



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2016

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 1. November 2017

19. Wahlperiode

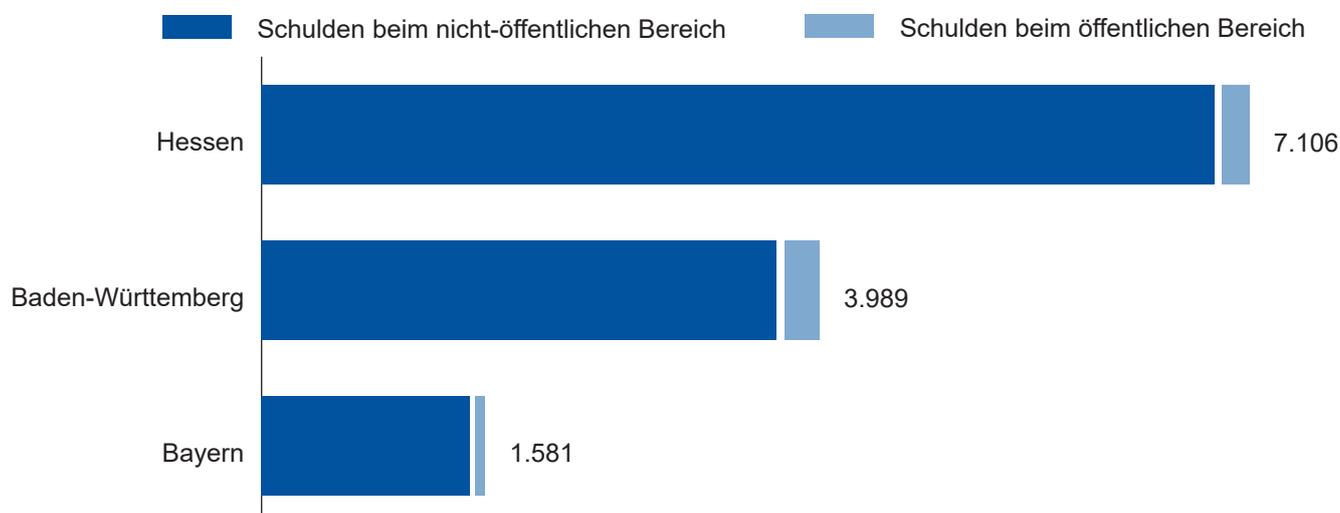
Drucksache 19/5036
Ausgegeben am 2. November 2017

	2015	2016	Weitere Infos
Finanzierungssaldo	32 Mio. €	752 Mio. €	Seite 163
Nettokreditaufnahme (+), Nettokredittilgung (–)	360 Mio. €	–200 Mio. €	Seite 166
Schuldenstand	43,6 Mrd. €	43,4 Mrd. €	Seite 181
Veränderung des Schuldenstandes zum Vorjahr	+0,8 %	–0,5 %	Seite 181
Enge Kreditobergrenze eingehalten	✓	✓	Seite 166
Weite Kreditobergrenze eingehalten	✓	✓	Seite 166
Abbaupfad der neuen Schuldenbremse eingehalten	✓	✓	Seite 167
Zinsausgaben	1,2 Mrd. €	1,0 Mrd. €	Seite 182
Veränderung der Zinsausgaben zum Vorjahr	–2,0 %	–12,8 %	Seite 182
Steuereinnahmen (inkl. steuerähnliche Abgaben)	19,7 Mrd. €	22,1 Mrd. €	Seite 164
Veränderung der Steuereinnahmen zum Vorjahr	+6,1 %	+12,2 %	Seite 164
Jahresergebnis	–14,4 Mrd. €	–1,2 Mrd. €	Seite 225
Jahresergebnis (ohne Sondereffekt Rückstellungen)	–0,3 Mrd. €	–1,2 Mrd. €	Seite 225
Eigenkapital	–104,6 Mrd. €	–105,8 Mrd. €	Seite 239
Uneingeschränktes Testat für den Gesamtabchluss	✓	✓	Seite 189
Geberland im Länderfinanzausgleich	✓	✓	—
Zahlungen in den Länderfinanzausgleich	1,7 Mrd. €	2,3 Mrd. €	—

Besondere Vorkommnisse: Sondereffekt bei Rückstellungen: Der Zinssatz zur Diskontierung der Pensions- und Beihilferückstellungen wurde im Jahr 2015 von 3,95 % auf 2,65 % abgesenkt. Hieraus entstanden zusätzliche Aufwendungen von 14,1 Mrd. €

Schulden der Geberländer im Länderfinanzausgleich zum 31.12.2016

(Werte in Euro je Einwohner)



Bemerkungen 2016

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2015 und
Haushaltsrechnung 2016)

Darmstadt, den 1. August 2017

Vorwort

Ziel unserer Bemerkungen ist es, Transparenz über den Landeshaushalt für Parlament und Öffentlichkeit zu schaffen. Auf dieser Grundlage kann das Parlament über die Entlastung der Landesregierung entscheiden. Transparenz erfordert nicht nur relevante, sondern auch aktuelle Daten. Deshalb freut es uns besonders, dass es uns gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen gelungen ist, den Prozess der Rechnungslegung und -prüfung entscheidend zu beschleunigen. Damit verfügt das Parlament noch vor Abschluss der Haushaltsberatungen 2017 über geprüfte Zahlen des Vorjahres.

Durch die Umstellung enthalten die diesjährigen Bemerkungen Ergebnisse über die Haushaltsjahre 2015 und 2016. In beiden Jahren konnten erstmals seit 1969 wieder positive Finanzierungssalden erzielt werden. Nachdem 2015 noch 360 Mio. Euro zusätzliche Schulden aufgenommen wurden, begann das Land 2016 mit einer Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro. Die sehr guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten künftig genutzt werden, den Schuldensockel von über 43,4 Mrd. Euro konsequent abzutragen. Ziel muss es sein, jetzt Schulden abzubauen und dadurch wieder Handlungsspielräume für die Zukunft zu schaffen.

Dieses Ziel wollen wir mit einem konstruktiven Beitrag für ein wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln unterstützen. Mit diesen Bemerkungen berichten wir in Auszügen über unsere Arbeit. Das Spektrum reicht von der Prüfung der Milchförderung und der landeseigenen Tagungsstätten bis hin zur Beratung in Fragen der Städtebau- und Breitbandförderung. Durch unsere Hinweise wurden beispielsweise bei den Kosten für Flüchtlinge rund 77 Mio. Euro eingespart.

Dieser Bericht wäre ohne das hohe Engagement und die fachliche Kompetenz aller Beteiligten – sowohl im Rechnungshof als auch in den Ministerien und der Verwaltung – nicht möglich gewesen. Nur gemeinsam lassen sich

Veränderungen wie der beschleunigte Jahresabschluss entwickeln und umsetzen. Ich danke allen für die vertrauensvolle und sachorientierte Zusammenarbeit.

Darmstadt, im August 2017

A handwritten signature in blue ink, reading "Wallmann". The signature is written in a cursive style with a large initial 'W'.

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
0 Vorbemerkung	13
Kurzfassungen aller Beiträge	19
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO	35

A. Haushaltsjahr 2015

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1	Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss	41
	1.1 Verfassungskonformität	41
	1.2 Gesetzeskonformität	54
	1.3 Feststellung des Gesamtabchlusses	59
2	Produkthaushalt	61
	2.1 Abrechnung des Produkthaushalts	61
	2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	73
	2.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes	76
3	Ergebnisausweis	79
	3.1 Kameralistik und Doppik	79
	3.2 Vergleich der Einnahmen und Erträge	80
	3.3 Vergleich der Ausgaben und Aufwendungen	88
	3.4 Jahresergebnis als Steuerungsgröße	94
4	Finanzrechnung	101
	4.1 Finanzlage	101
	4.2 Überleitung zur Nettoneuverschuldung	103
5	Vermögensrechnung	105
	5.1 Vermögenslage	105
	5.2 Steuerungsziel Vermögenserhaltung	109

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

- | | | |
|---|---|-----|
| 6 | Brauchen wir landeseigene Tagungsstätten? | 115 |
| 7 | Internationale Fortbildung an der Hessischen Landesstelle für
Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut | 119 |

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

- | | | |
|---|--|-----|
| 8 | Wildtiermanagement: Schältschäden reduzieren –
Abschussplanung vereinfachen | 129 |
|---|--|-----|

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

- | | | |
|---|---|-----|
| 9 | Hessische Kulturstiftung – Kulturförderung durch Stiftung
alternativlos? | 137 |
|---|---|-----|

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|----|---|-----|
| 10 | Umsatzsteuerausfälle durch unzureichende Abgrenzung
steuerfreier und steuerpflichtiger Umsätze bei Physiotherapeuten | 141 |
| 11 | Zuwendungen für die Überdachung eines Omnibusbahnhofs | 151 |

Anlage

- | | | |
|--|---|-----|
| | Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (2015) | 155 |
|--|---|-----|

B. Haushaltsjahr 2016

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

12	Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss	161
12.1	Verfassungskonformität	162
12.2	Gesetzeskonformität	185
12.3	Prüfung und Feststellung des Gesamtabschlusses	189
13	Produkthaushalt	191
13.1	Abrechnung des Produkthaushalts	191
13.2	Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	204
13.3	Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss des Landes	207
14	Ergebnisausweis	209
14.1	Kameralistik und Doppik	210
14.2	Vergleich der Einnahmen und Erträge	211
14.3	Vergleich der Ausgaben und Aufwendungen	218
14.4	Jahresergebnis als Steuerungsgröße	224
15	Finanzrechnung	229
15.1	Finanzlage	229
15.2	Überleitung zur Nettoneuverschuldung	231
16	Vermögensrechnung	233
16.1	Vermögenslage	233
16.2	Steuerungsziel Vermögenserhaltung	238

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

17	Aufwendiges Verfahren bei der Sportförderung	243
18	Polizeiliches Fuhrparkmanagement verbesserungswürdig	247

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

19	Soforthilfe für Milchbauern – Förderung mit Streuverlusten	255
20	Landwirtschaftszentrum Eichhof – Mangelhafte Haushaltsführung	261

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

- | | | |
|----|--|-----|
| 21 | Gründerzentrum der Technischen Universität Darmstadt – ohne Gründer? | 271 |
|----|--|-----|

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|----|--|-----|
| 22 | Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer führen zu verspäteten Steuereinnahmen | 275 |
| 23 | Modellprojekt Familienstadt mit Zukunft – ohne Modellcharakter! | 281 |

Anlage

- | | | |
|--|---|-----|
| | Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (2016) | 287 |
|--|---|-----|

C. Berichte und Stellungnahmen

- | | | |
|----|--|-----|
| 24 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes | 291 |
| 25 | Neufassung der Richtlinie für Schulgirokonten | 293 |
| 26 | Förderung des Breitbandausbaus | 295 |
| 27 | Kommunale Doppik in Hessen und Standards staatlicher Doppik | 299 |
| 28 | Neufassung der Richtlinien zur Innovationsförderung, zur Förderung der regionalen Entwicklung und zur Gründungs- und Mittelstandsförderung | 301 |
| 29 | Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung – RiLiSE | 303 |
| 30 | Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen | 307 |
| 31 | Vergabeverfahren Stadtbahn Europaviertel | 311 |
| 32 | Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung kommunalpolitischer Schulungen | 315 |
| 33 | Erlass über die Stiftung einer Ehrenplakette des Landes Hessen zu Jubiläen von öffentlichen Feuerwehren und Feuerwehr-Fördervereinen | 317 |

D. Ergebnisse aus Prüfungen vergangener Jahre

34	Neufestsetzung der Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz	321
35	Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn	323
36	Prüfung „Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge“	327

E. Hinweise zu den Einzelplänen

37	Einzelplandarstellungen	331
----	-------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
Abw.	Abweichung
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
f. / ff.	folgende Seite / n
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
ha	Hektar
HBesVAnpG	Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungs- gesetz
HBG	Hessisches Beamten-gesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGr	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HV	Hessische Verfassung
i. V. m.	in Verbindung mit
IT	Information und Telekommunikation
Kap.	Kapitel
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KiföG	Kinderförderungsgesetz
km	Kilometer
LAK	Lebensarbeitszeitkonten

LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
m ²	Quadratmeter
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer/n
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p. a.	per annum (pro Jahr)
PTLV	Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung
S.	Seite
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellernamen)
SGB	Sozialgesetzbuch
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel

Hinweis:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen in den Bemerkungen gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen. Die Zahlen in den einzelnen Beiträgen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

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 den 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 Warum wird in den Bemerkungen 2016 über zwei Haushaltsjahre berichtet?

Der vorliegende Bericht umfasst Feststellungen, die sich getrennt nach Haushaltsjahren auf die Jahre 2015 und 2016 beziehen. Mit anderen Worten: Die Bemerkungen 2016 enthalten die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016.

Hintergrund ist eine mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmte Verfahrensoptimierung des kameralen Haushaltsabschlusses (Haushaltsrechnung) und des Gesamtabschlusses des Landes. Sie soll dazu führen, dass die Bemerkungen im parlamentarischen Raum bereits in dem Jahr beraten werden können, das auf den Abschluss folgt („Fast Close“). Insoweit wird die Möglichkeit eröffnet, steuerungsrelevante Informationen frühzeitig in die Haushaltsplanung einfließen zu lassen. Bislang betrug die Dauer bis zu 21 Monate.

Nachdem der Übergang zum „Fast Close“ mit dem Vorziehen der Prüfung des Haushaltsjahres 2016 erfolgreich abgeschlossen werden konnte, werden sich die Feststellungen der Bemerkungen zukünftig wieder auf ein Haushaltsjahr beziehen. So sollen nächstes Jahr mit den Bemerkungen 2017 die Ergebnisse der Prüfung des Haushaltsjahres 2017 für den Landtag zusammengefasst werden.

0.3 Worüber Informiert der Jahresbericht?

Getrennt nach den Haushaltsjahren 2015 und 2016 enthält der Jahresbericht in Teil I die Bemerkungen allgemeiner Art. Diese umfassen Feststellungen zur bzw. zum:

1. Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss
2. Produkthaushalt
3. Ergebnisausweis
4. Finanzrechnung
5. Vermögensrechnung

Teil II behandelt – ebenfalls getrennt nach Haushaltsjahren – 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 C. 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 D. berichtet der Rechnungshof über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen umgesetzt haben.

Teil E. beinhaltet Einzelplandarstellungen. Diese Informationen sollen über die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Gesamtabchluss hinaus Einblick auf die Ressortebene geben. Neben dem Aufgabenbereich werden Kennzahlen zu Finanzdaten, zum Personalumfang sowie zu Besonderheiten des Einzelplans dargestellt.

Die Anlagen zu den Bemerkungen 2015 und 2016 enthalten die Erklärungen des Präsidenten als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung.

0.4 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2014 wurden am 17. Juni 2016 (Drucksache 19/3328), die Stellungnahme der Landesregierung am 30. August 2016 (Drucksache 19/3716) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2014 durch den Landtag steht noch aus (Stand: August 2017).

DAS VERMÄCHTNIS



ASurth

Kurzfassungen aller Beiträge

A. Haushaltsjahr 2015

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss

Während sich im Vorjahr ein Finanzierungsdefizit von 666 Mio. Euro ergab, erzielte das Land im Jahr 2015 einen Finanzierungsüberschuss von 32 Mio. Euro. Dies war der erste Finanzierungsüberschuss seit 1969. Trotz Finanzierungsüberschuss belief sich die Nettokreditaufnahme auf 360 Mio. Euro (2014: 890 Mio. Euro). Die Haushaltsschulden stiegen im Vorjahresvergleich um 1 Prozent auf 43.594 Mio. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt, bei einem positiven Finanzierungssaldo auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten.

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

Volltext ab Seite 41

2 Produkthaushalt

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2015 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 8.805 Mio. Euro und Mehrerlöse von 2.637 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 6.168 Mio. Euro schlechteres Leistungsergebnis als geplant.

Unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ergibt sich im Haushaltsvollzug ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –15.301 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –9.423 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichung von 5.878 Mio. Euro im Haushaltsvollzug lässt sich im Wesentlichen auf zwei gegenläufige Effekte zurückführen. Das verbesserte Verwaltungsergebnis (+1.519 Mio. Euro) ist überwiegend auf höhere sonstige Erträge zurückzuführen, die aus der Auflösung verschiedener Rückstellungen resultieren. Das verschlechterte Finanzergebnis (–6.784 Mio. Euro) ergibt sich vor allem aus der Abzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen infolge der Anpassung des Diskontierungszinssatzes.

Volltext ab Seite 61

3 Ergebnisausweis

Das Land nutzt die Doppik und die Kameralistik. Zwischen beiden Systemen gibt es sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass die Kameralistik nur die Kernverwaltung betrachtet. Kameral werden Landesbetriebe und Universitäten nur mit ihrem Zuschuss aus dem oder ihrer Abführung an den Landeshaushalt abgebildet. Der doppische Gesamtabschluss bezieht vollständig die Landesbetriebe und Universitäten ein.

Die Erträge beliefen sich im doppischen Gesamtabschluss im Jahr 2015 auf 30.271 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen in der kameralen Haushaltsrechnung lagen bei 24.512 Mio. Euro.

Die Aufwendungen im Gesamtabschluss fielen im Jahr 2015 mit 44.644 Mio. Euro höher aus als die bereinigten Ausgaben in der Haushaltsrechnung mit 24.480 Mio. Euro. Ein Grund für die große Differenz waren die Auswirkungen der Änderung des Diskontierungszinses für die Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von 14.078 Mio. Euro.

Das Land sollte das Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße verwenden. Das Jahresergebnis ist ein Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik. Anzustreben ist ein ausgeglichenes Jahresergebnis (doppischer Haushaltsausgleich).

Im Jahr 2015 wurde ein Jahresfehlbetrag von 14.373 Mio. Euro ausgewiesen. Ohne die Ergebnisbelastungen aus der Änderung des Diskontierungszinses

hätte der Jahresfehlbetrag bei 294 Mio. Euro gelegen. Das Land könnte durch geeignete Steuerungsmaßnahmen etwa bei nicht genommenem Urlaub, Überstunden und Lebensarbeitszeitkonten künftige Jahresergebnisse entlasten.

Volltext ab Seite 79

4 Finanzrechnung

Die Kameralistik und die Doppik bieten gleichermaßen eine zahlungsorientierte Perspektive auf die Landesfinanzen. Die Doppik bildet mit den Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ähnliche Größen ab wie die Kameralistik mit den Einnahmen und Ausgaben. So ist es beispielsweise möglich, aus dem doppelischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die kamerale Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt herzuleiten.

Die in der Finanzrechnung ermittelte zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds belief sich im Jahr 2015 auf 1.413 Mio. Euro. Der Finanzmittelfonds lag damit bei –1.139 Mio. Euro. Er setzte sich zusammen aus den flüssigen Mitteln abzüglich der kurzfristigen Kassenkredite. Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit lag bei 1.837 Mio. Euro.

Volltext ab Seite 101

5 Vermögensrechnung

Die Doppik ermöglicht im Vergleich zur Kameralistik über die Vermögensrechnung des Gesamtabschlusses eine umfassendere Beurteilung der Vermögenslage des Landes. Einbezogen werden in den Gesamtabschluss auch ausgegliederte Aufgabenbereiche wie die Landesbetriebe und Universitäten.

Insgesamt belief sich das Vermögen des Landes zum 31. Dezember 2015 auf 39.850 Mio. Euro (Vorjahr: 39.118 Mio. Euro). Hiervon entfielen 26.273 Mio. Euro auf das Anlagevermögen und 13.202 Mio. Euro auf das Umlaufvermögen.

Die Passiva lagen zum 31. Dezember 2015 bei 144.441 Mio. Euro (Vorjahr: 129.336 Mio. Euro). Die Rückstellungen bildeten mit 84.839 Mio. Euro die größte Passivposition. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 58.980 Mio. Euro. Die Zunahme der bilanziellen Schulden gegenüber dem Vorjahr erklärte sich fast vollständig durch eine Änderung des Diskontierungszinses für die Pensions- und Beihilferückstellungen.

Die Passiva überstiegen das Vermögen. In der Vermögensrechnung führte dies zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2015 in Höhe von 104.591 Mio. Euro (Vorjahr: 90.219 Mio. Euro). Dieser wuchs seit dem Jahr 2009 stetig an. Das Leitbild der Generationengerechtigkeit fordert, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

Volltext ab Seite 105

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

6 Brauchen wir landeseigene Tagungsstätten?

Das Land betreibt elf eigene Tagungsstätten. Diese weisen eine sehr geringe Auslastung auf und arbeiten nicht kostendeckend – zum Teil schon seit Jahren. Trotz freier Kapazitäten in den eigenen Einrichtungen werden häufig externe Angebote ohne stichhaltige Begründung gebucht.

Der Rechnungshof hat gefordert, sich gegebenenfalls von einem Teil der Tagungsstätten zu trennen.

Volltext ab Seite 115

7 Internationale Fortbildung an der Hessischen Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut

Die Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung führt für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern Fortbildungsmaßnahmen von maximal drei Monaten durch, organisiert Exkursionen und Studienreisen und empfängt ausländische Delegationen. Der schulische Charakter der ursprünglichen Aufgabe, in Langzeitprogrammen von zwei Jahren Angehörige aus Entwicklungsländern aus- und fortzubilden, ist nicht mehr gegeben. Daher sind die Arbeitszeit- und Ferienregelungen für Lehrkräfte nicht mehr auf die Landesstelle anwendbar.

Die Landesstelle ist eine dem Kultusministerium nachgeordnete Dienststelle. Zugleich ist sie organisatorisch als Abteilung in die Beruflichen Schulen Groß-Gerau eingegliedert. Diese widersprüchliche Einordnung führt zu Problemen. Die Landesstelle sollte organisatorisch eindeutig qualifiziert werden. Aufgrund des fehlenden schulischen Charakters ist eine Einordnung als eigenständige Dienststelle sinnvoll.

Die Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen der Landesstelle wurden im Gästehaus der Landesstelle untergebracht. Weder die Landesstelle noch das Ministerium als Aufsichtsbehörde verfügten über steuerungsrelevante Informationen zu Kosten, Erlösen und Auslastung des Gästehauses. Rund 70 Prozent der Kosten des Gästehauses waren nicht gedeckt.

Volltext ab Seite 119

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

8 Wildtiermanagement: Schältschäden reduzieren – Abschussplanung vereinfachen

Der Landesbetrieb Hessen-Forst beziffert die durch Rotwild verursachten Schältschäden im hessischen Staatswald kumuliert auf rund 110 Mio. Euro. Die Verantwortlichen haben Maßnahmen angestoßen, um Wildschäden zu

reduzieren. So sollen Wildbestände reguliert und ihr Lebensraum verbessert werden. Der Rechnungshof sieht hierin einen Schritt in die richtige Richtung. Ob die Maßnahmen dauerhaft erfolgreich sind, werden künftige Schältschadenerhebungen zeigen.

Beim Rehwild wurden in einem aufwendigen Verfahren Abschusspläne aufgestellt, obwohl deren Vollzug nicht wirtschaftlich kontrolliert werden kann. Gesetzlich vorgesehene Flexibilisierungsmöglichkeiten bei der Abschussplanung nutzten die Behörden nur unzureichend. Der Rechnungshof empfiehlt, diese Möglichkeiten konsequent zu nutzen und das gesamte Verfahren zu vereinfachen.

Volltext ab Seite 129

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

9 Hessische Kulturstiftung – Kulturförderung durch Stiftung alternativlos?

Die Hessische Kulturstiftung hat seit ihrer Gründung bis Ende 2014 Mittel des Landes von 61,6 Mio. Euro erhalten. Im selben Zeitraum hat sie Fördermittel von 45,5 Mio. Euro ausgereicht.

Unter Berücksichtigung von Rücklagen und stillen Reserven hat die Stiftung bis Ende 2014 ein Kapital von 40,2 Mio. Euro aufgebaut. Für eine reale Erhaltung des Stiftungskapitals hätte dieser Wert 42,9 Mio. Euro betragen müssen. Es ist anzustreben, das Stiftungskapital ungeschmälert in seinem realen Wert zu erhalten.

Über 28 Jahre nach Gründung der Stiftung sollte die Stiftungslösung für die Kulturförderung evaluiert werden. Das Ministerium sollte insbesondere die Wirtschaftlichkeit untersuchen.

Kriterien und Ziele einer Zusammenarbeit von Stiftung und weiteren Einrichtungen auf dem Gebiet der Kulturförderung sind in einem Förderkonzept festzulegen.

Volltext ab Seite 137

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

10 Umsatzsteuerausfälle durch unzureichende Abgrenzung steuerfreier und steuerpflichtiger Umsätze bei Physiotherapeuten

Die Finanzämter überprüften häufig nicht die Voraussetzungen der Umsatzsteuerbefreiung für Heilbehandlungen durch Physiotherapeuten. Zudem wurde teilweise nicht beachtet, dass die Steuerfreiheit eine Begrenzung der abzugsfähigen Vorsteuer nach sich zieht.

Die Finanzämter sollten durch Schulungen für eine ordnungsgemäße Besteuerung der Physiotherapeuten sensibilisiert werden. In komplexen Fällen sollten die Außenprüfungsstellen eingesetzt werden. Für eine zukünftige maschinelle Unterstützung der Bearbeitung von Umsatzsteuererklärungen sollte auf die vollständige Erklärung sämtlicher Umsätze hingewirkt werden. Erst dann können automatische Verprobungen stattfinden und Bearbeitungshinweise zur personellen Überprüfung ausgegeben werden.

Die Finanzämter kontrollierten ferner oftmals nicht die für Kleinunternehmer maßgeblichen Umsatzgrenzen. Da diese Unternehmer ihre Umsätze zumeist nicht in den vorgesehenen Zeilen der amtlichen Anlage Einnahmen-Überschuss-Rechnung erklärten, konnte eine automatische Prüfung der Umsatzgrenzen nicht funktionieren. Maschinelle Plausibilitätsprüfungen sollten die Angaben in den vorgesehenen Zeilen einfordern.

Das Ministerium der Finanzen hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt und teilweise umgesetzt.

Volltext ab Seite 141

11 Zuwendungen für die Überdachung eines Omnibusbahnhofs

Das Land Hessen gewährte der Stadt Wetzlar Zuwendungen für die Überdachung eines Omnibusbahnhofs.

Die Angaben im Zuwendungsantrag zur Größe der Überdachung des Omnibusbahnhofs entsprachen nicht den für die Kommune verbindlichen Regelungen. Der Rechnungshof empfiehlt, die zuwendungsfähige Dachfläche neu zu ermitteln und dies bei der Schlussabrechnung der Maßnahme zu berücksichtigen. Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung hat zugesagt, so zu verfahren.

Volltext ab Seite 151

B. Haushaltsjahr 2016

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

12 Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss

Der Finanzierungsüberschuss des Landes stieg von 32 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 752 Mio. Euro im Jahr 2016. Er wurde zu einer Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro genutzt. Im Vorjahr ergab sich noch eine Nettokreditaufnahme von 360 Mio. Euro. Die Haushaltsschulden sanken im Vorjahresvergleich um 0,5 Prozent auf 43.366 Mio. Euro.

Das Haushaltsgesetz ermächtigt – neben der Aufnahme von Kassenkrediten zur Deckung des täglichen Liquiditätsbedarfs – außerdem Kassenkredite ausschließlich für Zwecke des Collateral-Managements aufzunehmen. Das Land stellte zum 31. Dezember 2016 verschiedenen Banken Sicherheiten in Höhe von rund 4.100 Mio. Euro, die teilweise durch Kassenkreditaufnahmen, teilweise aber auch durch flüssige Mittel aus dem Haushalt finanziert wurden. Die Sicherheiten schwankten im Verlauf des Haushaltsjahres in einer Bandbreite von 3.430 bis 7.228 Mio. Euro. Der Rechnungshof weist daraufhin, dass die Sicherheiten weder Bestandteil der Haushaltsplanung noch der Haushaltsrechnung sind. Der stichtagsbezogene Bestand der Sicherheiten wurde lediglich nachrichtlich in Anlage 9 zur Haushaltsrechnung angegeben.

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage lag 2016 bei 2.510 Mio. Euro und war durch Finanzvermögen gedeckt. Die Konjunkturausgleichsrücklage wurde mit 330 Mio. Euro ausgewiesen, war aber nicht durch separiertes Finanzvermögen gedeckt. Der Rechnungshof fordert, die Konjunkturausgleichsrücklage künftig durch separierte flüssige Mittel zu decken.

Die anderen Rücklagen des Landes wurden mit 1.561 Mio. Euro ausgewiesen. Sie waren ebenfalls nicht durch separiertes Finanzvermögen gedeckt. Bei Inanspruchnahme dieser Rücklagen hätte das Land die notwendige Liquidität nur durch die Inanspruchnahme der Kassenkreditermächtigung für das Collateral-Management beschaffen können. Der Rechnungshof bittet das Ministerium der Finanzen, die bisherige Praxis und zukünftige Notwendigkeit kameraler Rücklagen, insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung der neuen verfassungsrechtlichen Verschuldungsbegrenzung und des Ausführungsgesetzes zu Art. 141 HV, kritisch zu überdenken.

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte den Gesamtabchluss und den Gesamtlagebericht uneingeschränkt. Der Rechnungshof schloss sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabchluss und den Gesamtlagebericht zum 6. Juli 2017 fest.

Volltext ab Seite 161

13 Produkthaushalt

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2016 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 2.259 Mio. Euro und Mehrerlöse von 1.594 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 3.853 Mio. Euro besseres Leistungsergebnis als geplant.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –1.478 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –6.457 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichung von 4.979 Mio. Euro im Haushaltsvollzug lässt sich im Wesentlichen auf niedrigere Zinsen und ähnliche Aufwendungen zurückführen. In der Haushaltsplanung war in den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen der Effekt aus einer weiteren Absenkung des Diskontierungszinssatzes zur Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen um 0,40 Prozent berücksichtigt. Im Haushaltsvollzug wurde der Diskontierungssatz von 2,65 Prozent aus dem Vorjahr beibehalten, d. h. die geplanten zusätzlichen Aufwendungen von ca. 4.400 Mio. Euro fielen nicht an.

Volltext ab Seite 191

14 Ergebnisausweis

Das Land nutzt die Doppik für seine Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Die Kameralistik stellt die Finanzlage dar. Die in der Kameralistik im Vordergrund stehende Gegenüberstellung von Mittelzuflüssen und Mittelabflüssen kann auch von der doppischen Finanzrechnung geleistet werden. Es gilt, Doppik und Kameralistik zu harmonisieren. Dazu sind u. a. der „Einbeziehungskreis“ und die Betrachtungszeiträume (Geschäftsjahr vs. Haushaltsjahr) anzugleichen.

Derzeit betrachtet die Kameralistik nur die Kernverwaltung. Die Landesbetriebe und Universitäten sind in der Kameralistik lediglich über ihre Zuschüsse von der und Gewinnabführungen an die Kernverwaltung enthalten. Demgegenüber bezieht der doppische Gesamtabschluss alle Erträge und Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten vollständig mit ein. Darüber hinaus weichen das Haushaltsjahr des kameralen Landeshaushalts und das Geschäftsjahr des Gesamtabchlusses voneinander ab.

Die Erträge beliefen sich im doppischen Gesamtabchluss im Jahr 2016 auf 32.391 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen in der kameralen Haushaltsrechnung lagen bei 27.083 Mio. Euro. Die Aufwendungen im Gesamtabchluss fielen im Jahr 2016 mit 33.570 Mio. Euro höher aus als die bereinigten Ausgaben in der Haushaltsrechnung mit 26.331 Mio. Euro.

Im Jahr 2016 wurde ein doppisches Jahresergebnis von –1.179 Mio. Euro erzielt. Der kamerale Finanzierungssaldo lag demgegenüber bei 752 Mio. Euro.

Das Land sollte das doppische Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße verwenden. Das Jahresergebnis ist ein Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik. Anzustreben ist ein ausgeglichenes Jahresergebnis (doppischer Haushaltsausgleich). Auswirkungen auf das Jahresergebnis sollten bereits auf Planungsebene berücksichtigt werden.

Volltext ab Seite 209

15 Finanzrechnung

Die Kameralistik und die Doppik bieten gleichermaßen eine zahlungsorientierte Perspektive auf die Landesfinanzen. Die Doppik bildet mit den Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ähnliche Größen ab wie die Kameralistik mit den Einnahmen und Ausgaben. So ist es beispielsweise möglich, aus dem doppischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die kamerale Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt herzuleiten.

Die in der Finanzrechnung ermittelte zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds belief sich im Jahr 2016 auf 189 Mio. Euro. Der Finanzmittelfonds lag damit bei –950 Mio. Euro. Er setzte sich zusammen aus den flüssigen Mitteln abzüglich der kurzfristigen Kassenkredite. Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit lag bei 2.474 Mio. Euro.

Volltext ab Seite 229

16 Vermögensrechnung

Das Vermögen des Landes belief sich zum 31. Dezember 2016 auf 40.618 Mio. Euro (Vorjahr: 39.850 Mio. Euro). Hiervon entfielen 26.768 Mio. Euro auf das Anlagevermögen und 13.454 Mio. Euro auf das Umlaufvermögen.

Die Passiva lagen zum 31. Dezember 2016 bei 146.388 Mio. Euro (Vorjahr: 144.441 Mio. Euro). Die Rückstellungen bildeten mit 87.637 Mio. Euro die größte Passivposition. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 58.020 Mio. Euro. Entsprechend den Vorgaben des Standardisierungsgremiums nach § 49a HGrG wären die Pensions- und Beihilferückstellungen mit dem Zinssatz von 2,82 Prozent p. a. zu diskontieren. Dies würde zu einer lediglich vorübergehenden Absenkung der Pensions- und Beihilferückstellungen führen. Daher wurde der Diskontierungszinssatz in Höhe von 2,65 Prozent p. a. beibehalten.

Die Passiva überstiegen das Vermögen. In der Vermögensrechnung führte dies zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2016 in Höhe von 105.770 Mio. Euro (Vorjahr: 104.591 Mio. Euro). Dieser wuchs seit dem Jahr 2009 stetig an. Das Leitbild der Generationengerechtigkeit fordert, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

Volltext ab Seite 233

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

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

17 Aufwendiges Verfahren bei der Sportförderung

Neben seinen strategischen und steuernden Aufgaben bewilligt und überwacht das Ministerium Zuwendungen im Bereich der Sportförderung.

Der Rechnungshof sieht in den Zuwendungstätigkeiten, die rund 40 Prozent der Personalressourcen beanspruchen, keine ministeriellen Aufgaben; sie sollten in die Regierungspräsidien verlagert werden.

Durch die geringe Anzahl an Beschäftigten in der Abteilung Sport werden die Leitungsspannen nicht erreicht, die der Rechnungshof für die Einrichtung einer Abteilung als angemessen erachtet.

Er empfiehlt, die verbleibenden ministeriellen Aufgaben in einem Referat zu bündeln. Dadurch könnten jährlich rund 380.000 Euro Personalkosten eingespart werden.

Volltext ab Seite 243

18 Polizeiliches Fuhrparkmanagement verbesserungswürdig

Die Polizei hatte ihren Fahrzeugbedarf letztmalig 1987 festgestellt. 2006 hatte das Ministerium anlässlich einer früheren Prüfung die Ermittlung des Fahrzeugbedarfs zugesagt, ihn aber bislang noch immer nicht ermittelt.

Seit 2004 werden die ausgesonderten Dienstfahrzeuge immer durch dasselbe Unternehmen versteigert. Die Versteigerung erfolgt im Auftrag des Präsidiums für Technik, Logistik und Verwaltung und wird nach mehr als zehn Jahren noch als Pilotprojekt bezeichnet. Der Rechnungshof erwartet künftig eine vergaberechtskonforme Vorgehensweise.

Die Software zur Verwaltung des Fuhrparks stellte die Polizei Hamburg kostenfrei zur Verfügung. Die Nutzung der Software war nicht in einem schriftlichen Vertrag geregelt. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte ein solcher geschlossen werden.

Die Zahl eigenverschuldeter Dienstunfälle ist im Zeitraum 2008 bis 2015 von 485 auf 594 jährlich gestiegen. 2015 reagierte die Polizeiakademie Hessen mit einem speziellen Fahrtraining für Polizeibedienstete. Der Rechnungshof fordert, die Kapazitäten der Polizeiakademie zu erhöhen, um die Schulung aller Betroffenen in einem fünfjährigen Turnus zu gewährleisten.

Volltext ab Seite 247

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

19 Soforthilfe für Milchbauern – Förderung mit Streuverlusten

Um Milchbauern bei der Bewältigung der Milchmarkt-Krise zu unterstützen, stellte das Land Soforthilfen über das Förderprogramm „Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten“ von rund 5 Mio. Euro bereit. Annähernd 60 Prozent der Empfänger waren von der Krise nicht betroffen. So erhielten beispielsweise Schäfereibetriebe, Reiterhöfe und Pensionspferdehalter, aber auch der Landesbetrieb Hessen-Forst Zuwendungen. Der Rechnungshof beziffert den hierauf entfallenden Anteil auf 1,5 Mio. Euro. Hingegen erhielten Betriebe mit Milchvieh, die außerhalb benachteiligter Gebiete liegen, keine Ausgleichszahlungen.

Der Rechnungshof erwartet, dass vor einer „Soforthilfe“ die Voraussetzungen und Auswirkungen sowie mögliche Alternativen sachgerecht untersucht werden, um eine zielgerichtete Förderung sicherzustellen.

Volltext ab Seite 255

20 Landwirtschaftszentrum Eichhof – Mangelnde Haushaltsführung

Die Prüfung des Landwirtschaftszentrums Eichhof förderte grundsätzliche Mängel im Verwaltungshandeln zutage; eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung war nicht gewährleistet. So investierte der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen rund 1,5 Mio. Euro, ohne die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu untersuchen. Baumaßnahmen setzte er nicht entsprechend ihrer Dringlichkeit um. Geschäftspartner erbrachten nicht die vertraglich vereinbarten Kostenbeteiligungen. In einem Fall übernahm der Landesbetrieb Kosten von rund 60.000 Euro, ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein. Immobilien wurden teilweise über Jahre hinweg nicht vermietet.

Der Rechnungshof erwartet, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Ein Investitionskonzept sollte alle Bauvorhaben nach ihrer Dringlichkeit staffeln. Ansprüche gegenüber Dritten sollten konsequent verfolgt werden. Der Rechnungshof regt an, die

Übertragung des Gebäudemanagements auf den Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen zu prüfen.

Volltext ab Seite 261

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

21 Gründerzentrum der Technischen Universität Darmstadt – ohne Gründer?

Hauptaufgabe der Universitäten sind Forschung und Lehre. Daneben können sie Absolventen bei Existenzgründungen unterstützen und sich dafür an Gesellschaften beteiligen.

Die Technische Universität Darmstadt unterhielt von 2011 bis 2016 ein Technologie- und Gründerzentrum in Darmstadt. Mieter waren im Wesentlichen bereits am Markt etablierte Unternehmen und keine Existenzgründer.

Haushaltsrechtliche Vorgaben wurden bei der Veräußerung von Beteiligungen nicht ausreichend beachtet.

Volltext ab Seite 271

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

22 Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer führen zu verspäteten Steuereinnahmen

Die Finanzämter nutzten bei Neugründungen von Kapitalgesellschaften, sonstigen Gewerbebetrieben und neu aufgenommenen selbständigen Tätigkeiten vorhandene Informationen zur Festsetzung von Vorauszahlungen oftmals nicht. Bei der Bearbeitung der Listen über Umsatzsteigerungen und der Listen der bedeutenden Steuerfälle unterließen sie häufig die gebotene Anpassung oder Festsetzung der Vorauszahlungen. Dies führte zu verspäteten Steuereinnahmen.

Die Zuständigkeit für das Vorauszahlungsverfahren bei Neugründungen sollte in einem Arbeitsbereich gebündelt werden. Die Verfahrensweise bei der Bearbeitung der Listen über Umsatzsteigerungen sowie der Listen der bedeutenden Steuerfälle ist verbesserungsbedürftig.

Das Ministerium der Finanzen erkennt die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen an und sagt Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zu.

Volltext ab Seite 275

23 Modellprojekt Familienstadt mit Zukunft – ohne Modellcharakter!

Das Land Hessen hat den Kommunen Frankenberg und Büdingen zwischen 2006 und 2016 insgesamt 10 Mio. Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Familien zur Verfügung gestellt. Wesentliches Ziel des Projektes war es u. a., die Geburtenrate der Einwohner zu erhöhen und so dem demographischen Trend entgegenzuwirken. Die Förderung sollte Modellcharakter für andere Kommunen haben.

Die durchgeführte wissenschaftliche Begleitung des Projektes war nicht geeignet, die selbstgesteckten Ziele zu überprüfen.

Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist nicht gesichert.

Volltext ab Seite 281

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

Die in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 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 Haushaltsrechnungen sind damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 1. August 2017



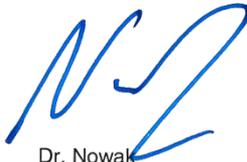
Dr. Wallmann



Bantzer



Doetschmann



Dr. Nowak



Dr. Breidert



Brillmann



Balk



Dr. Keilmann

A. Haushaltsjahr 2015

Teil I

Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss

Während sich im Vorjahr ein Finanzierungsdefizit von 666 Mio. Euro ergab, erzielte das Land im Jahr 2015 einen Finanzierungsüberschuss von 32 Mio. Euro. Dies war der erste Finanzierungsüberschuss seit 1969. Trotz Finanzierungsüberschuss belief sich die Nettokreditaufnahme auf 360 Mio. Euro (2014: 890 Mio. Euro). Die Haushaltsschulden stiegen im Vorjahresvergleich um 1 Prozent auf 43.594 Mio. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt, bei einem positiven Finanzierungssaldo auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten.

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

1.1 Verfassungskonformität

1.1.1 Formaler und materieller Haushaltsausgleich

Der Deckungsgrundsatz nach Art. 139 Abs. 1 Verfassung des Landes Hessen (HV) verpflichtet den Landtag zum Haushaltsausgleich im Sinne einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenbilanz. Um diesen formalen Haushaltsausgleich zu erreichen, muss der Gesamtbetrag der Einnahmen dem Gesamtbetrag der Ausgaben entsprechen. Zu den Einnahmen zählen auch die Einnahmen aus Krediten. Unter die Ausgaben fallen auch die Ausgaben zur Kredittilgung. Der formale Haushaltsausgleich kann durch eine Nettokreditaufnahme sichergestellt werden.

Der materielle Haushaltsausgleich fordert demgegenüber, dass der Finanzierungssaldo positiv ist und die Einnahmen und Ausgaben ohne eine Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Das Erreichen eines materiellen Haushaltsausgleichs ist keine Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Haushalt. Der Rechnungshof erachtet den materiellen Haushaltsausgleich jedoch als wichtige Bedingung für langfristig stabile Landesfinanzen.

„Von jetzt an werde ich nur so viel ausgeben, wie ich einnehme – selbst, wenn ich mir dafür Geld borgen muss.“

Mark Twain, US-amerikanischer Schriftsteller

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Jahr 2015 sowohl im Haushaltsplan als auch im Haushaltsvollzug formal ausgeglichen. Der Haushaltsplan 2015 sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 33.120 Mio. Euro vor.

In der Haushaltsrechnung 2015 lagen die Einnahmen und Ausgaben jeweils bei 33.723 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr 2014 (32.263,4 Mio. Euro) entsprach dies einem Anstieg um 4,5 Prozent.

Der Saldo aus bereinigten Einnahmen¹ und bereinigten Ausgaben² ergibt den **Finanzierungssaldo**.

Im Abschlussbericht und in der Anlage 10 zur Haushaltsrechnung 2015 wird die Berechnung des Finanzierungssaldos dargestellt. Demnach reichten die bereinigten Einnahmen des Jahres 2015 aus, um die bereinigten Ausgaben in vollem Umfang zu decken.

Tabelle 1-1: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2015

Bereinigte Einnahmen	24.511,8 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	-24.480,1 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	31,8 Mio. Euro

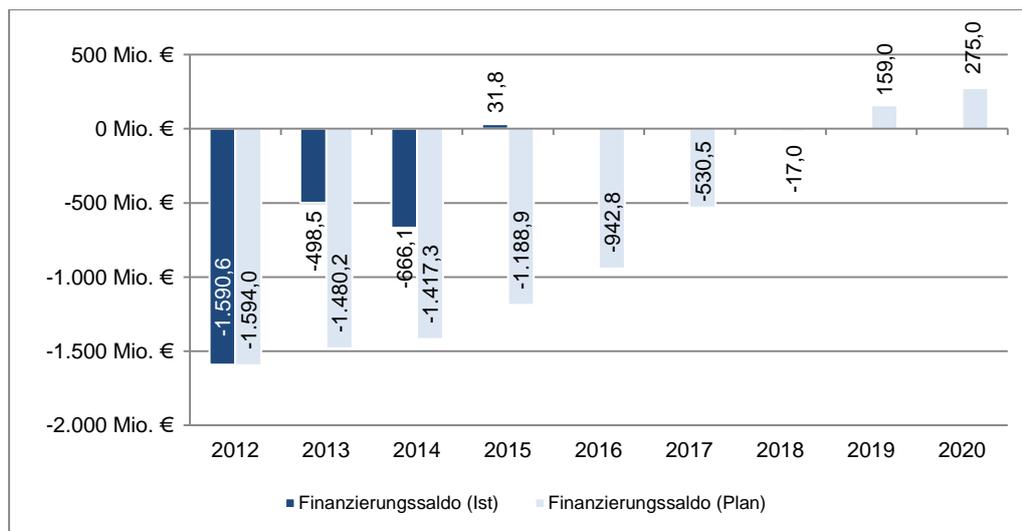
* Abweichung im Finanzierungssaldo ist rundungsbedingt.

Ungeachtet eines Finanzierungsüberschusses von 31,8 Mio. Euro realisierte das Land eine Nettokreditaufnahme von 360 Mio. Euro. Der materielle Haushaltsausgleich wurde damit verfehlt. Seit dem Jahr 1969 war das Haushaltsjahr 2015 das erste Jahr, das mit einem Finanzierungsüberschuss abschloss. Abbildung 1-1 zeigt die geplanten und tatsächlichen Finanzierungssalden der Jahre 2012 bis 2020.

¹ Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

² Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Abbildung 1-1: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2012 bis 2020



Für das Jahr 2015 ergab sich nach dem Haushaltsplan ein Finanzierungsdefizit von 1.188,9 Mio. Euro. Die zum realisierten Finanzierungsüberschuss von 31,8 Mio. Euro bestehende Differenz erklärte sich unter anderem durch höhere Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern. Sie lagen mit 17.791,5 Mio. Euro um 516,6 Mio. Euro über dem Planansatz. Darüber hinaus fielen die Einnahmen aus Landessteuern mit 1.904,1 Mio. Euro um 405,8 Mio. Euro höher aus als geplant.

1.1.2 Verschuldungsbegrenzung

Enge und weite Kreditobergrenze

Infolge der Volksabstimmung im März 2011 wurde in Art. 141 und 161 HV eine neue Verschuldungsregel eingeführt. Nach Art. 161 HV besteht eine Übergangsregelung bis zum Jahr 2019. Neben der Übergangsregelung zur neuen Verschuldungsregel gilt Art. 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Art. 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2015. Die Regelung 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 Kredit-

obergrenze darf die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen.³

Aufgrund des nicht eindeutig abgegrenzten Begriffs der Investitionen haben sich zwei abweichende Definitionen der Kreditobergrenze entwickelt: Seit dem Jahr 2005 unterscheidet das Ministerium der Finanzen zwischen der engen und der weiten Kreditobergrenze. Bis zum Haushaltsjahr 2004 wurde die Summe der Investitionen aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs bei der Berechnung der Grenze nicht berücksichtigt, da es sich um den durch Gesetz den Kommunen zustehenden Anteil am Steueraufkommen handelt (= „enge Grenze“). Seit 2005 legt die Landesregierung – analog zur Vorgehensweise der meisten anderen Länder – als Maßstab die sogenannte „weite Grenze“ oder „Verfassungsgrenze“ zugrunde. Dabei werden die Investitionsausgaben im Kommunalen Finanzausgleich in voller Höhe auf die Kreditobergrenze angerechnet.

Für die Beurteilung der Verfassungskonformität nach Art. 141 HV a. F. ist der Haushaltsplan maßgebend. Er weist eine Nettokreditaufnahme, d. h. die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt, von 730,0 Mio. Euro aus. Im Haushaltsvollzug lag sie bei 360,0 Mio. Euro. Aufnahme und Tilgung von Schulden am Kreditmarkt stellen sich für das Haushaltsjahr 2015 wie folgt dar:

Tabelle 1-2: Ermittlung der Nettokreditaufnahme 2015

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	5.452,6 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	-5.092,6 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme (am Kreditmarkt)	360,0 Mio. Euro

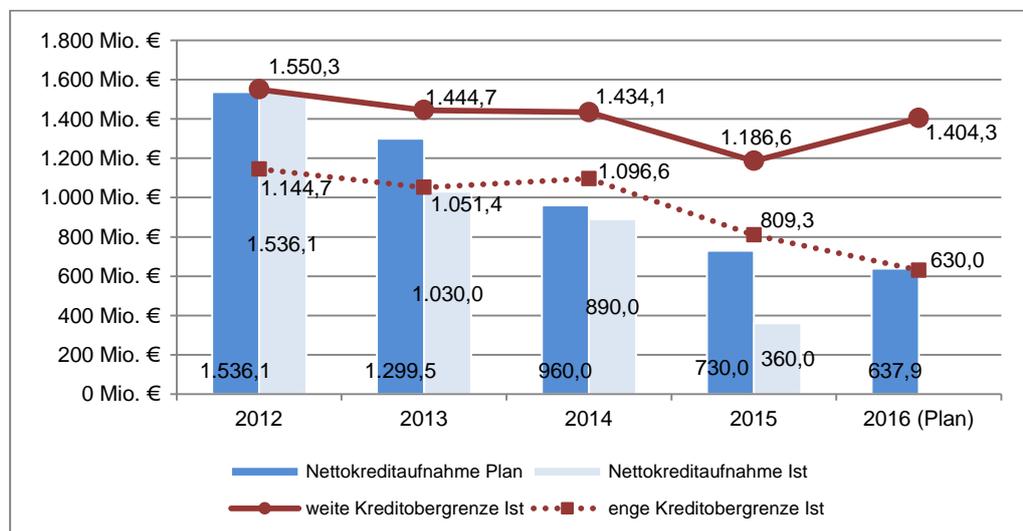
Abbildung 1-2 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Haushaltsplan und in der Haushaltsausführung in den Jahren 2012 bis 2016. Ebenfalls dargestellt wird die Entwicklung der engen und der weiten Kreditobergrenze in der Haushaltsausführung. Die weite Kreditobergrenze wurde im gesamten Betrachtungszeitraum sowohl im Plan als auch im Ist eingehalten. Die enge Kreditobergrenze wurde im Ist ab dem Jahr 2013 und im Plan ab dem Jahr 2014 eingehalten.

³ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 141, IV, 1.

Im Haushaltsplan 2015 belief sich die Nettokreditaufnahme auf 730,0 Mio. Euro. Damit wurde die weite Kreditobergrenze der Haushaltsplanung von 1.394,6 Mio. Euro um 47,7 Prozent und die enge Kreditobergrenze der Haushaltsplanung von 968,8 Mio. Euro um 24,6 Prozent unterschritten.

Im Haushaltsvollzug 2015 ergab sich eine Nettokreditaufnahme von 360,0 Mio. Euro. Die weite Kreditobergrenze der Haushaltsausführung von 1.186,6 Mio. Euro wurde somit um 69,7 Prozent und die enge Kreditobergrenze der Haushaltsausführung von 809,3 Mio. Euro um 55,5 Prozent unterschritten.

Abbildung 1-2: Entwicklung der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt im Plan und im Ist sowie der weiten und engen Kreditobergrenze in den Jahren 2012 bis 2016



Schuldenbremse

Zusätzlich zur Schuldenregelung nach Art. 141 HV a. F. galt für das Haushaltsjahr 2015 erstmals die Übergangsregelung nach dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz).⁴ Danach ist die im Jahr 2014 vorgesehene strukturelle Nettokreditaufnahme in den Jahren 2014 bis 2018 jeweils um ein Fünftel abzubauen. Um die zulässige Nettokreditaufnahme im Übergangszeitraum zu berechnen, werden zur strukturellen Nettokreditaufnahme die Ex-ante-Konjunkturkomponente, der Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Saldo der Zu-

⁴ Für weitere Details zur neuen Schuldenregelung siehe Bemerkungen 2015, S. 26 ff.

und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ hinzuaddiert.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die unterschiedlichen Berechnungsansätze bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme.

Tabelle 1-3: Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel-141-Gesetz im Haushaltsjahr 2015

Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel-141-Gesetz im Haushaltsjahr 2015	Haushaltsplanentwurf	Haushaltsplan (Soll)	Haushaltsvollzug (Ist)
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (80 % des Ausgangswerts 2014)	435,8	435,8	435,8
Konjunkturkomponente	68,8	68,8	-360,9
(davon: Ex-ante-Konjunkturkomponente)	(68,8)	(68,8)	(68,8)
(davon: Steuerabweichungskomponente)	(—)	(—)	(-429,7)
Saldo der finanziellen Transaktionen	103,6	96,4	58,5
Saldo der Versorgungsrücklage	124,9	124,9	258,6
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	733,1	725,9	392,0

Die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme wird bislang nur in der Gesetzesbegründung zum Haushaltsplanentwurf durchgeführt. Der Rechnungshof empfiehlt, dem Haushaltsplan die aktuelle Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme als Anlage beizufügen.

Begriffserklärung: Konjunkturkomponente

Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage auf den Landeshaushalt wird in der neuen Schuldenbremse eine **Konjunkturkomponente** ermittelt. Bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage können in Höhe der Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden. Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse sind zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden.

Die Konjunkturkomponente besteht aus einer Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente.

Die **Ex-ante-Konjunkturkomponente** wird jährlich bei der Haushaltsaufstellung auf Grundlage des Konjunkturbereinigungsverfahrens für den Bundeshaushalt berechnet. Sie ergibt sich als Produkt von Produktionslücke und

Budgetsensitivität. Die Produktionslücke kennzeichnet die Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der wirtschaftlichen 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 festgestellte Ex-ante-Konjunkturkomponente wird anhand des Anteils der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit für Hessen umgerechnet.

Die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung wird über die **Steuerabweichungskomponente** abgebildet. Damit wird angenommen, dass sich auf Länderebene die konjunkturelle Entwicklung maßgeblich auf die Steuereinnahmen auswirkt. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich aus der Differenz der bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen und den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr. Bei einer negativen Abweichung der Steuereinnahmen dürfen die Mindereinnahmen durch Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Umgekehrt mindern Mehreinnahmen die Kreditaufnahme. Des Weiteren werden die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf die Steuereinnahmen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und im laufenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden, herausgerechnet. Diese Berechnung entspricht grundsätzlich dem Verfahren, das von den Konsolidierungshilfsländern angewendet wird.

Im Folgenden wird die detaillierte Berechnung der Konjunkturkomponente für das Jahr 2015 dargestellt.

Tabelle 1-4: Ermittlung der Konjunkturkomponente 2015

1. Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente 2015		
(1)	Nominale Produktionslücke Gesamtstaat (in Mio. Euro)	-8.000
(2)	Budgetsensitivität Länder	11,9 %
(3)=(1)x(2)	Ex-ante-Konjunkturkomponente	-951
(4)	Anteil Hessens an Steuereinnahmen Ländergesamtheit (nach LFA)	7,2 %
(I)=(3)x(4)	Ex-ante-Konjunkturkomponente Hessen (in Mio. Euro)	-68,8*
2. Ermittlung der Steuerabweichungskomponente 2015		
(5)	Basissteuern 2015 (Steuerschätzung) (in Mio. Euro)	13.568,4

(6)	Steuer-Ist 2015 (in Mio. Euro)	14.162,5
(7)	Auswirkungen Steuerrechtsänderungen (in Mio. Euro)	164,4
(II)=(6)-(5)-(7)	Steuerabweichungskomponente (in Mio. Euro)	429,7*
3. Ermittlung der Konjunkturkomponente 2015 (ex-post)		
(III)=(I)+(II)	Konjunkturkomponente 2015 insgesamt (in Mio. Euro)	360,9*

* Umgekehrte Vorzeichen im Vergleich zu Tabelle 1-3.

Die Konjunkturbereinigung wird in der Haushaltsplanung und Rechnungslegung durchgeführt. In der Haushaltsplanung wird die Ex-ante-Konjunkturkomponente berücksichtigt. Die Rechnungslegung bezieht zusätzlich die Steuerabweichungskomponente ein. Die Ex-ante-Konjunkturkomponente wird nicht nachträglich angepasst. Die Summe aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente ist im **Konjunkturausgleichskonto** zu erfassen (§§ 5, 6 Artikel-141-Gesetz).

Ziel des Konjunkturausgleichskontos ist, dass sich die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse über den Konjunkturzyklus hinweg in etwa ausgleichen und damit ein dauerhafter, konjunkturell bedingter Verschuldungsanstieg vermieden wird. Negative Werte auf dem Konjunkturausgleichskonto verdeutlichen, dass sich die Konjunktur besser entwickelt hat als bei der Haushaltsaufstellung erwartet.

Tabelle 1-5: Ermittlung des Bestands des Konjunkturausgleichskontos zum Ende des Haushaltsjahres 2015

Konjunkturkomponente 2015 (Zuführung zum Konjunkturausgleichskonto)	-360,9 Mio. Euro
Bestand des Konjunkturausgleichskontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2015	+0,0 Mio. Euro
Bestand des Konjunkturausgleichskontos zum Ende des Haushaltsjahres 2015	-360,9 Mio. Euro

Die Einhaltung der zulässigen Grenze für die Kreditaufnahme wird in der Schuldenbremse nach § 7 Abs. 1 Artikel-141-Gesetz sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug überprüft. Die in der Rechnungslegung errechnete Abweichung zwischen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme und der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme wird einem Verrechnungskonto gutgeschrieben oder belastet. Das Verrechnungskonto wird als **Kontrollkonto** bezeichnet. Das Kontrollkonto soll die Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug gewährleisten. Da das Artikel-141-Gesetz zum 1. Januar 2015 in Kraft trat, ist das Haushaltsjahr 2015 das erste Jahr, in dem das Kontrollkonto zu führen ist.

Tabelle 1-6: Ermittlung des Bestands des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahrs 2015

Maximal zulässige Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2015	392,0 Mio. Euro
Tatsächliche Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2015	-360,0 Mio. Euro
Zuführung zum Kontrollkonto im Haushaltsjahr 2015	+32,0 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2015	+0,0 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2015	+32,0 Mio. Euro

Nach § 2 Artikel-141-Gesetz kann das Land bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufgrund eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags vom Verbot einer strukturellen Nettokreditaufnahme abweichen. Die aufgenommenen Kredite sind nach § 2 Satz 2 Artikel-141-Gesetz im Rahmen eines Tilgungsplans in einer angemessenen Zeit zurückzuführen. Im Jahr 2015 hat das Land keine Kredite nach § 2 Artikel-141-Gesetz aufgenommen.

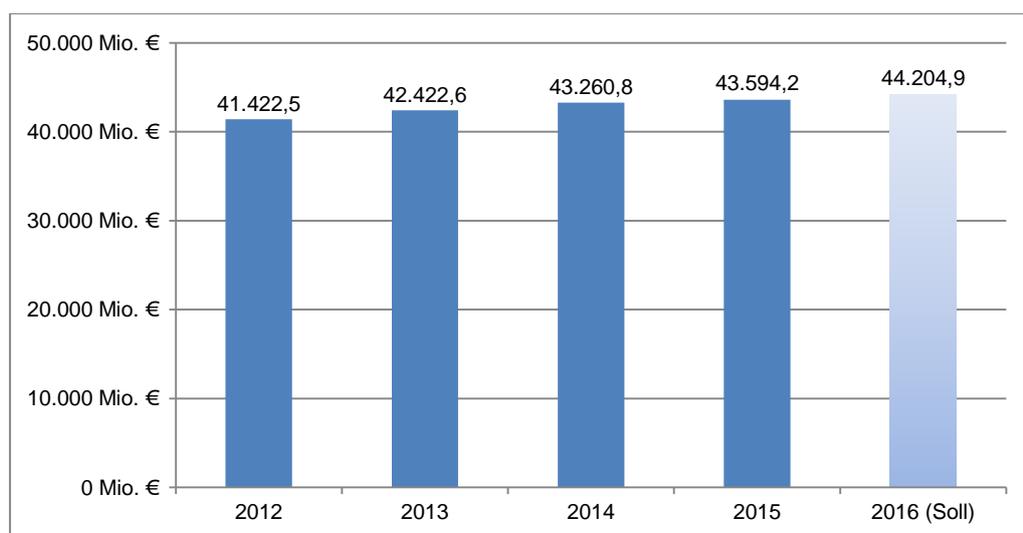
Schuldenstand

Das Land hat den positiven Finanzierungssaldo nicht dazu genutzt, eine Nettokredittilgung zu realisieren. Ungeachtet der insgesamt positiven konjunkturellen Rahmenbedingungen und des weiterhin niedrigen Zinsniveaus haben die Haushaltsschulden des Landes weiter zugenommen. Den Anstieg des Schuldenstandes seit dem Jahr 2012 zeigt Abbildung 1-3. Die Haushaltsschulden umfassen Schulden am Kreditmarkt und Schulden bei öffentlichen Haushalten (d. h. ohne etwaige Kassenkredite).

Im Jahr 2015 lagen die Schulden des Landes bei 43.594,2 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr entsprach dies einem Anstieg um 0,8 Prozent. Für das Jahr 2016 wird ein Schuldenstand von 44.204,9 Mio. Euro erwartet. Er errechnet sich auf Basis des Schuldenstands zum Ende des Haushaltsjahres 2015⁵ sowie unter Hinzurechnung der geplanten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt (637,9 Mio. Euro) und unter Abzug der geplanten Netto-Schuldentilgung im öffentlichen Bereich (27,2 Mio. Euro).

⁵ In den letzten Jahren wurden nach dem 31. Dezember regelmäßig Kredite zum kameraleen Ausgleich des vorangegangenen Haushaltsjahres aufgenommen. In der kameraleen Rechnungslegung endete das Haushaltsjahr 2014 am 20. Februar 2015. Das Haushaltsjahr 2015 schloss am 21. März 2016.

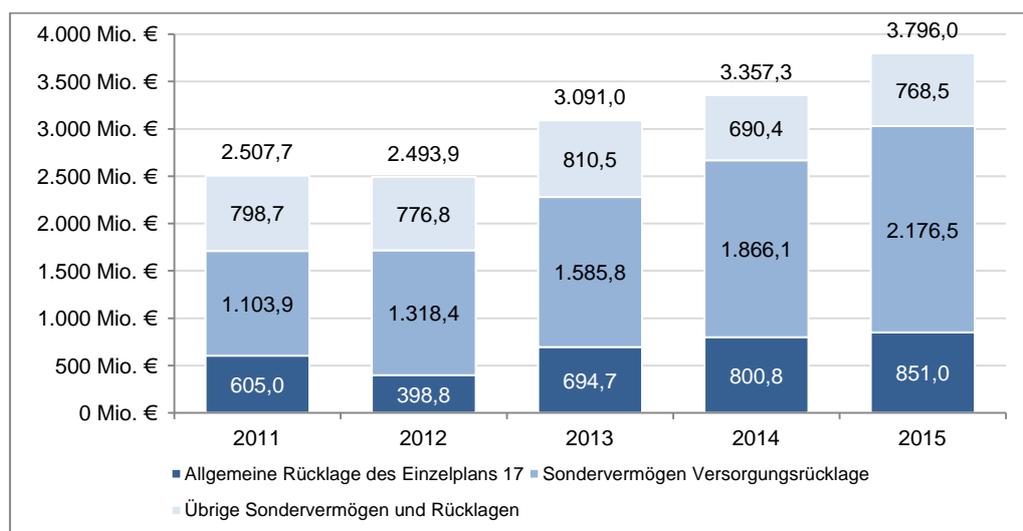
Abbildung 1-3: Haushaltsschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2012 bis 2016



Rücklagen und Sondervermögen

Abbildung 1-4 zeigt die Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen. Das Sondervermögen Versorgungsrücklage machte im Jahr 2015 mit 2.176,5 Mio. Euro den größten Teil der Sondervermögen und Rücklagen aus.⁶ Im Vergleich der Jahre 2011 und 2015 nahm das Sondervermögen Versorgungsrücklage um 97,2 Prozent zu. Die allgemeine Rücklage wurde mit 851,0 Mio. Euro ausgewiesen.

Abbildung 1-4: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen zum Ende der Haushaltsjahre 2011 bis 2015



⁶ Im Gegensatz dazu beliefen sich die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen zum 31. Dezember 2015 gemäß Gesamtabchluss auf 76.088 Mio. Euro.

1.1.3 Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Haushaltsüberschreitungen, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz oder in der LHO zurückgehen, und außerplanmäßige Ausgaben sind nur mit vorheriger Zustimmung des Ministers der Finanzen zulässig (Art. 143 Abs. 1 HV). Er darf seine Zustimmung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilen. Die Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben erfordern nach Art. 143 Abs. 2 HV eine nachträgliche Genehmigung durch den Landtag. Die Genehmigung ist im Laufe des nächsten Rechnungsjahres einzuholen.

Die Anlage 1 der Haushaltsrechnung enthält eine Übersicht zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben im kameralen Haushalt einschließlich der Vorgriffe und ihrer Begründung (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Ansätze des Haushaltsplans 2015 wurden um insgesamt 267,6 Mio. Euro überschritten (2014: 330,5 Mio. Euro). Die Überschreitungen entsprechen 0,8 Prozent des Haushaltsvolumens von 33.723,4 Mio. Euro. Im Jahr 2015 gab es folgende Überschreitungen:

Tabelle 1-7: Ermittlung der Gesamtüberschreitung 2015

Überplanmäßige Ausgaben	246,5 Mio. Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+0,1 Mio. Euro
Vorgriffe	+21,0 Mio. Euro
Gesamtüberschreitung	267,6 Mio. Euro

Ausgabeermächtigungen bestanden im Jahr 2015 für 71,2 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung. Davon dienten 21,0 Mio. Euro Vorgriffen zu Zwecken der Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen und von Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Belastungen nach dem Kommunalen Optionsgesetz (§ 11 Abs. 2 HG 2015). 50,2 Mio. Euro entfielen auf die Zuführung zu allgemeinen Rücklagen nach § 14 Abs. 2 HG 2015.

Die verbleibenden Mehrausgaben von 196,4 Mio. Euro bedurften der Einwilligung des Finanzministers. Sie verteilten sich auf 24 Einzelanträge. Die drei höchsten Einzelanträge betrafen den Bereich „Flüchtlinge und Spätaussiedler“

mit einem Volumen von insgesamt 173 Mio. Euro. Zwei der Anträge (für das Staatstheater Wiesbaden und für Zuweisungen an die Spielbankgemeinden) wurden erst im Jahr 2016 vom Minister der Finanzen genehmigt. Der Rechnungshof weist daraufhin, dass nach dem Grundsatz der Vorherigkeit die Zustimmung vor der Tätigung der Ausgabe erteilt werden muss.

Für die Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben von 196,4 Mio. Euro hat die Landesregierung im Laufe des folgenden Haushaltsjahres die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen (Art. 143 Abs. 2 HV und § 114 Abs. 6 LHO). Die genannten Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2015 aufgeführt. Die nachträgliche Genehmigung wird vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs erteilt. Sie ist unabhängig von der Betragshöhe für alle Haushaltsüberschreitungen erforderlich. Unterjährig informiert der Minister der Finanzen den Landtag in quartalsbezogenen Mitteilungen über die Haushaltsüberschreitungen ab 50.000 Euro (§ 37 Abs. 4 LHO i. V. m. § 11 Abs. 3 HG 2015).

Über- und außerplanmäßige Gesamtkosten und Mengen

Zu den Haushaltsüberschreitungen zählen auch die im Produkthaushalt entstandenen über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten und Mengen. Auf sie ist § 37 LHO entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 und 6 HG 2015). Die Überschreitungen der Gesamtkosten und Mengen je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Kosten- und Mengenüberschreitungen, ihre jeweilige Begründung und ggf. vorhandene Einsparungen sind in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Im Jahr 2015 wurden die Gesamtkosten um 7.348,3 Mio. Euro (2014: 466,6 Mio. Euro) überschritten. Dafür bestanden haushaltsrechtliche Ermächtigungen von 7.070,4 Mio. Euro. Danach verblieben überplanmäßige Gesamtkosten von 277,9 Mio. Euro, die eine nachträgliche Genehmigung des Landtags erforderten. In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich

sind (§ 2 Abs. 6 HG 2015)⁷, gab es drei genehmigungspflichtige Mengenüberschreitungen.

Die Überschreitungen mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung resultierten größtenteils aus der Anpassung des Abzinsungssatzes für die Pensions- und Beihilferückstellungen. Im Haushaltsplan wurde ein Abzinsungssatz von 3,30 Prozent p. a. zugrunde gelegt, der sich im Nachhinein als zu hoch erwiesen hat. Im Haushaltsvollzug kam stattdessen ein – unter Beachtung der Standards staatlicher Doppik ermittelter – Abzinsungssatz von 2,65 Prozent p. a. zur Anwendung. Infolge dieser Zinsanpassung musste den Pensions- und Beihilferückstellungen ein gegenüber der Planung um 7.378,2 Mio. Euro höherer Betrag zugeführt werden. Unter Berücksichtigung gegenläufiger Effekte wurden hiervon 6.444,0 Mio. Euro als überplanmäßige Gesamtkosten ausgewiesen. Im Haushaltsvollzug 2014 lag der Berechnung der Pensions- und Beihilferückstellungen noch ein Abzinsungssatz von 3,95 Prozent zugrunde. Daher sind die im Gesamtabschluss 2015 ausgewiesenen Aufwendungen aus der Änderung des Abzinsungssatzes mit 14.078,2 Mio. Euro im Vergleich zu den überplanmäßigen Gesamtkosten rund doppelt so hoch.

Die überplanmäßigen Überschreitungen im Gesamtbetrag von 277,9 Mio. Euro verteilten sich auf 38 Einzelanträge. Die vier höchsten Einzelanträge betrafen den Bereich „Flüchtlinge und Spätaussiedler“. Sie hatten ein Volumen von insgesamt 224,5 Mio. Euro. Zu 18 Anträgen (47,4 Prozent) erteilte der Minister der Finanzen erst im Jahr 2016 seine Einwilligung, die nach § 2 Abs. 5 HG 2015 i. V. m. § 37 LHO vor Leistung der Ausgabe erfolgen muss.

Die Landesregierung beantragte mit der Drucksache 19/3738 vom 30. August 2016 die Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten und Mengen. Vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs wurde die Genehmigung nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 5. Oktober 2016 und des Haushaltsausschusses am 16. November 2016 durch den Landtag am 25. Januar 2017 erteilt.

⁷ Menge und Preis sind für die Universitäten und die Staatstheater verbindlich.

1.1.4 Entlastungsverfahren

Nach Art. 144 Satz 2 HV in Verbindung mit § 80 Abs. 2 LHO hat die Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über den Produkthaushalt des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung bildet eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Hessischen Landtag.

Verfügungsmittel 2015

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

Haushaltsrechnung 2014

Die Bemerkungen 2015 des Rechnungshofs mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2014 wurden am 17. Juni 2016 als Landtagsdrucksache 19/3328 und die Stellungnahme der Landesregierung am 30. August 2016 als Landtagsdrucksache 19/3716 ausgegeben. Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung sowie der Haushaltsausschuss haben sich mit den Bemerkungen befasst. Die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag für das Haushaltsjahr 2014 steht noch aus (Stand: August 2017).

1.2 Gesetzeskonformität

1.2.1 Rechnungslegung über den kameralen Haushalt

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2015 mit Datum vom 15. Juli 2016 aufgestellt und mit Schreiben vom 12. August 2016 dem Rechnungshof übersandt. Sie umfasste alle in §§ 81 bis 85 LHO genannten Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht. Auch die Übersicht über die Staatsschulden nach § 86 Nr. 2 LHO war Bestandteil der Haushaltsrechnung.

Verpflichtungsermächtigungen

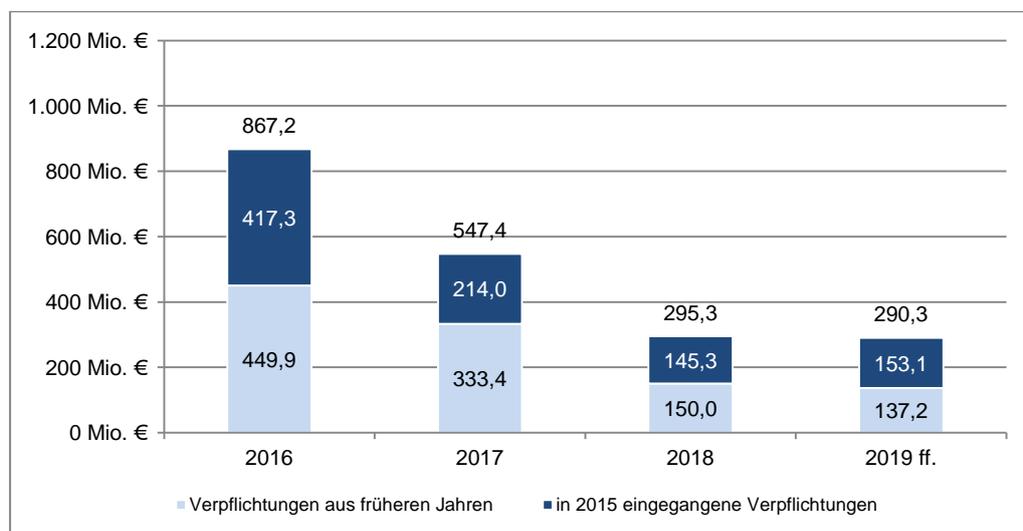
Die Haushaltsrechnung beinhaltet auch eine Übersicht über die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und die dazu gegebenen Zusagen.

Begriffserklärung: Verpflichtungsermächtigungen

In einzelnen Fällen kann es notwendig sein, dass sich das Land schon heute dazu verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Ausgaben zu tätigen. Um solche Zahlungsverpflichtungen für spätere Jahre eingehen zu können, bedarf es einer im Haushaltsplan zu veranschlagenden Verpflichtungsermächtigung. Ausnahmen sind insbesondere zulässig für Verpflichtungen für laufende Geschäfte wie Beihilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Abs. 4 LHO) sowie für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Abs. 5 LHO).

Die gesamten Verpflichtungsermächtigungen beliefen sich im Jahr 2015 auf 1.908,7 Mio. Euro (2014: 1.663,7 Mio. Euro). Von diesen Verpflichtungsermächtigungen wurden 929,7 Mio. Euro in Anspruch genommen (Zusagen). Dies entsprach einem Anteil von 48,7 Prozent der Ermächtigungen. Welche Haushaltsjahre die im Jahr 2015 gegebenen Zusagen belasten und in welcher Höhe Belastungen aus Verpflichtungen der Vorjahre bestehen, dokumentieren Anlage 8 zur Haushaltsrechnung und Abbildung 1-5. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen belief sich Ende des Jahres 2015 auf 2.000,2 Mio. Euro.

