



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2015

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 6. Juni 2016

19. Wahlperiode

Drucksache 19 / 3328
Ausgegeben am 17. Juni 2016

Verschuldungskennzahlen	2013 Ist Mio. Euro	2014 Ist Mio. Euro
Nettokreditaufnahme	1 030,0	890,0
Finanzierungsdefizit	498,5	666,1
Haushaltsschulden	42 422,6	43 260,8
Pro-Kopf-Verschuldung in Euro	6 734,5	7 305,2

Strukturdaten		2013 Ist	2014 Ist
Personalausgaben / Einwohner	unbereinigt	1 387,3€	1 430,7€
	bereinigt	1 561,5€	1 603,8€
Zins-Steuer-Quote*	unbereinigt	7,9 %	7,1 %
	bereinigt	8,0 %	7,2 %
Personal-Ausgaben-Quote**	unbereinigt	39,4 %	39,6 %
	bereinigt	44,5 %	44,5 %
Zins-Ausgaben-Quote**	unbereinigt	6,0 %	5,5 %
	bereinigt	6,0 %	5,5 %
Investitions-Ausgaben-Quote**	unbereinigt	9,2 %	8,5 %
	bereinigt	10,1 %	9,3 %

* Steuereinnahmen nach LFA

** Bereinigte Ausgaben ohne LFA

Kennzahlen Gesamtabschluss des Landes	2013 Mio. Euro	2014 Mio. Euro
Bilanzsumme	123 556,5	129 336,4
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	87 346,4	90 218,9
Jahresergebnis	-6 092,2	-2 872,4

Bemerkungen 2015

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2014)

Darmstadt, den 21. April 2016

Vorwort

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen führten im Berichtsjahr 2014 zu weiter ansteigenden Steuereinnahmen. Obwohl diese mit 18.536 Mio. Euro einen neuen Höchststand verzeichneten, wurden sie nicht zur Reduzierung der Neuverschuldung oder zum Abbau von Schulden genutzt. Die Haushaltsschulden des Landes wiesen im Gegenteil zum Ende des Jahres mit 43.261 Mio. Euro einen neuen Höchststand auf.

Mit den vorliegenden Bemerkungen 2015 gibt der Hessische Rechnungshof erneut Hinweise und Empfehlungen für eine erfolgreiche Konsolidierung des Landeshaushalts. Das untersuchte Spektrum reicht dabei von der Verpachtung von Flächen für Windkraftanlagen bis zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“. Um den mit der Schuldenbremse in Hessen eingeschlagenen Abbaupfad einzuhalten und den Landeshaushalt nachhaltig zu konsolidieren, ist es notwendig, konsequent die wahrgenommenen Aufgaben kritisch zu hinterfragen. Die dabei identifizierten Potenziale ermöglichen es, die Verwaltungsprozesse wirtschaftlicher zu gestalten, die Kosten des Verwaltungshandelns zu minimieren und gegebenenfalls zusätzliche Erlöse zu generieren. Im Fokus des Rechnungshofs stehen aber auch Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit des Verwaltungshandelns. Im vorliegenden Bericht haben wir daher insbesondere auch die Themen „Korruptionsprävention“ und „IT-Sicherheit“ untersucht.

Der Hessische Rechnungshof hat im letzten Jahr auf aktuelle Ereignisse reagiert und sein Aufgabenspektrum ergänzt. Zum einen unterstützt der Präsident des Hessischen Rechnungshofs in seiner Eigenschaft als Landesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung seit Mitte des Jahres 2015 die Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen. Bis Mitte April 2016 fanden 20 Beratungsgespräche statt; 44 weitere Kommunen hatten Interesse an einer Beratung geäußert. Zum anderen hat der Rechnungshof zum 1. April 2016 einen Sondersenat „Flüchtlingswesen“

eingrichtet. Ziel des Sondersenats ist es, durch eine zeitnahe Prüfung der für das Flüchtlingswesen eingesetzten Landesmittel Transparenz zu schaffen. Außerdem sollten die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung bei ihrer Entscheidung hinsichtlich der Mittelverwendung unterstützt werden.

Mit diesem Jahresbericht kommt der Rechnungshof seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren. Die Bemerkungen 2015 wären ohne die fachliche Kompetenz und das Engagement aller am Verfahren Beteiligten nicht möglich gewesen. Ich danke allen für die vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit.

Darmstadt, im April 2016



Dr. Walter Wallmann

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	13
0 Vorbemerkung	15
 Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art	
1 Haushaltsrechnung 2014	21
1.1 Verfassungs- und Gesetzeskonformität	22
1.2 Entwicklung der Einnahmen	45
1.3 Entwicklung der Ausgaben	62
2 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2014	85
2.1 Analyse des Gesamtabchlusses	85
2.2 Regelungsrahmen zum Gesamtabschluss	112
2.3 Künftige Regelungsrahmen	113
3 Produkthaushalt 2014	119
3.1 Gesetzliche Grundlagen	119
3.2 Abrechnung des Produkthaushalts	121
3.3 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	133
3.4 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushalts- rechnung zum Gesamtabchluss des Landes	136
4 Länderfinanzausgleich	139
4.1 Bundesstaatlicher Finanzausgleich	139
4.2 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich	140
4.3 Bundesergänzungszuweisungen	146
4.4 Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	147
5 Kommunalen Finanzausgleich	149
5.1 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse	149
5.2 Verwendung der Finanzausgleichsmasse	153
5.3 Kommunalen Finanzausgleich ab dem Jahr 2016	157
5.4 Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen	160
5.5 Kommunalfinanzen und europäischer Fiskalpakt	162

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

6	Landespersonal mit mehreren Personalnummern.....	165
7	Informationssicherheit mobiler IT-Geräte	169

Einzelplan 01:

Hessischer Landtag

8	Vorbemerkung zum Einzelplan 01	175
---	--------------------------------------	-----

Einzelplan 02:

Hessischer Ministerpräsident

9	Vorbemerkung zum Einzelplan 02	179
10	Organisation der Informationssicherheit in der Hessischen Staatskanzlei	183

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

11	Vorbemerkung zum Einzelplan 03	189
12	Kommunale Finanzaufsicht bei den Regierungspräsidien.....	193
13	Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei Behörden der Inneren Landesverwaltung und der Polizei	201
14	Förderverfahren Deutsches Feuerwehr-Museum.....	211

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

15	Vorbemerkung zum Einzelplan 04	217
16	Freie Träger von Weiterbildungseinrichtungen.....	223

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

17	Vorbemerkung zum Einzelplan 05	233
18	Aufgabenerledigung des Justizprüfungsamtes.....	239
19	H. B. Wagnitz-Seminar – Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug –.....	243

Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

20	Vorbemerkung zum Einzelplan 06	247
21	Vergabeverfahren für Mobilfunkleistungen bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung	253

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

22	Vorbemerkung zum Einzelplan 07	259
----	--------------------------------------	-----

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

23	Vorbemerkung zum Einzelplan 08	265
24	Schulvorbereitungsjahr	273
25	Abwicklung des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013	277

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

26	Vorbemerkung zum Einzelplan 09	285
27	Gewässerschutzorientierte Beratung	293
28	Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft	301
29	Förderung des Kleingartenwesens	305
30	Wohngeld für Heimbewohner	309
31	Verpachtung von Flächen für Windenergieanlagen	313
32	Hessische Tierseuchenkasse	321

Einzelplan 10:

Staatsgerichtshof

33	Vorbemerkung zu Einzelplan 10	325
----	-------------------------------------	-----

Einzelplan 11:

Hessischer Rechnungshof

34	Vorbemerkung zum Einzelplan 11	329
----	--------------------------------------	-----

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

35	Vorbemerkung zum Einzelplan 15	333
36	Herder-Institut für historische Ostmitteleuropaforschung e. V.	339
37	Erwerb des Tempelhauses in Erbach	343
38	Zahlung höherer Entgelte an Tarifbeschäftigte	349

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

39	Vorbemerkung zum Einzelplan 17	353
40	Verwendungsnachweise bei Baumaßnahmen	355
41	Bearbeitung von Einspruchsverfahren im Arbeitnehmerbereich: Aussetzung der Vollziehung.....	361
42	Bearbeitung von Einspruchsverfahren im Arbeitnehmerbereich: Bearbeitungsmängel.....	367
43	Förderung von Heilkurorten	373
44	Vollzug des vorsorgenden Bodenschutzes	379

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

45	Vorbemerkung zum Einzelplan 18	383
----	--------------------------------------	-----

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

46	Modernisierung des Dienstrechts kommunaler Wahlbeamter	389
47	Evaluation der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte	391
48	Erleichterung der Bürgerbeteiligung und Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften.....	393
49	Gründung der HessenFilm und Medien GmbH	395
50	Änderung des Hochschulgesetzes.....	397
51	Zusammenfassung der Landesbetriebe Hessisches Immobilienmanagement und Hessisches Baumanagement.....	399
52	Gründung der Stiftung Hessischer Tierschutz.....	401
53	Errichtung der Hessischen Lehrkräfteakademie und Abschaffung des Landesschulamts	403
54	Einarbeitung der Standards staatlicher Doppik in das Kontierungshandbuch.....	405

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

55	Prüfung „Regelungen zur Korruptionsprävention“	409
56	Sicherstellung der Lehrverpflichtung an den Studienkollegs	413
57	Prüfung von Zuwendungen für Haltestellen	415

Anlage

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung	417
--	--	-----

Anhang

	Prüfungen im Rundfunkbereich	421
--	------------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abw.	Abweichung
AG	Aktiengesellschaft
a. F.	alte Fassung
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
dgl.	dergleichen
e. V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPSAS	Europäische Rechnungslegungsstandards
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
e. N.	einschließlich Nachtragshaushalt
EU	Europäische Union
f. / ff.	folgende Seite / n
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
ha	Hektar
HALM	Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landwirtschaftspflegemaßnahmen

HEUREKA	Hochschul Entwicklungs- und Umbauprogramm: RundErneuerung, Konzentration und Ausbau von Forschung und Lehre in Hessen
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGr	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HIAP	Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm
HV	Hessische Verfassung
HWBG	Hessisches Weiterbildungsgesetz
i. H. v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IPSAS	Internationale Rechnungslegungsstandards
IT	Informationstechnologie
Kap.	Kapitel
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
Kita	Kindertagesstätte
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LOEWE	Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
OGr	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PPP	Public Private Partnership (Öffentlich-Private Partnerschaft)
QSV	Qualifizierte Schulvorbereitung
s.	siehe
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellernamen)
SAP SE	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellernamen) in der Rechtsform einer Societas Europaea (Europäische Aktiengesellschaft)
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
StAnz.	Staatsanzeiger für das Land Hessen

TUD	Technische Universität Darmstadt
u. a.	unter anderem
UFV	Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VV	Vorläufige Verwaltungsvorschriften
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WoGG	Wohngeldgesetz
WuZ	Sondervermögen „Wohnungsbau- und Zukunftsinvestitionen“
z. B.	zum Beispiel

Redaktioneller 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, sodass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2014 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, 21. April 2016

Dr. Wallmann

Dr. Cuny

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann

0 Vorbemerkung

0.1 Gegenstand der Bemerkungen

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

Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2014. Sie sind Gegenstand von Teil I der Bemerkungen (Bemerkungen allgemeiner Art). In Teil II wird über Ergebnisse von Prüfungen sowie über Beratungen aus besonderem Anlass berichtet. Teil III informiert über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen des Rechnungshofs an den Landtag und die Landesregierung (z. B. nach §§ 88 Abs. 2, 102 und 103 LHO) sowie Institutionen. Mit den Beiträgen in Teil IV berichtet der Rechnungshof über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen vergangener Jahre ergriffen haben. Die Ministerien hatten Gelegenheit, sich – vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs – zum Teil I sowie den Beiträgen in Teil II der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche berühren, zu äußern. Die Beiträge in den Teilen III und IV wurden dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnis gegeben.

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

0.2 Prüfungsrechte und Prüfungsumfang

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

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

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

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

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

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

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

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung (§ 88 Abs. 2 LHO, § 1 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof). Diese Aufgabe erfüllt er in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, an denen die Entscheidungsträger besonders interessiert sind.

Darüber hinaus können Landtag oder Landesregierung den Rechnungshof um eine gutachtliche Stellungnahme zu für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln bedeutsamen Fragen ersuchen (§ 88 Abs. 3 LHO). Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung jederzeit unterrichten (§ 99 Satz 1 LHO).

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

0.4 Haushaltsrechnung 2013

Die Feststellungen des Rechnungshofs in seinen Bemerkungen 2014 zur Haushaltsrechnung 2013 wurden als Landtagsdrucksache 19/1809 am 19. Mai 2015, die Stellungnahme der Landesregierung als Landtagsdrucksache 19/2304 am 22. Juli 2015 ausgegeben. Nachdem sich der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung sowie der Haushaltsausschuss mit den Bemerkungen befasst hatten, erteilte der Landtag der Landesregierung am 20. April 2016 die Entlastung für das Haushaltsjahr 2013.

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2014

Der ursprüngliche Doppelhaushalt 2013/2014 sah Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 2014 von jeweils 32.141 Mio. Euro vor. Mit dem Nachtragshaushalt 2014 wurde dieser Betrag auf 31.679 Mio. Euro herabgesetzt. In der Haushaltsrechnung 2014 lagen die Einnahmen und Ausgaben jeweils bei 32.263 Mio. Euro.

Das Finanzierungsdefizit – die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben – betrug 666 Mio. Euro (2013: 498 Mio. Euro). Die Nettokreditaufnahme überstieg das Finanzierungsdefizit hauptsächlich aufgrund der Bildung von Rücklagen in Höhe von 219 Mio. Euro netto. Sie belief sich auf 890 Mio. Euro (2013: 1.030 Mio. Euro).

Die Erhöhung der bereinigten Einnahmen ist u. a. auf den Anstieg der Steuereinnahmen zurückzuführen. Sie lagen im Jahr 2014 vor Länderfinanzausgleich bei 18.536 Mio. Euro (81 Prozent der Einnahmen). Dies entspricht einem Zuwachs von 6 Prozent. Den höchsten Anteil an den bereinigten Ausgaben hatten mit 8.677 Mio. Euro die Personalausgaben (37 Prozent). Sie wuchsen gegenüber dem Vorjahr um 4 Prozent. Die zweitgrößte Ausgabeposition waren die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (ohne Länderfinanzausgleich und ohne Kommunalen Finanzausgleich) mit 5.253 Mio. Euro (22 Prozent). Sie stiegen gegenüber dem Jahr 2013 um 5 Prozent.

Die investitionsorientierte weite Kreditobergrenze wurde im Haushaltsplan um 532 Mio. Euro unterschritten, die enge Kreditobergrenze um 126 Mio. Euro. Die Haushaltsschulden stiegen im Vorjahresvergleich um 2 Prozent auf 43.261 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Nettokreditaufnahme konsequent zu reduzieren und auf die Bildung kreditfinanzierter allgemeiner Rücklagen zu verzichten.

1.1 Verfassungs- und Gesetzeskonformität

1.1.1 Hessische Verfassung

1.1.1.1 Investitionsorientierte Verschuldungsbegrenzung

Infolge der Volksabstimmung im März 2011 wurde in Art. 141 und 161 HV eine neue Verschuldensregel eingeführt. Nach Art. 161 HV besteht eine Übergangsregelung bis zum Jahr 2019.¹ Aus diesem Grund stellt Art. 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Art. 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2014 die maßgebliche Schuldenregel dar. Sie 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.²

Infolge 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. Zur Bestimmung der weiten Grenze werden die Investitionszuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs nicht in Abzug gebracht. Die Landesregierung interpretiert die enge Grenze als eine nicht verfassungsrechtlich vorgegebene, freiwillige politische Selbstbeschränkung.³

Für die Beurteilung der Verfassungskonformität nach Art. 141 HV a. F. ist der Haushaltsplan maßgebend. Der Haushaltsplan für das Jahr 2014 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 14. Dezember 2012⁴ festgestellt (Haushaltsgesetz 2013/2014) und durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 17. Juli 2014⁵ geändert (Nachtragshaushalts-

¹ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I S. 182.

² Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Art. 141, IV, 1.

³ Vgl. Bemerkungen 2013, S. 76.

⁴ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 14. Dezember 2012, GVBl. I S. 631.

⁵ Vgl. Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 17. Juli 2014, GVBl. I S. 180.

gesetz 2014; gemeinsam HG 2014). Er weist eine Nettokreditaufnahme von 960,0 Mio. Euro aus. Im Haushaltsvollzug lag sie bei 890,0 Mio. Euro (Tabelle 1–1). Die weite Grenze der Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsplan und im Haushaltsvollzug eingehalten. Sie betrug im Haushaltsplan 1.492,0 Mio. Euro und wurde um 532,0 Mio. Euro (35,7 Prozent) unterschritten. Zur engen Grenze von 1.085,6 Mio. Euro bestand im Haushaltsplan ein Abstand von 125,6 Mio. Euro (11,6 Prozent).

Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2014	Haushaltsplan (Soll eng.)	Haushaltsvollzug (Ist)
	Mio. Euro	Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	6.164,9	6.094,9
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	5.204,9	5.204,9
Nettokreditaufnahme	960,0	890,0
Enge Kreditobergrenze:		
Investitionsvolumen nach Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA*	1.085,6	1.096,6
Unterschreitung der engen Grenze	125,6	206,6
Weite Kreditobergrenze:		
Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA*	1.492,0	1.434,1
Unterschreitung der weiten Grenze	532,0	544,1

* KFA: Kommunalen Finanzausgleich

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 1–1: Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2014

1.1.1.2 Schuldenbremse

Entwicklung des Schuldenstands

Der Schuldenstand des Landes stieg ungeachtet der Schuldenregel in Art. 141 HV a. F. in den letzten zehn Jahren kontinuierlich an (Abbildung 1–1). Die Haushaltsschulden umfassen Schulden am Kreditmarkt und Schulden bei öffentlichen Haushalten. Zum Ende des Haushaltsjahrs 2014⁶ betrugen sie 43.260,8 Mio. Euro. Während sie sich zum Stichtag 31. Dezember 2014 auf 41.467,4 Mio. Euro beliefen. Darüber hinaus bestanden zum 31. Dezember 2014 Kassenkredite in Höhe von 3.080,0 Mio. Euro.

Für das Jahr 2015 ergibt sich auf Basis des Schuldenstands zum Ende des Haushaltsjahrs 2014 sowie unter Hinzurechnung der Netto-Neuverschuldung

⁶ 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 2013 am 20. Juni 2014. Das Haushaltsjahr 2014 schloss am 20. Februar 2015.

am Kreditmarkt (730,0 Mio. Euro) und der Netto-Schuldentilgung im öffentlichen Bereich (31,0 Mio. Euro) ein zu erwartender Schuldenstand von 43.959,8 Mio. Euro.

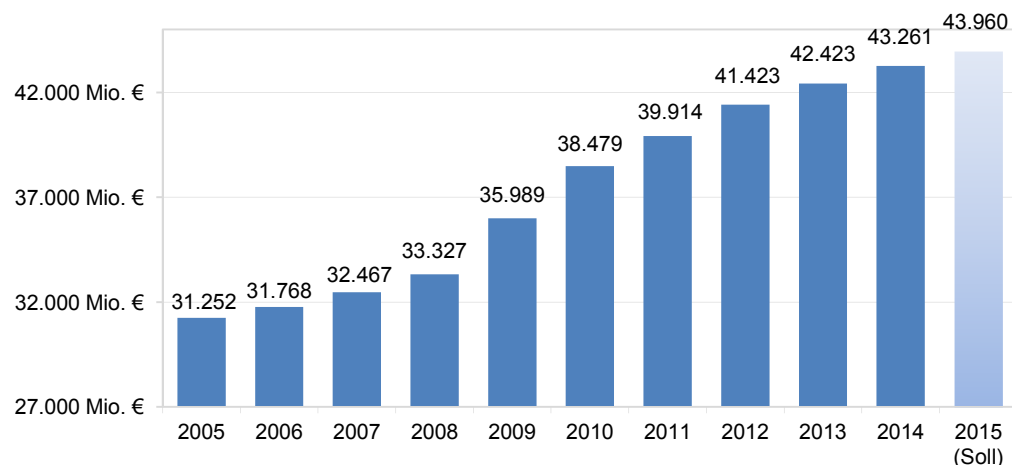


Abbildung 1–1: Haushaltsschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2005 bis 2015

Zusätzlich zu den Haushaltsschulden bestanden Bürgschaften, Garantien und Sicherheitsleistungen (Eventualverbindlichkeiten). Das Volumen der Bürgschaften und Garantien lag zum 31. Dezember 2014 bei 1.221,8 Mio. Euro. Die negativen Barwerte zulasten des Landes aus Sicherheitsleistungen im Collateral-Management⁷ summierten sich auf 4.269,9 Mio. Euro.

Mit 7.305 Euro je Einwohner erreichte der Schuldenstand des Landes zum 31. Dezember 2014 einen neuen Höchststand im Zehnjahresvergleich (Abbildung 1–2). Unter Hinzurechnung der kommunalen Schulden und der an die Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank) übergegangenen Schulden ergab sich eine Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 10.286 Euro je Einwohner. Die Pro-Kopf-Schulden des Landes stiegen im Vergleich der Jahre 2005 und 2014 um 43,4 Prozent, im kommunalen Bereich um 51,8 Prozent.

⁷ Hierzu siehe Abschnitt 1.1.4.

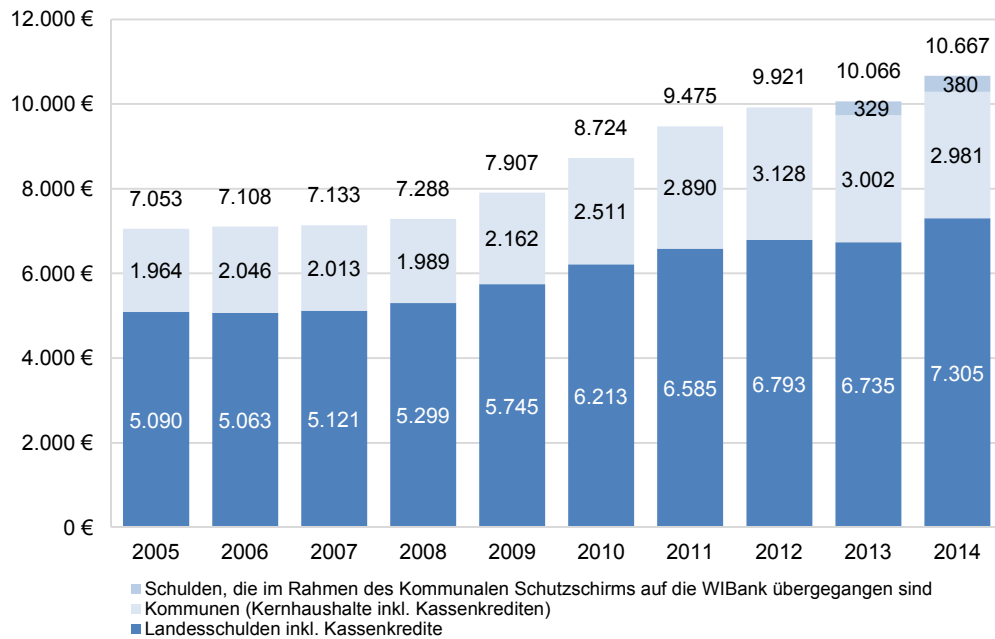


Abbildung 1–2: Pro-Kopf-Verschuldung Land und Kommunen in den Jahren 2005 bis 2014 (inkl. Kassenkrediten)

Die WIBank übernahm im Zuge des Kommunalen Schutzschirms Schulden der Kommunen. Diese Schulden sind in den statistisch erfassten Schulden des Landes nicht enthalten. Sie sind der Pro-Kopf-Verschuldung separat hinzugerechnet (mittelblauer Balken). Gemäß Geschäftsbericht 2014 beliefen sich die im Jahr 2014 abgelösten Beträge (Entschuldungshilfen) auf 327,0 Mio. Euro (51 Euro je Einwohner). Im Vorjahr bezifferte sich der Wert auf 1.989,4 Mio. Euro (329 Euro je Einwohner). Zum 31. Dezember 2014 entsprach dies kumuliert 2.316,4 Mio. Euro (380 Euro je Einwohner). Insgesamt werden Schulden in Höhe von 2.800 Mio. Euro auf die WIBank übergehen.

Die Verpflichtungen des Landes werden in der Kameralistik nicht komplett abgebildet. Der implizite Teil des Schuldenstands wird erst im doppelischen System vollständig sichtbar. Unter die impliziten Schulden fallen insbesondere die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2014 auf 61.401,9 Mio. Euro (2013: 59.363,9 Mio. Euro).⁸

⁸ Vgl. Geschäftsbericht 2014 des Landes Hessen, S. 79.

Einführung der Schuldenbremse

Als Reaktion auf die steigende Staatsverschuldung sowie die faktische Wirkungslosigkeit der bestehenden Schuldenbegrenzungsregeln wurde im Jahr 2009 in Deutschland die sogenannte Schuldenbremse eingeführt.⁹ Gemäß der neuen verfassungsrechtlichen Regel sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund wird diesem Grundsatz auch dann noch entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht überschreiten.¹⁰ Im Gegensatz dazu gilt für die Länder ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot.

Über die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse können die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen entscheiden. Das Land hat sich nach einer Volksabstimmung im März 2011 entschieden, die Schuldenbremse in die Landesverfassung zu übernehmen.¹¹ Nach Art. 141 HV n. F. ist der Landeshaushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. In Übereinstimmung mit der Regelung des Grundgesetzes sind Ausnahmen möglich. So bei einer von der Normallage abweichenden wirtschaftlichen Entwicklung sowie bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Kreditaufnahmen aufgrund von Ausnahmeregelungen sind zwingend mit einer Tilgungsregel zu verknüpfen.

In einer vom Grundgesetz und von Art. 161 HV vorgesehenen Übergangsfrist bis einschließlich zum Jahr 2019 ist die strukturelle Nettokreditaufnahme abzubauen. Die neue Schuldenregel greift ab dem Jahr 2020. Mit dem Abbau der bestehenden Defizite war im Jahr 2011 zu beginnen.

⁹ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.

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

¹¹ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I S. 182.

Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse

Die Regelung des Art. 141 HV n. F. wurde mit einem Ausführungsgesetz (Artikel-141-Gesetz)¹² konkretisiert. Durch das Artikel-141-Gesetz wird u. a. das Verfahren zur Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme bestimmt.

Das Gesetz sieht eine Bereinigung der Nettokreditaufnahme um sogenannte finanzielle Transaktionen (z. B. Beteiligungserwerb und -veräußerungen sowie Darlehensvergabe und -rückflüsse) vor. Ergänzend werden Rücklagenveränderungen beim Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ berücksichtigt. Das Artikel-141-Gesetz konkretisiert ferner die Bedingungen für das Vorliegen von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen.

Im Gegensatz zur alten Schuldenregel gilt die neue Schuldenbremse nicht nur in der Haushaltsplanung, sondern auch in der Rechnungslegung. Zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug sowie bei Nachtragshaushalten wird ein sogenanntes Kontrollkonto eingerichtet.

Das **Konjunkturbereinigungsverfahren** wird ebenfalls in Artikel-141-Gesetz festgelegt. Für die Länder ist kein bestimmtes Verfahren vorgeschrieben. Das in Hessen gewählte Modell lehnt sich an das Verfahren des Bundes¹³ an, welches auch von der Europäischen Kommission und den Konsolidierungshilfsländern¹⁴ herangezogen wird. Die Hessische Verfassung fordert, dass konjunkturelle Auf- und Abschwungphasen symmetrisch berücksichtigt werden sollen. Zur Überprüfung der Symmetrie wurde ein Konjunkturausgleichskonto vorgesehen, auf dem die jährlichen Konjunkturkomponenten nachgewiesen werden.

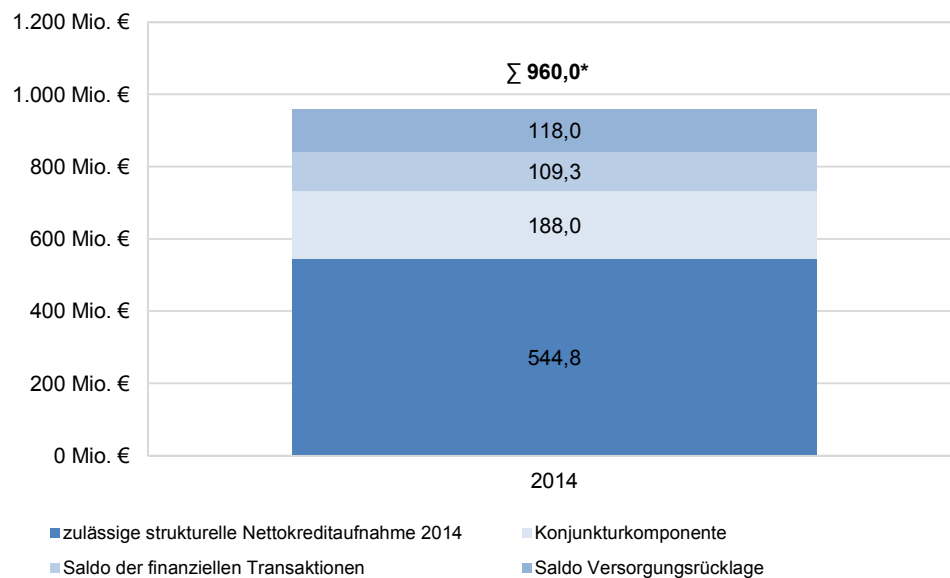
Das Ausführungsgesetz sieht einen verbindlichen **Abbaupfad** für die strukturelle Nettokreditaufnahme vor. Die strukturelle Nettokreditaufnahme 2014 hat

¹² Vgl. Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 26. Juni 2013, GVBl. I S. 447.

¹³ Vgl. Art. 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes – Artikel 115-Gesetz) vom 10. August 2009, BGBl. I 2009 S. 2702, 2704 f. Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens regelt eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen. Vgl. „Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes“ vom 9. Juni 2010, BGBl. I S. 790.

¹⁴ Vgl. Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, die zwischen dem Bund und den einzelnen Konsolidierungshilfsländern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) geschlossen wurden.

die Landesregierung in der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2014 berechnet. Dazu hat sie vom Wert der Nettokreditaufnahme die Konjunkturkomponente für das Jahr 2014, den Saldo der finanziellen Transaktionen sowie den Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ in Abzug gebracht. So ergibt sich eine **strukturelle Nettokreditaufnahme** von 544,8 Mio. Euro als Ausgangswert für den Abbaupfad (Abbildung 1–3).¹⁵



* Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Abbildung 1–3: Berechnung strukturelle Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushaltsentwurf 2014

Abbildung 1–4 zeigt den Abbaupfad der strukturellen Nettokreditaufnahme (hellblaue Kurve), die maximal zulässige Nettokreditaufnahme nach dem Ausführungsgesetz (blaue Kurve) und die im Finanzplan¹⁶ des Landes für die Jahre 2015 bis 2019 vorgesehene Nettokreditaufnahme (blaue Balken).

¹⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014, Landtagsdrucksache 19/387.

¹⁶ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019, Stand September 2015, S. 28.

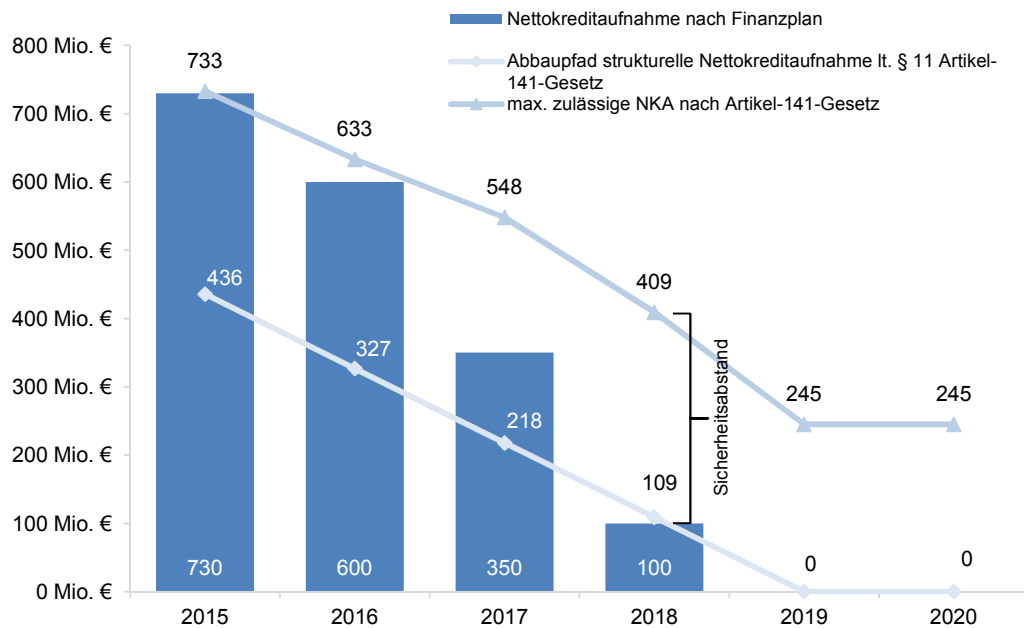


Abbildung 1–4: Nettokreditaufnahme und Abbau der strukturellen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2015 bis 2020

Die Nettokreditaufnahme muss unterhalb der maximal zulässigen Grenze nach dem Artikel-141-Gesetz¹⁷ liegen. Der Rechnungshof empfahl die Einplanung eines Sicherheitsabstands zwischen der zulässigen Grenze und der Nettokreditaufnahme des Finanzplans.¹⁸ Im Jahr 2018 liegt der Sicherheitsabstand gemäß Finanzplanung 2015 bis 2019 bei 309 Mio. Euro. Das Land geht davon aus, den Haushalt bereits ein Jahr früher als nach der Verfassung erforderlich (d. h. im Jahr 2019) ohne Nettokreditaufnahme abschließen zu können.

1.1.1.3 Formaler und materieller Haushaltsausgleich

Der Bund hat nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Im Land sorgt nach Art. 139 Abs. 1 HV der Landtag durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Staatsbedarfs. Der Deckungsgrundsatz verpflichtet den Landtag zum Haushaltsausgleich im Sinne einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenbilanz.¹⁹ Angesprochen ist dabei der Haushaltsausgleich im formalen Sin-

¹⁷ Berechnungen des Ministeriums der Finanzen, Stand September 2015. Die tatsächliche Höhe kann in Abhängigkeit von der bei Haushaltsaufstellung vorherrschenden konjunkturellen Entwicklung davon abweichen.

¹⁸ Vgl. Stellungnahme des Hessischen Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18/7253 vom 27. Mai 2013.

¹⁹ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Artikel 139, II, 3.

ne. Zur Erreichung des formalen Haushaltsausgleichs im kameralen System muss der Gesamtbetrag der Einnahmen dem Gesamtbetrag der Ausgaben entsprechen. Zu den Einnahmen werden hierbei auch die Einnahmen aus Krediten gezählt. In Abgrenzung hierzu ist der materielle Haushaltsausgleich in der Kameralistik erreicht, wenn der Gesamtbetrag der Einnahmen – ohne Einnahmen aus Krediten – ausreicht, um den Gesamtbetrag der Ausgaben vollständig zu decken.²⁰

Gemäß Art. 139 Abs. 1 HV gilt der Deckungsgrundsatz für die Bewilligung erforderlicher Mittel, d. h. nur für den Haushaltsplan. Da der Haushaltsplan für die Verwaltung verbindlichen Charakter hat (siehe § 2 Satz 2, § 3 Abs. 1, § 34, § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO) entfaltet das Gebot des Haushaltsausgleichs seine Gültigkeit auch für den Haushaltsvollzug.²¹

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Jahr 2014 sowohl im Haushaltsplan als auch im Haushaltsvollzug formal ausgeglichen. Der ursprüngliche Doppelhaushalt 2013/2014 sah Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 2014 von jeweils 32.140,6 Mio. Euro vor. Der Nachtragshaushalt 2014 setzte diesen Betrag auf 31.679,4 Mio. Euro herab. In der Haushaltsrechnung 2014 lagen die Einnahmen und Ausgaben jeweils bei 32.263,4 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr 2013 entsprach dies einem Anstieg um 2,2 Prozent.

Der Saldo aus bereinigten Einnahmen²² und bereinigten Ausgaben²³ ergibt den **Finanzierungssaldo** (Anlage 10 zur Haushaltsrechnung). Ein negativer Finanzierungssaldo wird als Finanzierungsdefizit, ein positiver als Finanzierungsüberschuss bezeichnet. In Ziffer 4.3 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2014 wird die Berechnung des Finanzierungssaldos nach § 84 LHO dargestellt. Demnach reichten die bereinigten Einnahmen des Jahres 2014 nicht aus, um die bereinigten Ausgaben desselben Jahres in vollem Umfang zu decken.

²⁰ Vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 440.

²¹ Vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 439 f.

²² Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

²³ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Bereinigte Einnahmen	23.011,3 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	-23.677,4 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	-666,1 Mio. Euro

Im Jahr 2014 belief sich das Finanzierungsdefizit auf 666,1 Mio. Euro (Vorjahr: 498,5 Mio. Euro). Der Nachtragshaushalt 2014 sah noch ein deutlich höheres Finanzierungsdefizit von 1.417,3 Mio. Euro vor. Wie Abbildung 1–5 zeigt, schloss jedes der letzten zehn Haushaltsjahre mit einem Finanzierungsdefizit ab.

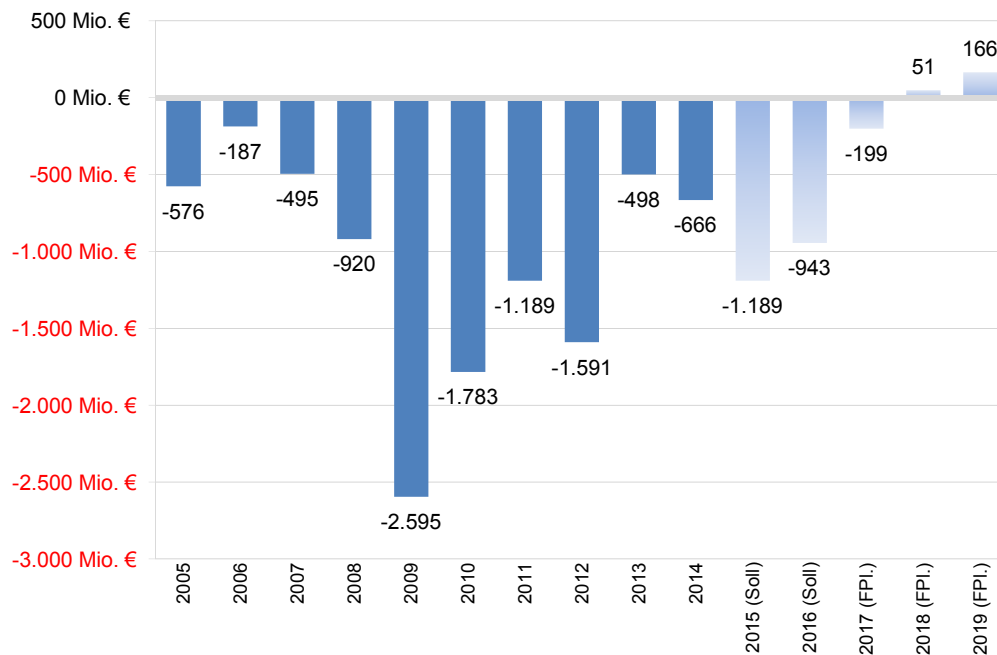


Abbildung 1–5: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2005 bis 2019

Der Haushaltsplan 2015 weist ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 1.188,9 Mio. Euro und der Haushaltsplan 2016 von 942,8 Mio. Euro aus. Das Defizit soll gemäß Finanzplan 2015 bis 2019²⁴ im Jahr 2017 auf 199 Mio. Euro verringert werden. Für die Jahre 2018 und 2019 geht der Finanzplan von Finanzierungsüberschüssen aus.

²⁴ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019, Stand September 2015, S. 29.

	2010	2011	2012	2013	2014		2015	2016
	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll eng.	Ist	Soll	Soll
	Mio. Euro							
Nettokreditaufnahme	2.526,4	1.480,1	1.536,1	1.030,0	960,0	890,0	730,0	637,9
Abwicklung der Vorjahre (Saldo)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Netto-Entnahmen aus Rücklagen ²⁵	-739,8	-288,5	55,0	-528,1	457,3	-218,7	458,9	304,9
Haushaltstechnische Verrechnung (Saldo)	-3,3	-2,5	-0,6	-3,4	0,0	-5,2	0,0	0,0
Finanzierungsdefizit	1.783,3	1.189,1	1.590,6	498,5	1.471,3	666,1	1.188,9	942,8

Quellen: Haushaltsrechnungen (Ist), Haushaltspläne (Soll); eigene Darstellung

Tabelle 1–2: Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit in den Jahren 2010 bis 2016

Im Falle eines negativen Finanzierungssaldos sind zum Erreichen des formalen Haushaltsausgleichs entweder Rücklagen aufzulösen – sofern Rücklagen für diesen Zweck vorhanden sind – oder Kredite aufzunehmen. Die **Nettokreditaufnahme** bildet die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt (jeweils Bruttobetrachtung). Sie stellen sich für das Haushaltsjahr 2014 wie folgt dar:

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	6.094,9 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	-5.204,9 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme (am Kreditmarkt)	890,0 Mio. Euro

Die Nettokreditaufnahme fiel um 70,0 Mio. Euro (7,3 Prozent) geringer aus als der Haushaltsansatz. Im Vergleich zum Vorjahr sank die Nettokreditaufnahme um 140,0 Mio. Euro (13,6 Prozent). Im Betrachtungszeitraum ab dem Jahr 2005 (Abbildung 1–6) waren die höchsten Nettokreditaufnahmen in den Jahren 2009 (2.693,6 Mio. Euro) und 2010 (2.526,4 Mio. Euro) zu verzeichnen. Der Haushaltsplan 2015 sieht eine Nettokreditaufnahme von 730,0 Mio. Euro vor. Im Jahr 2016 soll sie laut Haushaltsplan bei 637,9 Mio. Euro liegen.

²⁵ Positive Werte bedeuten, dass die Entnahmen aus Rücklagen höher ausfielen als die Zuführungen an Rücklagen (umgekehrt bei negativen Werten).

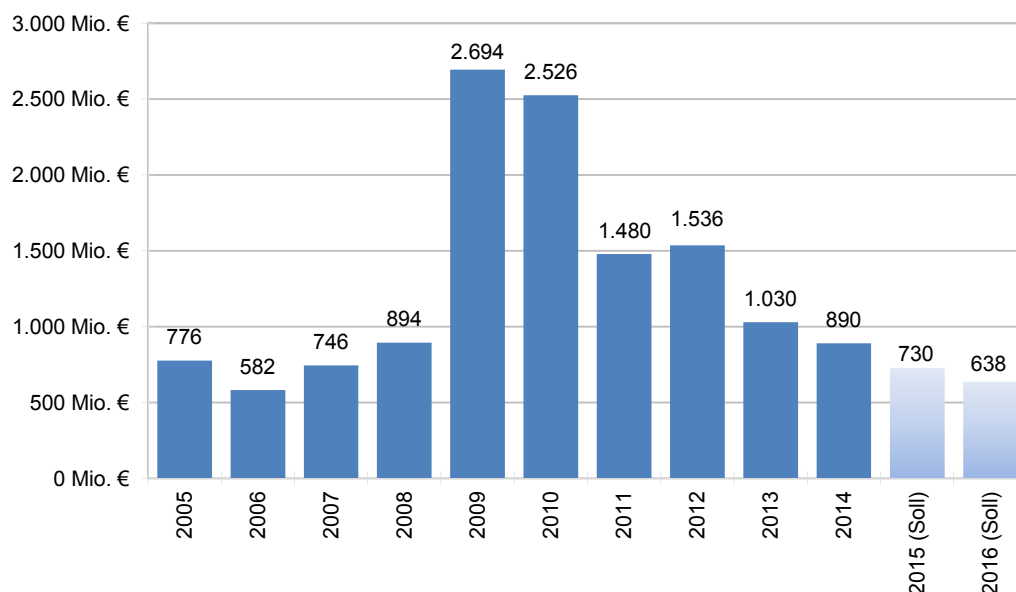


Abbildung 1–6: Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in den Jahren 2005 bis 2016

Der Nachtragshaushalt 2014 sah ein Finanzierungsdefizit von 1.417,3 Mio. Euro und eine Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt von 960,0 Mio. Euro vor. Im Haushaltsvollzug lag das Finanzierungsdefizit mit 666,1 Mio. Euro um 751,2 Mio. Euro niedriger. Die Nettokreditaufnahme konnte im Haushaltsvollzug nur um 70,0 Mio. Euro auf 890,0 Mio. Euro reduziert werden. Wie im Vorjahr wurde die Verbesserung des Finanzierungssaldos im Haushaltsvollzug gegenüber dem Plan nicht zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme in gleichem Umfang genutzt. Ungeachtet der insgesamt positiven konjunkturellen Rahmenbedingungen und des historisch niedrigen Zinsniveaus haben die Kreditschulden des Landes weiter zugenommen.

Rücklagen wurden im Jahr 2014 in Höhe von netto 218,7 Mio. Euro gebildet.²⁶ Im Vergleich zum Soll-Wert des Haushaltsplans stieg die Rücklagenzuführung um 447,3 Mio. Euro.²⁷ Ohne diese zusätzliche Rücklagenzuführung hätte die Nettokreditaufnahme von 890,0 Mio. Euro auf 442,7 Mio. Euro halbiert werden können.

²⁶ Die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcke lagen im Haushaltsvollzug 2014 bei 326,1 Mio. Euro (Haushaltsplan: 554,9 Mio. Euro). Die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke summierten sich auf 544,8 Mio. Euro (Haushaltsplan: 97,6 Mio. Euro).

²⁷ Davon entfielen 120 Mio. Euro auf die Aufstockung der sog. „Weimar-Rücklage“ (Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen). Die Zuführung zur allgemeinen Rücklage betrug 274 Mio. Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 25. Februar 2015 zum Haushaltsabschluss 2014.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung aus dem Vorjahr, die derzeit günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konsequent zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme zu nutzen. Zur Einhaltung des Haushaltsausgleichs im Jahr 2020 sind erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte auf die Bildung kreditfinanzierter allgemeiner Rücklagen – auch vor dem Hintergrund des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – verzichtet werden.²⁸

Nach der neuen Schuldenbremse ist der Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen. Wird von der Konjunkturbereinigung und den weiteren Ausnahmen abgesehen, wurde somit eine Pflicht zum materiellen Haushaltsausgleich eingeführt.

1.1.2 Europäische Fiskalregeln

Es bestehen sowohl nationale als auch internationale Regelungen, die die Schuldenentwicklung begrenzen sollen und Auswirkungen auf das Land haben. Dazu zählt der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Er begrenzt die jahresbezogenen Haushaltsdefizite eines EU-Staates (inklusive der Landesebene und der kommunalen Ebene) auf drei Prozent und den Schuldenstand auf 60 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Diese Anforderungen waren schon Teil der Maastricht-Konvergenzkriterien.

Eine weitere internationale Regelung ist der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (kurz „Fiskalvertrag“). Der Vertrag wurde im März 2012 von 25 EU-Staaten (Ausnahmen: Vereinigtes Königreich und Tschechien) unterzeichnet. Er verpflichtet die unterzeichnenden Länder eine nationale Schuldenbremse einzuführen, die das strukturelle Finanzierungsdefizit auf 0,5 Prozent des nominalen BIP begrenzt. Darüber hinaus legten die Vertragsparteien fest, die Staatsverschuldung auf 60 Prozent des nominalen BIP zurückzuführen. Der Fiskalvertrag trat in Deutschland am 1. Januar 2013 und das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags²⁹ am 19. Juli 2013 in Kraft. Die Einhaltung der struktu-

²⁸ Vgl. Stellungnahme des Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18/7253 vom 27. Mai 2013.

²⁹ Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

rellen Defizitobergrenze von Bund und Ländern wird zweimal jährlich vom Stabilitätsrat überprüft.

Das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz³⁰ regelt die innerstaatliche Aufteilung etwaiger Sanktionen auf Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Demnach wird der Bund bis zum Jahr 2019 das Risiko möglicher Sanktionszahlungen tragen. Ab dem Jahr 2020 tragen der Bund 65 Prozent und die Länder 35 Prozent³¹ der Sanktionszahlungen.

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse und der Fiskalvertrag unterscheiden sich in einigen Aspekten. Tabelle 1–3 stellt die beiden Regelungen einander gegenüber.

	Schuldenbremse	Fiskalvertrag
Kennzahlen	strukturelle Nettokreditaufnahme	strukturelles Finanzierungsdefizit
numerische Regel	Bund: 0,35% des BIP Länder: 0% des BIP	0,5% des BIP
Startzeitpunkt	Bund 2016, Länder 2020	2013
Geltungsbereich	Bund, Länder	öffentlicher Gesamthaushalt: Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungen

Tabelle 1–3: Unterschiede zwischen Schuldenbremse und Fiskalvertrag

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Schuldenbremse des Grundgesetzes und dem Fiskalvertrag ist der abweichende Geltungsbereich. Während die Schuldenbremse nur Bund und Länder einbezieht, berücksichtigt der Fiskalvertrag zusätzlich die Gemeinden und Gemeindeverbände und die gesetzliche Sozialversicherung. Die Länder sind nach der Begründung zum Fiskalvertragsumsetzungsgesetz für ihre Kommunen verantwortlich.³² Analoge Regelungen finden sich in Art. 126 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), wonach die Länder die Verantwortung für die Defizite ihrer

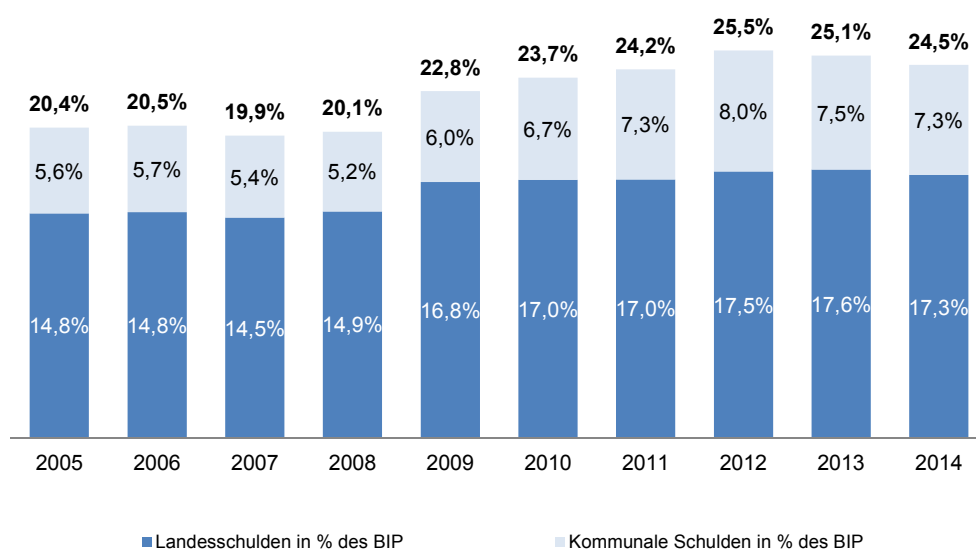
³⁰ Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG) vom 5. September 2006, BGBl. I S. 2098, 2104, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

³¹ Die Verteilung des Länderanteils ist in § 2 Abs. 1 SZAG wie folgt geregelt: 35 Prozent des Länderanteils tragen die Länder entsprechend ihrer Einwohnerzahl. 65 Prozent des Länderanteils tragen die Länder nach dem Anteil des Finanzierungsdefizits des jeweiligen Landes an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder (Verursachungsbeitrag). Länder, die einen ausgeglichenen oder positiven Finanzierungssaldo aufweisen, bleiben bei der Ermittlung der Summe der Finanzierungsdefizite unberücksichtigt und werden an dem Teil der Sanktionslasten, der sich nach dem Verursachungsbeitrag bemisst, nicht beteiligt.

³² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, BT-Drucks. 17/12058 vom 15. Januar 2013, S. 9.

Kommunen tragen. Das Sanktionszahlungen-Aufteilungsgesetz rechnet den Ländern die kommunalen Finanzierungssalden zu. Das Land hat demnach auch die Einhaltung der kommunalen Haushaltsdisziplin zu gewährleisten. Hessen wirkt u. a. über die Kommunalaufsicht und den Kommunalen Schutzschirm auf die Kommunalfinanzen ein.

Im Verhältnis zum hessischen BIP ist der Schuldenstand des Landes und seiner Kommunen von 20,4 Prozent des BIP im Jahr 2005 auf 24,5 Prozent des BIP im Jahr 2014 gestiegen (Abbildung 1–7). Der kommunale Anteil stieg von 5,6 Prozent des BIP im Jahr 2005 auf 7,3 Prozent des BIP im Jahr 2014.



Schulden einschließlich Kassenkredite, ohne Eventualverbindlichkeiten.

Quellen:

Land: Haushaltsrechnungen, Kommunen: Statistisches Landesamt, Statistisches Bundesamt, eigene Erhebungen

Abbildung 1–7: Schuldenstand³³ des Landes und der Kommunen in Relation zum hessischen BIP³⁴, 2005 bis 2014

1.1.3 Landeshaushaltsordnung

Haushaltsrechnung

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. Gemäß § 81

³³ Die verwendete Abgrenzung weicht von der Abgrenzung des Maastricht-Vertrags ab. Der Fokus liegt auf den Schulden der Kernhaushalte.

³⁴ Die Daten zum Bruttoinlandsprodukt basieren auf der Revision 2014 (WZ 2008). Hierdurch können sich auch Änderungen bei den Vorjahreswerten ergeben.

Abs. 1 LHO sind in der Haushaltsrechnung die Einnahmen und Ausgaben nach der in § 71 LHO bezeichneten Ordnung den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Ausgabereste und der Vorgriffe gegenüberzustellen. Die Haushaltsrechnung bildet eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Hessischen Landtag.

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2014 mit Datum vom 23. Juli 2015 aufgestellt und mit Schreiben vom 2. September 2015 dem Rechnungshof übersandt.

Abschlussbericht

Den ersten Teil der Haushaltsrechnung 2014 bildet der Abschlussbericht, der den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss erläutert (§ 84 LHO). Der kassenmäßige Abschluss ermittelt das kassenmäßige Jahresergebnis, das kassenmäßige Gesamtergebnis und den Finanzierungssaldo (§ 82 LHO). Im Haushaltsabschluss werden das rechnungsmäßige Jahresergebnis und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nachgewiesen (§ 83 LHO). Des Weiteren informiert der Abschlussbericht über die Rechtsgrundlagen. Unter Verweis auf die betreffenden Anlagen gibt er einen Überblick über die Ausgabereste und Vorgriffe, die über- und außerplanmäßigen Einnahmen und Mehrausgaben, die Kreditaufnahme, die Rücklagen, die Rechnungslegung über den Produkthaushalt sowie die über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten.

Ausgabereste

Beträge, die nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen werden (§§ 19, 45 LHO). Die Ausgabereste des Jahres 2013 erhöhten und die Vorgriffe verringerten das Rechnungssoll des Jahres 2014.

Das Volumen der im Haushaltsjahr 2014 auf das Haushaltsjahr 2015 übertragenen Ausgabereste belief sich auf 757,1 Mio. Euro. Die Vorgriffe betrugen 10,2 Mio. Euro. Die Ausgabereste lagen um 25,2 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert von 782,3 Mio. Euro. Der überwiegende Teil der Ausgabereste entfiel – wie bereits in den Vorjahren – auf Ausgaben des Kommunalen Finanzaus-

gleichs (440,0 Mio. Euro bzw. 58,1 Prozent; 2013: 389,6 Mio. Euro bzw. 49,8 Prozent).

Ausgabereste werden nicht im laufenden Jahr kassenwirksam. Sie sind bei ihrer Inanspruchnahme im Folgejahr zu finanzieren. Die Ausgabereste und Vorgriffe des Jahres 2014 verändern das Rechnungssoll und damit die Ausgabeermächtigungen des Haushaltsjahres 2015:

Haushaltsbetrag der Ausgaben 2015	33.119,9 Mio. Euro
Ausgabereste 2014 (Buchungsstellen 2015)	+757,1 Mio. Euro
Vorgriffe 2014 (Buchungsstellen 2015)	–10,2 Mio. Euro
Rechnungssoll der Ausgaben 2015	33.866,8 Mio. Euro

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Tätigkeit von Ausgaben in späteren Haushaltsjahren verpflichten können, bedürfen nach § 38 Abs. 1 LHO einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung. Sie muss vor dem Eingehen der Rechtsverpflichtung vorliegen. Ausnahmen sind zulässig für Verpflichtungen für laufende Geschäfte wie Beihilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Abs. 4 LHO), für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Abs. 5 LHO) sowie für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von maximal 5,0 Mio. Euro (§ 11 Abs. 1 HG 2014).

Im Jahr 2014 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 1.595,9 Mio. Euro ausgebracht. Darüber hinaus bestanden weitere Verpflichtungsermächtigungen aufgrund von Haushaltsvermerken in Einzelplänen in Höhe von 67,8 Mio. Euro. Von dem Betrag entfielen 5,1 Mio. auf den Einzelplan 03 (Ministerium des Innern und für Sport) und 62,7 Mio. auf den Einzelplan 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Die Gesamtermächtigung des Gesetzgebers lag damit bei 1.663,7 Mio. Euro (2013: 1.567,0 Mio. Euro).

Von diesen Verpflichtungsermächtigungen wurden 1.043,1 Mio. Euro in Anspruch genommen (Zusagen). Dies entsprach einem Anteil von 62,7 Prozent der Ermächtigungen. Die im Jahr 2014 gegebenen Zusagen belasten nachfolgende Haushaltsjahre (Anlage 8 zur Haushaltsrechnung):

Haushaltsjahr 2015	400,6 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2016	246,4 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2017	202,9 Mio. Euro
spätere Haushaltsjahre	193,2 Mio. Euro
Zusagen insgesamt	1.043,1 Mio. Euro

Der Gesamtbestand der Zusagen belief sich im Jahr 2014 auf 1.973,2 Mio. Euro.

PPP-Projekte

Anlage 15 der Haushaltsrechnung informiert über die finanziellen Verpflichtungen aufgrund von PPP-Projekten. Sie weist wie im Vorjahr acht PPP-Projekte aus. Zu jedem PPP-Projekt wurden die Gesamtausgaben, der Finanzierungsverlauf sowie die Vertragslaufzeit berichtet. Im Jahr 2014 kamen keine neuen Projekte hinzu.

Baumaßnahmen, die in einem PPP-Projekt verwirklicht werden sollen, werden ab dem Haushaltsjahr 2015 als Eigenbau im Einzelplan 18 (wie bisher mit einem Leertitel) und zusätzlich als PPP-Projekt beim Vertragspartner mit entsprechenden Querverweisen veranschlagt. Für PPP-Projekte werden Verpflichtungsermächtigungen beim Vertragspartner (zumeist Hessisches Immobilienmanagement) ausgebracht. Über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen soll in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung berichtet werden.

Verfügun gsmittel

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 und über den Abschluss des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung abgegeben.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Kosten und Mengen

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 2014 wurden um insgesamt 330,5 Mio. Euro überschritten (2013: 1.038,7 Mio. Euro). Die Überschreitungen entsprechen 1,0 Prozent des Haushaltsvolumens von 32.263,4 Mio. Euro. Im Jahr 2014 gab es folgende Überschreitungen:

Überplanmäßige Ausgaben	319,2 Mio. Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+1,0 Mio. Euro
Vorgriffe	+10,2 Mio. Euro
Gesamtüberschreitung	330,5 Mio. Euro*

* Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben sind nur mit Zustimmung des Ministers der Finanzen zulässig (Art. 143 Abs. 1 HV). Er darf seine Zustimmung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilen. Der Minister der Finanzen informierte den Landtag in quartalsbezogenen Mitteilungen über die Haushaltsüberschreitungen ab 50.000 Euro (§ 37 Abs. 4 LHO i. V. m. § 11 Abs. 3 HG 2014). Die betreffenden Landtagsdrucksachen datieren auf den 30. April 2014 für das erste Haushaltsvierteljahr 2014, auf den 24. Juli 2014 für das zweite Haushaltsvierteljahr 2014, auf den 22. Oktober 2014 für das dritte Haushaltsvierteljahr 2014 und auf den 24. März 2015 für das vierte Haushaltsvierteljahr 2014.³⁵ Zur Erfüllung der Kontrollfunktion durch den Landtag bedarf es einer zeitnahen und regelmäßigen Unterrichtung zu den über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen.

Für Haushaltsüberschreitungen, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz oder in der LHO zurückgehen, hat die Landesregierung im Laufe des folgenden Haushaltsjahres die Genehmigung des Landtags einzuholen (Art. 143 Abs. 2 HV/§ 114 Abs. 6 LHO). Sie sind unabhängig von der Betragshöhe genehmigungspflichtig. Die Genehmigung wird vom Landtag vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs erteilt.

³⁵ Vgl. Landtagsdrucksachen 19/345, 19/778, 19/1046 und 19/1784.

Ausgabeermächtigungen bestanden im Jahr 2014 für 284,2 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung in Höhe von 330,5 Mio. Euro. Davon dienten 10,2 Mio. Euro den 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 2014). 274,0 Mio. Euro entfielen auf die Zuführung zu allgemeinen Rücklagen (§ 13 Abs. 4 HG 2014). Die verbleibenden Mehrausgaben von 46,3 Mio. Euro bedurften der nachträglichen Genehmigung durch den Landtag. Die genannten Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2014 aufgeführt.

Zu den Haushaltsüberschreitungen zählen auch die im Produkthaushalt entstandenen **über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten bzw. Mengen**. Auf sie ist § 37 LHO entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 und 6 HG 2014). Die Überschreitungen der Gesamtkosten je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Mengenüberschreitungen, ihre jeweilige Begründung und ggf. vorhandene Einsparungen sind in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Im Jahr 2014 wurden die Gesamtkosten um 466,6 Mio. Euro (2013: 554,4 Mio. Euro) überschritten. Die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen betrugen 418,8 Mio. Euro. Danach verblieben überplanmäßige Gesamtkosten von 47,8 Mio. Euro und außerplanmäßige Gesamtkosten von 17.546 Euro, die eine nachträgliche Genehmigung des Landtags erforderten. In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich sind (§ 2 Abs. 6 HG 2014), gab es sieben genehmigungspflichtige Mengenüberschreitungen.

Die Landesregierung beantragte mit der Drucksache 19/2435 vom 16. September 2015 die Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten bzw. Mengen. Vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs wurde die Genehmigung nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 18. November 2015 und des Haushaltsausschusses am 9. Dezember 2015 durch den Landtag am 20. April 2016 erteilt.

1.1.4 Haushaltsgesetz: Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

Nach Art. 139 Abs. 2 Satz 2 HV ist der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres durch ein förmliches Gesetz (sog. Haushaltsgesetz) festzustellen. Der Haushaltsrechnung 2014 liegt das Haushaltsgesetz 2013/2014 vom 14. Dezember 2012³⁶ in Verbindung mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2014 vom 17. Juli 2014³⁷ zugrunde. Das Haushaltsvolumen des Haushaltsgesetzes 2013/2014 (ohne Nachtragshaushaltsgesetz) belief sich für das Jahr 2014 in Einnahmen und Ausgaben im Soll auf 32.140,6 Mio. Euro. Der Soll-Ansatz der Einnahmen und der Ausgaben lag um jeweils 3,3 Prozent über den entsprechenden Beträgen des Vorjahres von 31.101,6 Mio. Euro. Der Nachtragshaushalt setzte das Haushaltsvolumen 2014 um 1,4 Prozent auf 31.679,4 Mio. Euro herab. Er verringerte die Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 1,4 Prozentpunkte auf 1,9 Prozent.

Kreditermächtigungen

Durch § 13 Abs. 1 Satz 1 HG 2014 wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014 vorgesehenen Kredite aufzunehmen.

Die Kreditermächtigungen beliefen sich im Jahr 2014 auf 6.664,9 Mio. Euro (Tabelle 1–4). Die Kreditaufnahmen von 6.094,9 Mio. Euro schöpften sie zu 91,4 Prozent aus.

³⁶ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 14. Dezember 2012, GVBl. I S. 631.

³⁷ Vgl. Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 17. Juli 2014, GVBl. I S. 180.

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG 2014) und Kreditaufnahmen im Jahr 2014		Mio. Euro
§ 13 Abs. 1 HG 2014	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	6.164,9
§ 13 Abs. 2 HG 2014	Ermächtigung zur Kreditaufnahme, soweit die im Städtebau (Einzelplan 09 ³⁸) gewährten Vorauszahlungen des Bundes in Darlehen umgewandelt werden. Der Bund gewährte keine derartigen Vorauszahlungen.	0,0
§ 13 Abs. 5 HG 2014	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite	0,0
§ 13 Abs. 6 HG 2014	Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro)	500,0
Kreditermächtigungen		6.664,9
Anrechenbare Kreditaufnahmen		-6.094,9
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		570,0

Tabelle 1–4: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2014

Ferner war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (2.534,4 Mio. Euro³⁹) aufzunehmen. Vorübergehend konnten weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG 2014 kein Gebrauch gemacht wurde (§ 15 Satz 2 HG 2014). Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich im Haushaltsjahr 2014 auf 4.053,1 Mio. Euro. Zwar wurde der Wert nach § 15 Satz 1 HG 2014 (Grenze von 8 Prozent) überschritten, die Ermächtigungsgrenze zur Aufnahme von Kassenkrediten gemäß § 15 Satz 2 HG 2014 wurde jedoch zu jedem Zeitpunkt eingehalten. Darüber hinaus durften für die Stellung von Sicherheiten im Collateral-Management Kassenkredite in unbeschränkter Höhe aufgenommen werden (§ 15 Satz 1 HG 2014).

Eventualverbindlichkeiten

Bürgschaften, Garantien oder sonstige Sicherheitsleistungen, die im Sinne des Art. 141 HV a. F. zu Ausgaben führen können, dürfen vom Land nur aufgenommen werden, wenn dafür nach Art. 141 Satz 2 HV a. F. in Verbindung mit § 39 Abs. 1 LHO eine gesetzliche Grundlage besteht.

³⁸ Die Einzelplanangabe wurde durch Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 17. Juli 2014, GVBl. I S. 180 von Einzelplan 07 auf Einzelplan 09 geändert.

³⁹ Das Haushaltsvolumen des Jahres 2014 belief sich laut Haushaltsplan 2013/2014 auf 32.140,6 Mio. Euro, woraus sich eine Kassenkreditermächtigung von 2.571,2 Mio. Euro errechnet. Der Nachtragshaushalt 2014 setzte das Haushaltsvolumen auf 31.679,4 Mio. Euro herab. Hieraus ergibt sich eine Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten von 2.534,4 Mio. Euro.

§ 14 Abs. 1 bis 4 HG 2014 ermächtigte das Ministerium der Finanzen im Haushaltsjahr 2014 zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) von 1.628,4 Mio. Euro (vor allem für die gewerbliche Wirtschaft und für den Wohnungsbau).⁴⁰ Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst erhielt nach § 14 Abs. 5 HG 2014 die Berechtigung, Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 300,0 Mio. Euro (einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen) zur Absicherung überlassener Leihgaben der benannten Einrichtungen zu übernehmen. Darüber hinaus konnte das Universitätsklinikum Frankfurt mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen auf Grundlage von § 14 Abs. 6 Satz 1 HG 2014 Gesellschafterdarlehen an die Orthopädische Universitätsklinik Friedrichsheim gGmbH in Höhe von bis zu 50 Mio. Euro⁴¹ gewähren. Ferner war es ihm mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen gestattet, eine Ausstattungsgarantie zugunsten der Orthopädischen Universitätsklinik Friedrichsheim gGmbH von bis zu 120,0 Mio. Euro⁴² zu übernehmen.

Das Gesamtvolumen der bewilligten Eventualverbindlichkeiten lag im Jahr 2014 bei 350,8 Mio. Euro (2013: 276,2 Mio. Euro). Inklusive der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land zum 31. Dezember 2014 nach § 14 Abs. 1 bis 6 HG 2014 Bürgschaften und Garantien von insgesamt 1.221,8 Mio. Euro übernommen. Mit erfasst wurde auf Anregung des Rechnungshofs die Gewährträgerschaft für die Garantie des Universitätsklinikums Frankfurt in Höhe von 120,0 Mio. Euro. Im Vorjahr war diese Gewährträgerschaft (2013: 50,0 Mio. Euro) bei den Eventualverbindlichkeiten nicht enthalten.

Aus der Übernahme von Sicherheitsleistungen können sich bei Ausfall des Schuldners Zahlungsverpflichtungen ergeben. Die Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten bezifferten sich im Jahr 2014 auf 16,2 Mio. Euro. Davon entfielen 15,9 Mio. Euro (98,6 Prozent) auf Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen.

Seit dem Haushaltsjahr 2011 wird das Ministerium der Finanzen nach § 13 Abs. 5 Satz 6 HG 2014 ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinsster Barmittel

⁴⁰ Hinzu tritt die Ermächtigung, in früheren Jahren innerhalb des Bürgschaftsrahmens ausgesprochene Bewilligungen für soziale Wohnraumförderung endgültig zu übernehmen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 HG).

⁴¹ Die Ermächtigung aus dem Haushaltsplan 2013/2014 wurde durch den Nachtragshaushalt 2014 von 30 auf 50 Mio. Euro ausgeweitet.

⁴² Die Ermächtigung aus dem Haushaltsplan 2013/2014 wurde im Zuge des Nachtragshaushalts 2014 von 50 auf 120 Mio. Euro erhöht.

zu stellen sowie entgegenzunehmen. Unter Sicherheiten in Form verzinster Barmittel ist die Besicherung von Derivategeschäften (Collateral-Management) des Landes im Zuge des Schuldenmanagements zu verstehen. Um die Folgen eines Ausfallrisikos zu begrenzen wird täglich der jeweilige Saldo der Barwerte aller Derivate mit einem Geschäftspartner ermittelt und als Sicherheit gestellt oder entgegengenommen. Zum Stichtag 31. Dezember 2014 belief sich die Summe der aus Landessicht negativen Barwerte auf 4.269,9 Mio. Euro. Der Saldo aus positiven und negativen Barwerten lag bei 4.108,6 Mio. Euro zu Lasten des Landes (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung). Das Land kann auf eine unbegrenzte Kassenkreditermächtigung zurückgreifen, um die notwendigen Zahlungsmittel zur Stellung der Barsicherheiten sicherzustellen (§ 15 Satz 1 HG 2014).

Das Derivatevolumen darf nach § 13 Abs. 5 Satz 5 HG 2014 den Gesamtbestand an Kreditmarktschulden des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Der Derivatebestand belief sich zum 31. Dezember 2014 auf 19.887,0 Mio. Euro. Die Kreditmarktschulden lagen zum Ende des Haushaltsjahres 2013 bei 41.970,6 Mio. Euro. Die Begrenzung des Haushaltsgesetzes wurde mithin eingehalten.

1.2 Entwicklung der Einnahmen

1.2.1 Struktur der Einnahmen des Landes

Die Einnahmen des Landes setzen sich aus folgenden Positionen zusammen:

- Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben,
- Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.,
- Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen,
- Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen,
- besondere Finanzierungseinnahmen⁴³,
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen.

⁴³ Besondere Finanzierungseinnahmen beinhalten Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre, globale Mehr- und Mindereinnahmen sowie haushaltstechnische Verrechnungen.

Die Ist-Einnahmen des Landes lagen im Jahr 2014 bei 32.263,4 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 2,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. In den Ist-Einnahmen sind auch Positionen wie z. B. die Einnahmen aus der Schuldenaufnahme enthalten. Um aussagekräftigere Angaben zur Höhe der Einnahmen zu erhalten, werden daher bundeseinheitlich bereinigte Einnahmen berechnet (Tabelle 1–5).

Berechnung der bereinigten Einnahmen	2014 Ist in Mio. Euro
Ist-Einnahmen	32.263,4
– Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	6.094,9
– Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	326,1
– Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	0,0
– Haushaltstechnische Verrechnungen	2.831,1
= Bereinigte Einnahmen	23.011,3

Tabelle 1–5: Berechnung der bereinigten Einnahmen im Jahr 2014

Die bereinigten Einnahmen erreichten im Haushaltsvollzug des Jahres 2014 eine Höhe von 23.011,3 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2013 ergibt dies einen Zuwachs um 997,6 Mio. Euro (4,5 Prozent). Das Niveau der bereinigten Einnahmen des Jahres 2014 markierte damit – unter Ausblendung von Inflationseffekten – einen neuen historischen Höchststand. Für das Jahr 2015 wird im Haushaltsplan nochmals eine leichte Steigerung auf 23.108,8 Mio. Euro erwartet.

Der Saldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben war in den Jahren 2005 bis 2014 stets negativ. Aufgrund von bereinigten Ausgaben von 23.677,4 Mio. Euro lag der Saldo im Jahr 2014 bei –666,1 Mio. Euro. Der Haushaltsplan für das Jahr 2015 weist ebenfalls einen negativen Saldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben auf (–1.188,9 Mio. Euro).

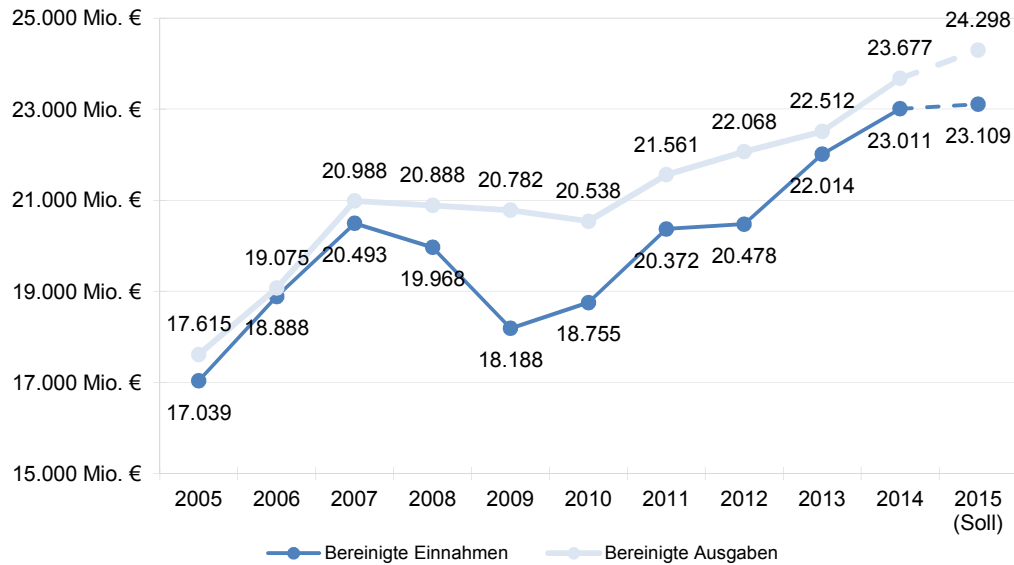


Abbildung 1–8: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben⁴⁴ 2005 bis 2015

Die bereinigten Einnahmen stehen dem Land nicht in voller Höhe zur Erbringung der Landesaufgaben zur Verfügung. Die tatsächlich verfügbaren bereinigten Einnahmen des Landes ergeben sich, indem die Ausgleichszahlungen in den Länderfinanzausgleich und die Zahlungen für den Kommunalen Finanzausgleich in Abzug gebracht werden. Die verfügbaren bereinigten Einnahmen lagen im Jahr 2014 bei 17.258,8 Mio. Euro (2013: 16.933,7 Mio. Euro).

Von den bereinigten Einnahmen des Jahres 2014 entfiel mit 80,6 Prozent (2013: 79,7 Prozent) der größte Teil auf die Steuereinnahmen. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen bildeten mit 12,8 Prozent (2013: 13,0 Prozent) die zweitgrößte Einnahmeposition. Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. summierten sich auf 4,6 Prozent (2013: 4,8 Prozent) der bereinigten Einnahmen. Die Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen entsprachen 1,9 Prozent (2013: 2,3 Prozent) der bereinigten Einnahmen (Abbildung 1–9).

⁴⁴ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

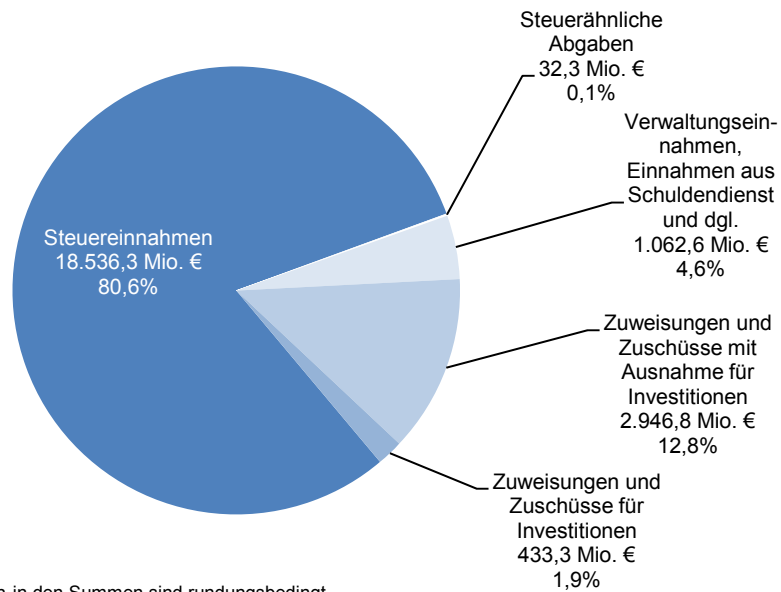


Abbildung 1–9: Struktur der bereinigten Einnahmen des Landes im Jahr 2014

Tabelle 1–6 enthält Soll- und Ist-Daten zu den Einnahmen des Landes im Jahr 2014 sowie im Vorjahresvergleich. Die Soll-Daten beziehen sich auf den Nachtragshaushalt für das Jahr 2014. Ausgewählte Einnahmepositionen werden in den Abschnitten 1.2.2 und 1.2.3 detaillierter untersucht.

Einnahmen	2013	2014		Veränderung Ist		Abweichung Ist-Soll	
	Ist	Soll e. N.	Ist	2014 ggü. 2013		2014 (im Vollzug)	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Steuern und steuerähnliche Abgaben	17.585,2	18.027,4	18.568,6	983,4	5,6	541,2	3,0
davon:							
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage	16.272,9	16.428,5	16.727,4	454,5	2,8	298,9	1,8
Landessteuern	1.269,8	1.551,0	1.808,9	539,1	42,5	257,9	16,6
Steuerähnliche Abgaben	42,5	47,9	32,3	-10,2	-24,0	-15,6	-32,6
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	1.056,2	947,2	1.062,6	6,4	0,6	115,4	12,2
darunter:							
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen	601,8	521,1	545,7	-56,1	-9,3	24,6	4,7
Sonstige Verwaltungseinnahmen	161,1	98,0	185,2	24,1	15,0	87,2	89,0
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	105,7	103,4	107,5	1,8	1,7	4,1	4,0
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	80,1	112,5	86,4	6,2	7,8	-26,1	-23,2
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2.863,6	2.561,2	2.946,8	83,3	2,9	385,6	15,1
darunter:							
Kompensationszahlungen des Bundes für Wegfall Kfz-Steuer und Lkw-Maut	691,1	691,1	691,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Bundeszweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	532,8	540,8	540,8	8,0	1,5	0,0	0,0
Bundeszweisungen für							
* Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunftskosten und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende)	323,4	0,0	298,6	-24,8	-7,7	298,6	x
* Wohngeld (hälftiger Bundesanteil)	31,3	31,9	26,8	-4,5	-14,4	-5,1	-16,0
* Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII	341,2	410,0	497,3	156,1	45,7	87,3	21,3
* Wiedergutmachungsleistungen	13,6	12,5	13,0	-0,7	-4,9	0,5	4,1
* Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz	18,0	19,1	17,8	-0,2	-0,9	-1,2	-6,5
Bundeszweisungen für den Hochschulpakt 2020	122,7	110,3	116,4	-6,3	-5,2	6,1	5,5
Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	58,4	65,0	58,9	0,5	0,9	-6,1	-9,4
Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	32,5	30,4	28,6	-3,9	-12,0	-1,8	-5,9
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	44,0	43,8	48,1	4,1	9,2	4,3	9,8
Bundeszweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	31,1	38,3	36,3	5,2	16,9	-2,0	-5,1

Einnahmen	2013	2014		Veränderung Ist		Abweichung Ist-Soll	
	Ist	Soll e. N.	Ist	2014 ggü. 2013		2014 (im Vollzug)	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	10.061,7	10.143,5	9.685,3	-376,4	-3,7	-458,2	-4,5
darunter:							
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	6.799,1	6.164,9	6.094,9	-704,2	-10,4	-70,0	-1,1
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	508,8	484,6	433,3	-75,5	-14,8	-51,3	-10,6
darunter:							
Verkehrswesen - Investitionszuweisungen des Bundes	117,1	134,5	122,5	5,4	4,6	-11,9	-8,9
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	111,2	111,6	111,1	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau	40,0	41,8	41,8	1,8	4,5	0,0	0,0
Bundesanteil BAföG-Darlehen	57,8	56,9	58,4	0,5	0,9	1,5	2,5
Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung	19,8	0,0	4,0	-15,8	-79,6	4,0	x
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	104,5	554,9	326,1	221,6	212,0	-228,8	-41,2
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
Haushaltstechnische Verrechnungen	2.649,4	2.939,2	2.831,1	181,7	6,9	-108,1	-3,7
Einnahmen	31.566,7	31.679,4	32.263,4	696,6	2,2	584,0	1,8
Bereinigte Einnahmen*	22.013,8	22.020,4	23.011,3	997,6	4,5	990,9	4,5

Anmerkungen:

* Einnahmen abzüglich Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.

x Kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1–6: Einnahmen des Landes in den Jahren 2013 und 2014

1.2.2 Steuereinnahmen

Überblick

Vor den Ausgleichszahlungen des Länderfinanzausgleichs lagen die Steuereinnahmen des Landes bei 18.536,3 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr haben sie um 993,6 Mio. Euro (5,7 Prozent) zugenommen. Der Soll-Wert des Haushaltsplans wurde im Jahr 2014 um 556,8 Mio. Euro (3,1 Prozent) übertroffen.

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2013	2014		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll e.N.	Ist	Ist ggü. Vorj.		Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage							
Lohnsteuer	6.220,1	6.663,0	6.620,8	400,7	6,4	-42,2	-0,6
Veranlagte Einkommensteuer	1.202,3	1.292,0	1.467,3	265,0	22,0	175,3	13,6
Nicht veranlagte St. vom Ertrag	946,7	873,0	1.159,7	213,0	22,5	286,7	32,8
Abgeltungsteuer	457,4	383,0	300,4	-156,9	-34,3	-82,6	-21,6
Körperschaftsteuer	1.173,7	767,0	806,9	-366,8	-31,3	39,9	5,2
Umsatzsteuer	4.080,4	4.207,5	4.126,4	46,0	1,1	-81,1	-1,9
Einfuhrumsatzsteuer	1.620,2	1.655,0	1.634,8	14,5	0,9	-20,2	-1,2
Gewerbesteuerumlage	572,0	588,0	611,1	39,0	6,8	23,1	3,9
Summe Landesanteile	16.272,9	16.428,5	16.727,4	454,5	2,8	298,9	1,8
Landessteuern							
Erbschaftsteuer	437,1	471,0	516,8	79,7	18,2	45,8	9,7
Grunderwerbsteuer	718,5	811,0	979,9	261,4	36,4	168,9	20,8
Rennwett- und Lotteriesteuern	61,5	221,0	258,5	197,0	320,1	37,5	17,0
Feuerschutzsteuer	29,8	25,0	31,6	1,7	5,7	6,6	26,2
Biersteuer	22,8	23,0	22,8	0,0	0,0	-0,2	-0,8
Summe Landessteuern	1.269,8	1.551,0	1.808,9	539,1	42,5	257,9	16,6
Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA)	17.542,7	17.979,5	18.536,3	993,6	5,7	556,8	3,1
Länderfinanzausgleich*	1.321,8	1.654,0	1.746,8	425,0	32,2	92,8	5,6
Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA)	16.220,9	16.325,5	16.789,5	568,6	3,5	464,0	2,8

* Kassenwirksame Zahlungen.

x Kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1–7: Steuereinnahmen in den Jahren 2013 und 2014

Die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage erreichten im Jahr 2014 ein Niveau von 16.727,4 Mio. Euro (2013: 16.272,9 Mio. Euro). Dies entspricht 90,2 Prozent (2013: 92,8 Prozent) der gesamten Steuereinnahmen vor dem Länderfinanzausgleich. Das Aufkommen der Landessteuern summierte sich im Jahr 2014 auf 1.808,9 Mio. Euro (2013: 1.269,8 Mio. Euro). Hieraus ergibt sich ein Anteil von 9,8 Prozent (2013: 7,2 Prozent).

Abbildung 1–10 enthält Daten zur Entwicklung des Steueraufkommens im Zeitraum 2005 bis 2015. Im Vorjahresvergleich weist insbesondere das Jahr 2009 einen deutlichen Rückgang im Aufkommen auf. Wesentlicher Grund für diese Verringerung der Steuereinnahmen sind die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Steuereinnahmen haben – unter Ausblendung von Inflationseffekten – erstmals 2013 wieder das Vorkrisenniveau überschritten. Das Jahr 2014 markiert mit 18.536,3 Mio. Euro einen neuen Höchstwert im Zehnjahresvergleich. Für das Jahr 2015 wird laut Haushaltsplan nochmals eine leichte Steigerung der Steuereinnahmen erwartet (18.730,9 Mio. Euro).

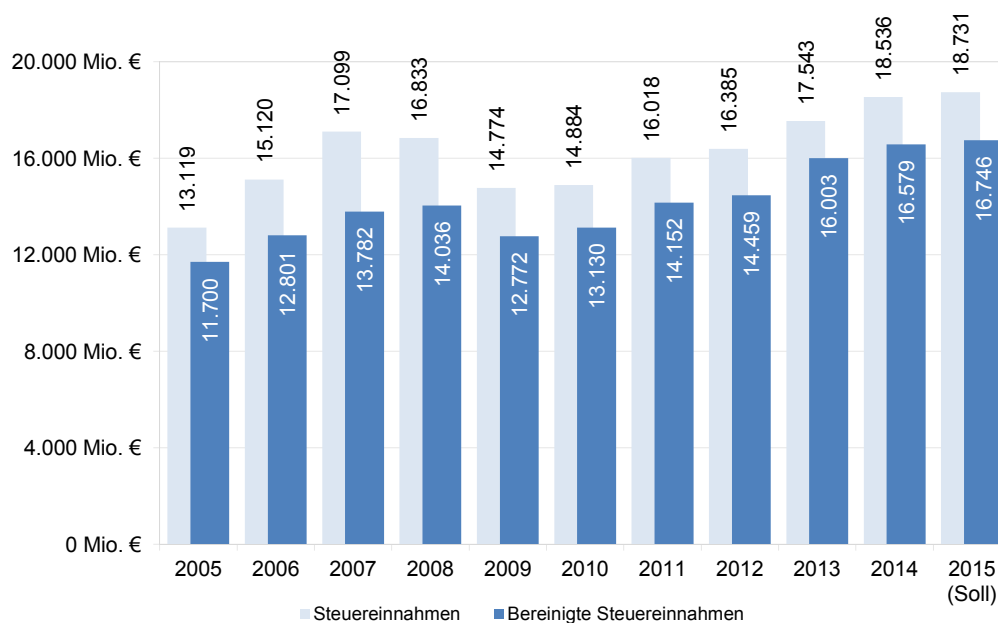


Abbildung 1–10: Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 2005 bis 2015

Neben den Steuereinnahmen werden in Abbildung 1–10 auch Werte zur Höhe der bereinigten Steuereinnahmen dargestellt. Die bereinigten Steuereinnahmen errechnen sich, indem die Steuereinnahmen um die Ausgleichszahlun-

gen in den Länderfinanzausgleich⁴⁵ sowie die Zahlungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs⁴⁶ verringert werden. Analog zu den Steuereinnahmen verzeichneten auch die bereinigten Steuereinnahmen 2014 einen neuen Höchstwert (16.579,4 Mio. Euro). Die bereinigten Steuereinnahmen 2014 lagen um 3,6 Prozent über dem Vorjahreswert (16.002,9 Mio. Euro).

Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage

Die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage summierten sich im Jahr 2014 auf 16.727,4 Mio. Euro. Der größte Anteil davon entfiel auf die Lohnsteuer mit 39,6 Prozent (2013: 38,2 Prozent) und auf die Umsatzsteuer mit 24,7 Prozent (2013: 25,1 Prozent). Die nächstgrößeren Positionen waren die Einfuhrumsatzsteuer mit 9,8 Prozent (2013: 10,0 Prozent) und die veranlagte Einkommensteuer mit 8,8 Prozent (2013: 7,4 Prozent). Der Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage erreichte 3,7 Prozent (2013: 3,5 Prozent) des Gesamtwertes (Abbildung 1–11).

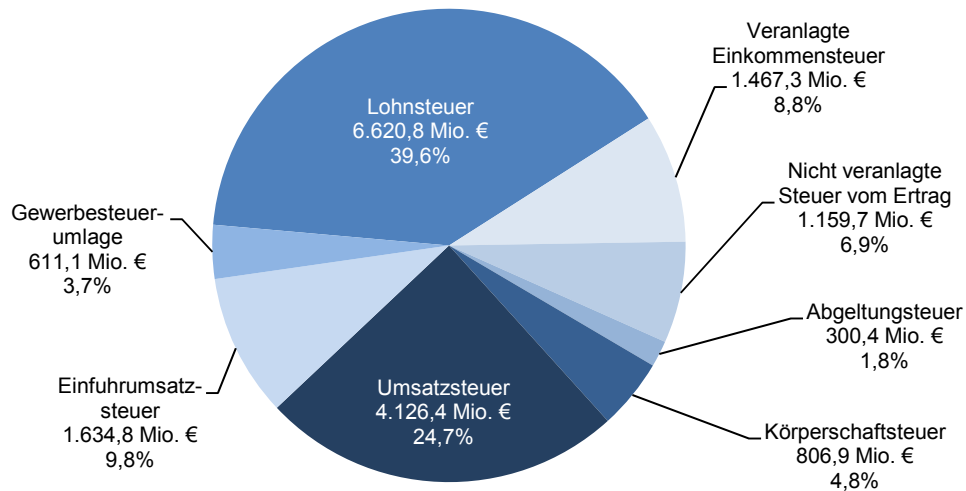


Abbildung 1–11: Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage im Jahr 2014

Im Vorjahresvergleich nahmen nur das Aufkommen der Abgeltungsteuer (Rückgang von 156,9 Mio. Euro) und das Aufkommen der Körperschaftsteuer

⁴⁵ Die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich summierten sich im Jahr 2014 auf 1.746,8 Mio. Euro (2013: 1.321,8 Mio. Euro).

⁴⁶ Die Zahlungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs beliefen sich im Jahr 2014 auf 210,1 Mio. Euro (2013: 218,0 Mio. Euro).

(Rückgang von 366,8 Mio. Euro) ab. Die Landesanteile an den übrigen Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage legten im Vergleich zum Jahr 2013 zu.

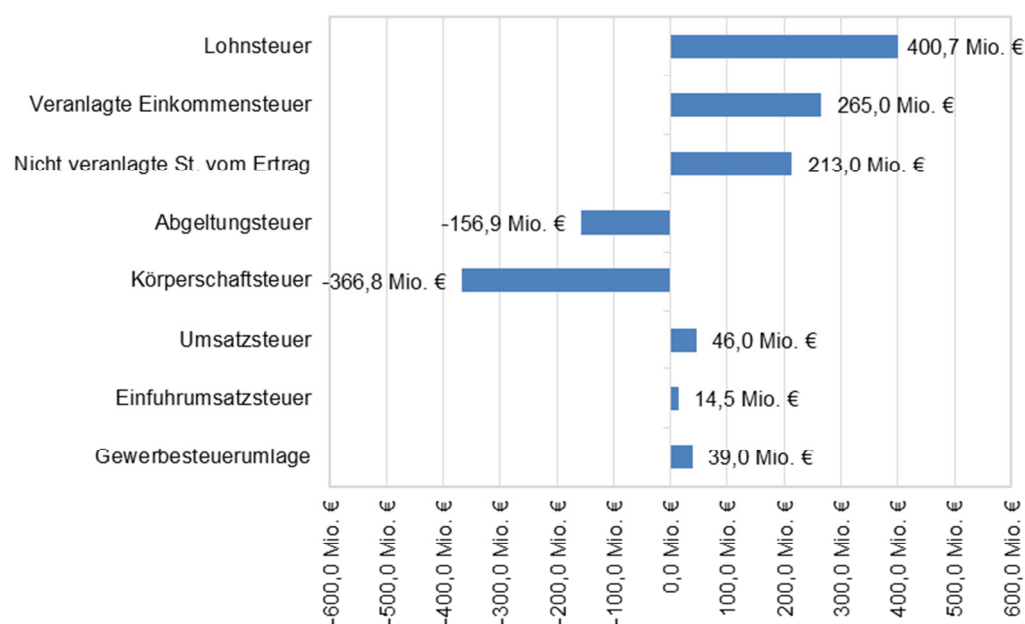


Abbildung 1–12: Veränderung der Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich eine positive Entwicklung der Steuereinnahmen. Eine Ursache liegt im Wirtschaftswachstum Hessens. Im Vorjahresvergleich legte das nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes im Jahr 2014 um 3,2 Prozent zu. Von 2012 auf 2013 lag die nominale Wachstumsrate noch bei 2,6 Prozent.⁴⁷ Hinzu kommt ein stabiler Arbeitsmarkt. Nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes lag die Arbeitslosenquote⁴⁸ im Jahresdurchschnitt 2014 in Hessen bei 6,5 Prozent (2013: 6,6 Prozent).⁴⁹ Die Anzahl der Erwerbstätigen in Hessen stieg von 3,27 Mio. im Jahr 2013 auf 3,31 Mio. im Jahr 2014, was einer Zunahme um 1,2 Prozent entspricht.⁵⁰ Die Entwick-

⁴⁷ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2014 (WZ 2008), www.vgrdl.de, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2015.

⁴⁸ Das Hessische Statistische Landesamt berechnet die Arbeitslosenquote als „Arbeitslose in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen“.

⁴⁹ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Arbeitslose im Jahresdurchschnitt in Hessen, www.statistik-hessen.de, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2015.

⁵⁰ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Grundzahlen Erwerbstätige im Inland, www.statistik-hessen.de, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2015. Die verwendeten Daten basieren auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“. Die beim Hessischen Statistischen Landesamt ebenfalls abrufbaren Ergebnisse des Mikrozensus weichen hiervon ab: Nach Mikrozensus hatte Hessen im Jahr 2014 insgesamt 2,99 Mio. Erwerbstätige. Der Unterschied erklärt sich durch abweichende methodische Ansätze.

lung am Arbeitsmarkt hat z. B. positive Auswirkungen auf das Aufkommen der Lohnsteuer.

Die **Körperschaftsteuer** wird von den Unternehmen zentral abgeführt und durch die sog. Zerlegung auf alle Länder verteilt, in denen ein Unternehmen Betriebsstätten unterhält. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise verzeichnete die Körperschaftsteuer im Jahr 2009 ein Zehnjahrestief (58,1 Mio. Euro). Aufgrund der konjunkturellen Erholung in den Folgejahren stieg das Aufkommen der Körperschaftsteuer an. Hieran zeigt sich der hohe Abhängigkeitsgrad des Aufkommens der Körperschaftsteuer von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Entgegen dem positiven Trend auf Bundesebene⁵¹ und der Haushaltsplanung sank die Körperschaftsteuer im Jahr 2012 erheblich. Dies war auf eine noch nicht vorgenommene Zerlegung zurückzuführen.⁵² Im Jahr 2013 wurde dieser Verzerrungseffekt⁵³ ausgeglichen, sodass die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer um 53,3 Prozent auf 1.173,7 Mio. Euro stiegen. Im Jahr 2014 sanken sie um 31,3 Prozent auf 806,9 Mio. Euro. Der Rückgang erklärt sich zum einen durch den Zerlegungseffekt der Jahre 2012/2013 und zum anderen durch den Rückgang in der Körperschaftsteuer (ohne Zerlegung). Die Körperschaftsteuer (ohne Zerlegung) sank von 833,9 Mio. Euro (2013) auf 684,6 Mio. Euro (2014).

⁵¹ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 29.

⁵² Vgl. Bemerkungen 2014, S. 49.

⁵³ Die Zerlegung führt im Falle Hessens zu einer Erhöhung der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer. Die Zerlegung der Körperschaftsteuer hatte im Jahr 2014 im Ist ein Volumen von 122,3 Mio. Euro. 2013 lag der Wert aufgrund des beschriebenen Sondereffekts bei 339,8 Mio. Euro.

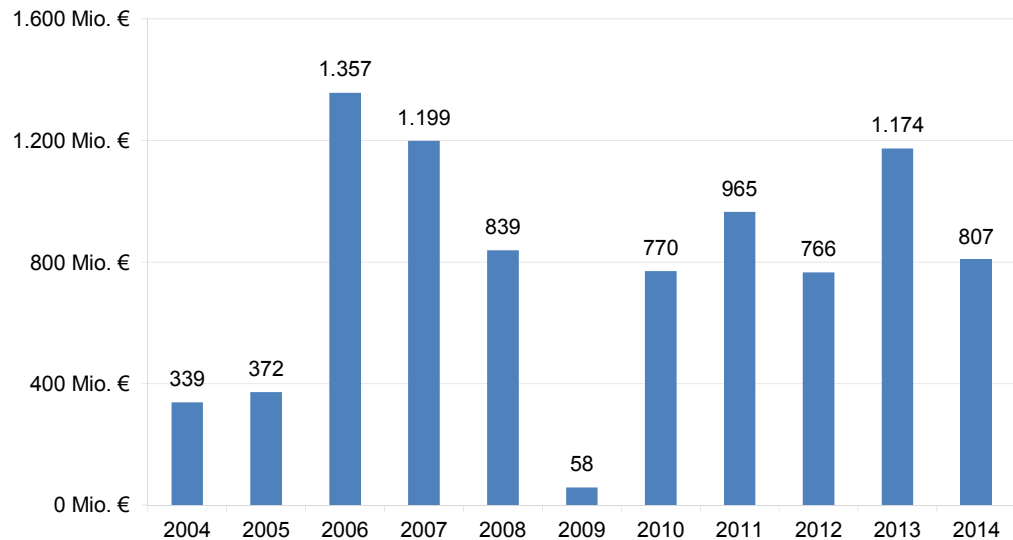


Abbildung 1–13: Körperschaftsteuer in den Jahren 2005 bis 2014

Landessteuern

Im Jahr 2014 beliefen sich die Landessteuern in Hessen auf 1.808,9 Mio. Euro. Der Soll-Wert des Haushaltsplans (1.551,0 Mio. Euro) wurde damit um 16,6 Prozent überschritten. Noch deutlicher fiel mit 42,5 Prozent die Steigerung gegenüber dem Vorjahr (1.269,8 Mio. Euro) aus.

Mit 979,9 Mio. Euro (54,2 Prozent) entfiel der überwiegende Teil des Landessteueraufkommens auf die Grunderwerbsteuer. Den zweitgrößten Posten bildete die Erbschaftsteuer mit 516,8 Mio. Euro (28,6 Prozent). Weitere 258,5 Mio. Euro (14,3 Prozent) waren den Rennwett- und Lotteriesteuern zuzurechnen.

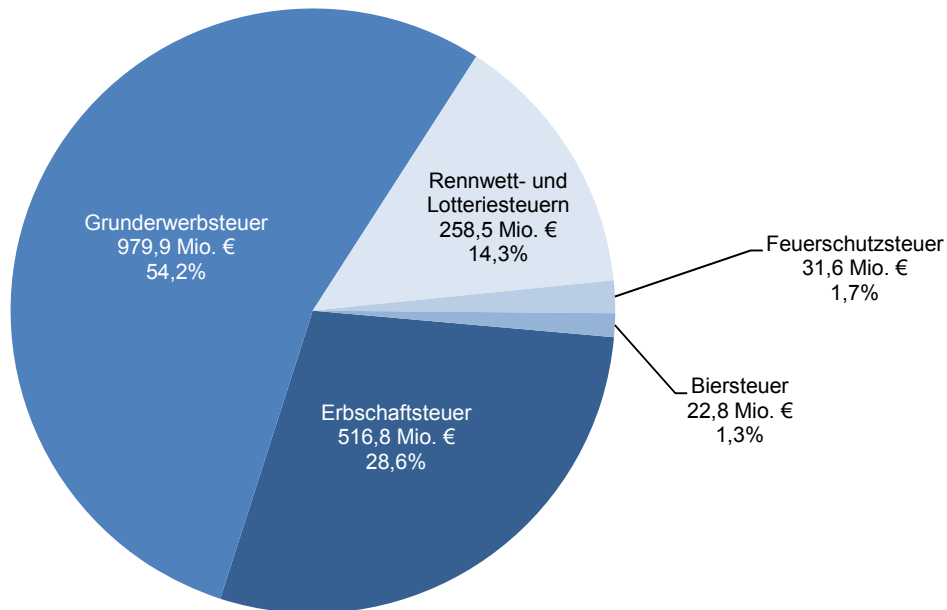


Abbildung 1–14: Landessteuern im Jahr 2014

Der im Vergleich zum Jahr 2013 zu beobachtende Anstieg des Aufkommens der Landessteuern erklärt sich u. a. durch die **Grunderwerbsteuer** (Tabelle 1–7). Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer erhöhten sich von 718,5 Mio. Euro (2013) auf 979,9 Mio. Euro (2014); dies entspricht einem Zuwachs von 36,4 Prozent.

Das Grunderwerbsteueraufkommen 2014 übersteigt erstmals wieder das Aufkommen des Jahres 2007⁵⁴ und markiert damit im Zehnjahresvergleich einen neuen Höchstwert. Nach den konjunkturbedingten Rückgängen in den Jahren 2008 bis 2010 trugen vor allem das stabile wirtschaftliche Umfeld sowie ein niedriges Zinsniveau zu den Aufkommenssteigerungen bei.⁵⁵ Hinzu kamen im Jahr 2012 auch Vorzieheffekte. Des Weiteren wurde der Steuersatz der Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2013 von 3,5 auf 5,0 Prozent und zum 1. August 2014 von 5,0 auf 6,0 Prozent erhöht.⁵⁶ Der Aufkommenszuwachs des Jahres 2014 erklärt sich damit in Teilen durch den höheren Steuersatz.

Die Grunderwerbsteuer überschritt im Jahr 2014 den Soll-Wert um 168,9 Mio. Euro bzw. 20,8 Prozent (Tabelle 1–7). Dies erklärt sich nicht durch die Erhöhung des Steuersatzes von 5,0 auf 6,0 Prozent zum 1. August 2014,

⁵⁴ Ein wesentlicher Grund für den hohen Wert im Jahr 2007 war die seinerzeit gute konjunkturelle Lage (vgl. BMF Monatsbericht Juli 2009, S. 70).

⁵⁵ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 39.

⁵⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 16. Juli 2014, GVBl. I S. 179.

da die Steuersatzerhöhung im Nachtragshaushalt 2014 bereits im Rahmen einer Erhöhung des Ansatzes um 36,0 Mio. Euro berücksichtigt wurde.⁵⁷

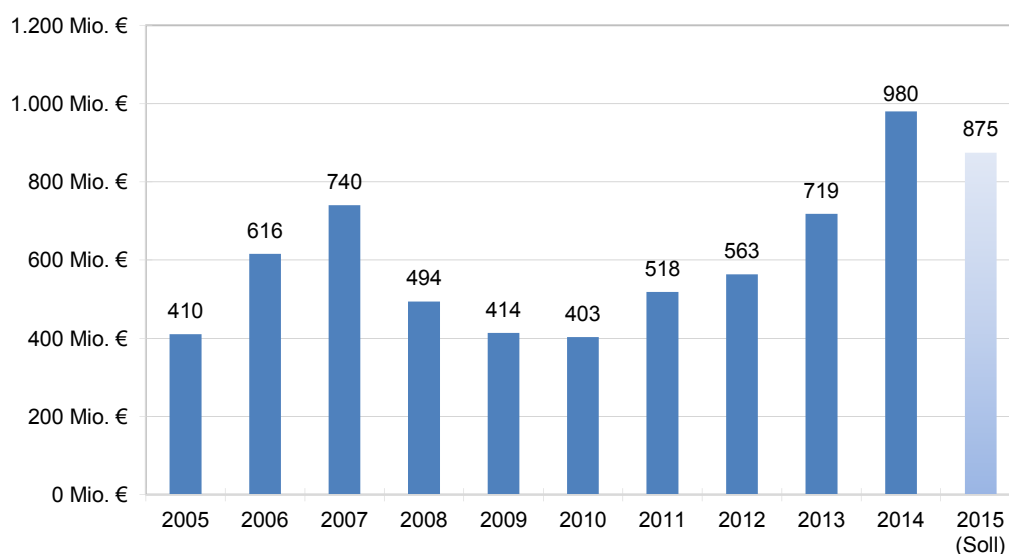


Abbildung 1–15: Grunderwerbsteuer in den Jahren 2005 bis 2015

Neben der Grunderwerbsteuer haben sich auch die Erbschaftsteuer und die Rennwett- und Lotteriesteuern im Vorjahresvergleich positiv entwickelt. Das Aufkommen der Erbschaftsteuer verzeichnete 2014 einen Zuwachs von 18,2 Prozent im Vergleich zum Jahr 2013. Am stärksten gewachsen sind mit 320,1 Prozent allerdings die **Rennwett- und Lotteriesteuern**⁵⁸. Die Einnahmen aus diesen Steuern stiegen von 61,5 Mio. Euro (2013) auf 258,5 Mio. Euro (2014).

Die Hauptursache hierfür lag am Anstieg der Einnahmen aus der Lotteriesteuer. Der Soll-Ansatz für die Lotteriesteuer (ohne Zerlegung⁵⁹) lag im Haushaltsplan 2013/2014 bei 110,8 Mio. Euro für das Jahr 2014. Im Rahmen des Nachtragshaushalts wurde dieser Ansatz auf 220,8 Mio. Euro erhöht.⁶⁰ Im Haushaltsvollzug ergab sich für die Lotteriesteuer (ohne Zerlegung) ein Ist von

⁵⁷ Vgl. Nachtrag zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014, Kapitel 17 01, S. 2, Erläuterungen zu Grp. 053 03 820.

⁵⁸ Die Rennwett- und Lotteriesteuern setzen sich rechnerisch zusammen aus der Summe folgender Positionen: Totalisatorsteuer, andere Rennwettsteuern, Lotteriesteuer (ohne Zerlegung) und Lotteriesteuer (Zerlegung).

⁵⁹ Die Zerlegung der Lotteriesteuer ist in § 24 RennwLottG geregelt.

⁶⁰ Vgl. Nachtrag zum Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014, Kapitel 17 01 – Allgemeine Finanzierungsvorgänge.

318,7 Mio. Euro (2013: 200,2 Mio. Euro). Die Zerlegung minderte den Gesamtbetrag um 60,3 Mio. Euro (2013: Minderung um 138,8 Mio. Euro).

1.2.3 Sonstige Einnahmen

Die Einnahmen aus **steuerähnlichen Abgaben** lagen im Jahr 2014 mit 32,3 Mio. Euro um 24,0 Prozent unter dem Niveau des Jahres 2013. Sie unterschritten um 15,6 Mio. Euro (32,6 Prozent) den Planansatz (47,9 Mio. Euro). Den größten Anteil an den steuerähnlichen Abgaben hatten die Abwasserabgabe (65,9 Prozent) und die Spielbankabgabe (17,9 Prozent). Während die Spielbankabgabe um 17,8 Mio. Euro (75,4 Prozent) niedriger als geplant ausfiel, waren die Einnahmen aus der Abwasserabgabe um 1,1 Mio. Euro (5,3 Prozent) höher als in der Haushaltsplanung vorgesehen.

Die **Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.** stiegen im Jahr 2014 um 6,4 Mio. Euro (0,6 Prozent) auf 1.062,6 Mio. Euro. Gegenüber dem Soll-Ansatz wurden 115,4 Mio. Euro (12,2 Prozent) mehr eingenommen.

Mehr als die Hälfte der Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. entfiel im Jahr 2014 auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen (545,7 Mio. Euro oder 51,4 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Rückgang von 56,1 Mio. Euro (9,3 Prozent).

Nach den Gebühren, sonstigen Entgelten, Geldstrafen und Geldbußen stellten die Sonstigen Verwaltungseinnahmen in Höhe von 185,2 Mio. Euro (17,4 Prozent), die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen in Höhe von 107,5 Mio. Euro (10,1 Prozent) und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto in Höhe von 86,4 Mio. Euro (8,1 Prozent) die größten Anteile an den Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst dar. Die drei Positionen stiegen jeweils gegenüber dem Vorjahr: die Sonstigen Verwaltungseinnahmen um 15,0 Prozent, die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen um 1,7 Prozent und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto um 7,8 Prozent.