Abbildung 1-5: Belastungen der Haushaltsjahre 2016 bis 2019 ff. durch Verpflichtungen aus den Vorjahren



Ausgabereste und Vorgriffe

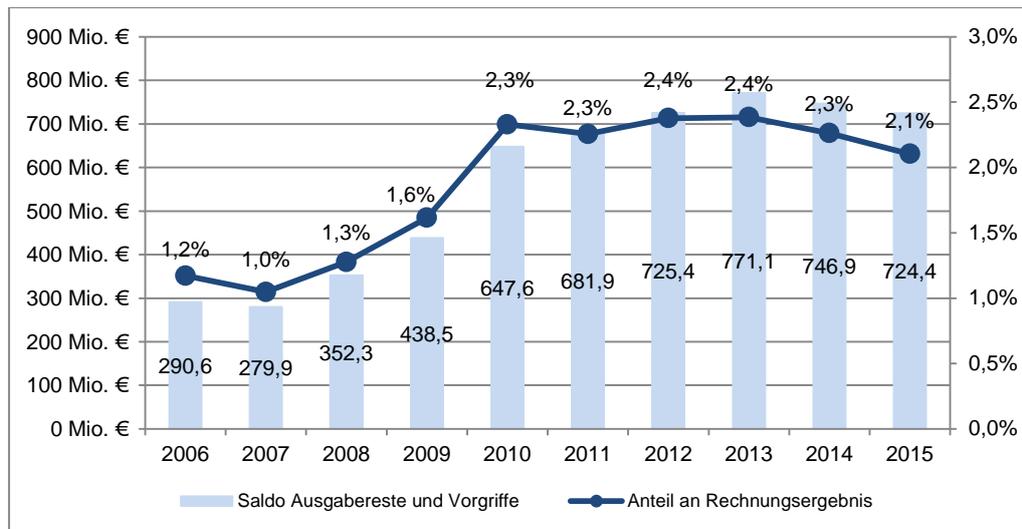
Ausgabereste stellen eine Belastung für zukünftige Haushaltsjahre dar. Beträge, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr vorgetragen werden (§§ 19, 45 LHO). Sie erhöhen das Rechnungssoll des Folgejahres und müssen bei ihrer Inanspruchnahme finanziert werden. Vorgriffe vermindern das Rechnungssoll des Folgejahres. Sie stellen eine Entlastung für den Folgehaushalt dar.

Begriffserklärung: Vorgriff

Vorgriffe sind nach § 37 Abs. 6 LHO Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben. Bei Vorgriffen werden künftige Ausgaben mit gleicher Zweckbestimmung vorgezogen. Ein Vorgriff ist zulässig, wenn ein unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf besteht. Darüber hinaus muss bei Vorschüssen im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung und im laufenden Haushaltsjahr ein kassenmäßiger Ausgleich vorgesehen sein. Sofern der Minister der Finanzen keine Ausnahme zulässt, ist der Vorgriff auf den nächstjährigen Ausgabeansatz mit der gleichen Zweckbestimmung anzurechnen.

Abbildung 1-6 zeigt die Entwicklung des Saldos der Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2006 bis 2015. Das Rechnungssoll des Folgejahres erhöht sich jeweils um den Saldo aus Ausgaberesten und Vorgriffen. Der überwiegende Teil der Ausgabereste entfiel mit 61,2 Prozent auf den Kommunalen Finanzausgleich.

Abbildung 1-6: Entwicklung des Saldos der Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2006 bis 2015



1.2.2 Rechnungslegung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2015 (HG 2015) vom 4. Februar 2015 festgestellt. Das HG 2015 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit, den Haushaltsplan leistungsbezogen aufzustellen und abzurechnen.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2015 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 (Universitäten 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 zulässig⁸, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2015). Der Haushaltsplan kann bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2015). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3 HG 2015). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu

⁸ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2015).

über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2015).

Bei Universitäten und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen gilt § 37 Abs. 1 LHO zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben entsprechend (§ 2 Abs. 6 HG 2015).

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

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

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

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Eine Aggregation auf Einzel- und Gesamtplanebene ist bisher nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung. Gleiches gilt für die Erfolgspläne und die Ergebnisrechnungen. Auf Bitten des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung stellt das Ministerium der Finanzen dem Ausschuss seit dem Jahr 2015 aggregierte Zahlen zur Verfügung.

1.2.3 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 13 Abs. 1 Satz 1 HG 2015 wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Die Kreditermächtigungen beliefen sich im Jahr 2015 auf 5.822,6 Mio. Euro (Tabelle 1-8). Die Kreditaufnahmen von 5.452,6 Mio. Euro schöpften die Kreditermächtigung zu 93,6 Prozent aus.

Tabelle 1-8: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2015

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG 2015) und Kreditaufnahmen im Jahr 2015		Mio. Euro
§ 13 Abs. 1 HG 2015	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	5.822,6
§ 13 Abs. 3 HG 2015	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite	0,0
Kreditermächtigungen		5.822,6
Anrechenbare Kreditaufnahmen		5.452,6
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		370,0

Darüber hinaus war das Ministerium der Finanzen nach § 16 Satz 1 HG 2015 ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (2.649,6 Mio. Euro) aufzunehmen.

Vorübergehend konnten weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG 2015 kein Gebrauch gemacht wurde (§ 16 Satz 2 HG 2015). Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich im Haushaltsjahr 2015 auf 5.115,0 Mio. Euro. Zwar wurde der Wert nach § 16 Satz 1 HG 2015 (Grenze von 8 Prozent) überschritten, die Ermächtigungsgrenze zur Aufnahme von Kassenkrediten gemäß § 16 Satz 2 HG 2015 wurde dennoch zu jedem Zeitpunkt eingehalten, da nach § 16 Satz 1 HG 2015 für die Stellung von Sicherheiten im Collateral-Management Kassenkredite in unbeschränkter Höhe aufgenommen werden durften.

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass die Kassenkredite nicht in den Haushaltsschulden des Landes ausgewiesen werden. Dies gilt insbesondere für die Kassenkredite aus dem Collateral-Management durch negative Barwerte.

1.3 Feststellung des Gesamtabschlusses

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2015 wurden von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO mit Datum vom 2. August 2016 uneingeschränkt testiert. Der Bestätigungsvermerk bescheinigt dem Land, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen geführt hat. Er testiert dem Gesamtabschluss, den rechtlichen Vorschriften zu entsprechen und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tat-

sächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln. Zum Gesamtlagebericht wurde bestätigt, dass er in Einklang mit dem Gesamtabschluss steht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt (§ 322 Abs. 3 HGB).

Der Rechnungshof stellte Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht mit Datum vom 23. August 2016 fest. Er schloss sich in der Feststellung dem Prüfungsurteil des Sachverständigen an.

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht wurden im Rahmen des Geschäftsberichts 2015 am 21. September 2016 vom Minister der Finanzen auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.⁹ Der Geschäftsbericht enthält u. a. den Bestätigungsvermerk der Wirtschaftsprüfer und den Feststellungsbericht des Rechnungshofs.

Bedeutsame Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung des Teilkonzernabschlusses des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zum 31. Dezember 2015 führte – wie im Vorjahr – zu der Feststellung, dass ein internes Kontrollsystem, welches die Zu- und Abgänge und den Ortswechsel vorhandener Kunst- und Sammlungsgegenstände zeitnah im Buchführungssystem erfasst, nicht eingerichtet ist. In einer vollständigen laufenden Buchführung im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände sollte nach Auffassung des Rechnungshofs der Aufenthaltsort eines Gegenstands jederzeit nachvollziehbar sein (z. B. über sogenannte Bewegungslisten). Die Landesregierung ist mit der Konzeption entsprechender Geschäftsprozesse für die Anlagenbuchführung befasst.

Der Jahresabschluss des Landtags zum 31. Dezember 2015 erhielt im dritten Jahr in Folge einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk. Die Einschränkung begründet sich nach wie vor in der mengen- und wertmäßigen Erfassung bestimmter Kunstgegenstände und historischer Ausstattung. Auskunftsgemäß sollen die Kunstgegenstände und die historische Ausstattung im Zuge der Sanierung des Schlosses (Sitz des Landtags) ordnungsgemäß inventarisiert werden. Der Einschränkung Grund im wertmäßigen Umfang von 2,9 Mio. Euro wirkte sich nicht auf den Bestätigungsvermerk des Gesamtabschlusses aus.

⁹ Vgl. Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2015 vom 21. September 2016; <https://finanzen.hessen.de/haushalt/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2015>, zuletzt abgerufen am 7. November 2016.

2 Produkthaushalt

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2015 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 8.805 Mio. Euro und Mehrerlöse von 2.637 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 6.168 Mio. Euro schlechteres Leistungsergebnis als geplant.

Unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ergibt sich im Haushaltsvollzug ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –15.301 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –9.423 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichung von 5.878 Mio. Euro im Haushaltsvollzug lässt sich im Wesentlichen auf zwei gegenläufige Effekte zurückführen. Das verbesserte Verwaltungsergebnis (+1.519 Mio. Euro) ist überwiegend auf höhere sonstige Erträge zurückzuführen, die aus der Auflösung verschiedener Rückstellungen resultieren. Das verschlechterte Finanzergebnis (–6.784 Mio. Euro) ergibt sich vor allem aus der Abzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen infolge der Anpassung des Diskontierungszinssatzes.

2.1 Abrechnung des Produkthaushalts

2.1.1 Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen

Aus den Angaben der Soll-Ist-Vergleiche zwischen den Leistungsplänen und den Leistungsberichten der einzelnen Buchungskreise bzw. Kapitel (Haushaltsrechnung 2015, Anlage 5) kann die Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2015 des Landes ermittelt werden.¹⁰

¹⁰ Die Ministerien werden im Kapitel „Produkthaushalt 2015“ 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 Integra-

Tabelle 2–1: Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2015

Einzelpläne		Produkte	Projekte	Externe Leistungen	Zwischenbehördliche Leistungen
01	Landtag	7	3	1	6
02	Ministerpräsident	22	0	0	5
03	HMdIS	22	0	5	30
04	HKM	30	0	0	37
05	HMdJ	22	0	6	21
06	HMdF	14	2	9	31
07	HMWEVL	77	2	3	6
08	HMSI	121	0	0	0
09	HMUCLV	115	0	1	12
10	Staatsgerichtshof	1	0	0	0
11	Rechnungshof	3	0	4	1
15	HMWK	128	25	5	32
17	Allgemeine Finanzverwaltung	40	0	0	0
18	Hochbau	11	0	0	0
Land gesamt		613	32	34	181

Im Einzelplan 17 weisen die Vorsorgekasse und der Fördermittelbuchungskreis Produkte aus. Für den Finanzierungsbuchungskreis wird kein Produkthaushalt aufgestellt.

2.1.2 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

„Miss alles, was sich messen lässt, und mach alles messbar, was sich nicht messen lässt.“

Galileo Galilei, italienischer Universalgelehrter

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabgeltungen des Produkthaushalts 2015 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst und mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmt:

tion (HMSI), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

Tabelle 2–2: Soll-Ist-Vergleich des Produktthaushalts 2015

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
		in Mio. Euro								
		1	2	3	4	5	6	7=3+5-1	8=4+6-2	9=7-8
01	Landtag	88,1	68,2	6,9	3,6	64,6	64,6	-16,6	0,0	-16,6
02	Ministerpräsident	86,7	86,9	6,2	2,6	84,3	84,3	3,9	0,0	3,9
03	HMdIS	2.519,3	2.252,8	928,9	619,0	1.632,1	1.633,8	41,7	0,0	41,7
04	HKM	5.163,6	5.084,3	254,6	184,9	4.899,4	4.899,4	-9,6	0,0	-9,6
05	HMdJ	1.393,8	1.366,7	612,7	569,3	796,4	801,0	15,3	3,6	11,7
06	HMdF	1.645,3	1.602,1	855,4	778,8	801,7	823,4	11,9	0,0	11,9
07	HMWEVL	1.456,6	1.443,0	872,9	811,0	632,0	632,0	48,3	0,0	48,3
08	HMSI	1.554,9	1.191,4	184,3	134,7	1.050,4	1.056,7	-320,2	0,0	-320,2
09	HMUKLV	1.239,1	953,6	543,0	415,8	539,1	537,8	-157,0	0,0	-157,0
10	Staatsgerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,1
11	Rechnungshof	22,8	22,6	0,2	0,0	22,5	22,5	-0,1	0,0	-0,1
15	HMWK	4.680,7	4.412,2	2.067,4	1.575,6	2.822,2	2.836,5	208,8	-0,1	208,9
17	Allgemeine Finanzverwaltung	24.808,7	17.350,0	5.677,6	4.283,1	19.510,9	13.066,8	379,8	0,0	379,8
18	Hochbau	69,3	90,4	5,7	0,6	63,7	89,7	0,0	0,0	0,0
Land gesamt		44.729,8	35.925,0	12.015,8	9.378,9	32.920,3	26.549,6	206,3	3,5	202,8

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2015 auf insgesamt 206,3 Mio. Euro. Gegenüber der Planung bedeutet dies ein um 202,8 Mio. Euro besseres Ergebnis. Ohne Berücksichtigung der über Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2–3: Soll-Ist-Vergleich des Produktthaushalts 2015 ohne Produktabteilungen

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
		in Mio. Euro						
		1	2	3	4	5=3-1	6=4-2	7=5-6
01	Landtag	88,1	68,2	6,9	3,6	-81,2	-64,6	-16,6
02	Ministerpräsident	86,7	86,9	6,2	2,6	-80,5	-84,3	3,8
03	HMdIS	2.519,3	2.252,8	928,9	619,0	-1.590,4	-1.633,8	43,4
04	HKM	5.163,6	5.084,3	254,6	184,9	-4.909,0	-4.899,4	-9,6
05	HMdJ	1.393,8	1.366,7	612,7	569,3	-781,1	-797,4	16,3
06	HMdF	1.645,3	1.602,1	855,4	778,8	-789,9	-823,4	33,5
07	HMWEVL	1.456,6	1.443,0	872,9	811,0	-583,7	-632,0	48,3
08	HMSI	1.554,9	1.191,4	184,3	134,7	-1.370,7	-1.056,7	-314,0
09	HMUCLV	1.239,1	953,6	543,0	415,8	-696,1	-537,8	-158,3
10	Staatsgerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	-0,9	-1,0	0,1
11	Rechnungshof	22,8	22,6	0,2	0,0	-22,6	-22,5	-0,1
15	HMWK	4.680,7	4.412,2	2.067,4	1.575,6	-2.613,4	-2.836,6	223,2
17	Allgemeine Finanzverwaltung	24.808,7	17.350,0	5.677,6	4.283,1	-19.131,1	-13.066,8	-6.064,3
18	Hochbau	69,3	90,4	5,7	0,6	-63,6	-89,7	26,1
Land gesamt		44.729,8	35.925,0	12.015,8	9.378,9	-32.714,0	-26.546,1	-6.167,9

Die personalintensiven Einzelpläne 03 HMdIS, 04 HKM, 15 HMWK und der Fördermittelbuchungskreis des HMdF aus Einzelplan 17 verursachen die betragsmäßig größten negativen Ergebnisbeiträge im Produktthaushalt. Insgesamt ist das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabteilung im Haushaltsvollzug 6.167,9 Mio. Euro schlechter als geplant. Die Abweichung resultiert im Wesentlichen aus einem Mehraufwand aus Einzelplan 17 in Höhe von 6.064,3 Mio. Euro.

Verantwortlich hierfür ist das neue Produkt „Versorgung und Vorsorge“, welches dem Buchungskreis Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) zugeordnet ist. Es handelt sich um das einzige Produkt der Vorsorgekasse und umfasst u. a. die Festsetzung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und Pflegegelder an die Bediensteten des Landes Hessen sowie die Zahlbarmachung von Ansprüchen aufgrund von Dienstunfällen und den bilanziellen Ausweis des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“.

Die Kostenüberschreitungen von 6.444,1 Mio. Euro ergeben sich aus gegenüber der Planung um 7.493,4 Mio. Euro höheren Kosten bei um 1.049,3 Mio. Euro höheren Erlösen. Dabei handelt es sich um nicht zahlungswirksame Kosten, für die nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2015 kein Antrag auf überplanmäßige Kosten zu stellen war (nähere Erläuterungen siehe Abschnitt 2.2.2).

2.1.3 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 2–4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2015

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	Fachprodukt Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung	326,0	77,4	0,0	0,0	77,4	77,4	-248,5	-248,5
2	Zulassung und Überwachung außerhalb kerntechnischer Anlagen	251,5	7,6	9,7	3,6	4,0	4,0	-237,7	-237,7
3	Leistungen an Flüchtlinge	400,4	308,1	36,0	0,0	308,1	308,1	-56,3	-56,3
4	Leistungen der Jugendhilfe für Deutsche im Ausland und Kostenerstattung nach SGB VIII	50,6	9,0	0,0	0,0	9,0	9,0	-41,5	-41,5
5	Opferentschädigungsgesetz	54,9	20,5	10,3	4,4	16,2	16,2	-28,5	-28,5
6	Durchführung §§ 60 ff. Infektionsschutzgesetz	35,1	10,5	0,8	0,0	10,5	10,5	-23,8	-23,8
7	Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern über drei Jahren	196,5	178,2	58,3	58,0	120,2	120,2	-18,1	-18,1
8	Hochschulpakt 2020	270,9	254,8	133,9	135,7	118,3	119,1	-18,6	-17,8
9	Bildung und Erziehung in der Grundschule	872,0	844,6	15,0	1,3	843,3	843,3	-13,7	-13,7
10	Zuweisungen im Rahmen des GVFG (Kompensationsbetrag)	149,9	161,2	137,5	161,2	0,0	0,0	-12,4	-12,4
Summe		2.607,8	1.872,0	401,6	364,2	1.507,0	1.507,8	-699,3	-698,5

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für eine Abweichung in Höhe von 698,5 Mio. Euro verantwortlich.¹¹ Hiervon waren 249,3 Mio. Euro als überplanmäßige Kosten genehmigungspflichtig. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über Deckungsvermerke ausgeglichen oder als Verluste auf neue Rechnung vorgetragen.

Das Fachprodukt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ ist in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 01 Ministerium) abgebildet und weist die größte Kostenüberschreitung auf. Diese beträgt 248,5 Mio. Euro und resultiert aus den Mehrausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung (HEAE) aufgrund eines nicht vorhersehbaren Zugangs von Flüchtlingen. Ein Betrag von 222,5 Mio. Euro wurde als überplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2015 genehmigt und vom Finanzierungsbuchungskreis (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) ausgeglichen. Weitere 3,9 Mio. Euro der Überschreitungen wurden mit Produkten innerhalb desselben Kapitels und 22,1 Mio. Euro über Bewirtschaftungsvermerke aus dem Förderprodukt Nr. 4 „Leistungen an Flüchtlinge“ aus Kapitel 08 05 gedeckt.

Die saldierten Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Zulassung und Überwachung außerhalb kerntechnischer Anlagen“ in Einzelplan 09 (HMUKLV, Kapitel 09 01 Ministerium) in Höhe von 237,7 Mio. Euro resultieren aus einer nicht ausgabewirksamen Rückstellungszuführung für Prozess- und Prozesskostenrisiken aus dem Rechtsstreit mit der RWE Power AG. Hiervon wurden 7,3 Mio. Euro aufgrund entsprechender Bewirtschaftungsvermerke aus Produkten innerhalb desselben Buchungskreises gedeckt. Weitere 230,4 Mio. Euro wurden gemäß § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2015 als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen.

Das Produkt „Leistungen an Flüchtlinge“ ist Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) zugeordnet. Es beinhaltet gesetzliche Leistungen zur Unterbringung von Flüchtlingen, die infolge stark gestiegener Flüchtlingszahlen deutlich zugenommen haben. Von den saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 56,3 Mio. Euro wurden 0,4 Mio. Euro aus anderen Produkten innerhalb desselben Kapitels gedeckt und 55,9 Mio.

¹¹ Ohne Berücksichtigung des Produkts „Versorgung und Vorsorge“.

Euro als Verlust gemäß § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2015 auf neue Rechnung vorge-tragen.

In Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) ist das Produkt „Leistungen der Jugendhilfe für Deutsche im Ausland und Kos-tenerstattung nach SGB VIII“ abgebildet. Die saldierten Kostenüberschreitun-gen in Höhe von 41,5 Mio. Euro resultieren aus dem unvorhergesehenen Mehrbedarf durch verstärkte und in dem Maß nicht vorgesehene Erstattungs-anprüche der Kommunen bei der Unterbringung von Jugendlichen in Ju-gendhilfeeinrichtungen nach § 89 SGB VIII. Von den Kostenüberschreitungen wurden 26,0 Mio. Euro als überplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2015 genehmigt. Der Finanzierungsbuchungskreis (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) hat hiervon 20,0 Mio. Euro ausgeglichen. Der Restbetrag von 6,0 Mio. Euro sowie weitere 15,5 Mio. Euro wurden bei anderen Produkten eingespart.

Das Produkt „Opferentschädigungsgesetz“ ist im Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) abgebildet. Von den saldierten Kos-tenüberschreitungen in Höhe von 28,5 Mio. Euro wurden 0,7 Mio. Euro als überplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2015 genehmigt. Die Kosten-überschreitungen resultieren aus einem unvorhergesehenen Mehrbedarf an Entschädigungen für Opfer von Gewalttaten. 27,8 Mio. Euro entstanden durch die Erhöhung der Rückstellungen für künftige Rentenzahlungen. Hintergrund ist die Absenkung des Diskontierungszinses. Diese Überschreitungen wurden bei anderen Produkten innerhalb desselben Buchungskreises eingespart.

Das Förderprodukt „Durchführung §§ 60 ff. Infektionsschutzgesetz“ ist eben-falls in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) abgebildet. Mit dem Produkt werden Versorgungsleistungen an Personen finanziert, die gesundheitliche Schäden durch eine vorgeschriebene oder empfohlene Impfung erlitten haben. Ursächlich für die saldierte Kostenüber-schreitung in Höhe von 23,8 Mio. Euro ist die Erhöhung der Rückstellungen für künftige Rentenzahlungen. Hintergrund ist die Absenkung des Diskontie-rungszinses. Die Mehrkosten wurden bei anderen Produkten desselben Bu-chungskreises eingespart.

Das Produkt „Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung

von Kindern über 3 Jahren“ ist Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMSI) zugeordnet. Die saldierte Kostenüberschreitung von insgesamt 18,1 Mio. Euro wurde über Bewirtschaftungsvermerke aus dem Förderprodukt Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen (Kapitel 17 30, Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) gedeckt (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

Die saldierten Kostenüberschreitungen von 17,8 Mio. Euro bei dem Förderprodukt „Hochschulpakt 2020“ in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) resultieren aus der Verpflichtung des Landes, zusätzliche Studienmöglichkeiten bereitzustellen. Hintergrund sind die angepassten Studentenzahlen für die Jahre 2016 bis 2020, die sich aus der Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz ergeben haben. Die Mehrkosten wurden über Bewirtschaftungsvermerke aus dem neuen Förderprodukt „Sonderfonds Hochschulen“ gedeckt. Das Förderprodukt „Sonderfonds Hochschulen“ befindet sich unter den zehn Produkten mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen und wird in Abschnitt 2.1.4 näher erläutert.

Das Produkt „Bildung und Erziehung in der Grundschule“ ist dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) zugeordnet. Die Kostenüberschreitungen in Höhe von 27,4 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus der Erhöhung der Rückstellungen für das Lebensarbeitszeitkonto (LAK) wegen der Absenkung des Diskontierungszinses. Umgekehrt hat der Methodenwechsel bei der Rückstellungsberechnung zu einem einmaligen Erlös aus der Herabsetzung der Rückstellung geführt, der aufgrund des handelsrechtlichen Saldierungsverbots gesondert zu zeigen ist. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 13,7 Mio. Euro werden als Verluste gemäß § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2015 auf neue Rechnung vorgetragen.

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach Art. 104 b GG für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Das entsprechende Förderprodukt „Zuweisungen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Kompensationsbetrag)“ ist Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 52 Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden) zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 12,4 Mio. Euro sind auf die nicht ausgabewirksame bilanzielle Abbildung der Leistungsverpflichtungen aus dem

Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (EntflechtG) zurückzuführen. Es handelt sich um Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2015, die als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen werden.

2.1.4 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 2-5: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2015

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	-0,9	215,0	1,1	0,0	215,0	215,0	217,0	217,0
2	Sonderfonds Hochschulen	0,0	79,7	0,0	0,0	79,7	79,7	79,7	79,7
3	Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock	1,6	49,9	19,6	0,0	49,9	49,9	67,9	67,9
4	Krankenhausfinanzierung – Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung	40,0	120,0	10,8	55,4	64,6	64,6	35,4	35,4
5	Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen	-33,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,5	33,5
6	Förderprogramm LOEWE	44,0	67,9	8,7	0,0	56,2	67,9	20,9	32,6
7	Allgemeine Vollzugsaufgaben	639,5	654,0	18,8	6,7	647,3	647,3	26,6	26,6
8	Soziale Wohnraumförderung	11,2	32,4	34,5	30,3	2,1	2,1	25,4	25,4
9	Krankenhausfinanzierung – Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Krankenhausbauprogramms	111,1	120,0	68,4	55,8	64,2	64,2	21,5	21,5
10	HIAP-Agrarumwelt/ Naturschutz	42,8	0,3	63,8	0,2	0,1	0,1	21,0	21,0
Summe		855,9	1.339,1	225,7	148,4	1.179,0	1.190,7	548,9	560,6

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für eine Abweichung in Höhe von 560,6 Mio. Euro verantwortlich. Kostenüberschreitungen sind haushaltsrechtlich bisher nicht erläuterungspflichtig. Die nachfolgenden Ausführungen wurden mit dem HMdF abgestimmt:

Das Produkt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 30 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) ausgewiesen. Das Programmvolumen von 215,0 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2015 wurde nicht ausgeschöpft, da einige Verträge für diverse Großinvestitionen noch nicht abgeschlossen waren. Im Jahr 2015 wurden Bewilligungen in Höhe von 22,0 Mio. Euro ausgesprochen, für die bereits im Vorjahr Rückstellungen in Höhe von 22,9 Mio. Euro gebildet waren. Mit den Bewilligungen wurden die gebildeten Rückstellungen in Verbindlichkeiten umgewandelt und der Differenzbetrag von 0,9 Mio. Euro als Ertrag vereinnahmt.

Das neue Förderprodukt „Sonderfonds Hochschulen“ ist Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) zugeordnet. Seit dem Jahr 2015 übernimmt der Bund die alleinige Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAföG für Schülerinnen, Schüler und Studierende. Dadurch wird Hessen in Höhe von 79,7 Mio. Euro entlastet. Die freigewordenen Mittel wurden zunächst in dem neuen Förderprodukt „Sonderfonds Hochschulen“ abgebildet und sollten zur Ausfinanzierung der Mehrbedarfe des Hochschulpakts 2020 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) verwendet werden. Im Jahr 2015 wurden hiervon 21,9 Mio. Euro zu Gunsten des Förderprodukts „Hochschulpakt 2020“ verausgabt. Die nicht verbrauchten Mittel flossen an den Landeshaushalt zurück.

Das positive Ergebnis beim Förderprodukt „Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock“ in Höhe von 67,9 Mio. Euro ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 24 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMdIS) abgebildet. Für ungebundene Ausgabereste war im Vorjahr eine Rückstellung gebildet worden. Mit der Kürzung der Ausgabereste im Jahr 2015 ist der Grund für die Rückstellungsbildung entfallen. Die Rückstellung war deshalb in Höhe von 55,6 Mio. Euro aufzulösen, was wesentlich zu dem positiven Ergebnisausweis beigetragen hat. Der Überschuss wurde im Rahmen der Gewinnverwendung an den Finanzierungsbuchungskreis (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) abgeführt.

Das Förderprodukt „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung“ ist Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 36 Kommunalere

Finanzausgleich Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) zugeordnet. Das positive Ergebnis in Höhe von 35,4 Mio. Euro ergibt sich zum einen aus den gegenüber der Planung um 80,0 Mio. Euro niedrigeren Gesamtkosten, zum anderen aus den um 44,6 Mio. Euro niedrigeren Krankenhausumlagen (Erlöse). Im Jahr 2015 konnten vom Programmvolumen in Höhe von insgesamt 120 Mio. Euro nur 40 Mio. Euro umgesetzt werden, weil sich bei drei Großmaßnahmen der Baubeginn bis in das Jahr 2017 verzögert hat.

Das Förderprodukt „Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen“ gehört Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 07 Besondere Transferleistungen) an. Infolge des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 6. Juni 2012 hat das Land den Kommunen einen konnexitätsbedingten Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung zu leisten. Diese Zahlungsverpflichtung wurde als Verbindlichkeit bei diesem Förderprodukt ausgewiesen. Die tatsächliche Zahlung wurde 2015 aus dem neuen Förderprodukt „Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung“, Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) geleistet. Das positive Ergebnis von 33,5 Mio. Euro ergibt sich aus den negativen Gesamtkosten, die aus der ergebniswirksamen Ausbuchung der o. g. Zahlungsverpflichtung resultieren. Bei konsolidierter Betrachtungsweise ist das positive Ergebnis dem Förderprodukt „Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung“ zuzuordnen.

Das Förderprogramm „Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE)“ ist in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) abgebildet. Ursächlich für das positive Ergebnis von 32,6 Mio. Euro sind im Wesentlichen um 23,9 Mio. Euro niedrigere Gesamtkosten sowie um 8,7 Mio. Euro höhere Erlöse als geplant. Die niedrigeren Gesamtkosten sind begründet durch die nicht in vollem Umfang erforderliche Inanspruchnahme der im Haushaltsplan 2015 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 59,6 Mio. Euro. Gegenüber der Planung wurden tatsächlich Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 41,1 Mio. Euro bewilligt. Des Weiteren erhöhten nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen des Vorjahres das Bewilligungsvolumen und die Produktabgeltung des laufenden Jahres. Diese haben 2015

die Soll-Gesamtkosten um rund 5,4 Mio. Euro erhöht. Die gestiegenen Erlöse in Höhe von 8,7 Mio. Euro beruhen vornehmlich auf Bewilligungsreduzierungen bei einzelnen Projekten.

Das positive Ergebnis in Höhe von insgesamt 26,6 Mio. Euro beim Produkt „Allgemeine Vollzugsaufgaben“ in Einzelplan 03 (HMdIS, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) resultiert einerseits aus 12,1 Mio. Euro höheren Erlösen und andererseits aus 14,5 Mio. Euro geringeren Gesamtkosten als geplant. Die höheren Erlöse ergeben sich hauptsächlich aus dem Methodenwechsel bei der Rückstellungsberechnung der Lebensarbeitszeitkonten (LAK). Die neue Methode führte im Jahr 2015 zu einer einmaligen Herabsetzung der Rückstellung. Die niedrigeren Gesamtkosten sind durch geringere Aufwendungen im Bereich der Rückstellungen für Urlaub und Überstunden, für den Digitalfunk sowie für Dieselkraftstoff begründet.

Beim Förderprodukt „Soziale Wohnraumförderung“, abgebildet in Einzelplan 09 (HMUKLV, Kapitel 09 24 Förderung im Bereich Städtebau und Wohnungswesen), resultiert das positive Ergebnis in Höhe von 25,4 Mio. Euro im Wesentlichen aus den niedrigeren Gesamtkosten von 21,2 Mio. Euro. Die Abweichung ergibt sich aus einer geringeren Nachfrage für das Förderprodukt als geplant. Die Fördermittel (Kompensationsmittel des Bundes) werden als Landesmittel von der WIBank treuhänderisch verwaltet. Die Übertragung der Fördermittel auf die WIBank wird beim Land kostenwirksam geplant und erfasst. Zum Stichtag 31. Dezember werden bei der WIBank nicht verausgabte Fördermittel dem Land kostenmindernd als Finanzanlagevermögen zurückübertragen. Buchungstechnisch reduzieren sich dadurch die im Leistungsplan ausgewiesenen Gesamtkosten.

Das Förderprodukt „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Krankenhausbauprogramms“ 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 21,5 Mio. Euro. Diese ergeben sich aus um 8,9 Mio. Euro niedrigeren Gesamtkosten, da aufgrund aufwendiger baufachlicher Prüfungen Bewilligungen nicht über das gesamte Programmvolumen ausgesprochen werden konnten. Zusätzlich entstanden um 12,6 Mio. Euro höhere Erlöse, die hauptsächlich

lich aus der Ausbuchung von bewilligten Maßnahmen resultierten. Diese werden nicht in der vereinbarten Form realisiert.

Das Förderprodukt „Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm (HIAP) – Agrarumwelt/Naturschutz“ ist im Fördermittelbuchungskreis des Einzelplans 09 (HMUKLV, Kapitel 09 23 Förderung im Bereich Landwirtschaft und Verbraucherschutz) ausgewiesen. Das positive Ergebnis des HIAP-Förderprodukts in Höhe von 21,0 Mio. Euro resultiert zum einen aus den gegenüber der Planung um 63,6 Mio. Euro höheren Erlösen und zum anderen aus den um 42,5 Mio. Euro höheren Gesamtkosten. Die Bewilligungsbescheide zu HIAP enthalten Ausstiegsklauseln, um von Landesseite die Beendigung des Programms mit Auszahlungen im Jahr 2015 sicherstellen zu können. Nach den letzten Zahlungen wurden zum 31. Dezember 2015 grundsätzlich alle noch offenen Verbindlichkeiten aus Bewilligungen und die dazugehörigen Forderungen gegenüber der EU und dem Bund ausgebucht. Der Wegfall der Verbindlichkeiten führte zu den genannten Erlösen. Durch den Verzicht auf die Forderungen entstanden die Kosten. Das positive Ergebnis zeigt den Landesanteil an den ausgebuchten HIAP-Bewilligungen.

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 2015 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2015 zusammengefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.¹² Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Der Rechnungshof hat die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug zu Vergleichszwecken ergänzt. Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichti-

¹² In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produkthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben.

gen, dass die justizspezifischen Erträge und Aufwendungen aus dem Verfahrensbereich und bestimmte Erträge und Aufwendungen der Legislative nicht enthalten sind. Außerdem handelt es sich – im Gegensatz zur Ergebnisrechnung des Gesamtabschlusses – um nicht konsolidierte Werte.

Tabelle 2–6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	21.037,0	20.361,8	675,1	3,3
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	233,0	297,0	-64,0	-21,6
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	5.736,4	5.358,6	377,8	7,1
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	36.248,1	29.529,8	6.718,3	22,8
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	10,5	19,4	-8,9	-45,9
Sonstige Erträge	3.858,6	1.804,3	2.054,2	113,8
Summe Erträge	67.123,5	57.370,9	9.752,6	17,0
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	35.274,8	28.640,3	6.634,5	23,2
Personalaufwand	12.450,7	12.088,2	362,5	3,0
Abschreibungen	595,2	598,2	-3,0	-0,5
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	5.969,2	6.297,0	-327,9	-5,2
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	6.707,7	6.248,3	459,4	7,4
Sonstige Aufwendungen	3.155,6	2.047,7	1.107,9	54,1
Summe Aufwendungen	64.153,2	55.919,7	8.233,4	14,7
Verwaltungsergebnis	2.970,4	1.451,2	1.519,2	104,7
Erträge aus Beteiligungen	1.241,1	381,9	859,2	224,9
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	123,7	31,0	92,7	299,1
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	254,5	79,5	175,0	220,0
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wert- papiere des Umlaufvermögens	74,5	12,6	61,9	489,9
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	411,9	18,7	393,2	2.100,8
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	17.974,7	10.518,7	7.456,1	70,9
Finanzergebnis	-16.841,9	-10.057,6	-6.784,3	67,5
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-13.871,5	-8.606,4	-5.265,2	61,2
Außerordentliche Erträge	418,6	127,5	291,1	228,3
Außerordentliche Aufwendungen	1.182,2	775,0	407,2	52,5
Außerordentliches Ergebnis	-763,6	-647,5	-116,1	17,9
Steuern	20,0	15,6	4,4	28,1
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-646,1	-154,1	-492,1	319,4
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-15.301,2	-9.423,5	-5.877,7	62,4

Das Jahresergebnis ist mit –15.301,2 Mio. Euro negativ und weicht gegenüber dem Haushaltsplan um –5.877,7 Mio. Euro ab. Das negative Planergebnis in Höhe von –9.423,5 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2015 erwartete Eigenkapitalveränderung wider.

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug lassen sich im Wesentlichen auf zwei gegenläufige Effekte zurückführen. Das Verwaltungsergebnis liegt um 1.519,2 Mio. Euro über dem Planansatz. Das Finanzergebnis ist 6.784,3 Mio. Euro schlechter als geplant. Die Posten Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit enthalten jeweils die in Anspruch genommene bzw. gewährte Produktabgeltung und können bei einer konsolidierten Betrachtungsweise außer Acht gelassen werden.

2.2.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Tabelle 2–7: 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	21.005,4	20.337,5	667,9	3,3
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	233,0	297,0	–64,0	–21,6
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	4.022,0	3.722,1	299,8	8,1
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	19.536,1	13.083,4	6.452,7	49,3
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Erträge	2.597,8	1.010,4	1.587,4	157,1
Summe Erträge	47.394,3	38.450,4	8.943,9	23,3
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	32.731,0	26.348,4	6.382,6	24,2
Personalaufwand	2.602,1	2.191,2	410,9	18,8
Abschreibungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	5.969,2	6.297,0	–327,9	–5,2
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	2.716,7	2.195,9	520,8	23,7
Sonstige Aufwendungen	623,5	90,6	532,9	587,9
Summe Aufwendungen	44.642,5	37.123,2	7.519,2	20,3
Verwaltungsergebnis	2.751,8	1.327,2	1.424,6	107,3
Erträge aus Beteiligungen	1.240,9	381,2	859,7	225,5
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	120,5	29,7	90,8	306,2

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	247,1	75,2	171,9	228,6
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	70,4	5,8	64,6	1.111,4
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	411,9	18,7	393,2	2.100,8
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	17.639,3	10.460,3	7.179,0	68,6
Finanzergebnis	-16.513,2	-9.998,7	-6.514,4	65,2
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-13.761,4	-8.671,6	-5.089,8	58,7
Außerordentliche Erträge	53,8	3,9	49,9	1.265,4
Außerordentliche Aufwendungen	794,8	695,1	99,7	14,3
Außerordentliches Ergebnis	-741,0	-691,2	-49,8	7,2
Steuern	16,8	13,1	3,7	28,2
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-451,0	-51,4	-399,6	777,0
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-14.970,1	-9.427,3	-5.542,9	58,8

Das Verwaltungsergebnis hat sich vor allem aufgrund höherer sonstiger Erträge (+1.587,4 Mio. Euro) verbessert. Verantwortlich hierfür sind überwiegend höhere Auflösungen von Rückstellungen, weil der Rückstellungsgrund entfallen ist bzw. im Bereich der Beihilfen die Kostendynamik anzupassen war. Das Finanzergebnis ist insbesondere durch höhere Zinsen und ähnliche Aufwendungen (+7.179,0 Mio. Euro) belastet. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus der Abzinsung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen aufgrund der Anpassung des Diskontierungszinssatzes.

2.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 2.1.2 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 2–8: Überleitung des Jahresergebnisses 2015

	Ist 2015 Mio. Euro	
Leistungsergebnis		206,3
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)		–14.957,7
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge		–549,8
Jahresergebnis Haushaltsrechnung		–15.301,2
Nicht berücksichtigte Aktualisierungen	0,2	
Konsolidierungsbedingte Anpassungen	279,2	
Sonstige Anpassungen	649,3	
Summe weitere Anpassungen		928,7
Jahresergebnis Gesamtabchluss		–14.372,5

Die sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten und sonstigen Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert. Im Haushaltsjahr 2015 wird in den sonstigen Anpassungen die Bildung von zwei Rückstellungen berücksichtigt, die auf Gesamt- und Teilkonzernebene zutreffend bereits im Haushaltsjahr 2014 ausgewiesen wurden. Es handelt sich hierbei um die Rückstellungen für Prozess- und Prozesskostenrisiken aus dem Rechtsstreit mit der RWE Power AG, Essen, (226,8 Mio. Euro) sowie um die Rückstellung für drohende Verluste aus Zinsswaps mit einseitigen Kündigungsrechten der Geschäftspartner (422,5 Mio. Euro).

3 Ergebnisausweis

Das Land nutzt die Doppik und die Kameralistik. Zwischen beiden Systemen gibt es sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass die Kameralistik nur die Kernverwaltung betrachtet. Kameral werden Landesbetriebe und Universitäten nur mit ihrem Zuschuss aus dem oder ihrer Abführung an den Landeshaushalt abgebildet. Der doppische Gesamtabschluss bezieht vollständig die Landesbetriebe und Universitäten ein.

Die Erträge beliefen sich im doppischen Gesamtabschluss im Jahr 2015 auf 30.271 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen in der kameralen Haushaltsrechnung lagen bei 24.512 Mio. Euro.

Die Aufwendungen im Gesamtabschluss fielen im Jahr 2015 mit 44.644 Mio. Euro höher aus als die bereinigten Ausgaben in der Haushaltsrechnung mit 24.480 Mio. Euro. Ein Grund für die große Differenz waren die Auswirkungen der Änderung des Diskontierungszinses für die Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von 14.078 Mio. Euro.

Das Land sollte das Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße verwenden. Das Jahresergebnis ist ein Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik. Anzustreben ist ein ausgeglichenes Jahresergebnis (doppischer Haushaltsausgleich).

Im Jahr 2015 wurde ein Jahresfehlbetrag von 14.373 Mio. Euro ausgewiesen. Ohne die Ergebnisbelastungen aus der Änderung des Diskontierungszinses hätte der Jahresfehlbetrag bei 294 Mio. Euro gelegen. Das Land könnte durch geeignete Steuerungsmaßnahmen etwa bei nicht genommenem Urlaub, Überstunden und Lebensarbeitszeitkonten künftige Jahresergebnisse entlasten.

3.1 Kameralistik und Doppik

Hessen ist eines von wenigen Ländern, das neben der Kameralistik auch die Doppik nutzt. Beide Systeme werden häufig als Gegensatz dargestellt. Tatsächlich weisen sie jedoch auch Gemeinsamkeiten auf. So bilden die kamera-

len Einnahmen und die in der doppischen Finanzrechnung (siehe Abschnitt 4) ausgewiesenen Einzahlungen gleichermaßen einen Zufluss liquider Mittel ab. Die Ausgaben und Auszahlungen stellen jeweils einen Abfluss liquider Mittel dar. Die in der Kameralistik im Vordergrund stehende Gegenüberstellung von Mittelzuflüssen und Mittelabflüssen kann auch von der doppischen Finanzrechnung geleistet werden.

Die Doppik bietet jedoch mit der Vermögensrechnung (siehe Abschnitt 5) und der Ergebnisrechnung zusätzliche Informationen. In der Vermögensrechnung wird deutlich, wie hoch das Vermögen und die Schulden des Landes sind. Die Kameralistik zeigt in der Haushaltsrechnung durch Erfassung der Haushaltschulden und Kassenkredite nur einen Ausschnitt der Vermögensrechnung. In der Ergebnisrechnung werden die Erträge und Aufwendungen erfasst. Zwischen den doppischen Erträgen und Aufwendungen sowie den kameralen Einnahmen und Ausgaben gibt es sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Sie werden für die Erträge und Einnahmen in Abschnitt 3.2 und für die Aufwendungen und Ausgaben in Abschnitt 3.3 erläutert.

Der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen ist das Jahresergebnis. Im Rahmen der geltenden Bilanzierungsvorschriften sollte das Jahresergebnis vom Land als Steuerungsgröße genutzt werden (siehe Abschnitt 3.4). Bei einem ausgeglichenen Jahresergebnis gilt der Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit als eingehalten. Ein ausgeglichenes Jahresergebnis wird auch als doppischer Haushaltsausgleich bezeichnet.

3.2 Vergleich der Einnahmen und Erträge

Begriffserklärung: Einnahmen und Erträge

Einnahmen im kameralen Sinne entsprechen weitestgehend dem doppischen Begriff der Einzahlungen. Sie bezeichnen den Zufluss an liquiden Mitteln, wozu neben Steuern, Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und Zuschüssen auch Einnahmen aus Schuldenaufnahmen und haushaltstechnische Verrechnungen gehören. Entnahmen aus kameralen Rücklagen werden ohne direkten Geldeingang als Einnahmen gebucht.

In der Doppik werden in Geld bewertete Vermögensmehrungen innerhalb eines Geschäftsjahres als Ertrag erfasst. Man spricht auch vom Ressourcen-

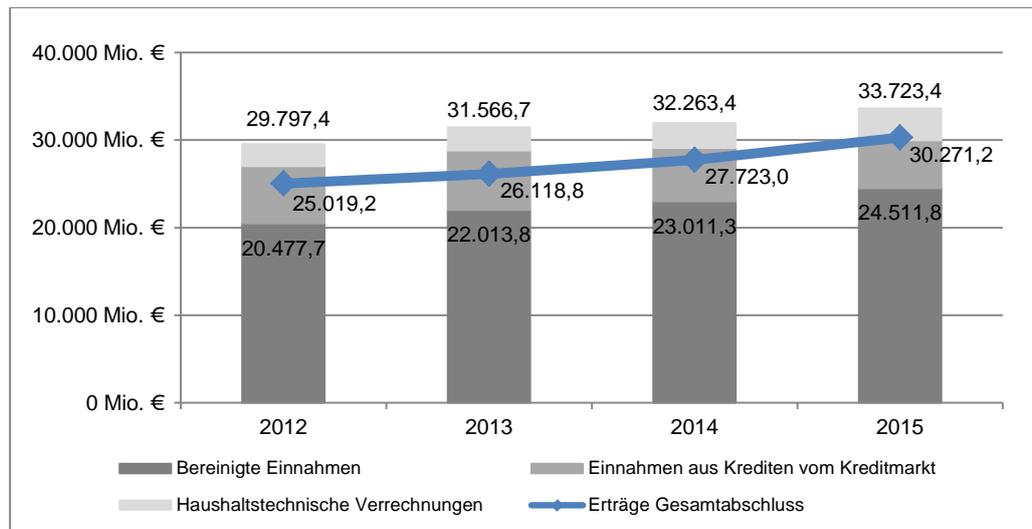
aufkommen. Zu den Erträgen gehören sowohl Einnahmen aus Steuern, Verwaltungstätigkeit, Zuweisungen und Zuschüssen als auch Erträge aus Bestandserhöhungen und der Auflösung von Rückstellungen. Schuldenaufnahmen und Entnahmen aus kameralen Rücklagen führen zwar zu Einnahmen, jedoch nicht zu Erträgen. Bei der Erstellung des Gesamtabchlusses werden Erträge und Aufwendungen, die aus Verrechnungen zwischen Teilkonzernen entstanden sind, eliminiert (sogenannte Konsolidierung). Die kameralen Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen sind daher nicht in den Erträgen enthalten.

Die Erträge umfassen auch die Erträge der Landesbetriebe und Universitäten. Sie sind in den kameralen Einnahmen nur in Höhe der Gewinnabführungen an den Landeshaushalt enthalten.

Größere inhaltliche Ähnlichkeiten mit den Erträgen haben die bereinigten Einnahmen. Es handelt sich hierbei um die Einnahmen, die um die Schuldenaufnahmen, Rücklagenentnahmen und haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt worden sind.

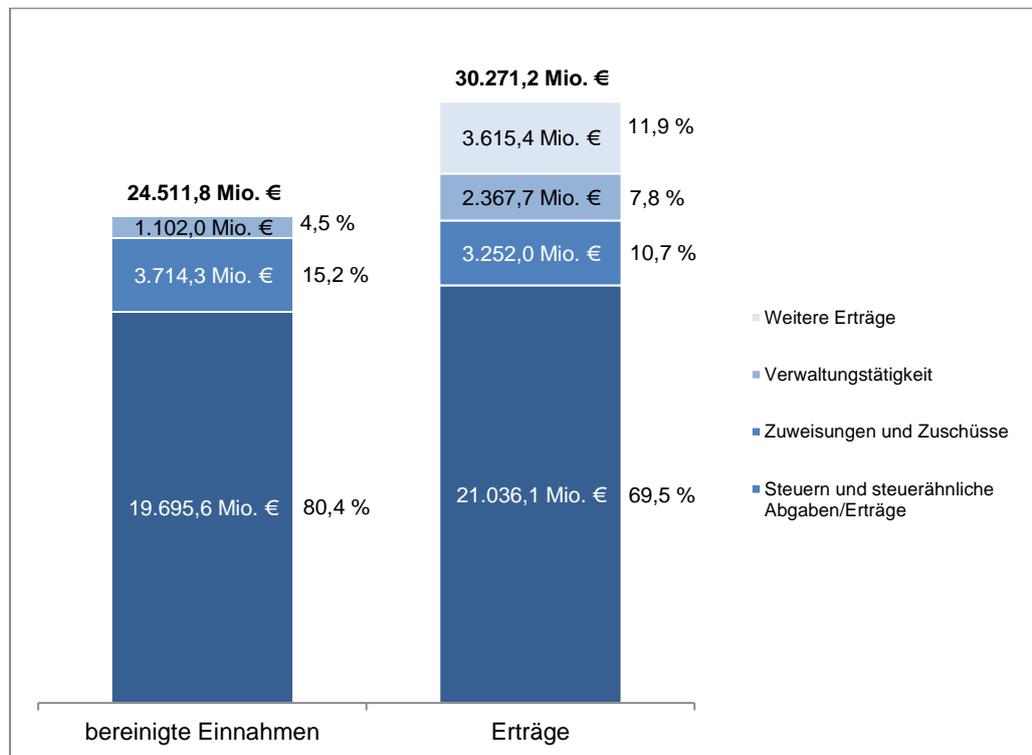
Abbildung 3-1 zeigt die Entwicklung der Einnahmen und der bereinigten Einnahmen des kameralen Landeshaushalts in den Jahren 2012 bis 2015 sowie die Entwicklung der Erträge des doppelischen Gesamtabchlusses. Die Erträge sind in allen Jahren höher als die bereinigten Einnahmen, weil sie zusätzlich auch die Erträge der Landesbetriebe und Universitäten und die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen berücksichtigen. Betragsmäßig bewegten sich die Erträge in allen Jahren zwischen den Einnahmen und den bereinigten Einnahmen. Im Betrachtungszeitraum stiegen die Erträge um 21,0 Prozent. Die bereinigten Einnahmen wuchsen um 19,7 Prozent.

Abbildung 3-1: Entwicklung der Einnahmen des Landeshaushalts und der Erträge des Gesamtabschlusses



Für den Vergleich der Struktur der bereinigten Einnahmen mit den Erträgen wurden beide in vier inhaltlich vergleichbare Kategorien unterteilt. Die Steuern und steuerähnlichen Abgaben/Erträge bilden jeweils den größten Block. Die Anteile der einzelnen Kategorien an den bereinigten Einnahmen und den Erträgen gehen aus Abbildung 3-2 hervor.

Abbildung 3-2: Vergleich der Struktur der bereinigten Einnahmen und der Erträge des Jahres 2015

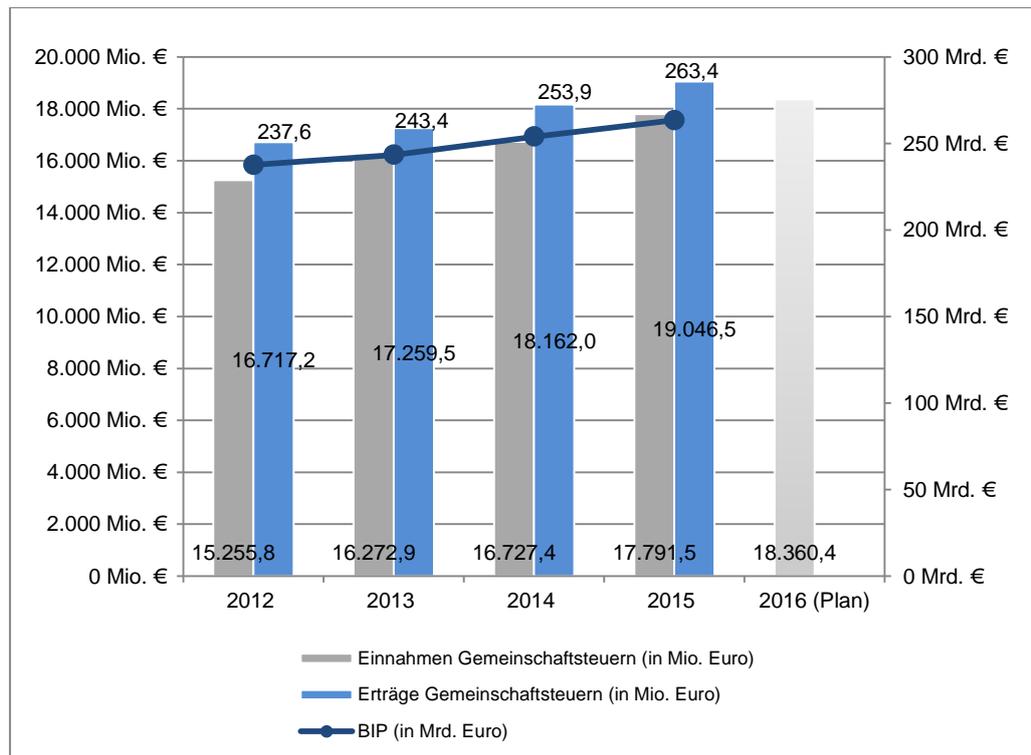


Steuern und steuerähnliche Abgaben/Erträge

Die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern werden sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Erträgen erfasst. Die Differenz zwischen den Steuereinnahmen und den Steuererträgen von 1.340,6 Mio. Euro resultierte fast vollständig aus Kindergeldzahlungen. Das Kindergeld wird von den Arbeitgebern ausgezahlt. Sie verrechnen die Auszahlung mit der Lohnsteuerabführung an das Finanzamt, wodurch die Steuereinnahmen gemindert werden. Als Ertrag wird der ungeminderte Lohnsteuerbetrag erfasst. Die Kindergeldzahlung wird als Aufwand aus Zuweisungen und Zuschüssen gebucht. Die Doppik zeichnet damit in diesem Bereich ein ungekürztes Bild der Steuern.

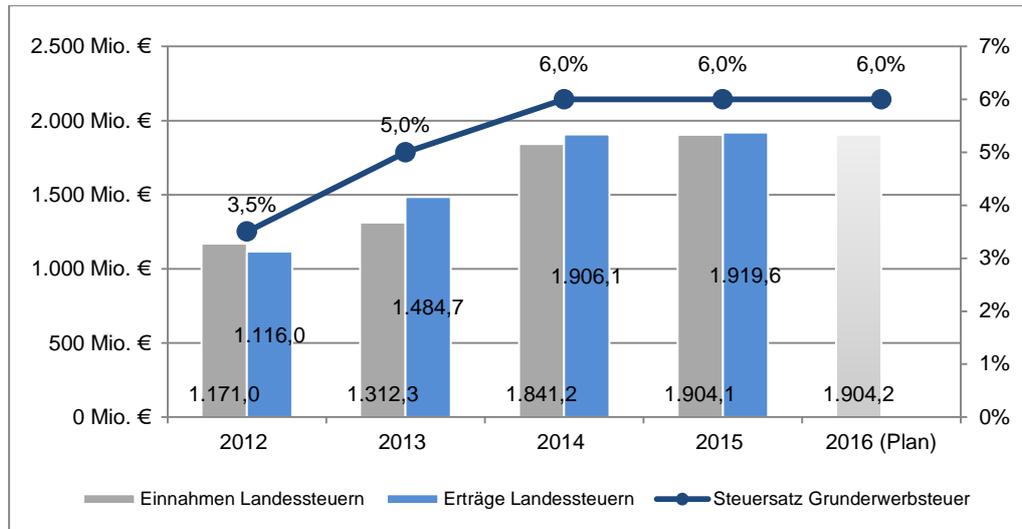
Rund 90 Prozent der Steuereinnahmen und Steuererträge entfielen auf die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern. Abbildung 3-3 zeigt ihre Entwicklung und die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts seit dem Jahr 2012. Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen lag vor allem im Wirtschaftswachstum Hessens begründet. Im Jahr 2015 legte das nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes um 3,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu. Hinzu kommt ein stabiler Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt 2015 in Hessen bei 6,1 Prozent. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt hat z. B. positive Auswirkungen auf das Aufkommen der Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war mit einem Anteil von etwa 40 Prozent die aufkommensstärkste Gemeinschaftsteuer des Landes. Den zweithöchsten Anteil an den Steuereinnahmen und -erträgen hatte die Umsatzsteuer mit rund 25 Prozent.

Abbildung 3-3: Entwicklung des Gemeinschaftsteueraufkommens und des Bruttoinlandsprodukts



Die Landessteuern verzeichneten mit rund 10 Prozent der Steuereinnahmen und Steuererträge einen deutlich geringeren Anteil als die Gemeinschaftsteuern. Innerhalb der Landessteuern war die Grunderwerbssteuer die wichtigste Steuerart (rund 60 Prozent der gesamten Landessteuern). Ihr Aufkommen kann die Landesregierung über den Grunderwerbsteuersatz beeinflussen. Die Erbschaftsteuer war die zweitwichtigste Landessteuer (rund 30 Prozent der gesamten Landessteuern). Sie unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und kann von der Landesregierung nur indirekt über den Bundesrat beeinflusst werden. Abbildung 3-4 dokumentiert die Entwicklung des Landessteueraufkommens und des Grunderwerbsteuersatzes in den Jahren 2012 bis 2015.

Abbildung 3-4: Entwicklung des Landessteueraufkommens (inkl. steuerähnliche Abgaben) und des Grunderwerbsteuersatzes

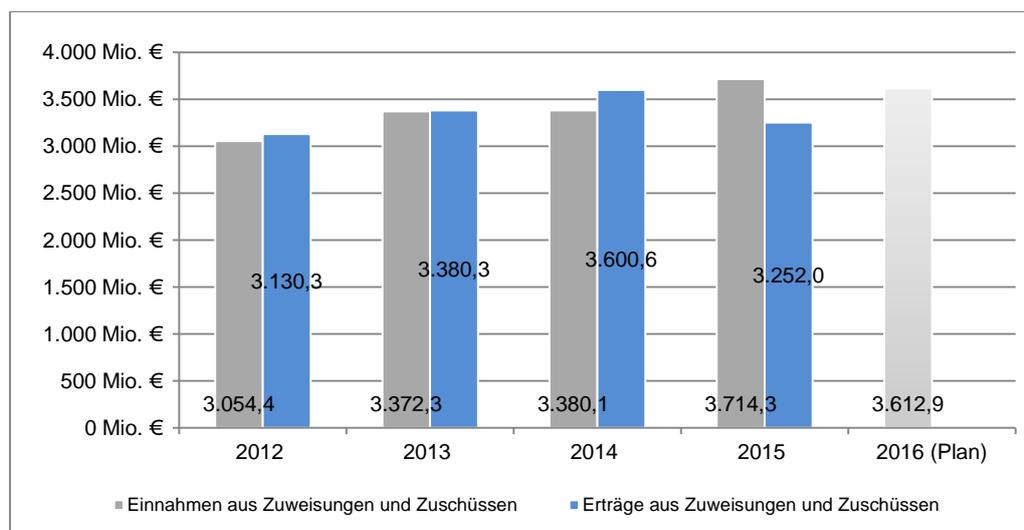


Einnahmen und Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen

Unter den Einnahmen bzw. Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen¹³ sind die Zuweisungen und Zuschüsse der EU, des Bundes, der Gemeinden und anderer Bereiche (Fördermittel) zusammengefasst. Der Unterschied zwischen Einnahmen und Erträgen beruhte insbesondere auf dem im Jahr 2015 durch die Umsetzung der Standards staatlicher Doppik geänderten Ausweis der Kostenerstattungen (z. B. für Erstattungen des Bundes für BAföG-Darlehen). Sie waren erstmals im Jahr 2015 mit 569,1 Mio. Euro in der Kategorie „Weitere Erträge“ und damit nicht mehr in den Zuweisungen und Zuschüssen enthalten. Zuvor waren die Einnahmen und Erträge jeweils ähnlich hoch, wie Abbildung 3-5 verdeutlicht.

¹³ Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen beinhalten die Positionen der Ergebnisrechnung: Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen und Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen.

Abbildung 3-5: Entwicklung der Einnahmen und der Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen



Einnahmen und Erträge aus Verwaltungstätigkeit

Abbildung 3-6 vergleicht die Einnahmen und Erträge aus Verwaltungstätigkeit. Unter die Einnahmen aus Verwaltungstätigkeit fallen z. B. Gebühren, Geldstrafen, Zwangsgelder sowie Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit bilden inhaltlich ähnliche Positionen ab.¹⁴

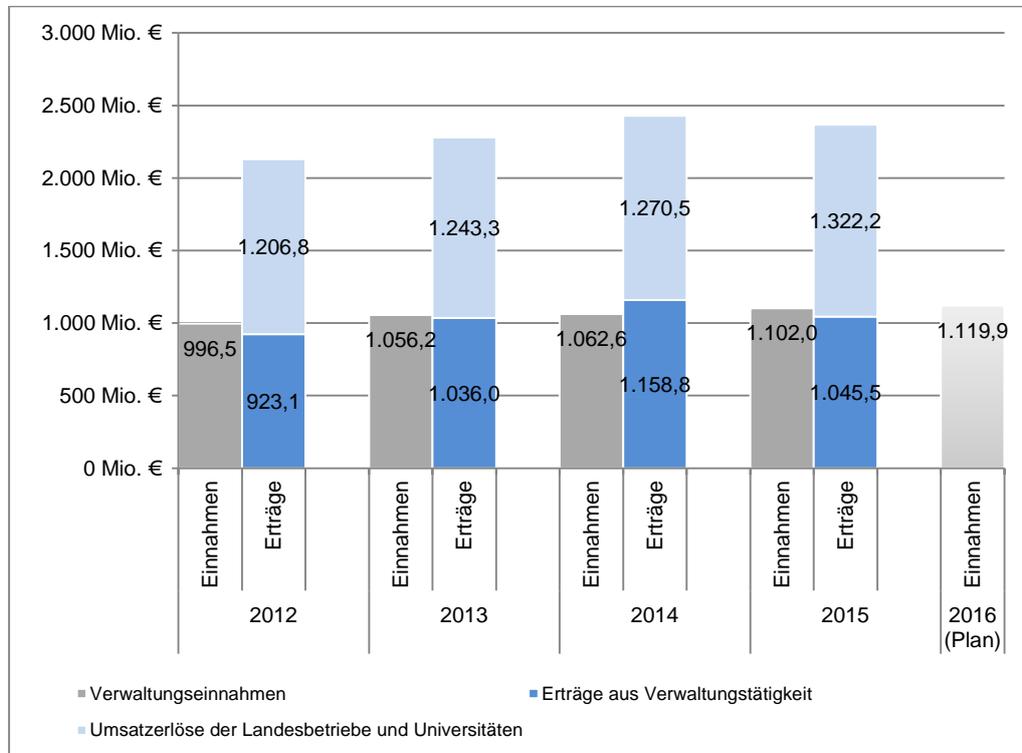
Die Differenz zwischen den Einnahmen aus Verwaltungstätigkeit und den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit von 1.265,7 Mio. Euro beruhte auf den Erträgen der Landesbetriebe und Universitäten. Sie sind nicht in den Haushaltseinnahmen enthalten. Kameral werden Landesbetriebe und Universitäten nur mit ihrem Zuschuss aus dem oder ihrer Abführung an den Landeshaushalt abgebildet. Der Gesamtabschluss hingegen umfasst alle Geschäftsvorfälle und damit ebenso die Erträge und Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten.

Zu den Erträgen der Landesbetriebe gehörten u. a. Spieleinnahmen und Spielscheingebühren der Hessischen Lotterieverwaltung (642,4 Mio. Euro) und Erlöse aus dem Holzverkauf (114,3 Mio. Euro). Die Hochschulen erzielten aus Leistungen gegenüber Dritten Erlöse von 463,9 Mio. Euro. Abbildung 3-6 veranschaulicht, dass die Erträge aus Verwaltungstätigkeit ohne die Erträge

¹⁴ Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit beinhalten die Positionen der Ergebnisrechnung: Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse, Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens und sonstige Zinsen und ähnliche Erträge.

der Landesbetriebe und Universitäten in etwa die gleiche Höhe hatten wie die Einnahmen aus Verwaltungstätigkeit.

Abbildung 3-6: Entwicklung der Einnahmen und der Erträge aus Verwaltungstätigkeit sowie der Umsatzerlöse der Landesbetriebe und Universitäten



Weitere Erträge

Mit 66,7 Prozent hatten die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen den größten Anteil an den weiteren Erträgen.¹⁵ Rückstellungen dienen der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen, deren konkrete Höhe und/oder Fälligkeit unbekannt sind, z. B. Zuordnung von Pensionen und Beihilfen zur aktiven Dienstzeit der Beamten. Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen entstehen, wenn der Rückstellungsbetrag den tatsächlichen Aufwand übersteigt oder der Grund für die Rückstellung entfällt.

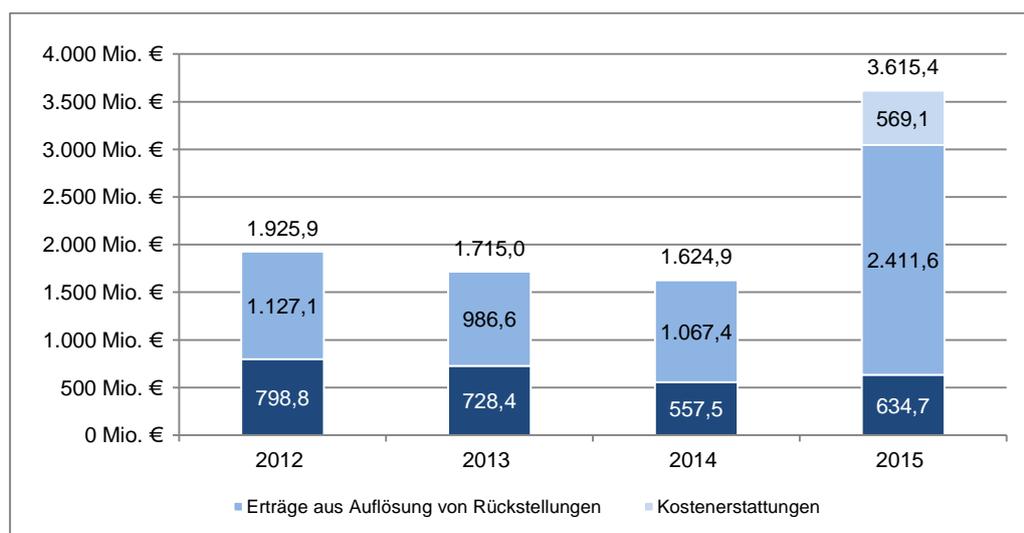
Die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen von 2.411,6 Mio. Euro setzten sich aus der Auflösung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen (1.770,1 Mio. Euro) und der Auflösung von sonstigen Rückstellungen

¹⁵ Die weiteren Erträge setzen sich zusammen aus den Positionen der Ergebnisrechnung: Bestandsveränderungen, aktivierte Eigenleistungen, sonstige Erträge, Erträge aus Beteiligungen und außerordentliche Erträge.

(641,4 Mio. Euro) zusammen. Die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen werden aufgelöst, wenn z. B. aufgrund des Ablebens der anspruchsberechtigten Person der Rückstellungsgrund entfallen ist. Darüber hinaus war im Bereich der Beihilfen die Kostendynamik anzupassen.

Abbildung 3-7 stellt die Entwicklung der weiteren Erträge dar. Dabei werden die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen gesondert ausgewiesen.

Abbildung 3-7: Entwicklung der weiteren Erträge



3.3 Vergleich der Ausgaben und Aufwendungen

Begriffserklärung: Ausgaben und Aufwendungen

Ausgaben im kameralen Sinne bezeichnen überwiegend den Abfluss liquider Mittel. Sie entsprechen weitestgehend dem doppelten Begriff der Auszahlungen. Ausgaben werden z. B. für Personal, Verwaltungstätigkeit, Zuweisungen und Zuschüsse, Investitionen, aber auch für die Tilgungen an den Kreditmarkt und für haushaltstechnische Verrechnungen gebucht. Zuführungen zu kameralen Rücklagen werden ohne direkten Geldfluss als Ausgabe erfasst.

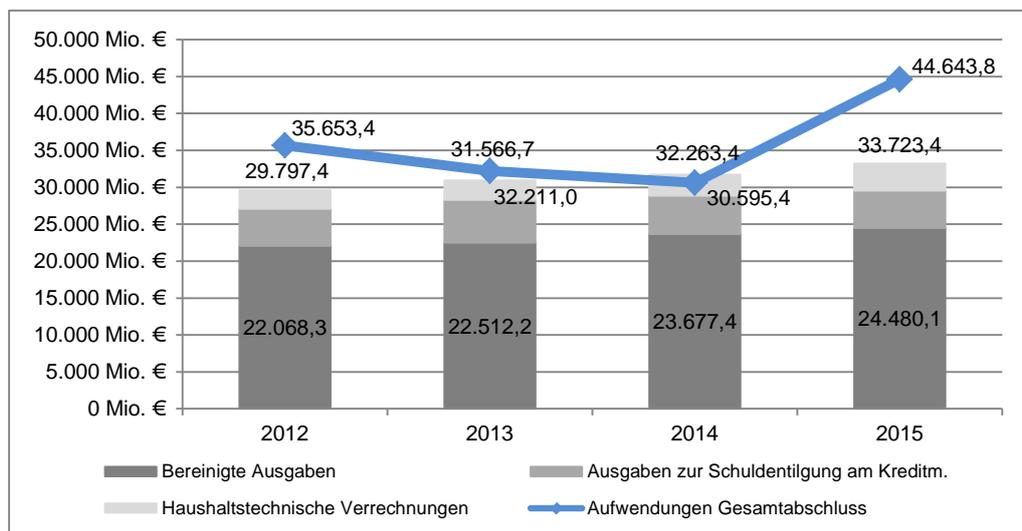
Aufwendungen bezeichnen den Ressourcenverbrauch eines Geschäftsjahrs. Dazu gehören sowohl Ausgaben für Personal, Verwaltungstätigkeit, Zuweisungen und Zuschüsse als auch Zuführungen zu Rückstellungen (insbesondere zum Aufbau von Pensions- und Beihilferückstellungen für Beamte im aktiven Dienst). Schuldentilgungen und Zuführung zu kameralen Rücklagen

führen nicht zu Aufwendungen. Bei der Erstellung des Gesamtabchlusses werden Erträge und Aufwendungen, die aus Verrechnungen zwischen Teilkonzernen entstanden sind, eliminiert (sogenannte Konsolidierung). Die kameralen Ausgaben aus haushaltstechnischen Verrechnungen sind daher nicht in den Aufwendungen enthalten.

Die Aufwendungen umfassen auch die Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten. Sie sind in den kameralen Ausgaben nur mit dem geleisteten Zuschuss aus dem Landshaushalt enthalten. Ein weiterer Unterschied liegt im Zeitpunkt der Berücksichtigung von Investitionen. In der Kameralistik werden die Investitionen zum Zeitpunkt des Mittelabflusses als Ausgabe erfasst. Das Gegenstück zu den Investitionsausgaben sind in der Doppik die Anschaffungs- und Herstellungskosten. Sie werden als Abschreibungen aufwandswirksam auf die Nutzungsdauer verteilt.

Die Entwicklung der Ausgaben und der bereinigten Ausgaben des kameralen Landshaushalts in den Jahren 2012 bis 2015 zeigt Abbildung 3-8. Dargestellt ist darin auch die Entwicklung der Aufwendungen des doppischen Gesamtabchlusses.

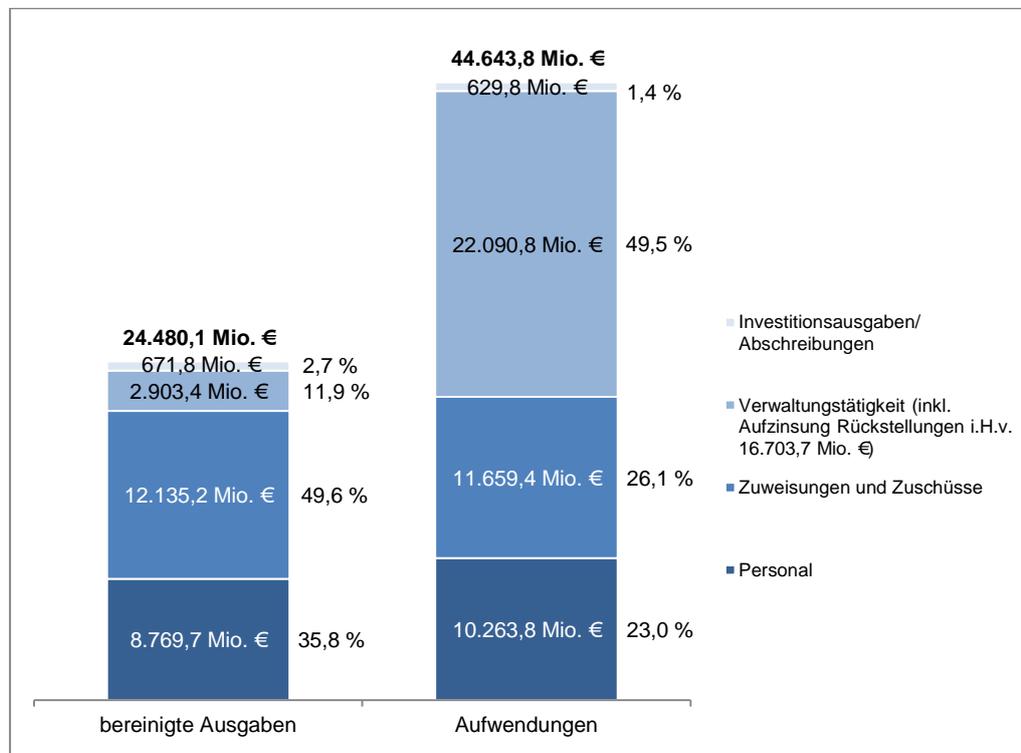
Abbildung 3-8: Entwicklung der Ausgaben des Landshaushalts und der Aufwendungen des Gesamtabchlusses



Die bereinigten Ausgaben wurden für den Vergleich mit den Aufwendungen in vier inhaltlich vergleichbare Kategorien unterteilt. Dabei zeigen sich zum Teil

erheblich Unterschiede zwischen den Anteilen der Kategorien. Die Anteile der einzelnen Kategorien für das Jahr 2015 gehen aus Abbildung 3-9 hervor.

Abbildung 3-9: Vergleich der Struktur der bereinigten Ausgaben und der Aufwendungen des Jahres 2015



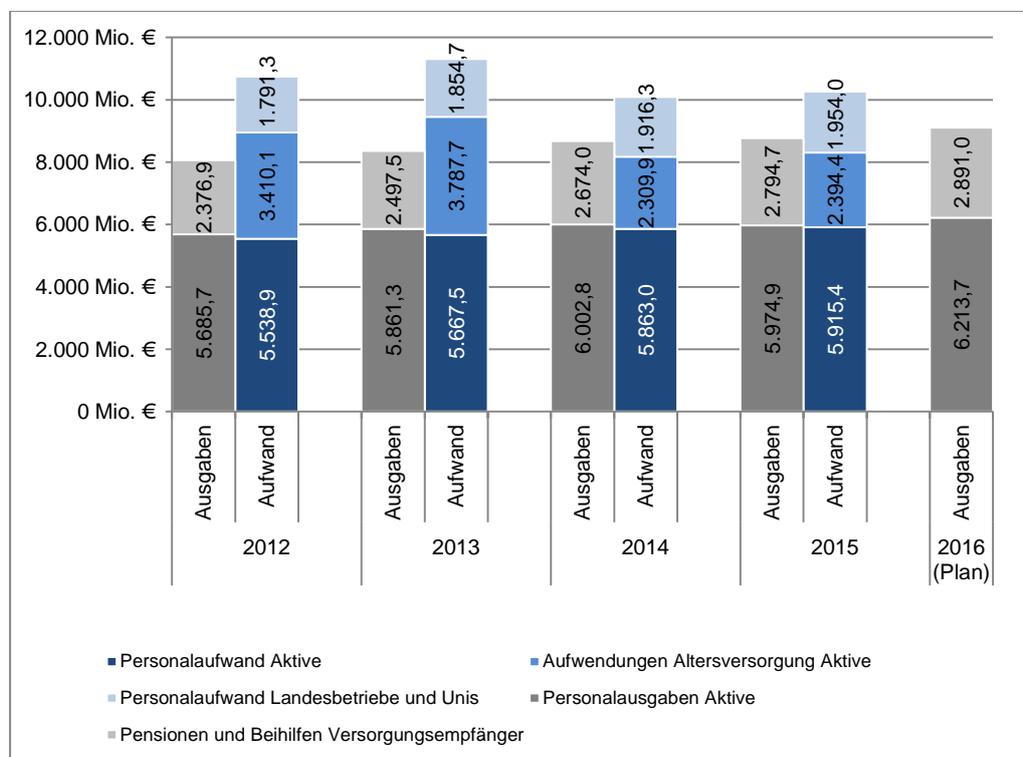
Personalausgaben und Personalaufwand

Um die Personalausgaben mit dem Personalaufwand vergleichen zu können, werden sie in Personalausgaben für Beschäftigte im aktiven Verwaltungsdienst und Pensions- und Beihilfezahlungen an Versorgungsempfänger unterteilt. Den Pensions- und Beihilfezahlungen an Versorgungsempfänger steht kein entsprechender Aufwand gegenüber. Im Jahr der Auszahlungen werden die bestehenden Pensionsrückstellungen erfolgsneutral in Anspruch genommen.

Dennoch sind im Personalaufwand Aufwendungen für die Altersversorgung enthalten. Dabei handelt es sich um die Aufwendungen zum Aufbau von Pensions- und Beihilferückstellungen für Beamte im aktiven Dienst. Darüber hinaus setzt sich der Personalaufwand aus dem Personalaufwand für Beschäftigte im aktiven Verwaltungsdienst und dem Personalaufwand für Beschäftigte bei Landesbetrieben und Universitäten zusammen. Kameral wird statt der ge-

samtlichen Ausgaben der Landesbetriebe und Universitäten nur ihr Zuschuss aus dem Landeshaushalt abgebildet. Der Gesamtabschluss hingegen umfasst alle in den Landesbetrieben und Universitäten entstandenen Aufwendungen.

Abbildung 3-10: Entwicklung der Personalausgaben und des Personalaufwands



Ausgaben und Aufwand für Zuweisungen und Zuschüsse

Die Ausgaben und Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse¹⁶ umfassen den Kommunalen Finanzausgleich, den Länderfinanzausgleich und die Förderprogramme des Landes. Abbildung 3-11 zeigt bei den Ausgaben die Zuweisungen und Zuschüsse an Landesbetriebe und Universitäten gesondert. Da es sich bei den Zuweisungen und Zuschüssen an Landesbetriebe und Universitäten um konzerninterne Geschäftsvorfälle handelt, sind sie zu konsolidieren. Der Gesamtabschluss enthält daher keine Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse an Landesbetriebe und Universitäten.

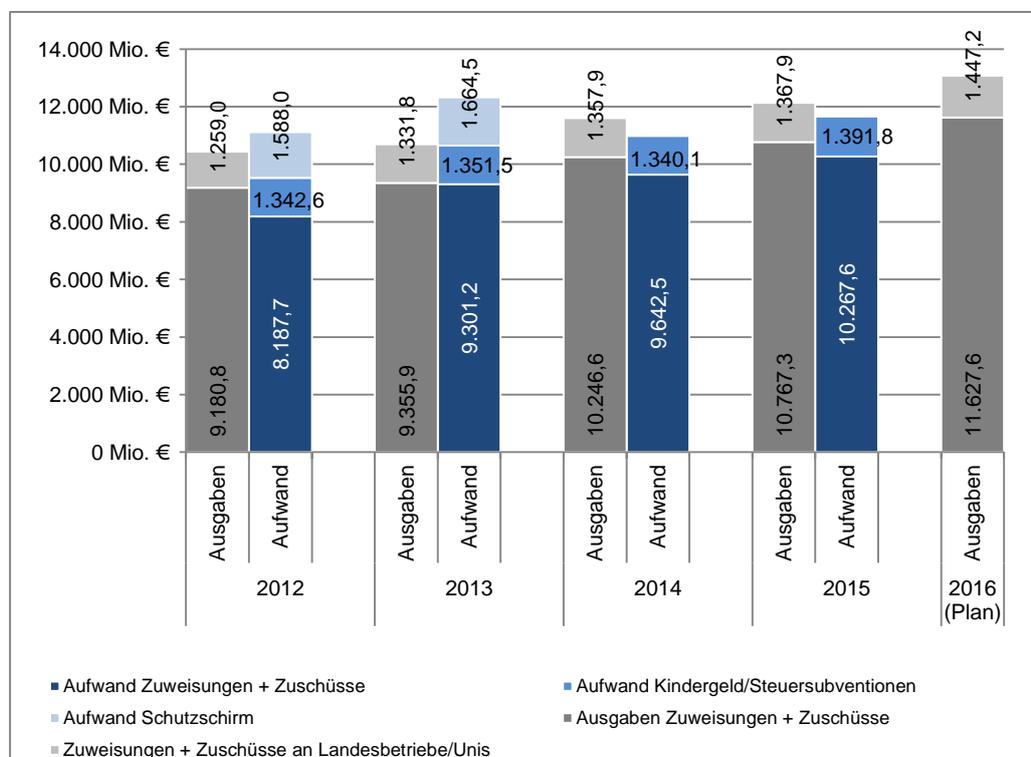
In Abbildung 3-11 werden der Aufwand für Kindergeld und Steuersubventionen und der Aufwand für den Kommunalen Schutzschirm separat dargestellt.

¹⁶ Die Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen umfassen die Positionen der Ergebnisrechnung: Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen und Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen

Die Ausgaben für Kindergeldzahlungen und Steuersubventionen werden kameral im Wesentlichen mit den Einnahmen aus der Lohnsteuer verrechnet.¹⁷ Daher gibt es im Landeshaushalt keine entsprechenden Ausgaben. Im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms stellt das Land besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2.800 Mio. Euro und Zinsdiensthilfen in Höhe von etwa 400 Mio. Euro aus Landesmitteln zur Verfügung. Der Aufwand für den Kommunalen Schutzschirm war mit Abschluss der Schutzschirmverträge zwischen Land und Kommunen in den Jahren 2012 und 2013 entstanden. Als Ausgaben werden die tatsächlich geleisteten Schuldendiensthilfen gebucht. Sie fielen erstmals für das Jahr 2014 in Höhe von 104,3 Mio. Euro an. Im Jahr 2015 beliefen sie sich auf 122,6 Mio. Euro.

Ein weiterer Unterschied zwischen Ausgaben und Aufwand besteht in den rückzahlbaren Zuschüssen. Sie werden in der Doppik ergebnisneutral abgebildet, während kameral im Jahr der Auszahlung eine Ausgabe entsteht und im Jahr der Rückzahlung eine Einnahme.

Abbildung 3-11: Entwicklung der Ausgaben und des Aufwands für Zuweisungen und Zuschüsse



¹⁷ Vgl. Erläuterung zu „Steuern und steuerähnliche Abgaben/Erträge“ in Abschnitt 3.2.

Ausgaben und Aufwand aus Verwaltungstätigkeit

Zwischen den Ausgaben aus Verwaltungstätigkeit und den Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit¹⁸ bestehen größere Unterschiede. Diese Unterschiede betreffen insbesondere den Aufwand von Landesbetrieben und Universitäten, den Aufwand aus der Umstellung auf das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) und den Aufwand aus der Aufzinsung von Rückstellungen.

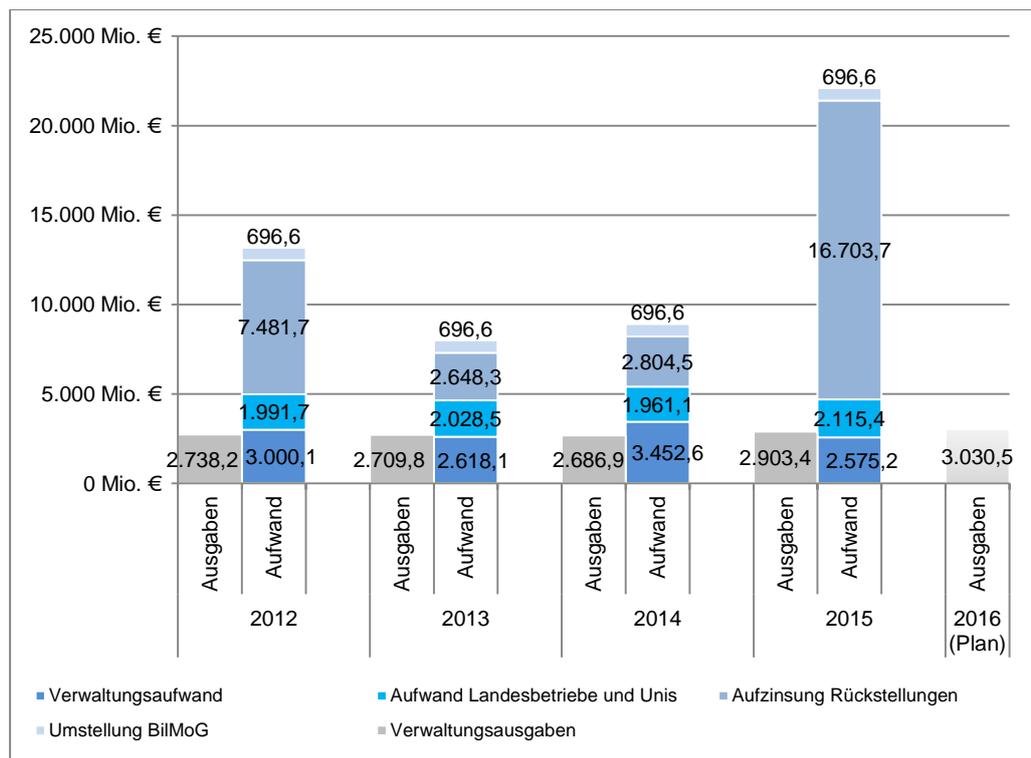
Die Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten werden im Gesamtabschluss vollständig dargestellt, während der kamerale Landeshaushalt nur die Zuschüsse als Ausgabe verbucht. Der Gesamtabschluss zeichnet damit ein vollständigeres Bild der Verwaltungstätigkeit im „Konzern Land“.

Aufgrund des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) wurden zum 1. Januar 2010 erstmals Bezüge- und Kostentrends bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen berücksichtigt. Der daraus resultierende Zuführungsaufwand von 10.448,5 Mio. Euro wird nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 EGHGB über 15 Jahre (2010 bis 2024) verteilt. Der Zuführungsaufwand liegt bei jährlich 696,6 Mio. Euro.

Rückstellungen sind mit dem nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrag bilanziert. Bei einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr müssen sie auf den heutigen Wert abgezinst werden. Dabei wird unterstellt, dass bis zum Eintritt der Zahlungsverpflichtung Zinsen erwirtschaftet werden. Um diesen rechnerischen Zinsbetrag erhöht sich jedes Jahr die Rückstellung, indem ein Aufwand aus der Aufzinsung von Rückstellungen gebucht wird. Das Land Hessen zinst mit dem für die öffentliche Haushaltswirtschaft entwickelten Zinssatz nach den Vorgaben des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens ab. Der Zinssatz wurde für das Jahr 2015 von 3,95 Prozent auf 2,65 Prozent abgesenkt. Die geminderte Zinserwartung führte im Jahr 2015 zu zusätzlichen Aufwendungen von 14.078 Mio. Euro.

¹⁸ Die Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit beinhalten die Positionen der Ergebnisrechnung: Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, sonstige Aufwendungen, Zinsen und ähnlichen Aufwendungen, außerordentliche Aufwendungen und Steuern.

Abbildung 3-12: Entwicklung der Ausgaben und des Aufwands aus Verwaltungstätigkeit



3.4 Jahresergebnis als Steuerungsgröße

Begriffserklärung: Jahresergebnis und Generationengerechtigkeit

Das Jahresergebnis wird als Differenz aus den Erträgen und Aufwendungen eines Haushaltsjahres ermittelt. Ein positives Jahresergebnis erhöht das Eigenkapital, ein negatives senkt es. Die Erträge stellen das Ressourcenaufkommen und die Aufwendungen den Ressourcenverbrauch des Landes dar.

Das Leitbild der Generationengerechtigkeit sieht vor, dass jede Generation ihren Ressourcenverbrauch selbst erwirtschaftet. Dementsprechend sind die Aufwendungen eines Haushaltsjahres innerhalb der gleichen Periode durch Steuern und andere Erträge zu ersetzen. Es wird grundsätzlich zu Lasten künftiger Generationen gewirtschaftet, sofern das Jahresergebnis defizitär ist. Anzustreben ist daher ein ausgeglichenes Jahresergebnis (doppischer Haushaltsausgleich).

Primärer Zweck des doppischen Gesamtabschlusses ist es, Rechenschaft abzulegen. Ergänzend sollten aber auch die Informations- und Steuerungspotenziale des Gesamtabschlusses genutzt werden, um die dauerhafte finanziel-

le Leistungsfähigkeit des Landes sicherzustellen (Zweck der Nachhaltigkeit). Vorteile des Gesamtabchlusses sind beispielsweise die Einbeziehung von ausgegliederten Einheiten (z. B. Landesbetriebe) und die Erfassung zusätzlicher Schuldenarten (z. B. Rückstellungen). Zudem ermöglicht die Doppik über die periodengerechte Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung eine Beurteilung der Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik.

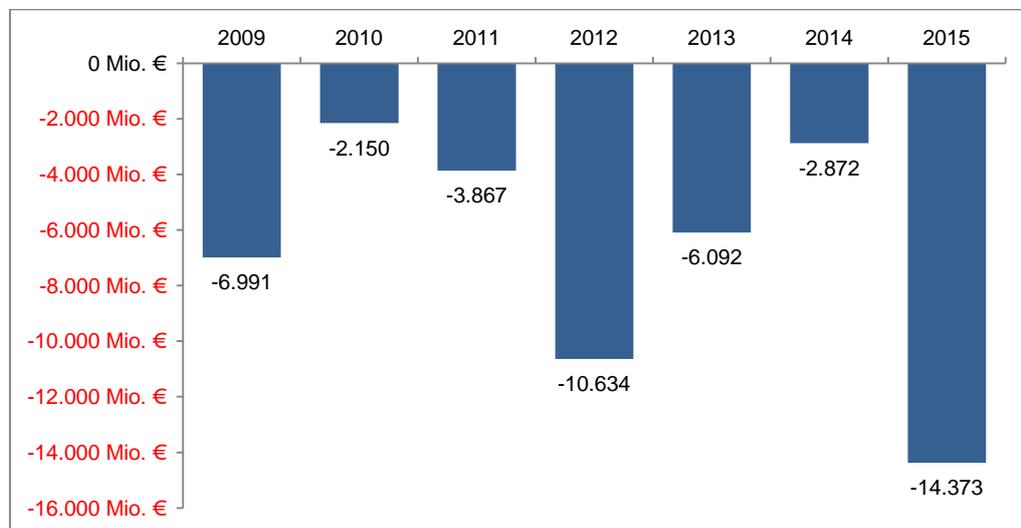
Der Rechnungshof regt an, das Jahresergebnis als neue doppische Steuerungsgröße heranzuziehen. Das Jahresergebnis ist ein Indikator für die Generationengerechtigkeit. Darüber hinaus geht vom Ziel eines ausgeglichenen Jahresergebnisses eine schuldenbegrenzende Wirkung aus. Eine Erhöhung der Verschuldung hat über steigende Aufwendungen mittelbare (z. B. Zinsaufwand für Kreditschulden) und unmittelbare Auswirkungen (z. B. Aufwand zur Bildung von Rückstellungen) auf das Jahresergebnis. Hinzu kommen anteilige sonstige Aufwendungen für die Schuldenverwaltung (z. B. Personalaufwand). Eine Schuldenerhöhung ist beim doppischen Haushaltsausgleich nur in dem Maße möglich, wie sie den dauerhaften Ausgleich des Jahresergebnisses nicht gefährdet. Der doppische Haushaltsausgleich begrenzt damit indirekt die Verschuldung auf ein tragfähiges Niveau. Er verbietet jedoch nicht per se eine Zunahme der Verschuldung. Aus doppischer Perspektive stellt beispielsweise eine Kreditaufnahme lediglich eine Bilanzverlängerung dar, die ergebnisneutral gebucht wird.

Von seinen Kommunen fordert das Land bereits heute einen doppischen Haushaltsausgleich. Die Diskussion über den verbindlichen Zeitpunkt für einen doppischen Haushaltsausgleich auf Landesebene und die inhaltliche Ausgestaltung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung sollten im Zuge der Novellierung der Landeshaushaltsordnung geführt werden.

Abbildung 3-13 stellt die Entwicklung des Jahresergebnisses in den Jahren 2009 bis 2015 dar. Es war im kompletten Betrachtungszeitraum negativ. Die hohen Jahresfehlbeträge in den Jahren 2012 und 2015 erklären sich zu einem großen Teil durch Änderungen im Abzinsungssatz der Pensions- und Beihilferückstellungen (Diskontierungszins). Der Sondereffekt belief sich im Jahr 2012 auf 4.737 Mio. Euro und im Jahr 2015 auf 14.078 Mio. Euro. Ohne diese fi-

nanzmathematischen Sondereffekte hätten die Jahresergebnisse bei –5.898 Mio. Euro (2012) bzw. bei –294 Mio. Euro (2015) gelegen.¹⁹

Abbildung 3-13: Entwicklung des Jahresergebnisses des Landes



Jahresfehlbeträge, die aufgrund von Änderungen in der Abzinsung von Rückstellungen entstehen, sind anders zu bewerten als Jahresfehlbeträge, die unmittelbar aus dem Regierungshandeln resultieren (z. B. Rückstellungen für den Kommunalen Schutzschirm). Die Änderungen des Diskontierungszinses wurden vom Standardisierungsgremium nach § 49a HGrG vorgegeben. Die „Zinssprünge“ der Vergangenheit sind Ausdruck für die insoweit bestehende Regelungsunsicherheit beim Normgeber. Des Weiteren ist noch nicht abschließend geklärt, wie in Zukunft Ergebnisauswirkungen aufgrund jährlicher Zinsanpassungen an die Marktverhältnisse vermieden werden könnten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte in Erwägung gezogen werden, den Diskontierungszinssatz zu fixieren.

Ohne den Ergebniseffekt aus der Änderung des Diskontierungszinses war das Land im Jahr 2015 vom doppelten Haushaltsausgleich nicht weit entfernt. Das Land sollte möglichst zeitnah einen vollständigen Abbau des Jahresfehlbetrags anstreben. Das Ziel eines doppelten Haushaltsausgleichs könnte die Landesregierung insbesondere durch eine konsequente Reduzierung ihrer jährlichen Aufwendungen erreichen.

¹⁹ Vgl. Ministerium der Finanzen, Präsentation zur Pressekonferenz am 21.09.2016 zum Geschäftsbericht 2015 des Landes Hessen, S. 16.

Aus finanzieller Sicht ergeben sich erste Anhaltspunkte für mögliche Steuerungsmaßnahmen bei den Rückstellungssachverhalten im Personalbereich, insbesondere für ausstehenden Urlaub und Überstunden. Steigende Rückstellungen führen zu entsprechenden Minderungen des Jahresergebnisses. Mit geeigneten Steuerungsmaßnahmen könnten die Rückstellungszuführungen gebremst und somit künftige Jahresergebnisse entlastet werden.

Ein Beispiel für eine bereits ergriffene Maßnahme, die zu Entlastungen der Jahresergebnisse geführt hat, ist die Beendigung der Altersteilzeit.²⁰ Der Landesgesetzgeber hatte beschlossen, die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Altersteilzeit zum 31. Dezember 2009 auslaufen zu lassen.²¹ In den Folgejahren waren die Zuführungen zu den Rückstellungen für Altersteilzeit stark rückläufig. Zum 31. Dezember 2009 wurden noch 355,6 Mio. Euro zugeführt, zum 31. Dezember 2015 nur noch 0,2 Mio. Euro.

Abbildung 3-14: Ergebnisbelastungen durch Zuführungen zu den Altersteilzeit- und Urlaubsrückstellungen in den Jahren 2009 bis 2015

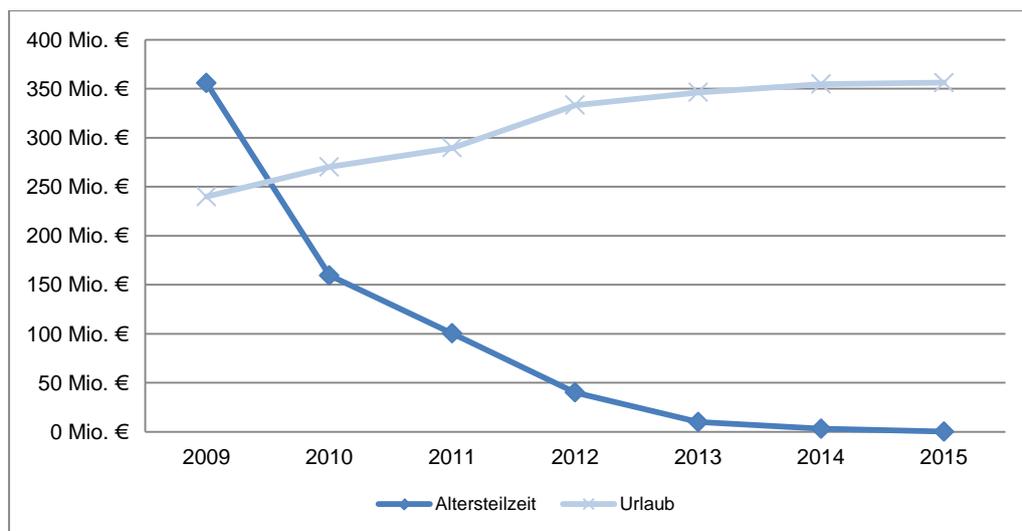


Abbildung 3-14 zeigt neben der rückläufigen Entwicklung der Zuführungen zu den Altersteilzeitrückstellungen auch die steigende Belastung des Jahresergebnisses durch die Zuführungen zu den Urlaubsrückstellungen seit dem 31. Dezember 2009. In Summe über alle Rückstellungen im Personalbereich

²⁰ Die Rückstellungen für Altersteilzeit wurden bis zum Geschäftsjahr 2011 als Rückstellungen für Sozialaufwendungen bezeichnet. Der Begriff der Rückstellungen für Altersteilzeit wird seit dem Geschäftsjahr 2012 verwendet.

²¹ Vgl. § 118 Abs. 1 des Hessischen Beamtengesetzes vom 5. Juni 2013, GVBl. 2013, S. 218.

wurde das Jahresergebnis 2015 mit 673,0 Mio. Euro Aufwand aus Zuführungen belastet.

Das Land hat die Möglichkeit, durch geeignete Maßnahmen auch bei den Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub und für Überstunden planvoll eine Entlastungsphase einzuleiten. Im Bereich der Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten kommt es dagegen vor dem Hintergrund der Anpassung der Regelungen zur Lebensarbeitszeit in der Hessischen Arbeitszeitverordnung zum 1. August 2017 zu weiteren Ergebnisbelastungen und einem entsprechenden Anstieg der Rückstellungen.

Die Entlastungspotenziale bei den Rückstellungssachverhalten im Personalbereich sind heterogen auf die Ressorts verteilt. Wie aus Tabelle 3–1 hervorgeht, hatte im Jahr 2015 das Ministerium des Innern und für Sport die insgesamt höchste Ergebnisbelastung durch Zuführungen zu den Rückstellungen. Im Ministerium der Finanzen, dem Ministerium der Justiz und im Ministerium für Wissenschaft und Kunst belasteten die Urlaubsrückstellungen die Jahresergebnisse vergleichsweise stark. Das Kultusministerium hatte die höchste Ergebnisbelastung aufgrund der Lebensarbeitszeitkonten.

Tabelle 3–1: Zuführungen zu den Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub, Überstunden und Lebensarbeitszeitkonten in den Abschlüssen der obersten Landesbehörden

Oberste Landesbehörden	Rückstellungszuführungen zum 31. Dezember 2015 in Mio. Euro		
	Lebensarbeitszeitkonten	nicht genommenen Urlaub	Überstunden
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	23,2	93,9	165,2
Hessisches Ministerium der Finanzen	9,2	68,2	13,9
Hessisches Kultusministerium	60,1	7,1	10,1
Hessisches Ministerium der Justiz	8,9	67,2	5,2
Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	2,4	68,4	4,2
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	1,4	22,8	5,0
Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	1,7	19,2	2,7

Oberste Landesbehörden	Rückstellungszuführungen zum 31. Dezember 2015 in Mio. Euro		
	Lebensarbeits- zeitkonten	nicht genom- mener Urlaub	Überstunden
Hessischer Ministerpräsident	0,4	3,8	0,6
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	0,3	2,6	0,7
Hessischer Rechnungshof	0,2	1,6	0,5
Hessischer Landtag/Hessischer Daten- schutzbeauftragter	0,2	1,3	0,5
Staatsgerichtshof des Landes Hessen	–	0,0	–
Land Hessen	108,0	356,1	208,6

4 Finanzrechnung

Die Kameralistik und die Doppik bieten gleichermaßen eine zahlungsorientierte Perspektive auf die Landesfinanzen. Die Doppik bildet mit den Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ähnliche Größen ab wie die Kameralistik mit den Einnahmen und Ausgaben. So ist es beispielsweise möglich, aus dem doppischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die kamerale Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt herzuleiten.

Die in der Finanzrechnung ermittelte zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds belief sich im Jahr 2015 auf 1.413 Mio. Euro. Der Finanzmittelfonds lag damit bei –1.139 Mio. Euro. Er setzte sich zusammen aus den flüssigen Mitteln abzüglich der kurzfristigen Kassenkredite. Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit lag bei 1.837 Mio. Euro.

4.1 Finanzlage

Begriffserklärung: Einzahlungen, Auszahlungen und Cashflow

Die Einzahlungen und Auszahlungen bezeichnen den Zufluss bzw. Abfluss liquider Mittel. Sie werden in der Finanzrechnung ausgewiesen. Die Einzahlungen und Auszahlungen sind das doppische Pendant zu den kamerale Einnahmen und Ausgaben.

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen heißt Cashflow. Die Finanzrechnung des Landes unterscheidet zwischen dem Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit, dem Cashflow aus Investitionstätigkeit und dem Cashflow aus Finanzierungstätigkeit.

Tabelle 4-1: Kurzdarstellung der Finanzrechnung 2015

	2015 in Mio. Euro
Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.836,7
+ Cashflow aus Investitionstätigkeit	-774,3
+ Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	350,3
= Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds	1.412,7
+ Finanzmittelfonds am 1. Januar 2015	-2.551,4
= Finanzmittelfonds am 31. Dezember 2015	-1.138,7

Der **Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit** wird in Hessen über die sogenannte „indirekte Methode“ hergeleitet. Bei der indirekten Methode bildet das Jahresergebnis den Ausgangspunkt der Berechnungen. Das Jahresergebnis ist der Saldo der Erträge und Aufwendungen. Er belief sich im Jahr 2015 auf -14.372,5 Mio. Euro. Um ausgehend vom Jahresergebnis den Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu errechnen, wird das Jahresergebnis um die nicht zahlungsrelevanten Erträge (z. B. Auflösung von Rückstellungen) vermindert und die nicht zahlungsrelevanten Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Erhöhung der Rückstellungen) erhöht. Der Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit lag im Jahr 2015 bei 1.836,7 Mio. Euro. Ein wesentlicher Teil der Differenz zwischen dem Jahresergebnis und dem Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ging im Jahr 2015 auf die Nettoerhöhung der Rückstellungen um 13.899,0 Mio. Euro zurück.

Im Vorjahr 2014 belief sich der Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit auf -2.952,1 Mio. Euro. Die Veränderung des Cashflows vom Jahr 2014 zum Jahr 2015 beruhte zum einen auf höheren Steuereinzahlungen und zum anderen darauf, dass die Zinsen für Finanzschulden nunmehr im Cashflow aus Finanzierungstätigkeit ausgewiesen werden.

Der **Cashflow aus Investitionstätigkeit** setzt sich aus dem Saldo aller Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen (z. B. Einzahlungen aus Investitionszuschüssen, Auszahlungen für Investitionen). Im Vergleich zum Vorjahr veränderte sich der Cashflow aus Investitionstätigkeit geringfügig von -754,4 Mio. Euro auf -774,3 Mio. Euro.

Der **Cashflow aus Finanzierungstätigkeit** umfasst seit dem Jahr 2015 neben den Ein- und Auszahlungen im Zusammenhang mit Kreditschulden auch

die Zinsen für diese Kredite. Wegen der Berücksichtigung der Zinsen verringerte er sich von 1.119,3 Mio. Euro auf 350,3 Mio. Euro. Per Saldo betrug die Kreditaufnahme 1.519,8 Mio. Euro.

Die Summe aus den Cashflows aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit ergab die **zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds** in Höhe von 1.412,7 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2015 summierte sich der **Finanzmittelfonds** damit auf –1.138,7 Mio. Euro. Er setzte sich aus Geldbestand auf Bankkonten und in Kassen des Landes von 499,3 Mio. Euro (flüssige Mittel)²² abzüglich kurzfristiger Kassenkredite von 1.638,0 Mio. Euro zusammen.

4.2 Überleitung zur Nettoneuverschuldung

Das Hauptaugenmerk in der Doppik liegt in der Regel auf der Ressourcensicht in der Ergebnisrechnung (siehe Abschnitt 4) sowie der Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden in der Vermögensrechnung (siehe Abschnitt 5). Beide Sichtweisen kann die Kameralistik nicht leisten. Die Kameralistik hat durch den Fokus auf die Einnahmen und Ausgaben einen rein zahlungsorientierten Blickwinkel auf die Landesfinanzen. Die Doppik bietet eine zahlungsorientierte Perspektive über die Finanzrechnung. Die in der Finanzrechnung erfassten Ein- und Auszahlungen haben große Ähnlichkeiten mit den in der Kameralistik abgebildeten Einnahmen und Ausgaben. Die Ähnlichkeiten zwischen Doppik und Kameralistik werden dadurch deutlich, dass es z. B. möglich ist, den doppischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit zur kameralen Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt überzuleiten.

Die Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt ist in der Kameralistik eine häufig verwendete Kennzahl zur Beurteilung der Finanzlage. Sie berechnet sich als Saldo der Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und den Ausgaben zur Tilgung von Krediten. Im Haushaltsjahr 2015 betrug die Nettoneuverschuldung 360,0 Mio. Euro. Der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit lag im Jahr 2015 bei 350,3 Mio. Euro. Zwischen dem Cashflow aus Finanzierungstätigkeit und der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt bestehen vier Unterschiede.

²² In den flüssigen Mitteln sind die für Zwecke der Stellung von Sicherheiten im Collateral Management verwendeten Finanzmittel nicht enthalten. Sie werden in der Vermögensrechnung unter den sonstigen Vermögensgegenständen ausgewiesen.

Tabelle 4-2: Überleitung vom Cashflow aus Finanzierungstätigkeit zur Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt

		2015 in Mio. Euro
1.	Cashflow aus Finanzierungstätigkeit im Kalenderjahr 2015	350,3
2.	– Kreditaufnahme im Kalenderjahr 2015 für das Haushaltsjahr 2014	1.823,5
3.	+ Kreditaufnahme im Kalenderjahr 2016 für das Haushaltsjahr 2015	637,1
4.	+ Tilgung Bundesdarlehen	26,6
5.	+ Berücksichtigte Zinszahlungen	1.169,5
6.	= Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt im Haushaltsjahr 2015	360,0

Wie die Nettoneuverschuldung enthält auch der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen am Kreditmarkt. Im Gegensatz zur Nettoneuverschuldung umfasst der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit jedoch erstens auch die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen im öffentlichen Bereich²³ (siehe Zeile 4) sowie zweitens die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen von Landesbetrieben und Universitäten.²⁴

Ein dritter Unterschied besteht in abweichenden Betrachtungszeiträumen. So betraf der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit das Geschäftsjahr 2015, während die Nettoneuverschuldung das Haushaltsjahr 2015 abdeckte. Das Geschäftsjahr 2015 entspricht dem Kalenderjahr 2015. Das Haushaltsjahr 2015 begann am 1. Januar 2015 und endete am 21. März 2016. Die abweichenden Betrachtungszeiträume führten dazu, dass einzelne Kreditaufnahmen im Kalenderjahr 2016 dem Haushaltsjahr 2015 zuzurechnen waren (siehe Zeile 3). Für das Vorjahr verhielt es sich analog (siehe Zeile 2).

Viertens wurden im Jahr 2015 im Cashflow aus Finanzierungstätigkeit (siehe Zeile 1) erstmals auch die Zinszahlungen in Zusammenhang mit (langfristigen) Krediten abgebildet (siehe Zeile 5). Die Zinsen für Kassenkredite und andere Zinsen bleiben dem Cashflow aus Verwaltungstätigkeit zugeordnet. Im kammerealen Haushalt werden die Zinsen für Kassenkredite und langfristige Kredite teilweise auf den gleichen Titeln abgebildet. Deshalb ist im Bereich der Zinsen keine titelgenaue Überleitung vom Cashflow aus Finanzierungstätigkeit auf den Haushalt möglich.

²³ Im Jahr 2015 erfolgte lediglich eine Tilgung von Bundesdarlehen.

²⁴ Im Jahr 2015 bestand lediglich bei den Staatsweingütern eine Restschuld in Höhe von 46.200 Euro.

5 Vermögensrechnung

Die Doppik ermöglicht im Vergleich zur Kameralistik über die Vermögensrechnung des Gesamtabchlusses eine umfassendere Beurteilung der Vermögenslage des Landes. Einbezogen werden in den Gesamtabchluss auch ausgegliederte Aufgabenbereiche wie die Landesbetriebe und Universitäten.

Insgesamt belief sich das Vermögen des Landes zum 31. Dezember 2015 auf 39.850 Mio. Euro (Vorjahr: 39.118 Mio. Euro). Hiervon entfielen 26.273 Mio. Euro auf das Anlagevermögen und 13.202 Mio. Euro auf das Umlaufvermögen.

Die Passiva lagen zum 31. Dezember 2015 bei 144.441 Mio. Euro (Vorjahr: 129.336 Mio. Euro). Die Rückstellungen bildeten mit 84.839 Mio. Euro die größte Passivposition. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 58.980 Mio. Euro. Die Zunahme der bilanziellen Schulden gegenüber dem Vorjahr erklärte sich fast vollständig durch eine Änderung des Diskontierungszinses für die Pensions- und Beihilferückstellungen.

Die Passiva überstiegen das Vermögen. In der Vermögensrechnung führte dies zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2015 in Höhe von 104.591 Mio. Euro (Vorjahr: 90.219 Mio. Euro). Dieser wuchs seit dem Jahr 2009 stetig an. Das Leitbild der Generationengerechtigkeit fordert, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

5.1 Vermögenslage

Das Land Hessen ist neben der Freien und Hansestadt Hamburg das einzige Bundesland, das einen doppischen Gesamtabchluss aufstellt. Der Gesamtabchluss ermöglicht über die Vermögensrechnung einen detaillierten Blick in die Vermögenslage des Landes.

Begriffserklärung: Vermögenslage

Die Vermögenslage bezeichnet im engeren Sinne die Höhe und die Struktur des Vermögens. Das Vermögen wird auf der Aktivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen. Unter das Vermögen fallen das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen und die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten.

Im weiteren Sinne sind mit der Vermögenslage neben dem Vermögen auch die Schulden in der Vermögensrechnung angesprochen. Bei der Beurteilung der Vermögenslage im weiteren Sinne sind daher auch die Höhe und die Struktur der auf der Passivseite auszuweisenden Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten einzubeziehen.

Das Eigenkapital ergibt sich als Saldo aus Vermögen und Schulden. Da das Eigenkapital des Landes negativ ist, steht es als sogenannte „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auf der Aktivseite der Vermögensrechnung.

Der Rechnungshof nutzt in den Bemerkungen den Begriff der Vermögenslage im weiteren Sinne.

Tabelle 5–1 stellt die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2014 und zum 31. Dezember 2015 in Kurzform dar.²⁵

²⁵ Die vollständige Vermögensrechnung kann dem Geschäftsbericht 2015 des Landes Hessen (S. 76–77) entnommen werden. Siehe:

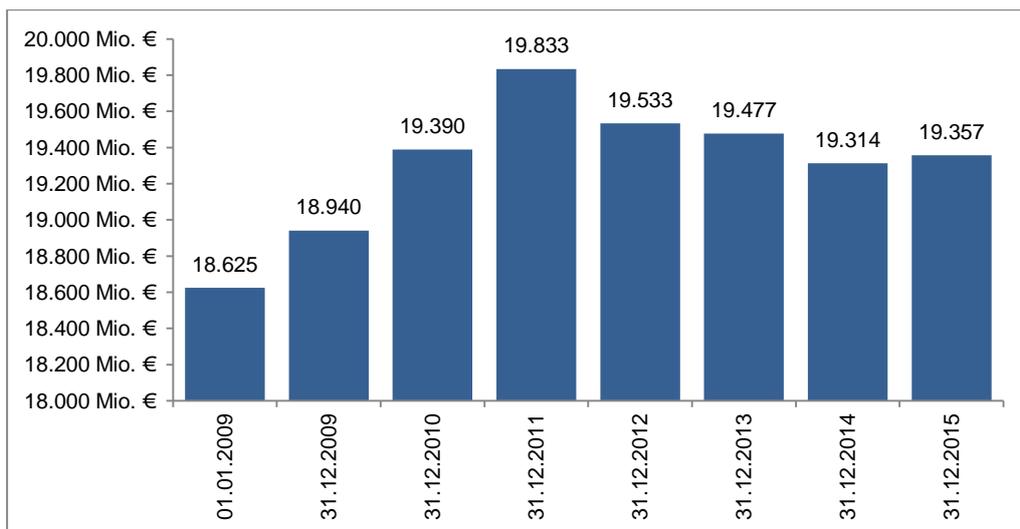
https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/hessen_gb15_sec.pdf

Tabelle 5–1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2015 Mio. Euro	31.12.2014 Mio. Euro		31.12.2015 Mio. Euro	31.12.2014 Mio. Euro
Anlagevermögen	26.273	25.836	Eigenkapital	–	–
Umlaufvermögen	13.202	12.925	Sonderposten für Investitionen	581	554
Aktive Rechnungsabgrenzung	375	356	Rückstellungen	84.839	70.243
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	104.591	90.219	Verbindlichkeiten	58.980	58.519
			Passive Rechnungsabgrenzung	41	20
Summe Aktiva	144.441	129.336	Summe Passiva	144.441	129.336

Die größte Vermögensposition war das Anlagevermögen in Höhe von 26.272,5 Mio. Euro. Vom Anlagevermögen hatten die Sachanlagen mit 19.356,7 Mio. Euro den größten Anteil (73,7 Prozent). Die Finanzanlagen machten 6.838,9 Mio. Euro aus (26,0 Prozent). Im Vorjahresvergleich gab es weder bei den Sachanlagen noch bei den Finanzanlagen wesentliche Änderungen.

Abbildung 5-1: Entwicklung der Sachanlagen



Die Passivseite der Vermögensrechnung ist geprägt von den Rückstellungen und den Verbindlichkeiten. Sowohl die Verbindlichkeiten als auch die Rückstellungen stellen eine Form der Verschuldung dar.

Begriffserklärung: Verbindlichkeiten und Rückstellungen

Verbindlichkeiten sind Schulden, die hinsichtlich ihres Bestehens, ihrer Höhe und des Zeitpunktes ihrer Fälligkeit sicher sind. Beispiele für Verbindlichkeiten sind Anleihen und Bankkredite.

Rückstellungen sind ungewisse Schulden. Bei den Rückstellungen sind das Bestehen, die Höhe und/oder der Zeitpunkt ihrer Fälligkeit unsicher. Ihre Bewertung richtet sich nach dem voraussichtlich für die Erfüllung der Verpflichtung erforderlichen Betrag (Erfüllungsbetrag). Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr werden auf den Bilanzstichtag abgezinst. Beispiele für Rückstellungen sind die Pensions- und Beihilferückstellungen.

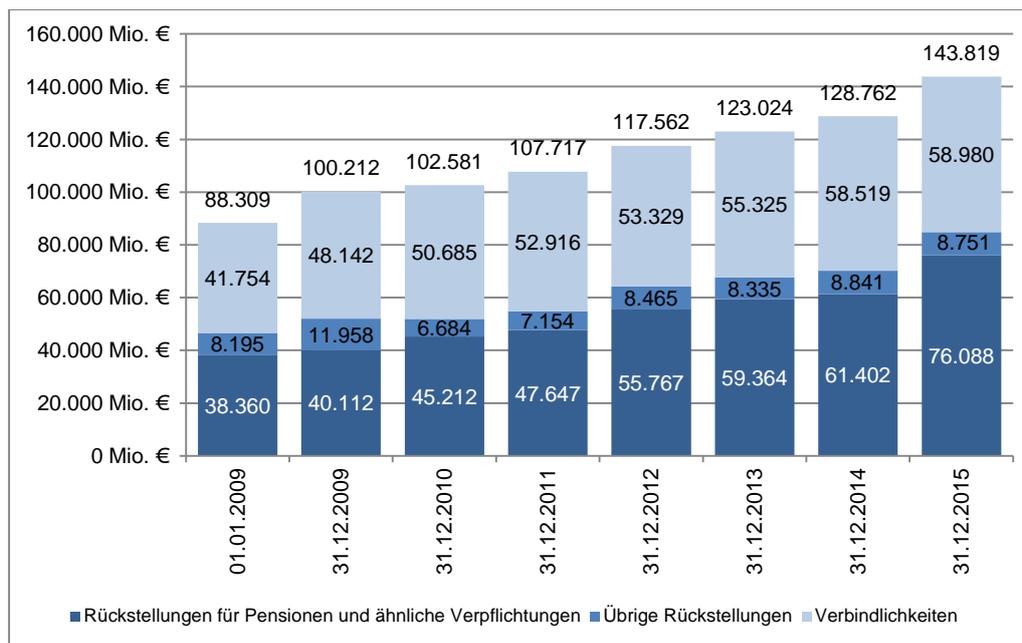
Die Rückstellungen beliefen sich zum 31. Dezember 2015 auf 58,7 Prozent und die Verbindlichkeiten auf 40,8 Prozent der Bilanzsumme. Von den Rückstellungen entfiel der größte Teil auf die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Sie machten 52,7 Prozent der Bilanzsumme aus.

„Staatsschulden erkennt man daran, dass es viel mehr Schultern gibt, die sie tragen müssen, als Köpfe, die darüber erschrecken.“

Milton Friedman, US-amerikanischer Ökonom

Im Vergleich zum 31. Dezember 2014 erhöhten sich die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen um 14.686 Mio. Euro. Der Anstieg erklärte sich größtenteils durch die Änderung des Zinssatzes zur Abzinsung der Rückstellungen. Er wurde entsprechend den Vorgaben des Standardisierungsgremiums nach § 49a HGrG im Jahr 2015 von 3,95 Prozent auf 2,65 Prozent herabgesetzt. Die Zinssatzänderung verursachte 96,0 Prozent des Zuwachses der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen.

Abbildung 5-2: Entwicklung der Verbindlichkeiten und Rückstellungen



5.2 Steuerungsziel Vermögenserhaltung

Eigenkapitalentwicklung

Die Vermögensrechnung macht Verstöße gegen die Forderung nach Generationengerechtigkeit sichtbar. Unter Beachtung der geltenden Bilanzierungsvorschriften zeigt sie die Entwicklung der Vermögenslage und führt diese auf einzelne Änderungen des Vermögens und der Schulden zurück. Die Forderung nach Generationengerechtigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die gegenwärtige Generation das öffentliche Vermögen ungeschmälert an die Nachfolgeneration weiterreichen sollte. Diese Forderung ist erfüllt, wenn das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Eigenkapital im Haushaltsjahr mindestens erhalten wurde bzw. der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

Begriffserklärung: Generationen- bzw. Periodengerechtigkeit

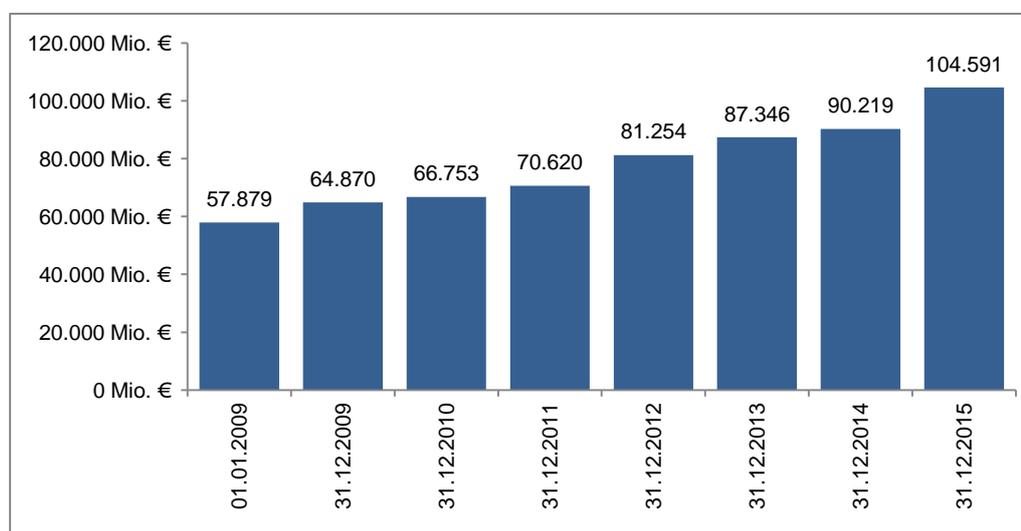
Das Postulat der Generationengerechtigkeit ist konkretisierungsbedürftig. Um es operabel und überprüfbar auszugestalten, wird es in der doppelten Buchführung im Sinne von Periodengerechtigkeit verstanden. Periodengerechtigkeit bedeutet, dass Vermögensänderungen im Jahr ihrer Verursachung bilanziell ausgewiesen werden. Beispiel hierfür sind Abschreibungen auf Wertpa-

piere, deren Marktwerte zum Bilanzstichtag unter die ursprünglichen Anschaffungskosten gesunken sind.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs im Jahr 2015 von 90.218,9 Mio. Euro auf 104.591,4 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anstieg um 15,9 Prozent. Die wesentliche Ursache war die zuvor beschriebene Zinsatzänderung im Bereich der Rückstellungen.

Seit dem 1. Januar 2009 erhöhte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag in jedem Jahr. Im Vergleich der Stichtage 1. Januar 2009 und 31. Dezember 2015 war ein Zuwachs von 80,7 Prozent festzustellen.

Abbildung 5-3: Entwicklung des „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags“



Im Geschäftsbericht 2015 der Landesregierung wird für das Jahr 2016 ein Jahresfehlbetrag von 2,6 Mrd. Euro prognostiziert. Als ein wesentlicher Grund werden Belastungen aus der Flüchtlingskrise angeführt.²⁶ Mit einem Jahresfehlbetrag in dieser Höhe würde sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf etwa 107,2 Mrd. Euro erhöhen.

Vom Transparenzvorteil zum Steuerungsnutzen

In der Vermögensrechnung werden sowohl das Vermögen als auch die Schulden vollständig ausgewiesen (Vollständigkeitsgrundsatz, § 246 HGB). Aus diesem Transparenzvorteil entsteht erst dann ein Nutzen, wenn die In-

²⁶ Vgl. Geschäftsbericht 2015 des Landes Hessen, S. 70.

formationen zum Ausgangspunkt für Maßnahmen zur Vermögenserhaltung werden. Der Umfang der einzelnen Vermögens- bzw. Schuldenpositionen gibt hierbei erste Hinweise auf das breite Spektrum möglicher Maßnahmen.

Beispiele für Maßnahmen der Vermögenserhaltung unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit sind etwa der Bau und die Instandhaltung von Infrastrukturvermögen und Gebäuden sowie der Aufbau des Sondervermögens Versorgungsrücklage und *last but not least*: der Abbau der Schulden. Mit Schulden sind nicht allein die Schulden am Kreditmarkt, sondern auch gegenüber Lieferanten (z. B. Rückstellungen für ausstehende Rechnungen in Höhe von 165,7 Mio. Euro, Vorjahr: 114,5 Mio. Euro) und gegenüber den Mitarbeitern des Landes (z. B. Rückstellungen für Urlaub und Überstunden, für Lebensarbeitszeitkonten in Höhe von insgesamt rund 1.497,0 Mio. Euro, Vorjahr: 1.311,0 Mio. Euro) angesprochen.

Teil II

Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

6 Brauchen wir landeseigene Tagungsstätten?

Kapitel 04 71

Das Land betreibt elf eigene Tagungsstätten. Diese weisen eine sehr geringe Auslastung auf und arbeiten nicht kostendeckend – zum Teil schon seit Jahren. Trotz freier Kapazitäten in den eigenen Einrichtungen werden häufig externe Angebote ohne stichhaltige Begründung gebucht.

Der Rechnungshof hat gefordert, sich gegebenenfalls von einem Teil der Tagungsstätten zu trennen.

6.1 Ausgangslage

Das Land Hessen verfügt über elf Einrichtungen, die für Tagungen genutzt werden. Hierzu zählen reine Tagungsstätten, Tagungsstätten als Teil von Ausbildungseinrichtungen und öffentliche Dienststellen, die Räume für Tagungen vorhalten. Sie alle werden unter dem Begriff der landeseigenen Tagungsstätten zusammengefasst.

Der Rechnungshof hat das Tagungsstättenmanagement des Landes geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung hat er auch die Auslastung der Tagungsstätten untersucht.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Tagungsstätten sind nicht ausgelastet und nicht kostendeckend

Insbesondere die beiden reinen Tagungsstätten des Kultusministeriums in Weilburg und in Fuldata sind nicht ausgelastet. Sie wiesen in den Jahren 2012 bis 2015 durchgehend eine Belegung von weniger als 50 Prozent auf und arbeiteten nicht kostendeckend. Im Haushaltsplan weisen die Tagungs-

stätten des Kultusministeriums eine Unterdeckung von jährlich rund 3 Mio. aus, die durch Produktabgeltungen ausgeglichen wird.

Auf die Frage, welche Vorstellungen die Landesregierung für die Zukunft dieser beiden Einrichtungen habe, antwortete der Kultusminister auf eine Kleine Anfrage 2016 im Landtag: „Über die zukünftige Planung ist noch keine Entscheidung getroffen. Insofern wird der Tagungsbetrieb fortgesetzt.“²⁷

6.2.2 Landeseigene Tagungsstätten werden nicht vorrangig genutzt

Die freien Ressourcen der landeseigenen Tagungsstätten sollen vorrangig genutzt werden. Dies beschloss der Kabinettsausschuss Verwaltungsmodernisierung im Jahr 2011 aufgrund der geringen Auslastung der Tagungsstätten. Nur wenn keine geeigneten landeseigenen Kapazitäten zur Verfügung stehen, soll die Nutzung von externen Angeboten unter Erstellung einer entsprechenden schriftlichen Begründung gestattet sein.

Bis heute werden weiterhin externe Tagungsstätten gebucht, ohne dass die landeseigenen Einrichtungen ausgelastet sind. Hierfür werden pauschale und sachfremde Begründungen angeführt, wie z. B. der allgemeine Hinweis auf die Lage oder auf den besonderen Wunsch des Abteilungsleiters. Die Begründungen werden nicht als Grundlage für die Genehmigung der externen Buchungen herangezogen. Damit werden auch bei freien landeseigenen Kapazitäten weiterhin externe Tagungsstätten ohne sachliche Begründung gebucht.

6.3 Bewertung

Der Rechnungshof hat bereits aufgrund einer früheren Prüfung in den Bemerkungen 2008 auf das hohe Defizit der Tagungsstätten in Weilburg und Fulda-tal hingewiesen. Er empfiehlt, die beiden Tagungsstätten aufgrund der geringen Auslastung aufgabenkritisch zu prüfen und gegebenenfalls zu schließen.

Externe Tagungsstätten sollten generell nur gebucht werden dürfen, wenn keine geeigneten landeseigenen Kapazitäten vorhanden sind. Der Rech-

²⁷ Landtagsdrucksache 19/3326.

nungshof empfiehlt, entsprechende Buchungen nur noch zu genehmigen, wenn aussagekräftige und nachvollziehbare Begründungen vorliegen.

6.4 Stellungnahme der Ministerien

Das Ministerium des Innern und für Sport sieht eine generelle Genehmigungspflicht für die Nutzung externer Tagungsstätten kritisch, da dies nur mit einem hohen administrativen Aufwand zu bewältigen sei. Es sagt aber zu, die Problematik der unzureichenden Begründung zur Buchung von externen Tagungsstätten sowie die Verfahrensabläufe hinsichtlich einer Optimierung kritisch zu überprüfen.

Das Kultusministerium verweist auf in der jüngeren Vergangenheit geprüfte Nutzungs- und Unterbringungsmöglichkeiten der Reinhardswaldschule Fulda. Diese würden jedoch lediglich eine zeitlich befristete Auslastungssteigerung und einen geringfügig gesteigerten Kostendeckungsgrad ermöglichen. Es werde daher seitens der Landesregierung erwogen, ein Projekt zur Prüfung der Möglichkeit einer Veräußerung der Tagungsstätten aufzusetzen.

6.5 Schlussbemerkung

Innerhalb von neun Jahren hätte es möglich sein sollen, Konzepte für die Tagungsstätten des Kultusministeriums zu entwickeln. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Unterhaltung von Tagungsstätten nicht zum Kerngeschäft der Landesverwaltung gehört. Er begrüßt, dass die Landesregierung ein Projekt zur Veräußerung der Tagungsstätten des Kultusministeriums aufsetzen und die Verfahrensabläufe des Tagungsstättenmanagements überprüfen will.

7 Internationale Fortbildung an der Hessischen Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut

Kapitel 04 59

Die Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung führt für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern Fortbildungsmaßnahmen von maximal drei Monaten durch, organisiert Exkursionen und Studienreisen und empfängt ausländische Delegationen. Der schulische Charakter der ursprünglichen Aufgabe, in Langzeitprogrammen von zwei Jahren Angehörige aus Entwicklungsländern aus- und fortzubilden, ist nicht mehr gegeben. Daher sind die Arbeitszeit- und Ferienregelungen für Lehrkräfte nicht mehr auf die Landesstelle anwendbar.

Die Landesstelle ist eine dem Kultusministerium nachgeordnete Dienststelle. Zugleich ist sie organisatorisch als Abteilung in die Beruflichen Schulen Groß-Gerau eingegliedert. Diese widersprüchliche Einordnung führt zu Problemen. Die Landesstelle sollte organisatorisch eindeutig qualifiziert werden. Aufgrund des fehlenden schulischen Charakters ist eine Einordnung als eigenständige Dienststelle sinnvoll.

Die Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen der Landesstelle wurden im Gästehaus der Landesstelle untergebracht. Weder die Landesstelle noch das Ministerium als Aufsichtsbehörde verfügten über steuerungsrelevante Informationen zu Kosten, Erlösen und Auslastung des Gästehauses. Rund 70 Prozent der Kosten des Gästehauses waren nicht gedeckt.

7.1 Ausgangslage

Nachdem sich die Ministerpräsidenten im Jahr 1962 bereit erklärt hatten, an der Entwicklungshilfe mitzuwirken, regelte der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundesminister) im Jahr 1964 die Durchführung von Aus- und Fortbildungsvorhaben für Angehörige aus Entwicklungsländern. Fach- und Führungskräfte sollten durch eine berufliche Qualifizierung in Deutschland für die Übernahme wichtiger Aufgaben in ihrer Heimat vorbereitet werden. Sie erhielten in Stipendienprogrammen von bis zu 24 Monaten ihre

fachtheoretische Ausbildung. Das Land hatte für diese Aufgabe am 1. Oktober 1968 die „Landesstelle Hessen für gewerbliche Berufsförderung in Entwicklungsländern“ (später: „Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut“ (Landesstelle)) im Einvernehmen mit dem Bundesminister und dem Hessischen Minister für Wirtschaft und Verkehr errichtet. Seitdem ist die Landesstelle dem Kultusministerium (Ministerium) unmittelbar unterstellt. Zugleich ist sie den Beruflichen Schulen Groß-Gerau (BSGG) angegliedert. Der Schulleiter der BSGG ist auch Leiter der Landesstelle.

7.2 Haushaltsdarstellung

7.2.1

In den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 war die Aufgabe der Landesstelle dem Kapitel 04 59 „Schulen“, Produkt Nr. 22 „Internationale Fortbildung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ zugeordnet. Seit dem Haushaltsjahr 2013 wird dieses Produkt mit den bisherigen Produkten Nr. 16 „Berufliche Weiterbildung an Fachschulen“ und Nr. 28 „Außerschulische Weiterbildung“ zu dem neuen Produkt Nr. 34 „Berufliche Weiterbildung“ zusammengefasst. Die Zählgröße/Menge des Produkts Nr. 34 enthält die „Anzahl Studierende an Fachschulen“. Die Kennzahl zur Effektivität der Leistung lautet „Erfolgsquote des Abschlusses bezogen auf das Eingangsjahr“ und gilt ausschließlich für die zweijährige Fachschule, nicht für die internationale Fortbildung. Auch die „Produktabgeltung je Menge“, die als Kennzahl zur Effizienz der Leistung verwendet wird, bezieht sich auf die Fachschule.

7.2.2

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass durch die Zusammenlegung der Produkte die Haushaltstransparenz für den Bereich der internationalen Fortbildung verloren gegangen ist. Nur durch eine präzise Beschreibung der einzelnen Leistungen des Produkts und dazugehörige Kennzahlen kann der Landtag bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes erkennen, wofür Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen. Die seit dem Haushaltsjahr 2013 angewandten Kennzahlen zur Zählgröße, zur Effektivität und zur Effizienz sind ungeeignet, um über die Quantität oder die Qualität der Leistungen der Landesstelle für die internationale Fortbildung Auskunft zu geben. Der Rech-

nungshof erwartet, dass die internationale Fortbildung im Haushaltsplan transparenter dargestellt und mit aussagekräftigen Kennzahlen versehen wird.

7.2.3

Das Ministerium erklärt, es werde prüfen, wie der Empfehlung des Rechnungshofs künftig entsprochen werden könne, um dem Transparenzgebot Rechnung zu tragen. Es stelle ein grundsätzliches Problem dar, ein Kennzahlen- und Controllingssystem im Bereich Fortbildung zu etablieren. Gerade bei der internationalen Forschungsarbeit sei die Messung der Leistungswirkung äußerst schwierig und bisher nicht abschließend gelöst. In Nachbereitung des Prüfberichts seien im Januar 2016 mit der geprüften Stelle mögliche Kennzahlen analysiert worden. In Frage komme beispielsweise die Anzahl der Teilnehmer, getrennt in die Fortbildungsbereiche national und international, oder die Anzahl der Programme. Eine finale Festlegung der Kennzahlen stehe noch aus.

7.2.4

Die mit der Einführung eines Kennzahlen- und Controllingsystems verbundenen Schwierigkeiten nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Allerdings bleibt festzustellen, dass der Haushaltsplan die Leistung der internationalen Fortbildung seit dem Jahr 2013 nicht mehr deutlich darstellt, insbesondere da sich die Kennzahlen nicht auf die Landesstelle beziehen. Auch wenn für die internationale Fortbildung der Landesstelle im Haushaltsplan kein eigenes Produkt mehr gebildet wird, kann diese Leistung transparenter als bisher im Haushalt abgebildet werden. Gerade weil diese Leistung mit fachlich fremden Leistungen gemeinsam das Produkt Nr. 34 bildet, bedarf es ausreichender Informationen zu den Aufgaben, den Zielen sowie den Mengen- und Qualitätskennzahlen der internationalen Fortbildung, um eine solide Grundlage für die Haushaltsentscheidung des Landtags zu bieten.

7.3 Veränderte Rahmenbedingungen

7.3.1

Bis zum Jahr 2001 wurden Angehörige aus Entwicklungsländern in Langzeitstipendienprogrammen von zwei Jahren im Bereich Elektrotechnik aus-

und fortgebildet und während betrieblicher Praktika betreut. Seit der Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung im Jahr 2001 veranstaltete die Landesstelle kürzere Fortbildungsmaßnahmen von maximal sechs Monaten für eine neue Zielgruppe von Fach- und Führungskräften, die als Multiplikatoren aus Entwicklungsländern entsandt wurden. In den Folgejahren wurde die Dauer der Fortbildungen weiter reduziert. Im Prüfungszeitraum reichte sie von einer Woche bis zu maximal drei Monaten. Daneben zeichnete sich eine erhöhte Nachfrage nach Exkursionen und Studienreisen ab. Besuche ausländischer Delegationen nahmen zu. Die Landesstelle betreute Studenten als Teil einer Kooperation mit dem World University Service.

7.3.2

Der Rechnungshof stellt fest, dass der im Hessischen Schulgesetz bestimmte schulische Charakter der früheren Langzeitstipendienprogramme seit der Neuausrichtung der Entwicklungspolitik im Jahr 2001 nicht mehr gegeben ist. Damit sind die Arbeitszeit- und Ferienregelungen für Lehrkräfte auf die Bediensteten der Landesstelle nicht mehr anwendbar. Er erwartet, dass das Ministerium an der Landesstelle die üblichen Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen zur Anwendung bringt.

7.3.3

Das Ministerium betont, bei den an der Landesstelle eingesetzten Bediensteten müsse man zwei Berufsgruppen unterscheiden. Für die Verwaltungskräfte, die fest von der Landesstelle als Dienststelle eingestellt seien, würden die für Verwaltungsangestellte zugrunde liegenden Verordnungen zur Regelung von Arbeitszeit und Urlaub gelten. Die an der Landesstelle eingesetzten Lehrkräfte führten Aus- und Weiterbildung für ausländische (angehende) Lehrpersonen im Inland durch. Diese Veranstaltungen hätten ausschließlich unterrichtlichen Charakter und fänden grundsätzlich innerhalb der Unterrichtszeit statt. Die im internationalen Bereich der Fortbildung tätigen Lehrerinnen und Lehrer der Landesstelle seien zusätzlich im Regelunterricht der BSGG eingesetzt. Hier gelte die Pflichtstundenverordnung. Eine Abweichung von der Pflichtstundenverordnung sei daher nicht oder nur auf freiwilliger Basis möglich. Entsprechende Konzepte könnten mit der Landesstelle diskutiert werden. Bis dahin

seien jedoch die Pflichtstundenverordnung und die damit einhergehenden Ferienregelungen durch die Landesstelle einzuhalten.

7.3.4

Die Einordnung der Landesstelle als Schule mit Angeboten von vorrangig unterrichtlichem Charakter teilt der Rechnungshof nicht. Die Landesstelle veranstaltet Fortbildungen, Exkursionen und Studienreisen für Fach- und Führungskräfte in ihrer Rolle als Multiplikatoren. Diese Veranstaltungen haben keinen schulischen Charakter. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass für das an die Landesstelle abgeordnete Personal weiterhin die Vorschriften des Schul- und Lehrkräftebereichs angewendet werden.

7.4 Stellung der Landesstelle im Ressort

7.4.1

Lehrkräfte der BSGG konzipierten und führten die internationale Fortbildung an der Landesstelle durch. Über Jahre hinweg waren es vorwiegend dieselben Personen, im Durchschnitt zehn Lehrkräfte, davon war die Hälfte in der Regel mit vollem Stellenumfang eingesetzt. Vor Schuljahresbeginn legten die BSGG und die Landesstelle den Personaleinsatz für internationale Fortbildungsmaßnahmen fest. Das Staatliche Schulamt wurde durch einen routinemäßigen Stellenabgleich erst im Herbst eines jeden Jahres über die Besetzungssituation an der Landesstelle informiert.

7.4.2

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass die Landesstelle eine unmittelbar dem Ministerium nachgeordnete eigene Dienststelle ist. Allerdings ist sie zugleich organisatorisch als Abteilung in die BSGG eingegliedert. Diese widersprüchliche Einordnung der Landesstelle führte zu Problemen: Da beispielsweise bei der Zuordnung der Lehrkräfte die Landesstelle wie eine Abteilung der BSGG behandelt wurde, lagen weder dem Staatlichen Schulamt noch dem Ministerium für ihre Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben zeitnahe Informationen über die Stellenbesetzungen an der Landesstelle und den BSGG vor. Würde man die Landesstelle als eigene Dienststelle behandeln, müssten die Zuordnungen der Lehrkräfte den Abordnungsvorschriften folgen. So wären die

an der Landesstelle eingesetzten Lehrkräfte und auch das Staatliche Schulamt in Groß-Gerau vorab schriftlich über die dienstliche Verwendung (Dauer und Umfang) zu informieren sowie die Gremien (beispielsweise Personalvertretung und Frauenbeauftragte) zu beteiligen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Landesstelle organisatorisch eindeutig zu qualifizieren. Aufgrund des seit der Neuausrichtung der Entwicklungspolitik im Jahr 2001 fehlenden schulischen Charakters hält er eine Einordnung der Landesstelle als eigenständige Dienststelle für sinnvoll.

7.4.3

Das Ministerium verweist darauf, dass Abordnungen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Beamtengesetzes (HBG) nur dann vorgenommen werden müssten, wenn zwischen zwei Dienststellen abgeordnet werde. Im Bereich der Schulverwaltung würden Schulen innerhalb einer Gemeinde als eine Dienststelle gelten (§ 25 Abs. 1 Satz 2 HBG). Sowohl die BSGG als auch die Landesstelle seien als Schulen einzuordnen. Die Landesstelle werde im Haushaltsgesetz einer Fachschule nach Hessischem Schulgesetz gleichgestellt und sei organisatorisch wie eine Schule als Dienststelle dem Staatlichen Schulamt untergeordnet. Abordnungen von den BSGG an die Landesstelle seien somit grundsätzlich nicht erforderlich.

Nach Aussage des Staatlichen Schulamts sei die dienstliche Verwendung der Lehrkräfte jederzeit nachvollziehbar gewesen. Dennoch sei es künftig notwendig, insbesondere für die Aufsichtstätigkeit des Ministeriums, rechtzeitig Informationen über die Zahl der Einsatzstunden der Lehrkräfte der BSGG an der Landesstelle zu erhalten.

7.4.4

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann die Landesstelle – anders als früher – nicht als Schule im Sinne des Hessischen Schulgesetzes angesehen werden. Auch wird die Landesstelle entgegen den Ausführungen des Ministeriums im Haushaltsgesetz nicht einer Fachschule gleichgestellt. Sie wird lediglich im Haushaltsplan gemeinsam mit Fachschulen dem Produkt Nr. 34 „Berufliche Weiterbildung“ zugeordnet. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine eindeutige organisatorische Zuordnung der Landesstelle erfor-

derlich ist. Ihr fehlender schulischer Charakter spricht dafür, sie aus den BSGG organisatorisch herauszunehmen.

7.5 Gästehaus

7.5.1

Die Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen der Landesstelle werden im Gästehaus der Landesstelle untergebracht, das aus einem Altbau und einem Neubau besteht. Mit dem Neubau im Jahr 2000 war die Kapazität des Gästehauses auf 63 Teilnehmerplätze erhöht worden.

Abbildung 7-1: Außenansichten von Altbau und Neubau des Gästehauses der Landesstelle

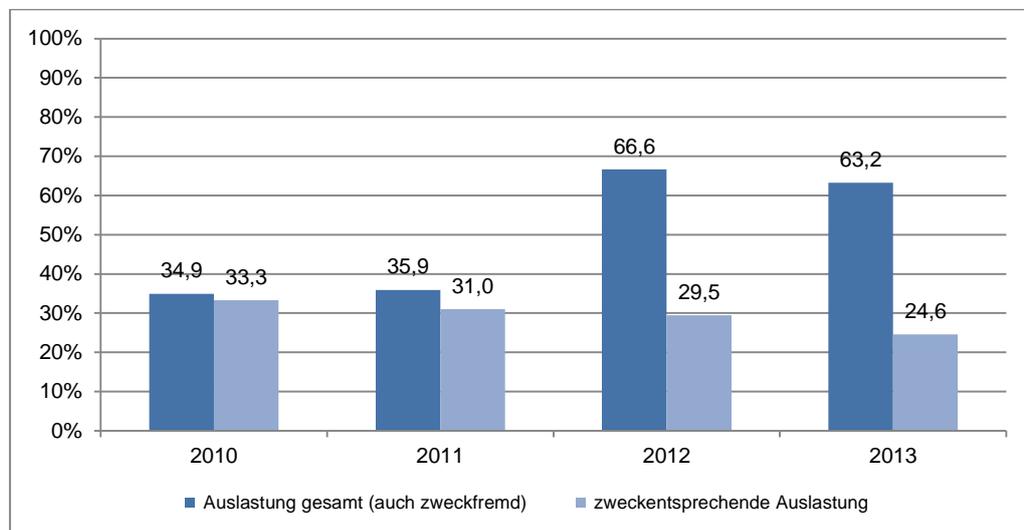


Die Landesstelle teilte monatlich die Gästehausnutzung dem Staatlichen Schulamt mit. Weder die Landesstelle noch das Staatliche Schulamt werteten diese Informationen aus. Eine Aufstellung von Kosten, Erlösen und Auslastung des Gästehauses existierte nicht. Für den Betrieb des Gästehauses fielen im Prüfungszeitraum jährliche Kosten bis zu rund 376.900 Euro an. Obwohl die Erlöse in den Jahren 2012 und 2013 gegenüber den Jahren 2010 und 2011 deutlich stiegen, konnten im Jahr 2013 rund 70 Prozent der Kosten des Gästehauses nicht gedeckt werden. Zu beachten ist hierbei, dass die Landesstelle für den Altbau keine Grundmiete zahlte, die zu deckenden Kosten somit unvollständig erfasst waren.

Im Gästehaus der Landesstelle übernachteten auch Personen, die weder direkt noch indirekt in Verbindung mit Fortbildungsveranstaltungen der Landesstelle standen. Dies war dem Ministerium nicht bekannt. Reduziert man die Anzahl der Übernachtungen um die vorgenannten, erhält man die Anzahl der Übernachtungen, die mit dem Zweck der Landesstelle zusammenhängen. Das Gästehaus war in den Jahren 2010 bis 2013 mit zweckentsprechenden Über-

nachtungen – bei fallender Tendenz – zu weniger als einem Drittel ausgelastet.

Abbildung 7-2: Auslastung des Gästehauses der Landesstelle



7.5.2

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Landesstelle und das Ministerium als Aufsichtsbehörde auf steuerungsrelevante Informationen verzichteten. Eckdaten zu Kosten, Erlösen, Auslastung und Nutzung des Gästehauses bilden die Basis für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Die wirtschaftlichen Eckdaten des Gästehausbetriebs sollten ermittelt und das Berichtswesen verbessert werden. Des Weiteren ist es sinnvoll, die Gästehausbelegung nach einem festgelegten Verfahren regelmäßig zu dokumentieren und auszuwerten, um die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Nutzung sicherzustellen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium seiner Aufsichtspflicht künftig nachkommt.

Die meisten der anfallenden Kosten sind Fixkosten, d. h., sie lassen sich durch eine geringere Belegungszahl nicht reduzieren. Der Rechnungshof regt an zu prüfen, wie die Unterbringung der Fortbildungsteilnehmer unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verbessert werden könnte. Die für eine Übernachtung anfallenden Kosten sollten den Gästen bzw. den sie finanzierenden Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit in voller Höhe in Rechnung gestellt werden. Zur Verbesserung der Kostenstruktur könnte das Land bei-

spielsweise über die Unterbringung in privaten Übernachtungsbetrieben nachdenken. Hierfür ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Schließlich ist es im Zuge der Neukonzeption der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich zu prüfen, ob die Aufgabe der internationalen Fortbildung durch die Landesstelle überhaupt weiter wahrgenommen werden sollte. Auch andere Akteure bieten entsprechende Leistungen an. Das Ministerium sollte insbesondere vor dem Hintergrund der schwachen Auslastung der Landesstelle klären, ob die entwicklungspolitischen Ziele des Landes nicht auf andere Weise effektiver und effizienter erreicht werden können.

7.5.3

Das Ministerium teilt mit, dass die Berichtspflicht über die tatsächliche Nutzung des Gästehauses gegenüber dem Staatlichem Schulamt und dem Ministerium erweitert werde. Die Belegungsplanung und der Belegungsnachweis seien jeweils halbjährlich dem Ministerium vorzulegen. Die Erweiterung des Berichtswesens bezüglich der wirtschaftlichen Eckdaten des Gästehauses werde entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs geprüft. Überlegungen bezüglich des Verzichts auf das Gästehaus und der Auslagerung dieser Dienstleistung würden bereits seit längerem angestellt. Der Landkreis Groß-Gerau plane den Bau einer Jugendherberge in der Nähe der BSGG. Sollte diese Jugendherberge fertiggestellt werden, würde das Gästehaus umgehend abgemietet. Alternativ werde die private Unterbringung der Fortbildungsteilnehmer geprüft.

Die Anregung des Rechnungshofs, die Angebote nach den tatsächlichen Kosten zu kalkulieren, sei Ende 2015 umgesetzt worden. Die Angebote des Jahres 2016 würden nach den tatsächlichen Kosten 2016 kalkuliert.

Ende 2015 habe ein Gespräch zwischen dem Ministerium, dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) sowie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit stattgefunden, welches die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Angebots der Landesstelle zum Ergebnis gehabt habe. Die internationalen Fortbildungsangebote im Bereich der dualen Berufsausbildung seien nach Aussage des HMWEVL konkurrenzlos. Das gesamte Leistungspaket könne von anderen Anbietern nicht in vergleichbarer Qualität und Neutralität angeboten werden. Die Nähe der

Landesstelle zum System der dualen Berufsausbildung und damit auch zu den Ausbildungsbetrieben sei ein Alleinstellungsmerkmal, welches nur im Bereich des Ministeriums anzutreffen sei.

7.5.4

Der Rechnungshof hält die genannten Maßnahmen für geeignet, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Das Ministerium sollte im Blick behalten, ob neue Nachfragen das Angebot der Landesstelle besser auslasten können und ob die Landesstelle ihr Angebot künftig wirtschaftlicher gestalten kann.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

8 Wildtiermanagement: Schälsschäden reduzieren – Abschussplanung vereinfachen

Kapitel 09 01, 09 60

Der Landesbetrieb Hessen-Forst beziffert die durch Rotwild verursachten Schälsschäden im hessischen Staatswald kumuliert auf rund 110 Mio. Euro. Die Verantwortlichen haben Maßnahmen angestoßen, um Wildschäden zu reduzieren. So sollen Wildbestände reguliert und ihr Lebensraum verbessert werden. Der Rechnungshof sieht hierin einen Schritt in die richtige Richtung. Ob die Maßnahmen dauerhaft erfolgreich sind, werden künftige Schälsschadenerhebungen zeigen.

Beim Rehwild wurden in einem aufwendigen Verfahren Abschusspläne aufgestellt, obwohl deren Vollzug nicht wirtschaftlich kontrolliert werden kann. Gesetzlich vorgesehene Flexibilisierungsmöglichkeiten bei der Abschussplanung nutzten die Behörden nur unzureichend. Der Rechnungshof empfiehlt, diese Möglichkeiten konsequent zu nutzen und das gesamte Verfahren zu vereinfachen.

8.1 Ausgangslage

Wildtiere verursachen dauerhafte Schäden an forstwirtschaftlichen Kulturen. Schäden durch Verbiss (Abweiden der Triebe junger Forstpflanzen durch Rot- und Rehwild) können das Wachstum spürbar verzögern und die ökologisch wünschenswerte Baumarten-Zusammensetzung beeinträchtigen. Schäden durch Schäl (Abziehen der Baumrinde durch Rotwild) führen durch eindringende Fäulepilze zur Entwertung des Stammes und zur Destabilisierung des Baumes.