Die **Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen** nahmen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um

83,3 Mio. Euro (2,9 Prozent) auf 2.946,8 Mio. Euro zu. Der Planansatz wurde um 15,1 Prozent übertroffen.

Einen wesentlichen Anteil hatten die Kompensationszuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer sowie der Lkw-Maut, die seit dem Jahr 2010 jährlich 691,1 Mio. Euro betragen.⁶¹

Das Land erhielt im Jahr 2014 vom Bund Zuweisungen in Höhe von 540,8 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser Wert entspricht einem Zuwachs von 8,0 Mio. Euro (1,5 Prozent) gegenüber dem Jahr 2013. ÖPNV-Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen ÖPNV.⁶²

Im Bereich der Sozialen Sicherung sanken die an die Kommunen weiterzuleitenden Zuweisungen des Bundes aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) um 24,8 Mio. Euro (7,7 Prozent) auf 298,6 Mio. Euro.⁶³

Die an die Kommunen weiterzuleitenden Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) wuchsen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 45,7 Prozent auf 497,3 Mio. Euro. Dies ist maßgeblich auf die gestiegene Beteiligungsquote des Bundes an den Nettoaussgaben zurückzuführen, die von 75 Prozent im Jahr 2013 auf 100 Prozent ab dem Jahr 2014 erhöht wurde.⁶⁴ Ferner erhielt das Land vom Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 26,8 Mio. Euro (14,4 Prozent weniger als im Jahr 2013), für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 17,8 Mio. Euro (0,9 Prozent we-

⁶¹ Vgl. §§ 1, 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund, BGBl. I 2009 S. 1170.

⁶² Vgl. Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378, 2395, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012, BGBl. I S. 2598.

⁶³ Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die von den Kommunen für die Arbeitssuchenden gezahlt werden. Diese Beteiligung betrug in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils 30,4 Prozent. Im Jahr 2014 sowie ab dem Jahr 2018 beträgt die Beteiligung 27,6 Prozent. In den Jahren 2015 bis 2017 erhöht der Bund seine Beteiligung auf 31,3 Prozent. Zusätzlich beteiligt sich der Bund an Aufwendungen der Länder für das sog. Bildungs- und Teilhabepaket. Die Einnahmen und Ausgaben werden als Leertitel veranschlagt. Vgl. hierzu: Sozialgesetzbuch (SGB II) § 46 Abs. 5, vom 13. Mai 2011, BGBl. I S. 850, 2094; zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974.

⁶⁴ Vgl. Sozialgesetzbuch (SGB XII) § 46a Abs. 1, vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023; zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 21. Juli 2014, BGBl. I S. 1133.

niger als im Jahr 2013) und für sog. Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 13,0 Mio. Euro (4,9 Prozent weniger als im Jahr 2013).

Die Zuweisungen für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur sanken im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr von 327,5 Mio. Euro auf 322,2 Mio. Euro. Die Bundeszuweisungen zum Hochschulpakt 2020 verringerten sich um 5,2 Prozent auf 116,4 Mio. Euro. Im Jahr 2013 waren sie im Vergleich zu 2012 noch um 66,9 Prozent gestiegen. Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) stiegen für Studierende um 0,9 Prozent auf 58,9 Mio. Euro. Für Schüler nahmen die Zuweisungen um 12,0 Prozent auf 28,6 Mio. Euro ab. Bislang tragen der Bund 65,0 Prozent und die Länder 35,0 Prozent der Ausgaben. Ab dem Jahr 2015 übernimmt der Bund die Finanzierung in voller Höhe.⁶⁵ Die vertraglich festgelegten Zuweisungen der kreisfreien Städte Darmstadt, Kassel und Wiesbaden zur anteiligen Deckung von Ausgaben der Staatstheater lagen im Jahr 2014 mit 48,1 Mio. Euro um 9,2 Prozent über dem Vorjahresniveau.

Das Land erhält von Dritten, im Besonderen vom Bund, den Kommunen und der EU, **Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen**. Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 75,5 Mio. Euro (14,8 Prozent) auf 433,3 Mio. Euro ab.

Die Einnahmen aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen legten im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013 um 4,4 Mio. Euro (3,7 Prozent) auf 123,4 Mio. Euro zu. Davon leisteten der Bund 122,5 Mio. Euro und die Gemeinden und Gemeindeverbände 0,9 Mio. Euro an das Land.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen für den Bereich Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung lagen im Jahr 2014 mit 112,2 Mio. Euro auf dem Niveau des Vorjahreswertes. Sie entfallen mit 111,1 Mio. Euro (99,1 Prozent) fast vollständig auf die Krankenhausumlage. Mit dieser Umlage beteiligten sich die kreisfreien Städte und Landkreise entsprechend ihrer Finanzkraft an den Kosten der Krankenhausförderung.⁶⁶

⁶⁵ Die im Landeshaushalt frei werdenden Mittel sollen laut Haushaltsplan 2015 den Hochschulen zu Gute kommen und werden in Kapitel 15 02, Produkt 17, als Sonderfonds Hochschulen ausgewiesen.

⁶⁶ Bei der Berechnung der Umlage werden seit dem Jahr 2008 jährlich 18,4 Mio. Euro von den gesamten Krankenhausfördermitteln abgezogen. Von dem verbleibenden Betrag wird die Hälfte als Krankenhausumlage aufgebracht. Vgl. § 37 des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2011 – HKHG 2011) vom 21. Dezember 2010, GVBl. I

Die Zuweisungen für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur stiegen um 1,6 Mio. Euro (1,6 Prozent) auf 102,3 Mio. Euro. Der entsprechende Planansatz lag bei 100,9 Mio. Euro und wurde somit um 1,4 Mio. Euro (1,4 Prozent) übertroffen.

1.3 Entwicklung der Ausgaben

1.3.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die Ausgaben des Landes setzen sich aus den nachfolgenden Positionen zusammen:

- Personalausgaben,
- Sächliche Verwaltungsausgaben,
- Ausgaben für den Schuldendienst,
- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen,
- Baumaßnahmen,
- sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen,
- besondere Finanzierungsausgaben.⁶⁷

Insgesamt beliefen sich die Ist-Ausgaben des Landes im Jahr 2014 auf 32.263,4 Mio. Euro. Aus dem Vergleich zum Vorjahreswert (31.566,7 Mio. Euro) ergibt sich eine Steigerung um 2,2 Prozent. In den Ist-Ausgaben enthalten sind auch die Ausgaben zur Schuldentilgung, die – neben anderen Positionen – nach den Vorgaben des Stabilitätsrates zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden (Tabelle 1–8).

2010, S. 587, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Juli 2014, GVBl. I S. 154, i. V. m. § 38 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I 2007 S. 310–322, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2013, GVBl. I 2013 S. 446, GVBl. I 2014 S. 234.

⁶⁷ Besondere Finanzierungsausgaben beinhalten Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben sowie haushaltstechnische Verrechnungen.

Berechnung der bereinigten Ausgaben	2014 Ist in Mio. Euro
Ist-Ausgaben	32.263,4
– Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	5.204,9
– Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	544,8
– Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages	0,0
– Haushaltstechnische Verrechnungen	2.836,2
= Bereinigte Ausgaben	23.677,4

Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Tabelle 1–8: Berechnung der bereinigten Ausgaben im Jahr 2014

Die bereinigten Ausgaben des Jahres 2014 stiegen gegenüber 2013 um 1.165,2 Mio. Euro (5,2 Prozent) auf 23.677,4 Mio. Euro. Nominal betrachtet erreichten die Ausgaben einen neuen Höchstwert.

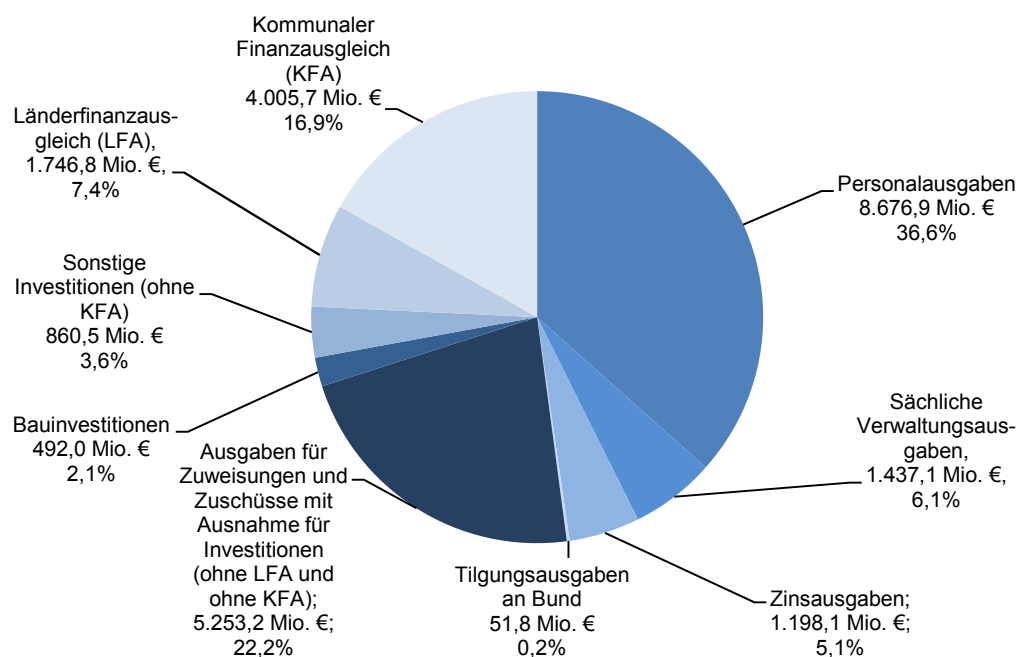


Abbildung 1–16: Struktur der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2014

Abbildung 1–16 verdeutlicht die Struktur der bereinigten Ausgaben des Landes. Den größten Anteil hatten die Personalausgaben mit 36,6 Prozent der bereinigten Ausgaben (2013: 37,1 Prozent). Darüber hinaus entfielen 22,2 Prozent (2013: 22,2 Prozent) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (ohne Länderfinanzausgleich und ohne Kommunalen Finanzausgleich), 16,9 Prozent (2013: 16,7 Prozent) auf Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich⁶⁸, 7,4 Prozent (2013: 5,9 Prozent) auf den Län-

⁶⁸ Abschnitt 5 enthält eine weiterführende Darstellung des Kommunalen Finanzausgleichs.

derfinanzausgleich und 6,1 Prozent (2013: 6,2 Prozent) auf die sächlichen Verwaltungsausgaben und 5,7 Prozent (2013: 6,3 Prozent) auf die Investitionsausgaben (ohne Kommunalen Finanzausgleich). Die Zinsausgaben lagen bei 5,1 Prozent der bereinigten Ausgaben (2013: 5,7 Prozent).

Tabelle 1–9 stellt die Ausgaben des Landes im Jahr 2014 dar, die in den folgenden Abschnitten detaillierter analysiert werden.

Ausgaben	2013	2014		Veränderung Ist		Abweichung Ist-Soll	
	Ist	Soll e. N.	Ist	2014 ggü. 2013		2014 (im Vollzug)	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Personalausgaben	8.358,9	8.763,9	8.676,9	318,0	3,8	-87,0	-1,0
Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	8.478,9	7.979,8	7.891,8	-587,1	-6,9	-87,9	-1,1
davon:							
Mieten und Pachten	433,5	440,4	431,6	-1,9	-0,4	-8,8	-2,0
Verfahrensauslagen	255,0	266,6	271,2	16,2	6,3	4,6	1,7
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	332,0	350,6	344,3	12,4	3,7	-6,3	-1,8
Zinsausgaben	1.274,5	1.310,7	1.198,1	-76,4	-6,0	-112,6	-8,6
Tilgungsausgaben	5.799,0	5.235,6	5.256,7	-542,3	-9,4	21,1	0,4
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	9.490,0	9.922,5	10.446,2	956,2	10,1	523,8	5,3
darunter:							
an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschul-aufgaben	1.801,0	1.838,7	1.803,9	2,9	0,2	-34,8	-1,9
an Gemeinden und Gemeindeverbände als Sozialhilfeträger für Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	341,2	410,0	497,3	156,1	45,7	87,3	21,3
an Gemeinden und Gemeindeverbände Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII	306,9	217,7	266,5	-40,4	-13,2	48,8	22,4
Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	654,7	662,7	663,7	9,0	1,4	1,0	0,2
Länderfinanzausgleich (LFA)	1.321,8	1.654,0	1.746,8	425,0	32,2	92,8	5,6
Kommunaler Finanzausgleich, soweit allgemeine Finanzausweisungen	2.319,0	2.424,7	2.423,5	104,6	4,5	-1,2	0,0
Baumaßnahmen	534,8	533,5	492,0	-42,8	-8,0	-41,5	-7,8
davon:							
Hochbau	324,3	326,4	282,2	-42,1	-13,0	-44,2	-13,5
Straßen- und Brückenbau	192,2	192,2	191,0	-1,2	-0,6	-1,2	-0,6
Sonstige Ausgaben für Investition- und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.418,7	1.443,1	1.375,4	-43,3	-3,1	-67,6	-4,7
davon:							
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	587,9	617,1	532,2	-55,7	-9,5	-85,0	-13,8
Zuweisungen an Sondervermögen	153,7	131,2	129,9	-23,8	-15,5	-1,3	-1,0
Zuschüsse Hochschulen	141,9	92,5	158,1	16,2	11,4	65,6	70,9
Zuschüsse Krankenhäuser und Heilstätten	103,7	127,8	93,6	-10,0	-9,7	-34,1	-26,7
Regionale Fördermaßnahmen	52,8	12,0	26,4	-26,4	-50,0	14,4	120,3
Besondere Finanzierungsausgaben	3.285,4	3.036,7	3.381,0	95,6	2,9	344,3	11,3
davon:							
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	632,7	97,6	544,8	-87,8	-13,9	447,3	458,5
Haushaltstechnische Verrechnungen	2.652,7	2.939,2	2.836,2	183,5	6,9	-103,0	-3,5
Ausgaben	31.566,7	31.679,4	32.263,4	696,6	2,2	584,0	1,8
Bereinigte Ausgaben*	22.512,2	23.437,8	23.677,4	1.165,2	5,2	239,7	1,0

* Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushalts-technische Verrechnungen.

Tabelle 1–9: Ausgaben des Landes in den Jahren 2013 und 2014

1.3.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben lagen im Haushaltsvollzug 2014 bei 8.676,9 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr ist damit ein Zuwachs von 318,0 Mio. Euro (3,8 Prozent) zu beobachten. Im Haushaltsplan war unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts ein Soll-Ansatz von 8.763,9 Mio. Euro vorgesehen. Der Haushaltsansatz wurde damit um 1,0 Prozent unterschritten. Dies geht vor allem auf die im Haushaltsplan enthaltenen globalen Personalausgaben zurück, die im Haushaltsvollzug nicht im vollen Umfang benötigt wurden. Der Haushaltsplan sah globale Personalausgaben zur teilweisen Deckung von möglichen Einkommensverbesserungen im Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifbereich vor. So enthielt der Doppelhaushalt 2013/2014 für das Jahr 2014 globale Personalausgaben von 255,0 Mio. Euro vor, die durch den Nachtragshaushalt um 139,9 Mio. Euro auf 394,9 Mio. Euro erhöht wurden.

Die Tarifparteien einigten sich im April 2013 auf lineare Einkommensverbesserungen zum 1. Juli 2013 sowie zum 1. April 2014 in Höhe von jeweils 2,8 Prozent. Zudem wurden Einmalzahlungen in Höhe von 450 Euro im Jahr 2013 und 225 Euro im Jahr 2014 vereinbart. Die Beamten und Richter erhielten eine Erhöhung zu den genannten Terminen von jeweils 2,6 Prozent. Die Differenz zur Tarifierhöhung in Höhe von 0,2 Prozentpunkten wurde dem Sondervermögen Versorgungsrücklage zugeführt. Für das Land ergaben sich hierdurch im Jahr 2014 geschätzte Mehrausgaben für den Bereich der Besoldung von 220,1 Mio. Euro sowie für die Versorgung von 104,8 Mio. Euro (jeweils gemäß Gesetzentwurf). Im Jahr 2013 lagen die dadurch verursachten, geschätzten Mehrausgaben für den Bereich der Besoldung bei 64,6 Mio. Euro und für die Versorgung bei 29,6 Mio. Euro.⁶⁹

Nicht enthalten sind in Tabelle 1–10 die Personalausgaben der Hochschulen. Die Personalausgaben der Hochschulen sind im Landeshaushalt nur indirekt über die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen erfasst.

⁶⁹ Vgl. Gesetzentwurf für ein Gesetz über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2013/2014 und zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften, Landtagsdrucksache 18/7364 vom 14. Mai 2013, S. 6.

Personalausgaben (HGr. 4)	2013	2014		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll e. N.	Ist	Ist ggü. Vorjahr		Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	26,7	28,9	27,5	0,8	3,0	-1,4	-4,7
Beamte, Richter	4.276,5	4.219,0	4.397,7	121,1	2,8	178,7	4,2
Arbeitnehmer, Beschäftigungsentgelte	1.268,2	1.283,0	1.281,9	13,7	1,1	-1,0	-0,1
Nicht aufteilbare Personalausgaben	0,1	1,8	0,1	0,0	36,5	-1,7	-93,4
Versorgung	2.190,2	2.225,0	2.350,3	160,1	7,3	125,3	5,6
Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen	269,1	275,4	270,7	1,6	0,6	-4,7	-1,7
Beihilfen für Versorgungsempfänger	307,3	314,0	323,7	16,4	5,3	9,7	3,1
Trennungsgeld und Ähnliches	20,6	21,9	24,9	4,3	20,7	3,0	13,5
Globale Personalausgaben	0,0	394,9	0,0	x	x	-394,9	-100,0
Summe	8.358,9	8.763,9	8.676,9	318,0	3,8	-87,0	-1,0

* Fürsorge und Unterstützungen für Aktive, Versorgungsempfänger und Hinterbliebene.

x Kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1–10: Personalausgaben des Landes in den Jahren 2013 und 2014

Im Vergleich zum Soll-Wert des Landeshaushalts wurden die Personalausgaben für Beamte und Richter um 4,2 Prozent und die Ausgaben für Versorgung um 5,6 Prozent überschritten.

Für die Jahre 2015 und 2016 haben sich die Tarifparteien am 15. April 2015 auf einen neuen Tarifvertrag geeinigt. Die Tarifbeschäftigten des Landes erhalten danach rückwirkend ab dem 1. März 2015 eine um 2,0 Prozent höhere Entlohnung. Vom 1. April 2016 an werden die Entgelte um weitere 2,4 Prozent (bis zur Entgeltgruppe 9: Erhöhung um mindestens 80 Euro) angehoben.⁷⁰ Für die Besoldung der Beamten und Richter ist nach dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien eine Nullrunde für das Jahr 2015 vorgesehen. Ab dem 1. Juli 2016 sollen die Beamtgehälter um 1,0 Prozent jährlich steigen.⁷¹ Hierdurch und durch den Abbau von rund 1.800 zusätzlichen Stellen außerhalb des Bereichs der Lehrerstellen soll der Anstieg der Personalausgaben begrenzt werden.⁷² Entsprechende Annahmen wurden im Finanzplan für die

⁷⁰ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Tarifrunde 2015, www.verwaltung.hessen.de, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2015.

⁷¹ Vgl. CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen, Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hess. Landtags 2014 – 2019, S. 7.

⁷² Vgl. CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen, Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hess. Landtags 2014 – 2019, S. 7.

Jahre 2014 bis 2018 zugrunde gelegt.⁷³ Das Ministerium der Finanzen schätzt die sich aus der zurückhaltenden Besoldungsentwicklung ergebenden Einsparungen gegenüber einer fiktiven Besoldungsanpassung in Höhe von jährlich 2,0 Prozent auf rund 400 Mio. Euro im Jahr 2018.⁷⁴

Im Haushaltsvollzug 2014 entfielen von den Personalausgaben 50,7 Prozent auf Beamte und Richter (2013: 51,2 Prozent) sowie 14,8 Prozent auf Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte (2013: 15,2 Prozent). Der Anteil der Versorgungsausgaben lag bei 27,1 Prozent (2013: 26,2 Prozent). Die Beihilfen für Versorgungsempfänger betrugen wie im Vorjahr 3,7 Prozent der Personalausgaben. Der Bereich Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen summierte sich auf 3,1 Prozent (2013: 3,2 Prozent).

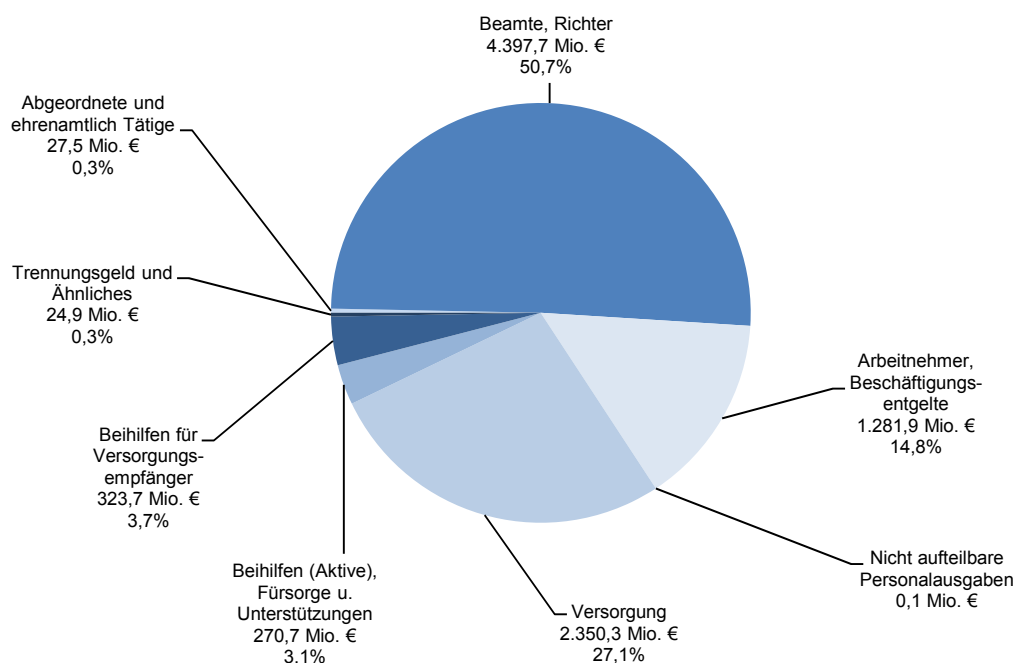


Abbildung 1–17: Personalausgaben im Jahr 2014

Die Versorgungsausgaben hatten nach den Ausgaben für Beamte und Richter das höchste Volumen. Sie lagen im Jahr 2014 bei 2.350,3 Mio. Euro; dies entspricht einer Steigerung um 7,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2014 ist ein stetiger Anstieg der Versorgungsausga-

⁷³ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2014 bis 2018, Stand Oktober 2014, S. 33 f. Entsprechende Annahmen finden sich im Finanzplan für die Jahre 2015 bis 2019, vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019, Stand September 2015, S. 39 f.

⁷⁴ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2014 bis 2018, Stand Oktober 2014, S. 33 f.

ben zu beobachten. Auch für das Jahr 2015 wird laut Haushaltsplan eine weitere Zunahme um 3,6 Prozent auf 2.435,1 Mio. Euro erwartet.

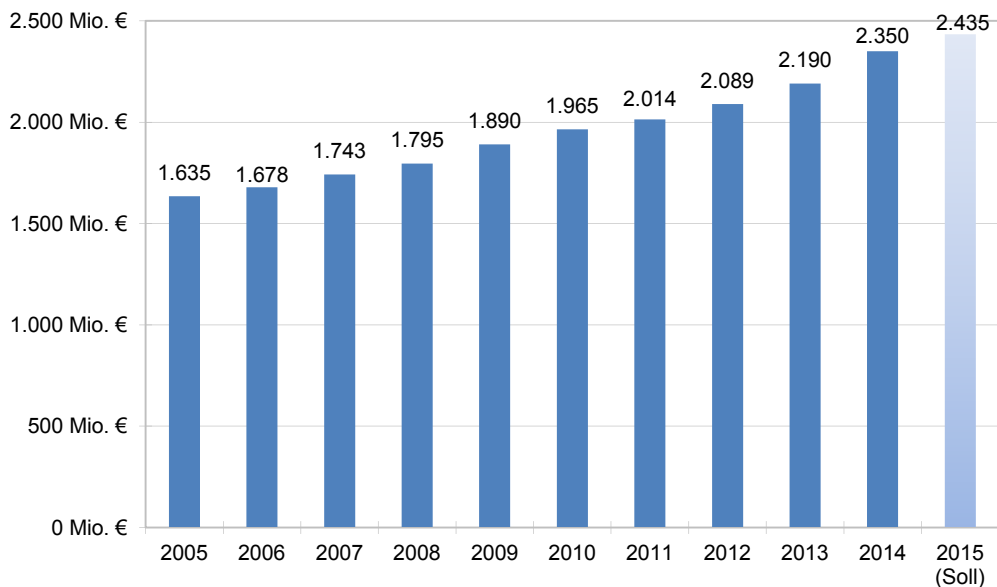


Abbildung 1–18: Versorgungsausgaben in den Jahren 2005 bis 2015

Im Zeitraum 2005 bis 2014 stiegen die Versorgungsausgaben um durchschnittlich 4,1 Prozent im Jahr. Der Zuwachs fällt damit stärker aus als die durchschnittliche Steigerungsrate im Bereich der Personalausgaben (2,8 Prozent pro Jahr). Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Personalausgaben nahm von 24,1 Prozent im Jahr 2005 auf 27,1 Prozent im Jahr 2014 zu.

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben wird maßgeblich durch die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger⁷⁵ bestimmt. Im Betrachtungszeitraum nahm die Zahl der Versorgungsempfänger von 54.408 im Jahr 2005 auf 68.000 im Jahr 2014 zu.⁷⁶ Dies entspricht einer durchschnittlichen Netto-Zunahme von 1.510 Versorgungsempfängern pro Jahr. Der Anstieg der Fallzahlen im Bereich der Versorgungsempfänger geht vor allem auf die steigende Zahl der Ruhegehaltsempfänger zurück. Die Anzahl der Empfänger von Witwen-/Witwergeld und von Waisengeld geht demgegenüber tendenziell zurück (Abbildung 1–19).

⁷⁵ Versorgungsempfänger ist der Oberbegriff für Empfänger von Ruhegehalt, Witwen-/Witwergeld und Waisengeld nach Beamten- und Soldatenversorgungsrecht.

⁷⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2005 (Fachserie 14, Reihe 6.1); Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2014 (Fachserie 14, Reihe 6.1). Stichtag der Berichterhebung ist jeweils der 1. Januar.

Bis zum Jahr 2019 rechnet das Ministerium der Finanzen mit einem weiteren Anstieg der Versorgungsempfänger auf rund 78.400. Der Finanzplan prognostiziert Versorgungsausgaben von 2.830 Mio. Euro für das Jahr 2019.⁷⁷

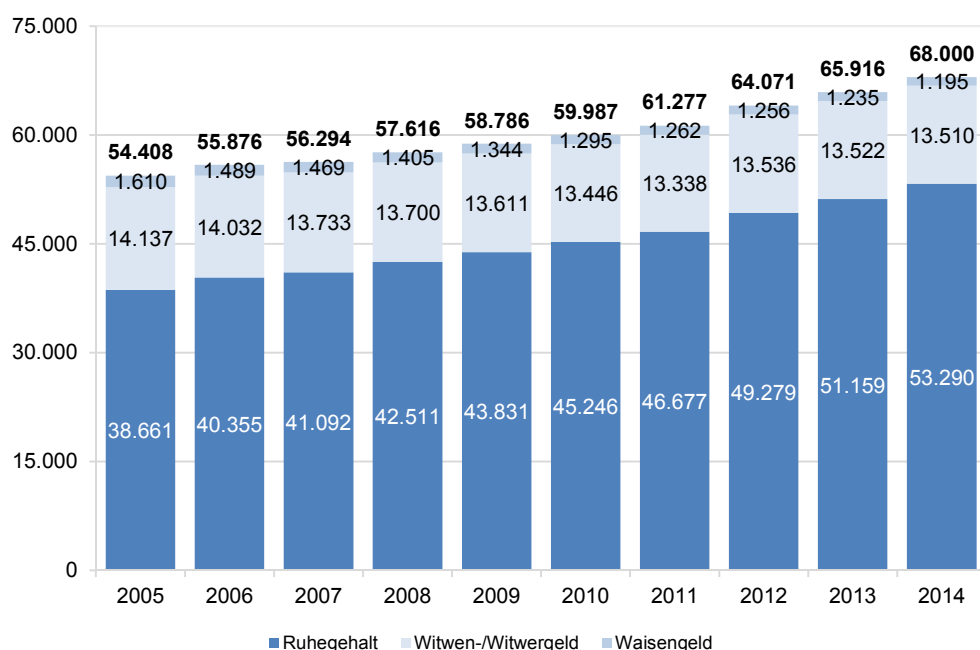


Abbildung 1–19: Anzahl der Versorgungsempfänger in den Jahren 2005 bis 2014 nach der Art der Versorgung⁷⁸

Abbildung 1–20 weist ab dem Jahr 2005 Daten zu den Personalausgaben je Einwohner und zur Personal-Ausgaben-Quote aus. In die Berechnung dieser Strukturdaten fließen bereinigte Personalausgaben⁷⁹ und bereinigte Ausgaben nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und nach Berücksichtigung von Sondereinflüssen ein.⁸⁰

⁷⁷ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019, Stand September 2015, S. 40.

⁷⁸ Jeweils zum Stichtag 1. Januar gemäß Daten des Statistischen Bundesamtes über Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes der Jahre 2005 bis 2014 (Fachserie 14, Reihe 6.1). Aus Geheimhaltungsgründen wurde erstmals im Jahr 2014 eine 5er-Rundung bei den Werten eingeführt. Hieraus können sich Abweichungen in der Summe ergeben.

⁷⁹ Personalausgaben nach Haushaltsrechnung zuzüglich Ausgaben für Personal ausgegliederter Einheiten (z. B. Universitäten, Fachhochschulen und Landesbetriebe) sowie aufgrund der Kommunalisierung von Aufgabenbereichen.

⁸⁰ Zu den Sondereinflüssen zählen z. B. die Ausgliederungen von Universitäten und Hochschulen, der Familienleistungsausgleich, die Errichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“, die Kommunalisierung verschiedener Aufgaben sowie die Ausgliederungen der Landesbetriebe „Hessen Forst“, „Hessisches Immobilienmanagement“, „Hessisches Baumanagement“, „Landwirtschaft Hessen“ und „Hessisches Landeslabor“.

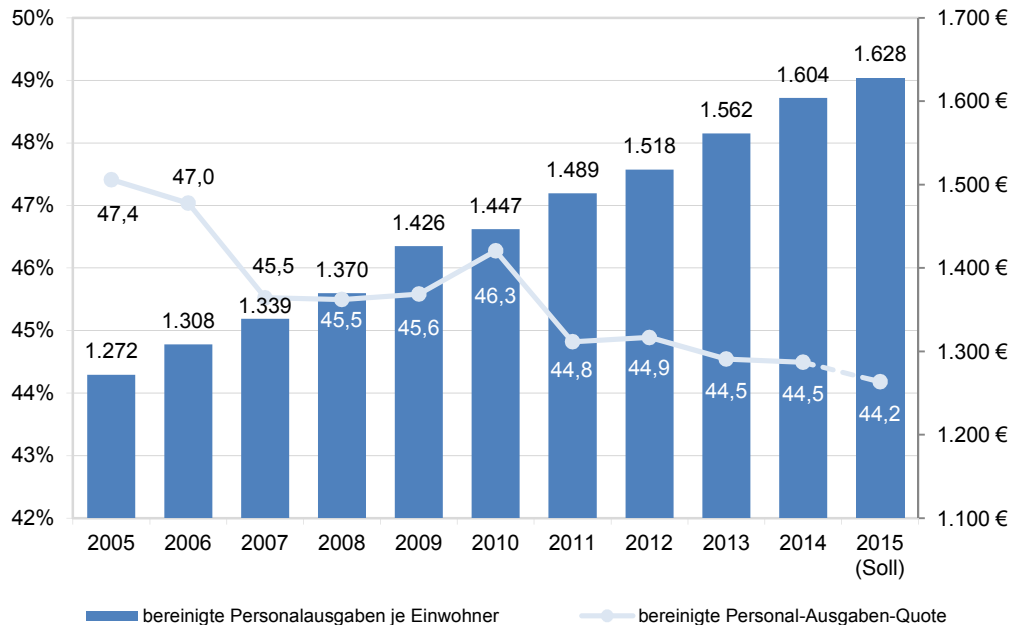


Abbildung 1–20: Bereinigte Personalausgaben je Einwohner⁸¹ und bereinigte Personal-Ausgaben-Quote in den Jahren 2005 bis 2015

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner legten im Jahr 2014 um 2,7 Prozent gegenüber dem Jahr 2013 zu. Mit 1.604 Euro je Einwohner erreichten sie 2014 einen neuen Höchststand.

Im Zeitraum 2005 bis 2014 zeigte sich in den bereinigten Personalausgaben je Einwohner eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,6 Prozent. Die bereinigten Personalausgaben im Zähler nahmen im Zeitraum von 2005 bis 2014 im Durchschnitt um 2,6 Prozent pro Jahr zu. Die Einwohnerzahlen im Nenner gingen zwischen 2005 und 2010 durchschnittlich um jährlich 0,1 Prozent zurück. Der Zensus 2011 führte dazu, dass laut Statistik in Hessen 98.355 Personen (1,5 Prozent) weniger Menschen leben als bisher auf Basis der Fortschreibung der Volkszählung 1987 ermittelt wurde.⁸² Demzufolge ist der Anstieg der bereinigten Personalausgaben je Einwohner von 2010 auf 2011 teilweise auf die korrigierte Einwohnerzahl zurückzuführen.⁸³ Die fortge-

⁸¹ Die zur Pro-Kopf-Berechnung zugrunde gelegten Einwohnerzahlen beziehen sich auf den 30. Juni des jeweiligen Jahres. Ausnahme ist das Jahr 2015, bei dem aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf den Stichtag 31. Dezember 2014 zurückgegriffen wird. Ab 2011 werden die fortgeschriebenen Daten des Zensus 2011 verwendet.

⁸² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus kompakt, Ergebnisse des Zensus 2011, Ausgabe 2013, S. 9, 11.

⁸³ Nach Bevölkerungsfortschreibung hätten die bereinigten Personalausgaben je Einwohner im Jahr 2011 um 16 Euro und im Jahr 2012 um 8 Euro je Einwohner niedriger gelegen.

schriebenen Bevölkerungszahlen auf Basis des Zensus 2011 sind in den Jahren 2011 bis 2014 um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr gestiegen.

Die bereinigte Personal-Ausgaben-Quote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Gesamtausgaben ohne Länderfinanzausgleich und nach Berücksichtigung von Sondereinflüssen für das Personal des Landes ausgegeben wird. Im Jahr 2005 betrug dieser Anteil 47,4 Prozent. In den folgenden Jahren sank die Personal-Ausgaben-Quote tendenziell. Im Jahr 2014 lag sie bei 44,5 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr blieb die Quote nahezu konstant.⁸⁴ Für das Jahr 2015 wird auf Grundlage der Daten des Haushaltsplans ein leichtes Absinken auf 44,2 Prozent erwartet.

Über die tatsächliche Stellenbesetzung wird nicht in der Haushaltsrechnung berichtet. Um die längerfristige Veränderung der Stellen abzubilden, ist daher auf die Stellenpläne in den Haushaltsplänen zurückzugreifen (Abbildung 1–21). Bei Stellenplänen handelt es sich haushaltsrechtlich um Ermächtigungen zur Beschäftigung von Personen. Die Angaben in den Haushaltsplänen sind nicht unmittelbar mit den Beschäftigtenzahlen des Gesamtabchlusses vergleichbar. Einerseits können Stellen unbesetzt oder mit mehreren Personen besetzt sein und andererseits sind die Stellen für Tarifbeschäftigte in Landesbetrieben sowie alle Stellen der Technischen Universität Darmstadt und der Goethe-Universität Frankfurt nicht im Haushaltsplan, jedoch im Gesamtabchluss erfasst. Durch die Ausgliederung der Hochschulen sind insbesondere die Veränderungen der Stellen des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst nur eingeschränkt aussagekräftig. Die Stellendaten in Abbildung 1–21 berücksichtigen den Nachtragshaushalt 2014.

⁸⁴ Eine Änderung im Vergleich der Jahre 2013 und 2014 ergibt sich erst, sofern weitere Nachkommastellen betrachtet werden. So lag die Personal-Ausgaben-Quote 2013 bei 44,546 Prozent und 2014 bei 44,492 Prozent. Damit war auch von 2013 auf 2014 ein Absinken der Quote zu beobachten.

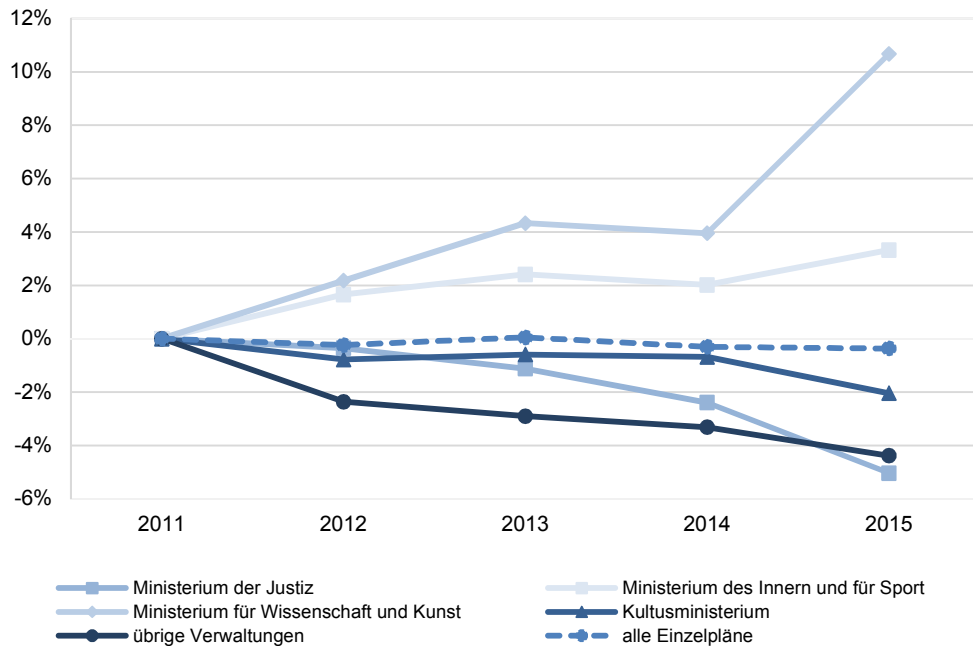


Abbildung 1–21: Veränderung der Stellen nach ausgewählten Einzelplänen in den Jahren 2011 bis 2015⁸⁵

Unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts waren für das Jahr 2014 insgesamt 140.164,0 Stellen vorgesehen. Von diesen Stellen entfielen 99.464,5 Stellen auf Beamte und Richter (71,0 Prozent), 8.278,5 auf Beamte auf Widerruf (5,9 Prozent) und 32.421,0 auf Tarifbeschäftigte (23,1 Prozent). Die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe wiesen für das Jahr 2014 insgesamt 4.332,0 Stellen für Tarifbeschäftigte aus. Der Rechnungshof begrüßt, dass diese Stellen ab dem Haushaltsjahr 2017 in die Stellenübersichten aufgenommen werden sollen.

Zur Erhöhung der Transparenz und der Aussagekraft wird angeregt, zukünftig die Anzahl der Planstellen/Stellen der Technischen Universität Darmstadt (2014: 4.233,0) und der Goethe-Universität Frankfurt (2014: 5.427,5) nachrichtlich in der Stellenübersicht zum Haushaltsplan anzugeben.

Differenziert nach Einzelplänen wies im Jahr 2014 das Kultusministerium 63.085,0, das Ministerium des Innern und für Sport 24.354,5, das Ministerium der Justiz 15.194,0 sowie das Ministerium für Wissenschaft und Kunst 16.134,0 Stellen im Stellenplan aus. In den Jahren 2011 bis 2014 sank die Gesamtzahl der Stellen um 0,3 Prozent. Im Vergleich der Jahre 2011 und

⁸⁵ Bei den Stellenzahlen des Jahres 2014 wurde auf die Daten des Doppelhaushalts 2013/2014 in Verbindung mit dem Nachtragshaushalt 2014 zurückgegriffen.

2014 veränderte sich die Stellenzahl im Kultusministerium um –0,7 Prozent, im Ministerium des Innern und für Sport um 2,0 Prozent, im Ministerium der Justiz um –2,4 Prozent und im Ministerium für Wissenschaft und Kunst um 4,0 Prozent.⁸⁶

Im Vergleich zum Jahr 2013 sank die Gesamtzahl der veranschlagten Stellen im Haushaltsjahr 2014 um 498,5 Stellen. Die Stellenanzahl des Ministeriums der Justiz verringerte sich um 196,0, die des Ministeriums des Innern und für Sport um 97,0 Stellen und die des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst um 61,5. Das Kultusministerium verzeichnete eine Absenkung der Stellen um 55,0.

1.3.3 Sonstige Ausgaben

Die Summe der **sächlichen Verwaltungsausgaben** verzeichnete im Jahr 2014 einen Ausgabenzuwachs um 31,6 Mio. Euro (2,3 Prozent) auf 1.437,1 Mio. Euro. Der Soll-Ansatz von 1.433,5 Mio. Euro wurde um 3,6 Mio. Euro (0,2 Prozent) überschritten. Die größten Positionen waren die Ausgaben für Mieten und Pachten (30,0 Prozent), für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (24,0 Prozent) und für Verfahrensauslagen (18,9 Prozent, Tabelle 1–9).

Das Volumen der Ausgaben für Mieten und Pachten erhöhte sich von 159,8 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 431,6 Mio. Euro im Jahr 2014. Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Mietausgaben liegt in Immobilienobjekten, die verkauft und langfristig zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle).⁸⁷ Insgesamt wurden vom Hessischen Immobilienmanagement im Jahr 2014 für Sale-and-rent-back-Modelle, für PPP-Objekte sowie für weitere Anmietungen 180,1 Mio. Euro (2013: 177,5 Mio. Euro) an Externe gezahlt. Der größte Teil entfiel mit 123,9 Mio. Euro (2013: 124,0 Mio. Euro) auf die Sale-and-rent-back-Modelle. Des Weiteren stiegen in diesem Zeitraum die

⁸⁶ Der überwiegende Teil des Anstiegs beruht auf den Tarifbeschäftigten im Bereich der Hochschulen. Das Ministerium erklärt dies damit, dass für diese Stellen die Stellenverbindlichkeit aufgehoben worden sei. Im Haushaltsplan werde nur die Ist-Besetzung zu einem bestimmten Stichtag des Vorjahres abgebildet. Für diese Stellen seien keine zusätzlichen Mittel im Einzelplan 15 veranschlagt worden. Im Beamtenbereich liegen nach den Erläuterungen des Ministeriums die Gründe für den Anstieg in zusätzlichen W2-Stellen bei den Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Auch für diese Stellen hätten die Hochschulen keine zusätzlichen Mittel erhalten. Zwischen dem Anstieg des Zuschusses und der Ausweitung der Stellen im Hochschulbereich bestehe kein Zusammenhang.

⁸⁷ Zur Auflistung der Immobilienobjekte siehe Bemerkungen 2011, Landtagsdrucksache 18/5496 S. 114.

Mietausgaben durch die Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“. Danach entrichtet die Landesverwaltung für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören, Miete an den Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement. Die vom Landesbetrieb vereinnahmten Mietzahlungen werden im Landeshaushalt nur mittelbar über die Ab- oder Zuführungen erfasst.⁸⁸ Das Niveau der Ausgaben für **Zins- und Tilgungsleistungen** (Schuldendienst) belief sich im Jahr 2014 auf 6.454,7 Mio. Euro. Das entsprach 20,0 Prozent der gesamten Ist-Ausgaben des Landes (32.263,4 Mio. Euro). Ein großer Teil der Zins- und Tilgungsleistungen sind die (Brutto-)Tilgungen von Kreditmarktmitteln.⁸⁹ Sie sanken im Jahr 2014 um 564,2 Mio. Euro (9,8 Prozent) auf 5.204,9 Mio. Euro.

Die Zinsausgaben des Jahres 2014 verringerten sich im Vergleich zum Jahr 2013 um 76,4 Mio. Euro bzw. 6,0 Prozent auf 1.198,1 Mio. Euro. Das ab dem Jahr 2008 stetig sinkende Zinsniveau⁹⁰ führt zu einer Entkoppelung der Zinsausgaben von der Schuldenentwicklung. Hinzu kommt der Effekt des „sicheren Hafens“, von dem auch das Land Hessen profitiert. Die sinkenden Zinsen bei den Kreditaufnahmen der letzten Jahre vergrößerten den Gestaltungsrahmen im Landeshaushalt. So hatte das Jahr 2014 wieder einen historisch niedrigen Zinssatz, der im Folgejahr abermals unterboten wurde. Die wiederkehrende Feststellung des „historisch niedrigen Zinssatzes“ wird durch die Entwicklung des Zinsniveaus für Bundesanleihen mit 9- bis 10-jähriger Laufzeit in Abbildung 1–22 bestätigt. Der Jahrestiefststand 2015 wurde im April erreicht (0,12 Prozent). Bereits im Folgemonat Mai 2015 stieg das Niveau allerdings auf 0,56 Prozent.

⁸⁸ Eine Konsolidierung der Mietausgaben des Landes mit den Mieteinnahmen des Landesbetriebs ergibt sich aus dem Gesamtabschluss.

⁸⁹ Die Ausgaben für Tilgungen lassen bei einer isolierten Betrachtung keinen Rückschluss auf die Entwicklung des Schuldenstands zu, da sie hierfür mit der Bruttokreditaufnahme zu saldieren sind.

⁹⁰ Vgl. Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2013 (63. Schuldenbericht), S. 23 ff.

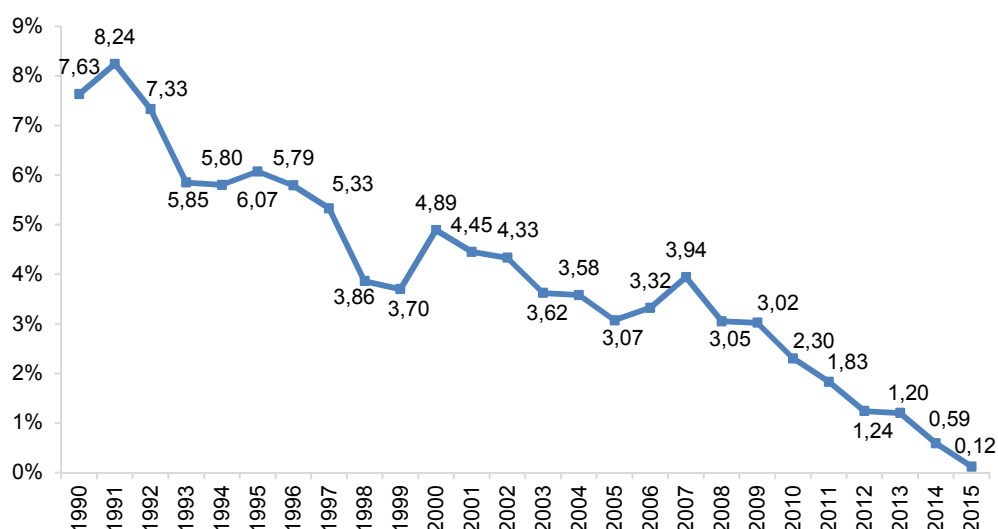


Abbildung 1–22: Jahrestiefststände der Umlaufrenditen von Bundesanleihen mit 9- bis 10-jähriger Laufzeit in den Jahren 1990 bis 2015⁹¹

Die Belastungen des Landeshaushalts aus den geleisteten Zinszahlungen werden zum einen in Relation zu den gesamten bereinigten Ausgaben (Zins-Ausgaben-Quote⁹²) und zum anderen zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote⁹³) beurteilt. Im Zeitraum 2005 bis 2014 war ein nahezu kontinuierlicher Abwärtstrend beider Quoten zu beobachten.

Die Zins-Ausgaben-Quote sank im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr von 6,0 Prozent auf 5,5 Prozent. Ursächlich waren einerseits eine Senkung der Zinsausgaben um 6,0 Prozent und andererseits ein Anstieg der bereinigten Ausgaben (ohne Länderfinanzausgleich und nach Berücksichtigung der Sondereinflüsse) um 3,5 Prozent.

Die Zins-Steuer-Quote verringerte sich im Jahr 2014 um 0,8 Prozentpunkte auf 7,2 Prozent. Hierzu trugen um 3,6 Prozent gestiegene bereinigte Steuereinnahmen sowie um 6,0 Prozent gesunkene Zinsausgaben bei. Anhand der Zins-Steuer-Quote wird deutlich, dass 7,2 Prozent der Steuereinnahmen, die dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben verbleiben, für Zinszahlungen gebunden sind. Für das Jahr 2015 errechnet sich auf Basis des Haushaltsplans eine Zins-Steuer-Quote von 7,5 Prozent (Abbildung 1–23).

⁹¹ Errechnet aus Monatsdaten der Deutschen Bundesbank.

⁹² Anhand der Zins-Ausgaben-Quote ist ersichtlich, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben (ohne Länderfinanzausgleich und nach Berücksichtigung der Sondereinflüsse) durch Zinsausgaben gebunden ist.

⁹³ Aus der Zins-Steuer-Quote kann abgelesen werden, welcher Anteil der bereinigten Steuereinnahmen für Zinsausgaben aufgewendet wird.

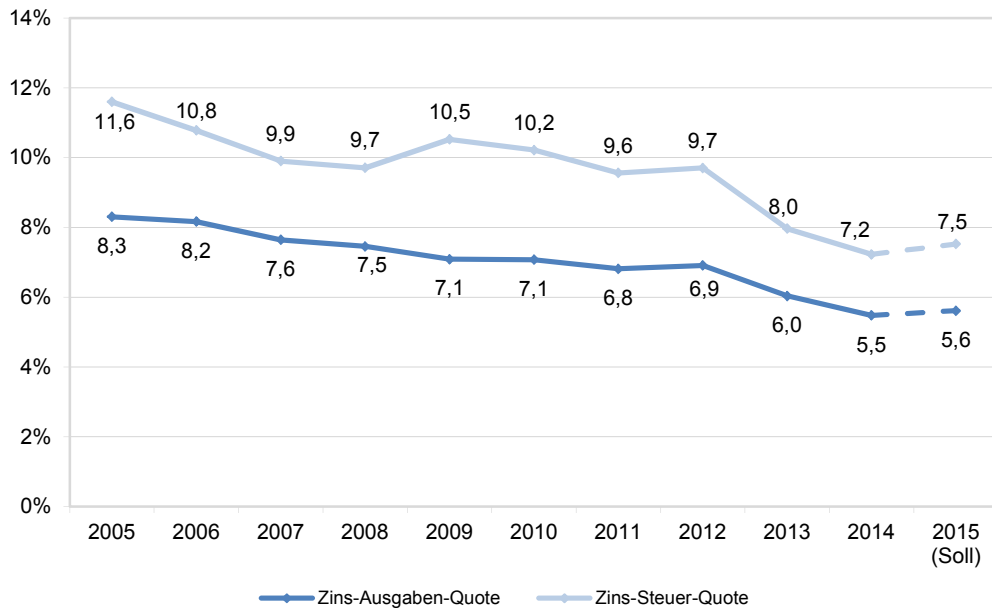


Abbildung 1–23: Zins-Ausgaben-Quote und Zins-Steuer-Quote in den Jahren 2005 bis 2015

Unter den Ausgaben für **Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** sind u. a. die Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 3.446,2 Mio. Euro und die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 1.746,8 Mio. Euro erfasst.⁹⁴ Ohne diese beiden Ausgabepositionen beliefen sich die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen im Jahr 2014 auf 5.253,2 Mio. Euro. Hierunter fielen z. B. Maßnahmen für soziale Sicherung und Bildungswesen. Im Vergleich zum Jahr 2013 nahmen sie im Jahr 2014 um 261,6 Mio. Euro (5,2 Prozent) zu. Der Soll-Ansatz des Nachtragshaushalts 2014 (4.867,1 Mio. Euro) wurde um 386,1 Mio. Euro (7,9 Prozent) überschritten. Nach den Personalausgaben waren die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen⁹⁵ im Jahr 2014 die zweitgrößte Position in den bereinigten Ausgaben (Abbildung 1–16).

Im Rahmen des Kommunalen Schutzschilds⁹⁶ stellt das Land besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2.800 Mio. Euro und Zinsdiensthilfen in Höhe von etwa 400 Mio. Euro aus

⁹⁴ Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs wird auf die Abschnitte 4 und 5 verwiesen.

⁹⁵ Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.

⁹⁶ Vgl. Hessisches kommunales Schuttschildgesetz (Schuttschildgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. I S. 128 sowie Verordnung zur Durchführung des Schuttschildgesetzes (SchuSV) vom 21. Juni 2012, GVBl. I S. 183.

Landesmitteln zur Verfügung. Die WIBank löst die Schulden ab.⁹⁷ Als Ausgabe enthielt der Haushalt für das Jahr 2014 erstmals Schuldendiensthilfen in Höhe von 114,3 Mio. Euro. Im Ist lagen sie bei 104,3 Mio. Euro. Dagegen sind aus dem Landeshaushalt die Verbindlichkeiten aus der Schuldenübernahme nicht direkt ersichtlich. Die aus dem Schutzschirm resultierenden Schulden können dem doppischen Gesamtabchluss entnommen werden. Damit bietet die Doppik hier mehr Transparenz. Die beim Schutzschirm vertraglich eingegangenen Verpflichtungen beliefen sich laut Gesamtabchluss zum 31. Dezember 2014 auf insgesamt 3.199,1 Mio. Euro (2013: 3.242,1 Mio. Euro). Davon entfielen 867,7 Mio. Euro (2013: 1.239,3 Mio. Euro) auf Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sowie 2.331,4 Mio. Euro (2013: 2.002,8 Mio. Euro⁹⁸) auf Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten sowie Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen.

Die Summe der **Investitionsausgaben** inklusive der Investitionsausgaben im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs lag im Jahr 2014 bei 1.867,4 Mio. Euro (2013: 1.953,5 Mio. Euro). Hiervon entfielen 492,0 Mio. Euro (2013: 534,8 Mio. Euro) auf Baumaßnahmen des Landes sowie 1.375,4 Mio. Euro (2013: 1.418,7 Mio. Euro) auf Ausgaben für sonstige Investitionen (einschließlich Kommunalen Finanzausgleich).

Die Hochbauinvestitionen hatten mit 282,2 Mio. Euro den größten Anteil an den **Baumaßnahmen** (57,4 Prozent). Sie verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um 42,1 Mio. Euro und verantworteten damit den Großteil des Rückgangs in den Ausgaben für Baumaßnahmen. Hochbauinvestitionen wurden vor allem im Bereich der Hochschulen (201,7 Mio. Euro) getätigt. Der Rückgang der Hochbauinvestitionen erklärte sich insbesondere durch geringere Investitionen im Bereich Universitäten und Hochschulen (Abnahme um 52,4 Mio. Euro). Die Baumaßnahmen für Straßen und Brücken nahmen gegenüber dem Jahr 2013 um 1,2 Mio. Euro (0,6 Prozent) auf 191,0 Mio. Euro ab.

⁹⁷ Weitere Details zum Verfahren können den Bemerkungen 2014, Landtagsdrucksache 19/1809, S. 23 f., 66 entnommen werden.

⁹⁸ Im Gesamtabchluss 2013, S. 62 sowie bei der Vorjahresangabe im Gesamtabchluss 2014, S. 66, wurde der Wert des Jahres 2013 mit 1.989,4 Mio. Euro (und damit um die Zinsdiensthilfen in Höhe von 13,4 Mio. Euro zu niedrig) angegeben. Der Wert zum 31. Dezember 2014 wurde im Gesamtabchluss 2014 korrekt berichtet.

Die in den **Ausgaben für sonstige Investitionen** enthaltenen Investitionszuweisungen an Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sanken im Jahr 2014 um 3,8 Prozent auf 514,9 Mio. Euro. Bei den Zuschüssen für Investitionen an sonstige Bereiche war eine Zunahme um 33,3 Mio. Euro bzw. 7,6 Prozent auf 468,5 Mio. Euro festzustellen.

Die bereinigte Investitions-Ausgaben-Quote berechnet sich – wie die übrigen Strukturkennzahlen – auf Grundlage bereinigter Daten.⁹⁹ Die Quote zeigt, welcher Anteil der Ausgaben für investive Maßnahmen eingesetzt wurde. Berücksichtigt werden die Bauinvestitionen, die Investitionszuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs und die sonstigen Investitionsausgaben. Die Investitions-Ausgaben-Quote sank gegenüber dem Vorjahr von 10,1 Prozent auf 9,3 Prozent (Abbildung 1–24). Der Anstieg der Quote im Jahr 2011 ist auf den verzögerten Abfluss der Mittel aus den Konjunkturprogrammen zurückzuführen. In den Haushaltsplänen war der Abfluss der Mittel maßgeblich in den Jahren 2009 und 2010 vorgesehen.

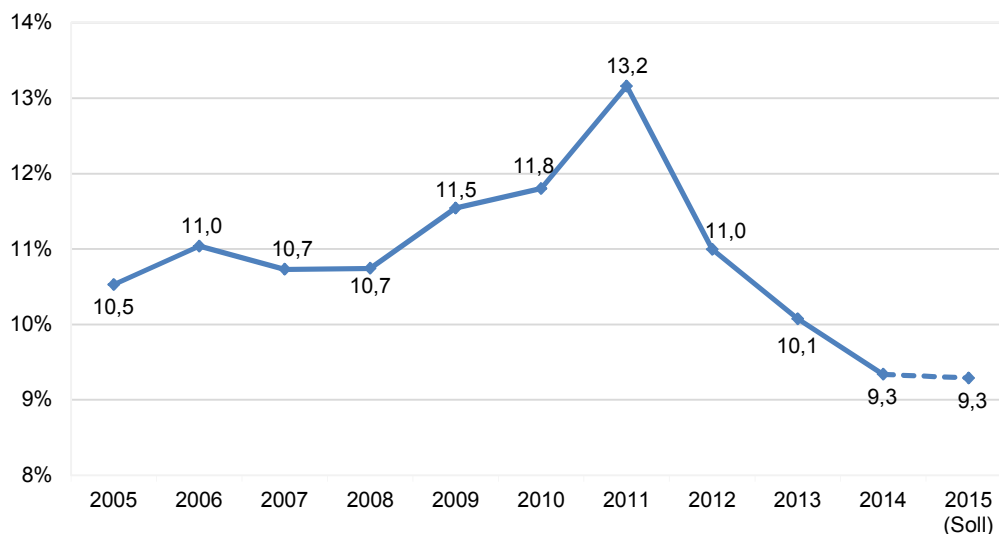


Abbildung 1–24: Bereinigte Investitions-Ausgaben-Quote in den Jahren 2005 bis 2015

Die niedrigere Investitions-Ausgaben-Quote des Jahres 2014 begründet sich über die um 4,0 Prozent geringeren bereinigten Investitionsausgaben im Zähler sowie die um 3,5 Prozent höheren bereinigten Gesamtausgaben (ohne Länderfinanzausgleich und nach Sondereinflüssen) im Nenner. Die Investi-

⁹⁹ Zu bereinigten Sondereinflüssen siehe Fußnote 80. Die Investitionsausgaben werden aufgrund der Errichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“, der Ausgliederungen der Landesbetriebe „Hessen Forst“, „Hessisches Immobilienmanagement“ und „Hessisches Baumanagement“ sowie der Ausgliederungen von Hochschulen erhöht.

ons-Ausgaben-Quote 2014 markiert die niedrigste Ausprägung dieser Quote im Betrachtungszeitraum. Die Ansätze im Haushaltsplan 2015 lassen erwarten, dass die Quote im Jahr 2015 konstant bleibt.

Im Finanzplan für die Jahre 2015 bis 2019 führt das Land das Investitionsvolumen zurück. Begründet wird dieses Vorgehen mit der Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen und dem nach Ansicht der Landesregierung hohen Investitionsniveau der vergangenen Jahre. Die Investitionsausgaben werden daher im Finanzplanungszeitraum tendenziell abgesenkt. 2015 sollen sie bei 1.912 Mio. Euro, 2016 bei 1.803 Mio. Euro, 2017 bei 1.936 Mio. Euro, 2018 bei 1.839 Mio. Euro und 2019 bei 1.670 Mio. Euro liegen.¹⁰⁰ Die Investitions-Ausgaben-Quote des Landes wird in Folge dessen im Finanzplanungszeitraum voraussichtlich weiter sinken.

Von einer Verringerung der Investitionen kann eine wachstumsdämpfende Wirkung ausgehen. Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung aus dem Vorjahr, mittelfristig die zu Zwecken der Haushaltskonsolidierung notwendigen Ausgabensenkungen vorrangig im konsumtiven Bereich vorzunehmen statt bei den Investitionen.

1.3.4 Finanzhilfen des Landes

Im September 2015 hat die Landesregierung dem Landtag ihren 19. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2013 bis 2016 vorgelegt. Im Unterschied zum Subventionsbericht der Bundesregierung umfasst die Berichterstattung in den Ländern nur die Finanzhilfen und keine steuerlichen Subventionen, weil die Länder dafür in der Regel keine Gesetzgebungskompetenz haben.

Der im Bericht der Landesregierung wie auch im Subventionsbericht der Bundesregierung verwendete Begriff der Finanzhilfen ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff der Beihilfen nach Europarecht. Als Beihilfen gelten nur Begünstigungen für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige, die den Wettbewerb zu verfälschen drohen und die den Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigen.¹⁰¹ Der Begriff der Finanzhilfen geht weit dar-

¹⁰⁰ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019, Stand September 2015, S. 48 f.

¹⁰¹ Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

über hinaus. Er schließt auch Fördermittel für Privathaushalte und für Kommunen¹⁰² ein.

Der Bericht umfasst die in Fördermittelbuchungskreisen veranschlagten Landesmittel. Darüber hinaus enthält er Finanzhilfen des Bundes und der Europäischen Union, die im Landeshaushalt vereinnahmt und an die Begünstigten gezahlt werden. Hingegen umfasst der Bericht nicht die finanziellen Mittel, die der Bund oder die Europäische Union unmittelbar an Begünstigte zahlen.

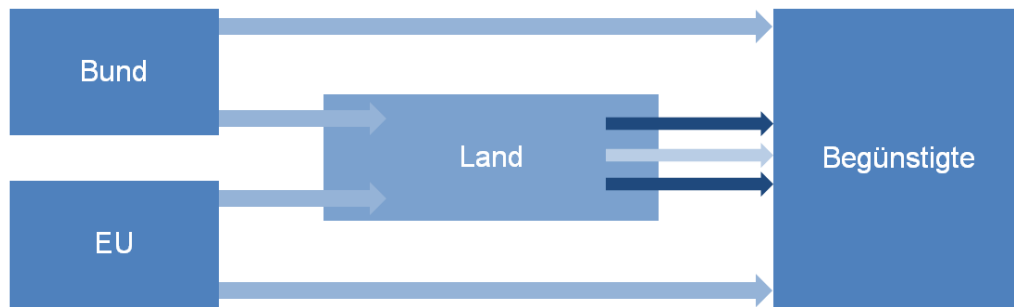


Abbildung 1–25: Unterschiedliche Subventionswege

Die für das Jahr 2016 geplanten Finanzhilfen aus dem Landeshaushalt belaufen sich nach dem Bericht auf insgesamt 4.129,9 Mio. Euro.¹⁰³ Das sind 33 Prozent mehr als die im Jahr 2013 ausgegebenen Finanzhilfen. Von der im Jahr 2016 auszureichenden Summe sind 51,5 Prozent (2.127,2 Mio. Euro) originäre Landesmittel, 45,2 Prozent (1.867,9 Mio. Euro) werden dem Landeshaushalt vom Bund und 2,3 Prozent (94,9 Mio. Euro) von der EU zur Verfügung gestellt.¹⁰⁴

Von insgesamt 4.129,9 Mio. Euro sind 14,0 Prozent (580,1 Mio. Euro) rechtlich als freiwillige Leistungen einzustufen¹⁰⁵. Die übrigen Finanzhilfen beruhen dem Grunde nach, oft auch der Höhe nach auf gesetzlichen Regelungen oder vertraglichen Verpflichtungen. Auch bei dem Betrag, der originär aus Landesmitteln finanziert wird, entfällt mit 18,1 Prozent (385,4 Mio. Euro) nur ein kleinerer Teil auf freiwillige Finanzhilfen.

¹⁰² Finanzhilfen an Kommunen sind nur Beihilfen im europarechtlichen Sinn, sofern die begünstigten Kommunen mit den Fördermitteln im Wettbewerb zu Unternehmen tätig werden.

¹⁰³ Der 19. Finanzhilfenbericht fußt bei den Zahlenangaben für das Jahr 2016 auf dem Haushaltsplanentwurf der Landesregierung. Die bei der Verabschiedung des Haushaltsplans durch den Landtag gegenüber dem Entwurf eingetretenen Veränderungen sind noch nicht berücksichtigt.

¹⁰⁴ Die Differenz zu 100 Prozent wird im Bericht mit „verschiedenen Abweichungen auf Summenebene“ erklärt, die u. a. entstehen, wenn auch Finanzierungsbeiträge anderer Bundesländer oder Rückzahlungen aus Verwendungsnachweisprüfungen enthalten sind.

¹⁰⁵ Einschließlich disponible, nur dem Grunde nach geregelte EU- und Bundesmittel.

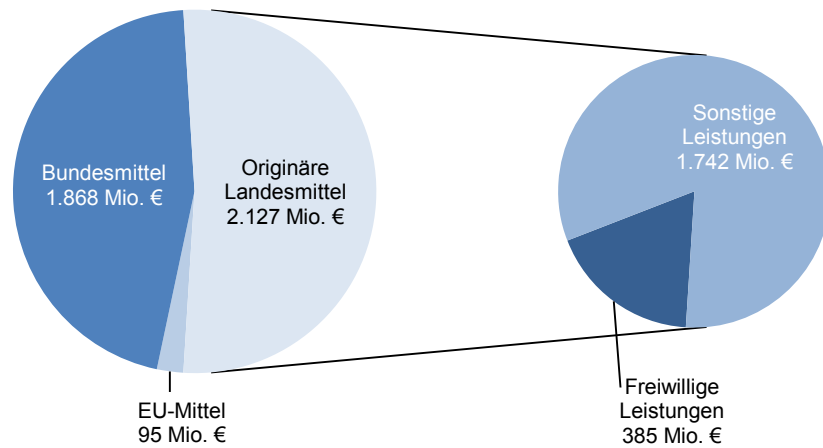


Abbildung 1–26: Finanzhilfen nach Mittelherkunft und rechtlicher Einordnung

Die beiden größten Finanzhilfen im Landeshaushalt (Soll laut Haushaltsplanentwurf 2016) sind mit 550,0 Mio. Euro die Zuweisungen für die Grundsicherung im Alter und für Arbeitssuchende sowie mit 540,8 Mio. Euro die Förderung des Angebots für den öffentlichen Personennahverkehr. In beiden Fällen stellt der Bund die Mittel zur Verfügung.

Die zehn größten Finanzhilfen im Jahr 2016 in Bezug auf den Einsatz originärer Landesmittel zeigt die Tabelle 1–11.

Förderprodukt	Originäre Landesmittel Soll 2016 (in Mio. Euro)	Bundesmittel Soll 2016 (in Mio. Euro)
Leistungen an Flüchtlinge (Kapitel 08 05 – Förderprodukt 04)	494,9 ¹⁰⁶	–
Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung Bund-Land (Kapitel 15 02 – Förderprodukt 02)	229,8	52,0 ¹⁰⁷
Hochschulpakt 2020 (Kapitel 15 02 – Förderprodukt 14)	145,1	169,9
Kinderbetreuung (Kapitel 08 05 – Förderprodukt 39)	117,5	–
Maßregelvollzug (Kapitel 08 07 – Förderprodukt 02)	96,0	–
Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung (Kapitel 08 06 – Förderprodukt 51)	95,0 ¹⁰⁸	–
LOEWE (Epl. 15 02 – Förderprodukt 11)	62,4	–
Trägerzuwendungen Universitätsklinika (Kapitel 15 02 – Förderprodukt 04)	60,5	–
Förderung von Religionsgemeinschaften (Kapitel 04 02 – Förderprodukt 02)	55,7	–
Projektförderungen der Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Bibliotheken und Archive (Kapitel 15 02 – Förderprodukt 07)	44,3 ¹⁰⁹	–

* Liquiditätsbedarf nach Haushaltsplanentwurf/Finanzhilfenbericht

Tabelle 1–11: Größte Finanzhilfen nach der Höhe der Landesmittel¹¹⁰

¹⁰⁶ Der verabschiedete Haushaltsplan 2016 sieht in diesem Förderprodukt 761,1 Mio. Euro vor.

¹⁰⁷ Einschließlich Mittel anderer Bundesländer in Höhe von 7,0 Mio. Euro für Forschungsverbundeinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibnitz e. V.

¹⁰⁸ Der verabschiedete Haushaltsplan 2016 sieht 116,4 Mio. Euro vor.

¹⁰⁹ Der verabschiedete Haushaltsplan 2016 sieht 44,9 Mio. Euro vor.

¹¹⁰ Die im verabschiedeten Haushaltsplan 2016 vorgesehenen Leistungen für minderjährige Ausländer (Einzelplan 08 05, Förderprodukt 13) in Höhe von 60,0 Mio. Euro waren im 19. Finanzhilfenbericht noch nicht berücksichtigt.

2 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2014

Am 20. Oktober 2015 wurde der Gesamtabchluss des Landes zum 31. Dezember 2014 durch den Minister der Finanzen vorgestellt. Der Abschluss wurde von Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert und vom Rechnungshof festgestellt.

Die Bilanzsumme belief sich auf 129.336 Mio. Euro gegenüber 123.557 Mio. Euro im Vorjahr. Das negative Jahresergebnis belief sich im Jahr 2014 auf –2.872 Mio. Euro (Vorjahr: –6.092 Mio. Euro). Entsprechend erhöht sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag von 87.346 Mio. Euro auf 90.219 Mio. Euro.

Auf EU-Ebene führt die europäische Statistikbehörde Eurostat die Bemühungen um eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung fort. Hierzu hat Eurostat eine EPSAS-Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten sowie mehrere Unterarbeitsgruppen eingerichtet und einen überarbeiteten Zeitplan vorgelegt.

Der Rechnungshof regt an, im Rahmen der Novellierung der LHO auch die Fragen um einen doppischen Haushaltsausgleich zu diskutieren. Er würde es begrüßen, wenn die doppischen Jahresabschlüsse und der Gesamtabchluss Bestandteil der Haushaltsrechnung würden. Des Weiteren empfiehlt der Rechnungshof, sich für eine Finanzstatistik auf Grundlage der doppelten Buchführung einzusetzen.

2.1 Analyse des Gesamtabchlusses

2.1.1 Prüfung und Feststellung

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2014 wurden von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO mit Datum vom 14. August 2015 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-, Fi-

nanz- 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 1. September 2015 fest. Er schloss sich in der Feststellung dem Prüfungsurteil des Sachverständigen an.

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht wurden im Rahmen des Geschäftsberichts 2014 („Hessen bleibt anders“) am 20. Oktober 2015 vom Minister der Finanzen auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.¹¹¹ 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 2014 führte 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 so genannte Bewegungslisten). Auskunftsgemäß ist die Landesregierung derzeit mit der Konzeption entsprechender Geschäftsprozesse für die Anlagenbuchführung befasst. Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk des Teilkonzernabschlusses des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst ergaben sich für das Jahr 2014 aus diesem Sachverhalt nicht.

Der Jahresabschluss des Landtags zum 31. Dezember 2014 erhielt im zweiten 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

¹¹¹ Vgl. Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2014 vom 20. Oktober 2015; <https://finanzen.hessen.de/haushalt/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2014>, zuletzt abgerufen am 24. Februar 2016.

werden. Der Einschränkungsgrund im wertmäßigen Umfang von 2,9 Mio. Euro wirkte sich nicht auf den Bestätigungsvermerk des Gesamtabschlusses aus.

2.1.2 Wesentliche Einflussfaktoren auf die Vermögens- Finanz- und Ertragslage

Die weiterhin gute konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2014 führte zu steigenden Steuererträgen. Das Steuerergebnis verbesserte sich um 7,5 Prozent auf 16.698,7 Mio. Euro (Vorjahr: 15.534,7 Mio. Euro).¹¹² Der Personalaufwand sank um 1.220,8 Mio. Euro. Der Rückgang um 10,8 Prozent beruhte auf dem Wegfall des Einmaleffekts aus dem Vorjahr, der aus der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgrund des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 (HBVAnpG 2013/2014) resultierte.

Wie in den Vorjahren prägten Zinseffekte das Jahresergebnis 2014 in hohem Umfang. So belasteten die Aufwendungen aus der Abzinsung langfristiger Rückstellungen das Jahresergebnis mit 2.804,5 Mio. Euro.

Des Weiteren stiegen die sonstigen Rückstellungen von 8.334,8 Mio. Euro im Vorjahr auf 8.840,8 Mio. Euro im Berichtsjahr. Verantwortlich hierfür waren höhere Rückstellungen für Prozessrisiken und höhere Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften.

So nahmen die **Rückstellungen für Prozesskosten und Prozessrisiken** von insgesamt 112,5 Mio. Euro im Vorjahr auf 310,2 Mio. Euro im Berichtsjahr zu. Mitursächlich für diesen Anstieg ist die im Jahr 2014 erstmals gebildete Rückstellung in Höhe von 226,8 Mio. Euro für die Risiken aus der Klage der RWE Power AG vom August 2014. Diese klagt auf Schadenersatz für die erwirkte Stilllegung des Kernkraftwerks Biblis.

Des Weiteren stiegen die **Rückstellungen für drohende Verluste** aus schwebenden Geschäften von 48,6 Mio. Euro im Vorjahr auf 632,7 Mio. Euro im Berichtsjahr an. Im Jahr 2014 waren insbesondere Rückstellungen für drohende Verluste aus Swapoptionen in Höhe von 163,6 Mio. Euro sowie für drohende Verluste aus Zinsswaps in Höhe von 423,9 Mio. Euro zu bilden.

¹¹² Das Steuerergebnis errechnet sich aus den Erträgen aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen (Ziffer 1 der Ergebnisrechnung) abzüglich der Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (Ziffer 9 der Ergebnisrechnung).

2.1.3 Vermögenslage

→ VERMÖGENSRECHNUNG

auf den 31.12.2014

■ Aktivseite (in €)	Tz. Anhang	31.12.2014	31.12.2013
A. ANLAGEVERMÖGEN	1.	25.836.576.039,10	25.632.410.984,36
I. Immaterielle Vermögensgegenstände		80.863.710,62	45.584.276,39
1. Entgeltlich erworbene Konzessionen, Lizenzen u.Ä.		80.250.031,39	45.221.515,15
2. Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände		613.679,23	362.761,24
II. Sachanlagen		19.313.598.949,09	19.477.498.134,63
1. Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken	2.	6.054.770.375,14	5.908.492.841,08
2. Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände	3.	11.635.751.932,11	11.718.419.127,79
3. Technische Anlagen und Maschinen	4.	378.898.503,71	345.683.014,51
4. Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung	5.	531.978.463,88	472.550.310,82
5. Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	6.	712.199.674,25	1.032.352.840,43
III. Finanzanlagen		6.442.113.379,39	6.109.328.573,34
1. Anteile an verbundenen Unternehmen	7.	317.294.695,88	299.640.911,03
2. Ausleihungen an verbundene Unternehmen		18.333.029,05	18.322.234,92
3. Beteiligungen	8.	1.172.656.399,74	1.113.585.616,23
4. Wertpapiere des Anlagevermögens		101.918.407,33	92.562.908,96
5. Sondervermögen	9.	1.858.396.219,11	1.578.868.573,61
6. Sonstige Ausleihungen	10.	2.973.514.628,28	3.006.348.328,59
B. UMLAUFVERMÖGEN		12.924.679.898,06	10.226.344.487,60
I. Vorräte		120.470.156,78	125.736.297,42
1. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe		26.848.734,73	27.830.878,67
2. Fertige und unfertige Erzeugnisse und Leistungen	11.	93.621.422,05	97.905.418,75
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	12.	12.263.071.980,49	9.659.370.701,73
1. Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	13.	425.879.783,46	305.075.933,43
2. Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	14.	5.940.632.843,01	6.239.796.433,34
3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	15.	178.809.805,30	193.424.593,46
4. Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht		12.811.967,06	19.696.881,55
5. Forderungen gegen Gebietskörperschaften	16.	1.283.059.696,79	1.462.542.502,22
6. Sonstige Vermögensgegenstände	17.	4.421.877.884,87	1.438.834.357,73
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens		12.543.264,40	10.389.219,00
IV. Flüssige Mittel	18.	528.594.496,39	430.848.269,45
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	19.	356.273.482,52	351.323.393,85
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	20.	90.218.860.032,49	87.346.422.748,66
		129.336.389.452,17	123.556.501.614,47

→ VERMÖGENSRECHNUNG

auf den 31.12.2014

■ Passivseite (in €)	Tz. Anhang	31.12.2014	31.12.2013
A. EIGENKAPITAL			
I. Nettoposition		- 57.879.233.670,48	- 57.879.233.670,48
II. Ergebnisvortrag		- 29.467.189.078,18	- 23.375.015.392,37
III. Jahresergebnis		- 2.872.437.283,83	- 6.092.173.685,81
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	20.	90.218.860.032,49	87.346.422.748,66
B. SONDERPOSTEN FÜR INVESTITIONEN	21.	553.897.397,43	511.835.792,45
C. RÜCKSTELLUNGEN	22.	70.243.025.033,09	67.698.895.048,88
1. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	23.	61.401.899.417,00	59.363.884.484,00
2. Steuerrückstellungen		335.653,18	190.636,36
3. Sonstige Rückstellungen	24.	8.840.789.962,91	8.334.819.928,52
D. VERBINDLICHKEITEN	25.	58.519.054.675,29	55.325.055.816,44
1. Anleihen	26.	30.665.919.845,76	29.290.919.845,76
2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	27.	10.881.414.813,43	8.009.265.008,20
3. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen / Leistungen		76.609.396,70	93.340.723,20
4. Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen	28.	3.052.185.734,21	3.158.030.562,86
5. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen		109.511.409,27	108.568.361,57
6. Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	29.	1.723.450.181,57	2.146.555.325,01
7. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegenüber Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht		1.314.681,55	10.846.893,69
8. Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften	30.	4.747.075.715,66	5.622.430.541,35
9. Sonstige Verbindlichkeiten	31.	7.261.572.897,14	6.885.098.554,80
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN		20.412.346,36	20.714.956,70
		129.336.389.452,17	123.556.501.614,47

Abbildung 2–1: Vermögensrechnung

Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

In der Vermögensrechnung stellte der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag den größten Aktivposten dar. Er wuchs im Geschäftsjahr 2014 um 2.872,4 Mio. Euro auf insgesamt 90.218,9 Mio. Euro (Vorjahr: 87.346,4 Mio. Euro) an. Damit betrug er 69,8 Prozent (Vorjahr: 70,7 Prozent) der Bilanzsumme. Mithin waren 30,4 Prozent der Schulden durch Vermögen gedeckt; im Vorjahr waren es noch 29,4 Prozent. Abbildung 2–2 zeigt die Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags in den letzten sechs Jahren:

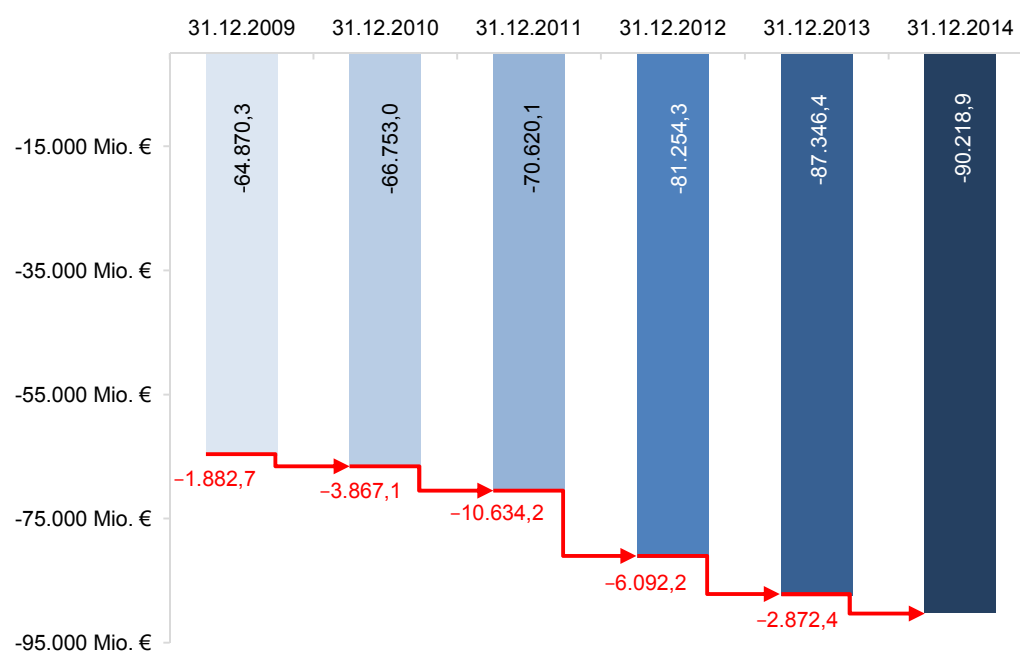


Abbildung 2–2: Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Unter Vorbehalten bezüglich der Unsicherheit von Prognosen und möglicher unvorhergesehener Ereignisse, wie etwa den Auswirkungen der Flüchtlingshilfe, geht das Ministerium der Finanzen davon aus, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag bis zum Jahr 2019 weiter anwachsen wird. Eine Trendwende bei der Eigenkapitalentwicklung könnte ab dem Jahr 2020 mit einem doppisch ausgeglichenen Haushalt erreicht werden.

Anlagevermögen

Die Zusammensetzung und Entwicklung des Anlagevermögens im Jahr 2014 wird im nachfolgend abgebildeten Anlagenspiegel dargestellt:

ANLAGENSPIEGEL DES LANDES ZUM 31.12.2014

(in Mio. €) ¹	Historische AHK vor dem 01.01.2014	Zugänge ²	Nachakti- vierungen	Abgänge	Umbuchungen/ Wert- korrekturen	Wert- änderungen At Equity
ANLAGEVERMÖGEN (GESAMT)	31.633,3	1.064,3	8,4	- 486,9	- 0,5	76,9
Immaterielle Vermögensgegenstände	271,3	17,7	0,3	- 3,9	31,4	0,0
Entgeltlich erworbene Konzessionen, Lizenzen u. Ä.	270,9	17,3	0,3	- 3,8	31,4	0,0
Geleistete Anzahlungen	0,4	0,4	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0
Sachanlagen	25.111,0	670,1	2,8	- 355,9	- 31,9	0,0
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken	7.915,3	26,7	1,3	- 42,2	308,4	0,0
<i>Grundstücke</i>	2.176,2	4,0	0,0	- 20,5	1,7	0,0
<i>Gebäude und Gebäudeeinrichtungen</i>	5.039,0	16,2	1,3	- 20,4	283,7	0,0
<i>Grundstückseinrichtungen</i>	119,2	3,4	0,0	- 0,5	8,7	0,0
<i>Grundstücksgleiche Rechte</i>	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Bauten inkl. Bauten auf fremden Grundstücken</i>	576,7	3,1	0,0	- 0,8	14,2	0,0
Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände	13.496,6	67,1	0,1	- 7,3	40,4	0,0
<i>Infrastrukturvermögen</i>	6.119,5	62,2	0,1	- 6,9	39,8	0,0
<i>Kulturgüter und Sammlungen</i>	4.756,8	3,1	0,0	- 0,1	0,6	0,0
<i>Naturgüter</i>	2.620,4	1,8	0,0	- 0,3	0,0	0,0
Technische Anlagen und Maschinen	920,2	81,7	0,0	- 24,8	32,7	0,0
Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung	1.746,3	137,7	0,8	- 78,9	61,6	0,0
<i>Fuhrpark</i>	363,1	34,7	0,1	- 20,6	1,7	0,0
<i>Andere Anlagen</i>	221,9	13,6	0,0	- 9,6	0,3	0,0
<i>Betriebs- und Geschäftsausstattung</i>	1.161,3	89,4	0,7	- 48,7	59,6	0,0
Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	1.032,6	357,0	0,5	- 202,7	- 474,9	0,0
<i>Geleistete Anzahlungen</i>	16,2	2,8	0,0	0,0	- 4,9	0,0
<i>Anlagen im Bau</i>	1.016,4	354,2	0,5	- 202,7	- 470,0	0,0
Finanzanlagen	6.251,0	376,4	5,4	- 127,1	0,0	76,9
Anteile an verbundenen Unternehmen	303,8	0,0	0,0	0,0	0,0	17,7
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	19,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Beteiligungen	1.113,6	0,0	0,0	- 0,1	0,0	59,2
Wertpapiere des Anlagevermögens	94,3	38,1	0,0	- 28,8	0,0	0,0
Sondervermögen	1.591,4	299,2	0,0	- 18,7	0,0	0,0
Sonstige Ausleihungen	3.128,8	39,2	5,4	- 79,5	0,0	0,0

¹ Hierdurch kann es zu Rundungsdifferenzen +/- 0,1 Mio. € kommen.² enthält unentgeltliche Zugänge in Höhe von 16,7 Mio. €

Endbestand AHK zum 31.12.2014	Kumulierte Abschrei- bungen vor 2014	Abschrei- bungen	Abschrei- bungen auf Nachakti- vierungen	Abschrei- bungen auf Abgänge	Zuschrei- bungen	Umbuchungen/ Wert- korrekturen	Endbestand Abschrei- bungen zum 31.12.2014	Buchwert 31.12.2013 (Vorjahr)	Buchwert 31.12.2014
32.295,5	-6.000,9	-595,3	-0,5	133,7	3,6	0,5	-6.458,9	25.632,4	25.836,6
316,7	-225,7	-13,8	0,0	3,8	0,0	0,0	-235,8	45,6	80,9
316,1	-225,7	-13,8	0,0	3,8	0,0	0,0	-235,8	45,2	80,3
0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6
25.396,1	-5.633,5	-573,7	-0,5	124,3	0,4	0,5	-6.082,5	19.477,5	19.313,6
8.209,5	-2.006,8	-171,5	-0,1	23,6	0,0	0,1	-2.154,8	5.908,5	6.054,8
2.161,4	-83,9	-0,5	0,0	7,8	0,0	0,0	-76,6	2.092,3	2.084,8
5.319,8	-1.687,5	-148,4	-0,1	15,3	0,0	0,0	-1.820,7	3.351,5	3.499,1
130,9	-60,9	-6,5	0,0	0,3	0,0	0,0	-67,1	58,3	63,8
4,2	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	2,7	2,7
593,2	-173,0	-16,1	0,0	0,1	0,0	0,1	-188,9	403,7	404,3
13.596,9	-1.778,2	-185,2	0,0	1,9	0,4	0,0	-1.961,1	11.718,4	11.635,8
6.214,6	-1.706,0	-182,6	0,0	1,7	0,0	0,0	-1.886,8	4.413,5	4.327,8
4.760,3	-1,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,2	4.755,6	4.759,1
2.621,9	-71,0	-2,5	0,0	0,1	0,4	0,0	-73,0	2.549,3	2.548,9
1.009,8	-574,5	-80,3	0,0	23,8	0,0	0,0	-630,9	345,7	378,9
1.867,4	-1.273,7	-136,7	-0,4	75,0	0,0	0,4	-1.335,5	472,6	532,0
378,9	-221,7	-34,3	-0,1	18,9	0,0	0,0	-237,1	141,4	141,8
226,2	-148,3	-15,4	0,0	8,9	0,0	0,0	-154,8	73,6	71,4
1.262,4	-903,8	-87,0	-0,3	47,2	0,0	0,4	-943,6	257,6	318,8
712,6	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	1.032,4	712,2
14,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,2	14,1
698,5	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	1.016,1	698,2
6.582,7	-141,7	-7,7	0,0	5,7	3,2	0,0	-140,5	6.109,3	6.442,1
321,5	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,2	299,6	317,3
19,1	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,8	18,3	18,3
1.172,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.113,6	1.172,7
103,6	-1,7	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-1,7	92,6	101,9
1.871,9	-12,5	-6,7	0,0	5,6	0,1	0,0	-13,5	1.578,9	1.858,4
3.093,9	-122,5	-1,0	0,0	0,1	3,0	0,0	-120,3	3.006,3	2.973,5

Abbildung 2–3: Anlagenspiegel (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S.114 f.)

Das Anlagevermögen in Höhe von 25.836,6 Mio. Euro besteht zu wesentlichen Teilen aus Grundstücken und Gebäuden (6.054,8 Mio. Euro), Infrastrukturvermögen (4.327,8 Mio. Euro), Kulturgütern und Sammlungen (4.759,1 Mio. Euro) und Naturgütern (2.548,9 Mio. Euro).

Im **Sachanlagevermögen** ergaben sich keine wesentlichen Änderungen.

Das **Finanzanlagevermögen** wies u. a. Anteile an verbundenen Unternehmen mit einem Stimmrecht über 50 Prozent, Beteiligungen mit einem Stimmrecht von 20 bis 50 Prozent sowie sonstige Anteile mit einem Stimmrecht bis zu 20 Prozent in Höhe von insgesamt 1.778,2 Mio. Euro (Vorjahr: 1.701,4 Mio. Euro) aus. Wesentliche Beteiligungen des Landes waren mit 990,5 Mio. Euro die Fraport AG sowie mit 163,9 Mio. Euro die Messe Frankfurt GmbH. Die Erhöhung des Beteiligungsvermögens resultierte im Wesentlichen aus der anteilig berücksichtigten Entwicklung des Eigenkapitals dieser beiden Beteiligungen.

Sondervermögen Versorgungsrücklage

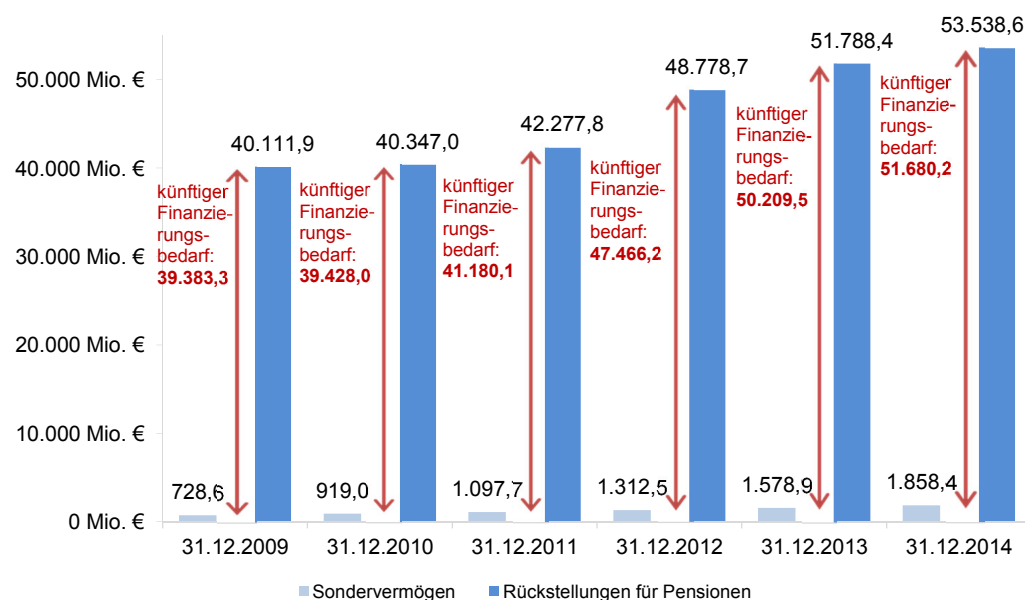


Abbildung 2–4: Entwicklung Sondervermögen zu Pensionsrückstellungen

Das Finanzanlagevermögen enthielt neben den Beteiligungen u. a. das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“. Dieses baut das Land als Beitrag zur teilweisen Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben auf. Es belief sich zum Stichtag auf 1.858,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1.578,9 Mio. Euro). Das Sondervermögen setzte sich aus festverzinslichen Wertpapieren, Aktien und Tagesgeldbeständen zusammen und betrug 3,5 Prozent (Vorjahr: 3,0 Prozent) der ausgewiesenen Pensionsrückstellungen. Abbildung 2–4 zeigt, dass die Pensionsrückstellungen absolut gesehen im betrachteten Zeitraum stärker anwuchsen als das aufgebaute Sondervermögen.

Umlaufvermögen

Das Umlaufvermögen umfasst Vermögensgegenstände, die nicht dauerhaft dem Geschäftsbetrieb dienen. Es betrug 12.924,7 Mio. Euro (Vorjahr: 10.226,3 Mio. Euro) und setzte sich im Wesentlichen aus Steuerforderungen (5.940,6 Mio. Euro), Forderungen gegen Gebietskörperschaften (1.283,1 Mio. Euro) sowie sonstigen Vermögensgegenständen (4.421,9 Mio. Euro) zusammen.

Zum Anstieg des Umlaufvermögens um 2.698,3 Mio. Euro trug maßgeblich der Anstieg der Forderungen aus dem Collateral-Management um 2.929,9 Mio. Euro bei. Gegensätzlich wirkte sich insbesondere der Rückgang der Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben um 299,2 Mio. Euro aus, der sich überwiegend aus einem deutlichen Rückgang der Forderungen aus Abgeltungssteuer ergab. Im Rahmen des Collateral-Managements hinterlegte das Land durch den Zinsanstieg in erhöhtem Umfang Barsicherheiten bei Kreditinstituten, die am Bilanzstichtag als (Rück-)Forderungen auszuweisen waren.

Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen

Die **Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen** bildeten mit einem Gesamtbetrag von 61.401,9 Mio. Euro (Vorjahr: 59.363,9 Mio. Euro) den größten Passivposten. Er betrug rund 47,5 Prozent der Bilanzsumme. Mit ihm werden die bis zum Bilanzstichtag entstandenen Versorgungsverpflichtungen des Landes gegenüber Beamten, Richtern und Abgeordneten abgebildet.

Der verwendete Diskontierungssatz betrug unverändert zum Vorjahr 3,95 Prozent und entsprach damit den Vorgaben des Standardisierungsgremiums nach § 49a HGrG. Das Gremium beschloss im November 2015, dass der für die Abschlüsse 2015 anzuwendende Diskontierungssatz 2,65 Prozent betragen soll.

Abbildung 2–5 zeigt die Auswirkungen der Änderung des Diskontierungszinses auf das Jahresergebnis nach exemplarischen Berechnungen des Ministeriums der Finanzen. Bei Anpassung auf den für das Geschäftsjahr 2014 handelsrechtlich maßgeblichen Diskontierungssatz von 4,53 Prozent¹¹³ hätte das

¹¹³ Der gemäß § 253 Abs. 2 HGB anzuwendende Abzinsungszinssatz wird von der Deutschen Bundesbank gemäß Rückstellungsabzinsungsverordnung ermittelt und bekannt gemacht.

Land rechnerisch einen Jahresüberschuss von 2.427,6 Mio. Euro erzielt. Durch die Verwendung des vergleichsweise niedrigeren Diskontierungssatzes nach den Standards staatlicher Doppik in Höhe von 3,95 Prozent entstanden in diesem Jahr zusätzliche Aufwendungen in Höhe von ca. 5,3 Mrd. Euro. Sie trugen zu dem Jahresfehlbetrag von 2.872,4 Mio. Euro bei. Auf der Grundlage von Prognosen rechnet das Ministerium der Finanzen im Jahr 2015 mit einem voraussichtlichen Fehlbetrag in Höhe von rund 15 Mrd. Euro, der maßgeblich durch die für das Jahr 2015 anstehende Absenkung des Diskontierungssatzes von 3,95 Prozent auf 2,65 Prozent begründet ist.¹¹⁴ Dieser Zinseffekt allein wird voraussichtlich mit 13 Mrd. zum Jahresfehlbetrag beitragen¹¹⁵, wobei ca. 11,7 Mrd. Euro den Pensionsrückstellungen und ca. 1,3 Mrd. Euro den Beihilferückstellungen ergebniswirksam zugeführt werden müssen.

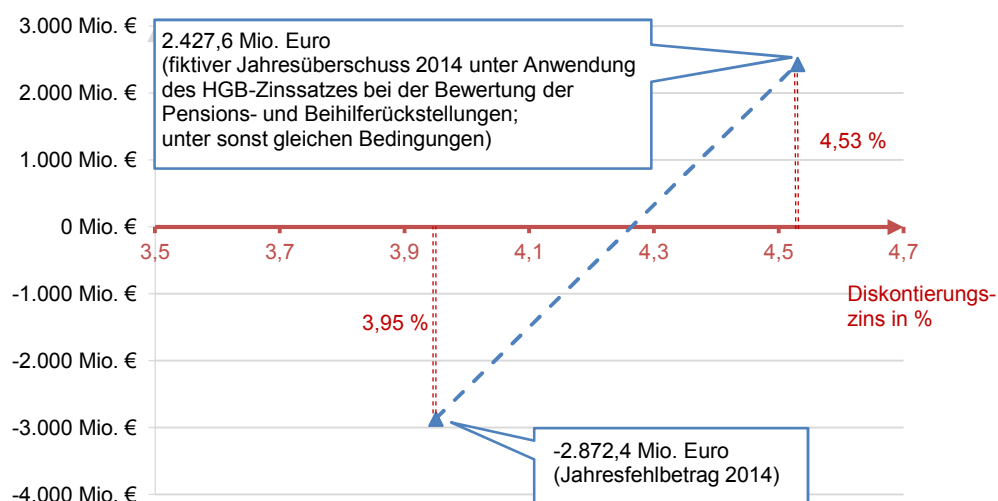


Abbildung 2–5: exemplarische Berechnungen des Ministeriums der Finanzen zu möglichen Ergebnisauswirkungen bei Änderungen des Diskontierungszinses

Am 18. Februar 2016 hat der Deutsche Bundestag einen Regierungsentwurf zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie verabschiedet, der auch eine Anpassung der Ermittlung des Diskontierungzinssatzes für Pensions-

Vgl. https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Geld_und_Kapitalmaerkte/Zinssaetze_und_Renditen/Abzinsungssaetze/abzinsungszinssaetze.html, zuletzt abgerufen am 11. Mai 2016.

¹¹⁴ Gemäß Kontierungshandbuch (KHB) des Landes Hessen (Version 8.1) sind „Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen (...) mit dem Zinssatz zu diskontieren, der sich aus den Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von über 15 bis einschließlich 30 Jahren ergibt (Deutsche Bundesbank, Statistik, Zeitreihe WU 3975). Dieser errechnet sich als Durchschnitt aus den Monatsendständen der vergangenen 7 Kalenderjahre.“ (KHB, Anlage 16, S. 339). Dies entspricht der Regelung der Standards staatlicher Doppik (Version 2015, S. 42, Abschnitt 5.7.2.1.), die durch die Übernahme in das KHB für die Rechnungslegung des Landes Hessen wirksam wird. Der genannte Zinssatz gilt auch für andere, langfristig fällige personenbezogenen Verpflichtungen.

¹¹⁵ Siehe Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S. 72.

rückstellungen nach § 253 HGB vorsieht. Der Betrachtungszeitraum für die Berechnung des Durchschnittzinssatzes wird von vormals sieben auf zehn Jahre erweitert.¹¹⁶ Bei fallenden Zinsen bewirkt die Verlängerung des Zeitraums der Durchschnittsbildung vergleichsweise höhere Diskontierungszinssätze. In der aktuellen Niedrigzinsphase führt dies zu geringeren Ergebnisbelastungen aus der Zuführung zu den Rückstellungen für Altersvorsorgeverpflichtungen. Das IDW hatte sich in die Diskussion mit einem Vorschlag zu einer Verlängerung des Ermittlungszeitraums auf 15 Jahre oder alternativ mit einer Zinsfestschreibung auf 4,5 Prozent eingebracht.¹¹⁷ Auch in der öffentlichen Verwaltung wird diskutiert, wie die bilanziellen Auswirkungen der anhaltenden Niedrigzinsphase insbesondere auf den doppelten Haushaltsausgleich gestaltet werden sollen. Neben einer Fixierung des Diskontierungszinsses wird aktuell auch eine ergebnisneutrale Verrechnung der Zinseffekte aus der Veränderung des Diskontierungszinsses mit dem Eigenkapital diskutiert.

Neben den Pensions- und Beihilferückstellungen wurden **sonstige Rückstellungen** in Höhe von 8.840,8 Mio. Euro (Vorjahr: 8.334,8 Mio. Euro) ausgewiesen. Zu der Erhöhung von 505,9 Mio. Euro trug insbesondere die im Jahr 2014 neu gebildete Rückstellung für **Prozesskosten und Prozessrisiken** aus der Klage der RWE Power AG in Höhe von 226,8 Mio. Euro (3,2 Mio. Euro Zinsen sowie 223,6 Mio. Euro Barwert der Schadenersatzforderung) bei. Mit der Bildung dieser Rückstellung folgte die Landesregierung dem Grundsatz, nach dem Rückstellungen für Prozessrisiken spätestens mit der Klageerhebung zu passivieren sind.

Des Weiteren verzeichneten auch die **Rückstellungen für drohende Verluste** aus schwebenden Geschäften einen Anstieg von 48,6 Mio. Euro im Vorjahr auf 632,7 Mio. Euro im Berichtsjahr. Es waren insbesondere Rückstellungen für Zinsswaps mit einseitigem Kündigungsrecht in Höhe von 423,9 Mio. Euro und Rückstellungen für drohende Verluste aus Swaptionen in Höhe von 163,6 Mio. Euro zu bilden.

¹¹⁶ Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss), BT-Drs. 18/7584, vom 17. Februar 2016, S. 50 und S. 158-159 i. V. m. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/155 vom 18. Februar 2016, S. 15311.

¹¹⁷ Vgl. IDW, Presseinformation 2/2016 vom 27. Januar 2016 „Regierungsinitiative zur Bewertung von Pensionsrückstellungen ist wichtige Antwort auf Niedrigzinsumfeld“. Unternehmen sind „i. d. R. in der Lage, eine jährliche Aufzinsung der Pensionsrückstellungen von 4,5 Prozent zu verdienen.“ Vgl. das IDW in seinem Schreiben an die Vorsitzende des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags vom 3. Februar 2016, S. 2.

Die aktuelle Niedrigzinsphase wirkte sich auch auf die sonstigen Rückstellungen aus. Bei sonstigen Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr ist der Erfüllungsbetrag der Verpflichtung mit dem der Restlaufzeit entsprechenden durchschnittlichen Marktzinssatz der vergangenen sieben Geschäftsjahre abzuzinsen (§ 253 Abs. 2 Satz 1 HGB). Der anzuwendende Zinssatz wird von der Deutschen Bundesbank ermittelt (§ 253 Abs. 2 Satz 4 HGB). Abbildung 2–6 zeigt, dass der Abzinsungssatz in den letzten Jahren für Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von fünf Jahren deutlich gefallen ist. Zum 31. Dezember 2015 beträgt dieser Zinssatz 2,74 Prozent. Das hat zur Folge, dass beispielsweise für eine Rückstellung, die im Jahr 2014 gebildet wurde, im Jahr 2015 neben den Aufwendungen, die aus dem jährlichen Heranrücken an die erwartete Fälligkeit resultieren, zusätzliche Aufwendungen aus der Zinsanpassung entstehen (Abbildung 2–7).

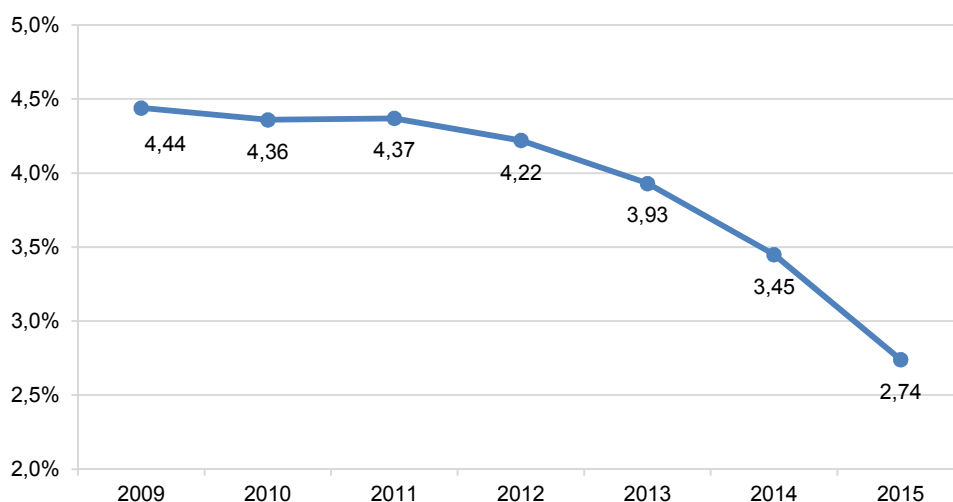


Abbildung 2–6: Stand des Abzinsungssatzes der Deutschen Bundesbank für 5-jährige Rückstellungen zum jeweiligen Jahresende (31.12.)

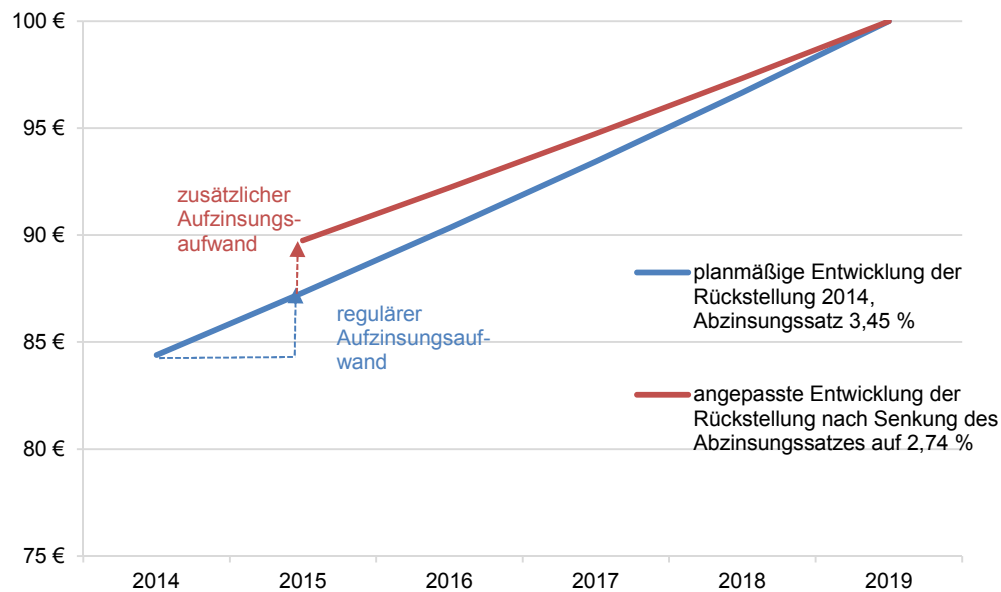


Abbildung 2–7: Aufwand aus Diskontierung für 5-jährige Rückstellungen mit einem Erfüllungsbetrag von 100 Euro bei einer Zinssatzänderung von 3,45 Prozent auf 2,74 Prozent; beispielhafte Berechnung zu Veranschaulichungszwecken

Aufgrund der Orientierung des Diskontierungszinses an den Marktzinsen ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren weitere Zinsanpassungen erforderlich werden, was mit entsprechenden Ergebnisbelastungen verbunden sein wird.

Die Zusammensetzung und Entwicklung sämtlicher Rückstellungen im Jahr 2014 ist im Rückstellungsspiegel¹¹⁸ dargestellt:

¹¹⁸ Zur Erläuterung einzelner Rückstellungsarten im Anhang vgl. Geschäftsbericht 2014, S. 99.