Das Bundesjagdgesetz verlangt, Wild so zu hegen, dass Beeinträchtigungen einer ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung,

insbesondere Wildschäden, möglichst vermieden werden. Nach den Vorschriften des Hessischen Jagdgesetzes müssen die Wildbestände den Möglichkeiten und der Leistungsfähigkeit des Naturraums angepasst sein. Alle Regelungen sind so zu treffen, dass ein verträgliches Miteinander von Flur, Wald und Wild sowie ein entsprechender Interessenausgleich stattfinden.

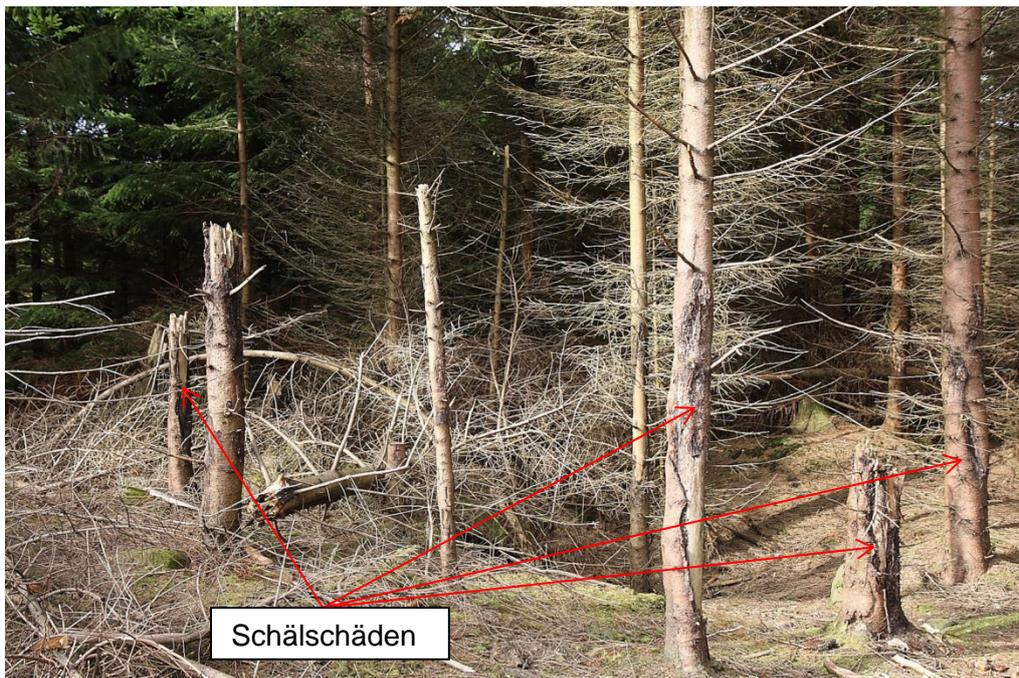
Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2016 zusammen mit seinem Prüfungsamt das Wildtiermanagement. Darunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die im Interesse der Allgemeinheit Wildtierpopulationen regulieren. Im Fokus standen Rotwild und Rehwild. Geprüft wurde im Ministerium, bei der Leitung des Landesbetriebs Hessen-Forst (Hessen-Forst), in sechs Forstämtern sowie bei den für diese Forstämter zuständigen Unteren Jagdbehörden.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Wildschäden im Wald

Hessen-Forst bezifferte den kumulierten Schältschaden im Staatswald zum Stichtag 31. Dezember 2013 auf rund 110 Mio. Euro. Das entspricht etwa dem Jahresumsatz durch Holzverkauf aus dem Staatswald. Nach Mitteilung des Ministeriums liegen 40 Prozent der Rotwildgebietsfläche im Kommunal- und Privatwald, für die keine vergleichbaren Zahlen vorliegen. Der Gesamtschaden durch Schäle in hessischen Wäldern wird daher erheblich über dem für den Staatswald bezifferten Betrag liegen.

Abbildung 8-1: Geschälter Fichtenbestand: Rindenschäden und abgebrochene Bäume

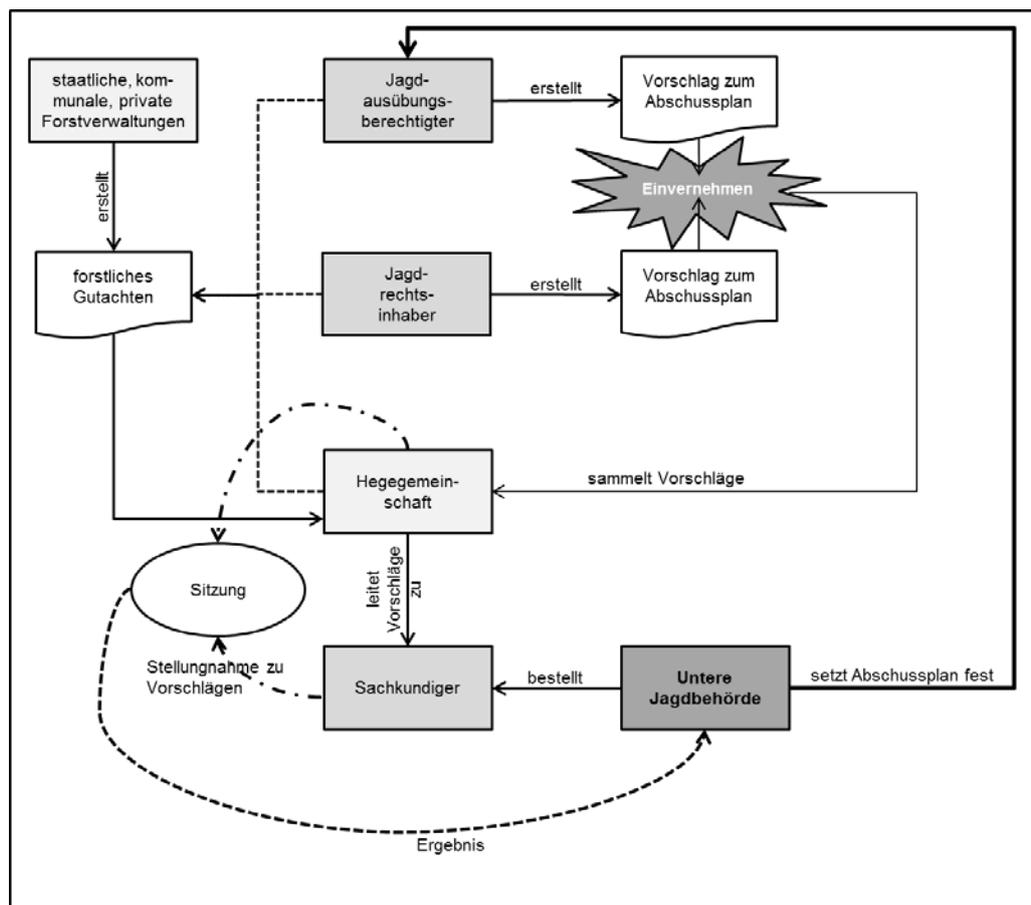


Die geschädigten Bäume werden bei der Holzernte nach und nach entnommen. Durch die Langlebigkeit des Ökosystems Wald verringert sich die aufsummierte Schadenshöhe nur langsam. Damit für die Zukunft genug gesunde Bäume nachwachsen können, hat das Land Grenzwerte für neue Schälschäden festgelegt. Die Schälschadenserhebung 2015 wies neue Schäden oberhalb dieser Grenzwerte auf. Hessen-Forst hat daraufhin die Abschüsse erhöht.

8.2.2 Abschussplanung und Vollzugskontrolle

In einem komplexen Verwaltungsverfahren setzen die Unteren Jagdbehörden die Abschusspläne nach Wildart, Geschlecht und Alter fest und kontrollieren den Vollzug. Grund dafür ist die gesetzliche Vorgabe, Wildschäden zu vermeiden.

Abbildung 8-2: Abschussplanungsprozess



Um das Verfahren zu vereinfachen, erlaubt der Gesetzgeber eine Flexibilisierung, die jedoch die Jagdbehörde festsetzen muss. So darf zum einen bis zu 30 Prozent mehr Wild geschossen werden als geplant. Des Weiteren kann der Abschussplan nicht nur für ein Revier, sondern für mehrere Reviere gemeinsam festgesetzt werden: als „Gruppenabschussplan“ beim Rotwild oder als „gemeinsamer Abschussplan“ beim Rehwild.

Die Möglichkeit zur 30-prozentigen Überschreitung des Abschussplans hat das Ministerium als Regelfall vorgesehen. Dennoch haben drei von sechs geprüften Unteren Jagdbehörden nicht vollständig davon Gebrauch gemacht. Um die Erfolgchancen in anderen Revieren zu verbessern, schloss eine Untere Jagdbehörde sogar einzelne Jagdbezirke von der Überschreitungsmöglichkeit aus.

Revierbezogene Abschusspläne führten dazu, dass bei gemeinschaftlichen Jagden mit vielen Jägern die Abschussfreigabe eingeschränkt werden muss-

te, um einer Abschussplanüberschreitung und damit einer Ordnungswidrigkeit vorzubeugen. Damit wurde der Zweck dieser Jagden, die effektive und effiziente Erfüllung der Abschüsse, unterlaufen.

So hatte eine Untere Jagdbehörde gegen den Leiter einer gemeinschaftlichen Jagd von Hessen-Forst ein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet. Dieser habe nach ihrer Ansicht im November 2012 leichtfertig zugelassen, dass der Abschussplan für Rehwild um vier Stücke überschritten wurde. In der Folge entstand ein umfangreicher Schriftwechsel, bis das Verfahren mit Amtsgerichtsbeschluss im August 2014 eingestellt wurde. Die Kosten trug die Staatskasse.

8.3 Bewertung

Im Zuge der örtlichen Erhebungen war erkennbar, dass alle Verantwortlichen bemüht sind, die Wildschäden zu reduzieren. Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium und von Hessen-Forst angestoßenen Maßnahmen. Deren dauerhafter Erfolg bleibt mit Blick auf künftige Schältschadenserhebungen abzuwarten. Neue Schältschäden sollten zukünftig dadurch minimiert werden, dass die Wildbestände reguliert und ihr Lebensraum verbessert wird.

Die Flexibilisierungsmöglichkeiten erleichtern die Abschussplanerfüllung und bauen bürokratische Hemmnisse ab. Lässt die Untere Jagdbehörde ohne Begründung die 30-prozentige Abschussplanüberschreitung nicht zu,

- widerspricht sie den Vorgaben des Ministeriums,
- verursacht sie zusätzlichen Verwaltungsaufwand und
- schränkt sie die Jagdausübungsberechtigten und Jagdrechtsinhaber unnötig ein.

Der Rechnungshof erwartet, dass von diesen Flexibilisierungsmöglichkeiten grundsätzlich Gebrauch gemacht wird. Exakt so viel Wild zu schießen wie im Abschussplan vorgesehen, ist unrealistisch und sollte durch eine Zielvorgabe ersetzt werden, die im Jagdbetrieb eingehalten werden kann. Hierzu bietet sich die Überschreitungsmöglichkeit an.

Rotwild sollte dort revierübergreifend gejagt werden, wo es vermehrt auftritt und Schäden anrichtet. Es verzögert die Erfüllung des Gesamtabschussplans, wenn der Abschuss nur für jedes Revier einzeln festgesetzt wird. Dies beeinträchtigt eine erfolgreiche Wildbestandsregulierung. Der Rechnungshof empfiehlt daher Gruppenabschusspläne für alle Rotwildgebiete. So kann die Jagd effizient und effektiv ausgeübt und Wildschaden vermieden werden.

Beim Rehwild hat sich der gemeinsame und revierübergreifende Abschussplan bewährt. Bei einer Überarbeitung des Hessischen Jagdgesetzes sollte auf eine Abschussplanung für Rehwild hingewirkt werden, wie sie in Rheinland-Pfalz vorgesehen ist. Dort treffen Jagdrechtsinhaber und Jagdausübungsberechtigte eine privatrechtliche Abschussvereinbarung. Erst wenn Land- oder Forstwirtschaft erheblich beeinträchtigt werden, setzt die Jagdbehörde einen Abschussplan fest.

Dies würde zur Entbürokratisierung und zur Vereinfachung der Planung und der Vollzugssteuerung beitragen. Jagdrechtsinhaber und Jagdausübungsberechtigte hätten außerdem die Möglichkeit, schnell auf Wildschäden im Wald durch höhere Abschusszahlen zu reagieren.

Um die Planzahlen der Abschüsse beim Rehwild zu überprüfen, müsste man das geschossene Rehwild tatsächlich zählen. Dieser körperliche Nachweis ist aber nicht wirtschaftlich. Somit kann das Land die derzeitige aufwendige Planung nicht effektiv kontrollieren.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, mittelfristig – wie zum Beispiel in Sachsen – auf die Abschussplanung beim Rehwild zu verzichten. Damit würde das komplexe Verwaltungsverfahren entfallen und die Vollzugskontrolle vereinfacht.

8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium unterstützt die Würdigungen und Empfehlungen des Rechnungshofs und bestätigt, dass in der Vergangenheit hohe Schälschäden entstanden sind. Es sei Ziel, Wildschäden auf Landesflächen zu minimieren. Dazu dienen Lebensraum verbessernde Maßnahmen wie die Schaffung von Wildruhezonen (rund 5000 ha im Staatswald). Hessen-Forst lege größtes Augenmerk auf die Herbeiführung waldverträglicher Rotwildlichten.

Der Gesetzgeber habe die Abschussplanung auf der Ebene des einzelnen Jagdbezirks festgelegt. Von rechtlich möglichen Abweichungen werde auch Gebrauch gemacht, so bei den Gruppenabschussplänen in den Rotwildgebieten Gieseler Forst, Spessart, Seulingswald und Knüll. Ein genereller Vorrang gruppen- oder hegegemeinschaftsweiser Planungen widerspreche geltendem Recht. Die Oberste Jagdbehörde werde Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Abschusserfüllung beim Rotwild prüfen.

Innerhalb des gesetzlichen Rahmens befürwortet das Ministerium jegliche Maßnahme zur Flexibilisierung des Rehwildabschusses. Es werde die Thematik in einer Dienstbesprechung mit allen hessischen Jagdbehörden erneut aufgreifen. Im Hinblick auf die Abschussplanung und die Vollzugskontrolle teilt das Ministerium die Ansicht des Rechnungshofs, dass die gemeldeten Abschusszahlen nur bedingt belastbar sind. Anknüpfend an wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen anderer Bundesländer hält es einen Verzicht auf die Abschussplanung beim Rehwild für sinnvoll. Dieser Gedanke werde in eine künftige Evaluation des Hessischen Jagdgesetzes eingebracht.

8.5 Schlussbemerkung

Wildschäden zu vermeiden ist eine gesetzliche Daueraufgabe für alle Beteiligten. Zur Minimierung der Schäden sind alle vorgesehenen Möglichkeiten zur Abschusserleichterung konsequent zu nutzen. Die rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen sollten weiterentwickelt werden. Mit Blick auf die Praxis in Rheinland-Pfalz und Sachsen wird empfohlen, weitere Vereinfachungen einzuführen.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

9 Hessische Kulturstiftung – Kulturförderung durch Stiftung alternativlos?

Kapitel 15 50

Die Hessische Kulturstiftung hat seit ihrer Gründung bis Ende 2014 Mittel des Landes von 61,6 Mio. Euro erhalten. Im selben Zeitraum hat sie Fördermittel von 45,5 Mio. Euro ausgereicht.

Unter Berücksichtigung von Rücklagen und stillen Reserven hat die Stiftung bis Ende 2014 ein Kapital von 40,2 Mio. Euro aufgebaut. Für eine reale Erhaltung des Stiftungskapitals hätte dieser Wert 42,9 Mio. Euro betragen müssen. Es ist anzustreben, das Stiftungskapital ungeschmälert in seinem realen Wert zu erhalten.

Über 28 Jahre nach Gründung der Stiftung sollte die Stiftungslösung für die Kulturförderung evaluiert werden. Das Ministerium sollte insbesondere die Wirtschaftlichkeit untersuchen.

Kriterien und Ziele einer Zusammenarbeit von Stiftung und weiteren Einrichtungen auf dem Gebiet der Kulturförderung sind in einem Förderkonzept festzulegen.

9.1 Vorbemerkungen

Das Land hat die Hessische Kulturstiftung (HKS) 1988 als rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts errichtet. Zweck der Stiftung ist die Förderung und Bewahrung der Kunst und Kultur durch die Unterstützung von Museen, Bibliotheken und Archiven beim Erwerb und der Sicherung von Kulturgütern, Kunstobjekten und Sammlungen.

Das Land hatte die HKS zunächst mit einem Stiftungskapital von 10,7 Mio. Euro ausgestattet. Weitere 5,1 Mio. Euro wurden der HKS 2001 aus Landesmitteln zur Erhöhung des Stiftungskapitals zugewendet. Zudem erhöhte das

Land das Stiftungskapital jährlich um die Einnahmen, die ihm als gesetzlicher Erbe nach § 1936 des Bürgerlichen Gesetzbuches (Fiskalerbschaften) zufließen. Im Jahr 2012 wurde die Stiftungsverfassung mit dem Ziel geändert, die Fiskalerbschaften auch für eine Aufstockung der Fördermittel (auf max. 1 Mio. Euro p. a.) heranziehen zu können.

Die HKS hat seit ihrer Gründung bis Ende 2014 Mittel des Landes von 61,6 Mio. Euro erhalten (37,6 Mio. Euro aus Fiskalerbschaften und Kapitalzuführungen sowie 24,0 Mio. Euro als institutionelle Zuwendungen).

9.2 Prüfungsergebnis

9.2.1 Realwert des Stiftungskapitals nicht vollständig erhalten

Bis Ende 2014 hatte die HKS unter Berücksichtigung von Rücklagen und stillen Reserven ein Stiftungskapital von 40,2 Mio. Euro aufgebaut. Für eine reale Erhaltung des Stiftungskapitals hätte dieser Wert 42,9 Mio. Euro betragen müssen.

Der Rechnungshof empfiehlt, den realen Kapitalerhalt als Ziel in der Geschäftsordnung der HKS zu normieren, um deren langfristige Ertragskraft und finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten. Zum Ausgleich künftiger Inflation sollte ein Teil der Kapitalerträge der freien Rücklage zugeführt werden.

9.2.2 Förderaktivitäten der Stiftung

Die Stiftung hat seit ihrer Gründung im Jahr 1988 bis Ende 2014 Fördermittel von 45,5 Mio. Euro ausgereicht. Sie beteiligt sich in der Regel mit einem Zuschuss von bis zu einem Drittel an den Erwerbs- oder Projektkosten.

2007 bis 2014 hat die Stiftung pro Jahr für durchschnittlich 29 Projekte rund 1 Mio. Euro als Förderzuschüsse gewährt. Damit wurden jährlich Projekte mit Gesamtkosten von durchschnittlich 5,5 Mio. Euro realisiert.

In einigen Fällen wurden Projekte nicht nur durch die HKS, sondern parallel durch weitere, vom Land unterstützte Kulturinstitutionen gefördert, wie z. B. den Kulturfonds FrankfurtRheinMain. Vereinzelt gewährte das Land für dieselben Projekte zusätzlich Fördermittel. Der Rechnungshof sieht diese Mehrfachförderungen kritisch.

Zwischenzeitlich hat der Stiftungsrat beschlossen, Projekte nicht mehr zu fördern, die bereits vom Kulturfonds FrankfurtRheinMain finanziell unterstützt werden. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Er empfiehlt, bis Oktober 2018 ein Konzept zu entwickeln, das die mit der Kulturförderung angestrebten Ziele beschreibt. Dabei ist neben der Definition von messbaren Zielen und Förderkriterien darzulegen, wie die verschiedenen Fördereinrichtungen zusammenarbeiten und wie Parallelförderungen vermieden werden können.

9.2.3 Evaluierung der Stiftungslösung

Mit der Gründung der HKS als Stiftung des privaten Rechts sah das Land einen aussichtsreichen Weg, private Zustiftungen für die Kulturförderung zu mobilisieren. Tatsächlich gab es keine privaten Zustiftungen. Einzelne private Mittel flossen direkt in die Finanzierung von Kulturprojekten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die gewählte Stiftungslösung für die Kulturförderung zu evaluieren und ihre Wirtschaftlichkeit mit Alternativlösungen, wie z. B. einer Förderabwicklung durch die Verwaltung, zu vergleichen.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist daraufhin, dass es keine zwingende Rechtsnorm für den realen Kapitalerhalt bei Stiftungen in Hessen gebe. Anders als im bayerischen sei im hessischen Stiftungsrecht der reale Kapitalerhalt nicht vorgeschrieben, sondern lediglich der ungeschmälerte Erhalt des Stiftungskapitals. Darunter werde nach Einschätzung der Stiftungsaufsichtsbehörde der nominale Erhalt verstanden. Für die Aufnahme des Ziels des realen Kapitalerhalts in die Geschäftsordnung werde weder eine rechtliche Grundlage noch ein Erfordernis gesehen. Unabhängig davon werde der reale Kapitalerhalt weiterhin angestrebt.

Das Ministerium kündigt an, die Anregung des Rechnungshofs aufzugreifen, die Kulturförderung der HKS konzeptionell zu untermauern. Hierbei sei beabsichtigt, neben der Definition von messbaren Zielen und Förderkriterien auch die Zusammenarbeit der verschiedenen Fördereinrichtungen und deren Abgrenzung der Ziele voneinander mit zu prüfen.

Es will der Empfehlung des Rechnungshofs folgen, die Stiftungslösung für die Kulturförderung zu evaluieren und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vornehmen.

9.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält die Aufnahme des realen Kapitalerhaltungsziels in die Geschäftsordnung der HKS für sinnvoll, obwohl es rechtlich nicht zwingend ist.

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigungen des Ministeriums,

- über 28 Jahre nach Gründung der HKS die Stiftungslösung für die Kulturförderung zu evaluieren und
- die Kulturförderung konzeptionell zu untermauern.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

10 Umsatzsteuerausfälle durch unzureichende Abgrenzung steuerfreier und steuerpflichtiger Umsätze bei Physiotherapeuten

Kapitel 17 01

Die Finanzämter überprüften häufig nicht die Voraussetzungen der Umsatzsteuerbefreiung für Heilbehandlungen durch Physiotherapeuten. Zudem wurde teilweise nicht beachtet, dass die Steuerfreiheit eine Begrenzung der abzugsfähigen Vorsteuer nach sich zieht.

Die Finanzämter sollten durch Schulungen für eine ordnungsgemäße Besteuerung der Physiotherapeuten sensibilisiert werden. In komplexen Fällen sollten die Außenprüfungsstellen eingesetzt werden. Für eine zukünftige maschinelle Unterstützung der Bearbeitung von Umsatzsteuererklärungen sollte auf die vollständige Erklärung sämtlicher Umsätze hingewirkt werden. Erst dann können automatische Verprobungen stattfinden und Bearbeitungshinweise zur personellen Überprüfung ausgegeben werden.

Die Finanzämter kontrollierten ferner oftmals nicht die für Kleinunternehmer maßgeblichen Umsatzgrenzen. Da diese Unternehmer ihre Umsätze zumeist nicht in den vorgesehenen Zeilen der amtlichen Anlage Einnahmen-Überschuss-Rechnung erklärten, konnte eine automatische Prüfung der Umsatzgrenzen nicht funktionieren. Maschinelle Plausibilitätsprüfungen sollten die Angaben in den vorgesehenen Zeilen einfordern.

Das Ministerium der Finanzen hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt und teilweise umgesetzt.

10.1 Ausgangslage

Heilbehandlungen sind umsatzsteuerfrei, sofern sie im Rahmen der Tätigkeit als Physiotherapeut oder einer ähnlichen heilberuflichen Tätigkeit ausgeübt werden. Dies setzt insbesondere voraus, dass den Leistungen ärztliche Verordnungen zugrunde liegen.

Umsatzsteuerpflichtig sind dagegen nicht ärztlich verordnete Leistungen, wie z. B. Wellnessbehandlungen. Das Finanzamt setzt für einen Unternehmer grundsätzlich jährlich Umsatzsteuer anhand seiner steuerpflichtigen Umsätze fest (Regelbesteuerung).

In der Umsatzsteuererklärung ist es dem Unternehmer möglich, ihm von einem anderen Unternehmer gesondert in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer von der eigenen Umsatzsteuerschuld abzuziehen (Vorsteuerabzug).

Führt ein Unternehmer umsatzsteuerfreie Heilbehandlungen aus, so sind die mit diesen Umsätzen zusammenhängenden Vorsteuerbeträge vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Die Vorsteuer ist aufzuteilen, wenn er neben den steuerfreien zugleich steuerpflichtige Umsätze erbringt und die Vorsteuer sowohl auf die steuerfreien als auch auf die steuerpflichtigen Umsätze entfällt. Aus den Aufzeichnungen des Unternehmers müssen für Umsatzsteuerzwecke die Vorsteuerbeträge eindeutig und leicht nachprüfbar zu ersehen sein, die den zum Vorsteuerabzug berechtigenden Umsätzen zuzurechnen sind.

Umsatzsteuer wird nicht erhoben, wenn die steuerpflichtigen Umsätze bestimmte Umsatzgrenzen nicht übersteigen und der Unternehmer nicht zur Regelbesteuerung optiert hat (Kleinunternehmerregelung).

Der Rechnungshof prüfte bei Physiotherapeuten die Inanspruchnahme der Umsatzsteuerbefreiung, die Umsatzsteuerfestsetzungen mit Vorsteuerabzug und die Anwendung der Kleinunternehmerregelung. Er führte örtliche Erhebungen in fünf Finanzämtern durch. Er nahm Einsicht in die Steuerakten von 207 Steuerpflichtigen der Jahre 2009 bis 2012, die – gänzlich oder teilweise – umsatzsteuerfreie Heilbehandlungen gegenüber dem Finanzamt angaben.

10.2 Unzureichende Prüfung der Abgrenzung zwischen steuerfreien und steuerpflichtigen Umsätzen

10.2.1

82 regelbesteuerte Unternehmer machten in ihren Umsatzsteuererklärungen steuerfreie Umsätze geltend.

Bereits ab 2009 wurden die Voraussetzungen der Umsatzsteuerbefreiung auf medizinisch notwendige Heilbehandlungen beschränkt und damit gesetzlich strenger geregelt. Die Bearbeiter im Innendienst der Finanzämter führten im Prüfungszeitraum weder eigene Ermittlungsmaßnahmen zur Prüfung steuerfreier Umsätze durch noch schlugen sie diesbezüglich Fälle zur Außenprüfung vor.

Auch die Außenprüfungsstellen griffen das Thema nur in wenigen Fällen auf.

10.2.2

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Finanzämter den strengeren Voraussetzungen zur Umsatzsteuerfreiheit von Heilbehandlungen nicht genügend Bedeutung beimaßen. Jeder Umsatz regelbesteuerter Unternehmer, für den sie die Umsatzsteuerbefreiung erhalten, aber die Voraussetzungen nicht vorliegen, führt zu Umsatzsteuerausfällen.

Er empfiehlt, die Finanzämter insbesondere durch Schulungen für die Voraussetzungen der Umsatzsteuerbefreiung zu sensibilisieren. Zudem sollten automatische Bearbeitungshinweise zu der materiell-rechtlichen Prüfung auffordern.

Die Innendienste der Finanzämter sollten komplexe Fälle den Außenprüfungsstellen zur Prüfung vorschlagen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass diese besser als die Innendienste in der Lage sind, die Vollständigkeit ärztlicher Verordnungen zu überprüfen.

10.2.3

Das Ministerium schließt sich der Empfehlung des Rechnungshofs an, die Bearbeiter in den Finanzämtern hinsichtlich der Voraussetzungen der Steuerbefreiung stärker zu sensibilisieren. Mit der bevorstehenden Einführung des

Risikomanagements (RMS) 2.0 werde auch die Umsatzsteuerjahreerklärung vom RMS erfasst. Die Beurteilung des Steuerfalls unter Risikogesichtspunkten erfolge hierbei unter Einbeziehung von Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Gewerbesteuer. Es werde demnach der Gesamtfall betrachtet.

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) werde die Finanzämter anweisen, in komplexen Fällen vermehrt von Außenprüfungen Gebrauch zu machen.

10.3 Teilweise fehlende Aufzeichnungen und Prüfungen zur Vorsteueraufteilung

10.3.1

Bei 48 Steuerpflichtigen, die sowohl steuerpflichtige als auch steuerfreie (vorsteuerausschließende) Umsätze erklärten, hätten die Finanzämter die Aufteilung der geltend gemachten Vorsteuer überprüfen müssen.

Zu diesem Zweck hätten sie zumindest stichprobenweise die Aufzeichnungen der Unternehmer zur Aufteilung der Vorsteuerbeträge anfordern sollen.

Die Steuerpflichtigen legten ihren Umsatzsteuererklärungen nur selten Aufzeichnungen zur Vorsteueraufteilung bei. In keinem Fall forderten die Finanzämter entsprechende Aufzeichnungen nach.

Die Finanzämter übernahmen bei 43 Steuerpflichtigen die Angaben zu der abgezogenen Vorsteuer ohne erkennbare Überprüfung. Nur in fünf Fällen dokumentierten sie eine Verprobung der Vorsteuer. Hierzu führten sie eine überschlägige Plausibilitätsprüfung anhand der Angaben der Gewinnermittlung durch. Der Rechnungshof stellte bei zwölf der 43 Steuerpflichtigen durch eigene Verprobungen mögliche überhöht ausgezahlte Vorsteuerbeträge fest.

10.3.2

Der Rechnungshof sieht in Fällen der unterbliebenen Überprüfung erklärter Vorsteuerbeträge die Gefahr überhöhter Steuererstattungen.

Er empfiehlt dem Ministerium zu veranlassen, vermehrt stichprobenweise die Aufzeichnungen der Steuerpflichtigen zur Aufteilung der Vorsteuer anzufor-

dem. In komplexen Fällen sollte die Vorsteueraufteilung Prüfungsschwerpunkt von Außenprüfungen werden.

10.3.3

Das Ministerium teilt mit, die Steuerfälle mit Vorsteueraufteilung würden im Verfahren RMS 2.0 grundsätzlich als Risikobereich eingestuft.

Die OFD werde darauf hinweisen, Aufzeichnungen anzufordern, sofern diese zur Überprüfung der Zuordnung und Aufteilung der Vorsteuerbeträge erforderlich seien.

10.4 Unvollständigkeit der Umsatzsteuererklärungen

10.4.1

Unternehmer haben dem Finanzamt eine Umsatzsteuererklärung zu übermitteln. Zur Vollständigkeit gehört im Fall steuerfreier Umsätze eine Anlage zur Umsatzsteuererklärung, in der diese anzugeben sind.

Bei 68 regelbesteuerten Unternehmern, die auch steuerfreie Umsätze tätigten, nahm der Rechnungshof Einsicht in 184 Umsatzsteuererklärungen. Zu 74 dieser Umsatzsteuererklärungen fehlte die Anlage zur Umsatzsteuererklärung mit Angaben zu steuerfreien Umsätzen. In den zu den Einkommensteuererklärungen beigefügten Gewinnermittlungen waren jedoch solche aufgeführt.

10.4.2

Eine maschinelle Unterstützung der Bearbeitung setzt vollständige Umsatzsteuererklärungen mit Angabe der steuerfreien Umsätze in der beizufügenden Anlage voraus. Diese haben bei den Unternehmern mit steuerpflichtigen und steuerfreien Umsätzen erhebliche Bedeutung zur Prüfung der Höhe der abzugsfähigen Vorsteuer.

Die Prüfung auf Vollständigkeit der Steuererklärung könnte aus Sicht des Rechnungshofs durch einen maschinellen Abgleich mit den Daten der einkommensteuerlichen Gewinnermittlung unterstützt werden.

10.4.3

Um vollständige Umsatzsteuererklärungen zu erreichen, sieht es das Ministerium als erfolgversprechendsten Weg an, die Daten der Anlage zur Umsatzsteuererklärung unmittelbar in die Umsatzsteuererklärung zu integrieren.

10.4.4

Der Rechnungshof begrüßt diesen Vorschlag des Ministeriums. Er bittet aber sicherzustellen, dass die Angaben zu steuerfreien Umsätzen auch tatsächlich eingefordert werden.

10.5 Fehlende Kontrolle bei der Kleinunternehmerregelung

10.5.1

125 der überprüften Steuerpflichtigen waren wegen Anwendung der Kleinunternehmerregelung umsatzsteuerlich nicht erfasst. Die Finanzämter konnten ohne Umsatzsteuererklärungen die Umsätze nur anhand der Angaben in der einkommensteuerlichen Gewinnermittlung prüfen.

Nahezu jeder dieser Steuerpflichtigen erklärte seine Umsätze nicht in den für Kleinunternehmer vorgesehenen Zeilen der amtlichen Anlage Einnahmen-Überschuss-Rechnung (EÜR). Deshalb konnte die automatische Prüfung der Umsatzgrenzen im maschinellen Verfahren nicht funktionieren.

Stattdessen erklärten diese Steuerpflichtigen ihre Umsätze als vollumfänglich umsatzsteuerfreie Betriebseinnahmen in der für regelbesteuerte Unternehmer vorgesehenen Kennziffer. In mehr als der Hälfte dieser Steuerfälle gab es Anhaltspunkte, dass zum Angebot der Steuerpflichtigen auch nicht medizinisch verordnete Leistungen gehörten. Dennoch nahmen die Finanzämter keine Ermittlungen zur Abgrenzung steuerfreier und steuerpflichtiger Umsätze vor. Sie überprüften somit in der Regel nicht, ob die für die Kleinunternehmerregelung geltenden Umsatzgrenzen eingehalten wurden.

10.5.2

Die Finanzämter konzentrierten sich zumeist auf die Einkommensteuerfestsetzungen, ohne mögliche Auswirkungen auf die Umsatzsteuer zu prüfen. Sie

hätten die steuerpflichtigen Umsätze erst vollständig ermitteln sollen, bevor sie auf die Erhebung der Umsatzsteuer verzichteten.

Zwar bestehen erste Ansätze für eine automatische Prüfung der Kleinunternehmergrenzen durch die Angaben auf der Anlage EÜR. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Erklärung der Umsätze in den zutreffenden Zeilen. Der Rechnungshof bittet dies durch geeignete Maßnahmen herbeizuführen. Er empfiehlt einen Abgleich zwischen dem für Kleinunternehmer gespeicherten Kennbuchstaben und den dazu passenden Kennziffern auf der Anlage EÜR.

Der Rechnungshof hält eine automationsunterstützte Aufforderung zur Überprüfung der Angaben steuerfreier Umsätze von Kleinunternehmern für wünschenswert.

10.5.3

Das Ministerium hält eine Plausibilitätsprüfung zwischen dem für Kleinunternehmer gespeicherten Kennbuchstaben und den dazu passenden Kennziffern auf der Anlage EÜR für grundsätzlich sinnvoll und beabsichtige, den Vorschlag des Rechnungshofs in die zuständigen Gremien einzubringen. Die OFD werde die automationsunterstützte Aufforderung zur Überprüfung der Angaben steuerfreier Umsätze von Kleinunternehmern in der zuständigen Arbeitsgruppe auf Bundesebene vorschlagen. Bei der Frage, ob ein solcher Sachverhalt mit einem Hinweis belegt werden sollte, werde allerdings auch zu bewerten sein, wie hoch ein damit verbundenes Steuerausfallrisiko ist.

10.6 Anlage EÜR verbesserungsbedürftig

Für Veranlagungszeiträume ab dem Jahr 2011 besteht die gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Abgabe der Gewinnermittlung auf dem amtlichen Vordruck Anlage EÜR. Nach Einführung dieser Anlage nahm die Zahl der Steuerpflichtigen ab, die freiwillig formlose Gewinnermittlungen mit detaillierten Kontenbezeichnungen einreichten. Im Vergleich zu formlos eingereichten Gewinnermittlungen ließen sich aus der Anlage EÜR häufig keine Anhaltspunkte auf mögliche steuerpflichtige Leistungen entnehmen.

10.6.1

Die Anlage EÜR stellt nach Ansicht des Rechnungshofs hinsichtlich des Informationsgewinns für die Besteuerung keinen gleichwertigen Ersatz zu den bisher vorgelegten – formlosen – Gewinnermittlungen und Anlageverzeichnissen dar.

Er empfiehlt, von den Steuerpflichtigen differenziertere Angaben zu den Betriebseinnahmen und zum Anlagevermögen einzufordern. Eine besser prüfbarere Aufschlüsselung lässt sich seines Erachtens am ehesten über eine Erweiterung der Anlage EÜR erreichen.

10.6.2

Das Ministerium teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die Anlage EÜR hinsichtlich des Informationsgewinns nicht vergleichbar sei mit bisherigen Gewinnermittlungen. Zur Forderung, von den Steuerpflichtigen differenziertere Angaben zu den Betriebseinnahmen und zum Anlagevermögen einzufordern, weist das Ministerium daraufhin, dass die maschinelle Erstverarbeitung einer EÜR ausschließlich auf Basis der vom Steuerpflichtigen erklärten Werte zu erfolgen habe. Weitere ggf. zusätzliche Informationen könnten und sollten bei der Erstverarbeitung nicht berücksichtigt werden. Erst nach der maschinellen Risikoprüfung entschiede sich, ob weitere Informationen anzufordern seien.

Die Erweiterung der Anlage EÜR als eine auf Bund und Länderebene angesiedelte Aufgabe müsse „als Prozess“ angelegt werden, der einige Zeit beanspruchen wird.

10.7 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium geplanten Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen.

Er weist daraufhin, dass die Finanzämter bei den 82 regelbesteuerten Unternehmen eine Vielzahl der Beanstandungen des Rechnungshofs bereits behoben haben. Sie ergriffen in 51 Fällen Maßnahmen zur Überprüfung der Steuerfestsetzungen, insbesondere der erklärten Umsätze und des Vorsteuerabzugs. Sie meldeten dem Rechnungshof zu 32 Steuerpflichtigen nachträg-

lich festgesetzte Steuern von rund 210.000 Euro. Davon erzielte allein ein Finanzamt durch Außenprüfungen bei 16 Steuerpflichtigen ein Mehrergebnis von rund 150.000 Euro.

11 Zuwendungen für die Überdachung eines Omnibusbahnhofs

Kapitel 17 30 und 17 52

Das Land Hessen gewährte der Stadt Wetzlar Zuwendungen für die Überdachung eines Omnibusbahnhofs.

Die Angaben im Zuwendungsantrag zur Größe der Überdachung des Omnibusbahnhofs entsprachen nicht den für die Kommune verbindlichen Regelungen. Der Rechnungshof empfiehlt, die zuwendungsfähige Dachfläche neu zu ermitteln und dies bei der Schlussabrechnung der Maßnahme zu berücksichtigen. Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung hat zugesagt, so zu verfahren.

11.1 Ausgangslage

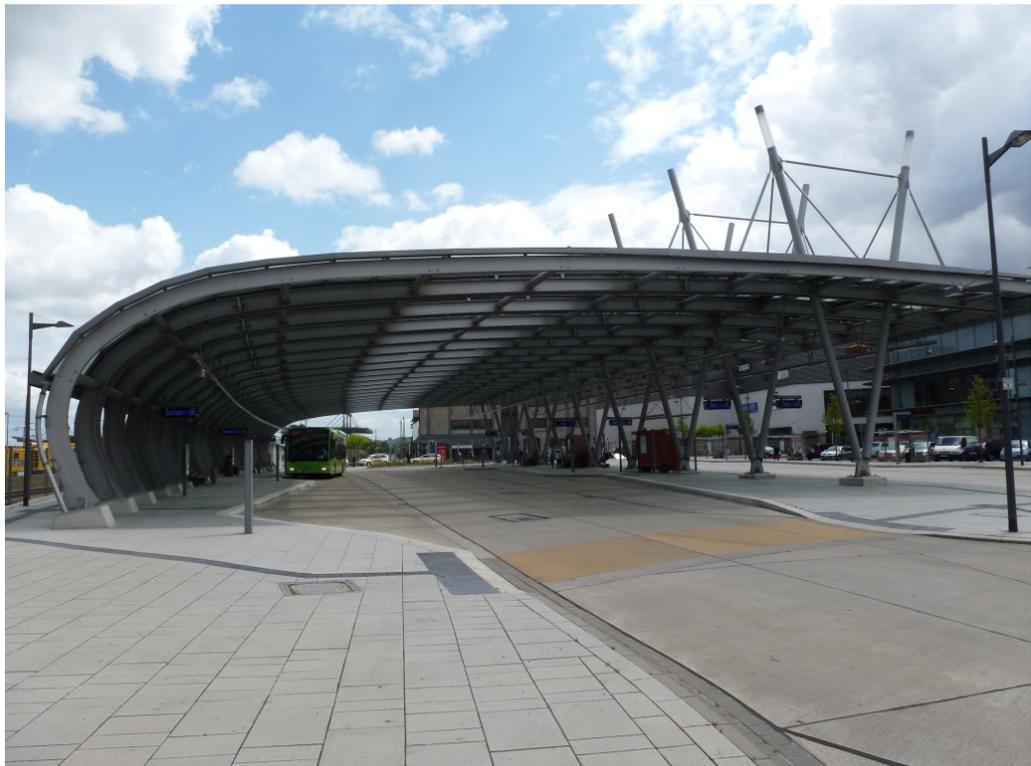
Das Land Hessen gewährt Kommunen Zuwendungen für den Ausbau von Bahnhöfen. Die Verfahren werden von Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement (Hessen Mobil) abgewickelt. Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2015 u. a. die Zuwendungen für den Neubau eines Omnibusbahnhofs in Wetzlar.

11.2 Prüfungsergebnisse

Die Stadt hatte im Rahmen dieser Maßnahme Zuwendungen für den Bau einer großflächigen Überdachung des Omnibusbahnhofs beantragt. Der Planer gab die projizierte Dachfläche mit 1.513,25 m² an.

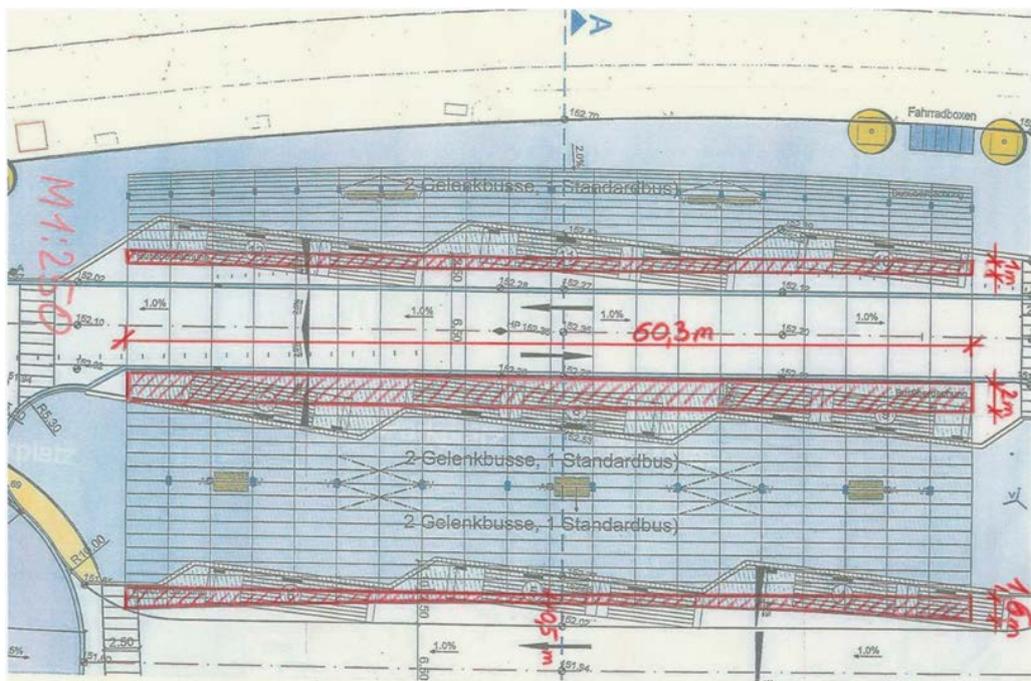
Hessen Mobil übernahm diese Flächenangabe in seiner Antragsprüfung und ermittelte auf dieser Basis die zuwendungsfähigen Kosten. Im Zuwendungsbescheid wurden die zuwendungsfähigen Kosten der Überdachung auf maximal 1.513.250 Euro (1.000 Euro/m²) begrenzt. Die Förderquote betrug 90 Prozent.

Abbildung 11-1: Überdachung des Omnibusbahnhofs



Die Dachfläche überspannt mit rund 240 m² Teile der Busstände an den Haltepositionen. Sie schützt damit nicht nur die Wartenden, sondern auch die Busse vor Regen.

Abbildung 11-2: Lageplanausschnitt, rot schraffiert: nicht zuwendungsfähige Dachfläche



11.3 Bewertung

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass die Überdachung von Fahrbahnen und Haltepositionen der Busse nach den vorgegebenen Regelungen nicht förderfähig ist. Die korrekte Ermittlung der Größe zuwendungsfähiger Bauteile durch den Zuwendungsempfänger und eine genaue Prüfung dieser Angaben durch den Zuwendungsgeber bilden die Grundlage einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die zuwendungsfähige Überdachung abzüglich der im Lageplan rot schraffierten Flächen neu zu ermitteln und dies bei der Schlussabrechnung der Maßnahme zu berücksichtigen.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt dem Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom 12. September 2016 mit, die zuwendungsfähige Dachfläche werde um rund 240 m² reduziert und die Zuwendung entsprechend gekürzt.

11.5 Anhörung der Stadt und erneute Stellungnahme des Ministeriums

Die Stadt erklärt mit Schreiben vom 27. April 2017, die Verringerung der zuwendungsfähigen Dachfläche um rund 240 m² sei nicht nachvollziehbar. Die Straßenbauverwaltung habe sie bereits mit Schreiben vom 21. Juli 2015 unter Hinweis auf die Prüfung des Rechnungshofs gebeten, die Kosten für eine Dachfläche von 180,90 m² bei der Aufstellung des Verwendungsnachweises als nicht zuwendungsfähige Kosten auszuweisen. Diese Bitte habe sie im Verwendungsnachweis berücksichtigt, der im Frühjahr 2016 eingereicht worden sei.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium die Stellungnahme der Stadt zugeleitet und um Erläuterung gebeten. Das Ministerium weist daraufhin, dass die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen sei. Mit dem Ergebnis werde bis Oktober 2017 gerechnet. Die Stadt sei noch nicht über den aktuellen Stand des vorgesehenen Abzugs bei den zuwendungsfähigen Kosten der Dachfläche von 240 m² informiert worden. Es entspreche der Verwaltungspraxis der Straßenbauverwaltung, dass Zuwendungsempfänger erst mit Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung einen Prüfvermerk erhalten, in

dem die festgestellten zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Kosten aufgeführt seien. Über Zwischenergebnisse werde grundsätzlich nicht informiert.

11.6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht die vom Ministerium geschilderte Verwaltungspraxis der Straßenbauverwaltung als zielführend an. Allerdings hat sich die Straßenbauverwaltung seines Erachtens gerade nicht an diese Verwaltungspraxis gehalten: Denn sie bezeichnet den Inhalt ihres Schreibens vom 21. Juli 2015 unter Bezugnahme auf die Prüfung des Rechnungshofs ausdrücklich als „Information für den Zuwendungsempfänger für die Aufstellung des Schlussverwendungsnachweises“, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch keine Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vorlag. Dass die Stadt den Hinweis dieses Schreibens auf eine nicht förderfähige Dachfläche von 180,90 m² als abschließend auffasst und nicht mit einer Änderung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung rechnet, ist nachvollziehbar.

Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, wie die Kommunikation verbessert werden kann, um Missverständnisse dieser Art künftig zu vermeiden. Des Weiteren bittet er um Mitteilung des Ergebnisses der Verwendungsnachweisprüfung und der geplanten weiteren Vorgehensweise.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 3. November 2016

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 2015 ohne Beanstandung abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Walter Wallmann".

Dr. Walter Wallmann

B. Haushaltsjahr 2016

Teil I
Bemerkungen allgemeiner Art

12 Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss

Der Finanzierungsüberschuss des Landes stieg von 32 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 752 Mio. Euro im Jahr 2016. Er wurde zu einer Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro genutzt. Im Vorjahr ergab sich noch eine Nettokreditaufnahme von 360 Mio. Euro. Die Haushaltsschulden sanken im Vorjahresvergleich um 0,5 Prozent auf 43.366 Mio. Euro.

Das Haushaltsgesetz ermächtigt – neben der Aufnahme von Kassenkrediten zur Deckung des täglichen Liquiditätsbedarfs – außerdem Kassenkredite ausschließlich für Zwecke des Collateral-Managements aufzunehmen. Das Land stellte zum 31. Dezember 2016 verschiedenen Banken Sicherheiten in Höhe von rund 4.100 Mio. Euro, die teilweise durch Kassenkreditaufnahmen, teilweise aber auch durch flüssige Mittel aus dem Haushalt finanziert wurden. Die Sicherheiten schwankten im Verlauf des Haushaltsjahres in einer Bandbreite von 3.430 bis 7.228 Mio. Euro. Der Rechnungshof weist daraufhin, dass die Sicherheiten weder Bestandteil der Haushaltsplanung noch der Haushaltsrechnung sind. Der stichtagsbezogene Bestand der Sicherheiten wurde lediglich nachrichtlich in Anlage 9 zur Haushaltsrechnung angegeben.

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage lag 2016 bei 2.510 Mio. Euro und war durch Finanzvermögen gedeckt. Die Konjunkturausgleichsrücklage wurde mit 330 Mio. Euro ausgewiesen, war aber nicht durch separiertes Finanzvermögen gedeckt. Der Rechnungshof fordert, die Konjunkturausgleichsrücklage künftig durch separierte flüssige Mittel zu decken.

Die anderen Rücklagen des Landes wurden mit 1.561 Mio. Euro ausgewiesen. Sie waren ebenfalls nicht durch separiertes Finanzvermögen gedeckt. Bei Inanspruchnahme dieser Rücklagen hätte das Land die notwendige Liquidität nur durch die Inanspruchnahme der Kassenkreditermächtigung für das Collateral-Management beschaffen können. Der Rechnungshof bittet das Ministerium der Finanzen, die bisherige Praxis und zukünftige Notwendigkeit kameraler Rücklagen, insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung der neuen verfassungsrechtlichen Ver-

schuldungsbegrenzung und des Ausführungsgesetzes zu Art. 141 HV, kritisch zu überdenken.

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 6. Juli 2017 fest.

12.1 Verfassungskonformität

12.1.1 Formaler und materieller Haushaltsausgleich

Der Deckungsgrundsatz nach Art. 139 Abs. 1 Verfassung des Landes Hessen (HV) verpflichtet den Landtag zum Haushaltsausgleich im Sinne einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenbilanz. Angesprochen ist dabei der Haushaltsausgleich im formalen Sinne. Um den formalen Haushaltsausgleich zu erreichen, muss der Gesamtbetrag der Einnahmen dem Gesamtbetrag der Ausgaben entsprechen. Zu den Einnahmen zählen auch die Einnahmen aus Krediten. Unter die Ausgaben fallen auch die Ausgaben zur Kredittilgung. Der formale Haushaltsausgleich kann durch eine Nettokreditaufnahme sichergestellt werden.

Der materielle Haushaltsausgleich fordert demgegenüber, dass der Finanzierungssaldo positiv ist und die Einnahmen und Ausgaben ohne eine Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Das Erreichen eines materiellen Haushaltsausgleichs ist keine Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Haushalt. Der Rechnungshof erachtet den materiellen Haushaltsausgleich jedoch als wichtige Bedingung für langfristig stabile Landesfinanzen.

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Jahr 2016 sowohl im Haushaltsplan als auch im Haushaltsvollzug formal ausgeglichen. Der Haushaltsplan 2016 sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 35.387,4 Mio. Euro vor.

In der Haushaltsrechnung 2016 lagen die Einnahmen und Ausgaben jeweils bei 36.785,0 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr 2015 (33.723 Mio. Euro) entsprach dies einem Anstieg um 9,1 Prozent.

Der Saldo aus den bereinigten Einnahmen²⁸ und den bereinigten Ausgaben²⁹ ergibt den **Finanzierungssaldo**.

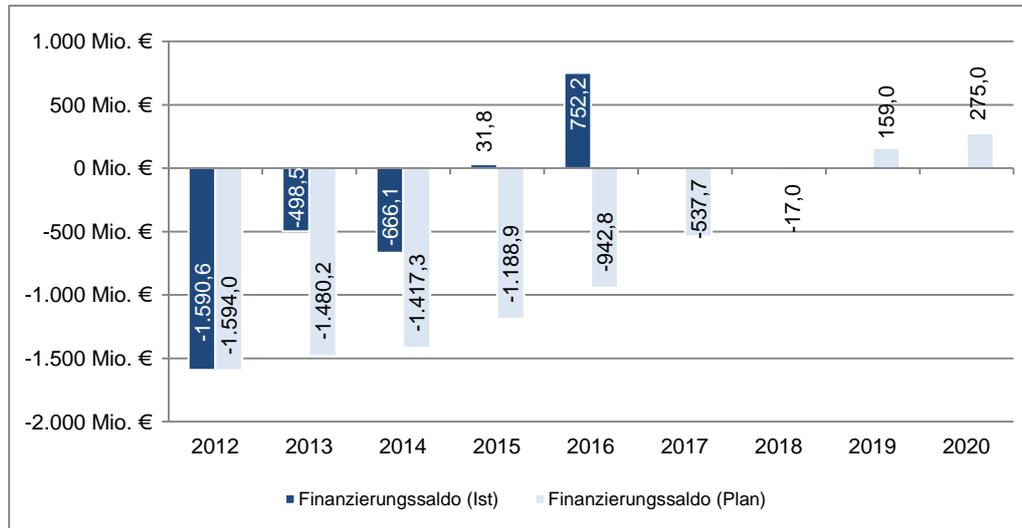
Im Abschlussbericht und in der Anlage 10 zur Haushaltsrechnung 2016 wird die Berechnung des Finanzierungssaldos dargestellt. Demnach reichten die bereinigten Einnahmen des Jahres 2016 aus, um die bereinigten Ausgaben in vollem Umfang zu decken.

Tabelle 12-1: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2016

Bereinigte Einnahmen	27.082,7 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	-26.330,5 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	752,2 Mio. Euro

Aufgrund des Finanzierungsüberschusses von 752,2 Mio. Euro und einer Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro war der Haushalt 2016 im Vollzug nicht nur formal, sondern auch materiell ausgeglichen. Das Haushaltsjahr war seit 1969 das zweite Jahr nach 2015, das mit einem Finanzierungsüberschuss abschloss und das erste Jahr, in dem eine Nettokredittilgung geleistet wurde. Abbildung 12-1 zeigt die geplanten und tatsächlichen Finanzierungssalden der Jahre 2012 bis 2020.

Abbildung 12-1: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2012 bis 2020



²⁸ Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

²⁹ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Für das Jahr 2016 ergab sich nach dem Haushaltsplan ein Finanzierungsdefizit von 942,8 Mio. Euro. Die zum realisierten Finanzierungsüberschuss von 752,2 Mio. Euro bestehende Differenz von 1.695,0 Mio. Euro erklärte sich unter anderem durch höhere Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern (inkl. Gewerbesteuerumlage). Sie lagen mit 19.443,6 Mio. Euro um 1.083,2 Mio. Euro (5,9 Prozent) über dem Planansatz. Darüber hinaus fielen die Einnahmen aus Landessteuern mit 2.614,2 Mio. Euro um 751,2 Mio. Euro bzw. 40,3 Prozent höher aus als geplant. Die hohe Abweichung bei den Landessteuern erklärt sich zu einem großen Teil durch unvorhergesehene Mehreinnahmen bei der Erbschaftsteuer. Bei der Erbschaftsteuer lag der Planansatz bei 578,0 Mio. Euro, während im Haushaltsvollzug 1.060,4 Mio. Euro realisiert wurden.

Tabelle 12-2 zeigt die Soll-Ist-Abweichungen für die Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern in den letzten zwölf Jahren. Die Ist-Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern fielen in sieben Jahren höher aus als die geplanten Einnahmen. Bei den Landessteuern war das Ist in zehn Jahren höher als das Soll.

Tabelle 12-2: Soll-Ist-Vergleich der Steuereinnahmen 2005 bis 2016

Jahr	Gemeinschaftsteuern (inkl. Gewerbesteuerumlage)			Landessteuern (ohne steuerähnliche Abgaben)		
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	Abweichung in %	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	Abweichung in %
2005	11.326,8	11.436,3	1,0	1.665,5	1.683,0	1,0
2006	13.147,6	13.279,1	1,0	1.817,8	1.841,0	1,3
2007	15.101,7	15.045,3	-0,4	2.039,3	2.053,7	0,7
2008	15.438,0	15.012,9	-2,8	1.875,6	1.820,4	-2,9
2009	14.200,0	13.294,3	-6,4	1.305,0	1.479,6	13,4
2010	13.598,1	13.900,5	2,2	966,9	983,2	1,7
2011	14.295,0	14.938,0	4,5	984,0	1.080,3	9,8
2012	15.688,0	15.255,8	-2,8	1.103,0	1.128,9	2,3
2013	16.327,5	16.272,9	-0,3	1.313,0	1.269,8	-3,3
2014	16.428,5	16.727,4	1,8	1.551,0	1.808,9	16,6
2015	17.274,9	17.791,5	3,0	1.456,0	1.859,7	27,7
2016	18.360,4	19.443,6	5,9	1.863,0	2.614,2	40,3

12.1.2 Verschuldungsbegrenzung

Enge und weite Kreditobergrenze

Infolge der Volksabstimmung im März 2011 wurde in Art. 141 und 161 HV eine neue Verschuldungsregel eingeführt. Nach Art. 161 HV besteht eine Übergangsregelung bis zum Jahr 2019. Neben der Übergangsregelung zur neuen Verschuldungsregel gilt Art. 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Art. 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2016. Die Regelung 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 nicht übersteigen.³⁰

Aufgrund des nicht eindeutig abgegrenzten Begriffs der Investitionen haben sich zwei abweichende Definitionen der Kreditobergrenze entwickelt: Seit dem Jahr 2005 unterscheidet das Ministerium der Finanzen zwischen der engen und der weiten Kreditobergrenze. Bis zum Haushaltsjahr 2004 wurde die Summe der Investitionen aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs bei der Berechnung der Grenze nicht berücksichtigt, da es sich um den durch Gesetz den Kommunen zustehenden Anteil am Steueraufkommen handelt (= „enge Grenze“). Seit 2005 legt die Landesregierung – analog zur Vorgehensweise der meisten anderen Länder – als Maßstab die „weite Grenze“ oder „Verfassungsgrenze“ zugrunde. Dabei werden die Investitionsausgaben im Kommunalen Finanzausgleich in voller Höhe auf die Kreditobergrenze angerechnet.

Für die Beurteilung der Verfassungskonformität nach Art. 141 HV a. F. ist der Haushaltsplan maßgebend.³¹ Er weist eine Nettokreditaufnahme von 637,9 Mio. Euro aus. Die Nettokreditaufnahme ist die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt. Im Haushaltsplan 2016 wurde die weite Kreditobergrenze von 1.227,3 Mio. Euro um 48,0 Prozent und

³⁰ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 141, IV, 1.

³¹ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 141, VI, a.

die enge Kreditobergrenze von 965,3 Mio. Euro um 33,9 Prozent unterschritten.

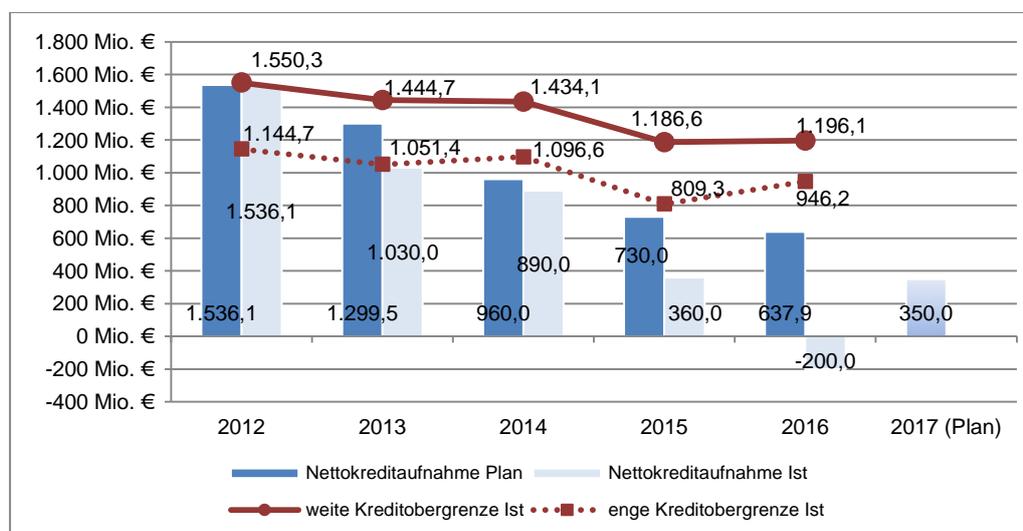
Im Haushaltsvollzug tilgte das Land 200,0 Mio. Euro netto. Aufnahme und Tilgung von Schulden am Kreditmarkt stellen sich für das Haushaltsjahr 2016 wie folgt dar:

Tabelle 12-3: Ermittlung der Nettokreditaufnahme bzw. Nettokredittilgung 2016

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	5.362,9 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	-5.562,9 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-) von Kreditmarktmitteln	-200,0 Mio. Euro

Abbildung 12-2 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Haushaltsplan und in der Haushaltsausführung. Ebenfalls dargestellt wird die Entwicklung der engen und der weiten Kreditobergrenze in der Haushaltsausführung.

Abbildung 12-2: Entwicklung der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt im Plan und im Ist sowie der weiten und engen Kreditobergrenze in den Jahren 2012 bis 2017



Die weite Kreditobergrenze wurde im gesamten Betrachtungszeitraum sowohl im Plan als auch im Ist eingehalten. Die enge Kreditobergrenze wurde im Ist ab dem Jahr 2013 und im Plan ab dem Jahr 2014 eingehalten.

Im Haushaltsvollzug 2016 ergab sich eine Nettokredittilgung von 200,0 Mio. Euro. Die weite Kreditobergrenze der Haushaltsausführung von 1.196,1 Mio. Euro und die enge Kreditobergrenze der Haushaltsausführung von 946,2 Mio. Euro wurden somit eingehalten.

Schuldenbremse

Zusätzlich zur Schuldenregelung nach Art. 141 HV a. F. galt für das Haushaltsjahr 2016 die Übergangsregelung nach dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz).³² Danach ist die im Jahr 2014 vorgesehene strukturelle Nettokreditaufnahme in den Jahren 2014 bis 2018 jeweils um ein Fünftel abzubauen. Um die zulässige Nettokreditaufnahme im Übergangszeitraum zu berechnen, werden zur strukturellen Nettokreditaufnahme die Ex-ante Konjunkturkomponente, der Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ addiert.

Tabelle 12-4 verdeutlicht, dass sich in Haushaltsentwurf, Haushaltsplan und Haushaltsrechnung unterschiedliche Werte zur maximal zulässigen Nettokreditaufnahme errechnen. Die zulässige Nettokreditaufnahme wird bislang nur in der Gesetzesbegründung zum Haushaltsplanentwurf berechnet. Der Rechnungshof empfiehlt, dem Haushaltsplan die zu diesem Zeitpunkt aktuelle Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme als Anlage beizufügen.

Tabelle 12-4: Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel-141-Gesetz im Haushaltsjahr 2016

Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel-141-Gesetz im Haushaltsjahr 2016	Haushaltsplanentwurf	Haushaltsplan (Soll)	Haushaltsvollzug (Ist)
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (60% des Ausgangswerts 2014)	326,9	326,9	326,9
Konjunkturkomponente	72,7	72,7	-1.167,2
(davon: Ex-ante-Konjunkturkomponente)	(72,7)	(72,7)	(72,7)
(davon: Steuerabweichungskomponente)	(—)	(—)	(-1.239,9)
Saldo der finanziellen Transaktionen	108,5	167,7	127,5
Saldo der Versorgungsrücklage	124,9	124,9	277,9
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	633,0	692,2	-435,0

Im Entwurf zum Haushaltsplan wurde eine maximale Nettokreditaufnahme von 633,0 Mio. Euro errechnet. Im Haushaltsvollzug ergab sich eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von -435,0 Mio. Euro (notwendige Nettokredittilgung bzw. Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage). Diese Differenz ergab sich im Wesentlichen aus der Konjunkturkomponente, die im Entwurf

³² Für weitere Details zur neuen Schuldenregelung siehe Bemerkungen 2015, Seite 26 ff.

zum Haushaltsplan bei 72,7 Mio. Euro lag, im Vollzug jedoch bei –1.167,2 Mio. Euro.

Begriffserklärung: Konjunkturkomponente

Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage auf den Landeshaushalt wird in der neuen Schuldenbremse eine **Konjunkturkomponente** ermittelt. Bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage können in Höhe der Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden. Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse sind zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden.

Die Konjunkturkomponente besteht aus einer Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente.

Die **Ex-ante-Konjunkturkomponente** wird jährlich bei der Haushaltsaufstellung auf Grundlage des Konjunkturbereinigungsverfahrens für den Bundeshaushalt berechnet. Sie ergibt sich als Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität. Die Produktionslücke kennzeichnet die Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der wirtschaftlichen 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 festgestellte Ex-ante-Konjunkturkomponente wird anhand des Anteils der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit für Hessen umgerechnet.

Die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung wird über die **Steuerabweichungskomponente** abgebildet. Damit wird angenommen, dass sich auf Länderebene die konjunkturelle Entwicklung maßgeblich auf die Steuereinnahmen auswirkt. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich aus der Differenz der bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen und den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr. Bei einer negativen Abweichung der Steuereinnahmen dürfen die Mindereinnahmen

durch Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Umgekehrt mindern Mehreinnahmen die zulässige Kreditaufnahme. Des Weiteren werden die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf die Steuereinnahmen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und im laufenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden, herausgerechnet. Diese Berechnung entspricht grundsätzlich dem Verfahren, das von den Konsolidierungshilfsländern angewendet wird.

Im Folgenden wird die detaillierte Berechnung der Konjunkturkomponente für das Jahr 2016 dargestellt.

Tabelle 12-5: Ermittlung der Konjunkturkomponente 2016

1. Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente 2016		
(1)	Nominale Produktionslücke Gesamtstaat (in Mio. Euro)	-7.800
(2)	Budgetsensitivität Länder	13,0%
(3)=(1)x(2)	Ex-ante-Konjunkturkomponente	-1.014
(4)	Anteil Hessens an Steuereinnahmen Ländergesamtheit (nach LFA)	7,2%
(I)=(3)x(4)	Ex-ante-Konjunkturkomponente Hessen (in Mio. Euro)	-72,7*
2. Ermittlung der Steuerabweichungskomponente 2016		
(5)	Basissteuern 2016 (Steuerschätzung) (in Mio. Euro)	14.339,3
(6)	Steuer-Ist 2016 (in Mio. Euro)	16.111,0
(7)	Auswirkungen Steuerrechtsänderungen (in Mio. Euro)	531,8
(II)=(6)-(5)-(7)	Steuerabweichungskomponente (in Mio. Euro)	1.239,9*
3. Ermittlung der Konjunkturkomponente 2016 (ex-post)		
(III)=(I)+(II)	Konjunkturkomponente 2016 insgesamt (in Mio. Euro)	1.167,2*

* Umgekehrte Vorzeichen im Vergleich zu Tabelle 12-4.

Die Konjunkturbereinigung wird in der Haushaltsplanung und Rechnungslegung durchgeführt. In der Haushaltsplanung wird die Ex-ante-Konjunkturkomponente berücksichtigt. Die Rechnungslegung bezieht zusätzlich die Steuerabweichungskomponente ein. Die Ex-ante-Konjunkturkomponente wird nicht nachträglich angepasst. Die Summe aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente ist im **Konjunkturausgleichskonto** zu erfassen (§§ 5, 6 Artikel-141-Gesetz).

Ziel des Konjunkturausgleichskontos ist, dass sich die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse über den Konjunkturzyklus hinweg in etwa ausgleichen und damit ein dauerhafter, konjunkturell bedingter Verschuldungsanstieg vermieden wird. Negative Werte auf dem Konjunkturausgleichskonto verdeutlichen, dass sich die Konjunktur besser entwickelt hat als bei der

Haushaltsaufstellung erwartet.

Tabelle 12-6: Ermittlung des Bestands des Konjunkturausgleichskontos zum Ende des Haushaltsjahres 2016

Konjunkturkomponente 2016 (Zuführung zum Konjunkturausgleichskonto)	-1.167,2 Mio. Euro
Bestand des Konjunkturausgleichskontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2016	-360,9 Mio. Euro
Bestand des Konjunkturausgleichskontos zum Ende des Haushaltsjahres 2016	-1.528,1 Mio. Euro

Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse (maximal zulässige Nettokreditaufnahme mit negativem Vorzeichen) sind zur Tilgung bestehender konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden. Danach verbleibende Beträge sind einer zweckgebundenen Rücklage, der Konjunkturausgleichsrücklage, zuzuführen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 Artikel-141-Gesetz).

Im Jahr 2016 errechnete sich ein konjunkturbedingter Überschuss von 435 Mio. Euro (notwendige Nettokredittilgung bzw. Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage; siehe Tabelle 12-4). Das Ministerium der Finanzen entschied sich, sowohl eine Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro vorzunehmen als auch eine Konjunkturausgleichsrücklage von 330 Mio. Euro auszuweisen. Die Differenz von 95,0 Mio. Euro wurde dem Kontrollkonto gutgeschrieben.

Begriffserklärung: Kontrollkonto

Das Kontrollkonto wird in § 7 Abs. 1 Artikel-141-Gesetz beschrieben. Es soll sicherstellen, dass die Schuldenbremse sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten wird. Die in der Rechnungslegung errechnete Abweichung zwischen der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme sowie der Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage wird dem Kontrollkonto gutgeschrieben oder belastet.

Tabelle 12-7: Ermittlung des Bestands des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2016

Maximal zulässige Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2016	-435,0 Mio. Euro
Tatsächliche Nettokredittilgung im Haushaltsjahr 2016	+200,0 Mio. Euro
Zuführung Konjunkturausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2016	+330,0 Mio. Euro
Zuführung zum Kontrollkonto im Haushaltsjahr 2016	95,0 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2016	+32,0 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2016	127,0 Mio. Euro

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass in den Jahren vor Einführung der Schuldenbremse – insbesondere als Folge der letzten Finanzmarktkrise – erhebliche konjunkturbedingte Schulden aufgenommen wurden. Diese waren noch nicht in einem Kontrollkonto zu erfassen. Der Rechnungshof hätte es daher begrüßt, wenn der konjunkturbedingte Überschuss 2016 in voller Höhe zur Tilgung dieser konjunkturbedingten Altschulden verwendet worden wäre.

Er kritisiert zudem die Art und Weise der Rücklagenbildung. Beim Ausweis der Konjunkturausgleichsrücklage wurden vom Ministerium der Finanzen keine flüssigen Mittel als gesonderte Position vom Cashpool separiert. Unter Rücklagen versteht man im öffentlichen Haushaltsrecht Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden („geparkt“) werden, um der Aufgabenerfüllung in näherer oder fernerer Zukunft zu dienen.³³ Die Konjunkturausgleichsrücklage hat nach Auffassung des Rechnungshofs durch separierte flüssige Mittel gedeckt zu sein.

Demgegenüber vertritt das Ministerium der Finanzen die Auffassung, dass die Konjunkturausgleichsrücklage zur Erfüllung ihres Zwecks nicht durch separierte flüssige Mittel gedeckt werden müsse. Sie sei zu behandeln wie andere kamerale Rücklagen. Es weist daraufhin, dass die Finanzmittel für den Landeshaushalt nicht verloren seien, sondern im Collateral-Management verwendet würden (siehe Seite 176). Hierdurch könne auf die Inanspruchnahme von Kassenkreditermächtigungen nach § 16 Satz 3 HG 2016 verzichtet werden. Bei der späteren Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage könne die Kassenkreditermächtigung für das Collateral-Managements nach § 16 Satz 3 HG in Anspruch genommen werden, so dass der Liquiditätsbedarf jederzeit gedeckt sei.

³³ Vgl. Tappe in Gröpl, Kommentar zur BHO/LHO, Rn. 1 zum Anhang zu § 62 BHO.

Nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen spricht zudem die derzeitige Zinssituation gegen eine Gelddeckung der Konjunkturausgleichsrücklage. Es weist daraufhin, dass es für Finanzvermögen derzeit keine Zinserträge erwirtschaften könne. Vielmehr seien negative Zinsen zu erwarten.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Konjunkturausgleichsrücklage nach § 5 Abs. 1 Satz 3 Artikel-141-Gesetz mit separierten liquiden Mitteln zu unterlegen ist. Dies ergibt sich durch Auslegung des Gesetzes. Ein Indiz für diese Lesart ist nach Ansicht des Rechnungshofs bereits im Wortlaut des Gesetzes enthalten. Danach wird gefordert, dass die Überschüsse „einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt“ werden müssen.³⁴ Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass tatsächlich Finanzmittel beiseite zu legen sind. Er fordert somit mehr als nur einen buchhalterischen Ausweis einer Rücklage.

Auch die geforderte Zweckbindung der Rücklage deutet daraufhin, dass eine Mittelverwendung für andere Zwecke – wie zum Beispiel die Stellung von Sicherheiten im Collateral-Management – nicht vom Gesetzgeber beabsichtigt ist.

Für eine Separierungspflicht sprechen insbesondere der Sinn und Zweck der Regelung. In der Gesetzesbegründung wird herausgestellt, dass durch die Konjunkturkomponente in konjunkturell schlechten Zeiten eine Verschuldungsmöglichkeit geschaffen wird, die sich bei einer wirtschaftlichen Erholung verringert und in wirtschaftlich guten Zeiten aufgrund der dann anfallenden Überschüsse in eine Tilgungspflicht mündet.³⁵ Die nach § 5 Abs. 1 Satz 3 Artikel-141-Gesetz mögliche Rücklage soll dazu dienen, in konjunkturell guten Jahren Finanzmittel beiseite zu legen, um Steuermindereinnahmen in schlechteren Zeiten abzufedern. Wenn keine Geldbestände separiert („geparkt“) sind, können in konjunkturschwachen Zeiten als Ersatz für ausbleibende Steuereinnahmen nicht unmittelbar Mittel aus der Rücklage entnommen werden. Bei der Auflösung der Rücklage wäre es vielmehr erforderlich, die ausgewiesenen

³⁴ § 5 Abs. 1 Satz 3 Artikel-141-Gesetz: „Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse sind zur Tilgung bestehender konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu veranschlagen; danach verbleibende Beträge können zur Tilgung bestehender Kredite aus Vorjahren verwendet oder einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden.“

³⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18/7253 vom 27. Mai 2013, Seite 7.

Mittel durch Kassenkreditaufnahme (wieder) zu beschaffen. Wie das Ministerium der Finanzen ausführt, müsste es dann gegebenenfalls auf die Kassenkreditermächtigung nach § 16 Satz 3 HG 2016 zurückgreifen. Die Verschuldung bei Inanspruchnahme der Rücklage wird nicht als Landesschuld ausgewiesen. Im Ergebnis wäre daher im Falle eines konjunkturellen Einbruchs eine Verschuldung außerhalb des Haushalts erforderlich, um eine Verschuldung im Haushalt zu vermeiden. Dies läuft dem Sinn und Zweck der Verschuldungsregel zuwider und ist nicht transparent.