RÜCKSTELLUNGSSPIEGEL DES LANDES ZUM 31.12.2014

■ (in €)	Höhe der Rückstellung zum 31.12.2013	Inanspruchnahme
RÜCKSTELLUNGEN	67.698.895.048,88	-6.058.017.544,17
Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	59.363.884.484,00	-2.706.242.850,00
Rückstellungen für Pensionen	51.630.617.675,00	-2.374.391.810,00
Rückstellungen für Beihilfen	7.575.531.010,00	-323.878.086,00
Rückstellungen für Versorgungsleistungen (Legislative)	157.735.799,00	-7.972.954,00
Steuerrückstellungen	190.636,36	-6.983,24
Sonstige Rückstellungen	8.334.819.928,52	-3.351.767.710,93
Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub	346.318.934,16	-345.188.654,55
Rückstellungen für Altersteilzeit	318.925.306,93	-165.800.116,32
Rückstellungen für Überstunden	309.573.320,01	-199.438.339,76
Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten	533.829.106,72	-11.777.477,00
Rückstellungen für Nachversicherungen	283.332.024,00	-93.275.544,00
Rückstellungen für Rechts- und Beratungskosten	662.762,45	-653.219,69
Rückstellungen für Prozesskosten und Prozessrisiken	112.471.291,71	-78.411.750,38
Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen	3.723.991,81	-3.398.450,96
Rückstellungen für ausstehende Rechnungen	131.347.081,36	-116.448.917,62
Rückstellungen für Bürgschaften	50.255.060,37	-11.593.960,57
Rückstellungen für Bewilligungen	754.485.978,59	-404.717.439,00
Rückstellungen für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten	321.364.869,62	-68.050.707,30
Rückstellungen für kommunalen Schutzschirm	1.239.260.163,18	-18.120.372,19
Rückstellungen für drohende Verluste	48.632.579,50	-3.673.415,87
Rückstellungen für sonstige personenbezogene Verpflichtungen	771.371,07	-425.372,65
Rückstellungen für Jahresabschlusskosten	3.915.736,76	-3.464.009,83
Rückstellungen für Steuererstattungen	3.875.950.350,28	-1.827.329.963,24

¹ einschließlich außerordentlicher Aufwand in Höhe von 696,6 Mio. € (Art. 67 Abs. 1 EGHGB)

² Umbuchung in Verbindlichkeiten

Auflösung	Zuführung ¹	Aufzinsung	Umbuchungen ²	Höhe der Rückstellung zum 31.12.2014
-1.067.459.684,97	7.243.672.457,14	2.804.506.189,34	-378.571.433,13	70.243.025.033,09
-787.104.567,00	2.923.641.255,00	2.607.721.095,00	0,00	61.401.899.417,00
-680.001.559,00	2.565.844.198,00	2.243.470.937,00	0,00	53.385.539.441,00
-103.036.027,00	356.737.699,00	357.904.338,00	0,00	7.863.258.934,00
-4.066.981,00	1.059.358,00	6.345.820,00	0,00	153.101.042,00
-84.092,89	230.065,00	6.027,95	0,00	335.653,18
-280.271.025,08	4.319.801.137,14	196.779.066,39	-378.571.433,13	8.840.789.962,91
-510.243,62	354.706.681,17	0,00	0,00	355.326.717,16
-866.731,40	3.097.466,00	11.333.113,80	0,00	166.689.039,01
-1.322.495,74	201.540.430,15	4.421.402,89	0,00	314.774.317,55
-1.684.477,00	99.780.967,87	20.728.020,00	0,00	640.876.140,59
-3.359.781,00	72.684.843,00	7.672.123,00	0,00	267.053.665,00
-4.789,36	738.912,60	0,00	0,00	743.666,00
-7.825.981,03	283.425.376,40	585.361,01	0,00	310.244.297,71
-129.100,89	2.869.804,29	0,00	0,00	3.066.244,25
-8.477.396,89	107.890.485,96	189.778,79	-33.683,96	114.467.347,64
-6.886.026,61	12.760.091,16	0,00	0,00	44.535.164,35
-12.569.302,91	366.073.492,82	12.368.949,15	0,00	715.641.678,65
-22.447.791,55	75.094.375,68	14.903.739,42	33.683,96	320.898.169,83
-47.245.045,17	6.054.447,32	54.311.213,02	-366.521.433,13	867.738.973,03
-3.043.887,53	590.752.061,54	31.291,98	0,00	632.698.629,62
-27.000,00	488.054,26	435,00	0,00	807.487,68
-53.805,38	3.455.154,65	0,00	0,00	3.853.076,20
-163.817.169,00	2.138.388.492,27	70.233.638,33	-12.050.000,00	4.081.375.348,64

Abbildung 2–8: Rückstellungsspiegel (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S. 122 f.)

Verbindlichkeiten

Das Land wies Darlehen von unterschiedlichen Kreditgebern als **Kreditverbindlichkeiten** aus. Deren Anstieg von 42.770,9 Mio. Euro auf 46.903,8 Mio. Euro resultierte hauptsächlich aus einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten. Ursächlich hierfür war insbesondere die Aufnahme kurzfristiger Kassenkredite in Höhe von 3.080,0 Mio. Euro (Vorjahr: 395,0 Mio. Euro) zur Finanzierung der Sicherheiten innerhalb des Collateral-Managements.

Wesentlicher Bestandteil der Kreditverbindlichkeiten waren die **Anleihen** mit einem Betrag von 30.665,9 Mio. Euro (Vorjahr: 29.290,9 Mio. Euro). Hierbei handelte es sich ausschließlich um Landesschatzanweisungen, deren Anstieg um 1.375,0 Mio. Euro sich als Saldo aus neu aufgenommenen Anleihen in Höhe von 6.325,0 Mio. Euro und Tilgung von Anleihen in Höhe von 4.950,0 Mio. Euro ergab. Es wurden ausschließlich in Euro denominierte Anleihen begeben. Die Zinssätze der variabel verzinslichen Anleihen lagen im Gesamtportfolio des Landes zwischen 0,51 Prozent und 11,85 Prozent.

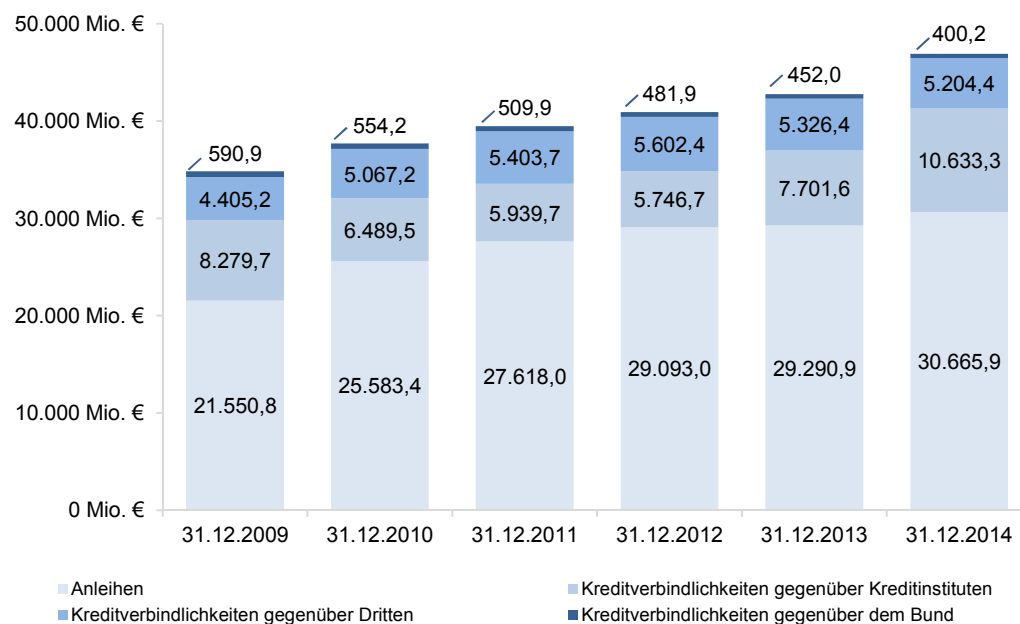


Abbildung 2–9: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten

Im Jahr 2014 wurden für die Kreditverbindlichkeiten **Zinsaufwendungen** für langfristige Verbindlichkeiten in Höhe von 1.309,7 Mio. Euro ausgewiesen. Durch die aktuelle Niedrigzinsphase ist der absolute Zinsaufwand in den vergangenen Jahren gesunken, obwohl die Kreditverbindlichkeiten jährlich im Mittel um 6,2 Prozent angestiegen sind. Der Bestand an Kreditverbindlichkeiten des Landes wird im Falle steigender Zinsen zu einer Ergebnisbelastung führen.

In Abbildung 2–10 wird deutlich, dass durch die Ablösung hochverzinslicher Altkredite durch zinsgünstigere Neukredite der durchschnittliche Zinssatz für die Verbindlichkeiten des Landes kontinuierlich gesunken ist.

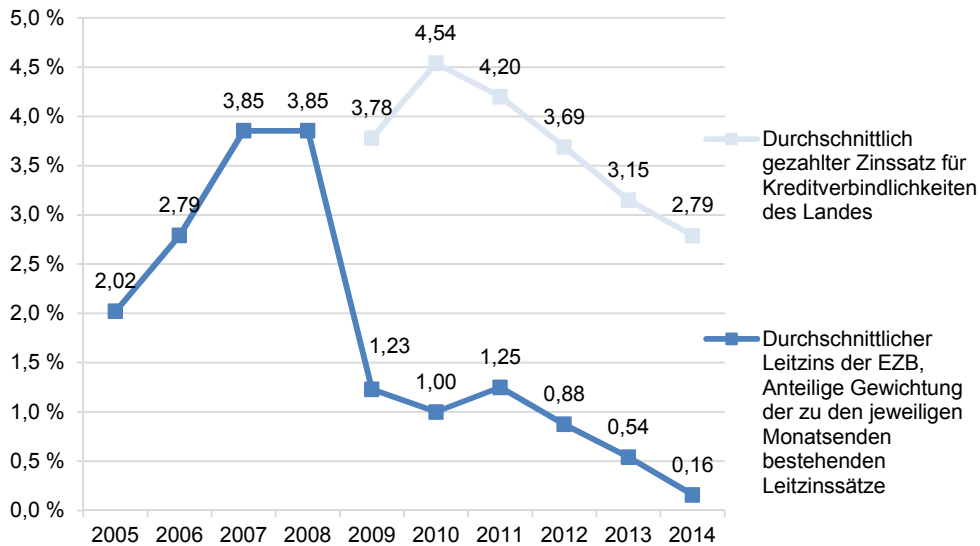


Abbildung 2–10: Entwicklung des Leitzinses der EZB und des Zinssatzes für Kreditverbindlichkeiten des Landes¹¹⁹

¹¹⁹ Die Datengrundlagen zur Berechnung des durchschnittlich gezahlten Zinssatzes für die Kreditverbindlichkeiten des Landes lagen erstmalig im Jahr 2009 vollumfänglich vor.

2.1.4 Ertragslage

→ **ERGEBNISRECHNUNG**
für das Jahr 2014

Nr.	Erträge / Aufwendungen (in €)	Tz. Anhang	2014	2013
1	Steuern und steuerähnliche Erträge	32.	20.068.095.301,61	18.744.220.186,73
2	Erträge aus Transferleistungen	33.	3.600.602.821,50	3.380.331.598,15
3	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	34.	1.983.043.166,82	1.920.613.200,47
	a) Erträge aus Gebühren und Beiträgen		1.141.524.919,88	1.102.993.314,36
	b) Erträge aus Geldstrafen, Geldbußen, Verwarnungsgeldern und Zwangsgeldern		158.949.720,54	156.051.145,77
	c) Umsatzerlöse		682.568.526,40	661.568.740,34
4	Bestandsveränderungen / aktivierte Eigenleistungen		23.418.072,82	44.681.187,28
5	Sonstige Erträge	35.	1.400.228.764,53	1.440.083.030,25
	SUMME ERTRÄGE		27.075.388.127,28	25.529.929.202,88
6	Bezogene Waren und Leistungen	36.	1.869.075.200,97	1.828.830.021,09
	Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe		81.453.903,69	95.194.581,05
	Aufwendungen für Energie und Wasser		165.388.575,86	181.884.547,80
	Sonstige Aufwendungen (Waren)		80.481.379,71	78.429.035,58
	Aufwendungen für Fremdstandhaltung		199.401.192,11	193.025.551,09
	Sonstige Aufwendungen (Leistungen)		1.342.518.700,04	1.280.468.029,67
	Aufwandsberichtigungen		- 168.550,44	- 171.724,10
7	Personalaufwand	37.	10.089.209.032,62	11.309.993.153,36
	Entgelte		2.239.688.299,24	2.192.916.556,38
	Bezüge		4.773.447.366,22	4.562.448.533,10
	Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung		3.076.073.367,16	4.554.628.063,88
	davon Aufwendungen für die Altersversorgung		2.372.810.912,45	3.843.245.737,85
8	Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen	38.	587.554.309,04	579.066.797,77
	davon außerplanmäßige Abschreibungen		1.408.638,36	1.545.257,24
9	Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	39.	3.369.374.587,29	3.209.518.836,15
10	Aufwendungen aus Transferleistungen	40.	7.613.256.694,20	9.107.635.604,25
11	Sonstige Aufwendungen	41.	2.054.759.127,25	1.151.031.922,91
	Sonstige mittelbare Personalaufwendungen		62.821.054,08	66.575.644,75
	Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten		555.691.647,04	529.201.519,86
	Aufwendungen für Kommunikation, Dokumentation, Information, Reisen, Werbung		165.110.442,00	159.626.532,48
	Aufwendungen für Beiträge, Sonstiges sowie Wertkorrekturen		1.271.135.984,13	395.628.225,82
	SUMME AUFWENDUNGEN		25.583.228.951,37	27.186.076.335,53
	VERWALTUNGSERGEBNIS		1.492.159.175,91	- 1.656.147.132,65

→ ERGEBNISRECHNUNG

für das Jahr 2014

Nr.	(in €)	Tz. Anhang	2014	2013
12	Erträge aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	42.	181.821.120,52	157.171.169,60
	davon aus verbundenen Unternehmen		5.414.498,88	5.397.907,01
13	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	43.	389.771.784,67	311.169.858,14
	davon aus verbundenen Unternehmen		433.040,00	280.935,93
14	Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen		21.210.963,52	13.284.404,44
15	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	44.	4.262.270.782,88	4.089.171.965,96
	davon aus Aufzinsungen von Rückstellungen		2.804.506.189,34	2.648.327.145,61
	FINANZERGEBNIS		- 3.711.888.841,21	- 3.634.115.342,66
	ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT		- 2.219.729.665,30	- 5.290.262.475,31
16	Außerordentliche Erträge	45.	76.004.867,35	120.557.621,08
17	Außerordentliche Aufwendungen	46.	712.692.445,22	907.018.589,95
	davon aus Umstellung aus BilMoG		696.567.028,00	696.567.028,00
	AUSSERORDENTLICHES ERGEBNIS		- 636.687.577,87	- 786.460.968,87
18	Steuern	47.	16.020.040,66	15.450.241,63
	a) vom Einkommen und vom Ertrag		13.652.258,08	13.448.274,31
	b) sonstige Steuern		2.367.782,58	2.001.967,32
	JAHRESERGEBNIS		- 2.872.437.283,83	- 6.092.173.685,81

Abbildung 2–11: Ergebnisrechnung (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S. 80 f.)

Die Ergebnisrechnung wies einen Jahresfehlbetrag von 2.872,4 Mio. Euro (Vorjahr: 6.092,2 Mio. Euro) aus. Die im Vergleich zum Geschäftsjahr 2013 verbesserte Ertragslage resultierte maßgeblich aus dem Anstieg der Steuererträge um 1.323,9 Mio. Euro einerseits sowie dem rechnerischen Rückgang des Personalaufwands um 1.220,8 Mio. Euro und des Aufwands aus Transferleistungen um 1.494,4 Mio. Euro andererseits. Ergebnisbelastend wirkte sich der Anstieg der sonstigen Aufwendungen um 903,7 Mio. Euro aus.

Das **Verwaltungsergebnis** von 1.492,2 Mio. Euro (Vorjahr: –1.656,1 Mio. Euro) ergab sich aus der Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandlungen im Verhältnis zu Dritten erzielt wurden. Das Verwaltungsergebnis wurde wesentlich durch das **Steuerergebnis** beeinflusst. Das Steuerergebnis gibt das dem Land zustehende Steueraufkommen an. Die im Jahresabschluss 2013 vom Ministerium der Fi-

nanzen vorgenommene Prognose steigender Steuererträge bestätigte sich im Jahr 2014 durch ein Steuerergebnis von 16.698,7 Mio. Euro (Vorjahr: 15.534,7 Mio. Euro). Das Steuerergebnis hat sich damit seit erstmaliger Erstellung des Gesamtabchlusses im Jahr 2009 in jedem Jahr verbessert (Abbildung 2–12).

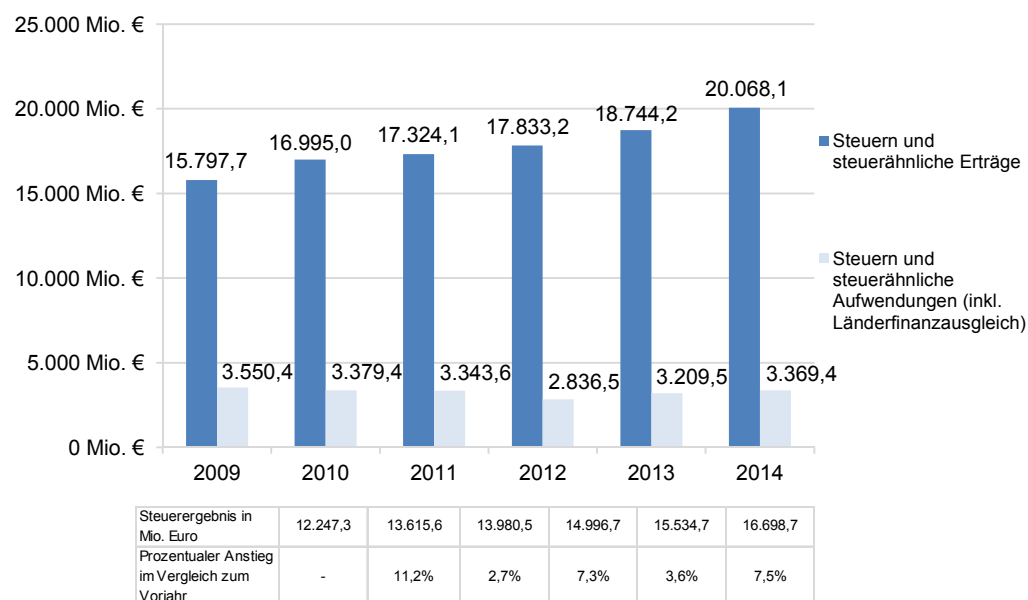


Abbildung 2–12: Steuerergebnis

Die wichtigste Landessteuer ist die Grunderwerbsteuer. Sie floss mit Erträgen von 1.126,4 Mio. Euro in das Steuerergebnis ein. Zu ihrer Steigerung um fast 53 Prozent gegenüber dem Vorjahr trug u. a. die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes von fünf auf sechs Prozent bei.

Das **Transferergebnis** bildet den Anteil des Landes an den Transferleistungen ab, der nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gedeckt ist. Insgesamt fiel das Transferergebnis mit –4.012,7 Mio. Euro besser aus als im Vorjahr (–5.727,3 Mio. Euro), da insbesondere der Aufwand aus Transferleistungen zurückging (Abbildung 2–13). Der Rückgang der Aufwendungen aus den Schuldendiensthilfen nach dem Hessischen Schutzschirmgesetz von 1.664,5 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 54 Mio. Euro im Jahr 2014 trug in erster Linie zu dieser Entwicklung bei.

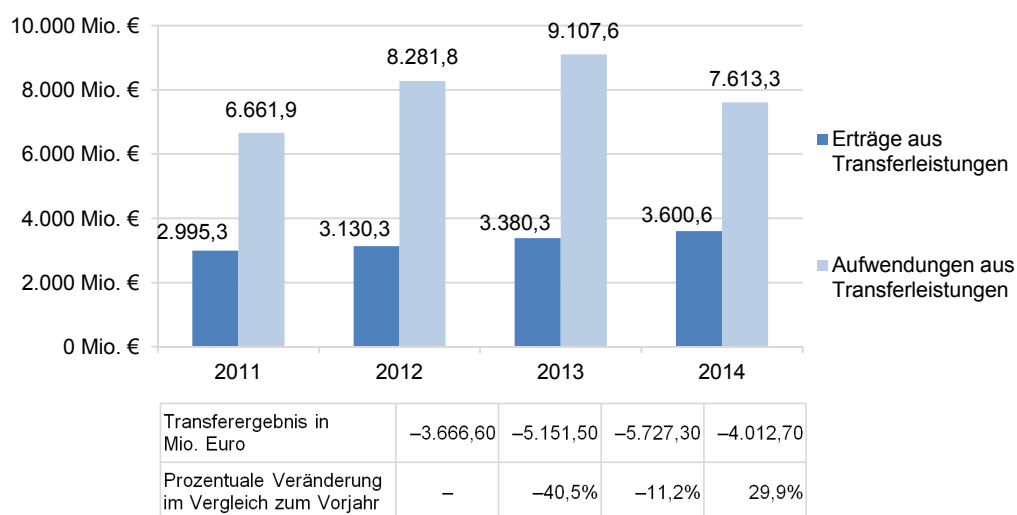


Abbildung 2-13: Erträge und Aufwendungen aus Transferleistungen

Entscheidenden Einfluss auf das **Verwaltungsergebnis** hatte der Personalaufwand des Landes. Nachdem der Personalaufwand im Vorjahr auf 11.310,0 Mio. Euro gestiegen war, ist er im Jahr 2014 auf 10.089,2 Mio. Euro gesunken. Dies war darauf zurückzuführen, dass im Geschäftsjahr 2013 das HBVAnpG 2013/2014 zu höheren Altersversorgungsaufwendungen und damit zu höheren Pensions- und Beihilferückstellungen geführt hat.

Das Land beschäftigte im Jahr 2014 durchschnittlich 160.640 Personen (Vorjahr: 161.409 Personen). Im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2014 hat sich der Anteil der Auszubildenden von 7,3 auf 6,4 Prozent reduziert, während der Anteil der Personen im höheren Dienst von 28,1 auf 30,3 Prozent gestiegen ist (Abbildung 2-14). Die Anzahl der Versorgungsempfänger stieg auf 70.378 Personen (Vorjahr: 67.783 Personen).

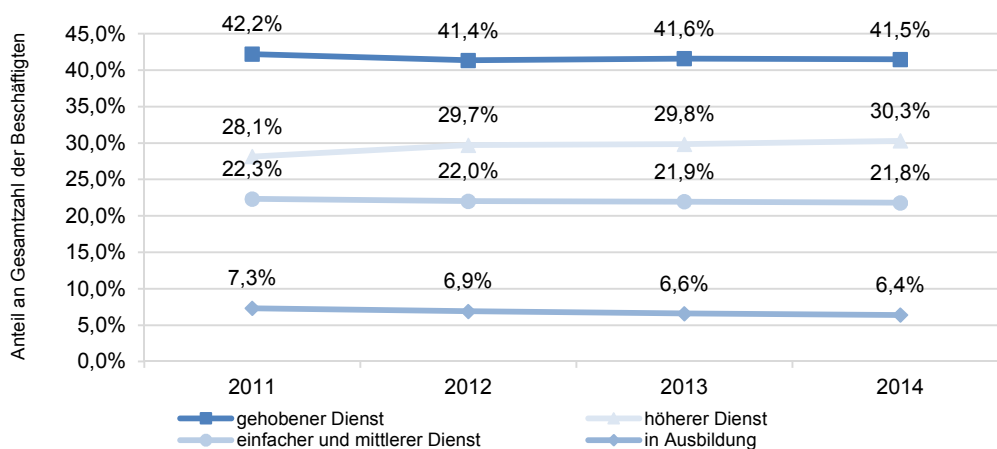


Abbildung 2-14: Verteilung der Beschäftigten in Hessen

Finanzergebnis

Neben dem Verwaltungsergebnis stellt das **Finanzergebnis** einen weiteren Bestandteil der Ergebnisrechnung dar. Im Finanzergebnis werden Werteverzehr und -zuwachs aus den Finanztransaktionen des Landes ersichtlich. Im Geschäftsjahr 2014 veränderte sich das Finanzergebnis von –3.634,1 Mio. Euro auf –3.711,9 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen allein die Aufwendungen für die Abzinsung von Rückstellungen um 156,2 Mio. Euro zu. Gleichzeitig verbesserte sich das Finanzergebnis ohne Aufwendungen aus Abzinsung mit –907,4 Mio. Euro (Vorjahr: –985,8 Mio. Euro) leicht (Abbildung 2–15).

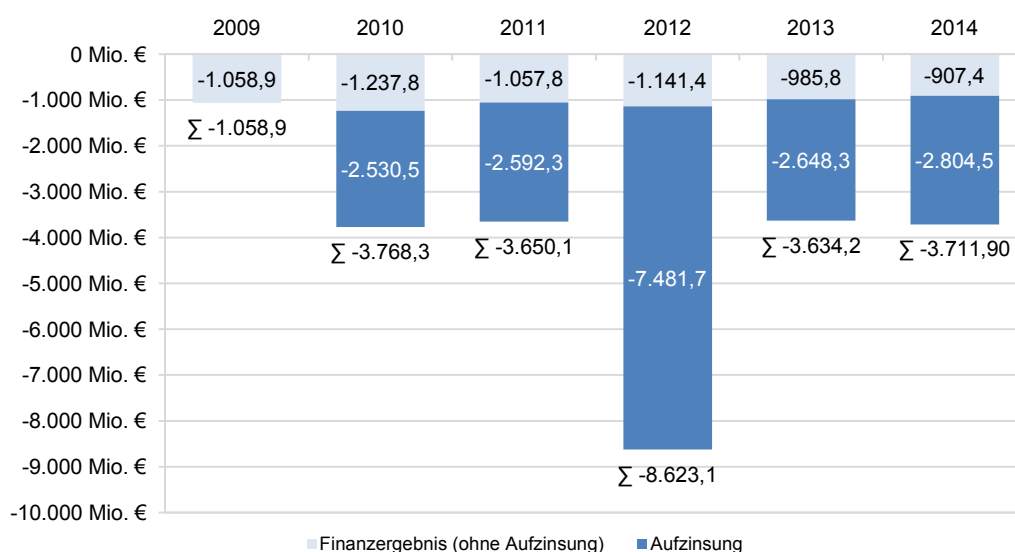


Abbildung 2–15: Finanzergebnis in Mio. Euro

Weiterhin wurde die Ertragslage des Landes durch das **außerordentliche Ergebnis** beeinflusst. Dieses verbesserte sich im Vergleich zum Vorjahr um 149,8 Mio. Euro auf –636,7 Mio. Euro, wobei das außerordentliche Ergebnis des Jahres 2013 durch Anpassungen der Wertansätze der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Zuge der Beseitigung des Einschränkungsgrunde belastet wurde.

2.1.5 Finanzlage

→ FINANZRECHNUNG

für das Jahr 2014

Nr.	(in €)	2014	2013
1	Jahresergebnis abzüglich außerordentliches Ergebnis	- 2.235.749.705,96	- 5.305.712.716,94
2	+/- Abschreibungen / Zuschreibungen auf das Anlagevermögen	591.650.785,91	587.174.925,99
3	+/- Zunahme / Abnahme der Rückstellungen	1.847.562.956,21	2.769.997.113,22
4	+/- Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen / Erträge	- 90.054.655,71	54.907.866,19
5	+/- Verlust / Gewinn aus dem Abgang von Anlagevermögen und Nachaktivierungen	168.982.826,44	89.505.376,70
6	+/- Abnahme / Zunahme der Vorräte, Forderungen sowie anderer Aktiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind	- 2.667.638.427,52	778.991.455,69
7	+/- Zunahme / Abnahme der Verbindlichkeiten sowie anderer Passiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind	- 610.623.744,21	2.153.142.354,61
8	+/- Ein- und Auszahlungen aus außerordentlichen Posten	43.726.229,69	- 114.548.323,14
9	Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	- 2.952.143.735,15	1.013.458.052,32
10	+ Einzahlungen aus Abgängen des Sachanlagevermögens	39.713.691,77	41.343.939,21
11	- Auszahlungen für Investitionen in das Sachanlagevermögen	- 653.426.368,06	- 784.009.404,47
12	+ Einzahlungen aus Investitionszuschüssen für das Anlagevermögen	127.980.006,33	133.432.490,32
13	- Auszahlungen für Investitionen in das immaterielle Anlagevermögen	- 17.678.939,69	- 9.178.269,30
14	+ Einzahlungen aus Abgängen des Finanzanlagevermögens	125.413.388,71	94.580.614,45
15	- Auszahlungen für Investitionen in das Finanzanlagevermögen	- 376.431.809,69	- 370.351.374,72
16	Cashflow aus Investitionstätigkeit	- 754.430.030,63	- 894.182.004,51
17	+ Einzahlungen aus der Begebung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-)Krediten	6.376.000.025,85	5.248.000.000,00
18	- Auszahlungen aus der Tilgung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-)Krediten	- 5.256.680.033,13	- 5.798.969.841,01
19	Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	1.119.319.992,72	- 550.969.841,01
20	Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds	- 2.587.253.773,06	- 431.693.793,20
21	+ Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	35.848.269,45	467.542.062,65
22	Finanzmittelfonds am Ende der Periode*	- 2.551.405.503,61	35.848.269,45

* Der Finanzmittelfonds am Ende der Periode setzt sich zusammen aus flüssigen Mitteln (528.594.496,39 €; Vj. 430.848.269,45 €) und kurzfristigen Kassenkrediten (- 3.080.000.000 €; Vj. - 395.000.000,00).

Abbildung 2–16: Finanzrechnung (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S. 82)

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

Der **Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit** umfasst alle Zahlungsströme im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, sofern sie nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind. Trotz eines um rund 1.000 Mio. Euro erhöhten Mittelzuflusses aus Steuern veränderte sich der Cashflow von 1.013,5 Mio. Euro auf –2.952,1 Mio. Euro. Die negative Entwicklung war im Wesentlichen auf die gestiegenen Ausgaben

für Barsicherheiten im Rahmen des Collateral-Managements und des Länderfinanzausgleichs zurückzuführen.

Der **Cashflow aus Investitionstätigkeit** setzt sich aus dem Saldo aller zu langfristigen Investitionszwecken bestimmten Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen. Im Vergleich zum Vorjahr veränderte sich der Cashflow von –894,2 Mio. Euro auf –754,4 Mio. Euro. Ursächlich für diese Entwicklung war u. a. eine Reduzierung der Investitionen in Sachanlagen. Insgesamt wurden überwiegend Auszahlungen für Investitionen in den Hochschulbau, Infrastrukturvermögen, Technische Anlagen und Maschinen und in die Betriebs- und Geschäftsausstattung getätigt.

Der **Cashflow aus Finanzierungstätigkeit** umfasst die Ein- und Auszahlungen, die die Finanzschulden betreffen. Er veränderte sich im Vergleich zum Vorjahr von –551,0 Mio. Euro auf 1.119,3 Mio. Euro. Folglich wurden im Jahr 2014 im Saldo mehr neue Kredite aufgenommen.

Der **Finanzmittelfonds** setzt sich aus dem Bestand an liquiden Mitteln (528,6 Mio. Euro) abzüglich der am Bilanzstichtag aufgenommenen kurzfristigen Kassenkredite (–3.080,0 Mio. Euro) zusammen. Bedingt durch den Anstieg der Kassenkredite zur Stellung von Collaterals ist der Finanzmittelfonds von 35,8 Mio. Euro auf –2.551,4 Mio. Euro gesunken.

2.1.6 Gesamtlagebericht

Der Gesamtlagebericht umfasst Wirtschafts-, Nachtrags-, Prognose- sowie Risiko- und Chancenbericht. Darin trifft die Regierung u. a. eigene Einschätzungen zur wirtschaftlichen Lage sowie zur künftigen Entwicklung des Landes. Nachfolgend geht der Rechnungshof näher auf den Prognosebericht sowie den Risiko- und Chancenbericht ein.

Prognosebericht

Neben einer Darstellung des abgelaufenen Geschäftsjahres enthielt der Gesamtabschluss des Landes im Lagebericht auch Prognosen über die künftige Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Die Landesregierung sah aufgrund der binnenwirtschaftlichen Voraussetzungen gute Chancen für einen lang anhaltenden, kräftigen wirtschaftlichen Aufschwung. Darauf beruhte auch die Prognose steigender Steuereinnahmen nach Länder-

finanzausgleich von 17,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 und 18,2 Mrd. Euro im Jahr 2016.¹²⁰ Zudem wurde darauf hingewiesen, dass sich das Land in Verhandlungen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (u. a. bundesstaatlicher Finanzausgleich) befindet und mittelfristig mit einer spürbaren Entlastung des Landeshaushalts zu rechnen sei.

Bezüglich der Rückstellungen für Pensionen und pensionsähnliche Verpflichtungen wurde erläutert, dass für das Jahr 2015 eine Absenkung des Diskontierungssatzes erwartet wird, da die aktuellen finanzpolitischen Entwicklungen und das anhaltend niedrige Zinsniveau diese Anpassung nach Vorgabe der Standards staatlicher Doppik erfordern. Aufgrund einer Mitteilung durch das Bundesministerium der Finanzen hat das Standardisierungsgremium den Diskontierungszins für das Geschäftsjahr 2015 auf 2,65 Prozent festgesetzt. Das Ministerium der Finanzen rechnet infolge der Veränderung des Diskontierungssatzes der Pensions- und Beihilferückstellungen mit Aufwendungen in Höhe von 13 Mrd. Euro. Der Jahresfehlbetrag wird auf rund 15 Mrd. Euro geschätzt.¹²¹

Risiko- und Chancenbericht

Angesichts der **Flüchtlingszahlen** erwartet das Ministerium der Finanzen erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtabschlüsse 2015 und 2016. Für das Jahr 2015 wurde mit Asylaufwendungen in Höhe von 384,2 Mio. Euro gerechnet. Der Haushaltsplan 2016 rechnet mit Ausgaben für Flüchtlinge in Höhe von 1.359 Mio. Euro, wobei sich diese Angabe auf die Annahme stützt, dass etwa 60.000 Flüchtlinge nach Hessen kommen werden. Im Jahr 2015 wurden 79.788 Asylanträge im Land Hessen gestellt.

¹²⁰ Vgl. Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S. 71.

¹²¹ Vgl. Geschäftsbericht des Landes Hessen 2014, S. 72.

2.2 Regelungsrahmen zum Gesamtabschluss

2.2.1 Übernahme der Standards staatlicher Doppik in das Kontierungshandbuch

Das Kontierungshandbuch stellt eine Grundlage für die Rechnungslegung im Land dar. Die Verwaltungsvorschrift überführt die Standards staatlicher Doppik in Landesrecht.

Ab dem Geschäftsjahr 2015 berücksichtigt das Land die Standards staatlicher Doppik. Das Ministerium der Finanzen passte im Einvernehmen mit dem Rechnungshof das Kontierungshandbuch an. Standards staatlicher Doppik, die nicht den Anforderungen des § 7a Abs. 2 HGrG genügten, wurden nicht in Landesrecht übernommen. Der Rechnungshof gab dem Ministerium Hinweise zu einer möglichen weiteren Optimierung des Kontierungshandbuchs und gegebenenfalls auch der Standards staatlicher Doppik. Außerdem empfiehlt er der Landesregierung, darauf hinzuwirken, dass die Standards staatlicher Doppik auch auf kommunaler Ebene angewendet werden, um eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung voranzutreiben.

2.2.2 Geschäfte mit nahestehenden Unternehmen und Personen

Nach den §§ 285 Nr. 21, 314 Abs. 1 Nr. 13 HGB sind die Geschäfte mit nahestehenden Unternehmen und Personen im Anhang anzugeben. Eine Abgabepflicht besteht für wesentliche Geschäfte, die nicht zu marktüblichen Bedingungen zustande gekommenen sind. Neben Art der Beziehung und Wert der Geschäfte können weitere Angaben verpflichtend sein, wenn dies für die Beurteilung der Finanzlage erforderlich ist.

Die sinngemäße Anwendung dieser Vorschriften in der Landesverwaltung erforderte zahlreiche Konkretisierungen, die – unter Einbindung der beteiligten Wirtschaftsprüfer – im „Konzept zur Behandlung von Geschäften mit nahestehenden Unternehmen und Personen“ festgehalten wurden. Das Konzept wurde im November 2015 vom Kabinett beschlossen. Anschließend erteilte der Rechnungshof zu dem Konzept sein Einvernehmen. Es soll erstmals für die Abschlüsse des Geschäftsjahrs 2015 angewendet werden.

2.3 Künftige Regelungsrahmen

2.3.1 Entwicklungen auf europäischer Ebene

Seit der Verabschiedung der Richtlinie „über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten“ vom November 2011¹²² und der Veröffentlichung des darauf aufbauenden Berichts der EU-Kommission an Rat und Parlament über „Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungs-führungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten“ und die „Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten“ von März 2013¹²³ wird über die Entwicklung eigenständiger Europäischer Rechnungslegungsstandards (EPSAS) diskutiert. Dabei wird seitens der Europäischen Statistikbehörde Eurostat, die innerhalb der Kommission mit der Entwicklung der EPSAS betraut ist, die Harmonisierungsnotwendigkeit, die Überlegenheit der Doppik und die Eignung der IPSAS als Bezugsrahmen für die Entwicklung von EPSAS betont. Eine Überleitung doppischer Daten in die Systeme der Finanzstatistik wird ebenfalls als Ziel formuliert. Die Entwicklungen sind in nachfolgendem Zeitstrahl zusammenfassend dargestellt.

¹²² Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011, Amtsblatt der Europäischen Union L 306 vom 23. November 2011, S. 41.

¹²³ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. März 2013, COM(2013) 114 final.

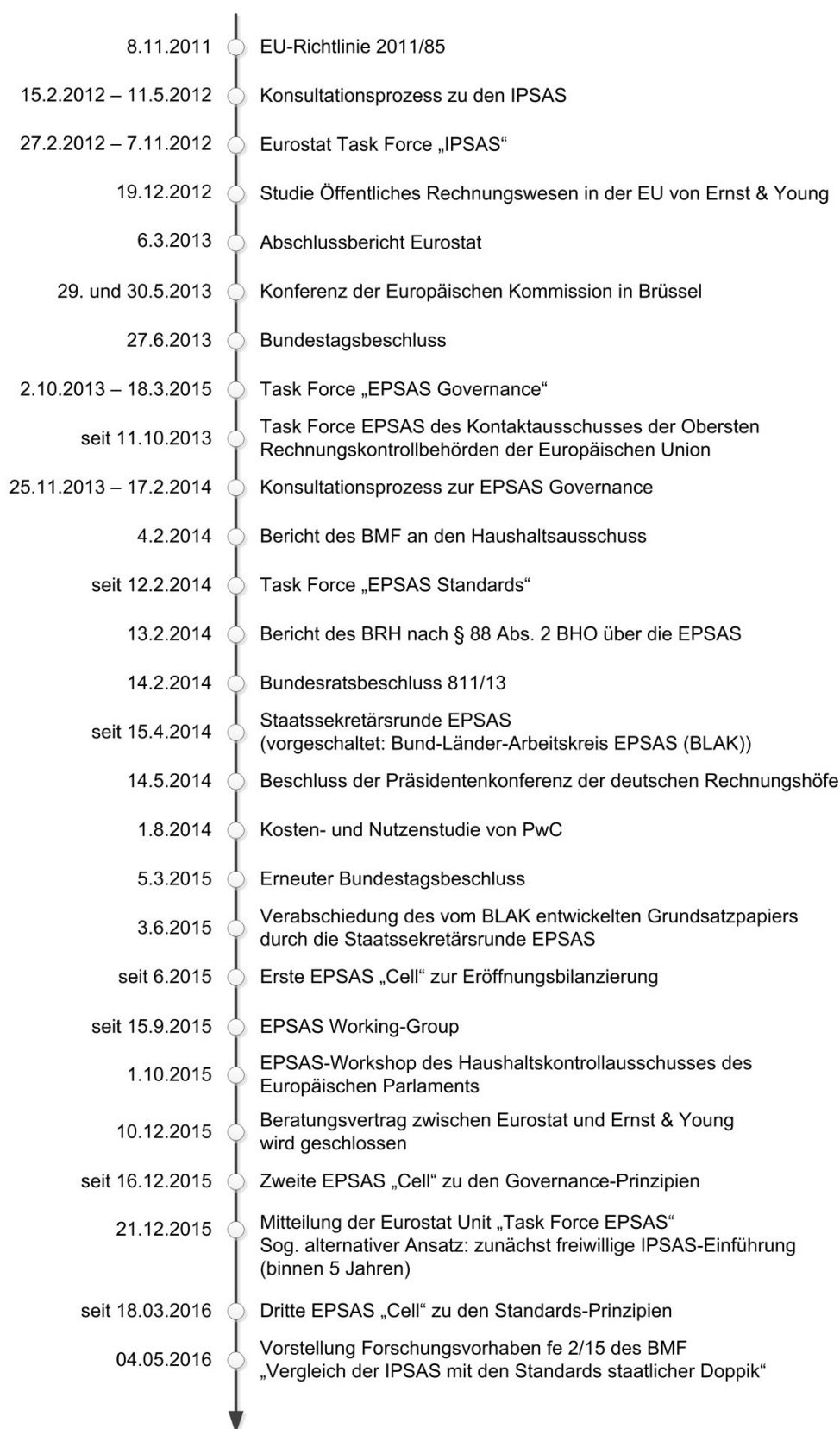


Abbildung 2–17: Entwicklung auf europäischer Ebene

Der Bundestag hat in seinem Beschluss vom März 2015 seine Haltung zu den EPSAS bekräftigt. Er forderte die Bundesregierung u. a. auf, „dafür Sorge zu

tragen, dass die in Deutschland bestehende Entscheidungsfreiheit bezüglich der kameralen und doppischen Systeme der Haushaltsplanung, -führung und Rechnungslegung bestehen bleibt“ und „durch aktive Mitgestaltung darauf hinzuwirken, dass die in Deutschland relevanten Grundsätze der Objektivierung, Rechenschaft, Ordnungsmäßigkeit und Kontrolle Berücksichtigung finden und Wahlrechte und Ermessensspielräume weitgehend ausgeschlossen werden“. ¹²⁴ Um eine einheitliche Positionierung der Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene zu gewährleisten, wurde bereits im Jahr 2014 ein Bund-Länder-Arbeitskreis zu EPSAS eingerichtet. Dieser entwickelte zunächst ein Grundsatzpapier, das den auf Arbeitsebene tätigen Vertretern Deutschlands zugleich als Verhandlungsposition für die in Europa weiter vorschreitenden Entwicklungen dienen soll.

Eurostat richtete im September 2015 die EPSAS-Arbeitsgruppe als dauerhaftes Beratungsgremium ein. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten. Ziel ist es, die Mitgliedstaaten bereits zu einem frühen Zeitpunkt in die Erarbeitung einer EPSAS-Rahmenverordnung oder -Richtlinie einzubinden. Deutschland wird in der Arbeitsgruppe vom Bundesministerium der Finanzen und dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen vertreten. Als Beobachter nehmen von deutscher Seite zusätzlich Vertreter der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, des Bundesrechnungshofs und des Hessischen Rechnungshofs teil.

Seit Dezember 2015 verfolgt die EU-Kommission den Ansatz innerhalb von fünf Jahren parallel alle Normen (Rahmenkonzept, Standards und Konsolidierungsregeln) zu erarbeiten und zu verabschieden. Anschließend sollen ab dem sechsten Jahr alle Normen zeitgleich verpflichtend implementiert werden. ¹²⁵ Eurostat betraut sogenannte Zellen („Cells“) mit der Erarbeitung von Beschlussvorlagen für die EPSAS-Arbeitsgruppe zu detaillierten Fragestellungen. Weder bei der im Juni 2015 bereits eingesetzten ersten Zelle zur Eröffnungsbilanzierung noch bei der im Dezember 2015 eingerichteten zweiten Zelle zur EPSAS Governance gibt es eine deutsche Beteiligung. Im März 2016 hat die dritte Zelle zu den Prinzipien, die den EPSAS-Standards zugrunde liegen, ihre Arbeit aufgenommen. Deutschland ist in dieser durch das Bun-

¹²⁴ Deutscher Bundestag (2015), Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss), BT-Drs. 18/4182 vom 3. März 2015, S. 5, i. V. m. Deutscher Bundestag (2015), Plenarprotokoll 18/91, vom 5. März 2015, S. 8647.

¹²⁵ Vgl. Eurostat, Task Force EPSAS (2015): EPSAS update to Working Group members and observers vom 21. Dezember 2015, <https://circabc.europa.eu> (Download 19. Februar 2016).

des Ministeriums der Finanzen und den Hessischen Rechnungshof vertreten. Im Weiteren ist es vorgesehen, eine vierte Zelle einzusetzen, die sich mit der Erarbeitung des formalisierten Normsetzungsverfahrens beschäftigen soll. Zusätzlich hat Eurostat im Oktober 2015 einen Beratungsvertrag mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young geschlossen. Er umfasst die fachliche Zuarbeit sowie die Abschätzung der Auswirkungen bei Weiterbestehen unterschiedlicher Rechnungslegungssysteme in Europa.

Das neue Vorgehen der Kommission kann als Antwort auf die Kritik der Mitgliedstaaten an dem bislang von Eurostat angestrebten Zeitplan verstanden werden. Aus Sicht des Rechnungshofs birgt es mehrere Nachteile. So wird die Erarbeitung eines Rahmenkonzeptes nicht – wie es für eine konsistente und prinzipienorientierte Ableitung der Standards sinnvoll wäre – der Erarbeitung der Standards vorangestellt. Eine zeitgleiche Erarbeitung aller Normen könnte zu Widersprüchen im Standardkatalog selbst führen. Freiwilligen Vorarbeiten können die IPSAS zugrunde gelegt werden, sodass die EPSAS zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung hinfällig sein könnten. Zuletzt könnte die fünfjährige „Schonfrist“ dazu beitragen, dass einzelne Mitgliedstaaten weiterhin abwarten und sich erst in fünf Jahren den Herausforderungen zur Einführung der ressourcenorientierten Rechnungslegung („Doppik“) stellen.

Die vorstehenden Entwicklungen hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder aufgegriffen. Anknüpfend an das bestehende Positionspapier der Rechnungshöfe vom Mai 2014 mit dem Titel „Verlässliche Finanzstatistik sicherstellen – Positionspapier zur Einführung von europäischen Rechnungslegungsstandards“ soll ein gemeinsames EPSAS-Positionspapier erarbeitet werden.

Ziel der Aktivitäten des Hessischen Rechnungshofs ist es, eine unmittelbare Übernahme der kapitalmarktorientierten und ermessensbehafteten IPSAS zu vermeiden. Die Entwicklung von EPSAS sollte vielmehr als eine Chance verstanden werden, für den öffentlichen Bereich maßgeschneiderte Rechnungslegungsstandards zu entwickeln.

Die Europäische Kommission hat Fördergelder für Implementierungsstudien im Zusammenhang mit den EPSAS ausgeschrieben.¹²⁶ Die Bewerbung des Minis-

¹²⁶ Vgl. Eurostat, Call for proposals 21040/2014/003 Preparatory work for the modernisation of public sector accounting systems on an accruals basis.

teriums der Finanzen auf diese Ausschreibung wurde von Eurostat berücksichtigt. Der am 7. September 2015 geschlossene Fördervertrag umfasst, dass das Ministerium bis Ende September 2016 eine „Studie zur Umstellung eines doppelten Rechnungswesens auf einheitliche europäische Rechnungslegungsstandards am Beispiel des Bundeslandes Hessen“ erstellen wird. Fragestellung ist hierbei, welcher Anpassungsbedarf auf eine bereits doppelt bilanzierende staatliche Gebietskörperschaft im Falle einer Umstellung auf internationale Standards zukäme. Das Ministerium möchte mit den gewonnenen Erkenntnissen in der Lage sein, im Bedarfsfall effizient und in einem kurzen Zeitrahmen ein Umstellungsprojekt auf EPSAS durchführen zu können. Die im Projekt gewonnenen Erfahrungen sollen auch anderen europäischen Gebietskörperschaften zugutekommen.

2.3.2 Novellierung der Landeshaushaltsordnung

Der Rechnungshof regt erneut an, die Informations- und Steuerungspotenziale der doppelten Buchführung zu nutzen, um die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushalts zu unterstützen und die Verschuldung sinnvoll zu begrenzen. Dies könnte insbesondere durch eine gesetzliche Vorgabe zum Ausgleich der Jahresergebnisse (doppelter Haushaltsausgleich) geschehen. Das Jahresergebnis und die Eigenkapitalveränderung könnten ergänzend zur Neuverschuldung und dem Finanzierungssaldo zentrale Steuerungskennzahlen sein. Die Diskussion über den verbindlichen Zeitpunkt für einen doppelten Haushaltsausgleich und die inhaltliche Ausgestaltung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung sollten im Rahmen der Novellierung der Landeshaushaltsordnung geführt werden.

Der Rechnungshof würde es begrüßen, wenn die doppelten Jahresabschlüsse und der Gesamtabchluss Bestandteil der Haushaltsrechnung würden. In der Haushaltsrechnung sollten die Einzelabschlüsse und der Gesamtabschluss den entsprechenden Planzahlen gegenübergestellt werden.

3 Produkthaushalt 2014

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2014 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 289 Mio. Euro und Mehrerlöse von 932 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 643 Mio. Euro besseres Leistungsergebnis als geplant.

Unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ergibt sich im Haushaltsvollzug ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –2.293 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –1.982 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichungen von insgesamt 311 Mio. Euro im Haushaltsvollzug sind hauptsächlich auf um 1.372 Mio. Euro höhere Personalaufwendungen zurückzuführen. Gegenläufig wirkte sich das um 807 Mio. Euro höhere Steuer- und Leistungsergebnis aus. Bei den Personalaufwendungen sind für den Anstieg vor allem höhere Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen – infolge der Erhöhung der Beamtenbezüge durch das Hessische Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014 – verantwortlich. Das Steuer- und Leistungsergebnis hat sich im Wesentlichen aufgrund höherer Transferleistungen anderer Gebietskörperschaften und gestiegener Steuereinnahmen besser entwickelt als geplant.

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Produkthaushalt für das Haushaltsjahr 2014 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (HG 2013/2014) festgestellt und mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 17. Juli 2014 (NHG 2014) geändert. Das HG 2013/2014 und das NHG 2014 (im Folgenden HG 2014) konkretisieren die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit der Aufstellung und Abrechnung eines leistungsbezogenen Haushaltsplans.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2014 sind die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte nach ihrem Zweck und nach Art und Umfang verbindlich. Entsprechendes gilt grundsätzlich für Projekte, externe und zwischenbehördliche Leistungen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Universitäten und Staatstheatern), sind die in den Leistungsplänen der Kapitel bzw. Buchungskreise ausgewiesenen Gesamtkosten eines Produkts verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig¹²⁷, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2014). Das Ministerium der Finanzen kann in begründeten Einzelfällen höhere Überschreitungen zulassen, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises möglich ist (§ 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2014). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 HG 2014). 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 2014).

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 2014).

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

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

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

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Eine Ag-

¹²⁷ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 3 HG 2014).

gregation auf Einzel- und Gesamtplanebene findet bisher nicht statt. Gleiches gilt für die Erfolgs- und Finanzpläne sowie die Ergebnis- und Finanzrechnungen. In seiner 12. Sitzung am 18. November 2015 hat der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung einstimmig beschlossen, das Ministerium der Finanzen zu bitten, die Aggregationen der Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung auch auf Einzel- und Gesamtplanebene für 2014 zeitnah zur Verfügung zu stellen und für die weiteren Jahre ab 2015 dann, wenn die Zahlen vorliegen und aufbereitet werden können.

3.2 Abrechnung des Produkthaushalts

3.2.1 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 2014, Anlage 5) kann die Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2014 des Landes ermittelt werden.¹²⁸

¹²⁸ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ), Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL), Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

Einzelpläne		Produkte	Projekte	Externe Leistungen	Zwischenbehördliche Leistungen
01	Landtag	7	7	1	6
02	Ministerpräsident	22	0	0	6
03	HMdIS	22	0	6	31
04	HKM	30	0	1	37
05	HMdJ	28	0	5	20
06	HMdF	14	2	10	32
07	HMWEVL	75	1	3	7
08	HMSI	117	0	0	0
09	HMUCLV	113	0	1	12
10	Staatsgerichtshof	1	0	0	0
11	Rechnungshof	3	0	2	1
15	HMWK	130	46	7	33
17	Finanzierung	39	0	0	0
18	Hochbau	0	0	0	0
Land gesamt		601	56	36	185

Tabelle 3–1: Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produktthaushalt 2014

Die Produkte des Einzelplans 17 sind im Fördermittelbuchungskreis des HMdF ausgeprägt. Für die weiteren Buchungskreise des Einzelplans 17 (Finanzierungsbuchungskreis und Vorsorgekasse) sowie für den Einzelplan 18 wurde kein Produktthaushalt aufgestellt.

3.2.2 Gesamtergebnis des Produktthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabgeltungen des Produktthaushalts 2014 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:

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	55,6	70,3	5,8	3,1	50,6	67,2	0,7	0,0	0,7
02	Ministerpräsident	77,7	89,2	4,2	2,5	87,0	86,7	13,4	0,0	13,4
03	HMdIS	2.044,3	2.009,7	559,3	525,5	1.501,0	1.486,6	16,0	2,3	13,6
04	HKM	4.639,6	4.532,9	181,7	187,4	4.457,4	4.343,9	-0,4	-1,6	1,2
05	HMdJ	1.322,8	1.287,0	577,1	540,3	752,8	746,7	7,1	0,0	7,1
06	HMdF	1.495,6	1.501,2	759,4	749,3	743,3	749,3	7,1	-2,6	9,7
07	HMWEVL	1.284,9	1.310,9	777,0	784,1	514,6	526,8	6,7	0,0	6,7
08	HMSI	824,8	884,8	203,2	105,5	774,6	778,2	153,0	-1,2	154,2
09	HMUCLV	1.066,4	1.024,8	631,2	480,3	527,7	528,1	92,5	-16,5	109,0
10	Staatsgerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,1
11	Rechnungshof	20,4	20,7	0,1	0,0	20,4	20,4	0,1	-0,3	0,4
15	HMWK	3.967,1	3.984,4	1.422,4	1.232,5	2.762,7	2.751,4	218,0	-0,5	218,5
17	Fördermittel HMdF	4.913,1	4.706,9	1.491,6	1.070,1	3.636,9	3.636,9	215,4	0,0	215,4
Land gesamt		21.713,2	21.424,0	6.612,9	5.680,6	15.830,0	15.723,1	729,7	-20,3	750,0

Tabelle 3–2: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2014

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2014 auf insgesamt 729,7 Mio. Euro. Gegenüber der Planung bedeutet dies ein um 750,0 Mio. Euro besseres Ergebnis. Ohne Berücksichtigung der über Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Einzelpläne		Ist-Gesamt-kosten	Soll-Gesamt-kosten	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	55,6	70,3	5,8	3,1	-49,8	-67,2	17,3
02	Minister-präsident	77,7	89,2	4,2	2,5	-73,5	-86,7	13,2
03	HMdIS	2.044,3	2.009,7	559,3	525,5	-1.485,0	-1.484,3	-0,7
04	HKM	4.639,6	4.532,9	181,7	187,4	-4.457,8	-4.345,5	-112,3
05	HMdJ	1.322,8	1.287,0	577,1	540,3	-745,7	-746,7	1,0
06	HMdF	1.495,6	1.501,2	759,4	749,3	-736,2	-751,9	15,7
07	HMWEVL	1.284,9	1.310,9	777,0	784,1	-507,9	-526,8	18,9
08	HMSI	824,8	884,6	203,2	105,5	-621,6	-779,4	157,8
09	HMUCLV	1.066,4	1.024,8	631,2	480,3	-435,2	-544,5	109,3
10	Staats-gerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	-0,9	-1,0	0,1
11	Rechnungshof	20,4	20,7	0,1	0,0	-20,3	-20,7	0,4
15	HMWK	3.967,1	3.984,4	1.422,4	1.232,5	-2.544,7	-2.751,8	207,2
17	Fördermittel HMdF	4.913,1	4.706,9	1.491,6	1.070,1	-3.421,5	-3.636,9	215,4
Land gesamt		21.713,2	21.424,0	6.612,9	5.680,6	-15.100,3	-15.743,4	643,1

Tabelle 3–3: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2014 ohne Produktabteilungen

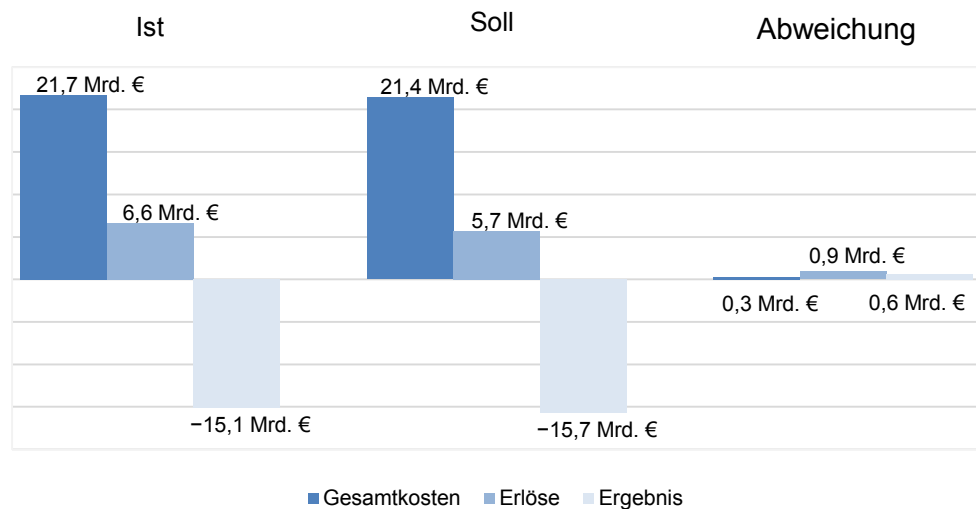


Abbildung 3–2: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2014

Die personalintensiven Einzelpläne 03 HMdIS, 04 HKM, 15 HMWK und der Fördermittelbuchungskreis des HMdF aus Einzelplan 17 verursachen die betragsmäßig größten negativen Ergebnisbeiträge im Produkthaushalt. Insge-

samt ist das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabgeltung im Haushaltsvollzug 643,1 Mio. Euro besser als geplant.

3.2.3 Wesentliche Plan-Ist-Abweichungen (Überschreitungen)

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	Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landwirtschaftspflegemaßnahmen (HALM)	166,0	0,0	131,9	0,0	0,0	0,0	-34,1	-34,1
2	Bildung und Erziehung in der Grundschule	786,2	751,4	2,2	1,3	772,1	750,1	-11,9	-33,9
3	Leistungen an Flüchtlinge	146,6	117,0	0,6	0,0	117,0	117,0	-29,1	-29,1
4	Berufsqualifizierende Bildungsgänge an beruflichen Schulen	298,2	278,1	1,0	0,6	285,5	277,5	-11,6	-19,6
5	Bildung und Erziehung in der Förderstufe und der integrierten Gesamtschule	372,8	354,1	0,9	0,5	364,1	353,6	-7,8	-18,2
6	Kriminalitätsbekämpfung	429,7	412,6	3,6	2,0	420,1	410,7	-6,0	-15,4
7	Bildung und Erziehung in Förderschulen	239,0	223,6	0,7	0,6	229,6	223,0	-8,7	-15,2
8	Bildung und Erziehung in der kooperativen Gesamtschule	390,5	374,6	1,4	0,7	384,9	373,8	-4,1	-15,2
9	Prävention vor sonderpädagogischer Förderung/ Inklusive Beschulung/ Förderung kranker Schülerinnen und Schüler	153,5	138,5	0,4	0,2	142,4	138,3	-10,6	-14,7
10	Bau von Straßen, Bauwerken und Radwegen Bund	66,5	51,6	6,1	5,5	46,0	46,0	-14,4	-14,4
Summe		3.048,9	2.701,5	149,0	11,4	2.761,6	2.690,1	-138,3	-209,8

Tabelle 3-4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2014

Die zehn Produkte mit den (saldiert) größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für eine Abweichung in Höhe von 209,8 Mio. Euro verantwortlich. Hiervon waren 23,0 Mio. Euro als außerplanmäßige Kosten genehmigungspflichtig. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über Deckungsvermerke und nachträglich gewährte Produktabgeltungen ausgeglichen oder als Verluste auf neue Rechnung vorgetragen.

Auf der Grundlage des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2014 – 2020 und nach Maßgabe der Richtlinie für das Hessische Programm für Agrarumwelt- und Landwirtschaftspflegemaßnahmen (HALM) gewährt das Land unter Kofinanzierung der EU und des Bundes Beihilfen an landwirtschaftliche Betriebe, die sich zu einer besonders nachhaltigen Form der Landwirtschaft verpflichten. Das Förderprodukt HALM ist für potenzielle neue Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vorgesehen, die unter keinem der bisher veranschlagten Förderprodukte subsumiert werden können. Es ist dem Fördermittelbuchungskreis des Einzelplans 09 (HMuKLV, Kapitel 09 23 Förderung im Bereich Landwirtschaft und Verbraucherschutz) zugeordnet. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans war nicht hinreichend bestimmt, welche Maßnahmen aus der ELER-Verordnung für die Förderperiode 2014 – 2020 in Hessen umgesetzt werden sollen. Daher wurden im Haushaltsplan 2014 weder Gesamtkosten noch Erlöse oder Produktabgeltung angesetzt.

Im Haushaltsvollzug wurde das geplante Bewilligungsvolumen aus dem Vorgängerprogramm „Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm“ (HIAP) in Höhe von 186,2 Mio. Euro umgeschichtet. Hiervon wurden im Haushaltsvollzug 166,0 Mio. Euro tatsächlich bewilligt. Die ausgewiesenen Erlöse von 131,9 Mio. Euro betreffen die von EU und Bund geleisteten Finanzierungsbeiträge. Da die Produktabgeltung für das Vorgängerprogramm HIAP nicht umgeschichtet wurde, ergibt sich aus dem Förderprodukt HALM ein negatives Ergebnis in Höhe von 34,1 Mio. Euro. Beim Vorgängerprogramm HIAP wird gleichzeitig ein positives Produktergebnis von 59,3 Mio. Euro ausgewiesen, sodass sich aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit per Saldo ein positives Ergebnis von 25,2 Mio. Euro ergibt. Verantwortlich hierfür sind zeitliche Verschiebungen bei der Bewilligung einiger Förderverfahren. Im Haushaltsjahr 2014 nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 20,1 Mio. Euro wurden im Haushaltsplan 2015 über einen Änderungsantrag erneut veranschlagt.

Das Produkt „Bildung und Erziehung in der Grundschule“ ist dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) zugeordnet. Die (saldierte) Kostenüberschreitungen in Höhe von 33,9 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014. Über Deckungsvermerke wurden 11,9 Mio. Euro mit anderen Produkten verrechnet.

Für den Restbetrag von 22,0 Mio. Euro wurde vom Finanzierungsbuchungskreis (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) eine zusätzliche Produktabgeltung gewährt.

Das Produkt „Leistungen an Flüchtlinge“ ist in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) abgebildet. Für gesetzliche Leistungen an Flüchtlinge fielen saldiert Mehrkosten in Höhe von 29,1 Mio. Euro an. Hiervon entfallen 20,5 Mio. Euro auf eine Rückstellungsbildung bei der Jahresabschlusserstellung. Die entsprechenden Aufwendungen dürfen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2014 auf neue Rechnung vorgetragen werden. Der verbleibende Betrag von 8,6 Mio. Euro wurde als außerplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2014 genehmigt.

Die (saldierte) Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Berufsqualifizierende Bildungsgänge an beruflichen Schulen“ in Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) in Höhe von 19,6 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014. Über eine zusätzliche Produktabgeltung (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) wurden Kostenüberschreitungen von 8,0 Mio. Euro ausgeglichen. Weiterhin wurde eine zusätzliche Produktabgeltung für andere Produkte des Kapitels in Höhe von 10,1 Mio. Euro in Anspruch genommen. Der Restbetrag von 1,5 Mio. Euro wurde als Verlust gemäß § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2014 auf neue Rechnung vorgetragen.

Die (saldierte) Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Bildung und Erziehung in der Förderstufe und der integrierten Gesamtschule“ in Höhe von 18,2 Mio. Euro betreffen ebenfalls Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) und werden mit der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014 begründet. Die Überschreitungen wurden in Höhe von 1,2 Mio. Euro innerhalb des Buchungskreises ausgeglichen. In Höhe von 17,0 Mio. Euro wurde eine zusätzliche Produktabgeltung aus Einzelplan 17, Kapitel 17 01 gewährt. Hiervon entfallen 10,5 Mio. Euro auf das genannte Produkt und 6,5 Mio. Euro auf andere Produkte des Kapitels.

Das Produkt „Kriminalitätsbekämpfung“ ist in Einzelplan 03 (HMdIS, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) abgebildet. Die (saldierte) Kostenüberschreitungen in Höhe von 15,4 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014. Über Deckungsvermerke wurden 6,0 Mio. Euro innerhalb des Buchungskreises verrechnet. Für den Restbetrag

von 9,4 Mio. Euro wurde eine zusätzliche Produktabgeltung (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) gewährt.

Die (saldierte) Kostenüberschreitungen des Produkts „Bildung und Erziehung in Förderschulen“ in Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) in Höhe von 15,2 Mio. Euro resultieren aus der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014. Der Ausgleich erfolgte zum einen über eine zusätzliche Produktabgeltung des Finanzierungsbuchungskreises von 6,5 Mio. Euro, zum anderen über eine Verrechnung mit der zusätzlichen Produktabgeltung für die Produkte „Bildung und Erziehung im Gymnasium und den gymnasialen Oberstufen“ und „Ganztagsangebote“ in Höhe von 8,7 Mio. Euro.

Das Produkt „Bildung und Erziehung in der kooperativen Gesamtschule“ in Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) weist (saldierte) Kostenüberschreitungen von 15,2 Mio. Euro aus, die sich im Wesentlichen aus der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014 ergeben. Über Deckungsvermerke wurden 4,1 Mio. Euro innerhalb des Buchungskreises verrechnet. Für den Restbetrag von 11,1 Mio. Euro wurde eine zusätzliche Produktabgeltung (Einzelplan 17, Kapitel 17 01) gewährt.

Die (saldierte) Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Prävention vor sonderpädagogischer Förderung/Inklusive Beschulung/Förderung kranker Schülerinnen und Schüler“ in Höhe von 14,7 Mio. Euro betreffen ebenfalls Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) und werden mit der Besoldungs- und Tarifierhöhung 2013/2014 begründet. Der Ausgleich erfolgte zum einen über eine zusätzliche Produktabgeltung des Finanzierungsbuchungskreises von 4,1 Mio. Euro, zum anderen über eine Verrechnung mit der zusätzlichen Produktabgeltung für das Produkt „Bildung und Erziehung im Gymnasium und den gymnasialen Oberstufen“ in Höhe von 10,6 Mio. Euro.

Das negative Ergebnis bei dem Produkt „Bau von Straßen, Bauwerken und Radwegen Bund“ in Höhe von 14,4 Mio. Euro betrifft Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement aus Einzelplan 07 (HMWEVL, Kapitel 07 20). Das Produkt enthält die Personalkosten des Landes sowie die Kosten externer Ingenieurleistungen für mittlere und größere Projekte zum Bau von Straßen, Bauwerken und Radwegen des Bundes. Die Erlöse resultieren aus pauschalen Erstattungen des Bundes für die Verwaltungskosten des Landes. Die reinen Baukosten werden unmittelbar aus der Bundeskasse finanziert. Die Kos-

tenüberschreitungen werden mit der Erhöhung des Bauhaushalts des Bundes und damit einhergehenden höheren Personalkosten für die Bearbeitung des Produktes auf Landesseite begründet. Die Abweichungen von 14,4 Mio. Euro wurden als außerplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2014 genehmigt.

3.2.4 Wesentliche Plan-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen)

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	Verbesserung der Qualität in Kitas	-95,9	0,0	48,2	0,0	0,0	0,0	144,1	144,1
2	Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen	34,1	107,9	1,7	0,0	107,9	107,9	75,6	75,6
3	HIAP-Agrarumwelt/Naturschutz	34,0	186,2	38,9	131,8	54,3	54,3	59,3	59,3
4	Landesvermögensverwaltung	35,3	83,3	90,2	83,3	0,0	0,0	54,9	54,9
5	Ausbildungsförderung	203,5	251,9	177,1	173,3	78,6	78,6	52,2	52,2
6	Lehre und Forschung (TU Darmstadt)	218,3	253,9	42,9	32,0	207,9	207,9	32,5	46,5
7	Zuweisungen zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege	-38,7	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	43,8	43,8
8	Hochschulpakt 2020	221,1	246,0	116,1	110,0	136,0	136,0	31,0	31,0
9	Soziale Wohnraumförderung	9,6	36,7	34,6	34,6	2,1	2,1	27,1	27,1
10	Förderprogramm LOEWE	88,0	101,3	10,6	0,0	102,0	101,3	24,6	23,9
Summe		709,2	1.267,0	565,5	564,9	688,8	688,0	545,0	558,3

Tabelle 3-5: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2014

Die zehn Produkte mit den (saldiert) größten Kostenunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für eine Abweichung in Höhe von 558,3 Mio. Euro verantwortlich. Kostenunterschreitungen sind bisher haushaltsrechtlich nicht erläuterungspflichtig. Die nachfolgenden Ausführungen wurden mit dem HMdF abgestimmt:

Das positive Ergebnis bei dem Produkt „Verbesserung der Qualität in Kitas“ in Höhe von insgesamt 144,1 Mio. Euro ist in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 07 besondere Transferleistungen) abgebildet. Es setzt sich zum einen aus nicht

geplanten Erlösen in Höhe von 48,2 Mio. Euro zusammen, zum anderen aus negativen Gesamtkosten in Höhe von 95,9 Mio. Euro. Die Erlöse ergeben sich aus der Inanspruchnahme der kameralen Rücklage für die Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen. Die negativen Gesamtkosten sind buchungstechnisch bedingt. Inhaltlich handelt es sich um nachträglich gewährte Produktabgeltung zur Finanzierung der in vorangegangenen Haushaltsjahren eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Mindestverordnung für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Bei konsolidierter Betrachtungsweise, d. h. auf Ebene des Gesamtabchlusses, sind für dieses Produkt weder zusätzliche Kosten noch Erlöse angefallen.

Das Produkt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 30 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWVL) ausgewiesen. Das positive Ergebnis von 75,6 Mio. Euro resultiert im Wesentlichen aus gegenüber dem Planansatz um 73,8 Mio. Euro niedrigeren Gesamtkosten. Bei der Veranschlagung des Doppelhaushalts 2013/2014 wurde von der Realisierung einiger Großbauvorhaben im Jahr 2014 ausgegangen, die – u. a. wegen des nicht rechtzeitig erteilten Baurechts – nicht zur Ausführung gelangten. Der nicht in Anspruch genommene Planansatz von 73,8 Mio. Euro bei den Gesamtkosten soll in späteren Haushaltsjahren in Anspruch genommen werden.

Das Produkt „Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm (HIAP) – Agrarumwelt/Naturschutz“ ist dem Fördermittelbuchungskreis des Einzelplans 09 (HMUKLV, Kapitel 09 23 Förderung im Bereich Landwirtschaft und Verbraucherschutz) zugeordnet. Im Haushaltsvollzug wurde das geplante Bewilligungsvolumen in Höhe von 186,2 Mio. Euro, ausgewiesen als Soll-Gesamtkosten, zum Nachfolgeprogramm HALM umgeschichtet. Unter Berücksichtigung des negativen Ergebnisses aus dem Förderprodukt HALM in Höhe von –34,1 Mio. Euro ergibt sich aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit per Saldo ein positives Ergebnis von 25,2 Mio. Euro (vgl. Abschnitt 3.2.3).

Das Produkt „Landesvermögensverwaltung“ ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 04 Landesvermögensverwaltung) veranschlagt. Das positive Ergebnis von 54,9 Mio. Euro resultiert vor allem aus gegenüber der Planung um 48,0 Mio. Euro niedrigeren Gesamtkosten. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen die unterschiedliche Behandlung der Aufwen-

dungen aus Gewinnabführung in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung. Im Haushaltsplan wurden Aufwendungen aus Gewinnabführung in Höhe von 50,9 Mio. Euro in den Gesamtkosten erfasst. Im Haushaltsvollzug fanden die Aufwendungen aus Gewinnabführung in Höhe von 54,9 Mio. Euro keine Berücksichtigung in den Gesamtkosten.

Das Produkt „Ausbildungsförderung“ ist in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) abgebildet. Das positive Ergebnis von 52,2 Mio. Euro ist überwiegend durch gegenüber der Planung um 48,4 Mio. Euro niedrigere Gesamtkosten bedingt. Da der Bund mit dem 25. BAföG-Änderungsgesetz ab dem Jahr 2015 die volle Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAföG für Studierende und Schüler übernimmt, konnte landesseitig auf die Bildung einer Rückstellung für vor dem Bilanzstichtag 31. Dezember 2014 ausgesprochene Bewilligungen verzichtet werden. Hieraus erklärt sich die Unterschreitung der Plan-Gesamtkosten im Haushaltsvollzug.

Das Produkt „Lehre und Forschung“ ist in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 09 Technische Universität Darmstadt) abgebildet. Die (saldierte) Kostenunterschreitungen betragen 46,5 Mio. Euro. Die Abweichung ist im Wesentlichen auf in der Planung um 35,6 Mio. Euro zu hoch angesetzte Sachkosten zurückzuführen.

Das Produkt „Zuweisungen zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“ ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMSI) ausgewiesen. Wegen der Umstrukturierung des Bereichs Kinderbetreuung ab dem 1. Januar 2014 sind die Ansätze nunmehr bei Kapitel 08 06 Förderprodukt Nr. 51 (Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung), Kapitel 17 32 Förderprodukt Nr. 25 (Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern über 3 Jahren) und Kapitel 17 32 Förderprodukt Nr. 33 (Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern unter 3 Jahren) veranschlagt. Das positive Ergebnis von 43,8 Mio. Euro geht im Wesentlichen aus nicht geplanten negativen Kosten von 38,7 Mio. Euro hervor. Diese resultieren aus der Inanspruchnahme einer Rückstellung. Die korrespondierenden Kosten werden infolge der Umstrukturi-

rierung im Förderbereich der Kinderbetreuung bei den o. g. Produkten ausgewiesen.

Das Produkt „Hochschulpakt 2020“ ist in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) abgebildet. Das Ergebnis ist mit 31,0 Mio. Euro positiv. Ursächlich hierfür sind hauptsächlich um 24,9 Mio. Euro niedrigere Gesamtkosten als geplant. Die Abweichung beruht auf der bisher nicht erfolgten Inanspruchnahme der im Haushaltsplan 2014 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre 2015 und 2016. Zusätzlich wirken sich in den Ist-Erlösen ausgewiesene höhere Bundesmittel in Höhe von 6,1 Mio. Euro aus.

Das Produkt „Soziale Wohnraumförderung“ ist in Einzelplan 09 (HMUKLV, Kapitel 09 24 Förderung im Bereich Städtebau und Wohnungswesen) abgebildet. Das positive Ergebnis von 27,1 Mio. Euro ist durch gegenüber der Planung niedrigere Gesamtkosten bedingt. 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. Die Abweichung bei den Gesamtkosten resultiert aus einer geringeren Nachfrage für das Förderprodukt als geplant.

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 24,6 Mio. Euro sind im Wesentlichen um 13,3 Mio. Euro niedrigere Gesamtkosten sowie um 10,6 Mio. Euro höhere Erlöse als geplant. Die niedrigeren Gesamtkosten lassen sich mit nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen begründen. Die höheren Erlöse resultieren im Wesentlichen aus der Auflösung einer Rückstellung für ungebundene Baumittel in Höhe von 7,1 Mio. Euro und der Reduzierung nicht abgerufener Projektmittel nach Ende der Projektlaufzeit in Höhe von 2,4 Mio. Euro.

3.3 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

3.3.1 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 hat die Erfolgspläne aller Buchungskreise aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2014 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2014 zusammengefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.¹²⁹ 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 nicht enthalten sind. Außerdem handelt es sich – im Gegensatz zur Ergebnisrechnung des Gesamtabchlusses (vgl. Abschnitt 2.1.4) – um nicht konsolidierte Werte.

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Umsatzerlöse und Erträge aus Verwaltungstätigkeit	2.765,5	2.789,9	-24,4	-0,9
Erträge aus Produktabgeltungen	19.617,8	18.495,8	1.121,9	6,1
Bestandsveränderungen	-5,3	7,9	-13,2	-167,1
Aktiviert Eigenleistungen	17,3	18,9	-1,6	-8,7
Sonstige betriebliche Erträge	1.576,0	949,9	626,1	65,9
Betriebsertrag	23.971,2	22.262,4	1.708,8	7,7
Bezogene Waren und Leistungen	2.054,5	1.967,8	86,7	4,4
Personalaufwand	11.643,8	10.272,2	1.371,6	13,4
Abschreibungen	587,4	574,7	12,7	2,2
Sonstige betriebliche Aufwendungen	2.462,9	2.113,6	349,3	16,5
Aufwendungen aus Produktabgeltung	19.330,3	18.231,9	1.098,4	6,0
Betriebsaufwand	36.078,9	33.160,2	2.918,7	8,8
Eigenergebnis	-12.107,7	-10.897,8	-1.209,9	11,1

¹²⁹ In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produkthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben.

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Betriebliche Erträge aus Transferleistungen	5.911,8	5.486,4	425,4	7,8
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	20.068,1	19.559,5	508,6	2,6
Steuererträge und Leistungsabgeltung	25.979,9	25.045,9	934,0	3,7
Betrieblicher Aufwand aus Transferleistungen	9.126,2	7.463,5	1.662,7	22,3
Nicht rückzahlbare Zuweisungen für Investitionen	1.023,9	1.168,6	-144,7	-12,4
Steueraufwand und ähnliche Aufwendungen	1.815,6	3.206,7	-1.391,1	43,4
Leistungstransfers	11.965,7	11.838,8	126,9	1,1
Steuer- und Leistungsergebnis	14.014,1	13.207,1	807,0	6,1
Verwaltungsergebnis	1.906,5	2.309,3	-402,8	-17,4
Erträge aus Beteiligungen, anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	934,2	408,3	525,9	128,8
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	417,3	77,8	339,5	436,1
Finanzertrag	1.351,6	486,1	865,4	178,0
Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen	171,1	15,9	155,2	977,3
Zinsen und ähnliche Aufwendungen, Aufwand aus Verlustübernahmen	4.460,2	4.066,4	393,8	9,7
Finanzaufwand	4.631,3	4.082,3	549,0	13,4
Finanzergebnis	-3.279,8	-3.596,2	316,4	-8,8
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-1.373,3	-1.286,9	-86,4	6,7
Außerordentlicher Ertrag	556,3	221,3	334,9	151,3
Außerordentlicher Aufwand	1.482,5	924,3	558,3	60,4
Außerordentliches Ergebnis	-926,3	-703,0	-223,3	31,8
Transferzuwendungen	25,3	25,0	0,3	1,0
Transferzahlungen	5,6	4,9	0,7	13,6
Transferergebnis	19,7	20,1	-0,4	-2,0
Neutrales Ergebnis	-906,5	-682,8	-223,7	32,8
Steuern vom Einkommen und Ertrag	13,6	12,6	1,0	8,1
Jahresergebnis	-2.293,5	-1.982,3	-311,2	15,7

Tabelle 3-6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Das Jahresergebnis ist mit -2.293,5 Mio. Euro negativ und weicht gegenüber dem Haushaltsplan um -311,2 Mio. Euro ab. Das negative Planergebnis in Höhe von -1.982,3 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2014 erwartete Eigenkapitalveränderung wider. Die wesentlichen Plan-Abweichungen ergeben sich im Haushaltsvollzug beim Personalaufwand (+1.371,6 Mio. Euro) und beim außerordentlichen Ergebnis (-223,3 Mio. Euro). Gegenläufig wirkten sich das um 807,0 Mio. Euro bessere Steuer- und Leistungsergebnis sowie das um 316,4 Mio. Euro höhere Finanzergebnis aus. Die Abweichungen bei den ein-

mal im Betriebsertrag und einmal im Betriebsaufwand ausgewiesenen Produktabteilungen können bei einer konsolidierten Betrachtungsweise vernachlässigt werden.

3.3.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Umsatzerlöse und Erträge aus Verwaltungstätigkeit	56,8	61,7	–4,9	–7,9
Erträge aus Produktabteilungen	7.109,9	6.189,8	920,1	14,9
Sonstige betriebliche Erträge	1.085,0	686,3	398,7	58,1
Betriebsertrag	8.251,7	6.937,8	1.313,9	18,9
Bezogene Waren und Leistungen	0,2	0,2	0,0	4,0
Personalaufwand	2.484,9	1.415,1	1.069,7	75,6
Sonstige betriebliche Aufwendungen	261,1	50,3	210,9	419,5
Aufwendungen aus Produktabteilung	19.330,3	18.210,8	1.119,5	6,1
Betriebsaufwand	22.076,5	19.676,4	2.400,1	12,2
Eigenergebnis	–13.824,8	–12.738,6	–1.086,2	8,5
Betriebliche Erträge aus Transferleistungen	3.714,9	3.409,1	305,8	9,0
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	20.041,6	19.534,9	506,7	2,6
Steuererträge und Leistungsabgeltung	23.756,5	22.944,0	812,5	3,5
Betrieblicher Aufwand aus Transferleistungen	5.893,8	3.967,7	1.926,1	48,5
Nicht rückzahlbare Zuweisungen für Investitionen	686,0	746,5	–60,5	–8,1
Steueraufwand und ähnliche Aufwendungen	1.815,6	3.206,7	–1.391,1	–43,4
Leistungstransfers	8.395,4	7.921,0	474,4	6,0
Steuer- und Leistungsergebnis	15.361,1	15.023,0	338,1	2,3
Verwaltungsergebnis	1.536,3	2.284,4	–748,1	–32,7
Erträge aus Beteiligungen, anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	931,2	407,3	523,9	128,6
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	412,0	73,4	338,6	461,6
Finanzertrag	1.343,2	480,7	862,5	179,4
Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen	169,6	9,5	160,1	1.685,2
Zinsen und ähnliche Aufwendungen, Aufwand aus Verlustübernahmen	4.372,7	3.991,8	381,0	9,5
Finanzaufwand	4.542,3	4.001,3	541,1	13,5
Finanzergebnis	–3.199,1	–3.520,6	321,5	–9,1
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	–1.662,8	–1.236,2	–426,6	34,5

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Außerordentlicher Ertrag	39,9	4,7	35,2	747,4
Außerordentlicher Aufwand	826,0	736,4	89,5	12,2
Außerordentliches Ergebnis	-786,1	-731,7	-54,4	7,4
Neutrales Ergebnis	-786,1	-731,7	-54,4	7,4
Steuern vom Einkommen und Ertrag	13,3	12,4	0,9	7,2
Jahresergebnis	-2.462,2	-1.980,3	-481,9	24,3

Tabelle 3–7: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan für Einzelplan 17

Die Personalaufwendungen liegen um 1.069,7 Mio. Euro über dem veranschlagten Planansatz. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen höhere Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für aktive Beamte und Versorgungsempfänger infolge der Besoldungserhöhung 2013/2014, die sich im Buchungskreis Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) niederschlagen und im Haushaltsplan nicht berücksichtigt waren. Der Anstieg des Steuer- und Leistungsergebnisses (+338,1 Mio. Euro) ist vor allem auf höhere Steuererträge und steuerähnliche Erträge (+506,7 Mio. Euro) zurückzuführen.

Das höhere Finanzergebnis (+321,5 Mio. Euro) ist im Wesentlichen buchungs-technisch bedingt und entfällt bei der Konsolidierung des Jahresabschlusses.

3.4 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss des Landes

Das in Abschnitt 3.2.2 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produktthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 3.3.2 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.

	Ist 2014 Mio. Euro	
Leistungsergebnis		729,7
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)		–2.584,8
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge		–438,4
Jahresergebnis Haushaltsrechnung		–2.293,5
Nicht berücksichtigte Aktualisierungen	62,1	
Konsolidierungsbedingte und sonstige Anpassungen	–641,0	
Summe weitere Anpassungen		–578,9
Jahresergebnis Gesamtabchluss		–2.872,4

Tabelle 3–8: Überleitung des Jahresergebnisses 2014

Die sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten und sonstigen Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert. Im Haushaltsjahr 2014 sind in den sonstigen Anpassungen im Wesentlichen eine Rückstellungszuführung für Prozess- und Prozesskostenrisiken im Zusammenhang mit der Klage auf Schadenersatz der RWE Power AG, Essen, gegen die Stilllegungsverfügung der Blöcke A und B des Kraftwerkes in Biblis (223,6 Mio. Euro) sowie eine Rückstellungszuführung für drohende Verluste aus Zinsswaps mit einseitigen Kündigungsrechten der Geschäftspartner (423,9 Mio. Euro) enthalten.

4 Länderfinanzausgleich

Hessen war auch im Jahr 2014 ein Geberland im Länderfinanzausgleich und hat keine Bundesergänzungszuweisungen empfangen. Das Land zahlte 1.747 Mio. Euro (2013: 1.322 Mio. Euro) in den Länderfinanzausgleich. Die Pro-Kopf-Ausgleichszahlungen des Landes beliefen sich auf 289 Euro je Einwohner. Dies ist nach Bayern (384 Euro je Einwohner) der zweithöchste Wert. Den zweiten Platz nach Bayern belegt Hessen auch in der Finanzkraftreihenfolge. Nach Einbeziehung der Transferzahlungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs liegt das Land in der Finanzkraftreihenfolge auf dem siebten Platz.

Die einfachgesetzlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und der Solidarpakt II gelten bis einschließlich 2019. Für die Ausgleichsjahre ab 2020 haben sich Bund und Länder auf neue Regelungen zu verständigen. Die Gruppe der 16 Länder hat sich im Dezember 2015 auf eine gemeinsame Linie für die Verhandlungen mit dem Bund verständigt.

4.1 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat die Aufgabe, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Die Rechtsgrundlage für den bundesstaatlichen Finanzausgleich ist Art. 107 GG. Die nähere Ausgestaltung ist im Maßstäbengesetz¹³⁰ sowie im konkretisierenden Finanzausgleichsgesetz¹³¹ geregelt. Der Finanzausgleich ist in die folgenden vier Stufen gegliedert:

¹³⁰ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl. I S. 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009, BGBl. I S. 1170.

¹³¹ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG (Bund)) in der Fassung der Bekanntmachung durch Art. 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, BGBl. S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015, BGBl. I S. 1722.

1. Vertikale Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund und Gesamtheit der Länder,
2. Horizontale Verteilung des Länderanteils an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zwischen den Ländern,
3. Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern,
4. Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder.

Nachfolgend werden die dritte Stufe (Länderfinanzausgleich) und die vierte Stufe (Bundesergänzungszuweisungen) des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2014 im Detail untersucht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits in der zweiten Stufe des Finanzausgleichs durch die Regelung zur Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, insbesondere durch den Umsatzsteuervorwegausgleich, eine teilweise Angleichung der Pro-Kopf-Steuerkraft der Länder erfolgt.

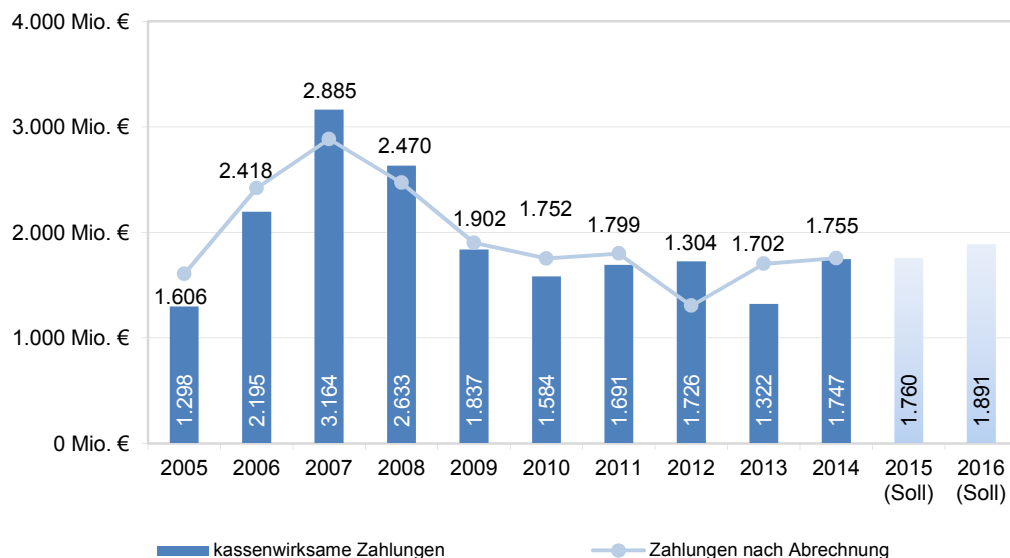
4.2 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich zielt darauf ab, die Länder in ihrer Finanzkraft anzunähern. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zugunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus den Steuereinnahmen des Landes zuzüglich 64 Prozent der Steuereinnahmen seiner Gemeinden.

Der Finanzausgleich zwischen den Ländern wird während eines Jahres zunächst auf der Grundlage vorläufiger Werte berechnet. Die zu erbringenden Zahlungen werden monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen sowie durch Quartalszahlungen geleistet. Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich Schlusszahlungen, welche die vorläufigen Zahlungen ergänzen.

Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2014

Abbildung 4–1 enthält für die Jahre ab 2005 Daten zu den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich. Unterschieden wird zwischen den kassenwirksamen Zahlungen sowie den Zahlungen nach Abrechnung. Für die Ausgleichsjahre 2015 und 2016 werden die im Landeshaushalt geplanten kassenwirksamen Zahlungen berichtet.



2005 bis 2013 (ohne 2011): kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; Abrechnungen jew. nach Zweiter Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes.
 2011: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; Zahlungen nach aktualisierter vorläufiger Abrechnung 2011, BMF vom 23.09.2013.
 2014: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; Zahlungen nach vorläufiger Abrechnung 2014, BMF vom 04.03.2015.
 2015 und 2016: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsplan (Soll).

Abbildung 4–1: Kassenwirksame Zahlungen sowie Zahlungen nach Abrechnung in den Länderfinanzausgleich

Die kassenwirksamen Zahlungen beliefen sich im Jahr 2014 gemäß Haushaltsrechnung auf 1.746,8 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anstieg von 32,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Der Haushaltsansatz von 1.654,0 Mio. wurde um 5,6 Prozent überschritten. Für das Jahr 2015 lag die Planung bei 1.760,0 Mio. Euro. Im Jahr 2016 werden Ausgleichszahlungen von 1.891,0 Mio. Euro erwartet.

Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014

Tabelle 4–1 zeigt für das Jahr 2014 das Volumen des Länderfinanzausgleichs und die Verteilung der Zahlungen auf die Länder (Zeile 3) sowie den Umfang der Bundesergänzungszuweisungen (Zeilen 4 und 5.1 bis 5.3). Dargestellt werden insbesondere Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge durch die Stufen 3 und 4 des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Die Abrechnung des Fi-

nanzausgleichs basiert seit dem Ausgleichsjahr 2013 ausschließlich auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011.¹³²

Nach der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs hatte der Länderfinanzausgleich 2014 ein Volumen von 9.018,7 Mio. Euro (2013: 8.423,5 Mio. Euro). Die Ausgleichszahlungen werden von den vier Geberländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen geleistet. Die Freie und Hansestadt Hamburg war im Vorjahr – im Unterschied zu den meisten Ausgleichsjahren – ein Nehmerland.

¹³² Für weitere Details zu den Übergangsjahren 2011 und 2012 vgl. Bemerkungen 2014, S. 118.

Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2014¹⁾

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Insgesamt
1 Ausgleichsmesszahl (AMZ)	61.499	44.175	37.310	27.315	21.201	14.143	13.986	7.854	9.861	7.539	8.620	5.639	3.459	16.240	8.254	3.105	290.201
2 Finanzkraft (FK) vor LFA	59.685	51.744	41.241	26.739	24.029	12.490	13.426	6.921	9.519	6.655	7.781	4.910	3.208	11.242	8.376	2.234	290.201
2.1 FK in % der AMZ*	97,1%	117,1%	110,5%	97,9%	113,3%	88,3%	96,0%	88,1%	96,5%	88,3%	90,3%	87,1%	92,8%	69,2%	101,5%	72,0%	100,0%
2.2 Rangfolge vor LFA	6	1	3	5	2	11	8	13	7	12	10	14	9	16	4	15	
3 Länderfinanzausgleich (LFA)	897	-4.852	-2.356	276	-1.755	1.034	288	585	172	554	510	463	144	3.491	-55	604	9.019
3.1 Finanzkraft nach LFA	60.582	46.892	38.884	27.015	22.274	13.524	13.714	7.507	9.692	7.209	8.291	5.373	3.352	14.733	8.320	2.838	290.201
3.2 FK in % der AMZ	98,5%	106,2%	104,2%	98,9%	105,1%	95,6%	98,1%	95,6%	98,3%	95,6%	96,2%	95,3%	96,9%	90,7%	100,8%	91,4%	100,0%
3.3 Rangfolge nach LFA	6	1	3	5	2	11	8	13	7	12	10	14	9	16	4	15	
4 Allgemeine BEZ ²⁾	472	0	0	126	0	425	157	239	93	227	221	184	69	1.105	0	195	3.513
4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ	61.054	46.892	38.884	27.141	22.274	13.949	13.871	7.746	9.785	7.436	8.512	5.557	3.421	15.838	8.320	3.033	293.714
4.2 FK in % der AMZ	99,3%	106,2%	104,2%	99,4%	105,1%	98,6%	99,2%	98,6%	99,2%	98,6%	98,8%	98,5%	98,9%	97,5%	100,8%	97,7%	101,2%
4.3 Rangfolge nach allg. BEZ	6	1	3	5	2	11	8	13	7	12	10	14	9	16	4	15	
5 Sonderbedarfs-BEZ																	
5.1 wg. überproportionaler Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	26	46	53	53	56	55	61	63	43	0	60	517
5.2 wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	248	0	145	0	137	148	99	0	0	0	0	777
5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	1.507	0	909	0	827	828	609	0	1.099	0	0	5.778
5.4 Finanzkraft nach BEZ	61.054	46.892	38.884	27.141	22.274	15.729	13.917	8.853	9.838	8.455	9.542	6.327	3.485	15.980	8.320	3.094	300.785
5.5 FK in % der AMZ	99,3%	106,2%	104,2%	99,4%	105,1%	111,2%	99,5%	112,7%	99,8%	112,1%	110,7%	112,2%	100,7%	104,6%	100,8%	99,6%	103,6%
5.6 Rangfolge nach allen BEZ	16	6	9	15	7	4	14	1	12	3	5	2	11	8	10	13	

1) In Mio. Euro, vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs nach Bundesministerium der Finanzen.

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

** Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

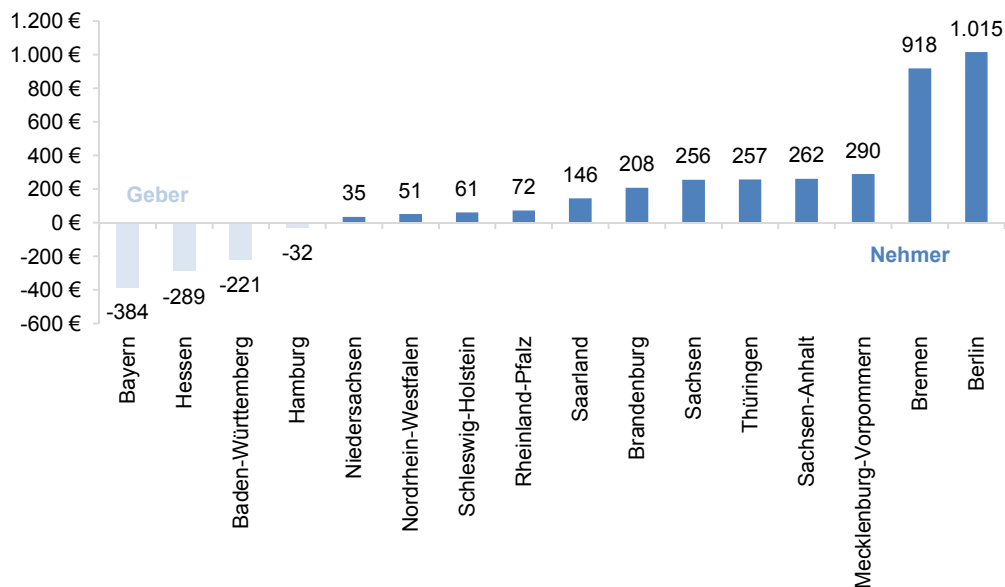
Tabelle 4-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2014 (vorläufige Abrechnung)

Die Finanzkraftreihenfolge der Länder im Jahr 2014 vor (Zeile 2.2) und nach dem Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach den Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6) ist ebenfalls in Tabelle 4–1 dargestellt. Hessen hatte im Jahr 2014 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 113,3 Prozent (Zeile 2.1) gegenüber 113,4 Prozent im Jahr 2013. In der Finanzkraftreihenfolge belegte Hessen vor und nach Länderfinanzausgleich wie im Vorjahr den zweiten Platz hinter Bayern (117,1 Prozent).

Aus der relativen Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich ergeben sich für das Land Hessen Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich. Nach vorläufiger Abrechnung leistete Hessen im Jahr 2014 Ausgleichszahlungen in Höhe von 1.754,9 Mio. Euro (Zeile 3). Im Hinblick auf ihre absolute Höhe war Hessen damit das Geberland mit den dritthöchsten Zahlungen. Nur Bayern (4.852,0 Mio. Euro) und Baden-Württemberg (2.356,5 Mio. Euro) leisteten höhere Zahlungen. Größter Zahlungsempfänger im Länderfinanzausgleich war Berlin mit 3.491,3 Mio. Euro.

Durch die Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs und der Ergänzungszuweisungen des Bundes lag Hessen in der Finanzkraftreihenfolge nach dem bundesstaatlichen Finanzausgleich auf dem siebten Platz (Zeile 5.6). Im Vergleich zur Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 2.2) entspricht dies einer Verschlechterung um fünf Plätze.

Gemäß den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011 hatte Hessen zum 30. Juni 2014 insgesamt 6.064.595 Einwohner. Nach vorläufiger Abrechnung des Finanzausgleichs entfielen auf jeden Einwohner Hessens Ausgleichszahlungen von 289 Euro (Abbildung 4–2). Lediglich Bayern war mit 384 Euro je Einwohner höher belastet. Die höchsten Pro-Kopf-Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich erhielten die Stadtstaaten Bremen (918 Euro je Einwohner) und Berlin (1.015 Euro je Einwohner). Unter den Flächenländern flossen Mecklenburg-Vorpommern die höchsten Pro-Kopf-Ausgleichsleistungen zu (290 Euro je Einwohner).



Quelle: Eigene Berechnungen nach der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs 2014 vom 4. März 2015 durch das Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 4–2: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2014 (Zahlungen nach vorläufiger Abrechnung)

Im Ausgleichsjahr 2014 stehen den vier Geberländern zwölf Nehmerländer gegenüber (im Vorjahr lag das Verhältnis bei 3:13). Tabelle 4–2 vergleicht die Gruppen der Geber- und der Nehmerländer anhand ausgewählter Kennzahlen. Die Geberländer sind bei sämtlichen untersuchten Kenngrößen die kleinere Gruppe. Je nach Vergleichsgrundlage schwanken die Unterschiede allerdings erheblich.

Merkmal	Gesamtheit der Geberländer	Gesamtheit der Nehmerländer
Anzahl der Länder	4	12
Anteil an den 16 Ländern	25,0 %	75,0 %
Anzahl der Stimmen im Bundesrat	20	49
Anteil an den 69 Stimmen im Bundesrat	29,0 %	71,0 %
Einwohnerzahl zum 30.6.2014 (Zensus 2011)	31.122.012	49.803.019
Anteil an der Bundesbevölkerung	38,5 %	61,5 %
Nominales Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2014	1.313,8 Mrd. Euro	1.590,0 Mrd. Euro
Anteil am BIP Deutschlands	45,2 %	54,8 %
Finanzkraft 2014 vor LFA und BEZ	125,4 Mrd. Euro	164,8 Mrd. Euro
Anteil an den 16 Ländern	43,2 %	56,8 %
Finanzkraft 2014 nach LFA und BEZ	116,4 Mrd. Euro	184,4 Mrd. Euro
Anteil an den 16 Ländern	38,7 %	61,3 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs 2014 durch das Bundesministerium der Finanzen vom 4. März 2015; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Bruttoinlandsprodukt nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Zusammensetzung und Stimmenverhältnis nach Art. 51 Abs. 2 Grundgesetz.

Tabelle 4–2: Gegenüberstellung der Geber- und Nehmerländer im Länderfinanzausgleich 2014 (Stand: 26. Januar 2016)

4.3 Bundesergänzungszuweisungen

Gegenstand der vierten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind die vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes (Bundesergänzungszuweisungen). Es wird zwischen allgemeinen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unterschieden, die der Bund aus seinem Haushalt an leistungsschwache Länder zahlt. Hessen erhält weder allgemeine Bundesergänzungszuweisungen noch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

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

Die darüber hinaus gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen den Ausgleich besonderer Finanzbedarfe aufgrund spezifischer Sonderlasten bewirken. Im Jahr 2014 wurden vom Bund zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ 517 Mio. Euro an leistungsschwache Länder gezahlt (Zeile 5.1). Wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit leistete der Bund Zahlungen von 777 Mio. Euro an die fünf neuen Flächenländer (Zeile 5.2). Darüber hinaus wurden an diese Länder und an Berlin Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten nach dem sog. Solidarpakt II in Höhe von 5.778 Mio. Euro gezahlt (Zeile 5.3). Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sinkt jährlich. Mit einem Betrag von 2.096 Mio. Euro sollen sie letztmalig im Jahr 2019 gezahlt werden.

Nach Einbeziehung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleibt Hessens relative Finanzkraft mit 105,1 Prozent unverändert. Allerdings verändert es sich in der Finanzkraftreihenfolge der Länder um fünf Plätze auf Rang sieben (2013: Platz 8). Auch das Geberland Bayern verschlechtert sich um fünf Plätze, Baden-Württemberg und Hamburg um jeweils sechs Plätze (Zeilen 3.3 und 5.6). Demgegenüber verbessern sich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt um jeweils zwölf Plätze.

4.4 Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Die aktuell gültigen einfachgesetzlichen Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – das Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz – treten Ende 2019 außer Kraft. Gleiches gilt für den Solidarpakt II, der die besondere finanzielle Förderung der neuen Länder regelt. Hinzu kommt die neue Staatsschuldenbremse, die für die Länder ab dem Jahr 2020 bindend wird. Aus der Schuldenbremse erwachsen für die Länder verstärkte Konsolidierungserfordernisse. Die konkrete Höhe des Konsolidierungsbedarfs eines Landes hängt unter anderem von der Ausgestaltung des reformierten Finanzausgleichs für die Jahre ab 2020 ab. Aufgrund der Erfordernisse zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde auf Ebene von Bund und Ländern eine intensive Diskussion um die konkrete Ausgestaltung des Finanzausgleichs angestoßen, die noch andauert.¹³³

Nach dem aktuellen Stand der Debatte um die Neuordnung des Finanzausgleichs ist nicht von einer Verlängerung der bis zum Jahr 2019 geltenden Regelungen auszugehen. Diesen Eindruck bekräftigt auch der im März 2013 von der Bayerischen Staatsregierung und der Hessischen Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Teilen des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes.¹³⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat hierüber noch keine Entscheidung getroffen. Bayern und Hessen wollen bis zu einer Einigung mit dem Bund an der Klage festhalten.¹³⁵

Die Länder sind durch eine heterogene Interessenlage geprägt. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015 in Berlin haben sich die Ministerpräsidenten auf eine gemeinsame Verhandlungslinie geeinigt, die vorsieht, dass der Bund jährliche Kompensationen in Höhe von 9,7 Mrd. Euro¹³⁶ zugunsten der Länder leistet. Wesentliche Punkte des Vorschlags der Länder zur Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind:¹³⁷

¹³³ Für einen Überblick über den Diskussionsstand bis Frühjahr 2015 vgl. Bemerkungen 2014, S. 121 ff.

¹³⁴ Vgl. Pressemitteilung der Hessischen Staatskanzlei vom 25. März 2013.

¹³⁵ Vgl. Pressemitteilung der Hessischen Staatskanzlei vom 30. Dezember 2015.

¹³⁶ Vgl. Pressemitteilung der Hessischen Staatskanzlei vom 4. Dezember 2012.

¹³⁷ Vgl. Vorschlag der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015 (Beschluss zu TOP 1.4 der Ministerpräsidentenkonferenz), www.hamburg.de, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2015.

- Abschaffung des Länderfinanzausgleichs und des Umsatzsteuervorwegausgleichs in seiner heutigen Form; Einführung eines Finanzkraftausgleichs durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer
- Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zu 75 Prozent
- Unveränderte Beibehaltung der Einwohnerwertungen
- Linearer Tarif zur Berechnung der Zu- und Abschlagsbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung; Festsetzung des Tarifs auf 63 Prozent
- Erhöhung des Angleichungsgrads und des Tarifs der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, in dem die Differenz eines Landes zu 99,75 Prozent des Durchschnitts der Länderfinanzkraft zu 80 Prozent aufgefüllt wird
- Gewährung von Bundeszuweisungen zum Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede in Höhe von rund 1,54 Mrd. Euro
- Weiterführung von Bundesleistungen, die „helfen, regionale Ungleichgewichte unter den Ländern auszugleichen“; hierfür sollen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ fortgeführt und um jährlich zusätzlich 11 Mio. Euro für Brandenburg ergänzt werden; auch die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich „struktureller Arbeitslosigkeit“ sollen bestehen bleiben
- Bereitstellung von Sanierungshilfen für das Saarland und die Freie Hansestadt Bremen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro
- Zusätzliche Umsatzsteuerpunkte für die Länder in Höhe von 4,02 Mrd. Euro zu Lasten des Bundes
- Ausweitung der Zuständigkeiten des Stabilitätsrats um die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder
- Unbefristete Geltungsdauer des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs; eine Länderminderheit von drei Ländern kann den Finanzausgleich ab 2030 kündigen

Bis zur Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen hatte die Bundesregierung zum Vorschlag der Länder noch keine offizielle Stellungnahme abgegeben.

5 Kommunaler Finanzausgleich

Die geplante Steuerverbundmasse des Ausgleichsjahres 2014 belief sich auf 3.444 Mio. Euro. Die um Verstärkungsmittel des Landes und der Kommunen erweiterte Finanzausgleichsmasse lag im Soll bei 4.038 Mio. Euro. Verwendungsseitig flossen den Kommunen 4.006 Mio. Euro zu. Mit 2.424 Mio. Euro (60,5 Prozent) entfällt der Großteil davon auf die allgemeinen Finanzzuweisungen.

Der Kommunale Finanzausgleich wurde aufgrund des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 für das Ausgleichsjahr 2016 grundlegend reformiert und auf ein bedarfsorientiertes Modell umgestellt.

Die im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen angekündigte Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen hat Mitte des Jahres 2015 ihre Arbeit aufgenommen. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs wirkt als Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an der Arbeit der Stabsstelle mit.

5.1 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse

Nach Art. 137 Abs. 5 HV ist das Land verpflichtet, „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“. Insofern ist es Aufgabe des Kommunalen Finanzausgleichs, den hessischen Kommunen die erforderlichen Finanzmittel für die Erfüllung sowohl ihrer pflichtigen Aufgaben als auch in einem angemessenen Umfang ihrer freiwilligen Aufgaben bereitzustellen. Dies gilt allerdings nur soweit die erforderlichen Finanzmittel nicht bereits vor den Zuweisungen des Finanzausgleichs¹³⁸ vorhanden sind.¹³⁹ Das für den Kommunalen Finanzausgleich maßgebliche Finanzausgleichsgesetz gründet auf dieser Vorgabe der

¹³⁸ Angesprochen sind vor allem die Einnahmen aus Gebühren, aus Beiträgen, aus den Gemeinschaftsteuern (Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer), aus den Realsteuern (Grundsteuer A/B und Gewerbesteuer) und aus den sonstigen Gemeindesteuern (Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer etc.).

¹³⁹ Vgl. Kommentar von Wanieck (Begr.), Käss, Gretz-Roth, Keilmann, Sanner, Der kommunale Finanzausgleich und finanzielle Zuweisungen des Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Hessen, Mai 2012, S. 10.

Hessischen Verfassung (§ 1 Abs. 1 FAG a. F.¹⁴⁰). Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (sog. Finanzausgleichsmasse) bestehen insbesondere aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes, der nach den Länderfinanzausgleichszahlungen verbleibt (sog. Steuerverbundmasse). Hinzu kommen weitere Beträge, die sich auf Basis von Gesetzen oder entsprechend dem Haushaltsplan ergeben (§ 2 FAG a. F.).