Der Rechnungshof weist außerdem daraufhin, dass der Gesetzgeber mit dem Artikel-141-Gesetz ein Verfassungsgebot umgesetzt hat. Insoweit kommt der Konjunkturausgleichsrücklage eine besondere Bedeutung zu, da sie wesentlich zum Funktionieren der Schuldenbremse beiträgt. Auch dies begründet eine andere, vorsichtigere Behandlung als sie im Haushalt bei den sogenannten „kameralen Rücklagen“ praktiziert wird (siehe Seite 177 ff.). Durch Separierung der Mittel kann sichergestellt werden, dass die Mittel im Bedarfsfall – auch in Krisenzeiten – immer zur Verfügung stehen und die politische Handlungsfähigkeit gewahrt bleibt. Dabei ist nach Ansicht des Rechnungshofs zumindest bei der Konjunkturausgleichsrücklage vorläufig ein Zinsnachteil in Kauf zu nehmen.

Zum 31. Dezember 2016 beliefen sich die flüssigen Mittel des Landes auf 534,8 Mio. Euro. In dieser stichtagsbezogenen Betrachtung hätten damit rechnerisch genügend Finanzmittel zur Verfügung gestanden, um bei der Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage flüssige Mittel in voller Höhe zu separieren.

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 13 Abs. 1 Satz 1 HG 2016 wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Die Kreditermächtigungen beliefen sich im Jahr 2016 auf 6.200,8 Mio. Euro (Tabelle 12-8). Die Kreditaufnahmen von 5.362,9 Mio. Euro schöpften die Kreditermächtigung zu 86,5 Prozent aus.

Tabelle 12-8: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2016

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG 2016) und Kreditaufnahmen im Jahr 2016		Mio. Euro
§ 13 Abs. 1 HG 2016	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	6.200,8
§ 13 Abs. 3 HG 2016	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite	0,0
Kreditermächtigungen		6.200,8
Anrechenbare Kreditaufnahmen		5.362,9
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		837,9

Die verbliebenen Kreditermächtigungen von 837,9 Mio. Euro konnten nicht in voller Höhe in Anspruch genommen werden. Grund war die Übergangsregelung der Schuldenbremse. Demnach war nach der Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro und dem Ausweis einer Konjunkturausgleichsrücklage von 330 Mio. Euro lediglich eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von 95,0 Mio. Euro möglich (siehe Tabelle 12-7).

Darüber hinaus war das Ministerium der Finanzen nach § 16 Satz 1 HG 2016 ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (2.831,0 Mio. Euro) aufzunehmen.³⁶

Über die Grenze nach § 16 Satz 1 HG 2016 hinaus konnte das Land nach § 16 Satz 3 HG 2016 weitere Kassenkredite aufnehmen, um Sicherheiten im Collateral-Management³⁷ zu stellen. Die Ermächtigung galt bis zur Höhe dieser Sicherheitenleistungen, ohne dass für diese eine Obergrenze definiert wurde.

Das Land hat mit den Banken, mit denen es Derivate abgeschlossen hat, vereinbart, dass bei vorzeitiger Beendigung des Derivates eine Schadensersatzleistung in Höhe des Barwertes zu entrichten ist. Zur Absicherung dieses An-

³⁶ Darüber hinaus bestand eine zusätzliche Ermächtigung zur unterjährigen Aufnahme von Kassenkrediten gemäß § 16 Satz 2 HG 2016. Diese sah vor, dass weitere Kassenkredite aufgenommen werden dürfen, wenn die Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG 2016 noch nicht ausgeschöpft ist.

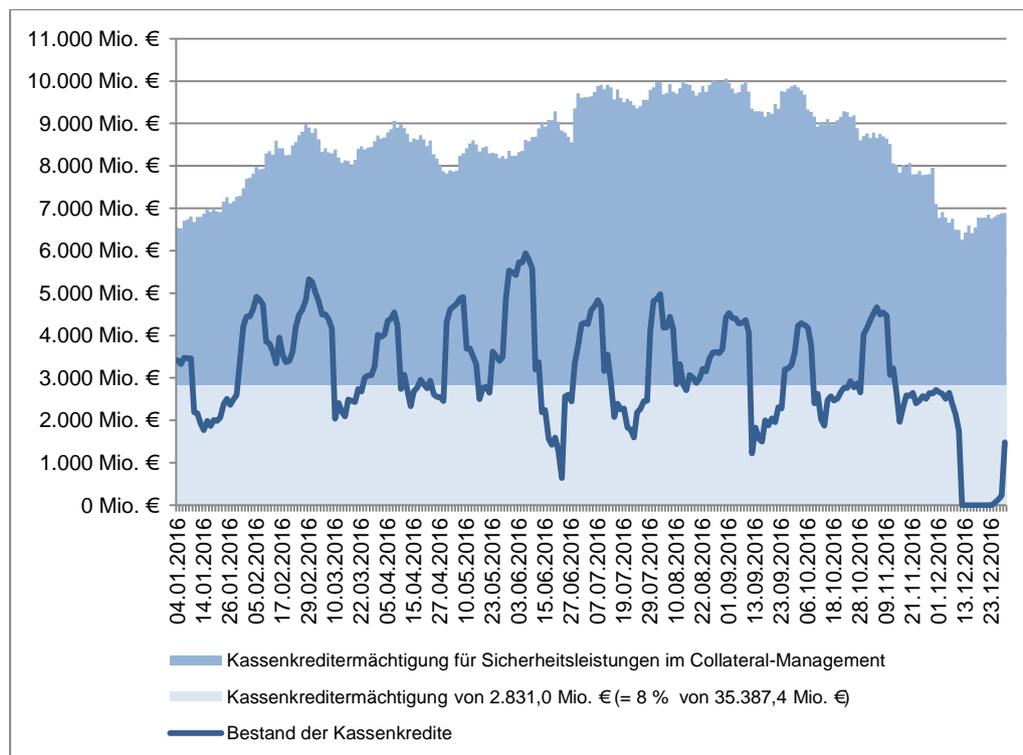
³⁷ Vgl. zum Collateral-Management des Landes Hessen: Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2014 (64. Schuldenbericht), Seite 38, 63; Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2013 (63. Schuldenbericht), Seite 29 f., 68 ff., 62; Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2012 (62. Schuldenbericht), Seite 51, 77 ff.

spruchs hat der Vertragspartner, aus dessen Sicht sich ein negativer Barwert des Derivates ergibt, bei dem anderen Vertragspartner eine Sicherheit in entsprechender Höhe zu hinterlegen. Dieser Barwert wird täglich errechnet und die Sicherheit durch Zahlungen bzw. Rückzahlungen aktualisiert.

Aus Sicht des Landes waren die Barwerte der meisten Derivate im Jahr 2016 stark negativ. Sie schwankten im Verlauf des Haushaltsjahres in einer Bandbreite von 3.429,7 bis 7.227,9 Mio. Euro. Die Höhe der negativen Barwerte ist vor allem durch die Zinsentwicklung zu erklären. Die Zinsen lagen im Jahr 2016 deutlich unter dem bei Abschluss erwarteten Zinsniveau. Einfluss auf die Höhe des Barwerts hat auch die Laufzeit der Derivate, die teilweise bei bis zu 40 Jahren liegt.

Abbildung 12-3 stellt die Kassenkreditermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz 2016 dar.³⁸ Die blaue Linie zeigt den Stand der Kassenkredite.

Abbildung 12-3: Entwicklung der Kassenkredite und Kassenkreditermächtigungen im Jahr 2016 (Quelle: Ministerium der Finanzen)



³⁸ Das Ministerium der Finanzen unterscheidet beim Bestand der Kassenkredite nicht, ob diese aufgrund von § 16 Satz 1 HG 2016 (Grenze von 8 Prozent) oder aufgrund von § 16 Satz 3 HG 2016 (Collateral-Management) aufgenommen wurden. Die beiden Kassenkreditermächtigungen können daher in Abbildung 12-3 nur in ihrer Gesamtheit betrachtet werden.

Während die Ermächtigung nach § 16 Satz 1 HG (hellblau gefärbte Fläche) konstant 8 Prozent des Haushaltsvolumens betrug, schwankte die Ermächtigung für die Collaterals (dunkelblau gefärbte Fläche) unterjährig stark.

Darüber hinaus zeigt Abbildung 12-3, dass im gesamten Jahr 2016 nicht ausgeschöpfte Kassenkreditermächtigungen von mehreren Milliarden Euro bestanden. Die nicht ausgeschöpften Kassenkreditermächtigungen schwankten im Jahr 2016 zwischen 2.599,6 Mio. Euro am 3. Juni 2016 und 8.199,5 Mio. Euro am 22. Juni 2016. Die Sicherheitsleistungen im Collateral-Management wurden folglich nur zu einem Teil aus Kassenkrediten und im Wesentlichen durch überschüssige flüssige Mittel aus dem Haushalt finanziert.

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass Kassenkredite nicht in den Haushaltsschulden des Landes ausgewiesen werden. Außerdem sind die Zu- und Rückführungen von flüssigen Mitteln, die als Barsicherheiten bei Banken hinterlegt werden, weder Gegenstand des Haushaltsplans noch der Haushaltsrechnung.³⁹ Im doppelten Gesamtabchluss werden die zum Bilanzstichtag vom Land gestellten Sicherheiten unter sonstige Vermögensgegenstände ausgewiesen, erhaltene Sicherheiten unter sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten.

Der Rechnungshof sieht im Zusammenhang mit der haushalterischen Abbildung des Collateral-Managements ein Transparenzproblem, da weder die umfangreichen Geldtransfers noch die Höhe der Verbindlichkeiten aus der Kassenkreditermächtigung nach § 16 Satz 3 HG 2016 in der Haushaltsrechnung abgebildet werden. Darüber hinaus sieht er im Zusammenhang mit dem Collateral-Management weitere Problemfelder. Beispielsweise gewährt das Haushaltsgesetz eine unbegrenzte Kassenkreditermächtigung für die Sicherheitenstellung. Durch die Entwicklung der Barwerte und die daraus folgende Verpflichtung, Sicherheiten zu stellen, hätte das Finanzministerium Kassenkredite von zeitweise bis zu 7.227,9 Mio. Euro aufnehmen können. Dies entspricht 27,5 Prozent der bereinigten Ausgaben im Jahr 2016.

³⁹ Vgl. Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2012 (62. Schuldenbericht), Seite 78. In der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung, die auch die Eventualverbindlichkeiten des Landes darstellt, wird im Hinblick auf das Risiko der Derivategeschäfte die Summe der negativen Barwerte dieser Geschäfte ausgewiesen.

Ferner kann der Ausfall einer der Investmentbanken, bei denen die Sicherheiten hinterlegt sind, nicht ausgeschlossen werden. Damit einher geht das Risiko für das Land, dass die geleisteten Sicherheiten nicht mehr zurück zu erhalten sind. In diesem Falle würden unter Umständen erhebliche Verluste realisiert.

Rücklagen und Sondervermögen

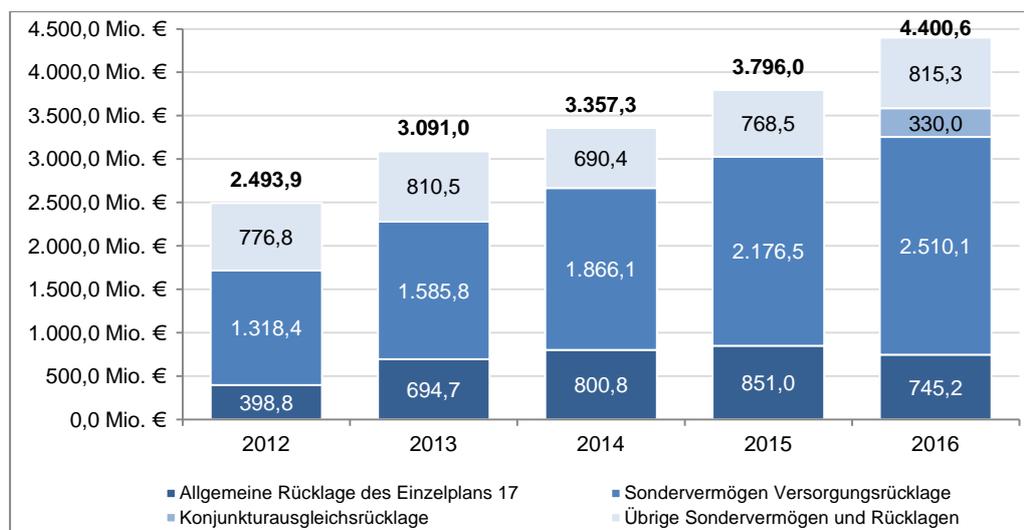
Abbildung 12-4 zeigt die Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen. Das Sondervermögen Versorgungsrücklage machte im Jahr 2016 mit 2.510,1 Mio. Euro den größten Teil der Sondervermögen und Rücklagen aus.⁴⁰ Die Versorgungsrücklage ist ein finanzwirtschaftliches Sondervermögen, das getrennt vom Vermögen des Kernhaushalts bewirtschaftet wird. Die in die Versorgungsrücklage eingestellten Mittel wurden in Finanzanlagen investiert.

Im Vergleich der Jahre 2012 und 2016 nahm das Sondervermögen Versorgungsrücklage um 90,4 Prozent zu. Das Wachstum des Sondervermögens Versorgungsrücklage resultierte zum einen aus der Rücklagenzuführung aus dem Haushalt und zum anderen aus den Zinserträgen der angelegten Mittel.

Die allgemeine Rücklage wurde 2016 mit 745,2 Mio. Euro ausgewiesen. Im Vorjahresvergleich sank sie um 12,4 Prozent. Gegenüber dem Jahr 2012 stieg sie um 86,9 Prozent.

⁴⁰ Im Gegensatz dazu beliefen sich die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen gemäß Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2016 auf 78.191,7 Mio. Euro.

Abbildung 12-4: Entwicklung der Rücklagen und Sondervermögen zum Ende der Haushaltsjahre 2012 bis 2016



Das Land wies Rücklagen aus, ohne explizit Finanzvermögen zu separieren (einzige Ausnahme ist die Versorgungsrücklage). Durch die Auflösung einer Rücklage werden in diesem Fall keine Finanzmittel freigesetzt. Die für die beabsichtigte Ausgabe benötigten Finanzmittel müssen daher durch vorhandene flüssige Mittel oder durch die Aufnahme von Kassenkrediten beschafft werden.

Tabelle 12-9 schlüsselt die Rücklagen und Sondervermögen aus Abbildung 12-4 weiter auf. Die zehn größten Rücklagen und Sondervermögen werden separat aufgeführt.

Tabelle 12-9: Rücklagen und Sondervermögen zum Ende des Haushaltsjahres 2016

Besondere Rücklagen und Sondervermögen	Einzelplan	Stand zum Ende des Haushaltsjahres 2016	Gedeckt durch separierte flüssige Mittel	Möglichkeit zur Deckung durch eine Kassenkredit-ermächtigung
Sondervermögen Versorgungsrücklage	-	2.510,1 Mio. Euro	ja	-
Konjunkturausgleichsrücklage	17	330,0 Mio. Euro	nein	ja
Summe der besonderen Rücklagen und Sondervermögen	-	2.840,1 Mio. Euro	-	-
Weitere Rücklagen und Sondervermögen	Einzelplan	Stand zum Ende des Haushaltsjahrs 2016	Gedeckt durch separierte flüssige Mittel	Möglichkeit zur Deckung durch eine Kassenkredit-ermächtigung
Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17	17	745,2 Mio. Euro	nein	ja
Förderungen im Bereich Städtebau und Wohnungswesen: Rücklage Wohnungsbau und Zukunftsinvestition	09	209,1 Mio. Euro	nein	ja
Rücklage GVFG-Mittel (Kapitel 17 52)	17	75,2 Mio. Euro	nein	ja
Förderungen im Bereich Allgemeine Bewilligungen Verkehr: Förderung des ÖPNV Angebots	07	37,2 Mio. Euro	nein	ja
Budgetierter Bereich „Schulen“: Rücklage Schulbudget	04	36,4 Mio. Euro	nein	ja
Allgemeine Rücklage Digitalfunk BOS	03	35,0 Mio. Euro	nein	ja
Breitbandausbau	07	32,9 Mio. Euro	nein	ja
Rücklage „KiföG“ zur Verstärkung der entsprechenden KiföG-Produkte im KFA	08	29,2 Mio. Euro	nein	ja
Sonstige Sondervermögen und Rücklagen	-	360,4 Mio. Euro	nein	ja
Summe der weiteren Rücklagen und Sondervermögen	-	1.560,5 Mio. Euro	-	-

Die Versorgungsrücklage war durch separierte Finanzmittel gedeckt. Bei der Konjunkturausgleichsrücklage und allen weiteren Rücklagen und Sondervermögen bestand keine Deckung durch getrennt ausgewiesene Finanzanlagen.

Aus den bereits zuvor beschriebenen Gründen erachtet es der Rechnungshof für notwendig, dass die Konjunkturausgleichsrücklage durch separierte Finanzmittel gedeckt ist. Ende 2016 standen dem Land flüssige Mittel von 534,8 Mio. Euro zur Verfügung. Der Gesamtbestand der flüssigen Mittel hätte damit zu diesem Stichtag rechnerisch ausgereicht, um die Konjunkturausgleichsrücklage von 330,0 Mio. Euro durch Finanzmittel zu unterlegen. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Konjunkturausgleichsrücklage nicht

nur rechnerisch, sondern auch formal durch separierte Finanzmittel zu decken (siehe Seite 171 ff.).

Bezüglich der weiteren Rücklagen und Sondervermögen ist der Rechnungshof der Auffassung, dass diese nur gebildet werden dürfen, wenn sichergestellt werden kann, dass auch zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme flüssige Mittel oder ausreichend hohe Kassenkreditermächtigungen vorhanden sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der möglichen Inanspruchnahme der Ermächtigungen die strengen Nebenbedingungen der neuen Verschuldungsbegrenzungsregeln zu beachten sind.

Zur Deckung der weiteren Rücklagen und Sondervermögen bestanden nach Haushaltsgesetz noch offene Kreditermächtigungen von 837,9 Mio. Euro (siehe Tabelle 12-8). Eine strengere Grenze gab es jedoch aus dem Artikel-141-Gesetz. Danach waren lediglich zusätzliche Kreditaufnahmen von 95,0 Mio. Euro möglich (siehe Tabelle 12-7).

Über die flüssigen Mittel und die Kreditermächtigungen hinaus bestanden nicht ausgeschöpfte Kassenkreditermächtigungen aus dem Collateral-Management in Höhe von mindestens rund 2.600 Mio. Euro (vgl. Abbildung 12-3). Die flüssigen Mittel zur Deckung der weiteren Rücklagen und Sondervermögen hätten somit jederzeit durch Inanspruchnahme der Kassenkreditermächtigung vollständig beschafft werden können. Hierauf hat auch das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme hingewiesen (siehe Seite 171 und Seite 176).

Die Einführung der neuen verfassungsrechtlichen Verschuldungsbegrenzung und das Ausführungsgesetz zu Art. 141 HV machen es erforderlich, die bisherige Praxis und zukünftige Notwendigkeit der sogenannten kameralen Rücklagen kritisch zu überdenken. Die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind auch bei der LHO-Reform zu berücksichtigen.

Schuldenstand

Abbildung 12-3 zeigt die Entwicklung der Haushaltsschulden seit 2012. Die Schuldenstände beziehen sich jeweils auf das Ende des Haushaltsjahres.⁴¹

Die Haushaltsschulden 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. Etwaige Kassenkredite werden nicht zu den Haushaltsschulden gezählt.⁴²

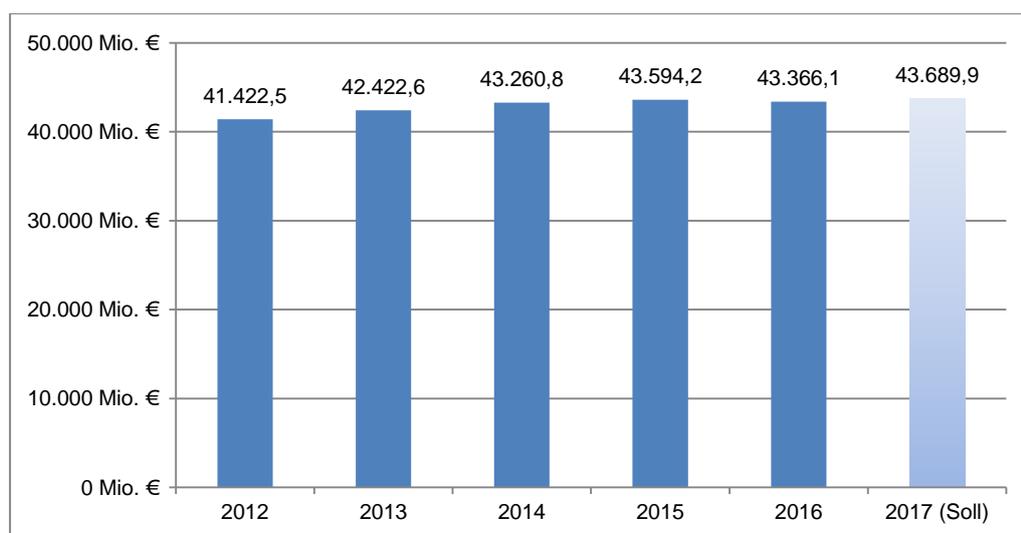
Das Land hat im Jahr 2016 den positiven Finanzierungssaldo dazu genutzt, die Haushaltsschulden um 228,1 Mio. Euro zu reduzieren. Realisiert wurden eine Nettokredittilgung am Kreditmarkt von 200,0 Mio. Euro und eine Nettotilgung von Schulden im öffentlichen Bereich von 28,1 Mio. Euro.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2016 lagen die Schulden des Landes bei 43.366,1 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr entsprach dies einer Reduktion um 0,5 Prozent. Für das Jahr 2017 wird ein Schuldenstand von 43.689,9 Mio. Euro erwartet. Er errechnet sich auf Basis des Schuldenstands zum Ende des Haushaltsjahres 2016 unter Hinzurechnung der für das Jahr 2017 geplanten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt (350,0 Mio. Euro) und unter Abzug der geplanten Netto-Schuldentilgung im öffentlichen Bereich (26,2 Mio. Euro).

⁴¹ In den letzten Jahren wurden nach dem 31. Dezember regelmäßig Kredite zum kameralein Ausgleich des vorangegangenen Haushaltsjahres aufgenommen. In der kameralein Rechnungslegung endete das Haushaltsjahr 2015 am 21. März 2016. Das Haushaltsjahr 2016 schloss am 22. Juni 2017.

⁴² Zum Ende des Haushaltsjahres 2016 lagen die Kassenkredite bei 0 Euro. Ebenfalls nicht in den Haushaltsschulden enthalten sind die Kassenkredite aus dem Collateral-Management.

Abbildung 12-5: Haushaltsschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2012 bis 2017



Die Zinsausgaben des Landes beliefen sich 2016 auf 1.023,6 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Zinsausgaben um 12,8 Prozent.

12.1.3 Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Haushaltsüberschreitungen, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz oder in der LHO zurückgehen, und außerplanmäßige Ausgaben sind nur mit vorheriger Zustimmung des Ministers der Finanzen zulässig (Art. 143 Abs. 1 HV). Er darf seine Zustimmung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilen. Die Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben erfordern nach Art. 143 Abs. 2 HV eine nachträgliche Genehmigung durch den Landtag. Die Genehmigung ist im Laufe des nächsten Rechnungsjahres einzuholen.

Die Anlage 1 der Haushaltsrechnung enthält eine Übersicht zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben im kameralen Haushalt einschließlich der Vorgriffe und ihrer Begründung (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Ansätze des Haushaltsplans 2016 wurden um insgesamt 402,4 Mio. Euro überschritten (2015: 267,6 Mio. Euro). Die Überschreitungen entsprechen 1,1 Prozent des Haushaltsvolumens von 36.785,0 Mio. Euro. Im Jahr 2016 gab es folgende Überschreitungen:

Tabelle 12-10: Ermittlung der Gesamtüberschreitung 2016

Überplanmäßige Ausgaben	359,2 Mio. Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+0,2 Mio. Euro
Vorgriffe	+42,9 Mio. Euro
Gesamtüberschreitung	402,4 Mio. Euro*

* Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Ausgabeermächtigungen bestanden im Jahr 2016 für 372,9 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung. Davon dienten 42,9 Mio. Euro Vorgriffen zu Zwecken der Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen und von Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Belastungen nach dem Kommunalen Optionsgesetz (§ 11 Abs. 2 HG 2016). 330,0 Mio. Euro entfielen auf die Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage nach § 14 Abs. 1 HG 2016.

Für die Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben von 29,4 Mio. Euro hat die Landesregierung im Laufe des folgenden Haushaltsjahres die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen (Art. 143 Abs. 2 HV und § 114 Abs. 6 LHO). Die genannten Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2016 aufgeführt. Die nachträgliche Genehmigung wird vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs erteilt. Sie ist unabhängig von der Betragshöhe für alle Haushaltsüberschreitungen erforderlich. Unterjährig informiert der Minister der Finanzen den Landtag in quartalsbezogenen Mitteilungen über die Haushaltsüberschreitungen ab 50.000 Euro (§ 37 Abs. 4 LHO i. V. m. § 11 Abs. 3 HG 2016).

Über- und außerplanmäßige Gesamtkosten und Mengen

Zu den Haushaltsüberschreitungen zählen auch die im Produkthaushalt entstandenen über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten und Mengen. Auf sie ist § 37 LHO entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 und 6 HG 2016). Die Überschreitungen der Gesamtkosten und Mengen je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Kosten- und Mengenüberschreitungen, ihre jeweilige Begründung und ggf. vorhandene Einsparungen sind in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Im Jahr 2016 wurden die Gesamtkosten um 806,4 Mio. Euro (2015: 7.348,3 Mio. Euro)⁴³ überschritten. Dafür bestanden haushaltsrechtliche Ermächtigungen von 779,7 Mio. Euro. Danach verblieben überplanmäßige Gesamtkosten von 18,4 Mio. Euro und außerplanmäßige Gesamtkosten von 8,3 Mio. Euro, die eine nachträgliche Genehmigung des Landtags erforderten. In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich sind (§ 2 Abs. 6 HG 2016)⁴⁴, gab es sechs genehmigungspflichtige Mengenüberschreitungen.

Die Landesregierung beantragte mit der Drucksache 19/5123 vom 3. August 2017 die Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten und Mengen. In den Vorjahren erteilte der Landtag seine Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Bemerkungen durch das Kollegium des Rechnungshofs hatte der Landtag über die Genehmigung noch nicht beraten.

12.1.4 Entlastungsverfahren

Nach Art. 144 Satz 2 HV in Verbindung mit § 80 Abs. 2 LHO hat die Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über den Produkthaushalt des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung bildet eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Hessischen Landtag.

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

⁴³ Die hohen Gesamtkostenüberschreitungen des Jahres 2015 erklären sich zu einem großen Teil durch die Anpassung des Diskontierungszinssatzes für die Pensions- und Beihilferückstellungen. Infolge der Zinsanpassung musste den Pensions- und Beihilferückstellungen ein gegenüber der Planung um 7.378,2 Mio. Euro höherer Betrag zugeführt werden. Unter Berücksichtigung gegenläufiger Effekte wurden hiervon 6.444,0 Mio. Euro als überplanmäßige Gesamtkosten ausgewiesen. Für weitere Informationen siehe Seite 52 der Bemerkungen allgemeiner Art zum Haushaltsjahr 2015.

⁴⁴ Menge und Preis sind für die Universitäten und die Staatstheater verbindlich.

12.2 Gesetzeskonformität

12.2.1 Rechnungslegung über den kameralen Haushalt

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2016 mit Datum vom 3. Juli 2017 aufgestellt und mit Schreiben vom 17. Juli 2017 dem Rechnungshof übersandt. Sie umfasst alle in §§ 81 bis 85 LHO genannten Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht. Auch die Übersicht über die Staatsschulden nach § 86 Nr. 2 LHO ist Bestandteil der Haushaltsrechnung.

Verpflichtungsermächtigungen

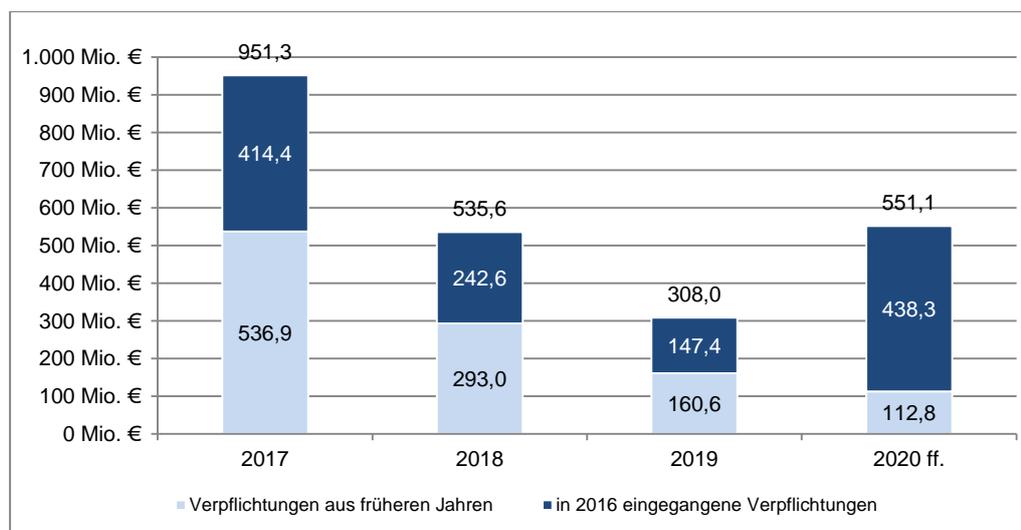
Die Haushaltsrechnung beinhaltet auch eine Übersicht über die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und die dazu gegebenen Zusagen.

Begriffserklärung: Verpflichtungsermächtigungen

In einzelnen Fällen kann es notwendig sein, dass sich das Land schon heute dazu verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Ausgaben zu tätigen. Um solche Zahlungsverpflichtungen für spätere Jahre eingehen zu können, bedarf es einer im Haushaltsplan zu veranschlagenden Verpflichtungsermächtigung. Ausnahmen sind insbesondere zulässig für Verpflichtungen für laufende Geschäfte wie Beihilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Abs. 4 LHO) sowie für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Abs. 5 LHO).

Die gesamten Verpflichtungsermächtigungen beliefen sich im Jahr 2016 auf 2.212,7 Mio. Euro (2015: 1.908,7 Mio. Euro). Von diesen Verpflichtungsermächtigungen wurden 1.242,8 Mio. Euro in Anspruch genommen (Zusagen). Dies entsprach einem Anteil von 56,2 Prozent der Ermächtigungen. Welche Haushaltsjahre die im Jahr 2016 gegebenen Zusagen belasten und in welcher Höhe Belastungen aus Verpflichtungen der Vorjahre bestehen, dokumentieren Anlage 8 zur Haushaltsrechnung und Abbildung 12-3. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen belief sich Ende des Jahres 2016 auf 2.346,0 Mio. Euro.

Abbildung 12-6: Belastungen der Haushaltsjahre 2017 bis 2020 ff. durch Verpflichtungen aus den Vorjahren



Ausgabereste und Vorgriffe

Ausgabereste belasten zukünftige Haushaltsjahre. Beträge, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr vorgezogen werden (§§ 19, 45 LHO). Sie erhöhen das Rechnungssoll des Folgejahres und müssen bei ihrer Inanspruchnahme finanziert werden. Vorgriffe vermindern das Rechnungssoll des Folgejahres. Sie stellen eine Entlastung für den Folgehaushalt dar.

Begriffserklärung: Vorgriff

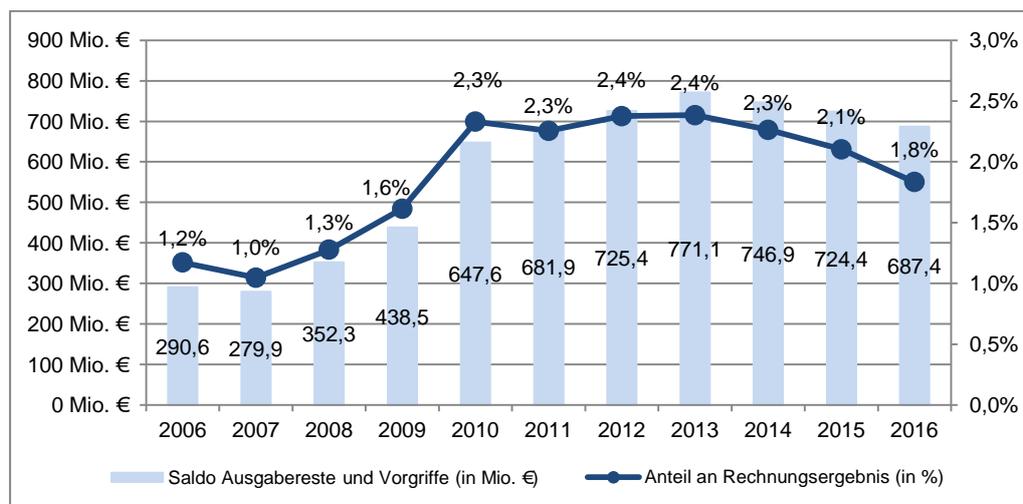
Vorgriffe sind nach § 37 Abs. 6 LHO Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben. Bei Vorgriffen werden künftige Ausgaben mit gleicher Zweckbestimmung vorgezogen. Ein Vorgriff ist zulässig, wenn ein unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf besteht. Darüber hinaus muss bei Vorgriffen im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung und im laufenden Haushaltsjahr ein kassenmäßiger Ausgleich vorgesehen sein. Sofern der Minister der Finanzen keine Ausnahme zulässt, ist der Vorgriff auf den nächstjährigen Ausgabeansatz mit der gleichen Zweckbestimmung anzurechnen.

Abbildung 12-6 zeigt die Entwicklung des Saldos der Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2006 bis 2016. Das Rechnungssoll des Folgejahres er-

hört sich jeweils um den Saldo aus Ausgaberesten und Vorgriffen. Der überwiegende Teil der Ausgabereste entfiel mit 55,3 Prozent auf den Kommunalen Finanzausgleich.

Im Jahr 2016 machte der Saldo aus Ausgaberesten und Vorgriffen 1,8 Prozent des Rechnungsergebnisses aus. Das Rechnungsergebnis ist die Summe aus den Ist-Ausgaben und den verbleibenden Ausgaberesten.

Abbildung 12-7: Entwicklung des Saldos der Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2006 bis 2016



12.2.2 Rechnungslegung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2016 (HG 2016) vom 16. Dezember 2015 festgestellt. Das HG 2016 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit, den Haushaltsplan leistungsbezogen aufzustellen und abzurechnen.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2016 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 (Universitäten 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 zulässig⁴⁵, wenn ein Ausgleich

⁴⁵ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2016).

innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2016). Der Haushaltsplan kann bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2016). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3 HG 2016). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2016).

Bei Universitäten und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen gilt § 37 Abs. 1 LHO zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben entsprechend (§ 2 Abs. 6 HG 2016).

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

Tabelle 12-11: Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§ 7a Abs. 3 LHO)

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

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Eine Aggregation auf Einzel- und Gesamtebene ist bisher nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung. Gleiches gilt für die Erfolgspläne und die Ergebnisrechnungen. Auf Bitten des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung stellt das Ministerium der Finanzen dem Ausschuss seit dem Jahr 2015 aggregierte Zahlen zur Verfügung.

12.3 Prüfung und Feststellung des Gesamtabschlusses

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2016 wurden von der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit Datum vom 21. Juni 2017 uneingeschränkt testiert. Der Bestätigungsvermerk bescheinigt dem Land, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen geführt hat. Er testiert dem Gesamtabschluss, den rechtlichen Vorschriften zu entsprechen und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln. Zum Gesamtlagebericht wurde bestätigt, dass er in Einklang mit dem Gesamtabschluss steht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt (§ 322 Abs. 3 HGB).

Der Rechnungshof stellte Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht mit Datum vom 6. Juli 2017 fest. Er schloss sich in der Feststellung dem Prüfungsurteil des Sachverständigen an.

Damit wurden Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht um sieben Wochen früher festgestellt als im Vorjahr. Der Rechnungshof regt mit Blick auf eine frühzeitige Information von Landtag und Öffentlichkeit an, Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht künftig bis Ende August des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres zu publizieren.

Prüfungsfeststellungen mit Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk

Der Jahresabschluss des Landtags zum 31. Dezember 2016 erhielt im dritten Jahr in Folge einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk. Die Einschränkung begründet sich in der mengen- und wertmäßigen Erfassung bestimmter Kunstgegenstände und historischer Ausstattung. Auskunftsgemäß sollen die Kunstgegenstände und die historische Ausstattung im Zuge der Sanierung des Schlosses (Sitz des Landtags) ordnungsgemäß inventarisiert werden. Der Einschränkungsgrund im wertmäßigen Umfang von 2,9 Mio. Euro wirkte sich nicht auf den Bestätigungsvermerk des Gesamtabschlusses aus.

Weitere Prüfungsfeststellungen

Neben bedeutsamen Prüfungsfeststellungen, die in die Berichterstattung einfließen, und Feststellungen, die in laufender Rechnung bereits vor Finalisierung des Abschlusses korrigiert werden, ergeben sich aus den Prüfungen der

obersten Landesbehörden – trotz oder gerade wegen der jährlichen Wiederholung der Prüfung – auch weitere Feststellungen, die aufgrund ihrer Wesentlichkeit nicht im Prüfungsbericht aufgeführt sind, aber dennoch von den beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften an den Rechnungshof berichtet werden.

Im Sinne der modernen Finanzkontrolle und insbesondere mit Blick auf die Erhaltung der in Hessen bereits erreichten Qualität in der doppischen Berichterstattung, informiert der Rechnungshof die Ressorts auch über diese Feststellungen und bittet jeweils um Stellungnahme. Die Stellungnahmen werden in den Eröffnungsgesprächen der folgenden Abschlussprüfung aufgegriffen und einer Lösung zugeführt.

In 2016 wurde so z. B. das Ministerium der Finanzen als zuständige oberste Landesbehörde darauf hingewiesen, dass insbesondere bei der Abbildung der Investitions- und Finanzierungstätigkeit der Informationsgehalt der Finanzrechnung verbessert und stärker an die spezifischen Informationsbedürfnisse im öffentlichen Sektor angepasst werden könnte. Der Rechnungshof erachtet diesen Hinweis als grundlegend für eine weitere Harmonisierung der haushaltsrechtlichen Liquiditätssteuerung und der Abschlusserstellung. Er bietet dem Ministerium – nicht zuletzt mit Blick auf die aus seiner Sicht erforderliche Novellierung der LHO – an, diesen Anpassungsprozess beratend zu begleiten.

Des Weiteren wurden z. B. im Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Vorjahr zum Internen Kontrollsystem im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände aufrechterhalten.

13 Produkthaushalt

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2016 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 2.259 Mio. Euro und Mehrerlöse von 1.594 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 3.853 Mio. Euro besseres Leistungsergebnis als geplant.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –1.478 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –6.457 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichung von 4.979 Mio. Euro im Haushaltsvollzug lässt sich im Wesentlichen auf niedrigere Zinsen und ähnliche Aufwendungen zurückführen. In der Haushaltsplanung war in den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen der Effekt aus einer weiteren Absenkung des Diskontierungszinssatzes zur Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen um 0,40 Prozent berücksichtigt. Im Haushaltsvollzug wurde der Diskontierungssatz von 2,65 Prozent aus dem Vorjahr beibehalten, d. h. die geplanten zusätzlichen Aufwendungen von ca. 4.400 Mio. Euro fielen nicht an.

13.1 Abrechnung des Produkthaushalts

13.1.1 Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen

Aus den Angaben der Soll-Ist-Vergleiche zwischen den Leistungsplänen und den Leistungsberichten der einzelnen Buchungskreise bzw. Kapitel (Haushaltsrechnung 2016, Anlage 5) kann die Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2016 des Landes ermittelt werden.⁴⁶

⁴⁶ Die Ministerien werden im Kapitel „Produkthaushalt 2016“ 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,

Tabelle 13-1: Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2016

Einzelpläne		Produkte	Projekte	Externe Leistungen	Zwischenbehördliche Leistungen
01	Landtag	7	4	1	6
02	Ministerpräsident	22	0	0	5
03	HMdIS	22	0	4	32
04	HKM	30	0	0	34
05	HMdJ	22	0	6	20
06	HMdF	15	2	6	27
07	HMWEVL	80	1	3	5
08	HMSI	101	0	0	0
09	HMUKLV	91	0	1	13
10	Staatsgerichtshof	1	0	0	0
11	Rechnungshof	3	0	3	1
15	HMWK	136	17	6	31
17	Allgemeine Finanzverwaltung	45	0	0	0
18	Hochbau	12	0	0	0
Land gesamt		587	24	30	174

Im Einzelplan 17 weisen die Vorsorgekasse und der Fördermittelbuchungskreis Produkte aus. Für den Finanzierungsbuchungskreis wird kein Produkthaushalt aufgestellt.

13.1.2 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabteilungen des Produkthaushalts 2016 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst und mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmt:

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).

Tabelle 13-2: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2016

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
		in Mio. Euro								
		1	2	3	4	5	6	7=3+5-1	8=4+6-2	9=7-8
01	Landtag	66,1	85,3	5,5	1,9	83,4	83,4	22,8	0,0	22,8
02	Ministerpräsident	81,8	85,5	4,4	2,5	83,0	83,0	5,6	0,0	5,6
03	HMdIS	2.862,0	2.601,0	1.240,1	907,1	1.691,0	1.694,9	69,0	1,0	68,1
04	HKM	5.069,7	5.157,5	201,4	183,6	4.973,8	4.973,9	105,5	0,0	105,5
05	HMdJ	1.381,2	1.388,0	608,6	575,1	805,7	812,9	33,2	0,0	33,2
06	HMdF	1.827,5	1.648,5	1.025,4	808,9	828,1	839,6	26,0	0,0	26,0
07	HMWEVL	1.502,2	1.579,7	872,5	869,3	693,3	710,4	63,6	0,0	63,6
08	HMSI	2.274,3	1.956,1	161,6	98,6	2.295,6	1.857,1	182,8	-0,3	183,1
09	HMUCLV	1.048,3	943,9	597,2	422,8	521,6	521,1	70,4	0,0	70,4
10	Staatsgerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,1
11	Rechnungshof	21,4	23,4	0,3	0,0	23,3	23,3	2,2	0,0	2,2
15	HMWK	4.785,5	4.764,5	2.100,8	1.899,0	2.834,7	2.865,5	150,0	0,0	150,0
17	Allgemeine Finanzverwaltung	11.933,7	14.922,9	4.804,5	4.343,9	10.579,1	10.579,1	3.449,9	0,0	3.449,9
18	Hochbau	151,2	107,8	84,4	0,1	66,8	107,8	0,0	0,0	0,0
Land gesamt		33.006,0	35.265,0	11.706,7	10.112,8	25.480,3	25.152,9	4.181,0	0,7	4.180,3

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2016 auf insgesamt 4.181,0 Mio. Euro. Gegenüber der Planung bedeutet dies ein um 4.180,3 Mio. Euro besseres Ergebnis. Ohne Berücksichtigung der über Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 13-3: Soll-Ist-Vergleich des Produktthaushalts 2016 ohne Produktabteilungen

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
		in Mio. Euro						
		1	2	3	4	5=3-1	6=4-2	7=5-6
01	Landtag	66,1	85,3	5,5	1,9	-60,6	-83,4	22,8
02	Ministerpräsident	81,8	85,5	4,4	2,5	-77,4	-83,0	5,6
03	HMdIS	2.862,0	2.601,0	1.240,1	907,1	-1.621,9	-1.693,9	72,0
04	HKM	5.069,7	5.157,5	201,4	183,6	-4.868,3	-4.973,9	105,6
05	HMdJ	1.381,2	1.388,0	608,6	575,1	-772,6	-812,9	40,3
06	HMdF	1.827,5	1.648,5	1.025,4	808,9	-802,1	-839,6	37,5
07	HMWEVL	1.502,2	1.579,7	872,5	869,3	-629,7	-710,4	80,7
08	HMSI	2.274,3	1.956,1	161,6	98,6	-2.112,7	-1.857,4	-255,3
09	HMUKLV	1.048,3	943,9	597,2	422,8	-451,1	-521,1	70,0
10	Staatsgerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	-0,9	-1,0	0,1
11	Rechnungshof	21,4	23,4	0,3	0,0	-21,1	-23,3	2,2
15	HMWK	4.785,5	4.764,5	2.100,8	1.899,0	-2.684,7	-2.865,5	180,7
17	Allgemeine Finanzverwaltung	11.933,7	14.922,9	4.804,5	4.343,9	-7.129,2	-10.579,1	3.449,9
18	Hochbau	151,2	107,8	84,4	0,1	-66,8	-107,8	41,0
Land gesamt		33.006,0	35.265,0	11.706,7	10.112,8	-21.299,3	-25.152,3	3.853,2

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 Ergebnisbeiträge im Produktthaushalt. Insgesamt ist das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabteilung im Haushaltsvollzug 3.853,2 Mio. Euro besser als geplant. Die positive Abweichung resultiert im Wesentlichen aus dem Produkt „Versorgung und Vorsorge“ aus Einzelplan 17, das dem Buchungskreis Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) zugeordnet ist. Das Produkt umfasst u. a. die Festsetzung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und Pflegegelder an die Bediensteten des Landes Hessen sowie die Zahlbarmachung von Ansprüchen aufgrund von Dienstunfällen und den bilanziellen Ausweis des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“.

Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 3.853,2 Mio. Euro ergeben sich aus gegenüber der Planung um 2.259,0 Mio. Euro niedrigeren Kosten und 1.593,9 Mio. Euro höheren Erlösen.

13.1.3 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 13-4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2016

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	Fachprodukt Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung	659,8	322,0	0,2	0,0	661,4	322,0	1,8	-337,6
2	Leistungen für unbegleitete Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII	159,8	60,0	0,0	0,0	129,4	60,0	-30,4	-99,8
3	Allgemeine Finanzzuweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz	3.227,1	3.186,6	85,3	98,0	3.088,6	3.088,6	-53,2	-53,2
4	Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern unter drei Jahren	220,4	168,2	143,4	141,9	26,3	26,3	-50,7	-50,7
5	Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock	85,9	48,4	12,5	0,0	48,4	48,4	-24,9	-24,9
6	Krankenhausfinanzierung – Förderung durch pauschale Mittelzuweisung	142,9	142,5	42,4	66,0	76,5	76,5	-24,0	-24,0
7	Wohngeld	107,0	79,4	47,3	39,7	39,7	39,7	-20,0	-20,0
8	Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund	179,7	158,6	3,3	0,1	158,5	158,5	-17,9	-17,9
9	EU Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (ESF) 2014-2020	4,5	10,5	-12,6	10,5	0,0	0,0	-17,1	-17,1
10	Bildung und Erziehung in der Grundschule	853,4	836,6	2,2	0,6	836,0	836,0	-15,2	-15,2
Summe		5.640,5	5.012,8	324,1	356,9	5.064,7	4.655,9	-251,7	-660,5

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für eine Abweichung in Höhe von 660,5 Mio. Euro (Vorjahr: 698,5 Mio. Euro) verantwortlich. Hiervon waren 2,0 Mio. Euro als überplanmäßige Kosten genehmigungspflichtig. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über Deckungsvermerke ausgeglichen.

Das Fachprodukt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ ist in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 01 Ministerium) abgebildet und weist in Höhe von 337,6 Mio. Euro die saldiert größte Kostenüberschreitung auf. Diese resultiert aus den Mehrausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in den Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (HEAE). Der Mehrbedarf ist insbesondere auf zusätzliche Kosten für den Aufbau und den Unterhalt der flüchtlingsbezogenen Infrastruktur des Landes zurückzuführen. Hinzu treten umfangreiche Erstattungen des Landes an die hessischen Kommunen als Kostenausgleich für die Bereitstellung kommunaler Notfallunterkünfte. Mit Schreiben vom 18. Juli 2016, vom 23. Oktober 2016 sowie vom 15. November 2016 hat der Finanzminister den Haushaltsausschuss auf zu erwartende Mehrbedarfe im Bereich Asyl für 2016 hingewiesen.

Zur Deckung der erhöhten Erstattungen an die Regierungspräsidien hat der Finanzierungsbuchungskreis (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) gemäß Bewirtschaftungsvermerk zum Leistungsplan des Kapitels 08 01 die Produktabgeltung um 333,2 Mio. Euro aufgestockt. Der Restbetrag von 4,4 Mio. Euro wurde bei anderen Produkten innerhalb desselben Kapitels eingespart.

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 saldiert eine Kostenüberschreitung in Höhe von 99,8 Mio. Euro aus. Diese resultiert aus dem unvorhergesehenen Mehrbedarf durch verstärkte und in dem Maß nicht vorgesehene Erstattungsansprüche der Kommunen aufgrund einer gesetzlichen Neuregelung für die Unterbringung und Versorgung von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen nach § 89 SGB VIII. Für die Mehrbedarfe hat der Finanzierungsbuchungskreis gemäß Bewirtschaftungsvermerk eine zusätzliche Produktabgeltung in Höhe von 69,4 Mio. Euro gewährt. 30,4 Mio. Euro wurden mit anderen Produkten verrechnet.

Das Förderprodukt „Allgemeine Finanzzuweisungen, 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 53,2 Mio. Euro sind buchungstechnisch verursacht. Die Mittel zur Deckung der Übergangshärten aus der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs wurden in der Haushaltsplanung 2016 bei dem Förderprodukt 65 (Kapitel 17 42) veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung erfolgte über Förderprodukt 7. Hieraus resultiert bei Förderprodukt 7 eine Kostenüberschreitung, die über Bewirtschaftungsvermerke in voller Höhe aus dem Förderprodukt 65 „Leistungen an die Kommunen zur Abmilderung von Übergangshärten“ gedeckt wurde (vgl. auch Abschnitt 13.1.4).

Das Produkt „Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern unter 3 Jahren“ ist Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMSI) zugeordnet. Das Produkt weist saldiert eine Kostenüberschreitung in Höhe von 50,7 Mio. Euro aus, die sich im Wesentlichen aus der Inanspruchnahme von vorgetragenen Ausgaberesten ergibt und über Bewirtschaftungsvermerke aus dem Förderprodukt Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen (Kapitel 17 30, Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) gedeckt wurde (vgl. auch Abschnitt 13.1.4).

Das Förderprodukt „Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock“ ist in Einzelplan 17 (Produkt 17, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 24 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMdIS) abgebildet. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 24,9 Mio. Euro sind buchungstechnisch verursacht. Die Mittel zur Deckung der Belastungen aus der Asylthematik wurden in der Haushaltsplanung 2016 bei dem Förderprodukt 65 (Kapitel 17 42) veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung erfolgte über Förderprodukt 17. Hieraus resultiert bei Förderprodukt 17 eine Kostenüberschreitung, die über Bewirtschaftungsvermerke in voller Höhe aus dem Förderprodukt 65 „Leistungen an die Kommunen zur Abmilderung von Übergangshärten“ gedeckt wurde (vgl. auch Abschnitt 13.1.4).

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 saldierte Kostenüberschreitung in Höhe von 24,0 Mio. Euro resultiert im Wesentlichen aus Mindereinnahmen von 23,6 Mio. Euro. Bei der Planung zum Haushalt 2016 wurden die Einnahmen bei diesem Produkt zu hoch angesetzt. Die Mindererlöse aus Umlagen der Gemeinden wurden über Bewirtschaftungsvermerke innerhalb desselben Kapitels aus anderen Förderprodukten gedeckt.

In Einzelplan 09 (HMUKLV, Kapitel 09 24 Förderungen im Bereich Städtebau und Wohnungswesen) ist das Produkt „Wohngeld“ abgebildet. Die Änderung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2016 führte zu höheren Wohngeldleistungen, da sich der Kreis der berechtigten Wohngeldempfänger mit der Gesetzesänderung deutlich ausgeweitet hat. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 20,0 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus einer nicht ausgabewirksamen Rückstellungszuführung in Höhe von 22,9 Mio. Euro für das über die Laufzeit bewilligte aber noch nicht ausgezahlte Wohngeld. Die Produktkostenüberschreitung wurde innerhalb desselben Kapitels aus dem Förderprodukt „Soziale Wohnraumförderung“ beglichen.

Das Produkt „Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund“ ist dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) zugeordnet. Für die Beschulung von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive wurden dem Schulbuchungskreis für das Haushaltsjahr 2016 im parlamentarischen Änderungsverfahren zusätzliche Mittel in Höhe von 36,4 Mio. Euro für die Finanzierung von 802 Lehrerstellen zugestanden. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 17,9 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus der Vorsorgeprämie sowie den sonstigen Personal- und Sachgemeinkosten, die in der Planung nicht berücksichtigt wurden. Der Ausgleich erfolgte über Bewirtschaftungsvermerke bei anderen Produkten. Hiervon wurden 2,0 Mio. Euro als überplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2016 genehmigt.

Mit dem Förderprodukt „EU-Programm Investitionen für Wachstum und Beschäftigung (ESF) 2014-2020“ fördert die Europäische Union im Rahmen der

Europäischen Strukturfonds Investitionen für Wachstum und Beschäftigung im Zeitraum 2014 bis 2020 in Hessen mit insgesamt 241 Mio. Euro. Das Produkt ist Einzelplan 07 (HMWEVL, Kapitel 07 10 Allgemeine Bewilligungen Berufliche Bildung) zugeordnet. Die saldierte Kostenüberschreitung von 17,1 Mio. Euro ergibt sich im Wesentlichen aus den Anpassungsbuchungen zur Bereinigung von Forderungs- und Verbindlichkeitsbeständen im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten sowie aus der Nachaktivierung von Finanzanlagen. Die Produktkostenüberschreitung wurde innerhalb des Fördermittelbuchungskreis HMWEVL aus dem Förderprodukt Nr. 40 „Fondsrückflüsse“ (Kapitel 07 05, Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie) gedeckt.

Das Produkt „Bildung und Erziehung in der Grundschule“ ist dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) zugeordnet. Das Produkt weist saldiert eine Kostenüberschreitung in Höhe von 15,2 Mio. Euro aus, die im Wesentlichen aus der gestiegenen Anzahl der Schüler insbesondere in den Ballungsgebieten resultiert. Die Klassenneubildungen führten zu einem erhöhten Personaleinsatz und somit zu höheren Personalkosten sowie höheren Personal- und sonstigen Sachgemeinkosten. Die Überschreitung wurde in voller Höhe aus anderen Produkten innerhalb desselben Kapitels gedeckt.

13.1.4 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 13-5: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2016

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	6.439,2	9.497,2	3.235,1	3.095,4	6.401,8	6.401,8	3.197,6	3.197,6
2	Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen	140,1	293,1	1,1	0,0	293,1	293,1	154,2	154,2
3	Leistungen an die Kommunen zur Abmilderung von Übergangshärten	41,8	120,0	0,0	0,0	120,0	120,0	78,2	78,2
4	Leistungen an Flüchtlinge	709,4	761,1	1,9	0,0	795,1	761,1	87,6	53,6

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)
5 Soziale Wohnraumförderung	64,1	59,5	111,3	59,5	0,0	0,0	47,2	47,2
6 Allgemeine Vollzugsaufgaben	633,5	677,2	11,1	17,3	659,9	659,9	37,8	37,6
7 Fondsrückflüsse	2,0	0,0	37,3	0,0	0,0	0,0	35,4	35,4
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 Trägerzuwendungen an Universitätsklinik	43,8	68,1	8,2	0,0	68,0	68,1	32,3	32,5
10 Zuweisungen für die Grundsicherung	795,8	550,0	825,2	550,0	0,0	0,0	29,4	29,4
Summe	8.953,6	12.143,7	4.231,2	3.722,2	8.455,4	8.421,5	3.733,0	3.699,2

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für eine Abweichung in Höhe von 3.699,2 Mio. Euro verantwortlich. Kostenunterschreitungen sind haushaltsrechtlich bisher nicht erläuterungspflichtig. Die nachfolgenden Ausführungen wurden mit dem HMdF abgestimmt:

Das Produkt „Versorgung und Vorsorge“ ist Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 18 Vorsorgekasse) zugeordnet. Das Produkt weist saldiert eine Kostenunterschreitung in Höhe von 3.197,6 Mio. Euro auf. Ungeplanten Mehraufwendungen von rund 1.200,0 Mio. Euro, die sich im Wesentlichen durch die nicht geplanten Auswirkungen des HBesVAnpG 2016 ergeben (Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge ab dem 1. Juli 2016 um 1 Prozent), stehen Minderaufwendungen in Höhe von 4.400,0 Mio. Euro gegenüber. Letztere resultieren im Wesentlichen aus dem in der Planung unterstellten Einmaleffekt aus der Reduzierung des Diskontierungszinssatzes um 0,40 Prozent. Die Notwendigkeit einer entsprechenden Reduzierung des Diskontierungszinssatzes wurde bei der Haushaltsaufstellung aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase unterstellt. Tatsächlich wurde im Vollzug der Diskontierungssatz in Höhe von 2,65 Prozent beibehalten, sodass keine Zinssatzanpassungen zu berücksichtigen waren.

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 154,2 Mio. Euro. Das Programmvolumen von 293,1 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2016 wurde zu 52,2 Prozent nicht ausgeschöpft, da vorgesehene Großprojekte, die mit Mitteln des GVFG-Bundesprogramms (DB-Vorhaben) gefördert und vom Land kofinanziert werden, nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitplanes realisiert werden. Dies betrifft insbesondere den Bau der Nordmainischen S-Bahn. Die drei Abschnitte des Vorhabens befinden sich seit Ende 2015 im Planfeststellungsverfahren. Das Baurecht wird aufgrund von Planänderungsverfahren erst im Verlauf des Jahres 2018 vorliegen.

Das Förderprodukt „Leistungen an die Kommunen 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 saldierten Kostenunterschreitungen von 78,2 Mio. Euro sind buchungstechnisch verursacht. Die Mittel zur Deckung der Übergangshärten und der Belastungen aus der Asylthematik wurden in der Haushaltsplanung 2016 bei diesem Produkt veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung erfolgte über die Förderprodukte 7 (Kapitel 17 20) und 17 (Kapitel 17 24). Hieraus resultiert bei Förderprodukt 65 eine Kostenunterschreitung, die den summierten Kostenüberschreitungen bei den Förderprodukten 7 und 17 entspricht. Über entsprechende Bewirtschaftungsvermerke wurde der Ausgleich aus Förderprodukt 65 geleistet (vgl. auch Abschnitt 13.1.3).

Das Produkt „Leistungen an Flüchtlinge“ ist Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) zugeordnet. Es beinhaltet gesetzliche Leistungen zur Unterbringung von Flüchtlingen. Das positive Ergebnis in Höhe von 53,6 Mio. Euro resultiert im Wesentlichen aus den gegenüber der Planung niedrigeren Gesamtkosten. Auf Grundlage der Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden vom 1. Dezember 2015 wurden im März 2016 Zahlungen in Höhe von 100 Mio. Euro an die kommunalen Gebietskörperschaften zur Abgeltung von Mehrbelastungen aus der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen geleistet. Die Kosten wurden in der Haushaltsplanung 2016 veranschlagt, im Rahmen der

Jahresabschlussarbeiten 2015 jedoch aufgrund des Vereinbarungszeitpunkts verursachungsgerecht dem Jahr 2015 zugeordnet. Dies führte im Jahr 2016 zu den ausgewiesenen Minderkosten.

Das Produkt „Soziale Wohnraumförderung“ ist in Einzelplan 09 (HMUKLV, Kapitel 09 24 Förderung im Bereich Städtebau und Wohnungswesen) abgebildet. Das positive Ergebnis von 47,2 Mio. Euro resultiert aus höheren Erlösen gegenüber der Planung, da zum Stichtag 31. Dezember bei der WIBank nicht verausgabte Fördermittel dem Land als Finanzanlagevermögen ergebniswirksam zurückübertragen wurden. Die Fördermittel (Kompensationsmittel des Bundes) werden beim Land vereinnahmt, an die WIBank weitergeleitet und dort zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung treuhänderisch verwaltet. Die Übertragung der Fördermittel auf die WIBank wird beim Land kostenwirksam geplant und erfasst.

Das positive Ergebnis in Höhe von insgesamt 37,6 Mio. Euro bei dem Produkt „Allgemeine Vollzugsaufgaben“ in Einzelplan 03 (HMdIS, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) ergibt sich einerseits aus 43,7 Mio. Euro geringeren Gesamtkosten als geplant; andererseits aus den um 6,2 Mio. Euro geringeren Erlösen. Die niedrigeren Gesamtkosten sind einerseits durch geringere Aufwendungen im Bereich der Rückstellungen für Urlaub und Überstunden sowie für das Lebensarbeitszeitkonto (LAK) begründet. Aufgrund der weit vorangeschrittenen Planungsphase konnte eine im Dezember 2015 gebildete Rückstellung für Urlaub und Überstunden im Haushaltsplan 2016 nicht mehr kostenmindernd berücksichtigt werden. Andererseits kam es im Rahmen des Projektes zur Netzverdichtung und Feinjustierung des Digitalfunknetzes, das bis Ende 2018 abgeschlossen sein soll, zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Im Jahr 2016 fielen die Kosten deshalb niedriger aus.

Das Förderprodukt „Fondsrückflüsse“ ist Einzelplan 07 (HMWEVL, Kapitel 07 05 Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie) zugeordnet. Hier werden Rückflüsse abgewickelt, die aufgrund von Verträgen bzw. EU-Bestimmungen wieder dem Landeshaushalt zufließen. Diese Rückflüsse sind erneut für wirtschaftliche Zwecke einzusetzen. Das Förderprodukt weist saldiert eine Kostenunterschreitung in Höhe von 35,4 Mio. Euro auf, die sich im Wesentlichen aus den Anpassungsbuchungen zur Bereinigung von Forderungs- und Verbindlichkeitsbeständen im Rahmen der Jahresabschluss-

arbeiten sowie aus der Nachaktivierung von Finanzanlagen ergibt (vgl. auch Abschnitt 13.1.3, Förderprodukt „EU-Programm Investitionen für Wachstum und Beschäftigung (ESF) 2014-2020“).

Das Förderprodukt „Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung“ ist Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) zugeordnet. Infolge des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 6. Juni 2012 hat das Land den Kommunen einen konnexitätsbedingten Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung zu leisten. Die Zahlungsverpflichtung wurde im Jahr 2012 als Verbindlichkeit bilanziert. Das positive Ergebnis von 33,5 Mio. Euro ergibt sich aus den niedrigeren Gesamtkosten. Da die Verbindlichkeit bereits im Jahr 2012 im Produkthaushalt ausgewiesen wurde, führt die jährliche Minderung des Ausgleichsbetrages zu einer Unterschreitung der Gesamtkosten.

Bei dem Förderprodukt „Trägerzuwendungen an Universitätsklinik“, abgebildet in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung), resultiert das positive Ergebnis in Höhe von 32,5 Mio. Euro einerseits aus geringeren Gesamtkosten von 24,3 Mio. Euro gegenüber der Planung, andererseits aus 8,2 Mio. Euro höheren Erlösen. Die niedrigeren Gesamtkosten begründen sich durch die Bauzeitenverzögerungen zweier Baumaßnahmen für das Universitätsklinikum Frankfurt (UKF). Da die Mittel dem Baufortschritt und dem tatsächlichen Mittelbedarf entsprechend bewilligt und zugewiesen werden, wurden die veranschlagten Haushaltsansätze deutlich unterschritten. Von der Kostenabweichung entfallen rund 4,0 Mio. Euro verminderter Mittelabfluss auf den Neubau des Wirtschaftsgebäudes und rund 20,3 Mio. Euro auf die Geräte-Erstausstattung für die Erweiterungsbauten Haus 23. Die höheren Erlöse ergeben sich aus der Auflösung einer Rückstellung für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten aufgrund nicht in Anspruch genommener Ausgabereste aus dem Jahr 2015.

Gemäß § 46 SGB II beteiligt sich der Bund an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die von den Kommunen für die Grundsicherung an Arbeitssuchende gezahlt werden. Im Rahmen des Förderprodukts „Zuweisungen für die Grundsicherung“, das Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 50 Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände u. a. Körperschaften außerhalb des Steuerverbundes) zugewiesen ist, werden u. a. die

hierfür vorgesehenen Bundesmittel an die Landkreise und die kreisfreien Städte weitergeleitet. 2016 hat das Land mit der sogenannten kleinen Pauschale nach dem Landesaufnahmegesetz an die Kommunen eine Kompensation für die Unterbringung von Flüchtlingen geleistet, ohne die rückwirkend eingeführte Ausgleichszahlung durch den Bund für entsprechende Unterkunftskosten zu kennen. Daraus resultierte 2016 ein mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmter Einbehalt von 29,4 Mio. Euro, der für die saldierte Kostenunterschreitung verantwortlich ist.

13.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

13.2.1 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 2016 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2016 zusammengefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.⁴⁷ Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Der Rechnungshof hat die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug zu Vergleichszwecken ergänzt. Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass die justizspezifischen Erträge und Aufwendungen aus dem Verfahrensbereich und bestimmte Erträge und Aufwendungen der Legislative in dieser Darstellung nicht enthalten sind. 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 Gesamtabchlusses – um nicht konsolidierte Werte.

⁴⁷ In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produkthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben.

Tabelle 13-6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	23.680,4	21.859,9	1.820,5	8,33
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	220,6	243,7	-23,1	-9,5
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	3.861,8	5.542,1	-1.680,2	-30,3
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	29.330,9	28.365,9	965,0	3,4
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	3,9	11,9	-8,0	-67,1
Sonstige Erträge	5.079,0	1.956,2	3.122,8	159,6
Summe Erträge	62.176,6	57.979,7	4.196,9	7,2
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	28.356,9	27.665,9	690,9	2,5
Personalaufwand	13.328,6	12.328,5	1.000,1	8,1
Abschreibungen	633,8	611,4	22,3	3,7
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	6.997,9	6.515,0	482,8	7,4
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	7.437,8	7.043,6	394,1	5,6
Sonstige Aufwendungen	3.141,7	2.306,1	835,6	36,2
Summe Aufwendungen	59.896,6	56.470,7	3.425,9	6,1
Verwaltungsergebnis	2.280,0	1.509,0	771,0	51,1
Erträge aus Beteiligungen	4.549,9	397,7	4.152,2	1.044,0
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	162,5	32,3	130,2	403,6
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	290,5	85,5	205,0	239,7
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	124,7	7,0	117,7	1.680,6
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	176,6	21,1	155,6	737,4
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.617,3	7.703,2	-4.085,9	-53,0
Finanzergebnis	1.084,3	-7.215,8	8.300,1	-115,0
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	3.364,3	-5.706,8	9.071,1	-159,0
Außerordentliche Erträge	506,6	222,2	284,4	128,0
Außerordentliche Aufwendungen	1.205,1	800,2	404,8	50,6
Außerordentliches Ergebnis	-698,5	-578,1	-120,4	20,8
Steuern	19,6	16,0	3,7	23,0
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-4.123,7	-156,0	-3.967,8	2.544,2
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-1.477,6	-6.456,8	4.979,2	-77,1

Das Jahresergebnis ist mit -1.477,6 Mio. Euro negativ und weicht gegenüber dem Haushaltsplan um +4.979,2 Mio. Euro ab. Das negative Planergebnis in Höhe von -6.456,8 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2016 erwartete Eigenkapitalveränderung wider.

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug lassen sich im Wesentlichen auf zwei Effekte zurückführen. Das Verwaltungsergebnis ist 771,0 Mio. Euro besser als geplant und die Zinsen und ähnlichen Aufwendungen liegen 4.085,9 Mio. Euro unter dem Planansatz. Die Posten Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit enthalten jeweils die in Anspruch genommene bzw. gewährte Produktabgeltung und können bei einer konsolidierten Betrachtungsweise außer Acht gelassen werden. Letzteres gilt auch für die Posten Erträge aus Beteiligungen, Aufwendungen aus Verlustübernahmen und Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung.

13.2.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Tabelle 13-7: 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	23.652,5	21.830,4	1.822,1	8,3
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	220,6	243,7	-23,1	-9,5
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	1.959,3	3.781,0	-1.821,7	-48,2
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	10.602,9	10.625,2	-22,3	-0,2
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Erträge	3.963,1	1.165,2	2.797,9	240,1
Summe Erträge	40.398,3	37.645,5	2.752,8	7,3
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	25.302,5	25.032,4	270,1	1,1
Personalaufwand	3.451,3	2.243,1	1.208,2	53,9
Abschreibungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	6.997,9	6.515,0	482,8	7,4
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	2.773,2	2.439,4	333,8	13,7
Sonstige Aufwendungen	448,3	49,1	399,2	813,6
Summe Aufwendungen	38.973,2	36.279,1	2.694,1	7,4
Verwaltungsergebnis	1.425,2	1.366,5	58,7	4,3
Erträge aus Beteiligungen	4.548,9	396,9	4.152,0	1.046,2
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	160,3	30,5	129,8	425,0
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	280,7	81,8	199,0	243,4
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	123,1	4,9	118,2	2.415,3

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	176,6	21,1	155,6	738,4
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.533,7	7.599,1	-4.065,4	-53,5
Finanzergebnis	1.156,5	-7.115,9	8.272,4	-116,3
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	2.581,7	-5.749,4	8.331,1	-144,9
Außerordentliche Erträge	105,8	65,5	40,3	61,5
Außerordentliche Aufwendungen	805,9	695,1	110,8	15,9
Außerordentliches Ergebnis	-700,1	-629,6	-70,5	11,2
Steuern	16,5	13,3	3,3	24,6
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-3.499,2	-65,6	-3.433,6	5.237,2
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-1.634,1	-6.457,8	4.823,7	-74,7

Die höheren Steuererträge und steuerähnlichen Erträge werden durch die niedrigeren Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen nahezu vollständig kompensiert. Außerdem werden die höheren sonstigen Erträge von 2.797,9 Mio. Euro durch die höheren Aufwendungen von 2.694,1 Mio. Euro nahezu aufgezehrt (vgl. Summe Aufwendungen).

Die niedrigeren Zinsen und ähnlichen Aufwendungen sind im Wesentlichen für das um 4.823,7 Mio. Euro verbesserte Ergebnis im Haushaltsvollzug verantwortlich. In der Planung wurde eine Absenkung des Diskontierungssatzes bei der Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen um 0,40 Prozent unterstellt. Hieraus hätte sich ein Zinsaufwand von ca. 4.400 Mio. Euro ergeben, der im Haushaltsplan angesetzt war. Im Haushaltsvollzug wurde der Diskontierungssatz von 2,65 Prozent aus dem Vorjahr beibehalten, d. h. der erwartete Zinsaufwand ist nicht angefallen.

13.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 13.1.2 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produkthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 13.2.2 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 zusam-

mengefasst und in das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses überführt werden.

Tabelle 13-8: Überleitung des Jahresergebnisses 2016

	Ist 2016 Mio. Euro	
Leistungsergebnis		4.181,0
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)		-1.655,2
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge		-4.003,4
Jahresergebnis Haushaltsrechnung		-1.477,6
Aktualisierungen (LBIH)	-21,6	
Konsolidierungsbedingte Anpassungen	320,4	
Summe weitere Anpassungen		298,8
Jahresergebnis Gesamtabchluss		-1.178,8

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 im Wesentlichen um die Aufwendungen aus Gewinnabführungen an den Finanzierungsbuchungskreis.

14 Ergebnisausweis

Das Land nutzt die Doppik für seine Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Die Kameralistik stellt die Finanzlage dar. Die in der Kameralistik im Vordergrund stehende Gegenüberstellung von Mittelzuflüssen und Mittelabflüssen kann auch von der doppelischen Finanzrechnung geleistet werden. Es gilt, Doppik und Kameralistik zu harmonisieren. Dazu sind u. a. der „Einbeziehungskreis“ und die Betrachtungszeiträume (Geschäftsjahr vs. Haushaltsjahr) anzugleichen.

Derzeit betrachtet die Kameralistik nur die Kernverwaltung. Die Landesbetriebe und Universitäten sind in der Kameralistik lediglich über ihre Zuschüsse von der und Gewinnabführungen an die Kernverwaltung enthalten. Demgegenüber bezieht der doppelische Gesamtabschluss alle Erträge und Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten vollständig mit ein. Darüber hinaus weichen das Haushaltsjahr des kameraleen Landshaushalts und das Geschäftsjahr des Gesamtabschlusses voneinander ab.

Die Erträge beliefen sich im doppelischen Gesamtabschluss im Jahr 2016 auf 32.391 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen in der kameraleen Haushaltsrechnung lagen bei 27.083 Mio. Euro. Die Aufwendungen im Gesamtabschluss fielen im Jahr 2016 mit 33.570 Mio. Euro höher aus als die bereinigten Ausgaben in der Haushaltsrechnung mit 26.331 Mio. Euro.

Im Jahr 2016 wurde ein doppelisches Jahresergebnis von –1.179 Mio. Euro erzielt. Der kamerale Finanzierungssaldo lag demgegenüber bei 752 Mio. Euro.

Das Land sollte das doppelische Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße verwenden. Das Jahresergebnis ist ein Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik. Anzustreben ist ein ausgeglichenes Jahresergebnis (doppischer Haushaltsausgleich). Auswirkungen auf das Jahresergebnis sollten bereits auf Planungsebene berücksichtigt werden.

14.1 Kameralistik und Doppik

Hessen ist eines von wenigen Ländern, das neben der Kameralistik auch die Doppik nutzt. Beide Systeme werden häufig als Gegensatz dargestellt. Tatsächlich weisen sie jedoch auch Gemeinsamkeiten auf. So bilden die kameralen Einnahmen und die in der doppelischen Finanzrechnung (siehe Abschnitt 15) ausgewiesenen Einzahlungen gleichermaßen einen Zufluss liquider Mittel ab. Die Ausgaben und Auszahlungen stellen jeweils einen Abfluss liquider Mittel dar. Die in der Kameralistik im Vordergrund stehende Gegenüberstellung von Mittelzuflüssen und Mittelabflüssen kann auch von der doppelischen Finanzrechnung geleistet werden. Es gilt, Doppik und Kameralistik zu harmonisieren.

Die Doppik bietet jedoch mit der Vermögensrechnung (siehe Abschnitt 16) und der Ergebnisrechnung zusätzliche Informationen. In der Vermögensrechnung wird deutlich, wie hoch das Vermögen und die Schulden des Landes sind. Die Kameralistik zeigt in der Haushaltsrechnung durch Erfassung der Haushaltsschulden und Kassenkredite nur einen Ausschnitt der Vermögensrechnung. In der Ergebnisrechnung werden die Erträge und Aufwendungen erfasst. Zwischen den doppelischen Erträgen und Aufwendungen sowie den kameralen Einnahmen und Ausgaben gibt es sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Sie werden für die Erträge und Einnahmen in Abschnitt 14.2 und für die Aufwendungen und Ausgaben in Abschnitt 14.2 erläutert.

Der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen ist das Jahresergebnis. Bei einem ausgeglichenen Jahresergebnis gilt der Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit als eingehalten. Ein ausgeglichenes Jahresergebnis wird auch als doppischer Haushaltsausgleich bezeichnet.

Ein formeller Unterschied zwischen Doppik und Kameralistik besteht beim Geschäftsjahr bzw. Haushaltsjahr. Das Geschäftsjahr des doppelischen Gesamtabschlusses entspricht stets dem Kalenderjahr. Nach § 4 LHO gilt dies in der Kameralistik grundsätzlich auch für das Haushaltsjahr, wenngleich der Minister der Finanzen für einzelne Bereiche etwas anderes bestimmen kann. Faktisch laufen die Haushaltsjahre regelmäßig bis ins folgende Kalenderjahr. So endete das Haushaltsjahr 2016 nicht am 31. Dezember 2016, sondern erst am 22. Juni 2017. Grund hierfür sind Kredite, die im Kalenderjahr 2017 zum kameralen Ausgleich des Haushaltsjahrs 2016 aufgenommen wurden.

14.2 Vergleich der Einnahmen und Erträge

Begriffserklärung: Einnahmen und Erträge

Einnahmen im kameralen Sinne entsprechen weitestgehend dem doppelischen Begriff der Einzahlungen. Sie bezeichnen den Zufluss an liquiden Mitteln, wozu neben Steuern, Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und Zuschüssen auch Einnahmen aus Schuldenaufnahmen und haushaltstechnische Verrechnungen gehören. Entnahmen aus kameralen Rücklagen werden ohne direkten Geldeingang als Einnahmen gebucht.

In der Doppik werden in Geld bewertete Vermögenmehrungen innerhalb eines Geschäftsjahres als Ertrag erfasst. Man spricht auch vom Ressourcenaufkommen. Zu den Erträgen gehören sowohl Einnahmen aus Steuern, Verwaltungstätigkeit, Zuweisungen und Zuschüssen als auch Erträge aus Bestandserhöhungen und der Auflösung von Rückstellungen. Schuldenaufnahmen und Entnahmen aus kameralen Rücklagen führen zwar zu Einnahmen, jedoch nicht zu Erträgen. Bei der Erstellung des Gesamtabschlusses werden Erträge und Aufwendungen, die aus Verrechnungen zwischen Teilkonzernen entstanden sind, eliminiert (Konsolidierung). Die kameralen Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen sind daher nicht in den Erträgen enthalten.

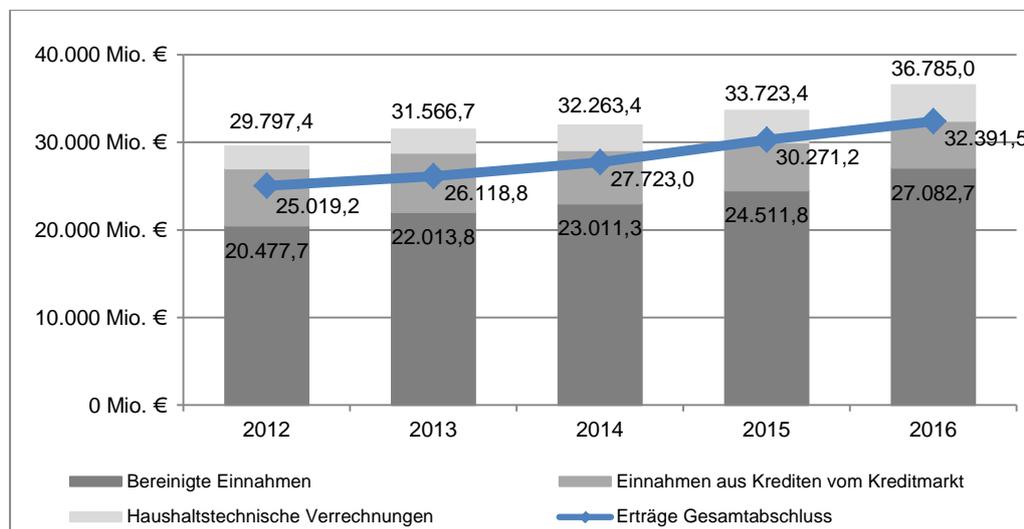
Die Erträge umfassen auch die Erträge der Landesbetriebe und Universitäten. Sie sind in den kameralen Einnahmen nur in Höhe der Gewinnabführungen an den Landeshaushalt enthalten.

Größere inhaltliche Ähnlichkeiten mit den Erträgen haben die bereinigten Einnahmen. Es handelt sich hierbei um die Einnahmen, die um die Schuldenaufnahmen, Rücklagenentnahmen und haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt worden sind.

Abbildung 14-1 zeigt die Entwicklung der Einnahmen und der bereinigten Einnahmen des kameralen Landeshaushalts in den Jahren 2012 bis 2016 sowie die Entwicklung der Erträge des doppelischen Gesamtabschlusses. Die Erträge sind in allen Jahren höher als die bereinigten Einnahmen, weil sie zusätzlich auch die Erträge der Landesbetriebe und Universitäten und die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen berücksichtigen. Betragsmäßig bewegten

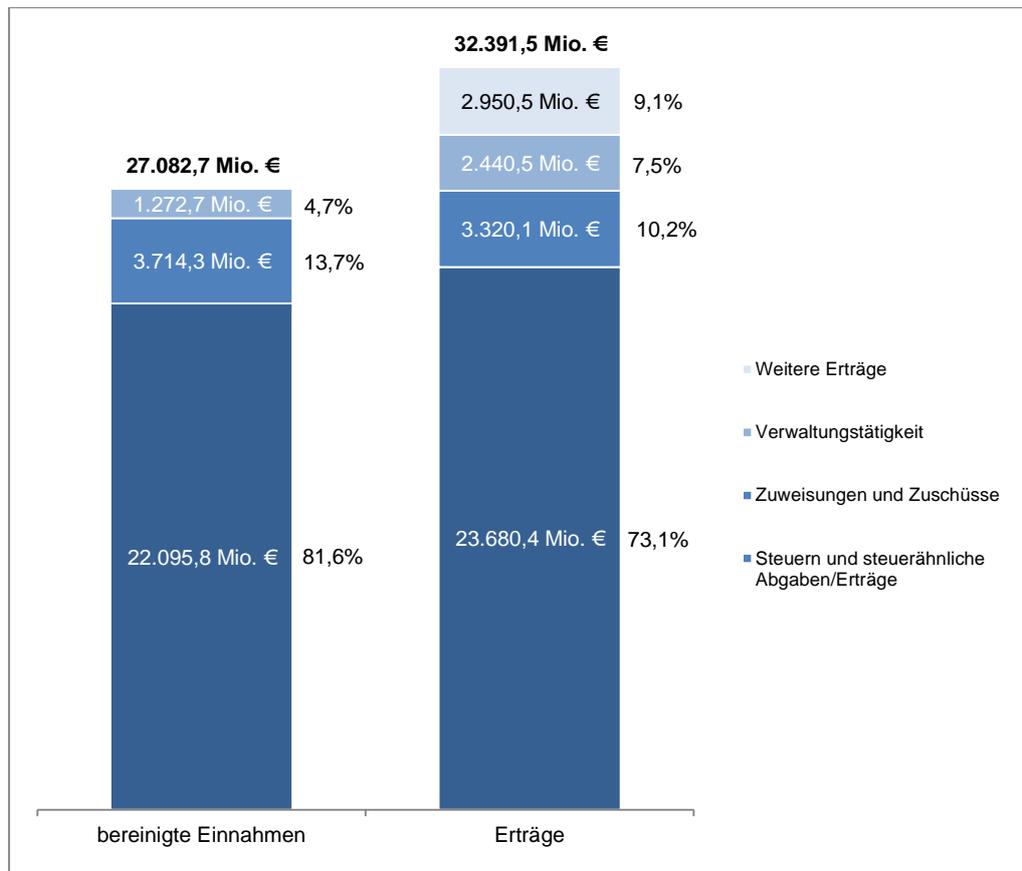
sich die Erträge in allen Jahren zwischen den Einnahmen und den bereinigten Einnahmen. Im Betrachtungszeitraum stiegen die Erträge um 29,5 Prozent. Die bereinigten Einnahmen wuchsen um 32,3 Prozent.

Abbildung 14-1: Entwicklung der Einnahmen des Landeshaushalts und der Erträge des Gesamtabschlusses



Für den Vergleich der Struktur der bereinigten Einnahmen mit den Erträgen wurden beide in vier inhaltlich vergleichbare Kategorien unterteilt. Die Steuern und steuerähnlichen Abgaben/Erträge bilden jeweils den größten Block. Die Anteile der einzelnen Kategorien an den bereinigten Einnahmen und den Erträgen gehen aus Abbildung 14-2 hervor.

Abbildung 14-2: Vergleich der Struktur der bereinigten Einnahmen und der Erträge des Jahres 2016



Steuern und steuerähnliche Abgaben/Erträge

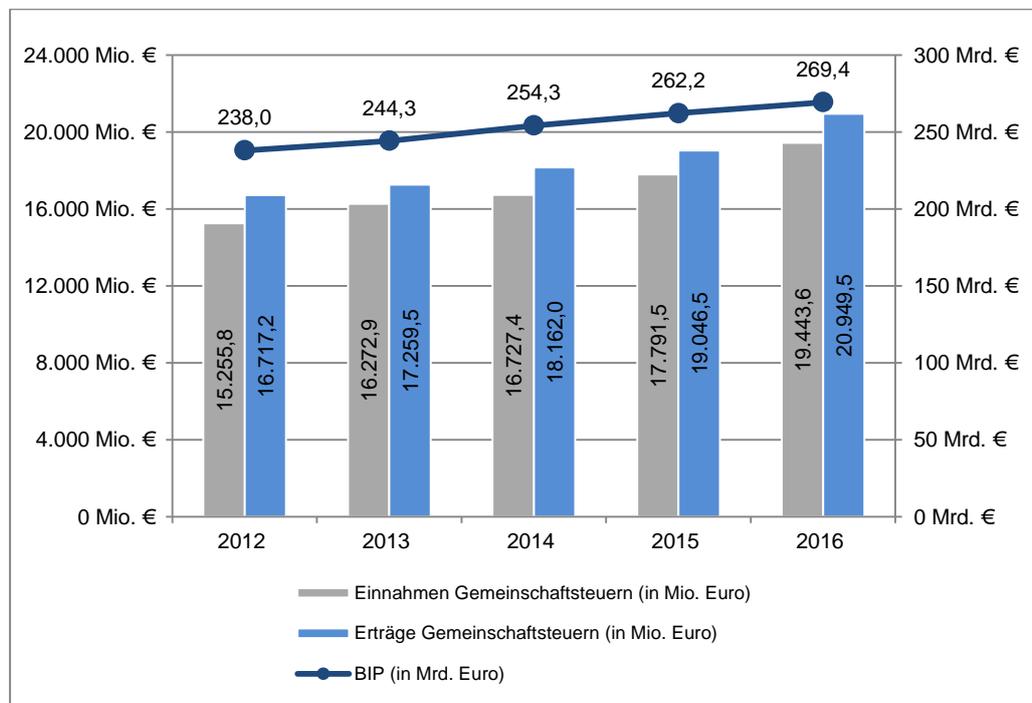
Die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern werden sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Erträgen erfasst. Die Differenz zwischen den Steuereinnahmen und den Steuererträgen von 1.584,6 Mio. Euro resultierte größtenteils aus Kindergeldzahlungen (rund 1.340 Mio. Euro). Das Kindergeld wird von den Arbeitgebern ausgezahlt. Sie verrechnen die Auszahlung mit der Lohnsteuerabführung an das Finanzamt, wodurch die Steuereinnahmen gemindert werden. Als Ertrag wird der ungeminderte Lohnsteuerbetrag erfasst. Die Kindergeldzahlung wird als Aufwand aus Zuweisungen und Zuschüssen gebucht. Die Doppik zeichnet damit in diesem Bereich ein ungekürztes Bild der Steuern.

Rund 88 Prozent der Steuereinnahmen und Steuererträge entfielen auf die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern. Abbildung 14-3 zeigt ihre Entwicklung und die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts seit dem Jahr 2012. Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen lag vor allem im

Wirtschaftswachstum Hessens begründet. Im Jahr 2016 legte das nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes um 2,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu. Hinzu kommt ein stabiler Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt 2016 in Hessen bei 5,9 Prozent. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt hat z. B. positive Auswirkungen auf das Aufkommen der Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war mit einem Anteil von etwa 40 Prozent die aufkommensstärkste Gemeinschaftsteuer des Landes. Den zweithöchsten Anteil an den Steuereinnahmen und -erträgen hatte die Umsatzsteuer mit rund 25 Prozent.

In den Jahren 2012 bis 2016 stiegen die Einnahmen und Erträge um rund 4.200 Mio. Euro.

Abbildung 14-3: Entwicklung des Aufkommens der Gemeinschaftsteuern und des Bruttoinlandsprodukts

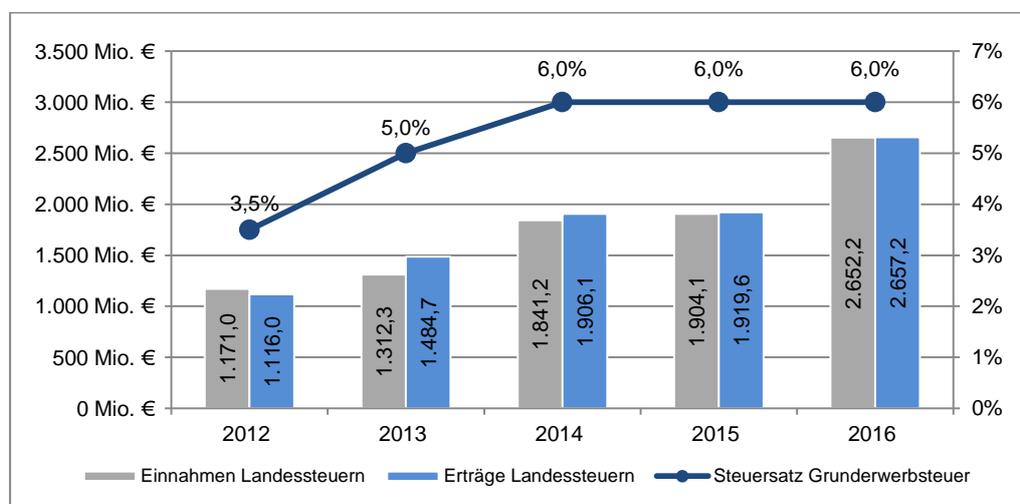


Die Landessteuern verzeichneten mit rund 10 Prozent der Steuereinnahmen und Steuererträge einen deutlich geringeren Anteil als die Gemeinschaftsteuern. Innerhalb der Landessteuern war die Grunderwerbsteuer die wichtigste Steuerart (rund 50 Prozent der gesamten Landessteuern). Ihr Aufkommen kann die Landesregierung über den Grunderwerbsteuersatz beeinflussen. Die Erbschaftsteuer war die zweitwichtigste Landessteuer (rund 40 Prozent der gesamten Landessteuern). Sie unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und kann von der Landesregierung nur indirekt über den Bundes-

rat beeinflusst werden. Abbildung 14-4 dokumentiert die Entwicklung des Landessteueraufkommens und des Grunderwerbsteuersatzes in den Jahren 2012 bis 2016.

Das Wachstum der Landessteuern im Jahr 2016 erklärte sich zu einem großen Teil durch die Erbschaftsteuer. Die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer stiegen gegenüber dem Jahr 2015 um 77,7 Prozent auf 1.060,4 Mio. Euro. Die Erträge aus der Erbschaftsteuer lagen 2016 bei 1.062,6 Mio. Euro.

Abbildung 14-4: Entwicklung des Landessteueraufkommens (inkl. steuerähnliche Abgaben) und des Grunderwerbsteuersatzes

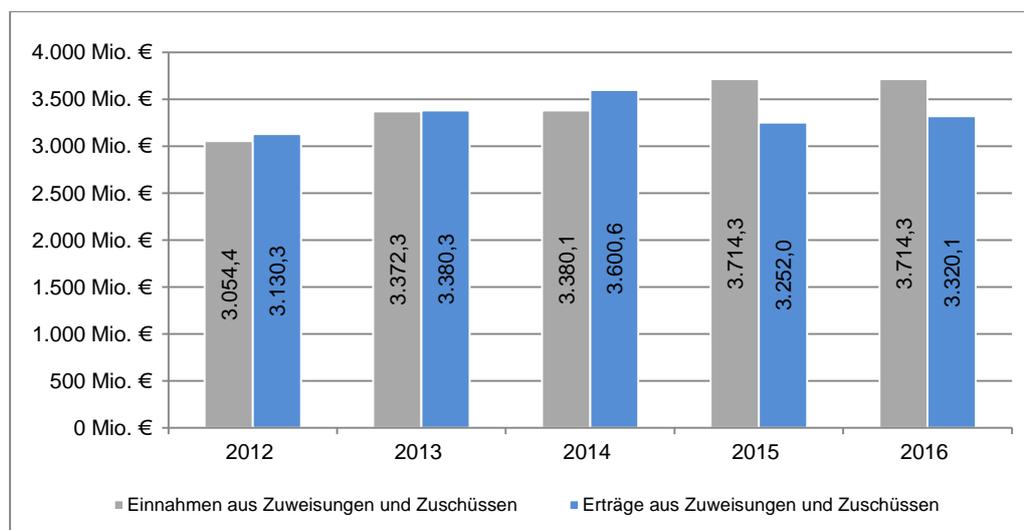


Einnahmen und Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen

Unter den Einnahmen bzw. Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen⁴⁸ sind die Zuweisungen und Zuschüsse der EU, des Bundes, der Gemeinden und anderer Bereiche (Fördermittel) zusammengefasst. Der Unterschied zwischen Einnahmen und Erträgen beruhte insbesondere auf dem im Jahr 2015 durch die Umsetzung der Standards staatlicher Doppik geänderten Ausweis der Kostenerstattungen (z. B. für Erstattungen des Bundes für BAföG-Darlehen). Sie waren erstmals im Jahr 2015 mit 569,1 Mio. Euro in der Kategorie „Sonstige Erträge“ und damit nicht mehr in den Zuweisungen und Zuschüssen enthalten. Im Jahr 2016 lagen sie bei 551,4 Mio. Euro. Zuvor waren die Einnahmen und Erträge jeweils ähnlich hoch, wie Abbildung 14-5 verdeutlicht.

⁴⁸ Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen beinhalten die Positionen der Ergebnisrechnung: Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen und Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen.

Abbildung 14-5: Entwicklung der Einnahmen und der Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen



Einnahmen und Erträge aus Verwaltungstätigkeit

Abbildung 14-6 vergleicht die Einnahmen und Erträge aus Verwaltungstätigkeit. Unter die Einnahmen aus Verwaltungstätigkeit fallen z. B. Gebühren, Geldstrafen, Zwangsgelder sowie Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit bilden inhaltlich ähnliche Positionen ab.⁴⁹

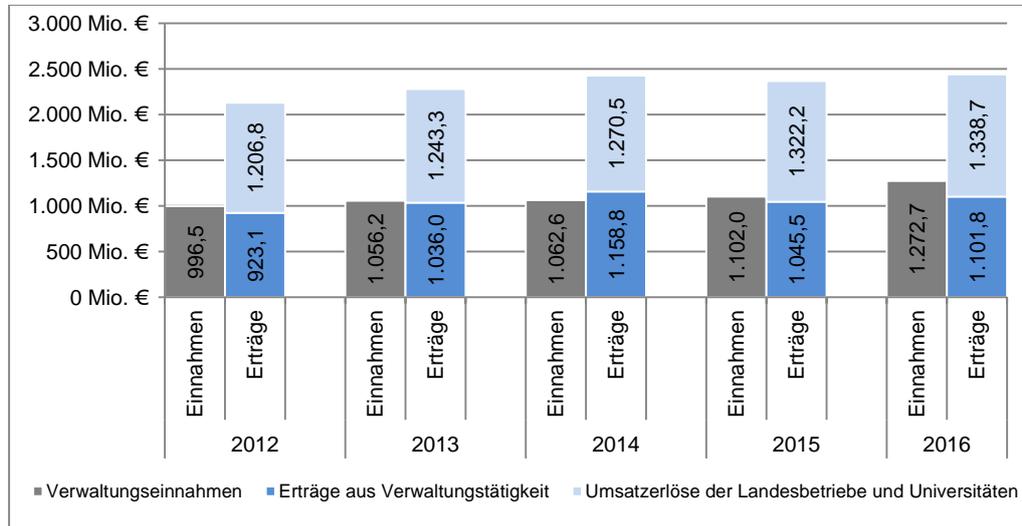
Die Differenz zwischen den Einnahmen aus Verwaltungstätigkeit und den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit von 1.167,9 Mio. Euro beruhte auf den Erträgen der Landesbetriebe und Universitäten. Sie sind nicht in den Haushaltseinnahmen enthalten. Kameral werden Landesbetriebe und Universitäten nur mit ihrem Zuschuss aus dem oder ihrer Abführung an den Landeshaushalt abgebildet. Der Gesamtabschluss hingegen umfasst alle Geschäftsvorfälle und damit ebenso die Erträge und Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten.

Zu den Erträgen der Landesbetriebe gehörten im Jahr 2016 u. a. Spieleinnahmen und Spielscheingebühren der Hessischen Lotterieverwaltung (642,0 Mio. Euro) und Erlöse aus dem Holzverkauf (105,7 Mio. Euro). Die Hochschulen erzielten aus Leistungen gegenüber Dritten Erlöse von

⁴⁹ Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit beinhalten die Positionen der Ergebnisrechnung: Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse, Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens und sonstige Zinsen und ähnliche Erträge.

484,9 Mio. Euro. Abbildung 14-6 veranschaulicht, dass die Erträge aus Verwaltungstätigkeit ohne die Erträge der Landesbetriebe und Universitäten in etwa die gleiche Höhe hatten wie die Einnahmen aus Verwaltungstätigkeit.

Abbildung 14-6: Entwicklung der Einnahmen und der Erträge aus Verwaltungstätigkeit sowie der Umsatzerlöse der Landesbetriebe und Universitäten



Weitere Erträge

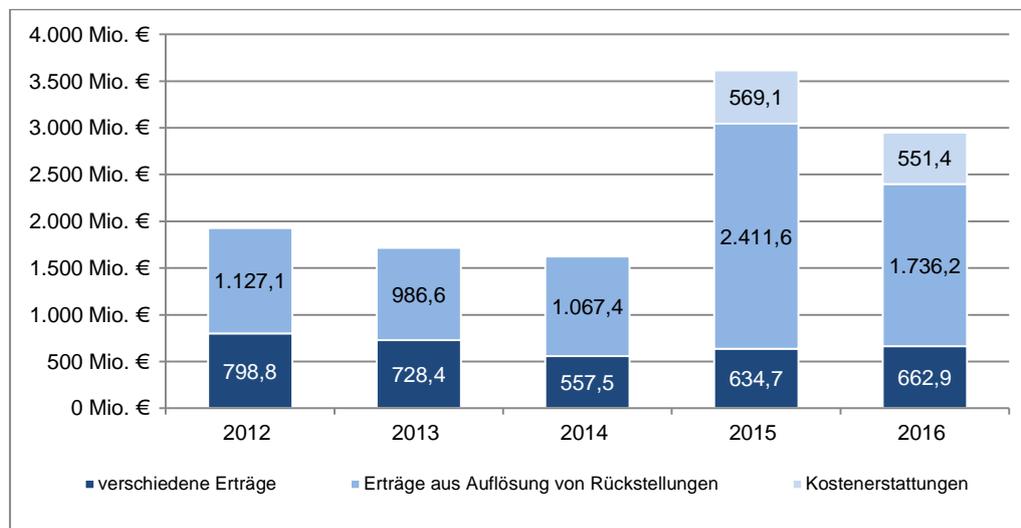
Mit 58,8 Prozent hatten die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen den größten Anteil an den weiteren Erträgen.⁵⁰ Rückstellungen dienen der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen, deren konkrete Höhe und/oder Fälligkeit unbekannt sind, z. B. Zuordnung von Pensionen und Beihilfen zur aktiven Dienstzeit der Beamten. Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen entstehen, wenn der Rückstellungsbetrag den tatsächlichen Aufwand übersteigt oder der Grund für die Rückstellung entfällt.

Die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen von 1.736,2 Mio. Euro setzten sich größtenteils aus der Auflösung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen (960,1 Mio. Euro) und der Auflösung von Rückstellungen im Steuerbereich (646,6 Mio. Euro) zusammen. Die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen werden aufgelöst, wenn z. B. aufgrund des Ablebens der anspruchsberechtigten Person der Rückstellungsgrund entfallen ist.

⁵⁰ Die weiteren Erträge setzen sich zusammen aus den Positionen der Ergebnisrechnung: Bestandsveränderungen, aktivierte Eigenleistungen, sonstige Erträge, Erträge aus Beteiligungen und außerordentliche Erträge.

Abbildung 14-7 stellt die Entwicklung der weiteren Erträge dar. Dabei werden die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen gesondert ausgewiesen.

Abbildung 14-7: Entwicklung der weiteren Erträge



14.3 Vergleich der Ausgaben und Aufwendungen

Begriffserklärung: Ausgaben und Aufwendungen

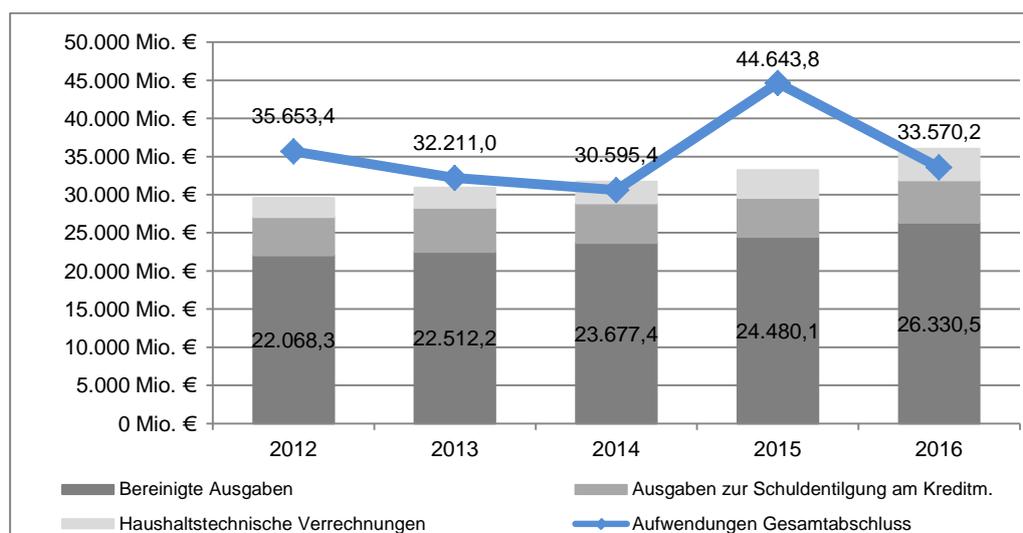
Ausgaben im kameralen Sinne bezeichnen überwiegend den Abfluss liquider Mittel. Sie entsprechen weitestgehend dem doppelten Begriff der Auszahlungen. Ausgaben werden z. B. für Personal, Verwaltungstätigkeit, Zuweisungen und Zuschüsse, Investitionen, aber auch für die Tilgung an den Kreditmarkt und für haushaltstechnische Verrechnungen gebucht. Zuführungen zu Rücklagen werden in der Kameralistik als Ausgaben erfasst, obwohl kein Geld abfließt.

Aufwendungen bezeichnen den Ressourcenverbrauch eines Geschäftsjahres. Dazu gehören sowohl Ausgaben für Personal, Verwaltungstätigkeit, Zuweisungen und Zuschüsse als auch Zuführungen zu Rückstellungen (insbesondere zum Aufbau von Pensions- und Beihilferückstellungen für Beamte im aktiven Dienst). Schuldentilgungen führen nicht zu Aufwendungen. Bei der Erstellung des Gesamtabchlusses werden Erträge und Aufwendungen, die aus Verrechnungen zwischen Teilkonzernen entstanden sind, eliminiert (Konsolidierung). Die kameralen Ausgaben aus haushaltstechnischen Verrechnungen sind daher nicht in den Aufwendungen enthalten.

Die Aufwendungen umfassen auch die Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten. Sie sind in den kameralen Ausgaben nur mit dem geleisteten Zuschuss aus dem Landeshaushalt enthalten. Ein weiterer Unterschied liegt im Zeitpunkt der Berücksichtigung von Investitionen. In der Kameralistik werden die Investitionen zum Zeitpunkt des Mittelabflusses als Ausgabe erfasst. Das Gegenstück zu den Investitionsausgaben sind in der Doppik die Anschaffungs- und Herstellungskosten. Sie werden als Abschreibungen aufwandswirksam auf die Nutzungsdauer verteilt.

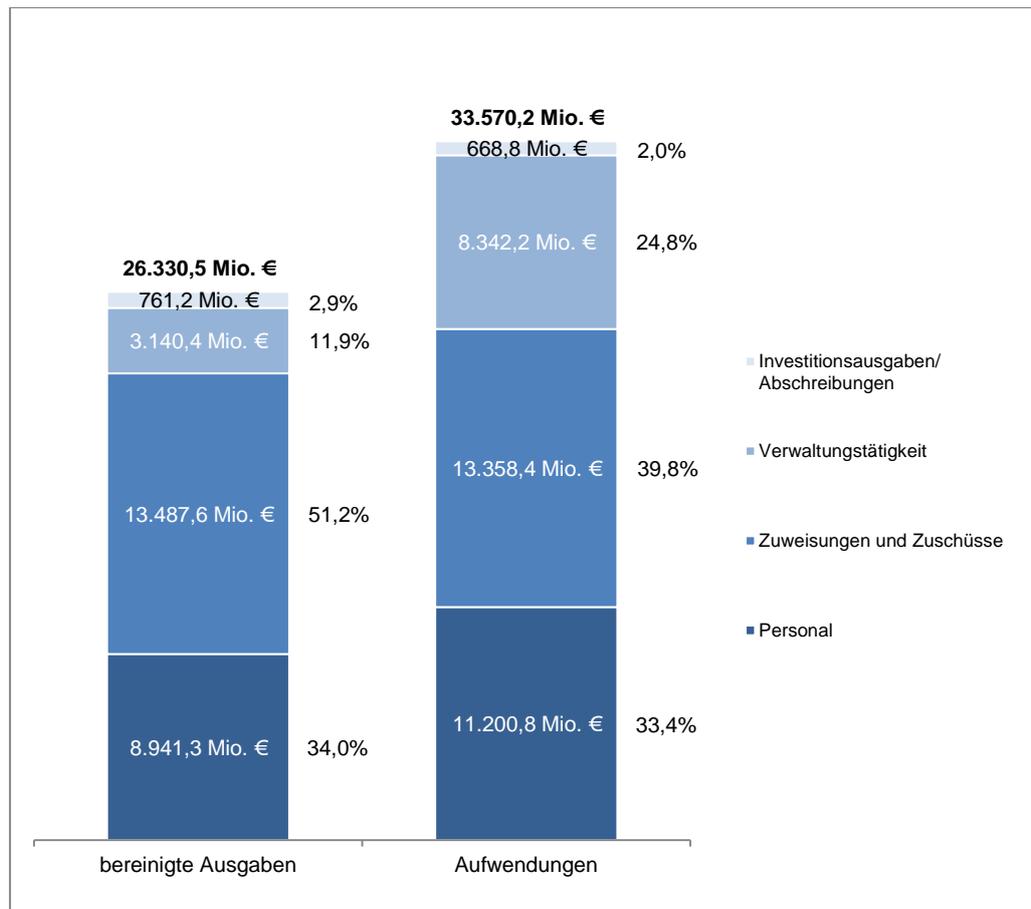
Die Entwicklung der Ausgaben und der bereinigten Ausgaben des kameralen Landeshaushalts in den Jahren 2012 bis 2016 zeigt Abbildung 14-8. Dargestellt ist darin auch die Entwicklung der Aufwendungen des doppelischen Gesamtabschlusses.

Abbildung 14-8: Entwicklung der Ausgaben des Landeshaushalts und der Aufwendungen des Gesamtabschlusses



Die bereinigten Ausgaben wurden für den Vergleich mit den Aufwendungen in vier inhaltlich vergleichbare Kategorien unterteilt. Dabei zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Anteilen der Kategorien. Die Anteile der einzelnen Kategorien für das Jahr 2016 gehen aus Abbildung 14-9 hervor.

Abbildung 14-9: Vergleich der Struktur der bereinigten Ausgaben und der Aufwendungen des Jahres 2016



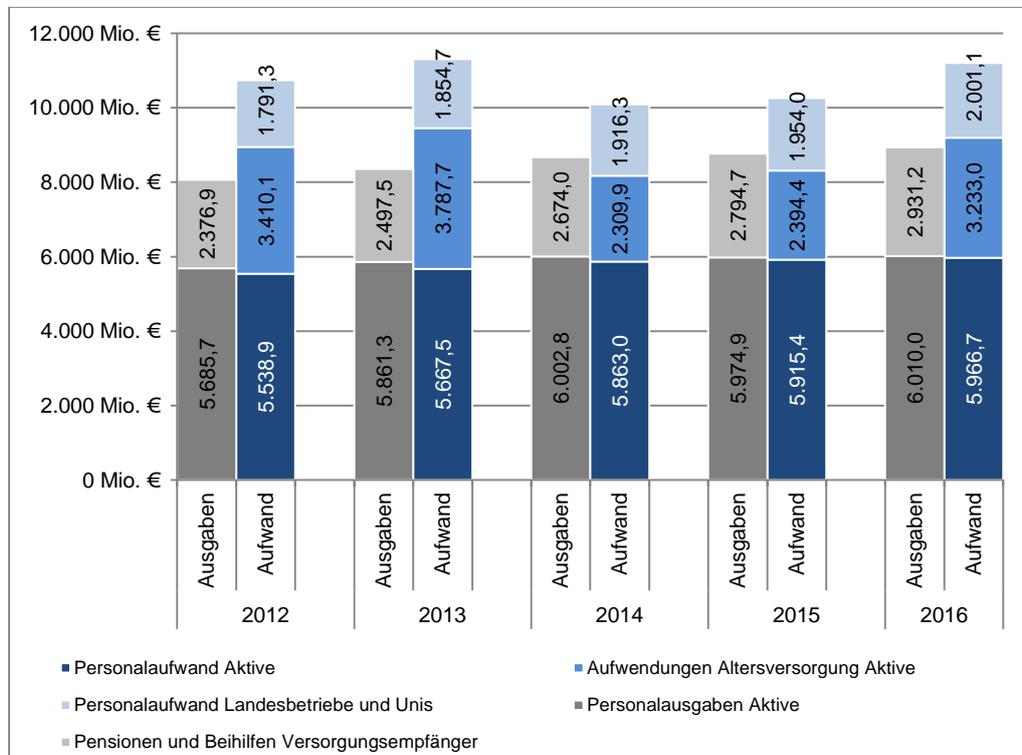
Personalausgaben und Personalaufwand

Um die Personalausgaben mit dem Personalaufwand vergleichen zu können, werden sie in Personalausgaben für Beschäftigte im aktiven Verwaltungsdienst und Pensions- und Beihilfezahlungen an Versorgungsempfänger unterteilt. Den Pensions- und Beihilfezahlungen an Versorgungsempfänger steht kein entsprechender Aufwand gegenüber. Im Jahr der Auszahlungen werden die bestehenden Pensionsrückstellungen erfolgsneutral in Anspruch genommen.

Dennoch sind im Personalaufwand Aufwendungen für die Altersversorgung enthalten. Dabei handelt es sich um die Aufwendungen zum Aufbau von Pensions- und Beihilferückstellungen für Beamte im aktiven Dienst. Darüber hinaus setzt sich der Personalaufwand aus dem Personalaufwand für Beschäftigte im aktiven Verwaltungsdienst und dem Personalaufwand für Beschäftigte bei Landesbetrieben und Universitäten zusammen. Kameral wird statt der ge-

samtlichen Ausgaben der Landesbetriebe und Universitäten nur ihr Zuschuss aus dem Landeshaushalt abgebildet. Der Gesamtabchluss hingegen umfasst alle in den Landesbetrieben und Universitäten entstandenen Aufwendungen.

Abbildung 14-10: Entwicklung der Personalausgaben und des Personalaufwands



Ausgaben und Aufwand für Zuweisungen und Zuschüsse

Die Ausgaben und Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse⁵¹ umfassen den Kommunalen Finanzausgleich, den Länderfinanzausgleich und die Förderprogramme des Landes. Abbildung 14-11 zeigt bei den Ausgaben die Zuweisungen und Zuschüsse an Landesbetriebe und Universitäten gesondert. Da es sich bei den Zuweisungen und Zuschüssen an Landesbetriebe und Universitäten um „konzerninterne“ Geschäftsvorfälle handelt, sind sie zu konsolidieren. Der Gesamtabschluss enthält daher keine Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse an Landesbetriebe und Universitäten.

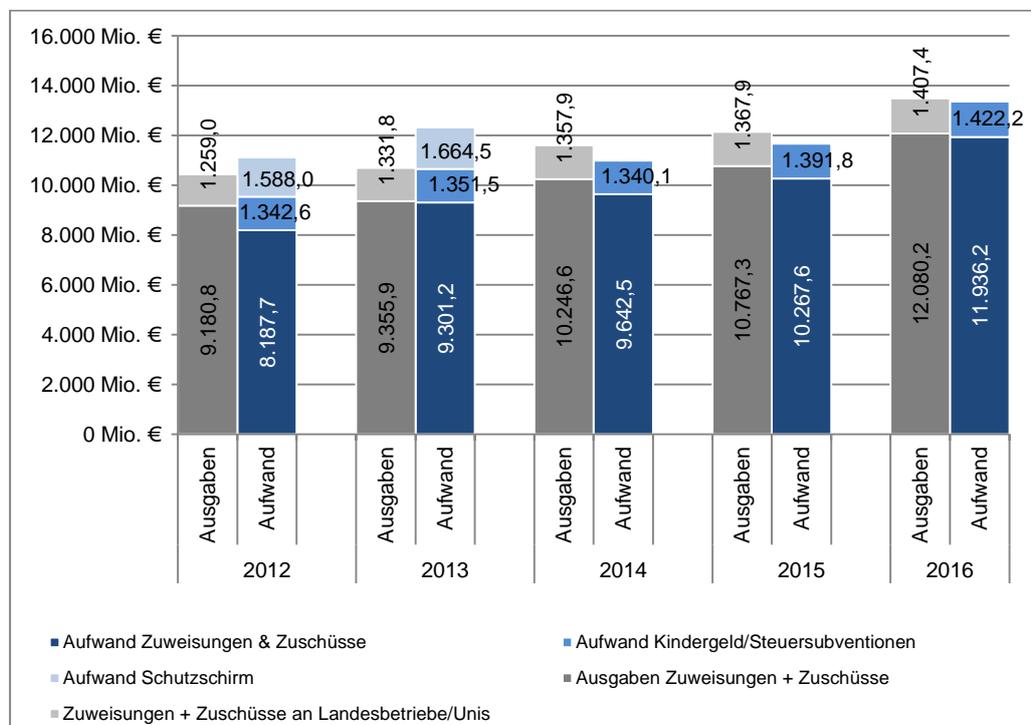
In Abbildung 14-11 werden der Aufwand für Kindergeld und Steuersubventionen und der Aufwand für den Kommunalen Schutzschirm separat dargestellt.

⁵¹ Die Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen umfassen die Positionen der Ergebnisrechnung: Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen und Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen.

Die Ausgaben für Kindergeldzahlungen und Steuersubventionen werden kameral im Wesentlichen mit den Einnahmen aus der Lohnsteuer verrechnet.⁵² Daher gibt es im Landeshaushalt keine entsprechenden Ausgaben. Im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms stellt das Land besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2.800 Mio. Euro und Zinsdiensthilfen in Höhe von etwa 400 Mio. Euro aus Landesmitteln zur Verfügung. Der Aufwand für den Kommunalen Schutzschirm war mit Abschluss der Schutzschirmverträge zwischen Land und Kommunen in den Jahren 2012 und 2013 entstanden und belastete das Jahresergebnis in diesen Jahren. Als Ausgaben werden die tatsächlich geleisteten Schuldendiensthilfen gebucht. Sie fielen erstmals für das Jahr 2014 in Höhe von 104,3 Mio. Euro an. Im Jahr 2015 beliefen sie sich auf 122,6 Mio. Euro. 2016 lagen sie bei 132,7 Mio. Euro.

Ein weiterer Unterschied zwischen Ausgaben und Aufwand besteht in den rückzahlbaren Zuschüssen. Sie werden in der Doppik ergebnisneutral abgebildet, während kameral im Jahr der Auszahlung eine Ausgabe entsteht und im Jahr der Rückzahlung eine Einnahme.

Abbildung 14-11: Entwicklung der Ausgaben und des Aufwands für Zuweisungen und Zuschüsse



⁵² Vgl. Erläuterung zu „Steuern und steuerähnliche Abgaben/Erträge“ in Abschnitt 14.2.

Ausgaben und Aufwand aus Verwaltungstätigkeit

Zwischen den Ausgaben aus Verwaltungstätigkeit und den Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit⁵³ bestehen größere Unterschiede. Diese Unterschiede betreffen insbesondere den Aufwand von Landesbetrieben und Universitäten, den Aufwand aus der Umstellung auf das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) und den Aufwand aus der Aufzinsung von Rückstellungen.

Die Aufwendungen der Landesbetriebe und Universitäten werden im Gesamtabschluss vollständig dargestellt, während der kamerale Landeshaushalt nur die Zuschüsse als Ausgabe verbucht. Der Gesamtabschluss zeichnet damit ein vollständigeres Bild der Verwaltungstätigkeit im „Konzern Land“.

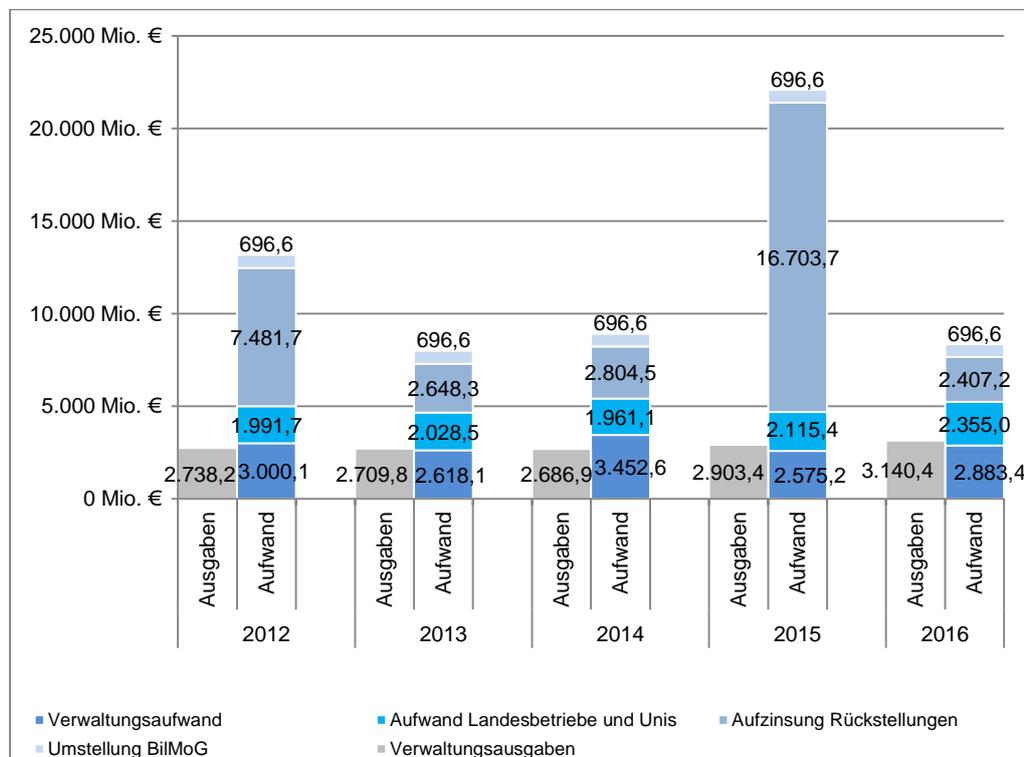
Aufgrund des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) wurden zum 1. Januar 2010 erstmals Bezüge- und Kostentrends bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen berücksichtigt. Der daraus resultierende Zuführungsaufwand von 10.448,5 Mio. Euro wird nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 EGHGB über 15 Jahre (2010 bis 2024) verteilt. Der Zuführungsaufwand liegt bei jährlich 696,6 Mio. Euro.

Rückstellungen sind mit dem nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrag bilanziert. Bei einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr müssen sie auf den heutigen Wert abgezinst werden. Dabei wird unterstellt, dass bis zum Eintritt der Zahlungsverpflichtung Zinsen erwirtschaftet werden. Um diesen rechnerischen Zinsbetrag erhöht sich jedes Jahr die Rückstellung, indem ein Aufwand aus der Aufzinsung von Rückstellungen gebucht wird. Das Land Hessen zinst mit dem für die öffentliche Haushaltswirtschaft entwickelten Zinssatz nach den Vorgaben des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens ab. Der Zinssatz wurde für das Jahr 2015 von 3,95 Prozent auf 2,65 Prozent abgesenkt. Die geminderte Zinserwartung führte im Jahr 2015 zu zusätzlichen Aufwendungen von 14.078 Mio. Euro. Im Jahr 2016 würde sich nach den Vorgaben des Standardisierungsgremiums ein Zinssatz von 2,82 Prozent ergeben. Dies würde zu einer lediglich vorübergehenden Absenkung der Pensions- und Beihilferück-

⁵³ Die Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit beinhalten die Positionen der Ergebnisrechnung: Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, sonstige Aufwendungen, Zinsen und ähnlichen Aufwendungen, außerordentliche Aufwendungen und Steuern.

stellungen führen. Daher wurde der Zinssatz unverändert bei 2,65 Prozent beibehalten.

Abbildung 14-12: Entwicklung der Ausgaben und des Aufwands aus Verwaltungstätigkeit



14.4 Jahresergebnis als Steuerungsgröße

Mit der Doppik erhält die politische Entscheidungsebene belastbare Informationen über die finanzielle Lage des Landes bzw. der einzelnen Ressorts, die im Sinne der Nachhaltigkeit auch als Grundlage für eine bessere Planung und Steuerung dienen können. Die Auswirkungen der Entscheidungen von Politik und Verwaltung können über die Darstellung der künftigen Vermögensentwicklung frühzeitig transparent gemacht werden.

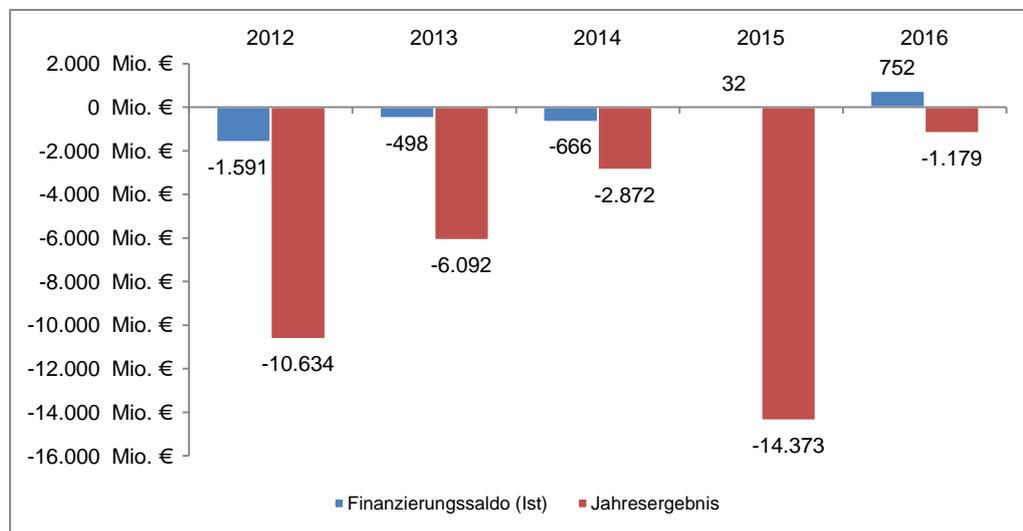
Daneben liefert die Ergebnisrechnung mit dem Jahresergebnis aussagekräftige Informationen über den Ressourcenverbrauch und damit einen Indikator für die Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik des vergangenen Jahres. Vom Ziel eines ausgeglichenen Jahresergebnisses geht darüber hinaus eine schuldenbegrenzende Wirkung aus. Eine Schuldenerhöhung ist beim doppischen Haushaltsausgleich nur in dem Maße möglich, wie sie den dauerhaften Ausgleich des Jahresergebnisses nicht gefährdet. Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, das Jahresergebnis als neue

doppische Steuerungsgröße zu verwenden und einen doppelten Haushaltsausgleich anzustreben.

Die Diskussion über den verbindlichen Zeitpunkt für einen doppelten Haushaltsausgleich auf Landesebene und die inhaltliche Ausgestaltung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung sollten im Zuge der Novellierung der Landeshaushaltsordnung geführt werden.

Abbildung 14-13 stellt die Entwicklung des Jahresergebnisses dem Finanzierungssaldo der Jahre 2012 bis 2016 gegenüber.⁵⁴ Die hohen Jahresfehlbeträge in den Jahren 2012 und 2015 erklären sich zu einem großen Teil durch Änderungen im Abzinsungssatz der Pensions- und Beihilferückstellungen (Diskontierungszins). Der Sondereffekt belief sich im Jahr 2012 auf 4.737 Mio. Euro und im Jahr 2015 auf 14.078 Mio. Euro. Ohne diese finanzmathematischen Sondereffekte hätten die Jahresergebnisse bei –5.898 Mio. Euro (2012) bzw. bei –294 Mio. Euro (2015) gelegen.⁵⁵ Da der Diskontierungszins in 2016 unverändert ist, ist das Jahresergebnis 2016 nicht um einen solchen Effekt zu bereinigen.

Abbildung 14-13: Entwicklung des Jahresergebnisses und des Finanzierungssaldos des Landes



⁵⁴ Wesentliche Unterschiede der einzelnen Komponenten werden für das Jahr 2016 in den Abschnitten 14.2. und 14.3. erläutert. Unterschiede im Jahr 2015 werden in den Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2015 erläutert (siehe Abschnitte 3.2 und 3.3).

⁵⁵ Vgl. Ministerium der Finanzen, Präsentation zur Pressekonferenz am 21. September 2016 zum Geschäftsbericht 2015 des Landes Hessen, S. 16.

Das Jahresergebnis war – im Gegensatz zum Finanzierungssaldo – im Betrachtungszeitraum negativ. Aus kameraler Sicht stellt sich die Haushaltslage seit 2015 positiv dar, bei Betrachtung des doppischen Jahresergebnisses wird jedoch deutlich, dass weiterhin ein Substanzverzehr zulasten zukünftiger Generationen vorliegt. Der Rechnungshof empfiehlt, konsequent ein ausgeglichenes Jahresergebnis anzustreben.

Vor dem Hintergrund eines doppischen Haushaltsausgleichs sind Ergebnisbelastungen, die aufgrund von Diskontierungssatzänderungen in der Abzinsung von Rückstellungen entstehen, anders zu bewerten als Ergebnisbelastungen, die unmittelbar Resultat des Regierungshandelns sind (z. B. Rückstellungen für den Kommunalen Schutzschirm). Der doppische Haushaltsausgleich könnte insbesondere durch eine konsequente Reduktion der jährlichen Aufwendungen erreicht werden. Dies setzt jedoch voraus, dass bei Entscheidungen im Rahmen der Haushaltsplanungen die Auswirkungen auf die doppischen Zahlen berücksichtigt werden.

Anders als im kameralen Rechnungswesen ist es bei der isolierten Betrachtung einer Maßnahme wie etwa eines Förderprojekts (z. B. Kommunalinvestitionsprogramm) für den doppischen Haushaltsausgleich nicht nur relevant, in welchem Haushaltsjahr die Zahlungen tatsächlich fließen. Bereits direkt nach dem politischen Beschluss über die Umsetzung einer Fördermaßnahme kann es in der Doppik je nach Ausgestaltung der Maßnahme notwendig sein, die Verpflichtungen im Anhang als sonstige finanzielle Verpflichtung in den kommenden Jahren abzubilden. Konkrete Auswirkungen auf das Jahresergebnis ergeben sich, sobald die Verpflichtung sich über den Eingang entsprechender Anträge konkretisiert und eine Rückstellung gebildet werden muss. Diese Rückstellung wird dann mit entsprechender Bewilligung in eine Verbindlichkeit gegenüber dem Antragsteller umgewandelt, bevor dann erst der zahlungswirksame Ausgleich erfolgt. Auswirkungen auf das Jahresergebnis ergeben sich so unter Umständen bereits in Haushaltsjahren vor dem tatsächlichen Zahlungsabfluss. Bei der Steuerung über das Jahresergebnis ist dies entsprechend zu berücksichtigen.

Weitere mögliche Steuerungsmaßnahmen zur Reduktion der Aufwendungen liegen auch bei den Rückstellungssachverhalten im Personalbereich. Ein Beispiel für eine bereits ergriffene Maßnahme, die zu Entlastungen der Jahreser-

gebnisse geführt hat, ist die Beendigung der Altersteilzeit. Gegenläufig hierzu wird sich die Anpassung der Regelungen zum Lebensarbeitszeitkonto in der Hessischen Arbeitszeitverordnung zum 1. August 2017 auswirken, da hierdurch mit einem Anstieg der Rückstellungen zu rechnen ist. Bei derartigen Entscheidungen könnten künftig auch die prognostizierten Ergebniswirkungen berücksichtigt werden.

15 Finanzrechnung

Die Kameralistik und die Doppik bieten gleichermaßen eine zahlungsorientierte Perspektive auf die Landesfinanzen. Die Doppik bildet mit den Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ähnliche Größen ab wie die Kameralistik mit den Einnahmen und Ausgaben. So ist es beispielsweise möglich, aus dem doppischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die kamerale Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt herzuleiten.

Die in der Finanzrechnung ermittelte zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds belief sich im Jahr 2016 auf 189 Mio. Euro. Der Finanzmittelfonds lag damit bei –950 Mio. Euro. Er setzte sich zusammen aus den flüssigen Mitteln abzüglich der kurzfristigen Kassenkredite. Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit lag bei 2.474 Mio. Euro.

15.1 Finanzlage

Begriffserklärung: Einzahlungen, Auszahlungen und Cashflow

Die Einzahlungen und Auszahlungen bezeichnen den Zufluss bzw. Abfluss liquider Mittel. Sie werden in der Finanzrechnung ausgewiesen. Die Einzahlungen und Auszahlungen sind das doppische Pendant zu den kamerale Einnahmen und Ausgaben.

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen heißt Cashflow. Die Finanzrechnung des Landes unterscheidet zwischen dem Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit, dem Cashflow aus Investitionstätigkeit und dem Cashflow aus Finanzierungstätigkeit.

Tabelle 15-1: Kurzdarstellung der Finanzrechnung 2016

	2016 in Mio. Euro
Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.474,1
+ Cashflow aus Investitionstätigkeit	–709,6
+ Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	–1.576,0
= Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds	188,5
+ Finanzmittelfonds am 1. Januar 2016	–1.138,7
= Finanzmittelfonds am 31. Dezember 2016	–950,2

Die Finanzrechnung bietet eine nach Cashflows strukturierte Übersicht über die Ein- und Auszahlungen des Haushaltsjahres und somit über die Veränderung der liquiden Mittel des Landes.

Der **Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit** wird in Hessen über die „indirekte Methode“ hergeleitet. Bei der indirekten Methode bildet das Jahresergebnis den Ausgangspunkt der Berechnungen. Es belief sich im Jahr 2016 auf –1.178,8 Mio. Euro. Um ausgehend vom Jahresergebnis den Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu errechnen, wird das Jahresergebnis um die nicht zahlungsrelevanten Erträge (z. B. Auflösung von Rückstellungen) vermindert und die nicht zahlungsrelevanten Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Erhöhung der Rückstellungen) erhöht. Der Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit lag im Jahr 2016 bei 2.474,1 Mio. Euro.

Im Vorjahr belief sich der Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit auf 1.836,7 Mio. Euro. Die Veränderung des Cashflows vom Jahr 2015 zum Jahr 2016 beruhte im Wesentlichen auf höheren Steuereinzahlungen, gegenläufig hierzu sind jedoch insbesondere die Auszahlungen für Zuweisungen und Zuschüsse, den Kommunalen Finanzausgleich und für Personal und Versorgung angestiegen.

Der **Cashflow aus Investitionstätigkeit** setzt sich aus dem Saldo aller Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen (z. B. Einzahlungen aus Investitionszuschüssen, Auszahlungen für Investitionen). Neben den Investitionen in das Sachanlagevermögen finden sich in diesem Cashflow z. B. auch Investitionen in die Versorgungsrücklage, die der Finanzierung künftiger Versorgungsverpflichtungen dient. Im Vergleich zum Vorjahr veränderte sich der Cashflow aus Investitionstätigkeit von –774,3 Mio. Euro auf –709,6 Mio. Euro.

Der **Cashflow aus Finanzierungstätigkeit** umfasst neben den Ein- und Auszahlungen in Zusammenhang mit langfristigen Kreditschulden auch die Zinsen für diese Kredite. Ohne diese Zinsen beträgt der Saldo der Ein- und Auszahlungen für langfristige Kreditschulden –556,0 Mio. Euro, das Land hat somit in 2016 erstmals seit 1969 mehr Schulden getilgt als neu aufgenommen.

Die Summe aus den Cashflows aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit ergab die **zahlungswirksame Verän-**

derung des Finanzmittelfonds in Höhe von 188,5 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2016 summierte sich der **Finanzmittelfonds** damit auf –950,2 Mio. Euro. Er setzte sich aus dem Geldbestand auf Bankkonten und in Kassen des Landes von 534,8 Mio. Euro (flüssige Mittel)⁵⁶ abzüglich kurzfristiger Kassenkredite von 1.485,0 Mio. Euro zusammen.

15.2 Überleitung zur Nettoneuverschuldung

Die Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt ist in der Kameralistik eine häufig verwendete Kennzahl zur Beurteilung der Finanzlage. Sie berechnet sich als Saldo der Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und den Ausgaben zur Tilgung von Krediten. Im Haushaltsjahr 2016 betrug die Nettoneuverschuldung –200,0 Mio. Euro, das Land hat somit keine neuen Schulden aufgenommen, sondern Altschulden getilgt. Der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit lag im Jahr 2016 bei –1.576,0 Mio. Euro. Zwischen dem Cashflow aus Finanzierungstätigkeit und der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt bestehen vier Unterschiede.

Tabelle 15-2: Überleitung vom Cashflow aus Finanzierungstätigkeit zur Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt

		2016 in Mio. Euro
1.	Cashflow aus Finanzierungstätigkeit im Kalenderjahr 2016	–1.576,0
2.	– Kreditaufnahme im Kalenderjahr 2016 für das Haushaltsjahr 2015	637,0
3.	+ Kreditaufnahme im Kalenderjahr 2017 für das Haushaltsjahr 2016	964,9
4.	+ Tilgung Bundesdarlehen	28,1
5.	+ Berücksichtigte Zinszahlungen	1.020,0
6.	= Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt im Haushaltsjahr 2016	–200,0

Wie die Nettoneuverschuldung enthält auch der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen am Kreditmarkt. Im Gegensatz zur Nettoneuverschuldung umfasst der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit jedoch erstens auch die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen im öffentlichen Bereich (siehe Zeile 4) sowie zweitens die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen von Landesbetrieben und Universitäten.

⁵⁶ In den flüssigen Mitteln sind die für Zwecke der Stellung von Sicherheiten im Collateral Management verwendeten Finanzmittel nicht enthalten. Sie werden in der Vermögensrechnung unter den sonstigen Vermögensgegenständen ausgewiesen.

Ein dritter Unterschied besteht in abweichenden Betrachtungszeiträumen. So betraf der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit das Geschäftsjahr 2016, während die Nettoneuverschuldung das Haushaltsjahr 2016 abdeckte. Das Geschäftsjahr 2016 entspricht dem Kalenderjahr 2016. Das Haushaltsjahr 2016 begann am 1. Januar 2016 und endete am 22. Juni 2017. Die abweichenden Betrachtungszeiträume führten dazu, dass einzelne Kreditaufnahmen im Kalenderjahr 2017 dem Haushaltsjahr 2016 zuzurechnen waren (siehe Zeile 3). Für das Vorjahr verhielt es sich analog (siehe Zeile 2).

Viertens wurden im Cashflow aus Finanzierungstätigkeit (siehe Zeile 1) auch die Zinszahlungen im Zusammenhang mit (langfristigen) Krediten abgebildet (siehe Zeile 5). Die Zinsen für Kassenkredite und andere Zinsen bleiben dem Cashflow aus Verwaltungstätigkeit zugeordnet. Im kameralen Haushalt werden die Zinsen für Kassenkredite und langfristige Kredite teilweise auf den gleichen Titeln abgebildet. Deshalb ist im Bereich der Zinsen keine titelgenaue Überleitung vom Cashflow aus Finanzierungstätigkeit auf den Haushalt möglich.

16 Vermögensrechnung

Das Vermögen des Landes belief sich zum 31. Dezember 2016 auf 40.618 Mio. Euro (Vorjahr: 39.850 Mio. Euro). Hiervon entfielen 26.768 Mio. Euro auf das Anlagevermögen und 13.454 Mio. Euro auf das Umlaufvermögen.

Die Passiva lagen zum 31. Dezember 2016 bei 146.388 Mio. Euro (Vorjahr: 144.441 Mio. Euro). Die Rückstellungen bildeten mit 87.637 Mio. Euro die größte Passivposition. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 58.020 Mio. Euro. Entsprechend den Vorgaben des Standardisierungsgremiums nach § 49a HGrG wären die Pensions- und Beihilferückstellungen mit dem Zinssatz von 2,82 Prozent p. a. zu diskontieren. Dies würde zu einer lediglich vorübergehenden Absenkung der Pensions- und Beihilferückstellungen führen. Daher wurde der Diskontierungszinssatz in Höhe von 2,65 Prozent p. a. beibehalten.

Die Passiva überstiegen das Vermögen. In der Vermögensrechnung führte dies zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2016 in Höhe von 105.770 Mio. Euro (Vorjahr: 104.591 Mio. Euro). Dieser wuchs seit dem Jahr 2009 stetig an. Das Leitbild der Generationengerechtigkeit fordert, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

16.1 Vermögenslage

Das Land Hessen ist neben der Freien und Hansestadt Hamburg das einzige Bundesland, das einen doppischen Gesamtabchluss aufstellt. Der Gesamtabchluss ermöglicht über die Vermögensrechnung einen detaillierten Blick in die Vermögenslage des Landes.

Begriffserklärung: Vermögenslage

Die Vermögenslage bezeichnet im engeren Sinne die Höhe und die Struktur des Vermögens. Das Vermögen wird auf der Aktivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen. Unter das Vermögen fallen das Anlagevermögen, das

Umlaufvermögen und die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten.

Im weiteren Sinne sind mit der Vermögenslage neben dem Vermögen auch die bilanziellen Schulden in der Vermögensrechnung angesprochen. Bei der Beurteilung der Vermögenslage im weiteren Sinne sind daher auch die Höhe und die Struktur der auf der Passivseite auszuweisenden Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten einzubeziehen.

Das Eigenkapital ergibt sich als Saldo aus Vermögen und Schulden. Da das Eigenkapital des Landes negativ ist, steht es als „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auf der Aktivseite der Vermögensrechnung.

Der Rechnungshof nutzt in den Bemerkungen den Begriff der Vermögenslage im weiteren Sinne.

Tabelle 16–1 stellt die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2015 und zum 31. Dezember 2016 in Kurzform dar.⁵⁷

Tabelle 16–1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2016 Mio. Euro	31.12.2015 Mio. Euro		31.12.2016 Mio. Euro	31.12.2015 Mio. Euro
Anlagevermögen	26.768	26.273	Eigenkapital	–	–
Umlaufvermögen	13.454	13.202	Sonderposten für Investitionen	650	581
Aktive Rechnungsabgrenzung	396	375	Rückstellungen	87.637	84.839
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	105.770	104.591	Verbindlichkeiten	58.020	58.980
			Passive Rechnungsabgrenzung	81	41
Summe Aktiva	146.388	144.441	Summe Passiva	146.388	144.441

Zum 31.12.2016 betrug die Bilanzsumme 146.387,7 Mio. Euro. Damit ist die Bilanzsumme um 1.946,5 Mio. Euro gestiegen.

Die größte Vermögensposition war das Anlagevermögen in Höhe von 26.768,5 Mio. Euro. Vom Anlagevermögen hatten die Sachanlagen mit

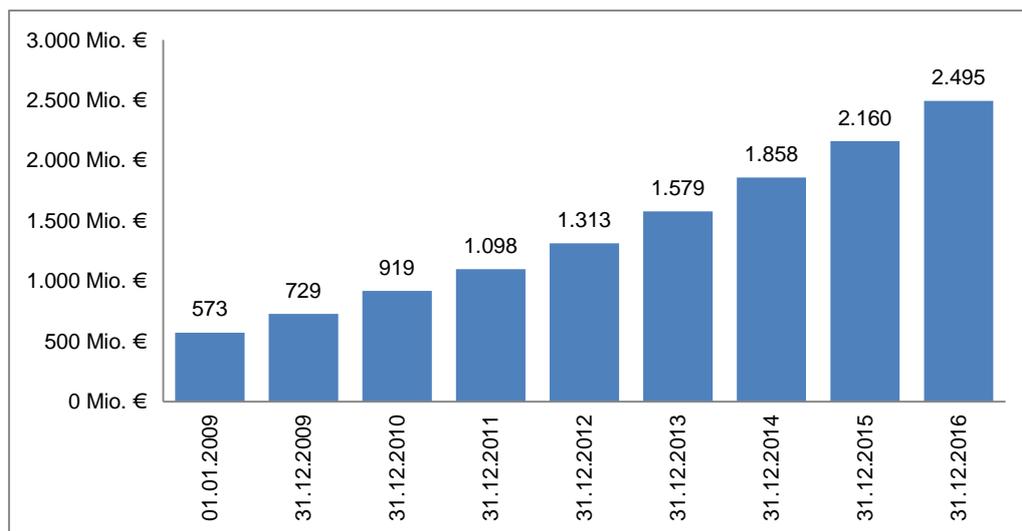
⁵⁷ Die vollständige Vermögensrechnung kann dem Geschäftsbericht 2016 des Landes entnommen werden.

19.330,2 Mio. Euro den größten Anteil (72,2 Prozent). Die Finanzanlagen machten 7.360,6 Mio. Euro aus (27,5 Prozent).

Im Vorjahresvergleich ist das Anlagevermögen leicht angestiegen. Dieser Anstieg resultiert aus Investitionen in das Finanzanlagevermögen, insbesondere aus Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage. Das Sondervermögen dient als Beitrag zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben und ist ein Wertpapierbestand des Landes.

Abbildung 16-1 zeigt die Entwicklung des Sondervermögens Versorgungsrücklage gemäß Vermögensrechnung des Landes. Die Werte weichen insbesondere aufgrund von Abschreibungen von den Beständen gemäß Haushaltsrechnung ab.⁵⁸

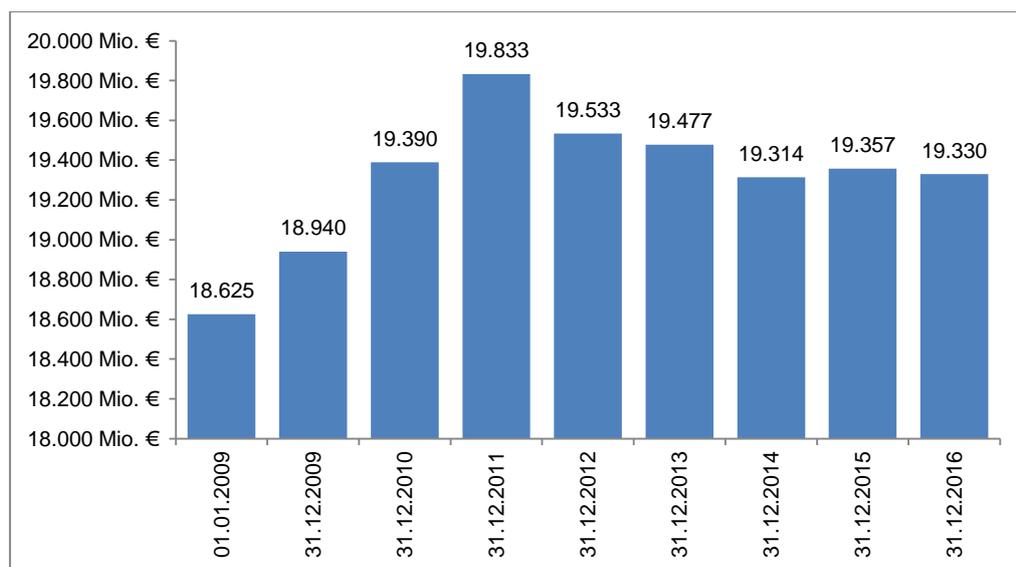
Abbildung 16-1: Entwicklung des bilanziellen Sondervermögens Versorgungsrücklage



Bei den Sachanlagen ist ein leichter Rückgang ersichtlich. Dieser resultiert im Wesentlichen aus der Minderung des Infrastrukturvermögens von 4.233,4 Mio. Euro auf 4.153,9 Mio. Euro.

⁵⁸ Zum Bestand des Sondervermögens Versorgungsrücklage zum 31. Dezember 2016 gemäß Haushaltsrechnung siehe Abschnitt 12.1.2.

Abbildung 16-2: Entwicklung der Sachanlagen



Die zweitgrößte Vermögensposition war das Umlaufvermögen in Höhe von 13.453,5 Mio. Euro. Vom Umlaufvermögen hatten die Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände mit 12.803,7 Mio. Euro den größten Anteil (95,2 Prozent).

Im Vorjahresvergleich ist das Umlagevermögen leicht angestiegen. Dieser Anstieg begründet sich in den erhöhten Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben auf 6.568,6 Mio. Euro. Dahingegen sind die Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen auf 931,2 Mio. Euro gesunken.

Die Passivseite der Vermögensrechnung ist geprägt von den Rückstellungen und den Verbindlichkeiten. Sowohl die Verbindlichkeiten als auch die Rückstellungen stellen eine Form der Verschuldung dar.

Begriffserklärung: Verbindlichkeiten und Rückstellungen

Verbindlichkeiten sind Schulden, die hinsichtlich ihres Bestehens, ihrer Höhe und des Zeitpunktes ihrer Fälligkeit sicher sind. Beispiele für Verbindlichkeiten sind Anleihen und Bankkredite.

Rückstellungen sind ungewisse Schulden. Bei den Rückstellungen sind das Bestehen, die Höhe und/oder der Zeitpunkt ihrer Fälligkeit unsicher. Ihre Bewertung richtet sich nach dem voraussichtlich für die Erfüllung der Verpflichtung erforderlichen Betrag (Erfüllungsbetrag). Rückstellungen mit einer Rest-

laufzeit von mehr als einem Jahr werden auf den Bilanzstichtag abgezinst. Beispiele für Rückstellungen sind die Pensions- und Beihilferückstellungen.

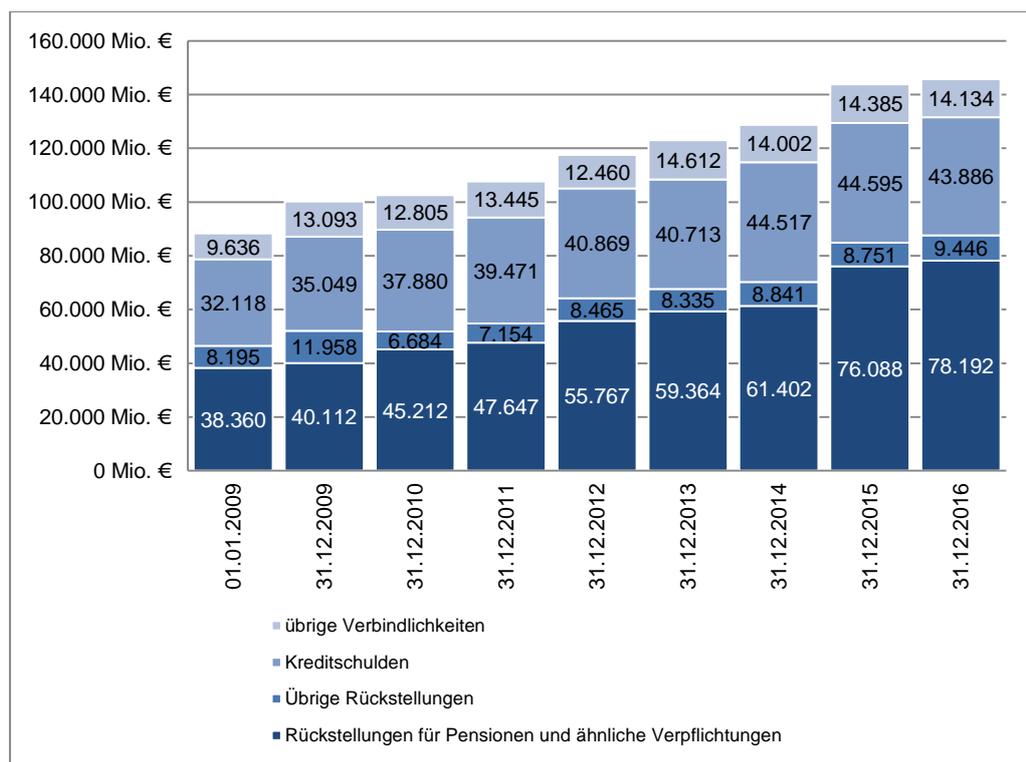
Zum 31. Dezember 2016 betragen die Rückstellungen 59,9 Prozent und die Verbindlichkeiten 39,6 Prozent der Bilanzsumme. Von den Rückstellungen entfiel der größte Teil auf die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Die Pensions- und Beihilferückstellungen betragen 78.191,7 Mio. Euro. Im Vergleich zum 31. Dezember 2015 erhöhten sich die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen um 2.103,9 Mio. Euro. Der Anstieg begründet sich in der Fortschreibung der Rückstellungen.

Im Vorjahr war der Anstieg der Pensions- und Beihilferückstellungen auf eine Anpassung des Diskontierungszinssatzes von 3,95 Prozent p. a. auf 2,65 Prozent p. a. zurückzuführen. Entsprechend den Vorgaben des Standardisierungsgremiums nach § 49a HGrG wäre der Zinssatz in Höhe von 2,82 Prozent p. a. anzuwenden. Das Land hat den niedrigeren Zinssatz für den Stichtag 31. Dezember 2016 beibehalten. Dadurch wurde eine lediglich vorübergehende Absenkung der Pensions- und Beihilferückstellungen vermieden.

Zum 31. Dezember 2016 betragen die Verbindlichkeiten 58.020,3 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Verbindlichkeiten um 960,1 Mio. Euro gesunken. Diese Minderung beruht im Wesentlichen auf einer Abnahme der Anleihen und Obligationen um 429,9 Mio. Euro und der Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben um 471,6 Mio. Euro.

Durch die Abbildung der Rückstellungen und Verbindlichkeiten gibt der Gesamtabschluss einen vollständigen Schuldenausweis. Im Gegensatz zur Kameralistik weist der Gesamtabchluss nicht nur die Kreditschulden aus.

Abbildung 16-3: Entwicklung der Verbindlichkeiten und Rückstellungen



16.2 Steuerungsziel Vermögenserhaltung

Die Vermögensrechnung zeigt Verstöße gegen die Forderung nach Generationengerechtigkeit auf. Generationengerechtigkeit bedeutet, dass die gegenwärtige Generation das öffentliche Vermögen ungeschmälert an die Nachfolgeneration weiterreichen sollte.

Begriffserklärung: Generationen- bzw. Periodengerechtigkeit

Das Postulat der Generationengerechtigkeit ist konkretisierungsbedürftig. Um es operabel und überprüfbar auszugestalten, wird es in der doppelten Buchführung im Sinne von Periodengerechtigkeit verstanden. Periodengerechtigkeit bedeutet, dass Vermögensänderungen im Jahr ihrer wirtschaftlichen Verursachung bilanziell ausgewiesen werden. Beispiel hierfür sind Abschreibungen auf Wertpapiere, deren Marktwerte zum Bilanzstichtag unter die ursprünglichen Anschaffungskosten gesunken sind.