Zur Bemessung der Steuerverbundmasse sind die Kommunen mindestens an den Landesanteilen der Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) zu beteiligen (Art. 106 Abs. 7 GG). Bis zum Jahr 2010 wurden in Hessen zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer (seit deren Wegfall im Juli 2009 die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes) und die Vermögensteuer einbezogen. Seit dem Jahr 2011 wird die Berechnung der Steuerverbundmasse maßgeblich auf die Steuern begrenzt, die das Grundgesetz benennt. Lediglich zwei Drittel der Grunderwerbsteuer fließen weiterhin auch ohne grundgesetzliche Verpflichtung in die Berechnung ein.¹⁴¹ Das Grundgesetz gibt den Ländern keine Beteiligungshöhe vor. In Hessen gilt seit dem Jahr 2001 eine Beteiligung von 23,0 Prozent (sog. Verbundquote) (§ 2 Abs. 2 FAG a. F.).

Die Steuerverbundmasse wird auf Grundlage der Haushaltsansätze für einzubeziehende Steuern und für die abzuziehenden Zahlungen in den Länderfinanzausgleich berechnet. Die Steuerverbundmasse 2014 belief sich im Soll¹⁴² auf 3.409,3 Mio. Euro. Einschließlich der zum Zeitpunkt der Aufstellung und der Verabschiedung des Doppelhaushalts für 2013 und 2014 erwarteten Schlussabrechnungen 2012 und 2013 ergab sich eine Steuerverbundmasse

¹⁴⁰ Die Abkürzung „FAG a. F.“ bezeichnet das Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I 2007 S. 310–322, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446, 2014 S. 234.

¹⁴¹ Vgl. Artikel 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

¹⁴² Die Soll-Werte für 2014 im Text und in Tabelle 5–1 beziehen sich auf den am 14. Dezember 2012 beschlossenen Haushaltsplan 2013/2014. Der Nachtragshaushalt für das Jahr 2014 vom 17. Juli 2014 änderte die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs nicht, obwohl sich z. B. Änderungen in den für den Steuerverbund relevanten Steuerarten ergaben. Unter Berücksichtigung dieser Änderungen hätte die Steuerverbundmasse (vor Schlussabrechnung) im Soll des Nachtragshaushalts bei 3.338,9 Mio. Euro und damit um 70,4 Mio. Euro niedriger als im Soll des ursprünglichen Haushalts (3.409,3 Mio. Euro) gelegen.

2014 von 3.443,8 Mio. Euro (Tabelle 5–1). Der Nachtragshaushalt nahm keine Veränderung an der Berechnung des Steuerverbunds vor.

Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse	2013	2014		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll	Ist	Ist ggü. Vorjahr		Ist–Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Lohnsteuer	6.220,1	6.578,0	6.620,8	400,7	6,4	42,8	0,7
Veranlagte Einkommensteuer	1.202,3	1.231,0	1.467,3	265,0	22,0	236,3	19,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	946,7	1.025,0	1.159,7	213,0	22,5	134,7	13,1
Abgeltungsteuer	457,4	461,0	300,4	–156,9	–34,3	–160,6	–34,8
Körperschaftsteuer	1.173,7	1.199,0	806,9	–366,8	–31,3	–392,1	–32,7
Umsatzsteuer	4.080,4	4.370,5	4.126,4	46,0	1,1	–244,1	–5,6
Abzüglich Familienleistungs- ausgleich	–218,0	–210,1	–210,1	7,9	–3,6	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer	1.620,2	1.655,0	1.634,8	14,5	0,9	–20,2	–1,2
Gemeinschaftsteuern	15.482,9	16.309,4	15.906,3	423,4	2,7	–403,1	–2,5
Vermögensteuer	0,0	0,0	–0,8	–0,7	x	–0,8	x
2/3 Grunderwerbsteuer (Lan- desanteil)	479,0	516,7	653,3	174,3	36,4	136,6	26,4
Einbezogene Steuern vor LFA	15.961,9	16.826,1	16.559,6	597,6	3,7	–266,5	–1,6
Abzüglich LFA	1.321,8	2.003,0	1.746,8	425,0	32,2	–256,2	–12,8
Einbezogene Steuern nach LFA	14.640,1	14.823,1	14.812,0	171,9	1,2	–11,1	–0,1
Hiervon 23 %: Steuerverbundmasse	3.367,2	3.409,3	3.406,8	39,5	1,2	–2,5	–0,1
Schlussabrechnung vorletztes Jahr *	74,7	11,5	0,0	–74,7	–100,0	–11,5	–100,0
Erwartete Schlussabrechnung letztes Jahr	0,0	23,0	23,0	23,0	x	0,0	0,0
Steuerverbundmasse mit Schlussabrechnung	3.441,9	3.443,8	3.429,8	–12,2	–0,4	–14,0	–0,4
Schlussabrechnung (Ist – Soll)	122,9	x	–14,0	–136,9	–111,4	x	x

x Kein bzw. kein aussagekräftiger Wert darstellbar.

* 2014: Erwartete Schlussabrechnung für 2012.

Soll 2014 auf Basis des Doppelhaushalts für 2013 und 2014 (keine Änderung durch Nachtragshaushalt 2014).

Tabelle 5–1: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2013 und 2014

Im Ist ergab sich für das Ausgleichsjahr 2014 eine Steuerverbundmasse von 3.406,8 Mio. Euro und unter Einbeziehung der Schlussabrechnungen von 3.429,8 Mio. Euro. Durch den Vergleich mit dem Soll-Wert der Steuerverbundmasse ergibt sich eine Schlussabrechnung (Ist abzüglich Soll) in Höhe von –14,0 Mio. Euro, die spätestens im zweiten Folgejahr bei der Berechnung der Steuerverbundmasse zum Abzug zu bringen ist (§ 2 Abs. 4 Satz 2 FAG a. F.).

Der Haushaltsplan 2015 enthält wegen seiner Verabschiedung zu Beginn des Jahres 2015 bereits die Spitzabrechnung der Steuerverbundmasse 2014. Das Ministerium der Finanzen wollte den neuen bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleich 2016 soweit wie möglich nicht mit Abrechnungsvorgängen des alten verbundbasierten Kommunalen Finanzausgleichs belasten. 2016 ist das erste Ausgleichsjahr, in dem das neue Finanzausgleichsgesetz gilt.

Die Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre wird durch die sog. Verstärkungsmittel ergänzt. Die Summe aus den beiden Größen ergibt die Finanzausgleichsmasse.¹⁴³ Die Verstärkungsmittel stammen aus dem Landeshaushalt oder aus Umlagen der Kommunen. Im Jahr 2014 betrugen die Soll-Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt 344,7 Mio. Euro und die Umlagen der Kommunen 249,4 Mio. Euro. Damit ergab sich im Jahr 2014 im Soll eine Finanzausgleichsmasse von 4.037,9 Mio. Euro (siehe Tabelle 5–2).¹⁴⁴

¹⁴³ Im Jahr 2014 belief sich der Anteil der Steuerverbundmasse (Soll, ohne Schlussabrechnung) an der Finanzausgleichsmasse auf 84,4 Prozent. Im Vorjahr 2013 lag dieser Anteil bei 84,9 Prozent. Bereits der Wert des Jahres 2013 war der niedrigste Wert im Zehnjahresvergleich. 2014 wurde er nochmals unterschritten.

¹⁴⁴ Die Soll-Werte in Tabelle 5–2 sowie im erläuternden Text basieren für 2014 auf dem ursprünglichen Haushaltsplan 2013/2014. Der Nachtragshaushalt 2014 führte zu keinen Änderungen. Die Soll-Werte des Jahres 2013 sind ohne die vom Rechnungshof dargestellte Korrektur der Steuerverbundmasse um 23,0 Mio. Euro dargestellt (siehe hierzu Bemerkungen 2014, S. 126 ff.).

Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse	2013 Soll	2014 Soll
	Mio. Euro	Mio. Euro
Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen	3.319,1	3.443,8
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	243,3	344,7
Kirchenbaulastvergleich	2,0	–
Zuführung aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden*	0,0	0,0
Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	18,4	18,4
Aufgrund Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld durch "Hartz-IV"-Gesetzgebung	100,0	100,0
Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren	59,2	139,4
Zuführung für das Investitionsprogramm U3	63,6	36,4
Zuführung für die Förderung von Kindern über 3 Jahren	–	50,5
Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen	258,1	249,4
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	47,0	45,0
Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden	97,6	90,9
Krankenhausumlage nach § 38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise	111,6	111,6
Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	1,0	1,0
Altlastenfinanzierungsumlage	1,0	1,0
Finanzausgleichsmasse	3.820,5	4.037,9

* 5.000 Euro (Soll)

Soll auf Basis des Doppelhaushalts für 2013 und 2014 (keine Änderung durch Nachtragshaushalt).

Tabelle 5–2: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2013 und 2014

5.2 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse ist für allgemeine Finanzzuweisungen, besondere Finanzzuweisungen und Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen zu verwenden (§ 3 Abs. 1 FAG a. F.). Tabelle 5–3 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die drei Bereiche im Soll (4.037,9 Mio. Euro) und im Ist (4.005,7 Mio. Euro). Die allgemeinen Finanzzuweisungen hatten im Haushaltsvollzug mit 2.423,5 Mio. Euro (60,5 Prozent) den größten Anteil an der Finanzausgleichsmasse. Auf die besonderen Finanzzuweisungen entfielen 1.059,7 Mio. Euro (26,5 Prozent) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 522,5 Mio. Euro (13,0 Prozent).

Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung	Soll 2014	Ist 2014
	Mio. Euro	Mio. Euro
1. Allgemeine Finanzausweisungen	2.424,7	2.423,5
Schlüsselzuweisungen	2.317,8	2.316,6
Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband	106,9	106,9
2. Besondere Finanzausweisungen	1.020,1	1.059,7
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,4
für Örtliche Jugendhilfe	64,2	63,8
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	62,7
zum Ausgleich der Belastungen aus der "Hartz IV"- Gesetzgebung	100,0	100,0
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung über drei Jahren	170,7	189,0
zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen	61,3	62,8
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung unter drei Jahren	181,7	158,9
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
zur Förderung von Verkehrsverbünden	121,5	121,5
für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Kulturregion Rhein-Main	16,7	18,1
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	45,0	42,9
aus dem Landesausgleichsstock	31,2	74,8
3. Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen	593,1	522,5
3.1 Pauschale Investitionsförderung	200,0	200,0
davon:		
Investitionspauschale Allgemein	55,0	55,0
Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung	120,0	120,0
3.2 Allgemeine Investitionszuweisungen	151,6	123,4
darunter:		
U3 Investitionsprogramm	36,4	36,6
Zuwendungen für den ÖPNV	25,0	17,0
Dorferneuerungsprogramm	14,0	11,5
Einrichtungen der Altenhilfe / der Behindertenhilfe	15,3	10,4
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	35,4	35,1
3.3 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	241,5	199,1
Finanzausgleichsmasse	4.037,9	4.005,7

Tabelle 5–3: Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung 2014

Allgemeine Finanzausweisungen

Die allgemeinen Finanzausweisungen setzten sich im Jahr 2014 zusammen aus den Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, Städte und Gemeinden in Höhe von 2.316,6 Mio. Euro und den Finanzausweisungen an den Landeswohl-

fahrtsverband in Höhe von 106,9 Mio. Euro. Sie dienen der Stärkung der kommunalen Finanzkraft und sollen Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen, Städten und Gemeinden verringern. Die allgemeinen Finanzausweisungen unterliegen keiner Zweckbindung.

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums¹⁴⁵ wurden die Regelungen zu den Schlüsselzuweisungen um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang ergänzt. Dieser verändert ab dem Jahr 2014 die Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Kommunen.

Besondere Finanzausweisungen

Im Gegensatz zu den allgemeinen Finanzausweisungen werden den Kommunen die besonderen Finanzausweisungen zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Belastungen gewährt.

Im Haushaltsvollzug des Jahres 2014 entfielen von den besonderen Finanzausweisungen 139,4 Mio. Euro auf Zuweisungen zum Ausgleich von Belastungen aus dem Schulgesetz, 63,8 Mio. Euro auf Zuweisungen für die Örtliche Jugendhilfe und 62,7 Mio. Euro auf Zuweisungen für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, die seit dem Jahr 2011 als Pauschale ausgestaltet sind,¹⁴⁶ betrugen 100,0 Mio. Euro.

Unter den besonderen Finanzausweisungen für die Kinderbetreuung wurden 189,0 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung über drei Jahren, 62,8 Mio. Euro zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen und 158,9 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung unter drei Jahren gewährt (Tabelle 5–3). Aufgrund der höheren Betriebskostenzuschüsse stiegen im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr die besonderen Finanzausweisungen im Bereich der Kinderbetreuung von 265,1 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 410,7 Mio. Euro im Jahr 2014 und damit um 54,9 Prozent.

¹⁴⁵ Vgl. Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446.

¹⁴⁶ Vgl. Artikel 1 Nr. 7 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

Zur Förderung von Verkehrsverbünden wurden im Jahr 2014 besondere Finanzzuweisungen in Höhe von 121,5 Mio. Euro gewährt. Weitere besondere Finanzzuweisungen erhielten Kommunen aus Mitteln des Landesausgleichsstocks (74,8 Mio. Euro). Die Mittel des Landesausgleichsstocks werden eingesetzt, um Kommunen bei außergewöhnlichen Belastungen oder Härten zu unterstützen. Seit dem Jahr 2014 werden aus Mitteln des Landesausgleichsstocks auch Zinsdiensthilfen für Kommunen im Rahmen des Kommunalen Schutzschilds aufgebracht. Die Zinsdiensthilfen lagen bei 18,4 Mio. Euro.

Investitionszuweisungen

Investitionszuweisungen werden den Kommunen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gewährt. Sie setzten sich im Haushaltsvollzug aus der Pauschalen Investitionsförderung in Höhe von 200,0 Mio. Euro, aus den allgemeinen Investitionszuweisungen in Höhe von 123,4 Mio. Euro sowie aus den Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz in Höhe von 199,1 Mio. Euro zusammen (Tabelle 5–3).

Die größte Position im Bereich der pauschalen Investitionsförderung war die Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung (120,0 Mio. Euro). Bei den allgemeinen Investitionszuweisungen entfielen unter anderem 36,6 Mio. Euro auf das U3 Investitionsprogramm und 35,1 Mio. Euro auf die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen. Im Regelfall entsprachen die Soll-Werte den Ist-Werten oder lagen über diesen. Eine Ausnahme war das U3 Investitionsprogramm, das im Soll 2014 bei 36,4 Mio. Euro lag.

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums¹⁴⁷ wurde mit dem Jahr 2014 eine pauschale Investitionsförderung für den ländlichen Raum (Soll und Ist 2014: 20,0 Mio. Euro) sowie für ländliche Mittelzentren (Soll und Ist 2014: 5,0 Mio. Euro) eingeführt.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446.

¹⁴⁸ Dritte Verordnung zur Änderung der Investitionszuweisungsverordnung vom 13. Dezember 2013, GVBl. I 2014, S. 8.

5.3 Kommunaler Finanzausgleich ab dem Jahr 2016

5.3.1 Ausgangssituation

Mit seinem Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Staatsgerichtshof auf eine Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld wesentliche Vorschriften des bisherigen Finanzausgleichs für mit der Hessischen Verfassung unvereinbar erklärt.¹⁴⁹ Begründet wurde das Urteil insbesondere mit einer fehlenden Bedarfsanalyse bei der Ermittlung des Kommunalen Finanzausgleichs. Die bis dahin geübte Praxis, die Kommunen mit 23 Prozent an den Steuereinnahmen des Landes zu beteiligen (Verbundquotenmodell), wurde damit aufgehoben. Dem Land wurde aufgetragen, spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den Kommunalen Finanzausgleich verfassungskonform neu zu regeln.

Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs hat der neue Kommunale Finanzausgleich den Bedarf der Kommunen bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen (bedarfsorientiertes Modell). Die Finanzausstattung hat die Wahrnehmung kommunaler Pflichtaufgaben zu garantieren. Hieraus leitet sich das Erfordernis ab, die kommunalen Aufgaben nach ihrer Pflichtigkeit zu kategorisieren. Bei der Ermittlung des damit verknüpften Finanzbedarfs dürfen Aufwendungen, die das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachten, außen vor bleiben. Über die wirtschaftliche und sparsame Erfüllung der Pflichtaufgaben hinaus ist nach Ansicht des Staatsgerichtshofes eine kommunale Mindestfinanzausstattung gegeben, wenn die eigenen kommunalen Erträge und eine angemessene Ausnutzung bislang ungenutzter Ertragspotentiale sowie die Leistungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich ausreichen, um die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben wahrzunehmen. In Ergänzung zur Mindestausstattung haben die Kommunen laut Urteil einen weitergehenden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung, deren Volumen von der Finanzkraft des Landes abhängt.

Das neue Finanzausgleichsgesetz ist zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 21. Mai 2013, P.St. 2361, GVBl. I S. 535.

¹⁵⁰ Vgl. Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015, GVBl. I S. 298. Zu den Diskussionen um die Reform des Kommunalen Finanzausgleichs sowie zur Genese des neuen Finanzausgleichsgesetzes siehe Bemerkungen 2014, S. 133 ff.

Neuer vertikaler Finanzausgleich

Im neuen vertikalen Finanzausgleich stellt das Land den Kommunen ein bestimmtes Finanzvolumen, die sog. Finanzausgleichsmasse, zur Verfügung. Die Finanzausgleichsmasse setzt sich zusammen aus dem Festansatz, der die angemessene Finanzausstattung sicherstellen soll, dem Stabilitätsansatz, der die Finanzausgleichsmasse im Zeitablauf verstetigen soll, und weiteren Beträgen, die im Landeshaushalt vorgesehen werden (§ 5 bis 10 FAG n. F.).

Die Finanzausgleichsmasse wird vom Ministerium der Finanzen in einem achtstufigen Verfahren errechnet.¹⁵¹ Die Finanzausgleichsmasse wird jährlich auf Grundlage des für Gruppen von Gemeinden und Gemeindeverbänden berechneten Bedarfs ermittelt.

In Stufe 1 werden die kommunalen Aufgaben in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben kategorisiert. In Stufe 2 wird auf Grundlage von Daten aus der amtlichen Statistik der durch Steuermittel zu deckende Finanzbedarf der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben bestimmt. Bei Aufgaben mit pflichtigen und freiwilligen Komponenten wird auf eine qualifizierte Schätzung der Anteile zurückgegriffen.

Stufe 3 des Verfahrens überprüft die Angemessenheit der in Stufe 2 ermittelten Zuschussbedarfe für die Pflichtaufgaben (§ 7 Abs. 2 und 3 FAG n. F.). Den Maßstab für die Angemessenheitsprüfung bilden die wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 7 Abs. 2 Satz 2 FAG n. F.). Zur Anpassung unangemessen hoher oder niedriger Zuschussbedarfe wird das sog. Korridormodell verwendet. Das Korridormodell rechnet Pro-Kopf-Zuschussbedarfe unter der Korridoruntergrenze auf die Untergrenze hoch und Pro-Kopf-Zuschussbedarfe über der Obergrenze auf die Obergrenze herunter. Die Untergrenze liegt bei 50 Prozent des Durchschnittswerts, die Obergrenze bei 100 Prozent des Durchschnittswerts.

Über die Pflichtaufgaben hinaus werden in der Stufe 4 ergänzend für die im FAG unterschiedenen Gruppen von Gemeinden und Gemeindeverbänden Sonderbedarfe (§ 7 Abs. 6 FAG n. F.) eingerechnet, wie Sonderbedarfe aufgrund des demographischen Wandels oder aus sozialen Belastungen.

¹⁵¹ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016 (Gesamtpräsentation nach Verabschiedung des Gesetzes), S. 10 ff., www.finanzen.hessen.de, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2015.

In Stufe 5 wird die Finanzausgleichsmasse um einen Garantiezuschlag erweitert, um Mittel für die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bereitzustellen (§ 7 Abs. 4 FAG n. F.). Aus den Stufen 1 bis 5 geht die Mindestausstattung nach § 7 FAG n. F. hervor.

Die Stufe 6 beinhaltet die Bestimmung eines Finanzkraftzuschlags, über den die Kommunen am Steueraufkommen des Landes aus der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer nach Länderfinanzausgleich (Steuerverbund) partizipieren (§ 8 Abs. 1 Satz 1 FAG n. F.). Der Finanzkraftzuschlag entfällt, sofern der Festansatz die (fortgeschriebene) Verstetigungsgröße nach § 9 Abs. 1 Satz 1 FAG n. F. überschreitet (§ 8 Abs. 1 Satz 3 FAG n. F.). Die Summe aus der Mindestausstattung und dem Finanzkraftzuschlag ergibt die sog. angemessene Finanzausstattung.

Stufe 7 bestimmt den Festansatz der Finanzausgleichsmasse, indem von der angemessenen Finanzausstattung die im jeweiligen Ausgleichsjahr erzielbaren, eigenen allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen in Abzug gebracht werden (§ 7 Abs. 7 FAG n. F.). Bei der Berechnung der eigenen allgemeinen Deckungsmittel werden ähnlich wie bisher für die Realsteuern Nivellierungshebesätze angewendet.

In der Stufe 8 des vertikalen Finanzausgleichs wird schließlich ein Stabilitätsansatz angewendet, um Veränderungen der Finanzausgleichsmasse im Vergleich zum Vorjahr zu verstetigen (§ 9 FAG n. F.). Die Kommunen partizipieren zu 50 Prozent von Zuwächsen im Stabilitätsansatz (§ 9 Abs. 2 FAG n. F.). Die restlichen 50 Prozent fließen zur einen Hälfte einer Rücklage zu (§ 10 Abs. 1 FAG n. F.) und verbleiben zur anderen Hälfte beim Land.

Neuer horizontaler Finanzausgleich

Gegenstand des horizontalen Finanzausgleichs ist die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Kommunen. Die Finanzausgleichsmasse wird wie bisher verwendet für allgemeine Finanzzuweisungen, besondere Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen sowie zusätzlich für Spezielle Finanzierungen und Leistungen aus dem Landesausgleichsstock (§ 13 Abs. 1 FAG n. F.).

Neben den allgemeinen Finanzzuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die

Landkreise die allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen als Schlüsselzuweisungen (§ 14 FAG n. F.). Die Gesamtschlüsselmasse ergibt sich als Restgröße aus der Finanzausgleichsmasse, die nach Abzug der allgemeinen Zuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband, der besonderen Finanzausgleichszuweisungen, der Investitionszuweisungen, der Speziellen Finanzierungen und der Leistungen aus dem Landesausgleichsstock verbleibt (§ 15 Satz 2 FAG n. F.). Die Gesamtschlüsselmasse wird aufgeteilt in Teilschlüsselmassen für Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise (§ 16 Abs. 1 FAG n. F.). Dabei werden die Teilschlüsselmassen um die jeweils veranschlagte Solidaritätsumlage der abundanten Gemeinden, Städte oder Landkreise verstärkt, die ein neues Element im horizontalen Ausgleichsmechanismus ist. Die Teilschlüsselmassen verteilen sich innerhalb der einzelnen Gruppen so, dass der Fehlbetrag der eigenen Steuerkraft zum eigenen Finanzbedarf teilweise ausgeglichen wird. Der Finanzbedarf bestimmt sich aus dem nach Einwohnern gestaffelten Hauptansatz und verschiedenen Ergänzungsansätzen (§§ 19 f., 25 f., 31 f. FAG n. F.).

5.4 Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen

Der Kommunale Finanzausgleich dient der Bewahrung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Zur Unterstützung der besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen hat das Land bereits 2012 den sog. Kommunalen Schutzschirm aufgelegt. Die 100 Teilnehmer¹⁵² am Kommunalen Schutzschirm werden vom Land durch Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen entlastet. Im Gegenzug hatte jede Kommune mit dem Ministerium der Finanzen eine Vereinbarung abzuschließen, die die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs notwendigen Maßnahmen beschreibt. Ziel ist das möglichst zeitnahe Wiedererreichen des Haushaltsausgleichs.

Bei den Schutzschirmverhandlungen wurden auch Konsolidierungsgespräche mit den teilnehmenden Kommunen geführt. Mit dem Beratungskonzept hat die Landesregierung positive Erfahrungen gemacht.¹⁵³ Insbesondere aufgrund

¹⁵² Insgesamt waren 106 hessische Kommunen (drei kreisfreie Städte, 14 Landkreise und 89 kreisangehörige Gemeinden) berechtigt, am Kommunalen Schutzschirm teilzunehmen. Sechs kreisangehörige Gemeinden (Biebesheim am Rhein, Bischofsheim, Florstadt, Neuberg, Schmitten und Trebur) machten von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch.

¹⁵³ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Kommunalkonferenz auf dem Hessentag – Neue Stabsstelle berät Städte und Gemeinden bei Fragen zum kommunalen Finanzhaushalt, Pressemitteilung vom 2. Juni 2015.

dieser Erfahrungen wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen vom Dezember 2013 die Einrichtung einer Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen in Aussicht gestellt.¹⁵⁴

Inzwischen wurde diese Absichtserklärung umgesetzt. Die Stabsstelle wurde beim Ministerium des Innern und für Sport eingerichtet und hat ihre Arbeit aufgenommen.¹⁵⁵ Die Beratungsgespräche werden in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs in seiner Funktion als Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und unter Beteiligung des Ministeriums der Finanzen durchgeführt. Beim Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung liegt vor allem die unabhängige Auswertung der Haushaltsdaten und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für die zukünftige Haushaltspolitik.

An die Stabsstelle können sich alle 347 Kommunen wenden, die nicht am Kommunalen Schutzschirm teilnehmen und die eine Beratung in Fragen der Haushaltskonsolidierung wünschen.¹⁵⁶ Das Angebot gilt damit sowohl für Kommunen mit unausgeglichenem als auch ausgeglichenem Haushalt. In letzterem Fall haben die Beratungsgespräche vor allem präventiven Charakter und zielen auf die Vermeidung künftiger Haushaltsdefizite.

Die Inanspruchnahme des Beratungsangebots ist für die Kommunen kostenlos und erfolgt auf freiwilliger Basis. Die Kommunen werden durch ihre Teilnahme in ihrer kommunalen Selbstverwaltung nicht eingeschränkt, das heißt die Empfehlungen haben keinen bindenden Charakter. Diese sollen vielmehr als Hilfe zur Selbsthilfe angeboten werden. Ziel ist es, durch dauerhaft ausgeglichene Haushalte politische Gestaltungsspielräume zu erhalten bzw. auszubauen.

Gegenstand der Beratungsgespräche ist zunächst eine tiefgehende Analyse und Einordnung der aktuellen Haushaltssituation in Verbindung mit der Identifikation von Konsolidierungsnotwendigkeiten. Grundlage bilden interkommun-

¹⁵⁴ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014–2019, S. 87.

¹⁵⁵ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Neue Stabsstelle berät Städte und Gemeinden bei Fragen zum kommunalen Finanzhaushalt, Pressemitteilung vom 2. Juni 2015.

¹⁵⁶ Von den 447 hessischen Kommunen (ohne Landeswohlfahrtsverband Hessen) haben 100 Kommunen am Kommunalen Schutzschirm teilgenommen. Es verbleiben damit 347 Städte, Gemeinden und Landkreise, die als Nicht-Schutzschirmkommunen die Möglichkeit haben, die Leistungen der Beratungsstelle in Anspruch zu nehmen.

nale Vergleiche mit strukturell ähnlichen Kommunen (Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Ortsteile, Steuerkraft etc.). Darauf aufbauend wird ebenfalls auf vergleichender Grundlage das Potenzial für aufwands- und ertragsseitige Konsolidierungsmaßnahmen aufgezeigt. Die in den Beratungsgesprächen ermittelten Konsolidierungspotenziale reichten bislang in allen beratenen Kommunen aus, um den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses wieder erreichen zu können.

Bis Mitte April 2016 wurden von der Beratungsstelle bereits Konsolidierungsberatungen mit 20 Kommunen durchgeführt (Angelburg, Bad König, Bad Salzschlirf, Burghaun, Feldatal, Groß-Gerau, Haunetal, Jesberg, Neckarsteinach, Neu-Anspach, Neu-Isenburg, Nidda, Niedernhausen, Otzberg, Petersberg, Rabenau, Rimbach, Solms und Steffenberg). 44 weitere Kommunen haben ihr Interesse an einer Beratung kundgetan. Die Zahl interessierter Kommunen nimmt seit Beginn der Beratungsgespräche stetig zu.

5.5 Kommunalfinanzen und europäischer Fiskalpakt

Die Kommunen sind angehalten, ihren Haushalt regelmäßig auszugleichen und ihre Verschuldung auf ein tragbares Maß zu beschränken. Diese Verpflichtungen leiten sich zum einen aus dem europäischen Fiskalvertrag, der die kamerale Neuverschuldung begrenzt, und zum anderen aus § 92 Abs. 3 HGO, nach dem der Ergebnisausgleich zu erreichen ist, ab.¹⁵⁷ Konkretisiert wird die Pflicht zum Haushaltsausgleich durch den Finanzplanungserlass des Ministeriums des Innern und für Sport aus dem Jahr 2014. Der Finanzplanungserlass sieht für die Nicht-Schutzschirmkommunen vor, dass sie den Ergebnisausgleich grundsätzlich spätestens im Jahr 2017 zu erreichen haben.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Vgl. Bemerkungen 2014, S. 136 f.

¹⁵⁸ Vgl. Finanzplanungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. Oktober 2014, StAnz. S. 982.

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Der Rechnungshof berichtet in diesem Teil über einzelplanübergreifende und einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Den einzelplanbezogenen Prüfungsergebnissen sind Einzelplanvorbemerkungen vorangestellt. Diese sollen einen Einblick in den Einzelplan oder in die Aufgaben und den Geschäftsbereich des jeweiligen Ressorts einschließlich seiner Einnahmen und Ausgaben vermitteln.

6 Landespersonal mit mehreren Personalnummern

Alle Einzelpläne des Landeshaushalts mit Personalausgaben

Im Personalverwaltungssystem SAP-HR ist es bisher nicht möglich, für Personen, die in mehreren Beschäftigungsverhältnissen zum Land stehen, einheitliche Personalnummern zu vergeben. Dies birgt Risiken u. a. in steuer-, sozialversicherungs- und zusatzversorgungsrechtlicher Hinsicht. Zudem entsteht administrativer Mehraufwand.

Das Ministerium erklärt, es seien umfangreiche Eingriffe in die Software notwendig, deren Umsetzung bisher noch nicht habe geklärt werden können. Der Softwarehersteller seinerseits verweist auf sein Geschäftsmodell, Standardsoftware zu vertreiben. Deshalb und wegen der Vielfalt der Fallkonstellationen sei es momentan nicht möglich, für Kunden mit mehrfach beschäftigten Personen eine softwaretechnische Unterstützung innerhalb der SAP-Standardlösung zu entwickeln. Auch seien zunächst die fachlichen Anforderungen von der Kundenseite zu formulieren.

Der Rechnungshof empfiehlt, zumindest ein Warnsystem auf Grundlage eindeutiger Identifikationsmerkmale einzuführen, um den Risiken begegnen zu können.

6.1 Ausgangslage

Seit etwa zehn Jahren setzt das Land das vom Unternehmen SAP SE für die Personalwirtschaft entwickelte Softwareprodukt SAP-HR (Human Resources) ein. Es ermöglicht sowohl die Verwaltung (mit den Bestandteilen Personaladministration, Organisationsmanagement, Zeitwirtschaft, Stellenwirtschaft, Personalbeschaffung und Personalkostenplanung) als auch die Abrechnung des Personals.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs stellte im Jahr 2010 fest, dass Personen mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen nicht unter einer Personalnummer geführt werden. Die exemplarisch auf das Staatliche Schulamt Kassel begrenzte Auswertung ergab zahlreiche Personalfälle mit jeweils mindestens zwei bis maximal sechs Personalnummern.

6.2 Prüfungsergebnisse

Verschiedene Personalnummern für Personen mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen können zu Fehlern z. B. bei der Versteuerung des Einkommens, bei Meldungen an die Sozialversicherungen, im Hinblick auf Nebentätigkeiten, Umfang der Arbeitszeit oder bei Fürsorgeleistungen führen. Der Rechnungshof hat deshalb das Ministerium um Stellungnahme gebeten.

Das Ministerium führt dazu aus, das Problem der mehrfachen Personalnummern sei kein spezifisches Problem eines einzelnen Softwareanbieters und sei seit Jahren, nicht nur in Hessen, bekannt. Bereits bei der Einführung der SAP-Software sei dieses Problem erkannt worden. Wie schon für die bis dahin in Hessen verwendeten Abrechnungssysteme sei eine Hilfslösung (Work around) eingerichtet worden, um mehrfache Personalnummern bearbeiten zu können, allerdings mit den vom Rechnungshof festgestellten Mehraufwänden und Mängeln.

Als Risikofelder der derzeitigen SAP-Anwendung, die zudem zusätzlichen Aufwand verursachen, bestätigt das Ministerium u. a. die Übertragung der Bruttobezüge, die Mitversteuerung, die Mitversicherung, die Zusatzversorgung, die Verbuchung in das Rechnungswesen, die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Pfändungen, Altersteilzeit, Bescheinigungen und unterschiedliche Laufzeiten der Beschäftigungsverhältnisse. Es entstehe manueller Pflege- und Abstimmungsaufwand. Das Ministerium sieht sich nicht in der Lage, auch nur schätzungsweise die Kosten zu beziffern, die durch die systembedingte Vergabe mehrerer Personalnummern entstehen.

Zur Auflösung der mehrfachen Personalnummern seien – so das Ministerium – umfangreiche und essenzielle Eingriffe in das Abrechnungssystem und in die Datenhaltung von SAP notwendig, deren Umsetzung mit der SAP SE bisher noch nicht habe geklärt werden können. Gemeinsam mit SAP SE werde weiterhin an technisch einfacheren und kostengünstigeren Lösungen gearbeitet. Die SAP SE sei wiederholt im Rahmen der Arbeit der Deutschsprachigen SAP-Anwendergruppe-Bund/Land (DSAG) gebeten worden, ihre Unterstützung zur Lösung des Problems zu priorisieren und weiter zu intensivieren.

Der Softwarehersteller SAP SE verweist auf sein Geschäftsmodell, Standardsoftware zu entwickeln und zu vertreiben. Deshalb und wegen der Vielfalt der kundenindividuellen Fallkonstellationen und fachlichen Lösungsansätze sei es momentan nicht möglich, für die deutschen SAP-Kunden mit mehrfach beschäftigten Personen eine softwaretechnische Unterstützung innerhalb der SAP-Standardlösung zu entwickeln. Auch handele es sich nicht um ein rein technisches Problem. Vielmehr seien die betriebswirtschaftlichen (Detail-)Anforderungen seitens der Kunden nicht geklärt. Aus Sicht von SAP seien als Voraussetzung zunächst konsolidierte und einheitliche fachliche Anforderungen von der betroffenen Kundenseite zu formulieren. Danach könnten Diskussionen zwischen den Kunden und SAP über Lösungsansätze und deren technische Umsetzung im System geführt werden.

6.3 Bewertung

Bisher konnten keine Lösungen gefunden werden, um sowohl die Risiken als auch den zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, die sich derzeit im System SAP-HR wegen der notwendigen Vergabe mehrerer Personalnummern bei Bediensteten mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen ergeben.

Der Rechnungshof hält es für unumgänglich, wenigstens ein Warnsystem einzuführen. Auf Grundlage eindeutiger Identifikationsmerkmale könnte – unter Beachtung insbesondere datenschutzrechtlicher Bestimmungen – dieser Personenkreis durch automatisierte Suchläufe ermittelt werden. Auf diese Weise ließen sich die notwendigen manuellen Prüfungshandlungen und Korrekturen besser vorbereiten und die Fehleranfälligkeiten vermindern.

Darüber hinaus wird empfohlen, sich weiterhin direkt mit SAP SE und über die SAP-Anwendergruppe DSAG um eine Lösung des Problems zu bemühen.

6.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Darlegungen des Rechnungshofs bestätigt und darauf hingewiesen, dass das Land gegenüber SAP SE seit Jahren auf eine grundlegende technische Lösung der Probleme, teilweise mit Unterstützung anderer SAP-Großanwender insbesondere im Bundes- und Länderbereich hinwirke. Es hat angekündigt, das Thema „Mehrfachbeschäftigungen“ im März 2016 erneut in der Bund/Länder-Unterarbeitsgruppe der DSAG zu erörtern, auch um die Unterstützung aus diesem Arbeitskreis weiterhin sicherzustellen.

Zur Vorbereitung dieser Initiative hat es angekündigt, die kritischen Fallkonstellationen zeitnah zu erheben und diese in einem zweiten Schritt einer rechtlichen Bewertung zu unterziehen. Aktuell seien übergreifende Auswertungen als Voraussetzung für das IT-gestützte Bemerkten von Mehrfachbeschäftigungen nur eingeschränkt zulässig.

Auf dieser fachlichen Grundlage plane das Ministerium ein Umsetzungsprojekt, in dem die Empfehlung des Rechnungshofs, ein Warnsystem zu realisieren, aufgenommen werden soll.

6.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Initiative, das beabsichtigte Umsetzungsprojekt und die Bereitschaft, das empfohlene Warnsystem zu realisieren. Er hält es in Anbetracht der seit Jahren erfolglosen Bemühungen für angezeigt, nun möglichst bald eine Lösung der Probleme zu erreichen, zumal auch SAP SE ein Warnsystem für technisch umsetzbar hält, wenn die Anforderungen und Rahmenbedingungen detailliert abgestimmt sind.

In diesem Zusammenhang bekräftigt der Rechnungshof seine Empfehlung aus dem Jahr 2012, ressortübergreifend zu evaluieren, ob und inwieweit die mit Einführung von SAP-HR verfolgten Ziele insbesondere im Hinblick auf Fragen der Wirtschaftlichkeit bislang erreicht wurden (vgl. Beitrag Nr. 26 zu den Bemerkungen 2012 des Hessischen Rechnungshofs).

7 Informationssicherheit mobiler IT-Geräte

Einzelpläne 01 bis 09 und 15

Die Informationssicherheit des Landes ist durch Anwendungsprogramme, sog. Apps, auf mobilen IT-Geräten gefährdet. Ein Großteil der überprüften Apps ist für einen Behördeneinsatz ungeeignet. Bei über 20 Prozent der Apps findet eine umfangreiche automatisierte Weiterleitung der Daten und des Nutzungsverhaltens an mindestens fünf Adressaten ohne Kenntnis der Nutzer statt.

Aus diesem Grund sind sicherheitsadäquate Schutzbedarfe festzustellen und ausschließlich freigegebene Programme zu verwenden. Durch technische Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass nur sichere Apps eingesetzt werden. Um diese Ziele zu erreichen, hält der Rechnungshof ressortübergreifende Regelungen und ein zentrales Informationssicherheitsmanagement für unerlässlich.

7.1 Ausgangslage

Die in der Hessischen Landesverwaltung eingesetzten IT-Systeme wurden in den vergangenen Jahren um mobile Geräte erweitert. Neben der Sprachkommunikation werden sie in allen Ressorts für Terminplanung, den Austausch von E-Mails sowie zur Informationsbeschaffung über das Internet verwendet.

Der Einsatz dieser Geräte birgt Risiken. Mit ihnen können

- sensible Daten gespeichert und verarbeitet werden,
- die Infrastrukturen der Dienststellen des Landes erreicht werden,
- Botnetze¹⁵⁹ Teile der landeseigenen Infrastruktur kompromittieren und

unberechtigte Personen Gesprächsinhalte abhören sowie auf Daten zugreifen und diese verändern.

¹⁵⁹ Als Botnetz wird ein Systemverbund bezeichnet, der von einer fernsteuerbaren Schadprogrammvariante befallen ist, einem sog. Bot. Die betroffenen Rechner werden vom Botnetz-Betreiber kontrolliert und gesteuert.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Schutzbedarf der mobilen Kommunikation und Datenverarbeitung

Im Jahr 2005 setzte die Hessische Landesregierung eine verbindliche Informationssicherheitsleitlinie in Kraft, die sie im Jahr 2010 weiterentwickelte. Die Leitlinie orientiert sich an den Grundschatzempfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und ist von den Ressorts umzusetzen.

Nach den Empfehlungen des BSI ist der Schutzbedarf festzustellen. Dabei müssen potenzielle Schäden z. B. durch unbefugten Zugriff, Verfälschung von Daten sowie Daten- oder Programmverlust betrachtet werden. Diese Feststellungen bilden die Grundlage für die Sicherheitskonzeption.

Für mobile Geräte richtet die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) Zugänge zur zentralen E-Mail-Plattform des Landes ein. Voraussetzung dafür ist, dass zuvor für den Nutzer der individuelle Schutzbedarf bestimmt wurde. Die HZD nutzt hierzu einen Antragsvordruck, der nur den Schutzbedarf der Stufe „normal“ vorsieht. Mit Unterzeichnung des Vordrucks verpflichtet sich der Nutzer, keine „vertraulichen Inhalte wie Nachrichten, Termine, Aufgaben und Kontaktinformationen“ zu versenden.

Die Prüfung ergab, dass in der Staatskanzlei und allen Ressorts mit Ausnahme des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) keine Schutzbedarfsfeststellungen vorlagen. Das HMUKLV hatte für den Bereich des Ministerbüros eine Schutzbedarfsfeststellung erstellt und dabei einen hohen Schutzbedarf für die Verfügbarkeit ermittelt.

Bestandteil der Schutzbedarfsfeststellungen sind auch Erklärungen der Nutzer, mit mobilen Endgeräten keine vertraulichen Inhalte (Schutzbedarf „normal“) zu versenden. In 35 Prozent der untersuchten Erklärungen stimmten die Nutzer der vorgegebenen Schutzbedarfsfeststellung „normal“ nicht zu. Ungeachtet dessen richtete die HZD Zugänge zur E-Mail Plattform ein.

7.2.2 Einführung von mobilen IT-Geräten weiterer Hersteller

Anfragen des Landtags und der Landesverwaltung, mobile Geräte weiterer Hersteller zusätzlich zu den bereits im Einsatz befindlichen einzusetzen, veranlassten das Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) Anfang 2011, die HZD mit der Evaluierung dieser Alternative zu beauftragen. Dabei sollten u. a. auch Aussagen zur Anbindung von privaten Endgeräten sowie zu zugelassenen Apps und zu Risiken getroffen werden.

Die HZD hielt den Einsatz von mobilen IT-Geräten weiterer Hersteller unter Beachtung von Einschränkungen für realisierbar. Sie empfahl beispielsweise nur dienstlich gestellte Geräte einzusetzen und keine Cloud-Dienste zu nutzen, weil die Datenhaltung nicht im Hoheitsbereich der Landesverwaltung läge. Für Apps sollte ein Blacklisting¹⁶⁰ eingeführt werden.

Mangels eines Auftrags durch die Landesbehörden führte die HZD keine ganzheitliche Sicherheitsbetrachtung aller Ressorts durch. Die Verantwortung, das Risiko, die Definition des Nutzungsumfangs und der Support für die Endgeräte sowie die juristischen Fragestellungen bezüglich der Apps verblieben damit bei den Dienststellen.

Die Installation von Apps war dem jeweiligen Nutzer überlassen. In einem Sicherheitsmerkblatt weist die HZD deshalb darauf hin, dass Apps auf mobilen Geräten die Gefahr der Installation von Schadsoftware (Malware) bergen. Grundsätzlich könnten Apps Internetverbindungen aufbauen und beliebige Daten versenden. Des Weiteren sei das Versenden von sensiblen personenbezogenen Daten nicht gestattet.

Im Juni 2014 verwaltete die HZD 205 Geräte eines Herstellers. Auf diesen befanden sich 2.691 verschiedene Apps.

Auf sechs Endgeräten waren Apps für Cloud-Dienste installiert. Diese Cloud-Dienste ermöglichen es den Nutzern, Daten auf außerhalb der Landesverwaltung betriebenen Servern zu speichern.

Das Fraunhofer-Institut für Sichere Informationstechnologie überprüfte im Auftrag des Rechnungshofs 856 der in der Landesverwaltung genutzten Apps. Es

¹⁶⁰ Internetzugriffe durch Apps, die verhindert werden sollen, können durch technische Unterstützung einer Schwarzen Liste blockiert werden.

stellte fest, dass knapp 65 Prozent davon nicht zu dienstlichen Zwecken in einer Behörde genutzt werden sollten. Zudem lassen über 20 Prozent der davon genutzten Apps eine umfangreiche automatisierte Weiterleitung von Daten und des Nutzungsverhaltens an mindestens fünf Adressaten ohne Kenntnis der Nutzer zu.

7.3 Bewertung

7.3.1 Schutzbedarf der mobilen Kommunikation und Datenverarbeitung

Der Rechnungshof hält es für sicherheitskritisch, dass die obersten Landesbehörden keine anwenderbezogenen Schutzbedarfsfeststellungen für mobile Endgeräte ermitteln.

Die pauschale Festsetzung des Schutzbedarfs auf „normal“ ist nicht geeignet, die tatsächlichen Sicherheitsanforderungen der Nutzer bedarfsgerecht abzubilden. Der Rechnungshof hält es für geboten, für alle Nutzer von mobilen Geräten sicherheitsadäquate Schutzbedarfe festzustellen und Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Durch die dienststellenbezogene Zuständigkeit für Informationssicherheit fehlt die Sicht auf die Gesamtarchitektur. Da in der Landesverwaltung die Informationssicherheitsstandards nicht einheitlich umgesetzt werden, wächst die Gefahr von Sicherheitsvorfällen. Die Einrichtung eines zentralen Informationssicherheitsmanagements ist erforderlich.

7.3.2 Einführung von mobilen IT-Geräten weiterer Hersteller

Die Untersuchung des Fraunhofer-Instituts für Sichere Informationstechnologie stützt die Auffassung des Rechnungshofs. Die Nutzer können die Informationssicherheit nicht individuell gewährleisten. Der Rechnungshof hält eine freie Installation von Apps durch die Nutzer mit dem Datenschutzrecht für unvereinbar. Es sollte eine Liste zulässiger Apps landesweit verbindlich vorgegeben werden (Whitelisting).

7.4 Stellungnahmen der Staatskanzlei und der Ministerien

Alle Ressorts einschließlich der Staatskanzlei waren in die Prüfung eingebunden. Nur das Kultusministerium (HKM), das Ministerium für Soziales und Integration (HMSI) sowie das HMdIS haben Stellung genommen.

Das HMdIS teilt mit, dass es die HZD bitten werde, mobile Endgeräte nur dann freizuschalten, wenn eine benutzerbezogene Schutzbedarfsfeststellung tatsächlich vorliege. Die sachgerechte Feststellung des Schutzbedarfs obliege immer der Daten verarbeitenden Stelle (Dienststelle). Für die Stufe „normal“ übersteigende Schutzbedarfe müsse der jeweilige Auftraggeber mit der HZD zusätzliche Schutzmaßnahmen vereinbaren oder auf die Nutzung der gemeinsamen Infrastruktur verzichten.

Das HMSI hält eine standardisierte Festlegung des Schutzbedarfs nicht für sachgerecht. Laut HKM könne die HZD einen höheren Schutzbedarf für die mobilen Geräte nicht umsetzen. Die als Grundlage mobiler Kommunikation notwendige IT-Infrastruktur sei dafür nicht geeignet. Deshalb führe ein erhöhter Schutzbedarf einzelner Anwender zu kaum lösbaren Problemen.

Das HKM befürwortet eine landesweite Konfiguration der mobilen Endgeräte und eine „Whitelist“ für zulässige Apps. Dies sollte auch für die Hausspitzen gelten. Das HMSI begrüßt wegen der unterschiedlichen Schutzbedürfnisse differenzierte Profile für Sicherheitseinstellungen und Apps. Ziel sollte eine Umsetzung in der gesamten Landesverwaltung bei mobilen Endgeräten sein. Das HMdIS teilt mit, dass es sich um eine mit den Ressorts abgestimmte und sachgerechte Regelung zur Installation und Nutzung von Apps bemühe.

7.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erwartet, dass der erforderliche Schutzbedarf für im Einsatz befindliche mobile Geräte – unabhängig vom Hersteller – festgestellt wird. Des Weiteren geht er davon aus, dass diese Geräte mit geprüften und sicherheitsunbedenklichen Programmen ausgestattet werden. Es ist sicherzustellen, dass nicht die Nutzer, sondern ausschließlich die zuständigen IT-Stellen Programme (Apps) installieren können. Bereits freigeschaltete Nutzer sollten überprüft werden.

Um eine einheitliche Verfahrensweise sicherzustellen, hält er ressort-übergreifende Regelungen und ein zentrales Informationssicherheitsmanagement für notwendig.

Einzelplan 01:

Hessischer Landtag

8 Vorbemerkung zum Einzelplan 01

8.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Einzelplan 01 weist die Einnahmen und Ausgaben des Landesparlaments und seiner Verwaltung aus (Kapitel 01 01). Derzeit besteht der Hessische Landtag aus 110 Abgeordneten.

Rechtsstellung und Aufgaben des Landtags sind im Wesentlichen in der Landesverfassung festgelegt. Seine Organisation und Arbeitsweise regelt der Landtag im Einzelnen durch seine Geschäftsordnung. 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 nach der Verfassung und der Geschäftsordnung dem Landtagspräsidenten, der hierbei mit dem Präsidium zusammenwirkt; für den Bereich des Landtags vertritt der Landtagspräsident das Land Hessen. Er bedient sich zur Erledigung der Verwaltungsangelegenheiten der Kanzlei des Landtags als oberster Landesbehörde.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte ist eine eigene unabhängige oberste Landesbehörde. Er ist formal dem Hessischen Landtag zugeordnet. Seine Einnahmen und Ausgaben werden im Kapitel 01 03 ausgewiesen.

8.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 8–1 enthält die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014.

Übersicht Einzelplan 01	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	2,2	1,9	1,8	1,7	2,1	–0,1	–6,2	–4,0
darunter:								
Eigene Einnahmen	1,6	1,7	1,6	1,5	1,9	0,0	–2,2	18,8
Sonstige Einnahmen*	0,6	0,1	0,3	0,2	0,2	–0,1	–30,2	–61,0
Ausgaben	54,9	52,6	56,4	55,5	57,2	–0,9	–1,6	4,2
darunter:								
Personalausgaben	37,6	36,2	38,5	37,4	37,1	–1,0	–2,7	–1,3
Sachausgaben	6,4	5,7	7,0	6,3	7,7	–0,7	–10,2	19,6
Sonstige Ausgaben**	10,9	10,7	10,9	11,8	12,5	0,9	8,1	14,0
Zuschuss (Unterdeckung)	–52,7	–50,8	–54,5	–53,8	–55,1	0,8	–1,4	4,5

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus Übertragungseinnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 8–1: Übersicht Einzelplan 01

Die Soll-Einnahmen sind im Zeitraum 2013 bis 2015 um 0,1 Mio. Euro (4,0 Prozent) gesunken, die Soll-Ausgaben um 2,3 Mio. Euro (4,2 Prozent) gestiegen.

Im Jahr 2014 lagen die Ist-Einnahmen mit 1,7 Mio. Euro (einschließlich eigene Einnahmen in Höhe von 1,5 Mio. Euro) um 6,2 Prozent unter den Soll-Einnahmen von 1,8 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben in Höhe von 55,5 Mio. Euro unterschritten die Soll-Ausgaben mit 56,4 Mio. Euro um 1,6 Prozent.

Die Soll-Einnahmen für das Jahr 2015 entsprechen annähernd den Ist-Einnahmen des Jahres 2014, während die Soll-Ausgaben des Jahres 2015 um 1,7 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2014 liegen.

8.3 Personalentwicklung

Tabelle 8–2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich:

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	121,5	121,5	124,5	2,5
Beamte auf Widerruf	–	–	–	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	115,5	113,5	113,5	–1,7
Gesamt	237,0	235,0	238,0	0,4

Tabelle 8–2: Personal 2013 bis 2015

In den Jahren 2013 bis 2015 erhöhte sich der Personalhaushalt um eine Planstelle/Stelle (0,4 Prozent).

8.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Landtags

Tabelle 8–3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 der zum Geschäftsbereich des Hessischen Landtags gehörenden Behörden:

Behörden im Einzelplan 01	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessischer Landtag	1,7	51,4	191,5
Hessischer Datenschutzbeauftragter	0,0	4,1	43,5
Gesamt	1,7	55,5	235,0

Tabelle 8–3: Behörden im Einzelplan 01

Bei allen Behörden des Geschäftsbereichs besteht ein Zuschussbedarf.

8.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2014 entfielen im Geschäftsbereich des Hessischen Landtags 67,5 Prozent der Ausgaben auf Personal. Weitere Ausgabenschwerpunkte bildeten Übertragungsausgaben¹⁶¹ (16,6 Prozent) und Sachausgaben (11,3 Prozent). Sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) und besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) lagen zusammengefasst bei 4,6 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2014.

¹⁶¹ Überwiegend Mittel nach Maßgabe des Fraktionsgesetzes, des Parteiengesetzes und des Landtagswahlgesetzes.

Die Personalausgaben setzten sich im Jahr 2014 aus den Aufwendungen für Abgeordnete (25,0 Mio. Euro), aus den Bezügen und Nebenleistungen der Beamten und Richter (6,2 Mio. Euro) sowie den Entgelten der Arbeitnehmer (6,2 Mio. Euro) zusammen.

8.6 Prüfungen

Der Rechnungshof prüft im Geschäftsbereich des Hessischen Landtags insbesondere die Rechnungslegung der Fraktionen. Seine jährlich stattfindenden Prüfungen aller Fraktionen erstrecken sich auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach dem Hessischen Fraktionsgesetz wie Personalgestellung, Überlassung von Räumen sowie Sach- und Dienstleistungen durch den Landtag und sonstige Mittel zur Deckung des Bedarfs, deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird. Die Prüfungen stellen sicher, dass mit den Mitteln keine Parteien finanziert werden. Die Erforderlichkeit der politischen Aufgaben wird nicht untersucht.

Der Präsident des Landtags veröffentlicht die geprüften Rechnungen der Fraktionen mit dem Prüfungsergebnis des Rechnungshofs.

Einzelplan 02:

Hessischer Ministerpräsident

9 Vorbemerkung zum Einzelplan 02

9.1 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. Im Einzelnen ergeben sich die Verantwortlichkeiten der Staatskanzlei und der Landesvertretung aus dem Beschluss der Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 18. März 2014. Sie umfassen auch den Bereich Europa, der ab dem Haushaltsjahr 2014 von dem Hessischen Ministerium der Justiz auf die Staatskanzlei übergegangen ist.

Unmittelbar nachgeordnet sind

- das Hessische Statistische Landesamt
- die Hessische Landeszentrale für politische Bildung.

9.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 9–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus.