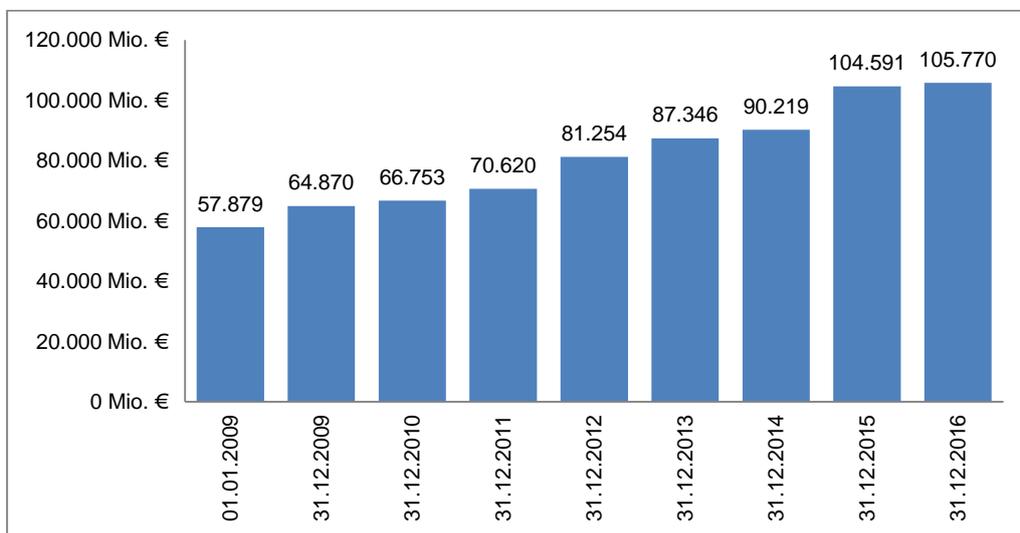
Die Maxime der Generationengerechtigkeit ist erfüllt, wenn das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Eigenkapital im Haushaltsjahr mindestens erhal-

ten wurde bzw. der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag stieg im Jahr 2016 von 104.591,4 Mio. Euro auf 105.770,1 Mio. Euro. Der Anstieg entspricht dem Jahresfehlbetrag.

Seit dem Stichtag der Gesamteröffnungsbilanz am 1. Januar 2009 erhöhte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag in jedem Jahr. Im Vergleich der Stichtage 1. Januar 2009 und 31. Dezember 2016 war ein Zuwachs von 82,7 Prozent festzustellen.

Abbildung 16-4: Entwicklung des „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags“



Im Geschäftsbericht 2015 der Landesregierung wurde für das Jahr 2016 ein Jahresfehlbetrag von 2.600 Mio. Euro prognostiziert. Die Abweichung vom tatsächlichen Jahresfehlbetrag 2016 resultiert aus Steueremehrträgen im Vergleich zu den geplanten Steuererträgen.

Teil II

Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

17 Aufwendiges Verfahren bei der Sportförderung

Kapitel 03 01

Neben seinen strategischen und steuernden Aufgaben bewilligt und überwacht das Ministerium Zuwendungen im Bereich der Sportförderung.

Der Rechnungshof sieht in den Zuwendungstätigkeiten, die rund 40 Prozent der Personalressourcen beanspruchen, keine ministeriellen Aufgaben; sie sollten in die Regierungspräsidien verlagert werden.

Durch die geringe Anzahl an Beschäftigten in der Abteilung Sport werden die Leitungsspannen nicht erreicht, die der Rechnungshof für die Einrichtung einer Abteilung als angemessen erachtet.

Er empfiehlt, die verbleibenden ministeriellen Aufgaben in einem Referat zu bündeln. Dadurch könnten jährlich rund 380.000 Euro Personalkosten eingespart werden.

17.1 Ausgangslage

Der Ablauf der Sportförderung beinhaltet im Wesentlichen Arbeitsschritte zur Antragsbearbeitung, Bewilligung, Auszahlung und Prüfung der Verwendungsnachweise.

Das Ministerium wendet für die Sportförderung über 12 Mio. Euro jährlich auf. Bezuschusst werden investive und nicht-investive Maßnahmen. Zu den investiven Maßnahmen zählen das Förderprogramm „Vereinseigener Sportstättenbau“ und die Sonder-Investitionsprogramme „Sportland Hessen“ und „Herausragende Sportanlagen“. Zur nicht-investiven Förderung des Breiten- und Leistungssports werden Zuschüsse an Sportfachverbände, Sportvereine und andere Institutionen aus verschiedenen Förderprogrammen gezahlt.

Tabelle 17-1: Investive und nicht-investive Förderungen 2013 – 2015

Jahr	Investive Fördermaßnahmen			Nicht-investive Fördermaßnahmen		
	Anträge	Bewilligungen	Zuwendungsbetrag (Euro)	Anträge	Bewilligungen	Zuwendungsbetrag (Euro)
2013	224	166	11.048.816	714	557	5.285.195
2014	137	99	7.007.000	814	637	5.292.786
2015	192	65	7.717.625	791	583	5.411.848

17.2 Prüfungsergebnisse

Der Anteil der Sachbearbeitung, u. a. für die Antragsbearbeitung, die Bewilligung, die Auszahlung und die Prüfung der Verwendungsnachweise, im Bereich Sportförderung bindet rund 40 Prozent der Personalressourcen der Abteilung.

Die Abteilung besteht aus vier Referaten mit insgesamt 18 Personen (rund 15,2 Vollzeitäquivalente).

Die Bearbeitung wird manuell auf Basis von Papierakten durchgeführt. Insbesondere bei den großen Fördermaßnahmen der investiven Sportförderung werden die Vorgänge arbeitsteilig im Ministerium und in den Regierungspräsidien bearbeitet. Die Abläufe sind geprägt durch einen hohen Grad manueller Bearbeitung, hybride Aktenführung, zahlreiche Medienbrüche und doppelte Datenhaltung.

Die Kosten bei Fördermaßnahmen aus Lottomitteln betragen rund 300 Euro je Antragsverfahren. Dabei ist der Zuwendungsbetrag bei rund 92 Prozent aller Förderbescheide 500 Euro oder weniger.

17.3 Bewertung

Die Bearbeitung von Förderanträgen ist operativer Verwaltungsvollzug. Dieser gehört gemäß den Organisationsgrundsätzen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder nicht zu den Aufgaben eines Ministeriums. Der Rechnungshof empfiehlt, die operativen Arbeiten der Sportförderung in den nachgeordneten Bereich des Ministeriums zu verlagern.

Der Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben rechtfertigt keine eigene Abteilung mit vier Referaten und insgesamt 18 Personen. Die von den Rechnungshöfen als sinnvoll und wirtschaftlich erachteten Leitungsspannen⁵⁹ werden nicht erreicht. Die „Abteilung Sport“ sollte aufgelöst und die verbleibenden ministeriellen Aufgaben einem „Referat Sport“ übertragen werden. Dadurch können rund 380.000 Euro Personalkosten pro Jahr eingespart werden.

Die Vorgangsbearbeitung in der Abteilung Sport ist organisatorisch und technisch nicht zeitgemäß. Die aufwendige manuelle Sachbearbeitung bei der Sportförderung verursacht hohe Verwaltungskosten. Insbesondere bei den zahlreichen Bagatellförderungen übersteigen die Bearbeitungskosten regelmäßig die geringen Zuwendungsbeträge. Die Sportfördermaßnahmen sollten durch eine stärkere Digitalisierung und Automatisierung der Vorgangsbearbeitung deutlich effizienter durchgeführt werden. Auch durch diese Maßnahme ließen sich Einsparungen erzielen.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium vertritt die Auffassung, der Rechnungshof habe keine substantielle Prüfung der sportpolitischen Aufgaben vorgenommen. Er habe sich mit den Besonderheiten und Strukturen des Sportsystems in Hessen nicht tiefgehend beschäftigt.

Die Auflösung der Abteilung Sport und Herabstufung auf Referatsebene würden die Ziele der hessischen Landesregierung konterkarieren und die Erfüllung des Staatszieles gemäß Art. 62 a HV zum Schutz und der Pflege des Sports durch den Staat erheblich erschweren.

Die Einordnung des Sports auf Ebene einer eigenen Abteilung innerhalb des Ministeriums habe zudem eine Aussagekraft über den Stellenwert und die Bedeutung des Sports innerhalb der Aufgabenerfüllung des Hauses. Es wurde auf die Besonderheiten des Sports durch die starke Ausprägung der Organisation durch Verbände und Vereine hingewiesen. Dies bedürfe einer anderen Steuerung durch die Landesverwaltung.

Das Ministerium teilt mit, dass es mittlerweile die elektronische Akte in der Abteilung Sport eingeführt habe.

⁵⁹ Anzahl der einer Leitungsstelle unmittelbar unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof stellt die Bedeutung des Sports sowie der Sportförderung – insbesondere deren Verfassungsrang – nicht infrage. Er bewertet nicht die sportpolitische Steuerung, die Geltung des Sports in Hessen insgesamt oder Inhalte einzelner Fördermaßnahmen. In der Prüfung wurde ausschließlich die verwaltungsmäßige Bearbeitung der Fördermaßnahmen in Bezug auf deren Wirtschaftlichkeit bewertet.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Umsetzung von Förderprogrammen reiner Verwaltungsvollzug und somit keine Aufgabe eines Ministeriums ist.

Die Bedeutung des Sports als geschütztes Verfassungsgut wird nicht dadurch gemindert, dass die verbleibenden ministeriellen Aufgaben in einem Referat anstatt einer Abteilung im Ministerium bearbeitet werden.

Durch geeignete IT-Unterstützung kann der gesamte Prozess wirtschaftlicher gestaltet werden.

18 Polizeiliches Fuhrparkmanagement verbesserungswürdig

Kapitel 03 81

Die Polizei hatte ihren Fahrzeugbedarf letztmalig 1987 festgestellt. 2006 hatte das Ministerium anlässlich einer früheren Prüfung die Ermittlung des Fahrzeugbedarfs zugesagt, ihn aber bislang noch immer nicht ermittelt.

Seit 2004 werden die ausgesonderten Dienstfahrzeuge immer durch dasselbe Unternehmen versteigert. Die Versteigerung erfolgt im Auftrag des Präsidiums für Technik, Logistik und Verwaltung und wird nach mehr als zehn Jahren noch als Pilotprojekt bezeichnet. Der Rechnungshof erwartet künftig eine vergaberechtskonforme Vorgehensweise.

Die Software zur Verwaltung des Fuhrparks stellte die Polizei Hamburg kostenfrei zur Verfügung. Die Nutzung der Software war nicht in einem schriftlichen Vertrag geregelt. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte ein solcher geschlossen werden.

Die Zahl eigenverschuldeter Dienstunfälle ist im Zeitraum 2008 bis 2015 von 485 auf 594 jährlich gestiegen. 2015 reagierte die Polizeiakademie Hessen mit einem speziellen Fahrtraining für Polizeibedienstete. Der Rechnungshof fordert, die Kapazitäten der Polizeiakademie zu erhöhen, um die Schulung aller Betroffenen in einem fünfjährigen Turnus zu gewährleisten.

18.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hatte das Fuhrparkmanagement der Polizei in den Jahren 2005 und 2006 geprüft. Die aktuelle Prüfung begann im November 2015 und erstreckte sich auf das Ministerium (Landespolizeipräsidium), die Polizeipräsidien Frankfurt, Südhessen und Osthessen, auf das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) und die Polizeiakademie Hessen (HPA).

Die Polizei verfügt über 3.700 Fahrzeuge. In den Jahren 2013 bis 2015 wurden jährlich zwischen 18,7 Mio. Euro und 19,5 Mio. Euro für Fahrzeugersatzbeschaffungen verausgabt.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Fahrzeugbedarf nicht bekannt

Die Polizei stellte ihren Fahrzeugbedarf letztmalig im Jahr 1987 fest. Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner letzten Prüfung eine Bedarfsermittlung gefordert. Zwar sollte sich im Jahr 2006 eine Projektgruppe mit der Bedarfsermittlung befassen. Sie stellte jedoch ihre Tätigkeit im Herbst 2007 ein, ohne den Fahrzeugbedarf ermittelt zu haben. Die Vorhaltung eines Fuhrparks, der auf einer veralteten Datengrundlage beruht, kann allenfalls zufällig angemessen und wirtschaftlich sein. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass das Ministerium umgehend den Fahrzeugbedarf ermittelt.

18.2.2 Versteigerung kein Exklusivrecht – Pilotprojekt kein Dauerzustand

Die Zulassungsstelle des PTLV legte ausgesonderte und abgerüstete Fahrzeuge still. Bis zur Versteigerung wurden die Fahrzeuge auf den Stellplätzen der Präsidien abgestellt. Seit 2004 versteigert das PTLV diese Fahrzeuge im Rahmen eines Pilotprojekts ausnahmslos durch dasselbe Unternehmen. Um das Mindestgebot festzulegen, bewerteten Mitarbeiter des PTLV die Fahrzeuge anhand der Fahrzeug-Lebensakte und nahmen einen pauschalen Abschlag des DAT-Listenwerts (Deutsche Automobil Treuhand) in Höhe von 25 Prozent aufgrund der polizeilichen Nutzung vor. Im Einzelfall zogen die Mitarbeiter bei technischen Defekten oder Beschädigungen weitere Beträge ab. Weder die Höhe der Abzüge noch das Verfahren selbst wurden kontrolliert.

Der Rechnungshof beanstandet, dass das PTLV Versteigerungen seit mehr als zehn Jahren ausnahmslos durch dasselbe Unternehmen durchführen lässt und dies obendrein noch als „Pilotprojekt“ bezeichnet. Ein Pilotprojekt kann kein Dauerzustand sein. Deshalb sollte das PTLV künftig eine dem Vergaberecht entsprechende Lösung herbeiführen. Die Ermittlung der Fahrzeugwerte unter Verwendung der DAT-Liste erscheint dem Rechnungshof plausibel. Eine pauschale Reduzierung des Wertes aufgrund der polizeilichen Nutzung um

25 Prozent ist vertretbar. Der zusätzliche Abschlag wegen technischer Defekte oder Beschädigungen ist mit Blick auf die gebotene Bewertungseinheitlichkeit jedoch problematisch. Auch aus korruptionspräventiven Gründen rät der Rechnungshof, eine fortzuschreibende Matrix zu erstellen. Hier sollte jedem technischen Defekt bzw. jeder Beschädigung ein prozentualer Abschlag zugeordnet werden.

18.2.3 Software zur Verwaltung des Fuhrparks ohne schriftlichen Vertrag

Die hessische Polizei verwaltet ihren Fuhrpark seit Oktober 2007 mit der Software „AdCo“. Diese stellt die Polizei Hamburg kostenfrei zur Verfügung. Schriftliche Verträge zur Nutzung dieser Software bestanden zwischen beiden Länderpolizeien nicht. Zur vollständigen Darstellung der Fahrzeugkosten wurden parallel zur Buchungssoftware („SAP“) Rechnungen und Aufträge ein zweites Mal erfasst („AdCo“). Diese Doppelerfassungen summierten sich durchschnittlich auf rund 7.500 Vorgänge pro Jahr, was vermeidbaren Kosten in Höhe von rd. 11.000 Euro⁶⁰ pro Jahr entspricht.

Der Rechnungshof begrüßt die kostenfreie Bereitstellung der Software. Die fehlende schriftliche vertragliche Regelung ist jedoch mit erheblichen Risiken insbesondere hinsichtlich der zukünftigen Überlassung und Pflege der Software verbunden. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, zur Rechtssicherheit einen schriftlichen Vertrag abzuschließen.

Auftrags- und Rechnungsdaten in „AdCo“ zu erfassen, hält der Rechnungshof für sachgerecht. Allerdings könnten die durch die Doppelerfassung in „AdCo“ und „SAP“ verursachten Personalkosten vermieden werden. Er rät deshalb, eine Schnittstelle zwischen den beiden Software-Programmen zu prüfen und diese ggf. einzurichten.

18.2.4 Neue Fahrzeuge – häufig erst verspätet einsatzbereit

Das PTLV organisierte die Anlieferung der abgenommenen und zugelassenen Neufahrzeuge an die jeweiligen Polizeipräsidien. Nach den Vorgaben des Ministeriums sollte das PTLV den exakten Lieferzeitpunkt mitteilen⁶¹. Diese

⁶⁰ Ausgehend von einer Eingruppierung nach EG 6 und einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von zwei Minuten je Vorgang für die Doppelerfassung fallen durchschnittlich 10.816,00 Euro pro Jahr an.

⁶¹ Erlass vom 15. Februar 2004; Az:-LPP 62-w-7r02.

Mitteilung unterblieb jedoch in den meisten Fällen. Daher beauftragten Polizeipräsidien in Einzelfällen Reparaturen an Fahrzeugen, die wenig später durch Neufahrzeuge ersetzt wurden. Die Standzeit der Neufahrzeuge betrug bei den Polizeipräsidien bis zu 28 Arbeitstage. Während dieser Zeit liefen bereits die vertraglich vereinbarten Gewährleistungsfristen. Teilweise wurden die Fahrzeuge unangekündigt außerhalb der Dienstzeit geliefert. Eine ordnungsgemäße Fahrzeugabnahme konnten die Polizeipräsidien dann nicht gewährleisten.

Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, die Polizeipräsidien erlassgemäß spätestens zwei Wochen vor der Lieferung des Fahrzeuges über den exakten Lieferzeitpunkt schriftlich zu informieren. Der Liefertermin sollte in „AdCo“ abrufbar sein. Damit können die Fuhrparkverwaltungen entscheiden, ob eine Reparatur der Altfahrzeuge noch wirtschaftlich ist. Das PTLV sollte darauf hinwirken, die teilweise langen Standzeiten der Neufahrzeuge zu reduzieren oder den Beginn der Gewährleistungsfrist auf die tatsächliche Indienststellung zu verschieben. Bei der Anlieferung der Fahrzeuge ist stets eine ordnungsgemäße Fahrzeugabnahme zu gewährleisten. Daher sollten PTLV und Speditionen einen verbindlichen Liefertermin vereinbaren.

18.2.5 Fortbildungen für Fuhrparkverwalter erforderlich

Im Unterschied zu anderen Ländern bot die hessische Polizei keine Fortbildungen für das Fuhrparkwesen an. Unter Hinweis auf gestiegene Anforderungen beantragten die Polizeipräsidien bei der HPA die Entwicklung entsprechender Fortbildungsangebote.

Der Rechnungshof erkennt den Fortbildungsbedarf an. Er empfiehlt, Fortbildungen in diesem Bereich, ggf. in Kooperation mit anderen Ländern, zu ermöglichen.

18.2.6 Dienstunfälle senken – Fahrausbildung verbessern

Ministerium, PTLV und Polizeipräsidien meldeten unterschiedliche Dienstunfallzahlen und Schadenshöhen im Zuständigkeitsbereich der drei geprüften Polizeipräsidien. Nach den Daten des Ministeriums stiegen die eigenverschuldeten Dienstunfälle zwischen 2008 und 2015 um ca. 20 Prozent von 485 auf 594 jährlich. Die Schadenshöhe betrug jährlich zwischen 500.000 Euro und

875.000 Euro. Unfallursachen wurden in „AdCo“ dokumentiert und durch entsprechende Schwerpunkte in den Fahrtrainings berücksichtigt.

Die HPA entwickelte mit dem „PKW-Training für Streifen- und Ermittlungsdienst“ das Fahrtraining im Jahr 2015 weiter. Es ist erstmals Ziel, alle 8.500 Angehörigen des Streifen- und Ermittlungsdienstes binnen fünf Jahren zu schulen. Dies wären jährlich durchschnittlich 1.700 Polizisten. Die Fahrtrainings finden in den Trainingszentren Hünstetten und Kassel-Calden statt. Der Mietvertrag über das Lehrsaalgebäude des Fahrtrainingszentrums Hünstetten endet neun Jahre später als der Mietvertrag über das zugehörige Trainingsgelände.

Der Rechnungshof beanstandet, dass vom Ministerium, dem PTLV und den Polizeipräsidien unterschiedliche Dienstunfallzahlen und Schadenshöhen genannt wurden. Die Dokumentation von Unfallursachen in „AdCo“ hält der Rechnungshof für sachgerecht. Er erkennt die Einführung des Fahrtrainings im Jahr 2015 mit der angestrebten, wiederkehrenden Beschulung von durchschnittlich 1.700 Polizisten im Kalenderjahr an. Er weist daraufhin, dass auf der Grundlage der Teilnehmerzahlen aus dem Jahr 2015 nur 1.100 Polizisten geschult werden könnten. Die Kapazitäten sollten deshalb bedarfsgerecht angepasst werden. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Unfallursachen bei der Entwicklung der Trainingsinhalte Berücksichtigung finden.

Die Laufzeiten der Mietverträge für das Trainingsgelände und das Lehrsaalgebäude des Fahrtrainingszentrums Hünstetten sollten harmonisiert werden. Denn kündigt die Gemeinde Hünstetten den Mietvertrag für das Trainingsgelände, läuft der Mietvertrag für die Lehrsaalgebäude noch neun Jahre weiter. Das Land müsste einen Mietzins von rund 540.000 Euro zuzüglich der anfallenden Betriebskosten entrichten. Dem stünde jedoch ein allenfalls sehr eingeschränkter Nutzen gegenüber.

18.2.7 Fahrzeuginnenreinigung neu vergeben

Das Polizeipräsidium Frankfurt beauftragte für die Fahrzeuginnenreinigung eine Privatfirma. Ein Vergabeverfahren führte es nicht durch. Der Rechnungshof fordert, ein solches einzuleiten.

18.3 Stellungnahme des Ministeriums

Zum Fahrzeugbedarf merkt das Ministerium an, dass „anlassbezogene Betrachtungen von Organisationsbereichen und damit einhergehende Anpassungen des Fuhrparks (Erhöhung, Reduktion, Umwandlung von Fahrzeugen)“ bereits wiederkehrend erfolgt seien, so z. B. bei der Beschaffung zusätzlicher ziviler Einsatzfahrzeuge im Zuge der Stärkung operativer Einheiten. Mit Einführung des elektronischen Fahrtenbuchs könne die tatsächliche Nutzung der Fahrzeuge als Datengrundlage für eine Überprüfung und Neubemessung des Fahrzeugbedarfs dienen. Die entsprechenden Daten für den Zeitraum eines Jahres würden erstmalig gegen Ende des Jahres 2017 zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich der Versteigerung ausgesonderter Fahrzeuge erklärt das Ministerium, dass mittlerweile ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt worden sei. Das PTLV habe dem Ministerium mitgeteilt, dass die Ausschreibung für das Jahr 2017 vorgesehen sei. Zudem folge das Ministerium der Empfehlung des Rechnungshofs und werde aus Gründen der Korruptionsprävention und der Transparenz eine Matrix mit häufigen Defekten und definierten Abschlägen ausgesonderter und zu versteigernder Fahrzeuge entwickeln.

Eine Kooperation zur Nutzung der Fuhrparkverwaltungssoftware „AdCo“ bestehe zwischen Hamburg, Hessen sowie weiteren Bundesländern seit 2007, eine Weiterentwicklung sei in den nächsten Jahren geplant. Die Umsetzung der Vertragsgestaltung durch die Polizei Hamburg sei beauftragt worden.

Bezüglich Reparaturen von Fahrzeugen, die wenig später durch Neufahrzeuge ersetzt wurden, weist das Ministerium daraufhin, dass mit der Fuhrparksoftware „AdCo“ die geplante Aussonderung eines Fahrzeugs erkennbar sei. Die Auslieferung von Neufahrzeugen erfolge aufgrund der Modalitäten des Beschaffungsverfahrens grundsätzlich im vierten Quartal und sei somit planbar. Der genaue Liefertermin stehe aber erst kurz vor der Auslieferung fest. Eine Erfassung aller Liefertermine in „AdCo“ werde „bei der Gesamtbeurteilung“ daher weder als erforderlich noch als verhältnismäßig angesehen.

Fortbildungen für Fuhrparkverwalter betreffend liegt dem Ministerium zufolge ein „mit den Behörden“ abgestimmter Konzeptentwurf vor. Dieser werde gegenwärtig geprüft.

Die unterschiedlichen Laufzeiten der Mietverträge für das Trainingsgelände und das Lehrsaalgebäude seien dem Umstand geschuldet, dass zunächst seitens der HPA ein Mietvertrag über das Gelände mit der Gemeinde Hünstetten geschlossen worden sei. Nach Vertragsschluss über das Trainingsgelände seien die Bauabschnitte der Lehrsaalgebäude realisiert worden. Das Ministerium kündigte an, die Laufzeiten der beiden Mietverträge in Abstimmung mit der Gemeinde Hünstetten zu harmonisieren.

Schließlich teilt das Ministerium mit, dass hinsichtlich der Fahrzeuginnenreinigung ein Ausschreibungsverfahren eingeleitet worden sei.

18.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die zwischenzeitlich ergriffenen Maßnahmen. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass Reparaturen an Fahrzeugen, die wenig später durch Neufahrzeuge ersetzt werden, unterbleiben sollten. Die erlassgemäße Mitteilung des exakten Lieferzeitpunktes ist daher unverzichtbar. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen und behält sich eine weitere Prüfung vor.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

19 Soforthilfe für Milchbauern – Förderung mit Streuverlusten

Kapitel 09 23

Um Milchbauern bei der Bewältigung der Milchmarkt-Krise zu unterstützen, stellte das Land Soforthilfen über das Förderprogramm „Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten“ von rund 5 Mio. Euro bereit. Annähernd 60 Prozent der Empfänger waren von der Krise nicht betroffen. So erhielten beispielsweise Schäfereibetriebe, Reiterhöfe und Pensionspferdehalter, aber auch der Landesbetrieb Hessen-Forst Zuwendungen. Der Rechnungshof beziffert den hierauf entfallenden Anteil auf 1,5 Mio. Euro. Hingegen erhielten Betriebe mit Milchvieh, die außerhalb benachteiligter Gebiete liegen, keine Ausgleichszahlungen.

Der Rechnungshof erwartet, dass vor einer „Soforthilfe“ die Voraussetzungen und Auswirkungen sowie mögliche Alternativen sachgerecht untersucht werden, um eine zielgerichtete Förderung sicherzustellen.

19.1 Ausgangslage

Die EU hob die Milchquoten-Regelung zum 1. April 2015 auf. Infolgedessen kam es zu einer Marktkrise in der Milchwirtschaft. Um die Milchbauern zu unterstützen, beantragte das Ministerium eine überplanmäßige Ausgabe von rund 5 Mio. Euro als Soforthilfe. Grundlage für die Zahlungen bildete das Programm für Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten (AGZ). Hierdurch sollen Einkommensverluste und zusätzliche Kosten landwirtschaftlicher Unternehmen aufgefangen werden, die in Gebieten mit erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen wirtschaften (i. d. R. Mittelgebirgslagen, rund 50 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche). Begründet wurde der Antrag mit dem Hinweis, „dass über 70 Prozent der rund 3.500 Milchviehbetriebe Flächen in benachteiligten Gebieten bewirtschaften und erhebliche wirtschaftliche Verluste hinnehmen müssten“. Die Liquiditätshilfen sollten dazu beitragen,

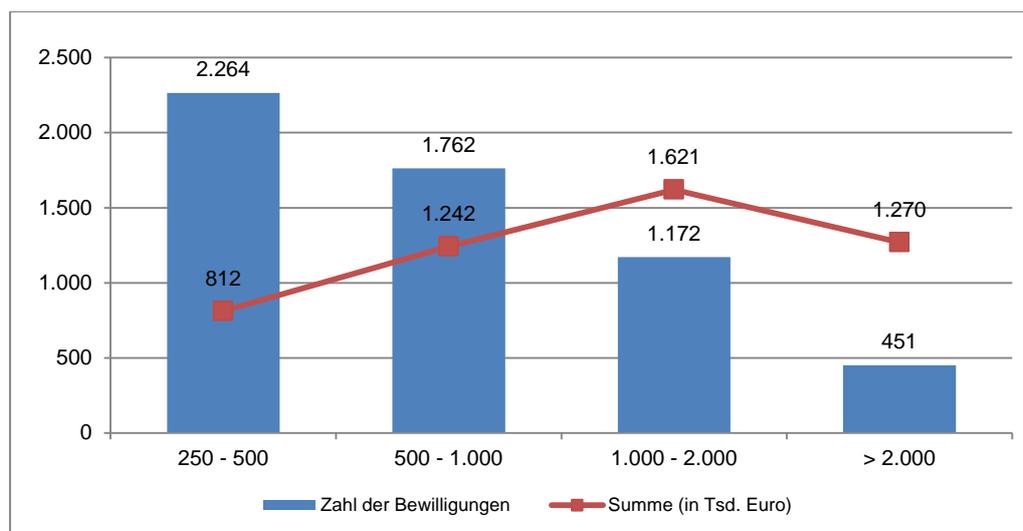
Insolvenzen und Vermögensverluste abzuwenden sowie strukturelle Verwerfungen und negative Auswirkungen in der Landwirtschaft zu verhindern. Die Soforthilfe erhielten alle Antragsteller des Jahres 2016, die Dauergrünland bewirtschaften. Die Behörden bewilligten 5.648 Anträge. Der Fördersatz betrug 25,76 Euro je Hektar. Insgesamt wurden rund 4,94 Mio. Euro aus Landesmitteln ausgezahlt.

19.2 Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof ist bei seiner Untersuchung davon ausgegangen, dass etwa 2.400 der rund 3.200 Milchviehbetriebe Flächen in benachteiligten Gebieten bewirtschaften (Hessisches Statistisches Landesamt, Stand 2015). Da 5.648 Antragsteller eine Zuwendung erhielten, bedeutet dies, dass 3.248, also rund 60 Prozent der Zuwendungsempfänger, nicht von der Milchmarkt-Krise betroffen waren. So kamen beispielsweise auch Schäfereibetriebe, Reiterhöfe und Pensionspferdehalter sowie sonstige Einzelempfänger wie der Landesbetrieb Hessen-Forst in den Genuss der Förderung. Die mit rund 7.000 Euro größte Zahlung erhielt ein Schäfereibetrieb. Demgegenüber wurden mindestens 800 Milchviehbetriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete nicht unterstützt.

Die Soforthilfe betrug in 2.264 Fällen weniger als 500 Euro, das entspricht einem Anteil von rund 40 Prozent aller Bewilligungen. Auf diese Fälle entfielen mit insgesamt rund 812.000 Euro nur rund 16 Prozent der gesamten Zahlungen (vgl. Abbildung 19-1).

Abbildung 19-1: Soforthilfe „Milchmarkt-Krise“



Eigene Darstellung, Quelle: SEStERZ

19.3 Bewertung

Die Sonderzahlung in Form der Gewährung zusätzlicher Landesmittel über das Förderprogramm für Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten war nicht geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen. Milchviehhalter außerhalb benachteiligter Gebiete, die in gleicher Weise betroffen waren, erhielten keine finanzielle Unterstützung. Gleichzeitig kamen Antragsteller wie Schäfereibetriebe, Pensionspferdehalter und der Landesbetrieb Hessen-Forst, die nicht von der Milchmarkt-Krise betroffen waren, in den Genuss finanzieller Hilfen.

Von dem hohen Anteil der Kleinbeträge war kein wirksamer Beitrag zur Zielerreichung zu erwarten. Derartige Zahlungen entfalten bereits auf einzelbetrieblicher Ebene keine nachhaltige Wirkung. Umso weniger können sie einschneidende strukturelle Verwerfungen sowie negative Auswirkungen in der Landwirtschaft verhindern.

Zielgenauere und wirksamere Zuwendungen wären nach Auffassung des Rechnungshofs möglich gewesen.

19.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Aussage des Ministeriums war die Entscheidung für die Soforthilfe nicht mit der Erwartung verbunden, sie ausschließlich auf die von der Milchmarkt-

krise betroffenen Betriebe zu begrenzen. Die vorgezogene Auszahlung habe auch zur Überbrückung des Zeitraums bis Herbst 2016 gedient, für den wieder steigende Milchpreise erwartet worden seien.

Erfahrungen aus der „landwirtschaftlichen Beratungspraxis“ belegten, dass die Soforthilfe in zahlreichen Fällen einen Beitrag leistete, um den Liquiditätsengpass bei spezialisierten Milchviehbetrieben abzumildern. Eine belastbare Wirkungsanalyse sollte aber einer Programmevaluierung vorbehalten bleiben, wie sie der EU-Rechtsrahmen vorsehe.

Im Gegensatz zu den Milchviehhaltern außerhalb der benachteiligten Gebiete würden diejenigen innerhalb dieser Gebiete einen höheren Anteil an Grünland bewirtschaften und hätten dadurch weniger die Möglichkeit, über Ackerbau, Biogas oder Feldgemüseanbau zusätzliche Einkommen zu generieren. Des Weiteren gebe es in Hessen zahlreiche Betriebe, die sowohl Milchkühe als auch Schafe und Pensionspferde in unterschiedlicher Anzahl halten. Auch für sie habe die Sonderzahlung eine wertvolle Liquiditätskomponente beinhaltet.

Ein eigenständiges Soforthilfeprogramm für die Milchviehbetriebe hätte aufgrund der EU-Vorschriften einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand verursacht und wäre nicht innerhalb weniger Monate umsetzbar gewesen.

Im Hinblick auf die hohe Zahl der Kleinbeträge erklärt das Ministerium, dass die AGZ auch eine sozialpolitische Komponente umfasse. Insbesondere für kleine, tendenziell auslaufende Betriebe könnten Beträge um 250 Euro bereits einen wertvollen Beitrag zur Liquiditätssicherung leisten.

19.5 Schlussbemerkung

Nach dem Antrag an das Finanzministerium zur Genehmigung der überplanmäßigen Ausgabe war es das erklärte Ziel, die Milchviehbetriebe mit der Soforthilfe bei der Bewältigung der Milchmarkt-Krise zu unterstützen. Insofern kann der Rechnungshof die Einlassung des Ministeriums nicht nachvollziehen, die Soforthilfe sei nicht ausschließlich auf die von der Krise betroffenen Betriebe begrenzt.

Er hält an seiner Auffassung fest, dass der hohe Anteil an Kleinbeträgen unter 500 Euro keine nachhaltige Wirkung entfalten konnte. Das Ministerium ver-

säumte es, Voraussetzungen für eine zielgenaue Förderung zu schaffen. Dass Milchviehbetriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete Möglichkeiten zur Kompensation der Einkommensverluste gehabt hätten, vermag der Rechnungshof schon aufgrund der Eilbedürftigkeit der Hilfe nicht nachzuvollziehen.

Er bleibt bei seiner Einschätzung, dass zielgenauere und wirksamere Zuwendungen möglich gewesen wären. Im Ergebnis haben Betriebe, die nicht direkt von der Milchmarkt-Krise betroffen waren, rund 1,5 Mio. Euro und damit 30 Prozent der Soforthilfe erhalten.

Der Rechnungshof erwartet, dass auch bei „Soforthilfen“ die Voraussetzungen und Auswirkungen der Entscheidung sowie möglicher Alternativen sachgerecht untersucht werden, um eine zielgerichtete Förderung sicherzustellen.

20 Landwirtschaftszentrum Eichhof – Mangelhafte Haushaltsführung

Kapitel 09 31

Die Prüfung des Landwirtschaftszentrums Eichhof förderte grundsätzliche Mängel im Verwaltungshandeln zutage; eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung war nicht gewährleistet. So investierte der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen rund 1,5 Mio. Euro, ohne die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu untersuchen. Baumaßnahmen setzte er nicht entsprechend ihrer Dringlichkeit um. Geschäftspartner erbrachten nicht die vertraglich vereinbarten Kostenbeteiligungen. In einem Fall übernahm der Landesbetrieb Kosten von rund 60.000 Euro, ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein. Immobilien wurden teilweise über Jahre hinweg nicht vermietet.

Der Rechnungshof erwartet, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Ein Investitionskonzept sollte alle Bauvorhaben nach ihrer Dringlichkeit staffeln. Ansprüche gegenüber Dritten sollten konsequent verfolgt werden. Der Rechnungshof regt an, die Übertragung des Gebäudemanagements auf den Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen zu prüfen.

20.1 Ausgangslage

Das Landwirtschaftszentrum Eichhof bei Bad Hersfeld ist eine Informations- und Bildungseinrichtung des Landesbetriebs Landwirtschaft Hessen (Landesbetrieb). Als überbetriebliche Ausbildungsstätte trägt das Landwirtschaftszentrum zur Ausbildung des landwirtschaftlichen Berufsnachwuchses bei. Des Weiteren umfasst das Aufgabengebiet das landwirtschaftliche Versuchswesen in den Bereichen Acker- und Pflanzenbau, Grünlandwirtschaft, Futterbau und Biomasseproduktion. Auf dem Gelände befinden sich neben dem historischen Schloss weitere, zum Teil denkmalgeschützte Wirtschaftsgebäude, Stallungen, Labor- und Schulungsgebäude, zwei Internatsgebäude sowie mehrere Wohnhäuser.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel untersuchte der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landwirtschaftszentrums.

Abbildung 20-1: Blick auf das Landwirtschaftszentrum Eichhof⁶²



ALB: Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung, Landtechnik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.

20.2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung des Landwirtschaftszentrums Eichhof förderte grundsätzliche Mängel im Verwaltungshandeln zutage. Bemerkenswert war insbesondere die Vielzahl der festgestellten Mängel, die in den Bemerkungen nur auszugsweise dargestellt werden können.

20.2.1 Wirtschaftlichkeit

Der Landesbetrieb führte bei finanzwirksamen Maßnahmen von insgesamt 1,5 Mio. Euro keine angemessenen und qualifizierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. So wurde ein Internatsgebäude mit einem Aufwand von rund 250.000 Euro saniert, ohne das Ziel und den Nutzen der Maßnahme, die Kosten einschließlich Folgekosten aufzuzeigen. 2014 entsprachen die mit

⁶² Foto (Quelle): Fraunhofer IWES – Tom Prall.

dem Internatsbetrieb erzielten Erlöse von rund 8.000 Euro in etwa den Aufwendungen für die Unterhaltsreinigung.

Die Innen- und Außensanierung der Mitte der 1950er und 1960er Jahre erbauten Wohnhäuser verursachte Kosten von insgesamt rund 500.000 Euro. Der hohe Sanierungsbedarf, insbesondere die nicht mehr zeitgemäße Innenausstattung sowie die Nässeschäden waren bekannt. Umso wichtiger wäre eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewesen.

2012 stellte das Ministerium für den Ausbau des Nahwärmenetzes 300.000 Euro zur Verfügung. Eine „überschlägige“ Kosten-Nutzen-Analyse wurde erst nach Mittelzuweisung erstellt und genügte nicht den Anforderungen an eine qualifizierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Nach der Kostenberechnung eines Ingenieurbüros wären rund 600.000 Euro aufzuwenden gewesen. Da keine weiteren Mittel bereitgestellt wurden, musste das Ingenieurbüro neu planen. Dadurch kann eine 2011 für 40.000 Euro verlegte Teilstrecke für den Anschluss des Schlosses und zwei weiterer Gebäude an das Nahwärmenetz bisher nicht in Betrieb genommen werden.

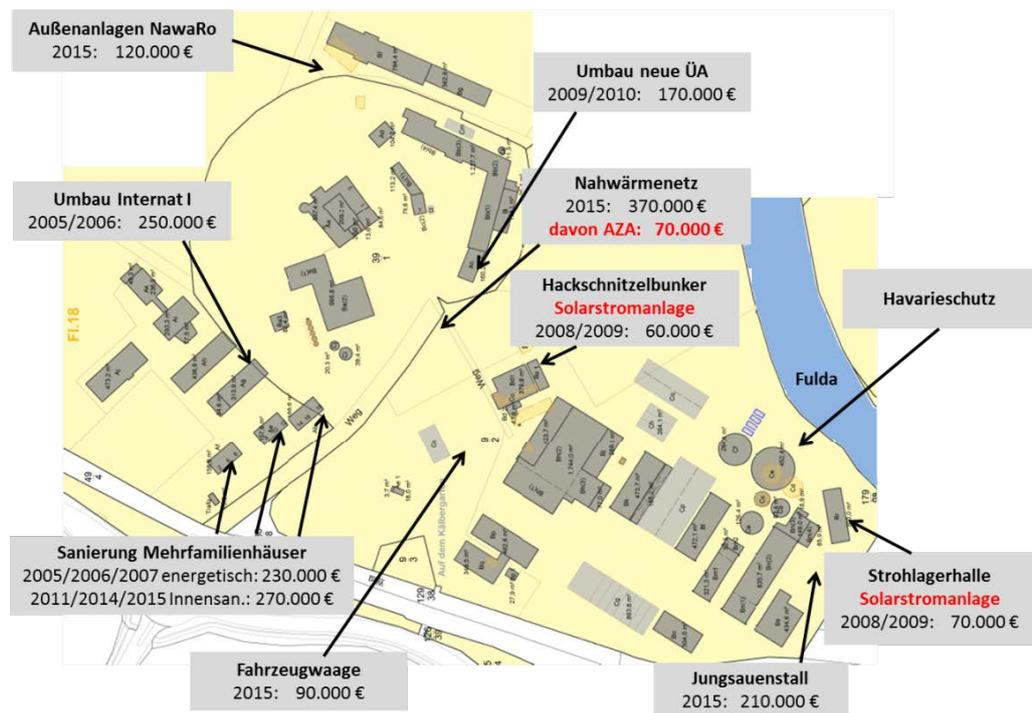
Der Landesbetrieb versäumte, im Vorfeld finanzwirksamer Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tragen bei komplexen Vorhaben dazu bei, Kosten und Nutzen sowie Risiken einer Maßnahme abzuwägen. Dazu gehört auch die Betrachtung der Folgekosten eines Projekts. Die Investitionsentscheidung kann anschließend auf einer transparenten Datengrundlage getroffen werden. Sie ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Landesbetrieb künftig die Wirtschaftlichkeit seiner Investitionen prüft.

20.2.2 Investitionskonzept

Die vom Rechnungshof geprüften baulichen Investitionsmaßnahmen sind in der nachfolgenden Übersicht zusammengefasst:

Abbildung 20-2: Übersicht über die baulichen Investitionen



NawaRo: Nachwachsende Rohstoffe,

ÜA: Überbetriebliche Ausbildung

AZA: Algenzuchtanlage

Bei den turnusmäßig stattfindenden Baubegehungen wurden dringende Maßnahmen der Bauunterhaltung und Gefahrenabwehr sowie der Umfang an notwendigen Um-, Neu- und Erweiterungsbauten nicht vollständig erfasst.

2006 empfahl ein Architekturbüro, aufgrund der starken Rissbildung im Bereich der Außenwanddecke des ehemaligen Schweinestalls einen Statiker hinzuzuziehen und ein Bodengutachten zu beauftragen. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die durch Schädlingsbefall geschädigte Holzkonstruktion einfach und kostengünstig zu reparieren wäre. Auch in diesem Zusammenhang hielt das Architekturbüro eine statische Überprüfung für zwingend, da die Verformung der Außenmauern die Stabilität des Dachtragwerks beeinflusse.

Abbildung 20-3: Rissbildung „ehemaliger Schweinestall“

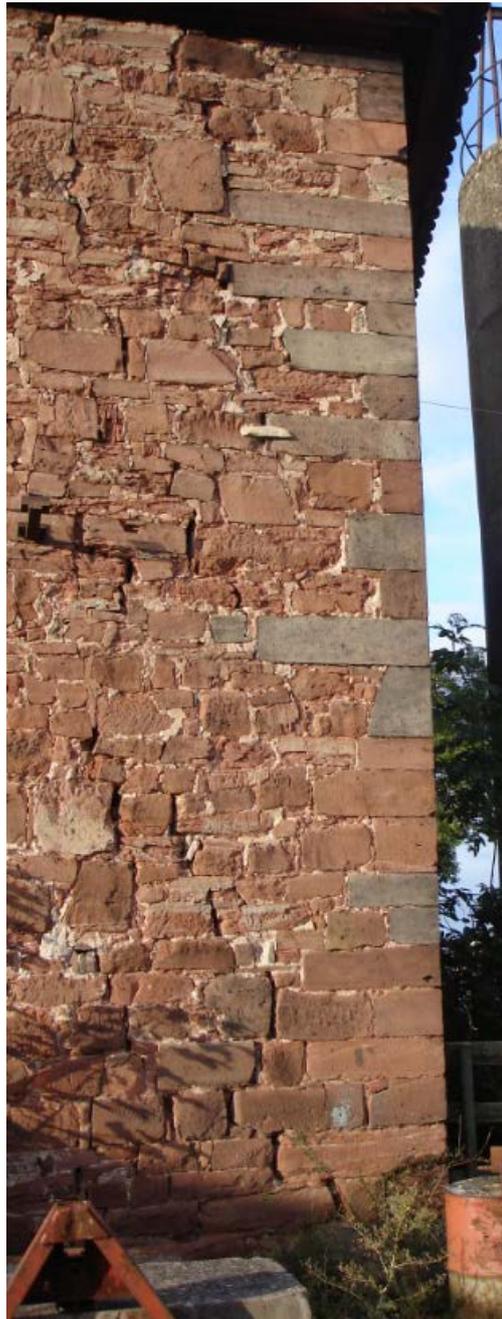


Abbildung 20-4: Schädlingbefall an einem Dachbalken



Der Landesbetrieb sanierte weder die Holzkonstruktion noch holte er die empfohlenen Gutachten ein. Zwischenzeitlich zeigte die Dacheindeckung ein deutliches Schadensbild.

Abbildung 20-5: Schaden an der Dacheindeckung



Die gemäß der Schweinehaltungs-Hygieneverordnung erforderliche Einfriedung und der wegen der Nähe zur Fulda notwendige Havarieschutz bei der Biogasanlage waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vollständig hergestellt. Auch das Nahwärmenetz wurde bisher nicht fertiggestellt. Demgegenüber setzte der Landesbetrieb Maßnahmen um, die aus Sicht des Rechnungshofs nicht vordringlich waren. So wurden eine Zuwegung erneuert

(120.000 Euro) und ein Wohnhaus umgebaut (125.000 Euro), um dort zwei Appartements einrichten zu können.

Die Beispiele zeigen Defizite des Landesbetriebs in den Bereichen der Immobilienbewirtschaftung und der Gefahrenabwehr. Sie haben ihre Ursachen in einer nicht ausreichend priorisierten Investitionsplanung. Der Rechnungshof erwartet, dass der Landesbetrieb einer weiteren Verschlechterung der Bausubstanz entgegenwirkt und die Mängel behebt. Künftig sollte der Bedarf an baulichen Maßnahmen vollständig erfasst werden und entsprechend der Dringlichkeit in die Investitionsplanung aufgenommen werden.

20.2.3 Geltendmachung von Ansprüchen

Der Landesbetrieb machte Ansprüche aus Gestattungs-, Miet- und Kooperationsverträgen nicht geltend. So verzichtete er darauf, einen Kooperationspartner an den Kosten für die Instandsetzung eines Wirtschaftsweges und einer Zuwegung zu beteiligen. Der Rechnungshof hält eine Kostenbeteiligung in Höhe von 40.000 Euro für angemessen.

2008 verpflichtete sich ein Unternehmen, auf eigene Kosten zwei Wirtschaftsgebäude auf dem Eichhof zu errichten, um dort Solarstromanlagen installieren und betreiben zu können. Dem Vertrag zufolge hätte es einer gesonderten Vereinbarung bedurft, sollte eine „Restzahlung durch den LLH“ für weitergehende Ausbaumaßnahmen fällig werden. Die Einspeisevergütung erhält das Unternehmen. Entgegen der vertraglichen Regelung trug der Landesbetrieb vollumfänglich die Kosten dieser Gebäude von rund 130.000 Euro. Eine gesonderte Vereinbarung zur Kostenübernahme lag nicht vor. Erst im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs schlossen die Parteien 2016 eine Zusatzvereinbarung zum ursprünglichen Gestattungsvertrag ab. Danach übernahm der Landesbetrieb auch die vom Unternehmen zu tragenden Kosten von rund 50.000 Euro.

Einzelne Wohnhäuser blieben über Jahre hinweg unvermietet. Ein 16 Jahre leer stehendes Wohnhaus wurde 2015 mit Kosten von rund 100.000 Euro im Innenbereich saniert. Anstrengungen zur Vermietung waren nicht dokumentiert. Die insgesamt entgangenen Mieteinnahmen schätzt der Rechnungshof auf rund 60.000 Euro. Entgegen den Regelungen in den Mietverträgen stellte

der Landesbetrieb Aufwendungen für kleine Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie umlagefähige Nebenkosten nicht in Rechnung.

Der Landesbetrieb verfügt nicht in ausreichendem Maß über das zur Betreuung der Liegenschaften erforderliche immobilienwirtschaftliche Fachwissen. Der Rechnungshof hat daher empfohlen zu prüfen, ob das Gebäudemanagement auf den Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen übertragen werden kann.

Für den Rechnungshof ist nicht plausibel, warum auf vertraglich vereinbarte Kostenbeteiligungen Dritter verzichtet wird.

Die Änderung der Vereinbarung mit dem Solarunternehmen fast acht Jahre nach Vertragsschluss kann er nicht nachvollziehen. Damit wurde die Regelung, dass das Solarunternehmen die Kosten für die Errichtung der Gebäude zu tragen hatte, ad absurdum geführt. Bei dieser Verfahrensweise ist kein Vorteil für das Land Hessen erkennbar.

Der Rechnungshof erwartet, dass Einnahmen – wie in der Landeshaushaltsordnung vorgesehen – künftig rechtzeitig und vollständig erhoben werden.

20.2.4 Kooperationen

Der Landesbetrieb vereinbarte mit einem Kooperationspartner den Aufbau einer Algenzuchtanlage. Dabei trat er mit rund 70.000 Euro für die Erschließung eines Grundstücks in Vorlage, obwohl zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die Zahlungsschwierigkeiten des Partners bekannt waren. Da das Unternehmen trotz Nachfristsetzung keine Zahlung leistete, reichte der Landesbetrieb Klage beim Landgericht Fulda ein. Im April 2016 erwirkte er einen vollstreckbaren Titel, gegen den Einspruch eingelegt wurde. Mit Beschluss vom 10. Januar 2017 lehnte das Amtsgericht Bad Hersfeld die Eröffnung des Insolvenzverfahrens mangels Masse ab.

In Kenntnis der Zahlungsschwierigkeiten des Partners mit einem namhaften Betrag in Vorleistung zu gehen, ist für den Rechnungshof unerklärlich. Die Verfolgung der Ansprüche des Landes ist nach dem Gerichtsbeschluss nicht mehr möglich.

Die Domänenverwaltung gestattete der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung, Landtechnik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (ALB) auf dem Gelände des Landwirtschaftszentrums Eichhof eine weitere Ausstellungshalle zu errichten. Der Landesbetrieb übernahm Kosten von rund 60.000 Euro, ohne hierzu vertraglich verpflichtet gewesen zu sein.

Der Rechnungshof empfahl, mit der ALB über eine angemessene Kostenbeteiligung zu verhandeln.

20.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium sichert zu, bei finanzwirksamen Maßnahmen künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Kosten-Nutzen-Analysen vorzunehmen.

Die Kritik des Rechnungshofs an der Priorisierung der Baumaßnahmen kann das Ministerium nicht nachvollziehen. Häufig seien dabei neben fachlichen Aspekten auch politische oder haushalterische Vorgaben zu berücksichtigen, die dazu führten, dass fachlich notwendige Maßnahmen zurückgestellt würden. Der Landesbetrieb verantworte künftig die Unterhaltung sämtlicher Gebäude am Eichhof. Alle erforderlichen Investitionen würden in einem Gesamtkonzept erfasst, priorisiert und genehmigt. In diesem Zusammenhang werde auch die Sanierung der Domänengebäude umgesetzt. Änderungen der Prioritäten würden umfassend dokumentiert.

Die Ansprüche aus Mietverträgen würden künftig vollständig geltend gemacht. Über eine Kostenbeteiligung des Kooperationspartners an der Zuwegung zu einem Gebäude solle verhandelt werden.

Bei der Errichtung der beiden Gebäude mit der Solaranlage sei es darum gegangen, die kostengünstige Errichtung von landwirtschaftlichen Wirtschaftsgebäuden unter der zusätzlichen Nutzung zur Stromerzeugung zu demonstrieren. Da der ursprünglich geplante Betrieb der Photovoltaikanlage in Eigenregie aus finanziellen Gründen nicht möglich gewesen sei, wurde das Projekt mit einem externen Betreiber realisiert. Das Ministerium räumt Fehler bei der Vertragsgestaltung ein. Die Auftragsvergabe an das Solarunternehmen habe aber zu keinem wirtschaftlichen Nachteil für das Land geführt. Durch die Neuordnung der Verwaltungsabläufe würden derartige Fehler in der Zukunft vermieden.

Als dem Landesbetrieb die Zahlungsschwierigkeiten des Kooperationspartners bekannt geworden seien, habe er seine weiteren Leistungen auf Maßnahmen beschränkt, die für ihn selbst sinnvoll waren. So seien Leitungen verlegt worden, um das Grundstück für eine eventuelle andere Nutzung vorzubereiten und aufzuwerten. Im Hinblick auf die zur Errichtung der Algenzuchtanlage vorfinanzierten Erschließungskosten von 70.000 Euro werde die Rückführung der Mittel an den Förderbuchungskreis geprüft.

Hinsichtlich einer angemessenen Kostenbeteiligung der ALB an den Baukosten der Ausstellungshalle habe der Landesbetrieb eine juristische Prüfung in Auftrag gegeben.

20.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof nimmt die Absicht des Ministeriums, künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen und Ansprüche aus Mietverträgen vollständig zu erheben, zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Feststellung, dass Baumaßnahmen nicht entsprechend ihrer Dringlichkeit umgesetzt wurden. Er erwartet, dass der Landesbetrieb seiner Verpflichtung zur Werterhaltung und zum Erhalt der Sicherheit der baulichen Anlagen nachkommt. Das Ministerium legte nicht plausibel dar, aus welchen Gründen die vertraglichen Vereinbarungen zum Betrieb von Solarstromanlagen geändert wurden. Insofern kann ein finanzieller Nachteil für das Land nicht ausgeschlossen werden. Der Rechnungshof regt daher eine Untersuchung durch die Innenrevision des Ministeriums an. Offen bleibt auch, inwieweit die empfohlenen Kostenbeteiligungen umgesetzt werden. Der Rechnungshof beabsichtigt zu gegebener Zeit eine Kontrollprüfung.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

21 Gründerzentrum der Technischen Universität Darmstadt – ohne Gründer?

Kapitel 15 09

Hauptaufgabe der Universitäten sind Forschung und Lehre. Daneben können sie Absolventen bei Existenzgründungen unterstützen und sich dafür an Gesellschaften beteiligen.

Die Technische Universität Darmstadt unterhielt von 2011 bis 2016 ein Technologie- und Gründerzentrum in Darmstadt. Mieter waren im Wesentlichen bereits am Markt etablierte Unternehmen und keine Existenzgründer.

Haushaltsrechtliche Vorgaben wurden bei der Veräußerung von Beteiligungen nicht ausreichend beachtet.

21.1 Ausgangslage

Das Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt soll die Autonomie der Universität stärken. Zu den Aufgaben der Technischen Universität Darmstadt (TUD) gehört neben Forschung und Lehre u. a. die Unterstützung von Existenzgründungen der Absolventen. Dafür kann die Universität Gebäude kaufen oder errichten, um darin ein Gründerzentrum zu betreiben. Soweit die dafür eingesetzten Mittel fünf Prozent des Landeszuschusses für die TUD überschreiten, muss die Universität die Einwilligung des Minister der Finanzen einholen.

21.2 Prüfungsergebnisse

21.2.1 Gründerzentrum – ohne Gründer?

Bis 2016 unterhielt die TUD ein Technologie- und Gründerzentrum in Darmstadt. Vorrangig sollten Existenzgründer und junge Unternehmen in diesem

Gebäude untergebracht werden. Schon seit Inbetriebnahme des Gebäudes im Jahr 1998 waren im Wesentlichen bereits am Markt etablierte Unternehmen ansässig und keine Existenzgründer.

Das Ziel, Existenzgründungen zu unterstützen, konnte nicht erreicht werden.

21.2.2 Erwerb einer Beteiligung ohne Einwilligung des Ministers der Finanzen

Beim Technologie- und Innovationszentrum Darmstadt GmbH (TIZ) handelt es sich um die Verwaltungsgesellschaft des Gründerzentrums. Die TUD war 1998 Mitbegründerin der TIZ. Sie leistete eine Stammeinlage von rund 24.000 Euro. Im Jahr 2009 erwarb die TUD für 100.750 Euro weitere Geschäftsanteile. Die restlichen Anteile erwarb sie 2011 für einen „symbolischen“ Euro.

Des Weiteren beteiligte sich die TUD an der Grundstücksgesellschaft TU GbR, die Eigentümerin von Grundstück und Gebäude des Gründerzentrums ist. 2011 erwarb die TUD für 13,2 Mio. Euro Anteile von 94 Prozent an der Gesellschaft.

Der aus Kapitel 15 09 im Jahr 2011 gewährte Landeszuschuss für die TUD betrug 244,3 Mio. Euro. Die eingesetzten Mittel für die Anteile an der GbR liegen über fünf Prozent des Landeszuschusses. Eine Einwilligung des Ministers der Finanzen holte die TUD nicht ein.

Die TUD hält eine Einwilligung des Ministers der Finanzen nicht für notwendig. Sie vertritt die Auffassung, dass die gesamten Haushaltsmittel eines Jahres (auch aus anderen Kapiteln) in die Berechnung einzubeziehen seien. Danach wäre die Grenze eingehalten worden. Unterlagen konnte die TUD nicht vorlegen.

Der Rechnungshof fordert, die Berechnung des Landeszuschusses eindeutig zu bestimmen.

21.2.3 Verkauf der Beteiligungen ohne Wertermittlung und Genehmigung

Noch während der Prüfung des Rechnungshofs veräußerte die TUD ihre Gesellschaftsanteile sowohl an der Verwaltungs- als auch an der Grundstücksgesellschaft. Für die TIZ erlöste sie 442.000 Euro, für die Grundstücksgesellschaft.

schaft 13,2 Mio. Euro. Der Erlös für die Grundstücksgesellschaft entsprach damit dem Kaufpreis aus dem Jahr 2011.

Vor der Veräußerung der Gesellschaften holte die TUD weder Wertgutachten noch die Einwilligung des Ministers der Finanzen ein.

Da keine Ausnahmeregelungen bestehen, hat die TUD gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen.

21.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, inzwischen habe man sich mit dem Ministerium der Finanzen hinsichtlich der Fünf-Prozent-Regelung verständigt. Grundlage für die Berechnung sei die Grundfinanzierung. Es folgte damit der Auffassung des Rechnungshofs.

21.4 Schlussbemerkung

Das Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt stärkt die Autonomie, setzt aber haushaltsrechtliche Regelungen nicht außer Kraft. Die TUD hat sicherzustellen, dass die Vorgaben für eine Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen und deren Veräußerung eingehalten werden.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

22 Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer führen zu verspäteten Steuereinnahmen

Kapitel 17 01

Die Finanzämter nutzten bei Neugründungen von Kapitalgesellschaften, sonstigen Gewerbebetrieben und neu aufgenommenen selbständigen Tätigkeiten vorhandene Informationen zur Festsetzung von Vorauszahlungen oftmals nicht. Bei der Bearbeitung der Listen über Umsatzsteigerungen und der Listen der bedeutenden Steuerfälle unterließen sie häufig die gebotene Anpassung oder Festsetzung der Vorauszahlungen. Dies führte zu verspäteten Steuereinnahmen.

Die Zuständigkeit für das Vorauszahlungsverfahren bei Neugründungen sollte in einem Arbeitsbereich gebündelt werden. Die Verfahrensweise bei der Bearbeitung der Listen über Umsatzsteigerungen sowie der Listen der bedeutenden Steuerfälle ist verbesserungsbedürftig.

Das Ministerium der Finanzen erkennt die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen an und sagt Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zu.

22.1 Ausgangslage

Die zeitnahe Festsetzung von Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen (Ertragsteuern) soll ein stetiges Steueraufkommen sichern. Ein ordnungsgemäßes Vorauszahlungsverfahren verhindert hohe Abschlusszahlungen, hilft Liquiditätsengpässe bzw. Steuerausfälle zu vermeiden und trägt zur Planungssicherheit für den Steuerpflichtigen bei. Gleichfalls dient es der Steuergerechtigkeit gegenüber Steuerpflichtigen, deren Steuerzahlungen durch Steuerabzug erhoben werden.

Der Rechnungshof prüfte 2015 und 2016 die Festsetzung von Ertragsteuervorauszahlungen bei vier Finanzämtern. Er sah dazu 419 Einkommen- bzw.

Körperschaftsteuerfälle ein. Davon beanstandete er 247 Fälle, d. h. nahezu 60 Prozent der Festsetzungen. In diesen Fällen hatten die Steuerpflichtigen zu den bereits geleisteten Vorauszahlungen Abschlusszahlungen von rund 18 Mio. Euro zu leisten. Die Prüfung umfasste Neugründungsfälle sowie die Listen über Umsatzsteigerungen und der bedeutenden Steuerfälle. Bei den Neugründungsfällen handelte es sich um neu gegründete Kapitalgesellschaften oder um sonstige Gewerbebetriebe sowie um neu aufgenommene selbstständige Tätigkeiten. Weiterhin prüfte der Rechnungshof, ob die Finanzämter beim Eingang der Steuererklärungen Vorauszahlungen nachträglich festsetzten.

22.2 Vorauszahlungen bei Neugründungsfällen oft nicht festgesetzt

22.2.1

Steuerpflichtige haben bei Neugründungsfällen in den Fragebogen zur steuerlichen Erfassung die Höhe ihrer voraussichtlichen Besteuerungsgrundlagen anzugeben. Diese dienen der zeitnahen Festsetzung von Vorauszahlungen. Die Auswertung der Fragebogen obliegt der Zentralen Neuaufnahmestelle. Sie kann dabei prüfen, ob aufgrund der Angaben Vorauszahlungen festzusetzen sind. Das Prüfungsergebnis hat sie den Veranlagungsteilbezirken in einem Aktenvermerk mitzuteilen, die danach die Vorauszahlungen festsetzen.

Die Finanzämter setzten in mehr als einem Drittel der Neugründungsfälle keine Vorauszahlungen fest, obwohl die Voraussetzungen hierfür vorlagen.

22.2.2

Der Rechnungshof sieht die Ursache für die unterbliebene Festsetzung der Vorauszahlungen in einem unzureichenden Informationsfluss zwischen den betroffenen Stellen.

Er empfiehlt, die Prüfung und Festsetzung der Vorauszahlungen auf die Zentrale Neuaufnahmestelle zu übertragen.

22.2.3

Das Ministerium greift die Empfehlung des Rechnungshofs auf, die Prüfung und Festsetzung der Vorauszahlungen bei Neugründungsfällen auf die Zent-

rale Neuaufnahmestelle zu übertragen. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) untersuche die damit verbundenen Auswirkungen.

22.3 Listen über Umsatzsteigerungen nur zum Teil genutzt

22.3.1

Die Finanzämter erhalten jährlich Listen über Umsatzsteigerungen. Anhand dieser Listen haben sie zu prüfen, ob Vorauszahlungen anzupassen sind. Als Grundlage für eine Anpassung sind die voraussichtlichen Einkünfte zu schätzen.

In über einem Drittel der eingesehenen Fälle aus diesen Listen unterblieb die Anpassung der Vorauszahlungen, obwohl sie geboten gewesen wäre.

22.3.2

Der Rechnungshof hält eine geänderte Verfahrensweise im Umgang mit den Listen über Umsatzsteigerungen für erforderlich. Die praktizierte Schätzung der voraussichtlichen Einkünfte für Zwecke der Vorauszahlungen ist zeitintensiv. Auch ist sie mit vielen Unsicherheiten, z. B. der unbekanntenen Höhe der Betriebsausgaben, verbunden.

Die Steuerpflichtigen sollten aufgefordert werden, künftig ihre voraussichtlichen Einkünfte mitzuteilen, auf deren Grundlage die Vorauszahlungen anzupassen sind. Ein in Bayern entsprechend angewandtes Verfahren sollte auch in Hessen eingeführt werden.

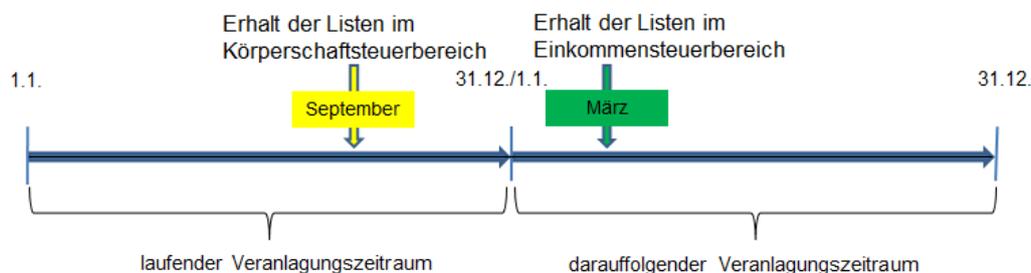
22.3.3

Das Ministerium hat inzwischen Zweifel, ob die Listen über Umsatzsteigerungen geeignete Hilfsmedien zur Durchführung des ordnungsgemäßen Vorauszahlungsverfahrens sind. Ihre Auswertung sei mit erheblichem Prüf- und Ermittlungsaufwand verbunden. Eine tatsächlich nennenswerte Steigerung des Vorauszahlungsvolumens sei offen. Daher macht das Ministerium die Entscheidung über die künftige Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Listen über Umsatzsteigerungen von den Auswertungsergebnissen eines Pilotversuchs in Nordrhein-Westfalen abhängig. Erprobt werde, ob auf die Ausgabe der Listen aus arbeitsökonomischen Gründen verzichtet werden könne.

22.4 Zu späte Bearbeitung oder Bereitstellung der Listen der bedeutenden Steuerfälle

22.4.1

Die Listen der bedeutenden Steuerfälle geben den Finanzämtern einen Überblick über die Fälle mit besonders hohem Ertragsteueraufkommen und damit Vorauszahlungspotenzial. Die Finanzämter haben einmal jährlich die in den Listen ausgewiesenen Fälle hinsichtlich einer Festsetzung der Vorauszahlungen zu überprüfen. Sie sind somit eine weitere Bearbeitungshilfe, um Vorauszahlungen zeitnah festzusetzen. Die Listen werden dem Körperschaftsteuerbereich in der zweiten Hälfte des laufenden Veranlagungsjahres zur Verfügung gestellt. Der Einkommensteuerbereich erhält sie sechs Monate später.



Die Finanzämter setzten bei über der Hälfte der eingesehenen bedeutenden Steuerfälle keine Vorauszahlungen fest, obwohl es erforderlich gewesen wäre.

22.4.2

Gerade bei bedeutenden Steuerfällen sollten die Finanzämter eine zeitnahe Festsetzung der Vorauszahlungen durch eine konsequente unterjährige Überprüfung der festzusetzenden Beträge gewährleisten. Die Listen der bedeutenden Steuerfälle sollten hierfür allen Arbeitsbereichen in der zweiten Hälfte des laufenden Veranlagungsjahres zur Verfügung gestellt werden.

22.4.3

Das Ministerium gibt dem Rechnungshof Recht, dass auch zu prüfen sei, ob die Vorauszahlungen anzupassen sind bzw. eine 5. Rate festzusetzen ist. Allerdings weist es daraufhin, dass die Bearbeitung der Listen der bedeutenden Steuerfälle im Bereich der Einkommensteuer vornehmlich auf die vorzeitige Anforderung von Steuererklärungen ausgerichtet sei, mit dem Ziel einer

zeitnah abschließenden Realisierung der Steuern in diesen Fällen. Die OFD werde die Prüfungsfeststellungen in den anstehenden Tagungen thematisieren. Sie werde verproben, ob die im Zusammenhang mit der Liste der bedeutenden Einkommensteuerfälle stehenden Termine den gesetzlich geänderten Abgabefristen für Steuererklärungen anzupassen seien.

22.5 Keine Festsetzung nachträglicher Vorauszahlungen, obwohl Steuererklärungen zu hohen Abschlusszahlungen führten

22.5.1

Ist die Veranlagung einer Steuererklärung mit voraussichtlich hoher Abschlusszahlung nicht zeitnah nach deren Eingang möglich, sind die Vorauszahlungen nachträglich zu erhöhen.

In einem Fünftel der eingesehenen Fälle, in denen den Finanzämtern Steuererklärungen vorlagen, führten sie die Veranlagungen mit zeitlicher Verzögerung durch. Gleichwohl unterließen sie die notwendige Prüfung sowie Erhöhung der Vorauszahlungen.

22.5.2

Eine Erhöhung der Vorauszahlungen beim Eingang der Steuererklärung verschafft dem Land einen Liquiditätsvorteil. Deshalb sollten die Finanzämter zu diesem Zweck maschinell unterstützt werden. Grundlage hierfür sind die elektronisch vorliegenden Daten der Steuererklärungen.

22.5.3

Das Ministerium hält ausschließlich ein vollmaschinelles Verfahren zur Festsetzung von nachträglichen Vorauszahlungen beim Eingang von Steuererklärungen für effizient. Es setze sich dafür ein, das Thema in den zuständigen Gremien voranzutreiben.

22.6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium geplanten Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen. Er wird den Fortgang der Angelegenheit weiter verfolgen.

23 Modellprojekt Familienstadt mit Zukunft – ohne Modellcharakter!

Kapitel 17 32

Das Land Hessen hat den Kommunen Frankenberg und Büdingen zwischen 2006 und 2016 insgesamt 10 Mio. Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Familien zur Verfügung gestellt. Wesentliches Ziel des Projektes war es u. a., die Geburtenrate der Einwohner zu erhöhen und so dem demographischen Trend entgegenzuwirken. Die Förderung sollte Modellcharakter für andere Kommunen haben.

Die durchgeführte wissenschaftliche Begleitung des Projektes war nicht geeignet, die selbstgesteckten Ziele zu überprüfen.

Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist nicht gesichert.

23.1 Ausgangslage

Das Land Hessen hat den Kommunen Frankenberg und Büdingen 10 Mio. Euro für das Modellprojekt Familienstadt mit Zukunft in den Jahren 2006 bis 2016 aus dem Kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt. Ziel des Modellprojekts war es, die Lebenssituation in den geförderten Gemeinden zu verbessern und dadurch dem demographischen Trend entgegenzuwirken. Analysiert werden sollte, inwieweit sich die im Rahmen des Projektes eingeleiteten Maßnahmen auf das generative Verhalten in den Modellkommunen auswirken. Mit dem Geld haben die geförderten Kommunen viele Einzelmaßnahmen und Projekte finanziert. Hierzu zählen z. B. eine Kunsteisbahn in Büdingen oder ein Brunnenfeld mit Tanzglockenspiel in Frankenberg, Stadtfeste, Ferienbetreuung und Netzwerkbildung.

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit seinem Prüfungsamt in Kassel das Projekt geprüft.

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Taugt das Projekt als Modell?

Das Ministerium für Soziales und Integration beauftragte die Hessen Agentur GmbH, das Projekt wissenschaftlich zu begleiten. Sie sollte insbesondere überprüfen, inwieweit sich die Maßnahmen auf das Geburtenverhalten auswirkten und ob sie als Modell für andere Kommunen dienen könnten. Hierfür zahlte das Land insgesamt rund 905.000 Euro.

Abbildung 23-1: Aus Mitteln des Modellprojektes finanziertes Brunnenfeld mit Tanzglockenspiel in Frankenberg⁶³



Die Hessen Agentur analysierte in ihren Berichten die Entwicklung der Geburtenraten der beiden Modellkommunen. Sie verglich dabei Frankenberg mit den Städten Alsfeld, Schwalmstadt und Korbach. Als Vergleichsstädte für Büdingen dienten Groß-Umstadt, Gelnhausen und Schlüchtern.

Insgesamt fällt das Fazit der Hessen Agentur positiv aus. Beide Modellkommunen hätten gute demographische Voraussetzungen für weiterhin hohe Geburtenraten in den kommenden Jahren. Im langfristigen Trendverlauf seit 1990 steigerte Frankenberg seine Geburtenrate marginal. In Büdingen war sie leicht rückläufig.

⁶³ Foto (Quelle): Hessische/Niedersächsische Allgemeine (HNA).

23.2.2 Was bleibt?

Frankenberg förderte viele Einzelmaßnahmen aus verschiedenen Themenfeldern wie z. B. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Netzwerkbildung, Kinderbetreuung, Einzelhandel und Gastronomie.

Ein Familienbüro plante, koordinierte und steuerte alle wesentlichen Angebote und Maßnahmen. Es war außerdem die zentrale Anlaufstelle für Ratsuchende und diente als Treffpunkt für Familien, junge Menschen und Kinder.

Das Familienbüro wurde Anfang 2016 jedoch aufgelöst. Fortgeführt wurden kleinere Projekte, die teilweise abgespeckt wurden, so etwa die Einkaufskinderbetreuung.

In Büdingen wurden zahlreiche Einzelmaßnahmen aus verschiedenen Themenfeldern im „Planet Zukunft“ gefördert (Stärkung der Stadtteile, Wohnen, Wohnumfeld und Spielplätze, Erhöhung des Freizeitwerts durch Freizeitangebote). Das Büdinger Familienzentrum als Teil des „Planet Zukunft“, war Anlaufstelle und diente als Treffpunkt für Familien, junge Menschen und Kinder.

Abbildung 23-2: Aus Mitteln des Modellprojektes finanzierte Kunsteisbahn in Büdingen⁶⁴



⁶⁴ Foto (Quelle): Firma LIKE-ICE GmbH & Co. KG, Regensburg.

Die übergeordnete Koordinationsstelle für die Maßnahmen der Familienstadt wurde 2017 aufgegeben. Das Familienzentrum soll personell abgespeckt werden.

23.3 Bewertung

Die geförderten Einzelmaßnahmen und Projekte haben in den Modellkommunen das Freizeitangebot erweitert und die Lebensqualität der Bürger verbessert.

Die Nachhaltigkeit vieler Maßnahmen über den eigentlichen Projektzeitraum hinweg ist allerdings nur sehr eingeschränkt gegeben, da die Familienbüros in Frankenberg und Büdingen als „Dreh- und Angelpunkte“ des Modellprojektes weggefallen sind oder verkleinert wurden. Ohne oder mit nur stark reduzierten Familienbüros dürfte es schwer sein, familienfreundliche Aktionen und Projekte zu koordinieren oder zu steuern, ehrenamtliches Engagement zusammenzuführen oder erforderliche Netzwerke zu bilden. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit andere Maßnahmen, wie z. B. die Einkaufskinderbetreuung und das Kita Programm „Ernährung und Bewegung“ in Frankenberg oder Teile des Betreuungsservice in den neuen Räumen des Wichtelhauses in Büdingen, dauerhaft Bestand haben.

Die Hessen Agentur hat sich in der wissenschaftlichen Begleitung auf rein deskriptive Vergleiche der Geburtenraten beschränkt. Es bleibt dabei völlig unklar, auf welchen Effekt eine mögliche Steigerung der Geburtenrate letztlich zurückgeführt werden kann. Die methodische Konzeption ist nicht geeignet, belastbare Erkenntnisse zu einer möglichen Korrelation zwischen den ergriffenen Maßnahmen und der Geburtenrate abzuleiten.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig Modellprojekte nicht nur wissenschaftlich begleiten, sondern auch die methodische Konzeption im Hinblick auf die Eignung und Belastbarkeit wissenschaftlich überprüfen lässt.

23.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium räumt ein, dass eine „monokausale Verknüpfung“ von einzelnen Maßnahmen und der Bereitschaft der Einwohner zur Gründung einer Familie nur sehr eingeschränkt zu leisten sei. Gleichwohl hält es die Methode der

wissenschaftlichen Begleitung des Projektes nach wie vor für geeignet. Die Empfehlung des Rechnungshofs, bei künftigen Modellprojekten die methodische Konzeption im Hinblick auf ihre Eignung genau zu prüfen, werde aufgenommen und berücksichtigt.

Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass wichtige Kernmaßnahmen des Projektes nicht nachhaltig sind. Die beiden Modellkommunen hätten andere Prioritäten gesetzt und trotz nachgewiesener Notwendigkeit Projektteile nicht auf Dauer verwirklicht. Das Ministerium will künftig genauer prüfen, wie die Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen sichergestellt werden kann.

23.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält die wissenschaftliche Begleitung für nicht geeignet, die Erfüllung der selbstgesteckten Ziele überprüfen zu können. Die Absicht des Ministeriums, die Empfehlungen aufzugreifen und bei künftigen Modellprojekten entsprechend zu verfahren, begrüßt er.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 27. Juli 2017

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 2016 ohne Beanstandung abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Walter Wallmann".

Dr. Walter Wallmann

C. Berichte und Stellungnahmen

C. Berichte und Stellungnahmen

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag und Landesregierung. Einen Überblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

24 Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes

Die Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachten im Oktober 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes ein.⁶⁵ Der Kulturpolitische Ausschuss führte eine Anhörung durch und bat den Rechnungshof um Teilnahme. Der Rechnungshof legte am 17. Januar 2017 seine schriftliche Stellungnahme vor.⁶⁶

Grundsätzlich sind nach dem Schulgesetz die Kosten der „inneren“ Schulverwaltung durch das Land und die Kosten der „äußeren“ Schulverwaltung durch die Schulträger zu finanzieren (§§ 151 – 162). Der Gesetzentwurf sieht vor, den Bereich der von diesem Grundsatz abweichenden Finanzierung zu erweitern:

- Das Land und die Schulträger sollen vereinbaren können, bestimmte Kosten des jeweils anderen teilweise oder vollständig zu übernehmen. Demnach könnte beispielsweise das Land vom Schulträger aufgrund einer Vereinbarung dessen Sachkosten oder Personalkosten (z. B. für Verwaltungspersonal oder Schulassistenten) teilweise oder vollständig übernehmen.
- Das Land soll „im Rahmen der Durchführung von Landesprogrammen und nach Maßgabe des Haushalts“ Zuschüsse zu allen Schulträgeraufgaben nach dem Schulgesetz gewähren können. Unter diesen Bedingungen könnte das Land den Schulträgern beispielsweise Zuschüsse zu den Kosten der Errichtung und Ausstattung der Schulgebäude, den Schülerbeför-

⁶⁵ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3846.

⁶⁶ Vgl. Ausschussvorlage KPA/19/40, Teil 3, S. 332 – 336.

derungskosten und den von den Schulträgern zu tragenden Kosten der Medienzentren leisten.

Der Rechnungshof hält es für sinnvoll, die Wahrnehmung der Zuständigkeiten auf Seiten des Landes und der Schulträger vor dem Hintergrund der sich ändernden Anforderungen an Schulen offen zu bewerten. So erlaubt die beabsichtigte Neuregelung zum Beispiel Schulen, Mittel stärker eigenverantwortlich und flexibel bedarfsgerecht zur Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags einzusetzen. Sie sollte allerdings nicht dazu führen, dass die Abweichung von den grundsätzlichen Finanzierungszuständigkeiten zur Regel wird. Aus diesem Grund empfahl der Rechnungshof, die Effekte der Neuregelung der abweichenden Finanzierung im Gesetzesvollzug zu kontrollieren und den Landtag über diese Erfahrungen zu informieren. Etwaige Verschiebungen der Finanzierungslasten, die aus einer Finanzierungsübernahme für Kosten aus dem Verantwortungsbereich des jeweils anderen Partners kommen, sollten dabei betrachtet und gegebenenfalls zum Anlass genommen werden, die im Schulgesetz geregelte Ressourcenverantwortung beider Partner zu überprüfen.

Da der Gesetzentwurf keine Erweiterung der Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die Schulentwicklungsplanung vorsieht, erinnerte der Rechnungshof in seiner Stellungnahme an seine entsprechenden Anregungen aus den Bemerkungen 2002 und 2011.⁶⁷ Der Rechnungshof griff seine früheren Empfehlungen auf, dem Land konstruktive Eingriffsmöglichkeiten auf die Schulentwicklungsplanung zu geben. Exemplarisch nannte er, die Mindestgröße für Grundschulen konkret zu regeln oder dem Land Gestaltungsrechte bei der organisatorischen Änderung oder Auflösung von Schulen einzuräumen. Hierdurch könnte das Land sicherstellen, dass unwirtschaftliche Schulstrukturen vermieden und eine Differenzierung des Unterrichts gewährleistet werden.

Der Landtag nahm am 2. Mai 2017 den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen mit einigen Änderungen⁶⁸ an. Die Anregungen des Rechnungshofs wurden nicht berücksichtigt.

⁶⁷ Vgl. Bemerkungen 2002, S. 145; Bemerkungen 2011, S. 257.

⁶⁸ Vgl. Landtagsdrucksache 19/4829.

25 Neufassung der Richtlinie für Schulgirokonten

Das Kultusministerium legte dem Rechnungshof im November 2016 den Entwurf einer Neufassung der Richtlinie zum baren und unbaren Zahlungsverkehr durch öffentliche Schulen (Schulgirokonten und LMF-Transferkassen⁶⁹) vor. Hierzu gab er eine Stellungnahme nach § 103 LHO ab.

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2008 mit seiner Stellungnahme zum damaligen Entwurf einer Richtlinie zur Führung von Schulgirokonten auf mögliche praktische Probleme bei der Vermischung von Landes- und Fremdmitteln auf einem Konto aufmerksam gemacht. Entsprechend befürwortete er, dass der nun vorliegende Entwurf einer Neufassung der Richtlinie als einen wesentlichen Aspekt die Trennung der Konten für Landes- und Drittmittel vorsieht.

Zum Entwurf der Neufassung merkte der Rechnungshof unter anderem an:

- Der Ausnahmecharakter für die Vereinnahmung von Barzahlungen sollte stärker betont werden,
- bei der elektronischen Kontoführung sollte vor der Zahlung die schriftliche Freigabe durch eine zweite Person vorliegen,
- die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der nicht zurückzuzahlenden Überschüsse aus Drittmitteln sollte festgelegt werden,
- die Bestimmungen zur schulinternen Prüfung der Schulgirokonten sollten deutlicher gefasst und um Regelungen für Kleinstschulen ergänzt werden.

Diese und einige andere Anmerkungen hat das Ministerium in den Richtlinienentwurf übernommen.

Des Weiteren forderte der Rechnungshof die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Führung von Drittmittelkonten. Auch wies er auf eine Rege-

⁶⁹ Aufgrund der geltenden Lernmittelfreiheit (LMF) müssen Schüler oder ihre Eltern Lernmittel (z. B. Schulbücher) nicht auf eigene Kosten anschaffen. Für verlorene oder beschädigte Lernmittel haben sie Schadenersatz als Sacherstattung oder in Form einer finanziellen Erstattung zu leisten. Nach diesem Richtlinienentwurf kann bei finanzieller Erstattung der Schaden in Ausnahmefällen in bar geleistet werden.

lungslücke bezüglich der Finanzierung möglicher Kontoführungsgebühren hin. Diese entsteht bei Schulgirokonten, auf denen allein Landesmittel verwaltet werden dürfen, dadurch, dass einerseits der Landeshaushalt für die Kontoführung keine Mittel zur Verfügung stellt und andererseits der Entwurf eine kostenfreie Führung der Schulgirokonten nur anstrebt, aber nicht zur Voraussetzung macht. Diesen Hinweisen ist das Ministerium nicht gefolgt.

Die am 12. Juni 2017 erlassene Richtlinie wurde im Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums 07/2017 (S. 330) am 17. Juli 2017 veröffentlicht.

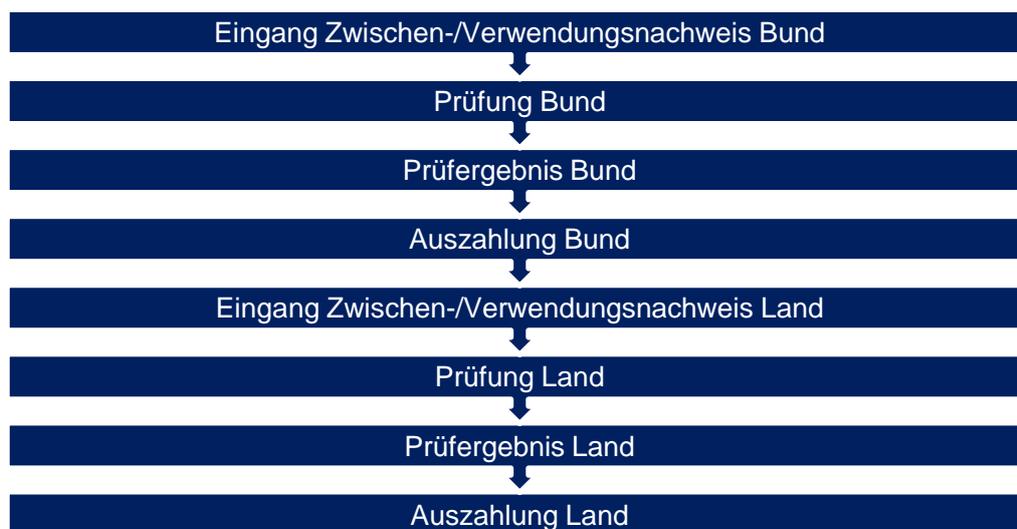
26 Förderung des Breitbandausbaus

Bund und Länder fördern durch Zuwendungen den Ausbau des Breitbandnetzes. Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung legte dem Rechnungshof im Dezember 2016 den Entwurf einer „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Förderung des Breitbandausbaus durch die Bundesförderrichtlinie und die entsprechenden Richtlinien der Länder“ vor. Es erklärte, die Vereinbarung sei erforderlich, weil Land und Bund für dieselbe Maßnahme als Fördermittelgeber auftreten können. Für diese Fälle sei vorgesehen, die Förderung in zwei parallel laufenden Zuwendungsverfahren zu gewähren. „Damit im Rahmen dieser gemeinsamen Förderung durch Bund und Land sowohl Förderziel und Zweckungszweck als auch die zuwendungsfähigen Ausgaben übereinstimmen (Projektidentität)“, seien „die wesentlichen Prüfungen, die im Bundesprogramm vorgenommen werden, auch für die Zuwendungsverfahren der Länder relevant.“ Die Projektidentität erfordere „eine weitest gehende Abstimmung in den Grundzügen der jeweiligen Zuwendungsverfahren.“

Die Vereinbarung trifft Regelungen u. a. zum Antragsverfahren, zur Auszahlung, zur Prüfung der Verwendungsnachweise und zur Rückforderung. Sie soll doppelten Verwaltungsaufwand vermeiden und einen einheitlichen Vollzug gewährleisten. Außerdem sollen Zuwendungsempfänger nicht sich widersprechenden Nebenbestimmungen und Prüfergebnissen ausgesetzt werden.

Um die Abstimmung zwischen den parallel laufenden Zuwendungsverfahren zu erleichtern, gewährt der Bund den Ländern über ein Online-Portal Einsichtsrechte in die Unterlagen der aus ihrem Bundesland stammenden Förderanträge. Auch die Länder stellen ihre Unterlagen dem Bund über dieses Portal zur Verfügung. Eine vom Ministerium erstellte Grafik veranschaulicht diese Vorgehensweise am Beispiel der „Verwendungsnachweisprüfung“:

Abbildung 26-1: Ablauf der Verwendungsnachweisprüfung (Quelle: Ministerium)



Der Rechnungshof wies gegenüber dem Ministerium mehrfach daraufhin, dass seines Erachtens die Gefahr besteht, die mit der Vereinbarung beabsichtigten Ziele nicht zu erreichen. So können die Zuwendungsbescheide des Bundes und des Landes Hessen sich widersprechende Auflagen enthalten, wenn jeder seine eigenen im Detail unterschiedlichen Allgemeinen Nebenbestimmungen zugrunde legt oder wenn der Bund Vergabebestimmungen festlegt, denen das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz entgegensteht. Auch führen die parallel laufenden Verfahren zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand bei den Verwaltungen von Bund und Ländern und bei den Zuwendungsempfängern. Der Rechnungshof wies daraufhin, dass bei anderen Fördermaßnahmen, die sowohl mit Bundes- als auch mit Landesmitteln finanziert werden, in der Regel nur eine Stelle als Zuwendungsgeber auftritt und die Förderung in einem Verfahren abwickelt.

Das Ministerium entgegnete, der Bund habe dem Land ein separates Förderverfahren vorgegeben, bei dem sowohl der Bund als auch die Länder einen Förderanteil ausreichen. Auch in anderen Bereichen, so beispielsweise bei der Förderung der Betriebsberatungsstellen, sei ein derartiges Vorgehen üblich.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass der Bund bei der Breitbandförderung die Weichen im Sinne einer Parallelförderung gestellt hat. Er empfiehlt, künftig bereits im Vorfeld darauf hinzuwirken, dass bei einer gemeinsamen Bund-Länder-Förderung nur eine Stelle als Zuwendungsgeber auftritt.

Die Vereinbarung wurde am 4. April 2017 vom Bund und am 4. Mai 2017 vom Ministerium unterzeichnet.

27 Kommunale Doppik in Hessen und Standards staatlicher Doppik

Der Rechnungshof hat Vorschläge des Ministeriums des Innern und für Sport zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) zum Anlass genommen, sich grundsätzlich zur kommunalen Doppik in Hessen zu äußern. Er hat darauf hingewiesen, dass in der Einführungsphase der Doppik auf Landes- und Kommunalebene nicht nur vom Ministerium, sondern auch vom Ministerium der Finanzen eigene Regelungen entwickelt wurden, die beide das HGB um Besonderheiten für die Öffentliche Hand ergänzen. So gibt es für die Bilanzierung von Kommunen in der GemHVO zahlreiche Detailregelungen, z. B. zu Buchführung und Inventar, Ansatz und Bewertung des Vermögens und der Schulden sowie Jahresabschluss und Gesamtabchluss. Auch die Standards staatlicher Doppik haben für diese Themenbereiche Regelungen getroffen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, in der GemHVO und der HGO die Anwendung des HGB und der Standards staatlicher Doppik verbindlich für die Kommunen festzulegen. Die Standards staatlicher Doppik haben sich inzwischen etabliert. Obwohl der Rechnungshof weitere Verbesserungen bei den Standards empfiehlt, könnten diese inzwischen auch von den Kommunen angewendet und für den kommunalen Bereich weiterentwickelt werden. Die Detailregelungen der GemHVO wären folglich entbehrlich. Damit würde Hessen einen großen Schritt in Richtung einer Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung gehen. Würden andere Bundesländer diese Standards ebenfalls anwenden, wären die kommunalen Abschlüsse verschiedener Bundesländer vergleichbar.

Während die kommunalen Spitzenverbände die Empfehlung des Rechnungshofs positiv aufgenommen haben, hat das Ministerium die Vorschläge nicht aufgegriffen. Anlässlich der Anpassung der ebenfalls detailreichen Anwendungshinweise zur GemHVO hat der Rechnungshof seine Empfehlung wiederholt.

28 Neufassung der Richtlinien zur Innovationsförderung, zur Förderung der regionalen Entwicklung und zur Gründungs- und Mittelstandsförderung

Im November und Dezember 2016 übersandte das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung dem Rechnungshof die Entwürfe zur Neufassung von drei Förderrichtlinien. Der Rechnungshof nahm im Dezember 2016 zu drei Regelungen Stellung, die gleichlautend in allen Entwürfen zur Neufassung der Richtlinien vorgesehen waren:

1. Die Entwürfe legen fest, dass bei der Förderung der gewerblichen Wirtschaft mit einem öffentlichen Finanzierungsanteil von mehr als 50 Prozent „mindestens – soweit möglich – drei vergleichende Angebote von fachkundigen und leistungsfähigen Anbietern nach wettbewerblichen Gesichtspunkten einzuholen“ sind. Damit werden Zuwendungsempfänger der gewerblichen Wirtschaft – unabhängig von jeglichen Wertgrenzen – immer von förmlichen Vergabeverfahren befreit und dürfen Aufträge freihändig vergeben.

Diese völlige Freistellung von förmlichen Vergabeverfahren lehnt der Rechnungshof ab, weil er die Freihändige Vergabe nicht als gleichwertig ansieht. Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe belegen, dass insbesondere die Öffentliche Ausschreibung dem wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln Rechnung trägt.⁷⁰ Durch die einmalige, gleichzeitige Abgabefrist für alle Bieter und durch das Verbot zu verhandeln wird das Risiko von Absprachen, Manipulationen und Korruption deutlich besser begrenzt, als dies bei den anderen Verfahren möglich ist.

2. Nach den Entwürfen sind die vergaberechtlichen Regelungen – abweichend von Nr. 3.1 ANBest-P – nur anzuwenden, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendungen mehr als 100.000 Euro beträgt. Nr. 3.1 ANBest-P sieht die Anwendungspflicht vergaberechtlicher Regelungen ab einem Gesamtbetrag der Zuwendungen von 25.000 Euro vor. Der Rechnungshof stellte

⁷⁰ Vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom Mai 2005.

fest, dass die Entwürfe den Anwendungsbereich förmlicher Vergabeverfahren auch bei nicht gewerblichen Auftraggebern einschränken.

3. Das Ministerium beabsichtigte, alle drei Richtlinien rückwirkend zum 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen. Dies lehnte der Rechnungshof ab, da es für bereits im Jahr 2016 erteilte Bewilligungen nicht mehr möglich ist, die Richtlinien rückwirkend einzuhalten.

Den Einwand des Rechnungshofs gegen die völlige Freistellung der gewerblichen Wirtschaft von förmlichen Vergabeverfahren griff das Ministerium auf: Nach der überarbeiteten Regelung soll die Ausnahme von den förmlichen Vergabeverfahren nicht gelten, wenn der öffentliche Finanzierungsanteil des geförderten Vorhabens überwiegt. Einer solchen Regelung hatte der Rechnungshof bereits früher unter Zurückstellung seiner grundsätzlichen Bedenken zugestimmt, weil für den Zuwendungsempfänger bei überwiegender Eigenfinanzierung des Vorhabens ein Eigeninteresse bestehen dürfte, das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen.

Zu der Abweichung von Nr. 3.1 ANBest-P führte das Ministerium aus, dies sei auf Anregung und in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen als Vorgriff auf eine Überarbeitung der ANBest-P in die Richtlinien aufgenommen worden.

Alle drei Richtlinien wurden im Dezember 2016 veröffentlicht und rückwirkend zum 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt.

29 Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung – RiLiSE

Das Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz übersandte dem Rechnungshof im Dezember 2016 den Entwurf einer Neufassung der Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung – RiLiSE. Der Entwurf soll die Richtlinie in der Fassung vom 1. Juli 2008 (RiLiSE 2008) ersetzen. Der Rechnungshof nahm hierzu nach § 102 Abs. 3 LHO Stellung. Er merkte unter anderem Folgendes an:

1. Der Entwurf regelt, dass sich die Modernisierungs- oder Instandsetzungsförderung von Gebäuden beschränkt „auf die Ausgaben, die im Hinblick auf die Erhöhung des Gebrauchswertes und die Nutzungsdauer des Gebäudes ... wirtschaftlich vertretbar sind. Die Ausgaben dürfen nicht über den Ausgaben eines vergleichbaren Neubaus ... liegen.“

Die RiLiSE 2008 begrenzt die Modernisierungs- oder Instandsetzungsförderung auf 70 Prozent der Ausgaben für einen vergleichbaren Neubau.⁷¹ Mit der Neufassung soll die Fördergrenze auf 100 Prozent der Ausgaben für einen vergleichbaren Neubau angehoben werden.

Der Rechnungshof wies daraufhin, dass die Nutzungsdauer eines instandgesetzten Gebäudes regelmäßig deutlich unter der eines neu erstellten Gebäudes liegt. Außerdem müssen bei der Modernisierung und Instandsetzung eines bestehenden Gebäudes Gegebenheiten, wie z. B. der Grundriss, in Kauf genommen werden, die einer optimalen Nutzung für den vorgesehenen Zweck möglicherweise entgegenstehen. Er geht deshalb davon aus, dass die Förderung eines Neubaus regelmäßig einen größeren und nachhaltigeren Effekt hat als die Förderung einer Modernisierung oder Instandsetzung. Wird die Modernisierung oder Instandsetzung eines Gebäudes gefördert, das zu denselben Kosten auch hätte neu gebaut werden können, wird mit der Förderung nicht der maximal mögliche Erfolg erzielt. Die Förderung widerspricht dann dem Wirtschaftlich-

⁷¹ Für Gebäude, die wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung erhalten bleiben sollen, ist eine höhere Förderung vorgesehen.

keitsgrundsatz in § 7 Abs. 1 LHO. Deshalb bat der Rechnungshof, von der Änderung der Richtlinie an dieser Stelle abzusehen.

2. Die RiLiSE 2008 enthält folgende Regelung: „Dient die Gemeinbedarfseinrichtung nicht nur den Zielen der Gesamtmaßnahme der nachhaltigen Stadtentwicklung, sind die Kosten anteilig entsprechend ihres Beitrags zur Zielerfüllung förderfähig.“ Die Regelung wurde im Entwurf der Neufassung gestrichen. Dadurch könnten künftig Gemeinbedarfseinrichtungen auch dann vollständig gefördert werden, wenn sie überwiegend in einer Weise genutzt werden, die nicht der Förderung des Sanierungsgebiets dient. Hiergegen erhob der Rechnungshof Bedenken, weil er die Gefahr von Mitnahmeeffekten sieht: Gemeinbedarfseinrichtungen, die einen Nutzen weit über das Fördergebiet hinaus haben (z. B. Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Kinderkrippen), könnten gezielt in ein Fördergebiet gelegt werden, um dadurch eine Förderung der Einzelmaßnahme aus Mitteln der Städtebauförderung zu erhalten.

Der Rechnungshof bat daher, die Regelung der RiLiSE 2008 beizubehalten. Des Weiteren empfahl er, ergänzend zu regeln, wie der Anteil des Nutzens für das Fördergebiet realistisch ermittelt werden kann.

3. Der Entwurf sieht vor, die Zweckbindungsfristen zu kürzen, „da derart lange Fristen nicht der Realität der Stadtentwicklung entsprechen. Häufig werden aufgrund des strukturellen Wandels kurzfristige Nutzungsänderungen erforderlich.“

Die beabsichtigte Kürzung widerspricht dem Bestreben nach Nachhaltigkeit der Förderung, einer Zielsetzung, die in der Einleitung des Entwurfs hervorgehoben wird („Das Land Hessen sieht in der nachhaltigen städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung eine herausragende politische Aufgabe. ... Die nachhaltige städtebauliche Entwicklung ...“). Bereits die bisherige Zweckbindungsdauer von 25 Jahren liegt regelmäßig unter der zu erwartenden Nutzungsdauer von neu geschaffenen bzw. modernisierten Gebäuden und Anlagen. Dies gilt insbesondere für Gebäude, die den aktuellen energetischen Standards entsprechen. Die nun vorgesehenen Zweckbindungsfristen von 20 Jahren für Neubauten und 15 Jahren für

modernisierte und instandgesetzte Gebäude weichen grundlegend von den jeweiligen regelmäßigen Nutzungsdauern ab.

Der Rechnungshof verkennt nicht den strukturellen Wandel, der die Stadtentwicklung beeinflusst. Allerdings muss die sachgerechte und nachhaltige Planung einer Gesamtmaßnahme auch für die regelmäßige Nutzungsdauer der Einzelmaßnahmen Bestand haben. Er bat daher, von der Kürzung der Zweckbindungsfristen abzusehen.

Die neue RiLiSE soll voraussichtlich im Herbst 2017 veröffentlicht werden.

30 Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen

Der Rechnungshof nahm zum Entwurf der Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen Stellung. Mit der Korruptionsprävention hatte er sich bereits zuvor in zwei Prüfungen beschäftigt:

- Die Prüfung „Regelungen zur Korruptionsprävention“ mündete in die Bemerkungen 2014.⁷² Zu den wesentlichen Feststellungen zählte, dass eine Regelung zur Korruptionsprävention für die gesamte hessische Landesverwaltung fehlte und deshalb geschaffen werden sollte.
- Die Prüfung „Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei Behörden der Inneren Landesverwaltung und der Polizei“ fand Eingang in die Bemerkungen 2015.⁷³ Demnach sollten die Behörden ihre Anstrengungen zur Korruptionsprävention erhöhen.

Vorgesetzte haben nach dem nun vorliegenden Entwurf einer landesweiten Regelung zur Korruptionsprävention Anzeichen für Korruption nachzugehen und unverzüglich die Ansprechperson für Korruptionsprävention zu unterrichten. Der Rechnungshof regte an, eine Regelung aufzunehmen, nach welcher der Geheimschutzbeauftragte zu informieren ist, sofern sich der Verdacht gegen einen Geheimnisträger richtet. Der Geheimschutzbeauftragte könnte dann gewährleisten, dass die unter Korruptionsverdacht stehende Person keine weiteren Verschlussachen erhält.

Nach dem Entwurf kommen zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete als untersuchende Stellen die Ansprechperson für Korruptionsprävention sowie die mit Personal und Organisation befassten Stellen in Betracht. Der Rechnungshof empfahl, die für die Korruptionsprävention zuständige Organisationseinheit, in der Regel die Interne Revision, federführend als untersuchende Stelle zu bestimmen. Der Internen Revision obläge es sodann, in eigener Verantwortung weitere Stellen unterstützend hinzuzuziehen,

⁷² Bemerkungen 2014, S. 171 ff.

⁷³ Bemerkungen 2015, S. 201 ff.

so beispielsweise die Personalverwaltung oder die Organisationsreferate. Die Federführung der Internen Revision hält der Rechnungshof deshalb für geboten, weil sie aufgrund ihrer Kompetenzen fachlich für diese Rolle prädestiniert ist.

Die Ansprechperson für Korruptionsprävention ist dem Entwurf zufolge direkt der Dienststellenleitung zugeordnet. Sie unterliegt direkt deren Dienst- und Fachaufsicht. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass erhebliche Interessenkollisionen auftreten können, wenn die Ansprechperson für Korruptionsprävention im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht der Dienststellenleitung unterliegt. In diesem Fall ist nicht sichergestellt, dass dolose Handlungen konsequent verfolgt werden. Vor diesem Hintergrund kommt der Weisungsfreiheit der Ansprechperson für Korruptionsprävention Bedeutung zu. Der Rechnungshof bat, eine entsprechende Weisungsfreiheit in der künftigen Regelung vorzusehen. Weiterhin sollte sichergestellt werden, dass der Ansprechperson für Korruptionsprävention die notwendige Arbeitszeit und Unterstützung durch die Dienststellenleitung gewährt werden.

Zudem regte der Rechnungshof einen Erfahrungsaustausch der Ansprechpersonen für Korruptionsprävention innerhalb des jeweiligen Geschäftsbereichs an. Dieser Erfahrungsaustausch könnte jährlich unter Federführung des Ministeriums des Innern und für Sport stattfinden. Er sollte einem einheitlichen Sach- und Kenntnisstand, insbesondere zu den maßgeblichen Vorschriften sowie zu bewährten Methoden der Korruptionsprävention dienen.

Im Sinne einer praktikablen Rotation kann nach dem Entwurf die Verwendungsdauer in Einzelfällen überschritten werden. Der Rechnungshof erkannte das an, hielt aber in solchen Fällen eine besonders ausgeprägte Dienstaufsicht allein nicht für ausreichend. In solchen Fällen sollte überdies grundsätzlich das Mehraugenprinzip verwirklicht werden.⁷⁴ Der Rechnungshof empfahl, eine Handreichung zu erarbeiten, die Hilfestellungen bei der Umsetzung der Rotation⁷⁵ gibt.

⁷⁴ Vergleiche hierzu im Einzelnen: BMI Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

⁷⁵ Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen vom 10. Juni 2010 Az.: O 4 – 013 004/5.

Nach dem Entwurf ist bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen „in geeigneten Fällen“ eine Antikorruptionsklausel vorzusehen. Der Rechnungshof hielt die Formulierung „in geeigneten Fällen“ für zu unbestimmt. Er empfahl deshalb, Regelbeispiele zu benennen, bei denen nicht auf eine Antikorruptionsklausel verzichtet werden sollte. Aus seiner Sicht sind hier insbesondere Verträge über Bauleistungen und Rahmenverträge zu nennen. Er regte zudem an klarzustellen, dass es beispielsweise beim Abschluss fiskalischer Hilfsgeschäfte keiner Antikorruptionsklausel bedarf.

Der Rechnungshof riet weiterhin, im Zuge der Erarbeitung der Richtlinie die Aufnahme konkreter Pflichten zu erwägen. Zu denken ist etwa an eine Pflicht zur Offenlegung eines Interessenkonflikts, eine Pflicht zur Meldung von Beeinflussungsversuchen sowie an eine Pflicht, das bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main geführte Register vor Eintritt in Vertragsverhandlungen abzufragen. Zudem sollten Verstöße in allen Bereichen, in denen Fördermittel oder Aufträge vergeben werden, in einer Datenbank erfasst werden. Auffällige Häufungen könnten auf diese Weise erkannt und erforderlichenfalls sanktioniert werden.

Im Juni 2017 teilte das Ministerium des Innern und für Sport dem Vorsitzenden des Unterausschusses Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung in einem mit dem Rechnungshof abgestimmten Bericht mit, dass die Beteiligung der Ressorts, des nachgeordneten Bereichs sowie des Rechnungshofs an der Schaffung einer landesweiten Regelung zur Korruptionsprävention durchgeführt worden sei. Bei Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen sei festzustellen gewesen, dass bei den Ressorts hinsichtlich der Frage, welche Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu ergreifen seien, teilweise voneinander abweichende Auffassungen bestanden. Ergebnis einer Besprechung mit Vertretern des Rechnungshofs und der Ressorts sei, dass möglichst noch im Juni 2017 eine aus Vertretern aller Ressorts bestehende Arbeitsgruppe auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs der Richtlinie in Grundzügen einen Vorschlag für eine Regelung erarbeitet. Diese solle einen gemeinsamen Rahmen schaffen, der berücksichtigt, dass Maßnahmen für zu identifizierende Risikobereiche entwickelt werden, die eine gewisse Grundverbindlichkeit für die betroffenen Ressorts haben. Dabei solle auf bestehende eigene Strukturen der Ressorts Rücksicht genommen werden und deren eigene Ressortverantwortung

erhalten bleiben. Der von der Arbeitsgruppe erarbeitete Vorschlag solle so-
dann im Rahmen einer Sitzung auf Abteilungsleiterebene erörtert werden.

31 Vergabeverfahren Stadtbahn Europaviertel

Die Stadt Frankfurt baut derzeit eine U-Bahn-Linie in das Europaviertel. Die rund 2,7 km lange Strecke verläuft teilweise unterirdisch. Die Hauptbaumaßnahme besteht aus dem Rohbau des Tunnels für die unterirdisch verlaufende Strecke, dem Rohbau der unterirdischen Station Güterplatz und einer dazugehörigen Rampe. Vorhabenträgerin ist die Verkehrsgesellschaft Frankfurt GmbH (VGF).

Das Land Hessen bewilligte für die Baumaßnahme Fördermittel von insgesamt rund 157 Mio. Euro. Der im Zuwendungsbescheid enthaltene Finanzierungsplan bezifferte die Kosten der Gesamtmaßnahme auf rund 333 Mio. Euro. Nach Darstellung des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung handelt es sich um das derzeit größte kommunale Nahverkehrsvorhaben in Hessen.

Bevor das Ministerium den Zuwendungsbescheid erließ, wandte es sich nach Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen an den Rechnungshof. Beide Ministerien hatten im Jahr 2012 dem Rechnungshof zugesagt, künftige Förderentscheidungen an Sektorenauftraggeber daran zu binden, dass diese ihre Aufträge grundsätzlich in einem offenen Verfahren vergeben. Sektorenauftraggeber, die öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen, können bei einer entsprechenden Auflage im Zuwendungsbescheid abweichend von § 6 Abs. 1 Sektorenverordnung die Vergabeart (offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren) nicht frei wählen.

Das Ministerium bat den Rechnungshof, einer Ausnahme vom Vorrang des offenen Verfahrens für die Hauptbaumaßnahme des Förderprojekts „Stadtbahn Europaviertel“ zuzustimmen. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit auf das Für und Wider von Verhandlungsverfahren hingewiesen. Zwar bietet das Verhandlungsverfahren die Chance, vom technischen Know-how der Unternehmen zu profitieren: Unterbreiten die Bieter überzeugende Vorschläge, die von einem bestehenden Plan abweichen, so kann sich der öffentliche Auftraggeber diese zu Eigen machen und mit den anderen Bietern auf dieser veränderten Grundlage weiter verhandeln. Dem stehen aber erhebliche verfahrensimmanente Risiken gegenüber. Im Gegensatz zum offenen Verfah-

ren ist es dem Bieter möglich, sein Angebot sukzessive weiter zu verbessern. Er ist nicht gezwungen, sofort sein bestes Angebot abzugeben. Auch kann der Auftraggeber die Zahl der zu den Verhandlungen zugelassenen Bieter begrenzen, so dass der Wettbewerb unter Umständen beschränkt wird. Insbesondere bietet das Verhandlungsverfahren einen relativ geringen Schutz gegen Manipulationen. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass Angebote einzelner Bieter verbotenerweise an andere Bieter weitergeleitet werden.

Zwischen dem Ministerium, der Stadt Frankfurt, der VGF und dem Rechnungshof wurde die Frage kontrovers diskutiert, ob es im vorliegenden Fall gerechtfertigt wäre, den Hauptauftrag im Verhandlungsverfahren zu vergeben. Dabei hob die VGF insbesondere hervor, dass unterschiedliche Tunnelbohrtechniken zum Einsatz kommen könnten. Nur im Gespräch mit den anbietenden Unternehmen könne hierfür die optimale technische Lösung gefunden werden. Durch eine entsprechende Gestaltung des Verfahrens könnten die mit dem Verhandlungsverfahren verbundenen Risiken verringert werden.

Der Rechnungshof äußerte Zweifel an dieser Einschätzung der VGF. Gleichwohl hielt er nach Abwägung der vorgetragenen Argumente die Anwendung des Verhandlungsverfahrens in diesem Fall für vertretbar, wenn

- das Ministerium, ggf. vertreten durch die Fachverwaltung, das Vergabeverfahren aktiv begleitet, um einen fairen Wettbewerb und eine wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen zu sichern,
- mehr als drei Bieter am Verfahren beteiligt werden und
- für alle anderen Vergaben der Baumaßnahme „Stadtbahn Europaviertel“ grundsätzlich das offene Verfahren gewählt wird.

Das Ministerium ist dem gefolgt. Durch eine entsprechende Klausel im Zuwendungsbescheid erlaubte es dem Zuwendungsempfänger, die Hauptbaumaßnahme des Förderprojekts „Stadtbahn Europaviertel“ im Verhandlungsverfahren zu vergeben. Es beauftragte eine Anwaltskanzlei und ein Ingenieurbüro, das Verfahren zu begleiten.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Vorschläge aufgegriffen hat, insbesondere dass für alle anderen Vergaben der Baumaßnahme am

grundsätzlichen Vorrang des offenen Verfahrens festgehalten wurde. Er bedauert allerdings, dass das Verfahren nicht von Landesmitarbeitern begleitet wurde.

32 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung kommunalpolitischer Schulungen

Diese Richtlinie soll ab 2018 die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung kommunalpolitischer Schulungen regeln. Sie ersetzt die bisher geltenden Bewirtschaftungsgrundsätze. Hierzu bat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport den Rechnungshof um eine Stellungnahme.

In der Richtlinie führt das Ministerium allgemein aus, dass die kommunalpolitische Bildungsarbeit gefördert wird. Der Rechnungshof regte an, klar zu stellen, dass entsprechend dem Titel der Richtlinie ausschließlich kommunalpolitische Schulungen gefördert werden. Ebenso sollte das Ministerium verdeutlichen, dass Veranstaltungen zu parteipolitischen Zwecken und zur Fraktionsarbeit nicht gefördert werden.

Das Ministerium legt in der Richtlinie dar, dass Zuwendungen als institutionelle Förderung in Form von Festbetragsfinanzierungen bis zu einer Höhe von 90 Prozent der förderfähigen Ausgaben gewährt werden. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass eine institutionelle Förderung einer Dauerverpflichtung zur Förderung gleichkommt. Ansonsten wäre der Bestand der Einrichtung gefährdet. Zudem sei die fehlende Festlegung von Zielen problematisch. Denn dies führe dazu, dass eine Erfolgskontrolle von vornherein unmöglich ist, weil es an den Maßstäben hierfür fehle. Das Ministerium laufe somit Gefahr, bis zu 90 Prozent der Ausgaben zu fördern, ohne dass der Zuwendungsempfänger eine zweckentsprechende Mittelverwendung nachweist. Der Rechnungshof schlug dem Ministerium vor, Ziele für die kommunalpolitischen Schulungen festzulegen, deren Einhaltung es durch eine Erfolgskontrolle sicherstellen könne. Hierzu könnte es dem Zuwendungsempfänger beispielsweise eine bestimmte Anzahl durchzuführender Schulungen oder bestimmte zu schulende Inhalte vorgeben. Die Teilnehmer könnten punktuell über das in den Schulungen vermittelte Wissen befragt werden. Diese Befragungsergebnisse könnte sich das Ministerium stichprobenhaft vorlegen lassen.

Rechtlich unzulässig ist nach Auffassung des Rechnungshofs die nach der Richtlinie mögliche Gewährung von Abschlagszahlungen auf Zuwendungen, ohne dass dem Ministerium als Zuwendungsgeber ein entsprechender Antrag

vorliegt. Damit würde das Ministerium Abschlagszahlungen ohne erforderlichen Antrag sowie ohne gleichfalls erforderlichen (bestandskräftigen) Zuwendungsbescheid „auf Zuruf“ leisten. Dem steht Nr. 3.1 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO entgegen. Danach bedarf es für die Bewilligung einer Zuwendung grundsätzlich eines schriftlichen Antrags. Der Rechnungshof hat deshalb gebeten, die Zuwendung erst bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags sowie des gegebenenfalls daraus resultierenden bestandskräftigen Zuwendungsbescheids auszusahlen.

Das Ministerium hat die Empfehlungen weitgehend umgesetzt. Die Stellungnahme des Rechnungshofs führte zu einer Präzisierung der Richtlinie.

33 Erlass über die Stiftung einer Ehrenplakette des Landes Hessen zu Jubiläen von öffentlichen Feuerwehren und Feuerwehr-Fördervereinen

Der Hessische Ministerpräsident beabsichtigte, anlässlich 100-, 125- oder 150-jähriger Jubiläen eine Ehrenplakette für Freiwillige Feuerwehren zu stiften. Mit dieser Ehrenplakette sollten die langjährigen Verdienste der Feuerwehren anerkannt und gewürdigt werden.

In dem dazu durchgeführten Anhörungsverfahren wies der Rechnungshof unter anderem daraufhin, dass die Bezeichnung „Freiwillige Feuerwehr“ sowohl von den traditionellen Vereinen als auch den gemeindlichen Feuerwehr-Abteilungen in Anspruch genommen werde. Aufgrund gesetzlicher Regelung seit 1971 und ergänzt durch kommunale Satzungen wurden die Einsatzabteilungen, Jugendfeuerwehren, Ehren- und Altersabteilungen sowie ggf. Musikzüge der Freiwilligen Feuerwehren als unselbständige Einrichtungen in die jeweilige Gemeindeverwaltung integriert. Die Feuerwehrvereine sind seither rein privatrechtlich als Fördervereine bzw. als gesellschaftlicher Zusammenschluss der aktiven Feuerwehrangehörigen und ihrer Unterstützer tätig. Mittlerweile wurden auch früher eigenständige Orts- oder Stadtteilfeuerwehren in neuen gemeinsamen Abteilungen organisiert. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass der Erlassentwurf diese Differenzierung nicht berücksichtigt. Er regte an, die Adressaten der Ehrenplakette ausdrücklich zu benennen.

Das Ministerium griff diese Überlegungen des Rechnungshofs auf. Es konkretisierte seinen Erlassentwurf und sieht jetzt das jeweils frühere Gründungsdatum – entweder des Fördervereins oder der öffentlichen Feuerwehr – als maßgeblich an. Neben Freiwilligen Feuerwehren können nun auch Berufsfeuerwehren mit der Plakette geehrt werden.

D. Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

D. 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.

34 Neufestsetzung der Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz

Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO zur Prüfung „Leistungen an Flüchtlinge (Schwerpunkt: Erstattungen an die Kommunen für Flüchtlinge gemäß Landesaufnahmegesetz)“ vom 10. Dezember 2015

34.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte bei drei kreisfreien Städten und neun Landkreisen untersucht, ob die im Landesaufnahmegesetz vorgesehenen Pauschalen angemessen sind. Die Kommunen erhalten diese Pauschalen, wenn sie Flüchtlinge und andere ausländische Personen aufnehmen und unterbringen. Die Prüfung ergab unter anderem, dass die Kommunen für arbeitssuchende Flüchtlinge, die SGB II-Leistungen („Hartz IV“) beziehen, Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz erhalten, obwohl im Wesentlichen der Bund die Ausgaben für diesen Personenkreis trägt.

Aufgrund seiner Feststellungen beriet der Rechnungshof im Dezember 2015 den Landtag zum Thema „Erstattungen an die Kommunen für Flüchtlinge gemäß Landesaufnahmegesetz“. Er lieferte mit seiner Prüfung eine valide Datengrundlage für die politischen Entscheidungsträger.

34.2 Weitere Entwicklung

Das Land hat die Empfehlungen mit Wirkung zum 1. Januar 2016 im Landesaufnahmegesetz berücksichtigt und Erstattungsbeträge neu festgesetzt. Sie sind das einvernehmliche Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden über die Auskömmlichkeit der Pauschalen.

Seither gelten für Flüchtlinge, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und Leistungen nach Sozialgesetzbüchern beziehen, weitere niedrigere Pauschalen. Bezogen auf diesen Personenkreis hat der Rechnungshof anhand der im Zuge der Quartalsmeldungen für das zurückliegende Jahr tatsächlich abgerechneten Flüchtlinge Minderausgaben von rund 77,4 Mio. Euro errechnet.

34.3 Bewertung

Der Rechnungshof hat mit seinen Feststellungen aus der begleitenden Prüfung einen Beitrag zu einer sachgerechten Diskussion über die Angemessenheit der Pauschalen des Landes leisten können. Seine Hinweise und Empfehlungen hat der Landesgesetzgeber bei der Anpassung des Landesaufnahmegesetzes berücksichtigt. Damit konnte die Finanzkontrolle zu einem wirtschaftlicheren Einsatz von Haushaltsmitteln beitragen.

Zum 1. April 2016 richtete der Rechnungshof den Sondersenat „Flüchtlingswesen“ ein. Dieser soll eine koordinierte und zeitnahe Prüfung der für das Flüchtlingswesen eingesetzten Landesmittel gewährleisten. Ab März 2016 sind die Flüchtlingszahlen deutlich zurückgegangen und die mediale Berichterstattung über das Thema ist in den Hintergrund getreten. Dessen ungeachtet müssen die Entwicklungen und Entscheidungen der vergangenen Monate aufgearbeitet werden, um zukünftige Empfehlungen ableiten zu können. Dazu will der Rechnungshof einen Beitrag leisten.

35 Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn

Bemerkungen 2014, Nr. 24 – Einzelplan 07

35.1 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 Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung eine Zuwendung aus Mitteln der Tourismusförderung in Höhe von 3,2 Mio. Euro. Aus Mitteln des Denkmalschutzes wurden weitere 350.000 Euro zur Verfügung gestellt.

Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung für den Ausbau enthielt folgende Auflage: „Die historischen Geländer sind zu erhalten und zu sanieren“. Diese Auflage wurde in den Planfeststellungsbeschluss übernommen.

Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Geländer nicht saniert worden waren. Er wies auf den schlechten baulichen Zustand der Geländer hin und mahnte die Sanierung im Hinblick auf die Auflagen des Denkmalschutzes und die Verkehrssicherheit an.

Abbildung 35-1: Pfosten der historischen Geländer



Das Ministerium erklärte, die Denkmalschutzbehörden seien dauerhaft von der Auflage des Bescheids zurückgetreten, da die Substanz der Geländer nicht gefährdet sei. Die KommAG habe zugesichert, dass die Sanierung nachgeholt werde, sobald der technische Zustand der Geländer dies erfordere. Aus diesem Grund sehe das Ministerium keinen Anlass, auf eine zeitnahe Sanierung hinzuwirken.

Da der Rechnungshof an seiner Auffassung festhielt, bat das Ministerium die Denkmalschutzbehörde des Landes erneut um eine Prüfung. Diese habe als Ergebnis einer Besichtigung am 5. August 2016 ergeben, dass ein akuter Handlungsbedarf nicht bestehe.

35.2 Weitere Entwicklung

Vom 1. bis 25. August 2016 führte ein Ingenieurbüro eine nach DIN 1076 turnusmäßig erforderliche Brückenprüfung durch. Im Prüfbericht wurde der Zustand der Geländer wie folgt bewertet: Die Standsicherheit ist beeinträchtigt, eine Schadensbeseitigung mittelfristig erforderlich.

Im Frühjahr 2017 wurden die historischen Geländer mit Seilschlingen an der für den Betrieb der Draisinenbahn neu errichteten Absturzsicherung befestigt.

Abbildung 35-2: Gesicherte Pfosten der historischen Geländer



Im Prüfbericht wurde daraufhin nachgetragen, dass nach der Sicherung der Geländer eine durch Abrosten der Geländerpfostenfüße bedingte Verkehrsgefährdung nicht mehr vorliege.

35.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die KommAG die Verkehrsgefährdung beseitigt hat. Er bedauert allerdings, dass die historischen Geländer noch immer nicht saniert wurden. Eine Sanierung hätte sowohl die Verkehrsgefährdung behoben als auch die Auflagen des Planfeststellungsbeschlusses und des Zuwendungsbescheids erfüllt.

36 Prüfung „Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge“

Bemerkungen 2011, Teil II, Nr. 19 sowie

Bemerkungen 2013, Teil IV, Nr. 1

36.1 Sachverhalt

Versorgungsberechtigte Personen sind verpflichtet, den Bezug von Renten mitzuteilen. In seinen Bemerkungen 2011 hatte der Rechnungshof berichtet, dass Versorgungsberechtigte ihre Rentenbezüge in nahezu 500 Fällen nicht angezeigt hatten. Das Land zahlte deshalb überhöhte Versorgungsbezüge aus; der Rückforderungsanspruch belief sich 2013 auf über 3 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, regelmäßig Daten mit Rentenversicherungsträgern abzugleichen.

36.2 Weitere Entwicklung

2015 glich die Verwaltung Daten der Versorgung erneut mit der Rentenversicherung ab. Lediglich in 51 Fällen konnten noch zu hohe Auszahlungen in einem Umfang von 200.000 Euro festgestellt werden. Diese waren fast ausschließlich auf unterlassene Anzeigen der Versorgungsempfänger zurückzuführen.

36.3 Bewertung

Der empfohlene regelmäßige Datenabgleich mit Trägern der Rentenversicherung vermeidet Überzahlungen. Die Verwaltungspraxis hat sich verbessert. Das Verfahren hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.

E. Hinweise zu den Einzelplänen

37 Einzelplandarstellungen

37.1 Einleitung

Der Haushaltsplan setzt sich aus 14 Einzelplänen zusammen. Die nachstehenden Tabellen zeigen, wie sich Einnahmen und Ausgaben auf die Einzelpläne verteilen:

Einnahmen der Einzelpläne	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
01 – Hessischer Landtag	1,8	1,7	2,3
02 – Hessischer Ministerpräsident	5,8	4,3	2,7
03 – Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	836,8	1.281,8	1.053,0
04 – Hessisches Kultusministerium	191,1	195,2	199,6
05 – Hessisches Ministerium der Justiz	556,3	567,6	591,9
06 – Hessisches Ministerium der Finanzen	139,6	147,7	151,4
07 – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	839,4	827,4	876,6
08 – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	151,0	157,6	164,8
09 – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	279,5	327,2	380,3
10 – Staatsgerichtshof	0,0	0,0	0,0
11 – Hessischer Rechnungshof	0,1	0,3	0,0
15 – Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	584,0	655,9	676,1
17 – Allgemeine Finanzverwaltung	30.075,6	32.555,1	31.136,1
18 – Staatliche Hochbaumaßnahmen	62,5	63,4	56,4
Insgesamt	33.723,4	36.785,0	35.291,3

Ausgaben der Einzelpläne	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
01 – Hessischer Landtag	55,2	55,7	60,6
02 – Hessischer Ministerpräsident	83,6	80,3	83,5
03 – Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	2.405,6	2.906,4	2.723,9
04 – Hessisches Kultusministerium	5.066,7	5.030,4	5.182,5
05 – Hessisches Ministerium der Justiz	1.306,1	1.323,6	1.385,8
06 – Hessisches Ministerium der Finanzen	853,7	879,0	910,4
07 – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	1.362,7	1.363,7	1.445,0
08 – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	1.316,8	2.403,1	2.160,6
09 – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	741,8	785,5	866,7
10 – Staatsgerichtshof	0,9	0,9	1,0
11 – Hessischer Rechnungshof	22,8	21,6	23,1
15 – Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	2.801,5	2.879,2	2.953,2
17 – Allgemeine Finanzverwaltung	17.455,2	18.804,8	17.189,8
18 – Staatliche Hochbaumaßnahmen	251,0	251,0	305,1
Insgesamt	33.723,4	36.785,0	35.291,3

37.2 Einzelplan 01 – Hessischer Landtag

Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Einzelplan 01 weist die Einnahmen und Ausgaben des Landesparlaments und seiner Verwaltung (Kapitel 01 01) sowie des Hessischen Datenschutzbeauftragten als eigene unabhängige oberste Landesbehörde (Kapitel 01 03) aus.

Rechtsstellung und Aufgaben des Landtags sind im Wesentlichen in der Landesverfassung festgelegt. Außer dem Präsidium, dem Ältestenrat und dem Hauptausschuss bestehen zur Vorberatung der Vorlagen, über die der Landtag zu beschließen hat, zehn Fachausschüsse mit mehreren Unterausschüssen.

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

Die Verwaltung des Landtags obliegt dem Landtagspräsidenten, der hierbei mit dem Präsidium zusammenwirkt. Er bedient sich zur Erledigung der Verwaltungsaufgaben der Kanzlei des Landtags als oberster Landesbehörde.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	2,1	1,8	-0,3	2,1	1,7	-0,5	2,3
Ausgaben (Mio. Euro)	57,2	55,2	-2,0	59,3	55,7	-3,6	60,6
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-55,1	-53,3	1,7	-57,2	-54,0	3,2	-58,3
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,0 %	0,0 %		0,0 %	0,0 %		0,0 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	0,2 %	0,2 %		0,2 %	0,2 %		0,2 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	238,0			236,5			249,5
<i>davon Beamte</i>	124,5			123,5			133,5
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	113,5			113,0			116,0
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal ⁷⁶	0,2 %			0,2 %			0,2 %

Besonderheiten

Keine

37.3 Einzelplan 02 – Hessischer Ministerpräsident

Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Ministerpräsident übt die ihm aufgrund der Verfassung des Landes Hessen und durch Gesetz zustehenden Rechte aus. Er bedient sich zur Führung seiner Geschäfte der Staatskanzlei sowie der Landesvertretung in Berlin. In der Staatskanzlei werden zudem die laufenden Geschäfte der Landesregierung geführt.

⁷⁶ Der Gesamthaushalt Personal umfasst veranschlagte Stellen für planmäßige Beamte und Richter, Beamte auf Widerruf und nichtbeamtete Kräfte einschließlich der für Landesbetriebe ausgewiesenen Stellen. Nicht enthalten sind Stellen der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt und der Technischen Universität Darmstadt.

Unmittelbar nachgeordnet sind

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

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	2,6	5,8	3,1	2,6	4,3	1,8	2,7
Ausgaben (Mio. Euro)	83,8	83,6	-0,2	82,5	80,3	-2,3	83,5
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-81,1	-77,8	3,3	-80,0	-75,9	4,0	-80,8
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,0 %	0,0 %		0,0 %	0,0 %		0,0 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	0,3 %	0,2 %		0,2 %	0,2 %		0,2 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	655,5			657,5			660,5
<i>davon Beamte</i>	237,5			239,5			246,5
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	418,0			418,0			414,0
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	0,5 %			0,5 %			0,4 %

Besonderheiten

Der Soll-Zuschuss im Jahr 2015 betrug insgesamt 81,8 Mio. Euro, da noch Haushaltsreste aus dem Vorjahr in Höhe von 0,7 Mio. Euro vorhanden waren. Der Ist-Zuschuss belief sich auf insgesamt 78,2 Mio. Euro, nachdem 0,4 Mio. Euro der Haushaltsreste wieder verwendet wurden.

37.4 Einzelplan 03 – Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium ist zuständig für:

- polizeiliche Kriminalprävention und -repression,
- Sportförderung,
- Brand- und Katastrophenschutz,
- zivile Verteidigung,

- kommunale Angelegenheiten,
- Grundsatzfragen der allgemeinen Verwaltungs- und Behördenorganisation,
- E-Government (Verwaltungsautomation) und
- Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	622,8	836,8	213,9	910,7	1.281,8	371,0	1.053,0
Ausgaben (Mio. Euro)	2.224,9	2.405,6	180,6	2.553,6	2.906,4	352,8	2.723,9
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-1.602,1	-1.568,8	33,3	-1.642,9	-1.624,6	18,2	-1.670,9
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	1,9 %	2,5 %		2,6 %	3,5 %		3,0 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	6,7 %	7,1 %		7,2 %	7,9 %		7,7 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	24.673,5			25.858,0			26.175,5
<i>davon Beamte</i>	19.387,0			20.007,0			20.634,0
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	5.286,5			5.851,0			5.541,5
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	17,1 %			17,8 %			17,8 %

Besonderheiten

- Mit 1.079,8 Mio. Euro entfielen 44,9 Prozent auf Personalausgaben (Ist 2015). Die Personalausgaben 2016 betragen 1.120,1 Mio. Euro (Ist); dies entsprach einem Anteil von 38,5 Prozent.
- Mit rund 798,8 Mio. Euro entfielen 74,0 Prozent der Personalausgaben auf Polizeibehörden (Ist 2015; diese Ausgaben stiegen 2016 auf rund 829,3 Mio. Euro (Ist) an, während der Anteil an den Gesamtpersonalausgaben des Einzelplans bei 74,0 Prozent verblieb).
- 75,1 Prozent der Stellen des Einzelplans waren 2015 für die Polizeibehörden ausgebracht, der Anteil sank 2016 auf 73,0 Prozent.
- Seit 2014 stieg die Zahl der Stellen bei den Polizeibehörden um rund 1.000 an.

37.5 Einzelplan 04 – Hessisches Kultusministerium

Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium nimmt zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben in der Bildungspolitik wahr. Diese Aufgaben umfassen das öffentliche Schulwesen sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften. Das Ministerium erbringt auch Leistungen für Schulen in freier Trägerschaft.

Daneben regelt es Kirchenangelegenheiten, darunter den Vollzug der Staatskirchenverträge, und fördert Religionsgemeinschaften.

Zum Geschäftsbereich zählen insbesondere:

- die Schulen,
- die Staatlichen Schulämter und
- die Hessische Lehrkräfteakademie.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	186,1	191,1	5,0	184,4	195,2	10,8	199,6
Ausgaben (Mio. Euro)	5.098,5	5.066,7	-31,8	5.090,5	5.030,4	-60,2	5.182,5
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-4.912,4	-4.875,6	36,7	-4.906,1	-4.835,2	70,9	-4.982,8
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,6 %	0,6 %		0,5 %	0,5 %		0,6 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	15,4 %	15,0 %		14,4 %	13,7 %		14,7 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	62.225,5			62.456,0			63.584,0
<i>davon Beamte</i>	60.726,0			60.961,0			62.124,0
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	1.499,5			1.495,0			1.460,0
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	43,1 %			42,9 %			43,2 %

Besonderheiten

Die Personalausgaben waren mit 3.056,0 Mio. Euro (Ist) der größte Ausgabeposten des Einzelplans im Jahr 2016. Sie entsprachen 60,8 Prozent der Ge-

samtausgaben des Einzelplans und 34,2 Prozent der Personalausgaben des gesamten Landeshaushalts 2016.

Die Personalausgaben des Einzelplans lagen im Jahr 2016 um 11,3 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2015. Der größte Teil (2.878,6 Mio. Euro) entfiel auf den Buchungskreis Schulen.

37.6 Einzelplan 05 – Hessisches Ministerium der Justiz

Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium der Justiz ist zuständig für die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips und die Schaffung von Rechtssicherheit. Es nimmt die rechtsförmliche Prüfung der Gesetzesentwürfe vor. Daneben ist es verantwortlich für das juristische Ausbildungs- und Prüfungswesen. Zu seinen Aufgaben gehört die Steuerung der nachgeordneten Verwaltungen einschließlich der Dienst- und Fachaufsicht.

Der Geschäftsbereich des Ministeriums gliedert sich in die Ordentliche Gerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaften, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Finanzgericht, die Informationstechnikstelle der hessischen Justiz sowie den Justizvollzug.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	532,5	556,3	23,9	545,0	567,6	22,6	591,9
Ausgaben (Mio. Euro)	1.300,4	1.306,1	5,7	1.323,2	1.323,6	0,5	1.385,8
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-768,0	-749,8	18,2	-778,2	-756,0	22,2	-793,9
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	1,6 %	1,6 %		1,5 %	1,5 %		1,7 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	3,9 %	3,9 %		3,7 %	3,6 %		3,9 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	14.792,5			14.636,0			14.721,0
<i>davon Beamte</i>	8.970,0			8.940,5			9.196,0
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	5.822,5			5.695,5			5.525,0
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	10,2 %			10,1 %			10,0 %

Besonderheiten

Größter Ausgabeposten sind die Personalausgaben mit rund 618,6 Mio. Euro (Soll 2017).

Daneben sind die Verfahrenseinnahmen und -ausgaben von Bedeutung. Sie sind aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, der richterlichen Unabhängigkeit und des Legalitätsprinzips weitgehend nicht steuerbar. Im Jahr 2015 betragen beispielsweise in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit die Erträge im Verfahrensbereich rund 401 Mio. Euro, die Aufwendungen rund 276 Mio. Euro.

37.7 Einzelplan 06 – Hessisches Ministerium der Finanzen

Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium der Finanzen ist hauptsächlich zuständig für

- die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik,
- das Beteiligungs- und Immobilienmanagement
- die zentralen Beschaffung sowie
- die Bereitstellung der IT-Dienstleistungen für die Landesverwaltung.

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums zählen

- die Steuerverwaltung,
- die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung,
- der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen und
- das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	
Einnahmen (Mio. Euro)	167,6	139,6	-28,0	146,5	147,7	1,2	151,4
Ausgaben (Mio. Euro)	879,8	853,7	-26,1	894,2	879,0	-15,1	910,4
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-712,2	-714,1	-1,9	-747,7	-731,3	16,4	-758,9
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,5 %	0,4 %		0,4 %	0,4 %		0,4 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	2,7 %	2,5 %		2,5 %	2,4 %		2,6 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	14.155,5			14.063,0			14.069,0
<i>davon Beamte</i>	9.939,5			9.937,5			10.115,5
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	4.215,5			4.125,5			3.953,5
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal ⁷⁷	9,8 %			9,7 %			9,6 %

Besonderheiten

2015 entfielen 84,5 Prozent der Ausgaben (721 Mio. Euro) und 76,0 Prozent der Stellen (10.774 Stellen) auf die Steuerverwaltung.

Der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen entstand zum 1. Januar 2016 durch die Fusion der Landesbetriebe Hessisches Baumanagement und Hessisches Immobilienmanagement. Er übernimmt als Nachfolger alle Aufgaben und Zuständigkeiten der fusionierten Landesbetriebe.

Zuschuss/Überschuss an Landesbetriebe (Mio. Euro)	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Hess. Baumanagement	-6,8	-6,5	0,3				
Hess. Immobilienmanagement	44,1	35,0	-9,1				
Bau und Immobilien Hessen				13,3	15,4	2,0	15,7

⁷⁷ Stellen der Landesbetriebe waren bisher in den Wirtschaftsplänen abgebildet. Ab 2017 werden sie in das Zählwerk des Haushalts aufgenommen.

37.8 Einzelplan 07 – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium ist für die Bereiche Wirtschaftspolitik und -förderung, Verkehr, Energie sowie Landesentwicklung zuständig.

Darüber hinaus übt das Ministerium

- die Staatsaufsicht u. a. über die Industrie- und Handelskammern,
- die Fachaufsicht u. a. über kommunale Zusatzversorgungskassen und
- die Rechtsaufsicht über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

aus.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	769,7	839,4	69,7	818,7	827,4	8,6	876,6
Ausgaben (Mio. Euro)	1.302,3	1.362,7	60,4	1.368,2	1.363,7	-4,5	1.445,0
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-532,6	-523,3	9,3	-549,5	-536,3	13,1	-568,4
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	2,3 %	2,5 %		2,3 %	2,2 %		2,5 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	3,9 %	4,0 %		3,9 %	3,7 %		4,1 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	5.652,5			5.545,0			5.516,0
<i>davon Beamte</i>	1.663,5			1.655,5			1.656,5
<i>davon Tarifbeschäftigte*</i>	3.989,0			3.889,5			3.859,5
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	3,9 %			3,8 %			3,7 %

* Inklusive der Tarifbeschäftigten des Landesbetriebs Staatliche Technische Überwachung (TÜH), bis zum Jahr 2016 im Wirtschaftsplan veranschlagt.

Besonderheiten

Im Jahr 2015 betrug der Anteil der Bundesmittel an den gesamten Einnahmen des Einzelplans 81,4 Prozent (683 Mio. Euro) gegenüber 86,1 Prozent (712 Mio. Euro) im Jahr 2016. Die EU-Mittel sanken von 7,6 Prozent (2015) auf 1,6 Prozent (2016). Der größte Anteil an den Ausgaben des Einzelplans entfiel auf das Kapitel 07 15 (Allgemeine Bewilligungen Verkehr) mit 40,9 Pro-

zent (2015) und 44 Prozent (2016). Maßgeblich waren hierbei die Fördermittel für die Verkehrsverbände.

Zusätzlich zum Einzelplan 07 verwaltete das Ministerium im Einzelplan 17 Fördermittel der Kapitel 17 30 (Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung) und 17 52 (Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden). Die Ausgaben stellten sich wie folgt dar:

Kapitel	2015	2016
	Ist-Ausgaben (Mio. Euro)	Ist- Ausgaben (Mio. Euro)
17 30	148,8	148,4
17 52	102,9	103,0

37.9 Einzelplan 08 – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

Aufgaben und Geschäftsbereich

Dem Ministerium wurden im Jahr 2014 die Aufgaben Integration, Migration und Zuwanderung übertragen. Einzige unmittelbar nachgeordnete Einrichtung ist das Hessische Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen. Die Aufgaben des Ressorts werden in weiten Teilen von den Regierungspräsidien wahrgenommen. Das Personal wird aus dem Einzelplan 03 finanziert.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	132,5	151,0	18,4	146,6	157,6	11,0	164,8
Ausgaben (Mio. Euro)	1.133,1	1.316,8	183,7	1.928,9	2.403,1	474,3	2.160,6
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-1.000,6	-1.165,8	-165,3	-1.782,3	-2.245,6	-463,2	-1.995,8
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,4 %	0,4 %		0,4 %	0,4 %		0,5 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	3,4 %	3,9 %		5,5 %	6,5 %		6,1 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	416,0			443,5			441,5
<i>davon Beamte</i>	264,0			285,5			284,5
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	152,0			158,0			157,0
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	0,3 %			0,3 %			0,3 %

Besonderheiten

Die Gesamtausgaben des Jahres 2016 lagen um 24,6 Prozent über dem veranschlagten Wert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die wiederum gestiegenen Leistungen für Flüchtlinge und Asylbewerber. Die Ausgaben im Einzelplan für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen sowie von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen erhöhten sich von 157,3 Mio. Euro im Jahr 2014 über 592,1 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 1.627,3 Mio. Euro im Jahr 2016.

Das Ressort bewirtschaftet im Einzelplan 17 die Ausgaben für Krankenhausfinanzierung und Kinderbetreuung mit insgesamt rund 700 Mio. Euro jährlich und verwaltet die Bundesmittel für Grundsicherung, die sich im Jahr 2016 auf rund 800 Mio. Euro belaufen.

37.10 Einzelplan 09 – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Aufgaben und Geschäftsbereich

Zu den Aufgaben zählen die Bereiche:

- Abfallwirtschaft, Immissions- und Strahlenschutz,

- Wasser und Boden,
- Klimaschutz, nachhaltige Stadtentwicklung, biologische Vielfalt,
- Verbraucherschutz, Lebensmittelüberwachung, Tierschutz- und Veterinärwesen,
- Wald und nachhaltige Forstwirtschaft,
- Landwirtschaft.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	2017
Einnahmen (Mio. Euro)	328,4	279,5	-48,8	356,2	327,2	-29,0	380,3
Ausgaben (Mio. Euro)	785,3	741,8	-43,5	822,1	785,5	-36,6	866,7
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-457,0	-462,3	-5,3	-465,9	-458,3	7,6	-486,5
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	1,0 %	0,8 %		1,0 %	0,9 %		1,1 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	2,4 %	2,2 %		2,3 %	2,1 %		2,5 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	4.129,5			4.036,0			4.032,5
<i>davon Beamte</i>	1.681,0			1.628,5			1.633,5
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	2.448,5			2.407,5			2.399,0
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	2,9 %			2,8 %			2,7 %

Besonderheiten

Der Haushaltsplan enthält für Landesbetriebe nur den Zuschussbedarf. Die Wirtschaftspläne weisen für die drei großen Landesbetriebe aufgrund unterschiedlicher Aufgabenstellungen folgende Aufwands-Deckungs-Quoten aus:

Landesbetriebe in Mio. Euro	2015 (Ist)			2016 (Ist)		
	Aufwand	Produkt- abgeltung	Quote	Aufwand	Produkt- abgeltung	Quote
Landwirtschaft Hessen	33,9	30,0	88,5 %	35,0	30,5	87,1 %
Hessisches Landeslabor	33,9	28,2	83,2 %	33,7	28,4	84,3 %
Hessen-Forst	210,0	45,1	21,5 %	206,2	46,8	22,7 %

Die zusammenfassenden Stellenübersichten des Haushaltsplans erfassen das Tarifpersonal der Landesbetriebe erst seit 2017. Einschließlich des Per-

sonals der Landesbetriebe (3.068 Stellen in 2017) sehen die Haushaltspläne seit 2015 rund 2,3 % weniger Stellen vor.

37.11 Einzelplan 10 – Staatsgerichtshof

Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Staatsgerichtshof ist ein Verfassungsorgan des Landes Hessen mit Sitz in Wiesbaden. Er besteht aus elf vom Landtag gewählten Mitgliedern, von denen fünf Berufsrichter sein müssen.

Er entscheidet nach Art. 131 der Verfassung des Landes Hessen über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Verletzung der Grundrechte, bei Anfechtungen des Ergebnisses einer Volksabstimmung, über Verfassungsstreitigkeiten sowie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	1,0	0,9	-0,1	1,0	0,9	-0,1	1,0
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-1,0	-0,8	0,1	-1,0	-0,9	0,1	-1,0
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,0 %	0,0 %		0,0 %	0,0 %		0,0 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	0,0 %	0,0 %		0,0 %	0,0 %		0,0 %
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	2,0			2,0			2,0
<i>davon Beamte</i>	2,0			2,0			2,0
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	0,0			0,0			
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	0,0 %			0,0 %			0,0 %

Besonderheiten

Zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte kann sich der Staatsgerichtshof der Einrichtungen und personellen Unterstützung des Geschäftsbereichs des

Hessischen Ministeriums der Justiz bedienen. Der Stellenplan weist deshalb lediglich zwei Planstellen für Beamte des höheren Dienstes aus.

37.12 Einzelplan 11 – Hessischer Rechnungshof

Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Geschäftsbereich des Hessischen Rechnungshofs leistet durch seine externe Finanzkontrolle einen Beitrag, eine nachhaltige Haushalts- und Wirtschaftsführung zu ermöglichen. Dabei setzt sich die Finanzkontrolle aus Prüfungen und Beratungen zusammen, die an den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit ausgerichtet sind.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt durch die Behörden

- „Hessischer Rechnungshof“
- „Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“
- „Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs“ (nachgeordneter Bereich)

und

- den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs in seiner weiteren Funktion als „Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	22,7	22,8	0,1	23,0	21,6	-1,4	23,1
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-22,7	-22,7	0,0	-23,0	-21,3	1,7	-23,1
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,0 %	0,0 %		0,0 %	0,0 %		0,0
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	0,1 %	0,1 %		0,1 %	0,1 %		0,1
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	229,5			226,5			227,5
<i>davon Beamte</i>	186,0			186,0			188,0
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	43,5			40,5			39,5
Stellenanteil am Gesamt- haushalt Personal	0,2 %			0,2 %			0,2 %

Besonderheiten

Größte Ausgabeposten im Einzelplan 11 im Haushaltsjahr 2016:

- Personalausgaben - 12,9 Mio. Euro.
Entspricht 59,9 Prozent der Ausgaben des Einzelplans 11.
- Besondere Finanzierungsausgaben - 3,9 Mio. Euro.
Entspricht 18,2 Prozent der Ausgaben des Einzelplans 11.
- Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen - 3,2 Mio. Euro.
Entspricht 14,7 Prozent der Ausgaben des Einzelplans 11.

37.13 Einzelplan 15 – Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist für das Hochschulwesen, die staatlichen Archive, die staatlichen Museen und Kunstsammlungen, die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten, das Landesamt für Denkmalpflege sowie die Staatstheater zuständig. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählt die Förderung von Wissenschaft und Kunst.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	587,2	584,0	-3,2	627,4	655,9	28,4	676,1
Ausgaben (Mio. Euro)	2.888,2	2.801,5	-86,6	2.944,9	2.879,2	-65,7	2.953,2
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-2.300,9	-2.217,5	83,4	-2.317,5	-2.223,3	94,2	-2.277,1
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	1,8 %	1,7 %		1,8 %	1,8 %		1,9
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	8,7 %	8,3 %		8,3 %	7,8 %		8,4
Personal	Soll			Soll			Soll
Gesamt (Anzahl)	17.223,5			17.330,0			17.501,0
<i>davon Beamte</i>	4.003,0			3.993,5			4.134,5
<i>davon Tarifbeschäftigte</i>	13.220,5			13.336,5			13.366,5
Stellenanteil am Gesamthaus- halt Personal	11,9 %			11,9 %			11,9 %

Besonderheiten

Zuschuss an Landesbetrieb (Mio. Euro)	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Archivschule Marburg	-0,4	-0,4	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3

Der größte Anteil der Einnahmen sind Bewilligungen des Bundes. Zu nennen ist insbesondere die gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder nach Artikel 91b GG, der Hochschulpakt 2020 und die Ausbildungsförderung. Hieraus erzielt das Land im Jahr 2017 Soll-Einnahmen von insgesamt 517,6 Mio. Euro.

Die bedeutendsten Ausgaben sind die Personalausgaben. Die angegebenen Stellen umfassen nicht die Stellen der Goethe-Universität Frankfurt (Gesamt-Anzahl 2017: 5.439,5) und der Technischen Universität Darmstadt (Gesamt-Anzahl 2017: 4.243).

Baumaßnahmen werden grundsätzlich im Einzelplan 18 veranschlagt. Die Technische Universität Darmstadt verfügt im Rahmen der ihr übertragenen Bauautonomie über ein eigenes Baubudget. Sie erhält für Baumaßnahmen und Geräteinvestitionen jährlich 21 Millionen Euro Landesmittel als Zuweisung zur eigenen Verwaltung.

37.14 Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung

Aufgaben und Geschäftsbereich

In diesem Einzelplan werden die nicht einem Ressorthaushalt zugeordneten Mittel ausgebracht. Er enthält insbesondere die Steuereinnahmen sowie die Einnahmen und Ausgaben des Schuldendienstes. Des Weiteren werden die Finanzierungsvorgänge zwischen Bund und Ländern (Länderfinanzausgleich) sowie zwischen Land und Kommunen (Kommunaler Finanzausgleich) abgebildet. Schließlich sind die Kreditmarktmittel des Landes in Kapitel 17 01 zentral veranschlagt.

Kennzahlen

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	29.728,1	30.075,6	347,5	31.587,0	32.555,1	968,1	31.136,1
Ausgaben (Mio. Euro)	16.978,2	17.455,2	477,0	17.981,2	18.804,8	823,6	17.189,8
Überschuss (Mio. Euro)	12.749,9	12.620,4	-129,5	13.605,8	13.750,3	144,6	13.946,3
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	89,8 %	89,2 %		89,3 %	88,5 %		88,2 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	51,3 %	51,8 %		50,8 %	51,1 %		48,7 %

Besonderheiten

Bei den Ausgaben bilden die Versorgungsbezüge der Pensionäre und Beihilfe einen Schwerpunkt.

37.15 Einzelplan 18 – Staatliche Hochbaumaßnahmen

Aufgaben und Geschäftsbereich

Im Einzelplan 18 sind die Staatlichen Hochbaumaßnahmen des Landes Hessen veranschlagt. Ausgenommen hiervon sind die Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke, der baulichen Anlagen und der Erstausrüstung mit Gerät. Sie sind in den Einzelplänen der Ressorts ausgewiesen. Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter sind in den jeweiligen Produkten veranschlagt. Sie sind in den Ausgabeansätzen der betreffenden Baumaßnahmen enthalten. Die Bundesmittel zugunsten des Hochschulbaus werden zentral im Produkt 09 „Bauten Hochschulen allgemein“ vereinnahmt.

Der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen nimmt die operativen Aufgaben im Bereich des staatlichen Hochbaus wahr.

Kennzahlen

Als Kennzahlen zur Leistungswirkung werden die Verausgabungsquote und der Baufortschritt bestimmt. Kennzahlen zur Finanzwirtschaft sind die Anzahl der Nachträge und die Mehrkosten.

Finanzdaten	2015			2016			2017
	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll	Ist	Ist – Soll	Soll
Einnahmen (Mio. Euro)	60,3	62,5	2,2	60,3	63,4	3,1	56,4
Ausgaben (Mio. Euro)	364,6	251,0	-113,6	314,9	251,0	-63,9	305,1
Zuschuss (Mio. Euro) [Unterdeckung]	-304,3	-188,5	115,9	-254,6	-187,6	67,1	-248,7
Einnahmenanteil am Gesamthaushalt	0,2 %	0,2 %		0,2 %	0,2 %		0,2 %
Ausgabenanteil am Gesamthaushalt	1,1 %	0,7 %		0,9 %	0,7 %		0,9 %

Besonderheiten

Soweit Maßnahmen als Public-Private-Partnership-Projekte realisiert werden sollen, werden diese wie Landes- bzw. Hochschulbaumaßnahmen – jedoch ohne Wertansatz – gezeigt. Die aus den künftigen Mietzahlungen entstehenden Verpflichtungen werden in den Einzelplänen der jeweiligen Nutzer veranschlagt.

Dieser Bericht ist erhältlich bei:
Hessischer Rechnungshof
Büro der Leitung und Presse
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

Tel.: (0 61 51) 3 81- 1 17
Fax: (0 61 51) 3 81- 2 46
E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de
Internet: www.rechnungshof-hessen.de

Druck: Ph. Reinheimer GmbH
64283 Darmstadt

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

Die in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 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 Haushaltsrechnungen sind damit festgestellt (Artikel 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 1. August 2017


Dr. Wallmann


Bantzer


Doetschmann


Dr. Nowak


Dr. Breidert


Brillmann


Balk


Dr. Keilmann