Übersicht Einzelplan 02	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	2,9	3,9	2,5	3,6	2,6	1,1	42,4	–7,9
darunter:								
Eigene Einnahmen	1,5	2,1	1,9	2,8	1,9	0,9	47,5	28,1
Sonstige Einnahmen*	1,4	1,8	0,6	0,8	0,8	0,2	26,8	–45,5
Ausgaben	79,2	68,6	86,1	74,7	83,8	–11,4	–13,3	5,8
darunter:								
Personalausgaben	34,9	35,1	38,3	38,0	40,4	–0,2	–0,7	15,7
Sachausgaben	16,4	15,5	19,8	19,9	25,0	0,1	0,7	52,3
Sonstige Ausgaben**	27,8	18,1	28,0	16,7	18,4	–11,3	–40,4	–34,0
Zuschuss (Unterdeckung)	–76,3	–64,7	–83,6	–71,0	–81,1	12,5	–15,0	6,4

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus Übertragungseinnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 9–1: Übersicht Einzelplan 02

Während die Soll-Einnahmen in diesem Zeitraum um 0,2 Mio. Euro (7,9 Prozent) gesunken sind, stiegen die Soll-Ausgaben um 4,6 Mio. Euro (5,8 Prozent).

Im Jahr 2014 lagen die Ist-Einnahmen in Höhe von 3,6 Mio. Euro um 42,4 Prozent über den Soll-Einnahmen in Höhe von 2,5 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben in Höhe von 74,7 Mio. Euro unterschritten die Soll-Ausgaben in Höhe von 86,1 Mio. Euro um 13,3 Prozent.

Die Soll-Einnahmen für das Jahr 2015 unterschreiten die Ist-Einnahmen des Jahres 2014 um 1,0 Mio. Euro. Hingegen liegen die Soll-Ausgaben um 9,1 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2014. Der Anstieg der Ausgaben ist auf die Feierlichkeiten zum Tag der Deutschen Einheit zurückzuführen.

9.3 Personalentwicklung

Tabelle 9–2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich:

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	189,0	237,0	237,5	25,7
Beamte auf Widerruf	–	–	–	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	424,0	430,5	418	–1,4
Gesamt	613,0	667,5	655,5	6,9

Tabelle 9–2: Personal 2013 bis 2015

In den Jahren 2013 bis 2015 erhöhte sich die Anzahl der Planstellen/Stellen um 42,5 Planstellen/Stellen (6,9 Prozent). Wesentlich hierfür ist der Übergang der Zuständigkeit für den Bereich Europa ab dem Haushaltsjahr 2014 auf die Staatskanzlei.

9.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten

Tabelle 9–3 zeigt für das Jahr 2014 die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie das Personal-Soll der zum Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten gehörenden Behörden.

Behörden im Einzelplan 02	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessischer Ministerpräsident und Staatskanzlei	0,9	28,4	277,0
Hessische Landesvertretung	0,6	4,0	46,0
Hessisches Statistisches Landesamt	2,0	27,5	317,0
Hessische Landeszentrale für politische Bildung	0,1	4,4	27,5
Gesamt	3,5	64,3	667,5

Tabelle 9–3: Behörden im Einzelplan 02

9.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2014 entfielen im Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten 50,9 Prozent der Ausgaben auf die Personalausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte bildeten die Sachausgaben (26,7 Prozent) und die Übertragungsausgaben (9,9 Prozent). Die sonstigen Investitionsausgaben (Haupt-

gruppe 8) und die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) lagen zusammengefasst bei 12,5 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2014.

Die Personalausgaben setzten sich im Jahr 2014 aus den Bezügen des Ministerpräsidenten, der Ministerinnen und Minister (0,5 Mio. Euro), den Bezügen und Nebenleistungen der Beamten und Richter (10,8 Mio. Euro) sowie den Entgelten der Arbeitnehmer (26,5 Mio. Euro) zusammen.

9.6 Prüfungen

Der Hessische Rechnungshof prüft im Geschäftsbereich insbesondere die Jahresrechnung über die Verwendung der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens. Diese Prüfung obliegt nur dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs. Seine Erklärung bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (siehe Anlage).

Des Weiteren untersuchte er die Organisation der Informationssicherheit in der Hessischen Staatskanzlei (vgl. Beitrag Nr. 10)

10 Organisation der Informationssicherheit in der Hessischen Staatskanzlei

Die Informationssicherheit ist für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung von besonderer Bedeutung. Aus diesem Grund empfiehlt der Rechnungshof eine sicherheitstechnische Betrachtung aller betriebenen Anwendungen und Systeme. Fehlende IT-Sicherheitskonzepte sollten möglichst schnell erstellt und begonnene Konzepte fertiggestellt werden.

Im Zuge der laufenden Standardisierung und Konsolidierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung hält der Rechnungshof die Errichtung eines landesweiten Informationssicherheitsmanagements für erforderlich.

Die Staatskanzlei hat bereits zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit eingeleitet. Es besteht jedoch noch Handlungsbedarf.

Sie hat für 70 Prozent ihrer IT-Anwendungen Schutzbedarfe festgelegt. Für die in nachgeordneten Dienststellen betriebenen Systeme liegen nur unvollständige oder keine Informationssicherheitskonzepte vor. Dies hält der Rechnungshof für sicherheitskritisch.

Die Staatskanzlei beabsichtigt, den Empfehlungen nachzukommen und weitere Maßnahmen zu ergreifen.

10.1 Ausgangslage

Die Landesverwaltung in Hessen nutzt die Informationstechnologie in hohem Maße. Dies setzt elektronische Kommunikationsmedien und IT-Verfahren voraus, die sicher und zuverlässig arbeiten.

Die hessischen Sicherheitsstandards orientieren sich über die Informationssicherheitsleitlinie¹⁶² an den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

¹⁶² Vgl. Informationssicherheitsleitlinie für die Hessische Landesverwaltung vom 6. Januar 2010, StAnz. 4/2010, S. 166

Grundlage für die Sicherheitskonzeption ist die genaue Kenntnis der Informationen, Prozesse und der unterstützenden technischen Systeme. Hierfür sind alle IT-Systeme und Verfahren zu erfassen und lückenlos in einer Strukturanalyse zu betrachten. Ohne diese Analyse fehlt den Verantwortlichen eine vollständige und ordnungsgemäße Beschreibung der IT-Infrastruktur. IT-Strategien können so nicht geplant und umgesetzt werden. Notfallpläne müssen auf verlässlichen Informationen beruhen und Risiken seriös abgeschätzt und minimiert werden. Potenzielle Sicherheitslücken bilden Einfallstore für Hackerangriffe oder Schadsoftware.

Auf Landesebene wurde der Arbeitskreis für die IT-Sicherheitsbeauftragten der Ressorts (AK IT-Sicherheit) eingerichtet. Dieser soll das Vorgehen in der Landesverwaltung zur IT-Sicherheit koordinieren und Handlungsempfehlungen bei Sicherheitsvorfällen aussprechen. Die Informationssicherheitsleitlinie legt zudem fest, dass die für die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen erforderlichen Ressourcen und Investitionsmittel bereitzustellen sind.

Im März 2013 beschloss der IT-Planungsrat als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik eine eigene Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung einschließlich eines Umsetzungsplans. In diesen Dokumenten wurden dem Bund und den Ländern zeitliche und organisatorische Ziele sowie die Einrichtung eines Landes-IT-Sicherheitsbeauftragten bis März 2018 vorgegeben. Auf diese Weise soll bundesweit ein verbindliches Mindestniveau in der Informationssicherheit in den Dienststellen des Bundes und der Länder erreicht werden.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Strukturanalyse für die Erstellung eines Informationssicherheitskonzepts

Die Staatskanzlei nahm für die von ihr genutzten IT-Anwendungen und -Systeme eine Strukturanalyse vor und erstellte ein Sicherheitskonzept. Im Oktober 2013 dokumentierte sie

- 29 IT-Anwendungen,
- 39 IT-Systeme,
- drei Netze,

- ein Gebäude und
- zehn Räume.

Detaillierte Beschreibungen der eingesetzten IT-Systeme wie Hersteller, IP-Adresse usw. sowie der vorhandenen netzwerktechnischen Kommunikationsbeziehungen wurden nicht vorgenommen. Das Informationssicherheitskonzept enthielt keine Verweise auf weitere technische Dokumente zur Beschreibung der IT-Systeme. Für 21 IT-Anwendungen (70 Prozent) stellte die Staatskanzlei den Schutzbedarf fest. Hierzu wurden für die Anwendungen und die verarbeiteten Informationen die zu erwartenden Schäden betrachtet, die bei einer Beeinträchtigung von Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit entstehen können.

Einzelne Leistungen aus dem Produkt „HessenPC“, wie das Zentrale E-Mail-System des Landes oder das Dokumentenmanagementsystem HeDok, wurden als IT-Anwendungen erfasst.

Andere IT-Anwendungen wie „Microsoft SharePoint“, „Hessenportal“ oder „Meta Directory Hessen“, die Bestandteile des Produktes „HessenPC“ sind und von den Dienststellen des Landes genutzt werden, waren nicht Gegenstand der Strukturanalyse.

Insgesamt war die Strukturanalyse damit nicht vollständig.

10.2.2 Informationssicherheitsmanagement im nachgeordneten Bereich

Die Staatskanzlei begann Ende des Jahres 2013, ein Informationssicherheitskonzept für die Landesvertretung in Berlin zu erstellen.

Im Hessischen Statistischen Landesamt gab es

- ein „Generisches IT-Sicherheitskonzept“ für den Zensus 2011 vom Statistischen Bundesamt,
- eine Sicherheitskonzeption für zwei von sieben Abteilungen und
- ein „generisches Informationssicherheitskonzept“ aus dem sogenannten Statistikverbund, der aus dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern besteht.

Die Hessische Landeszentrale für politische Bildung übertrug das Informationssicherheitsmanagement aus wirtschaftlichen und personellen Gründen der Staatskanzlei. Nach Auskunft des IT-Sicherheitsbeauftragten der Staatskanzlei lagen für die Landeszentrale keine Informationssicherheitskonzepte vor.

Der Personalbedarf für die Wahrnehmung der Aufgaben von IT-Sicherheitsbeauftragten wurde weder in der Staatskanzlei noch im nachgeordneten Bereich ermittelt. Weiterhin wurden keine Stellenbewertungen vorgenommen.

10.3 Bewertung

Die lückenhafte Betrachtung der eingesetzten IT-Anwendungen und -Systeme bei der Strukturanalyse führt zu einer unvollständigen Sicherheitskonzeption. Für nicht analysierte Verfahren und Systeme können keine strukturierten Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, alle IT-Anwendungen und -Systeme zeitnah einer Strukturanalyse zuzuführen.

Die Sicherheitskonzepte für Dienststellen im nachgeordneten Bereich sollten zeitnah erstellt oder fertiggestellt werden.

Die Informationssicherheit ist für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung von grundlegender Bedeutung. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein zentrales und ressortübergreifendes Informationssicherheitsmanagement einzurichten. Nur durch eine zentrale Organisation kann beim Eintreten eines Sicherheitsvorfalls zeitintensiver Abstimmungsbedarf vermieden werden.

Ohne die erforderlichen vollständigen Sicherheitskonzepte liegt ein Verstoß gegen die geltenden Sicherheitsstandards vor.

10.4 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei teilt mit, sie sehe die Erstellung von Sicherheitskonzepten für den gesamten nachgeordneten Bereich als erforderlich an. Sie setze sich in Zusammenarbeit mit der HZD und dem IT-Sicherheitsgremium der Landesverwaltung für eine pragmatische Umsetzung der BSI-Vorgaben ein.

Ferner stimmt sie der Empfehlung des Rechnungshofs zu, die eingesetzten IT-Anwendungen und -Systeme ganzheitlich zu erfassen und einer Strukturanalyse zu unterziehen. Die Staatskanzlei beabsichtigt, den „risikogewichteten“ Ansatz für IT-Anwendungen und -Systeme mit „hohem“ und „sehr hohem“ Schutzbedarf möglichst bald umzusetzen. Aufgrund einer pragmatischen Prioritätensetzung sei dieser bislang noch nicht realisiert.

Die Personal- und Ressourcenbedarfsberechnung für den Bereich Informationssicherheit strebt die Staatskanzlei an.

10.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof befürwortet die von der Staatskanzlei eingeleiteten Maßnahmen zur Erstellung einer BSI-konformen IT-Sicherheitskonzeption. Er geht davon aus, dass die Strukturen im IT-Bereich nunmehr vollständig analysiert werden, um das IT-Sicherheitskonzept zu vervollständigen. Die angestrebte Personal- und Ressourcenbedarfsberechnung sollte zeitnah vorgenommen und die ermittelten personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden.

Des Weiteren sollten die folgenden empfohlenen Maßnahmen ebenfalls zeitnah umgesetzt werden:

- Erweiterung der Schutzbedarfsfeststellungen auf alle IT-Anwendungen und -Systeme,
- Absicherung der IT-Anwendungen und -Systeme mit erhöhtem Schutzbedarf einschließlich einer Risikoanalyse sowie
- Erstellung von Sicherheitskonzepten im nachgeordneten Bereich.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Staatskanzlei, die Sachverhalte im Arbeitskreis IT-Sicherheit zu erörtern und abzustimmen.

Darüber hinaus hält er es für erforderlich, die Zuständigkeit für die Erstellung einer angemessenen Informationssicherheitskonzeption für die zentralen IT-Anwendungen und IT-Systeme des Landes sowie das Management der Informationssicherheit bei der HZD an einer zentralen Stelle zu organisieren. Nur auf diese Weise können die Probleme der Informationssicherheit einheitlich ressortübergreifend gelöst werden.

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

11 Vorbemerkung zum Einzelplan 03

11.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium des Innern und für Sport ist zuständig für die polizeiliche Kriminalprävention und -repression, die Sportförderung, den Brand- und Katastrophenschutz, die zivile Verteidigung und kommunale Angelegenheiten. Einen weiteren Schwerpunkt bilden neben Grundsatzfragen der allgemeinen Verwaltungs- und Behördenorganisation sowie der Verwaltungsautomation (E-Government) alle Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung.

Der Geschäftsbereich gliedert sich in die Abschnitte Verwaltung und Polizei. Der Abschnitt Verwaltung umfasst das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen, die Hessische Bezügestelle sowie die Regierungspräsidien in Darmstadt, Gießen und Kassel. Des Weiteren nimmt das Ressort die Fachaufsicht über die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, die Hessische Landesfeuerwehrschule und die Hessische Beamtenkrankenkasse wahr. Zum Abschnitt Polizei zählen das Präsidium der Hessischen Bereitschaftspolizei und vier Bereitschaftspolizeiabteilungen, vier Wasserschutzpolizeistationen, jeweils eine Hubschrauber- und Reiterstaffel, das Hessische Landeskriminalamt, das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung, sieben Polizeipräsidien sowie die Polizeiakademie in Hessen.

Das Ministerium übt die Staatsaufsicht über die Stadt Frankfurt am Main, die Landeshauptstadt Wiesbaden, den Regionalverband FrankfurtRheinMain, den Landeswohlfahrtsverband Hessen, den Hessischen Verwaltungsschulverband, die Kommunalen Zusatzversorgungskassen, die Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck, die Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau und die Versorgungskasse für Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände aus.

11.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 11–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus. Sie

verdeutlicht, dass im betrachteten Dreijahreszeitraum die Soll-Einnahmen sowie die Soll-Ausgaben um 11,8 Prozent stiegen. Der Zuschuss wuchs in diesem Zeitraum ebenfalls um 11,8 Prozent auf 1.602,1 Mio. Euro an.

Die Haushaltsansätze des Jahres 2014 wurden im Einnahmenbereich um 16,9 Mio. Euro (3,2 Prozent) und im Ausgabenbereich um 65,3 Mio. Euro (3,3 Prozent) überschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 1.491,3 Mio. Euro.

Übersicht Einzelplan 03	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist - Soll	Veränderung Soll 2015 - 2013	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro							%
Einnahmen	557,2	546,2	532,3	549,2	622,8	16,9	3,2	11,8
darunter:								
Vermögenswirksame und besondere Finanzierungsein- nahmen	407,1	401,2	393,9	402,1	483,7	8,3	2,1	18,8
Sonstige Einnahmen*	150,1	144,9	138,4	147,1	139,1	8,7	6,3	−7,3
Ausgaben	1.990,6	1.988,2	1.975,2	2.040,5	2.224,9	65,3	3,3	11,8
darunter:								
Personalausgaben	1.020,3	1.034,3	1.026,3	1.069,8	1.094,8	43,6	4,2	7,3
Sachausgaben	402,3	387,9	406,9	405,9	474,6	−1,0	−0,2	18,0
Sonstige Ausgaben**	568,1	566,0	542,0	564,8	655,6	22,7	4,2	15,4
Zuschuss (Unterdeckung)	−1.433,5	−1.442,0	−1.442,9	−1.491,3	−1.602,1	−48,4	3,4	11,8

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 11–1: Übersicht Einzelplan 03

11.3 Personalentwicklung

Die Entwicklung im Personalbereich verdeutlicht Tabelle 11–2. Der Einzelplan 03 umfasste mit 24.354,5 Planstellen/Stellen im Jahr 2014 15,8 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Planstellen/Stellen.

Der Zuwachs der Jahre 2013 bis 2015 betrug insgesamt 0,9 Prozent (222 Planstellen/Stellen). Die Anzahl der Planstellen für Beamte und Richter stieg um 1,2 Prozent, die der Stellen für Tarifbeschäftigte blieb nahezu unverändert.

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2013 – 2015
	2013	2014	2015	%
Beamte und Richter	17.484,5	17.446,0	17.701,0	1,2
Beamte auf Widerruf	1.687,0	1.686,0	1.686,0	–0,1
Tarifbeschäftigte	5.280,0	5.222,5	5.286,5	0,1
Gesamt	24.451,5	24.354,5	24.673,5	0,9%

Tabelle 11–2: Personal 2013 bis 2015

11.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport

Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden sind aus Tabelle 11–3 ersichtlich:

Behörden im Einzelplan 03	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	83,6	174,6	544,5
Landesamt für Verfassungsschutz Hessen	0,4	18,0	260,5
Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung	1,2	18,3	160,5
Regierungspräsidium Darmstadt	116,5	124,5	1.662,0
Regierungspräsidium Gießen	138,2	143,7	1.723,5
Regierungspräsidium Kassel	157,6	162,1	1.092,5
Hessische Bezügestelle	24,5	27,0	425,5
Hessische Landesfeuerweherschule	1,8	14,0	94,0
Polizeibehörden	20,2	1.325,0	18.391,5
Gesamt	544,0	2.007,2	24.354,5

Tabelle 11–3: Behörden im Einzelplan 03

Die Regierungspräsidien und die Hessische Bezügestelle konnten ein in Einnahmen und Ausgaben annähernd ausgeglichenes Ergebnis vorweisen, weil sie sich als Dienstleister für andere Behörden größtenteils über zwischenbehördliche Verrechnungen finanzieren. Bei den anderen Behörden des Geschäftsbereichs bestand ein erheblicher Zuschussbedarf.

11.5 Haushaltsstruktur

Im Geschäftsbereich des Ministeriums entfielen 52,4 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. besondere Finanzierungsausgaben (20,4 Prozent) und Sachausgaben (19,9 Prozent) bildeten weitere Ausgabenschwerpunkte.

Bauausgaben (Hauptgruppe 7) und sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) lagen zusammengefasst bei 4,2 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2014. Die Übertragungsausgaben betrugen 3,1 Prozent.

Der größte Anteil der Personalausgaben entfiel mit 792,2 Mio. Euro (74,1 Prozent) auf die Polizeibehörden. Im Zeitraum 2013 bis 2015 erhöhten sich die Planstellen/Stellen dieses Bereiches um 142 Planstellen/Stellen (0,8 Prozent). Die dafür veranschlagten Personalausgaben erhöhten sich um 49,8 Mio. Euro (6,6 Prozent).

11.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im vergangenen Jahr schwerpunktmäßig die Kommunale Finanzaufsicht bei den Regierungspräsidien, Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei Behörden der Inneren Landesverwaltung und der Polizei und die Förderung des Deutschen Feuerwehr-Museums. Feststellungen und Empfehlungen hat er in drei Beiträgen (siehe Nr. 12, 13 und 14) aufgenommen.

12 Kommunale Finanzaufsicht bei den Regierungspräsidien

Kapitel 03 01

Einige Kommunen hatten hohe Rücklagen gebildet. Gleichwohl genehmigten ihnen die Regierungspräsidien grundsätzlich ohne weitere Prüfung der wirtschaftlichsten Finanzierungsart Investitionskredite.

Landkreise verzichteten bei nicht ausgeglichenen ordentlichen Ergebnissen auf die gebotene Anhebung der Kreis- und Schulumlage. Dadurch entgingen ihnen Einnahmen in Höhe von 38,6 Mio. Euro. Die Regierungspräsidien sollten zukünftig entsprechende Anhebungen durchsetzen.

Die in der Regel nicht fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzungen durch Kommunen und Landkreise sowie die zumeist langen Bearbeitungsdauern bei den Regierungspräsidien führten in die vorläufige Haushaltsführung. Deshalb sollten die Beteiligten eine Verkürzung ihrer Verfahren anstreben. Zudem sollte das Ministerium seinen Finanzplanungserlass früher veröffentlichen, weil dieser eine Voraussetzung für den Beschluss der Haushaltssatzung darstellt.

12.1 Ausgangslage

Die Regierungspräsidien üben als Aufsichtsbehörde die Finanzaufsicht über die Landkreise sowie die kreisfreien Städte und die Sonderstatusstädte aus.¹⁶³

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel untersuchte der Rechnungshof stichprobenartig die Finanzaufsicht durch die Regierungspräsidien über die Landkreise und Sonderstatusstädte des Nichtschuttschirmbereichs.

In die Prüfung waren einbezogen:

- **Regierungspräsidium Darmstadt:** Hochtaunuskreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Main-Taunus-Kreis sowie die Stadt Bad Homburg v. d. Höhe,

¹⁶³ Über die Städte Wiesbaden und Frankfurt am Main übt das Ministerium als Aufsichtsbehörde die Finanzaufsicht aus.

- **Regierungspräsidium Gießen:** die Städte Marburg und Wetzlar,
- **Regierungspräsidium Kassel:** Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg sowie die Stadt Fulda.

Diese Prüfung schließt inhaltlich an die Prüfungen „Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen“ sowie „Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die Landräte betreffen“ an. Beide Prüfungen fanden Eingang in die Bemerkungen 2014.¹⁶⁴

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Bearbeitungsdauer und vorläufige Haushaltsführung

Den Regierungspräsidien obliegt die Genehmigung des Höchstbetrags der Kassenkredite, der Investitionskredite und der Verpflichtungsermächtigungen. Die Bearbeitungsdauer für die von ihnen zu erteilenden Genehmigungen schwankte zwischen 29 und 115 Arbeitstagen. Zudem legten die kommunalen Körperschaften ihre Haushaltssatzungen den Regierungspräsidien regelmäßig nicht fristgerecht vor.¹⁶⁵ Eine Voraussetzung für den Beschluss der Haushaltssatzung ist der Finanzplanungserlass des Ministeriums. Dieser wird regelmäßig im Oktober oder November herausgegeben. Sämtliche in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften befanden sich in allen Jahren des Prüfungszeitraums in der vorläufigen Haushaltsführung. Diese ist mit erheblichen Einschränkungen der kommunalen Finanzhoheit verbunden. So dürfen im Wesentlichen nur noch die finanziellen Leistungen erbracht werden, zu denen Kommunen rechtlich verpflichtet oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Die vorläufige Haushaltsführung dauerte zwischen 15 und 163 Arbeitstagen.

12.2.2 Aufsichtliche Verwaltungsakte

Die Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel richteten aufsichtliche Genehmigungen des „Haushalts“ oder des „Haushaltsplans“ an kommunale Körperschaften. Solche Genehmigungen sind gesetzlich nicht vorgesehen.

¹⁶⁴ Bemerkungen 2014, Landtagsdrucksache 19/1809, S. 153 ff. sowie S. 163 ff.

¹⁶⁵ Ausgehend vom Beschluss der Haushaltssatzung betrug der Zeitraum bis zu deren Zuleitung an das Regierungspräsidium bei einer kommunalen Körperschaft bis zu 50 Arbeitstage.

Bei Verwaltungsakten des Regierungspräsidiums Gießen, die mit Nebenbestimmungen versehen waren, war nicht immer erkennbar, um welche Art von Nebenbestimmung – Auflage oder Bedingung¹⁶⁶ – es sich handelte.

Bei Verwaltungsakten des Regierungspräsidiums Darmstadt war aus ihrer Formulierung nicht erkennbar, ob es sich bei den jeweiligen Beifügungen um rechtlich verbindliche Nebenbestimmungen oder um unverbindliche Empfehlungen handelte.

12.2.3 Investitionskredite

Die Städte Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda und Marburg hatten hohe Rücklagen gebildet. Alle in die Prüfung einbezogenen Regierungspräsidien genehmigten gleichwohl Investitionskredite. Eine Prüfung, ob der Investitionskredit die wirtschaftlichste Finanzierungsart war oder die Inanspruchnahme der Rücklage wirtschaftlicher gewesen wäre, nahmen die Regierungspräsidien grundsätzlich nicht vor.

12.2.4 Kreis- und Schulumlage

Das Regierungspräsidium in Kassel setzte eine Anhebung der Kreis- und Schulumlage bei den in die Prüfung einbezogenen Landkreisen trotz negativer ordentlicher Ergebnisse nicht durch. Die Konsolidierungsleitlinie (Ziffer 14) verlangt eine Kreis- und Schulumlage in Höhe von 58 Prozent. Hätten die Landkreise ihre Umlagen demgemäß bemessen, hätten sie Mehreinnahmen in Höhe von 38,6 Mio. Euro erzielt.

12.2.5 Jahresabschlüsse

Die kommunalen Körperschaften stellten die Jahresabschlüsse in der Regel nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen auf (vgl. § 112 Abs. 9 HGO). Aus den aufsichtlichen Haushaltsakten war ein Hinwirken der Regierungspräsidien auf eine der gesetzlichen Frist entsprechende Aufstellung der Jahresabschlüsse

¹⁶⁶ Auflagen ergänzen Verwaltungsakte durch eine eigene Sachregelung. Sie enthalten ein Gebot oder ein Verbot. Sie sind daher nicht nur – wie die Bedingung – Bestandteil eines Verwaltungsakts, sondern eine zusätzliche Verpflichtung und daher selbst Verwaltungsakt. Demgegenüber bestimmen Bedingungen den zeitlichen Geltungsbereich des Verwaltungsakts. Sie machen den Beginn oder das Ende der Wirksamkeit des Verwaltungsakts von einem bestimmten Ereignis abhängig, dessen Eintritt ungewiss ist. In der Verwaltungspraxis bedeutsam ist die exakte Unterscheidung zwischen Auflagen und Bedingungen wegen der unterschiedlichen Rechtswirkungen und des unterschiedlichen Rechtsschutzes.

nur in wenigen Fällen erkennbar. Die Regierungspräsidien machten von ihren aufsichtlichen Befugnissen keinen Gebrauch. So hätten sie beispielsweise die kommunalen Körperschaften zur fristgerechten Aufstellung ihrer Jahresabschlüsse förmlich anweisen können (vgl. § 139 HGO).

12.2.6 Aktenführung

Die Regierungspräsidien führten Papierakten für die ihrer Aufsicht unterstehenden kommunalen Körperschaften. Eine Paginierung war in keiner Akte vorhanden. Zwei Regierungspräsidien legten Schriftstücke und E-Mails teilweise ohne die dazugehörigen Anlagen und nicht chronologisch ab.

12.3 Bewertung

12.3.1 Bearbeitungsdauer und vorläufige Haushaltsführung

Die in der Regel nicht fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzungen durch Kommunen und Landkreise sowie die zumeist langen Bearbeitungsdauern bei den Regierungspräsidien führten in die vorläufige Haushaltsführung. Da diese mit erheblichen Einschränkungen der kommunalen Finanzautonomie verbunden ist, sollten die Beteiligten eine Verkürzung ihrer Verfahren anstreben. Zudem sollte das Ministerium seinen Finanzplanungserlass früher veröffentlichen, weil dieser eine Voraussetzung für den Beschluss der Haushaltssatzung darstellt.

Kommunale Körperschaften sollten beschlossene Haushaltssatzungen den Aufsichtsbehörden unverzüglich zuleiten. Zudem sollte das Ministerium darauf hinwirken, dass sich die Bearbeitungszeiten in den Regierungspräsidien an den kürzesten Bearbeitungszeiten orientieren. Schließlich sollte das Ministerium seinen Finanzplanungserlass künftig früher veröffentlichen. Der bisherige Veröffentlichungszeitpunkt erschwert es den kommunalen Körperschaften erheblich, die von der Gemeindevertretung zu beschließende Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen, wie dies § 97 Abs. 4 HGO verlangt.

12.3.2 Aufsichtliche Verwaltungsakte

Die Hessische Gemeindeordnung kennt keine aufsichtliche Genehmigung des Haushalts oder des Haushaltsplans. Sie kennt folglich auch keine diesbezügli-

chen Auflagen. Weder für entsprechende Genehmigungen noch für hierauf bezogene Auflagen besteht eine Rechtsgrundlage.

Bei Verwaltungsakten mit Nebenbestimmungen muss für den Empfänger erkennbar sein, um welche Nebenbestimmung es sich handelt, weil unterschiedliche Nebenbestimmungen unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich ziehen. Ebenso ist für den Empfänger von entscheidender Bedeutung, ob die Aufsichtsbehörde rechtlich verbindliche Nebenbestimmungen verfügt oder lediglich unverbindliche Empfehlungen ausspricht.

Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, gegenüber den Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel darauf hinzuwirken, dass diese nur solche Verwaltungsakte erlassen, für die eine Rechtsgrundlage besteht. Zudem sollte die Art der Nebenbestimmung stets eindeutig benannt werden. Rechtlich unverbindliche Empfehlungen sollten als solche erkennbar sein.

12.3.3 Investitionskredite

Kredite dürfen nur dann aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (vgl. § 93 Abs. 3 HGO). Wirtschaftlich zweckmäßig wäre die Aufnahme eines Kredits dann, wenn ansonsten Kapitalbestände wie Rücklagen eingesetzt werden müssten, die zu einem höheren Zinssatz angelegt und deshalb vor Ablauf des Anlagezeitraums nicht verfügbar sind.

Die Regierungspräsidien, denen die Genehmigung des Gesamtbetrags der Investitionskredite obliegt, sollten künftig prüfen, ob eine Kreditaufnahme wirtschaftlich zweckmäßig ist, oder ob die kommunalen Körperschaften Rücklagen einsetzen können.

12.3.4 Kreis- und Schulumlage

Die Festsetzung einer höheren Kreis- und Schulumlage durch die Landkreise hätte zu einer Verbesserung des ordentlichen Ergebnisses geführt. Der Rechnungshof bittet das Ministerium, bei den Regierungspräsidien darauf hinzuwirken, die Anhebung der Kreis- und Schulumlage gegenüber den kommunalen Körperschaften durchzusetzen, falls das ordentliche Ergebnis negativ ist bzw. Altfehlbeträge bestehen.

12.3.5 Jahresabschlüsse

Die fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses soll dazu dienen, alle mit den kommunalen Finanzen Befassten über die tatsächliche kommunale Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zu informieren. Die nach wie vor regelmäßig verspätete Aufstellung der Jahresabschlüsse widerspricht den gesetzlichen Vorgaben. Mögliche Transparenz- und Steuervorteile der Doppik sind damit weder für kommunale Körperschaften noch für Aufsichtsbehörden nutzbar. Das Ministerium sollte daher über die Regierungspräsidien auf die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse durch die kommunalen Körperschaften hinwirken.

12.3.6 Aktenführung

Fehlende E-Mails und E-Mail-Anlagen sind Aspekte unvollständiger Aktenführung – auch im Sinne des Erlasses zur Aktenführung in den Dienststellen des Landes Hessen (Aktenführungserlass – AfE). Daneben führte die nicht vorhandene Paginierung der Akten dazu, dass deren Vollständigkeit nicht geprüft werden konnte. Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, in seinem nachgeordneten Bereich die Prüffähigkeit der Akten durch Vollständigkeit der Schriftstücke sicherzustellen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Ministeriums sollte den Kommunen nicht nur an einer rechtzeitigen Vorlage der Haushaltssatzungen nach Beschlussfassung gelegen sein, sondern auch an genehmigungsfähigen und qualitativ beanstandungslosen Satzungen und Begleitunterlagen. Die langen Bearbeitungszeiten bei den Regierungspräsidien lägen vor allem an nicht vollständigen oder unzureichenden Unterlagen der Kommunen. Sofern erhebliche Verzögerungen festgestellt würden, wirke das Ministerium darauf hin, dass das Haushaltsgenehmigungsverfahren nach kurzer Bearbeitungsdauer abgeschlossen werde.

Der Finanzplanungserlass könne wegen der engen Verbindung einiger Daten zum Landeshaushalt nicht früher bekannt gegeben werden, dies gelte beispielsweise für die Entwicklung der Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Hinsichtlich der durch das Regierungspräsidium Kassel nicht durchgesetzten Anhebung der Kreis- und Schulumlage auf 58 Prozent teilt das Ministerium mit, dass das Regierungspräsidium im Interesse vieler konsolidierungsbedürftiger Gemeinden hierauf verzichtet habe. Das Regierungspräsidium habe zudem mit den betroffenen Landkreisen bereits im Jahr 2012 Absprachen getroffen, den Haushaltsausgleich bis 2015 zu erreichen. Diese Strategie sei erfolgreich gewesen.

Im Rahmen der Neubekanntgabe der Konsolidierungsleitlinie strebe das Ministerium an, den Kommunalaufsichtsbehörden einheitliche Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen. Auch solle ein datenbankbasiertes Kennzahlenset mit verschiedenen Parametern zur Abbildung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune geschaffen werden. Auf dieser Grundlage seien die Aufsichtsbehörden bei Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune in der Lage, geeignete Verfügungen treffen zu können.

Die konsequente Anwendung der Erlasse durch die Aufsichtsbehörden hat nach Einschätzung des Ministeriums zu einem spürbaren Abbau der Rückstände bei den Jahresabschlüssen geführt.

Eine „unmittelbare“ Rechtspflicht zur Paginierung der Akten entnimmt das Ministerium dem Aktenführungserlass nicht.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Bearbeitungsdauern der Haushaltssatzungen zu verkürzen sind. Er sieht hier die Aufsichtsbehörden im Rahmen ihrer präventiven Funktion ebenso in der Pflicht wie die Kommunen, die Vollständigkeit der Haushaltssatzung und begleitender Unterlagen bereits zu Beginn des Genehmigungsprozesses sicherzustellen. Soweit das Ministerium die Auffassung vertritt, der Finanzplanungserlass könne wegen der Verbindung einiger Daten zum Landeshaushalt nicht früher – als im Herbst – bekanntgegeben werden, ändert dies nichts an der gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen aus § 97 Abs. 4 HGO, ihre Haushaltssatzungen bis spätestens zum 30. November eines jeden Jahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Haushaltsausgleich bei einigen Landkreisen im Regierungsbezirk Kassel ohne Anhebung der Kreis- und Schulum-

lage erreicht werden konnte. Gleichwohl weist er darauf hin, dass ein Haushaltsausgleich, ein geringeres Haushaltsdefizit oder ein Abbau alter Fehlbeträge bereits in früheren Jahren hätte erreicht werden können. Hierfür hätte die Aufsichtsbehörde im Sinne der Konsolidierungsleitlinie auf eine Anhebung der Kreis- und Schulumlage auf 58 Prozent drängen sollen. Im Unterschied zu Landkreisen haben Kommunen vielfältige Möglichkeiten, ihre Einnahmen durch Anhebung kommunaler Abgaben zu erhöhen.

Der Rechnungshof erkennt an, dass ein Abbau der Rückstände bei den Jahresabschlüssen gelungen ist. Er sieht jedoch nach wie vor Handlungsbedarf, um eine fristgerechte Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen gemäß der HGO zu erreichen.

13 Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei Behörden der Inneren Landesverwaltung und der Polizei

Kapitel 03 01 und 03 81

Die Behörden der Inneren Landesverwaltung und der Polizei sollten ihre Anstrengungen zur Korruptionsprävention erhöhen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, darauf hinzuwirken, dass Führungskräfte ihre Dienst- und Fachaufsicht intensivieren. Die Internen Revisionen sollten grundsätzlich als Stabsstellen ausgestaltet werden, um ihre Unabhängigkeit zu stärken. Das Ministerium sollte schließlich auf die flächendeckende Entwicklung von Gefährdungskatastern hinwirken.

13.1 Ausgangslage

Im Jahr 1995 beschloss die ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“.¹⁶⁷ Dieses Konzept umfasst einen Katalog mit Maßnahmen und Empfehlungen zur Korruptionsprävention. Die IMK misst insbesondere der Sensibilisierung und Fortbildung, der Dienst- und Fachaufsicht, den Organisationsstrukturen, den Gefährdungskatastern sowie der systematischen Rotation betroffener Bediensteter erhebliche Bedeutung bei. Die Prüfung diene dem Ziel festzustellen, ob diese Empfehlungen der IMK durch das Ministerium und von ausgewählten Behörden seines Geschäftsbereichs inzwischen umgesetzt wurden.

Die Erhebungen des Rechnungshofs begannen am 12. Mai 2014. Am 19. Mai 2014 veröffentlichte das Ministerium seinen „Erlass zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport“.¹⁶⁸ Die vorgefundenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention konnte der Rechnungshof daher nicht am Maßstab des Erlasses

¹⁶⁷ Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption, vorgelegt gemäß Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder vom 18./19. Mai 1995 durch den Arbeitskreis VI – Verwaltungsorganisation, Aus- und Fortbildung sowie Öffentliches Dienstrecht – unter Einbeziehung des Arbeitskreises II – Innere Sicherheit, im Folgenden als „IMK-Beschluss“ bezeichnet.

¹⁶⁸ StAnz. 21/2014, S. 453 ff. sowie Korrigendum in StAnz. 23/2014, S. 482. Der Hessische Rechnungshof hat diesen Erlass geprüft, vgl. Bemerkungen 2014, S. 171–174.

messen. Davon unabhängig sieht er die Korruptionsprävention als Daueraufgabe der Verwaltung an.

In die Prüfung einbezogen war zum einen die Innere Landesverwaltung. Erhebungsbetroffene Stellen waren neben dem Ministerium die Regierungspräsidien und die Hessische Landesfeuerwehrschule (HLFS). Zum anderen wurden Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei der Polizei untersucht. Erhebungsbetroffene Stellen waren hierfür – neben dem Ministerium – das Hessische Landeskriminalamt, das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV), das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium sowie die Polizeipräsidien Frankfurt, Westhessen und Nordhessen.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Sensibilisierung und Fortbildung

Die IMK betonte die überragende Bedeutung, die der Sensibilisierung der Bediensteten für Korruptionsproblematiken zukomme. Insbesondere sei nach allen vorliegenden Untersuchungen das Problembewusstsein der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung über die Grauzonen der Korruption noch nicht hinreichend ausgebildet.

Die Teilnahme am elektronischen Lernprogramm „Korruptionsprävention des Landes Hessen“ war lediglich beim Regierungspräsidium Darmstadt für alle Bediensteten verpflichtend.

Das PTLV hatte im Jahr 2012 eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in Kraft gesetzt. Drei der sechs geprüften Polizeibehörden (Hessisches Landeskriminalamt, Polizeipräsidium Frankfurt, Polizeipräsidium Nordhessen) gaben an, das Thema Korruption mit den Mitarbeitern in Dienstbesprechungen erörtert zu haben, andere verwiesen auf Schulungen oder sonstige Maßnahmen. Zwei Polizeibehörden (Hessisches Bereitschaftspolizei-Präsidium, Polizeipräsidium Frankfurt) verwiesen darauf, dass es sich bei dem überwiegenden Teil der Bediensteten um Polizeivollzugsbeamte handle und diesen somit das Strafgesetzbuch bekannt sei.

13.2.2 Dienst- und Fachaufsicht

Die IMK hob den Nutzen der Dienst- und Fachaufsicht für die Korruptionsprävention hervor. Die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht bezeichnete sie als „eine Kernaufgabe für Vorgesetzte und übergeordnete Behörden“.

In den untersuchten Behörden der Inneren Landesverwaltung wurden Führungskräfte allenfalls ansatzweise zur verstärkten Dienst- und Fachaufsicht angehalten und qualifiziert.

Das PTLV schulte seine Führungskräfte in den korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen hinsichtlich der Ausübung von Dienst- und Fachaufsicht gezielt. Alle geprüften Polizeibehörden gaben an, dass die Führungskräfte im Rahmen von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Mitarbeiterbesprechungen qualifiziert worden seien. Die Interne Revision des Hessischen Landeskriminalamts wies im Zuge ihrer Beratungs- und Prüfungstätigkeiten die Führungskräfte auf eine verstärkte Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht hin. Die Führungskräfte wurden zudem durch spezielle Aus- und Fortbildungen qualifiziert.

13.2.3 Organisationsstrukturen

Die IMK empfahl die Bestellung von „Korruptionsbeauftragten“. Sie riet zudem, „Innenrevisionen“ auf- oder auszubauen und betonte dabei die Notwendigkeit unabhängigen Handelns. Sie beklagte das Fehlen von Organisationseinheiten, denen die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung federführend zugewiesen ist.

Nicht alle erhebungsbetroffenen Stellen der Inneren Landesverwaltung hatten die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention im Intranet und im behördlichen Internetauftritt benannt:

	Intranet	Internet	Mitarbeiterbrief
Regierungspräsidium Darmstadt	X		
Regierungspräsidium Gießen	X	X	X
Regierungspräsidium Kassel	X		X
Hessische Landesfeuerwehrschule			X

Tabelle 13–1: Veröffentlichung Ansprechpersonen für Korruptionsprävention

Beim Regierungspräsidium Darmstadt war für die Entgegennahme behördeninterner Verdachtsäußerungen die „Antikorruptionsbeauftragte“ Ansprechperson, wohingegen externe Verdachtsäußerungen von Bürgern an die „Bürgerbeauftragte“ zu richten waren. Diese vom Rechnungshof bemängelte, gesplittete Zuständigkeit hat das Regierungspräsidium im Zuge der Prüfung korrigiert. Aus dem Internetauftritt des Regierungspräsidiums Darmstadt ging überdies nicht hervor, dass die „Bürgerbeauftragte“ Ansprechperson für Korruptionsverdachtsfälle war. Die Prüfung zeigte, dass die erhebungsbetroffenen Stellen Interne Revisionen eingerichtet hatten. Bei den Regierungspräsidien war die Interne Revision jeweils in die Zentralabteilung eingebunden. Allein bei der Hessischen Landesfeuerwehrschule war die Interne Revision als Stabsstelle organisiert.

Das PTLV hatte die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention benannt und im Intranet veröffentlicht. Bis auf das Polizeipräsidium Nordhessen hatten alle geprüften Polizeibehörden zum Zeitpunkt der Erhebungen eine Ansprechperson für Korruptionsprävention benannt. Bei den erhebungsbetroffenen Polizeibehörden war die Interne Revision als Stabsstelle eingerichtet.

13.2.4 Gefährdungskataster

Die IMK empfahl Maßnahmen für korruptionsgefährdete Bereiche. Dies setzt voraus, diese Bereiche durch entsprechende Gefährdungskataster zu bestimmen.

Die Regierungspräsidien Darmstadt und Gießen hatten Gefährdungskataster erstellt. Diese Regierungspräsidien handelten damit bereits im Vorfeld des vom Ministerium veröffentlichten Erlasses.

Das PTLV hatte schon vor Jahren ein Gefährdungskataster entwickelt. Alle anderen geprüften Polizeibehörden waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht tätig geworden.

13.2.5 Rotation

Die IMK forderte, dass in korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereichen Verwendungszeiten von Mitarbeitern festgelegt werden, sodass ein Wechsel in der Besetzung korruptionsgefährdeter Positionen erfolgt. Sie gab zu bedenken, dass eine systematische Rotation in besonders korruptionsgefährdeten

Bereichen mit Augenmaß betrieben werden müsse, damit die fach-, sach- und ortskundige Aufgabenerledigung gewährleistet bleibe.

Alle erhebungs betroffenen Stellen der Inneren Landesverwaltung verzichteten auf eine systematische Rotation unter dem Aspekt der Korruptionsprävention. Unabhängig davon förderte und praktizierte das Ministerium Rotationen als Personalentwicklungsmaßnahmen entsprechend dem Rahmenkonzept in der hessischen Landesverwaltung vom 27. Oktober 2009. Weder das Ministerium noch die Regierungspräsidien und die Hessische Landesfeuerwehrschule hatten dokumentiert, warum sie auf systematische Rotationen verzichteten.

Im Bereich der Polizei hatte allein das PTLV die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bestimmt und die Rotation systematisch als Maßnahme der Korruptionsbekämpfung eingesetzt. Die übrigen erhebungs betroffenen Stellen verzichteten hierauf.

13.3 Bewertung

13.3.1 Sensibilisierung und Fortbildung

Der Rechnungshof bewertet positiv, dass beim Regierungspräsidium Darmstadt die Teilnahme am elektronischen Lernprogramm Korruptionsprävention des Landes Hessen für alle Bediensteten verpflichtend war. Das Ministerium sollte darauf hinwirken, dass die Bediensteten zur wiederholenden Teilnahme an diesem Programm verpflichtet werden. So ist auch die dem Grunde nach vergleichbare Schulung nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz in einem dreijährigen Turnus zu wiederholen. Den anderen erhebungs betroffenen Stellen sollte das Ministerium aufgeben, dem Beispiel des Regierungspräsidiums Darmstadt zu folgen und die Teilnahme am elektronischen Lernprogramm ebenfalls als wiederkehrende Verpflichtung aufzuerlegen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das PTLV im Jahr 2012 eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in Kraft gesetzt hat. Zugleich bittet er das Ministerium sicherzustellen, dass künftig bei allen nachgeordneten Polizeibehörden Dienstbesprechungen zur Korruptionsprävention stattfinden und dokumentiert werden. Zwei Polizeibehörden verweisen darauf, dass es sich bei dem überwiegenden Teil der Bediensteten um Polizeivollzugsbeamte handele, denen somit das Strafgesetzbuch bekannt sei. Dies

vermag fortlaufende Sensibilisierungen für das Thema Korruptionsprävention aber nicht zu ersetzen. Der Rechnungshof empfiehlt, alle Bediensteten zu verpflichten, beispielsweise an dem von der Zentralen Fortbildung zur Verfügung gestellten E-Learning-Programm „Korruptionsprävention für die hessische Landesverwaltung“ wiederkehrend teilzunehmen. Für besonders korruptionsgefährdete Bereiche sollten zusätzliche Fortbildungsangebote eröffnet werden und die Teilnahme verpflichtend sein.

13.3.2 Dienst- und Fachaufsicht

Das Ministerium sollte darauf hinwirken, dass Führungskräfte ihre Dienst- und Fachaufsicht intensivieren.

Der Rechnungshof begrüßt das Engagement der Polizeibehörden und empfiehlt, gezielte Fortbildungen künftig vor dem Hintergrund der überwiegend noch zu erstellenden Gefährdungskataster vorzunehmen.

13.3.3 Organisationsstrukturen

Der Rechnungshof erkennt an, dass beim Regierungspräsidium Darmstadt die unterschiedlichen Zuständigkeiten bei internen oder externen Verdachtsäußerungen nicht mehr bestehen. Er hält es für geboten, dass sämtliche Verdachtsäußerungen in die Zuständigkeit einer Ansprechperson fallen, die über das erforderliche Fachwissen verfügt. So können Reibungs- und Informationsdefizite eher vermieden werden. Das Ministerium sollte sicherstellen, dass in allen Behörden seines Geschäftsbereichs die Ansprechpersonen im Intranet benannt werden. Zudem hält er entsprechende Mitarbeiterbriefe für ein gut geeignetes Informationsmittel. Schließlich sollten die Ansprechpersonen über den Internetauftritt der Behörde auch gegenüber den Bürgern benannt werden.

Die Unabhängigkeit der Internen Revision ist eine wesentliche Voraussetzung für ihre effektive Aufgabenwahrnehmung. Zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit sollte die Interne Revision grundsätzlich als Stabsstelle organisiert werden. Damit ginge ein direktes Vortragsrecht gegenüber der Behördenleitung einher.

Der Rechnungshof bittet das Ministerium ebenso sicherzustellen, dass in allen nachgeordneten Polizeibehörden die Ansprechpersonen in Intranet und Inter-

net benannt werden. Er begrüßt, dass bei den erhebungsbetroffenen Polizeibehörden die Interne Revision als Stabsstelle eingerichtet wurde.

13.3.4 Gefährdungskataster

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium im Übrigen, auf die Entwicklung von Gefährdungskatastern hinzuwirken und die Regierungspräsidien Darmstadt und Gießen anzuhalten, ihre Gefährdungskataster auf Grundlage des Erlasses zu prüfen und gegebenenfalls fortzuentwickeln.

Anzuerkennen ist, dass das PTLV bereits ein Gefährdungskataster erstellt hat. Zu beanstanden ist jedoch, dass alle anderen geprüften Polizeibehörden zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht tätig geworden waren. Der Rechnungshof fordert das Ministerium deshalb auf, bei den Polizeibehörden darauf hinzuwirken, dass diese zeitnah ihre Gefährdungskataster entwickeln. Dabei sollten sie sich an den Vorgaben des Erlasses zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 3. Februar 2014 orientieren. Er empfiehlt, die für die Korruptionsprävention zuständige Organisationseinheit federführend als untersuchende Stelle zu bestimmen.

13.3.5 Rotation

Zunächst stehen das Ministerium und die Behörden seines Geschäftsbereichs – mit Ausnahme des PTLV – vor der Aufgabe, die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche zu bestimmen. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Verpflichtung zur systematischen Rotation unter dem Aspekt der Korruptionsprävention. So, wie Demokratiekosten anerkannt sind, sind gleichermaßen solche Kosten anzuerkennen, die im Dienste einer integren Verwaltung entstehen. Aus gewichtigen Gründen kann der Verzicht auf eine systematische Rotation im Einzelfall vertretbar sein. Dann sollten die Gründe jedoch dokumentiert werden.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium beabsichtigt, entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs im Rahmen der Prüfung „Regelungen zur Korruptionsprävention“¹⁶⁹, den

¹⁶⁹ Bemerkungen 2014, S. 171 ff.

Erlass einer landesweiten Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung zu initiieren. Der diesbezügliche Entwurf des Ministeriums enthalte eine Verpflichtung für alle Beschäftigten des Landes zur Fortbildung durch ein bereits bestehendes elektronisches Fortbildungsprogramm. Die Teilnahme an diesem Programm solle in angemessenen Zeiträumen – mindestens alle drei Jahre – wiederholt werden. Für Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sowie deren Dienstvorgesetzte und Ansprechpersonen für Korruptionsprävention sollen nach dem Erlassentwurf zudem separate Fortbildungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung angeboten und durchgeführt werden. Die Teilnahme an diesen Fortbildungen solle verpflichtend sein.

Eine weitere Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifend, solle in dem Erlass der Dienst- und Fachaufsicht sowie der Führungsverantwortung verstärkt Gewicht beigemessen werden. Im Rahmen der Präsenzveranstaltungen solle zudem durch zielgerichtete Schulungen das Problembewusstsein für die Gefahren der Korruption und deren Abwehr gestärkt werden. Für Dienstvorgesetzte sei beabsichtigt, die Wahrnehmung einer systematischen Dienst- und Fachaufsicht als Führungsinstrument in die Fortbildung einzubeziehen.

Die Anregung des Rechnungshofs, die Ansprechperson für Korruptionsprävention sowohl im Intranet als auch gegenüber den Bürgern im Internetauftritt der Behörden des Geschäftsbereichs bekannt zu geben, werde aufgegriffen.

Das Ministerium folgt weiterhin der Empfehlung des Rechnungshofs, auf die Erstellung bzw. die Aktualisierung von Gefährdungskatastern hinzuwirken. Zudem merkt es an, dass beim Regierungspräsidium Darmstadt das Gefährdungskataster inzwischen überarbeitet worden ist.

Das Erfordernis der Rotation als Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung sei dem Ministerium durchaus bewusst. Deshalb seien auch entsprechende Regelungen in den Erlass zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in seinem Geschäftsbereich aufgenommen worden. Sie seien zudem Gegenstand des Entwurfs der ressortübergreifenden Richtlinie. Weiter führt das Ministerium aus, dass demnach von einer Rotation nur in besonders begründeten Ausnahmefällen abgesehen werden könne, wobei die Gründe hierfür zu dokumentieren seien.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seinen Empfehlungen zu folgen. Hinsichtlich der ressortübergreifenden Richtlinie zur Korruptionsprävention verweist er auf den Beschluss des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (UFV) vom 16. September 2015. Darin begrüßt auch der UFV die Absicht des Ministeriums, einen für die gesamte Landesverwaltung geltenden Erlass zu schaffen. Auch nach Auffassung des UFV sollten dabei bloße Außenkontakte wie z. B. bei Polizeivollzugsbeamten nicht genügen, um eine besondere Korruptionsgefährdung zu bejahen.

14 Förderverfahren Deutsches Feuerwehr-Museum

Kapitel 03 19

Bei der Förderung des Deutschen Feuerwehr-Museums in Fulda wurden grundlegende zuwendungsrechtliche Vorgaben nicht oder nur unzureichend beachtet.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Einhaltung zuwendungsrechtlicher Vorschriften sichergestellt wird. Das Ministerium sollte in diesem Zusammenhang das erhebliche Landesinteresse an der Förderung dokumentieren und ein Konzept zu seiner Umsetzung vorlegen.

14.1 Ausgangslage

Das Deutsche Feuerwehr-Museum in Fulda (DFM) zeigt die Geschichte des Brandschutzes als Sondergebiet der Technikgeschichte und als Bestandteil der Zeit-, Kultur- und Sozialgeschichte. Träger ist ein gemeinnütziger Verein mit der Bezeichnung „Deutsches Feuerwehr-Museum e. V.“ (Trägerverein). Das Land ist Mitglied dieses im Jahr 1965 gegründeten Vereins und satzungsgemäß in dessen Vorstand vertreten. Vereinszweck ist die Förderung von Kunst und Kultur, der insbesondere durch die Einrichtung und Unterhaltung des Deutschen Feuerwehr-Museums verwirklicht wird.

Der Trägerverein finanziert sich und das Museum im Wesentlichen aus Eigenmitteln und aus finanziellen Unterstützungen der Stadt Fulda, des Deutschen Feuerwehrverbands¹⁷⁰ sowie Zuwendungen des Landes. Für Baumaßnahmen konnten, letztmals im Jahr 2009, auch Fördermittel anderer Länder akquiriert werden.

Die geprüften Landesmittel wurden neben dem Mitgliedsbeitrag durch jährliche institutionelle Zuwendungen, zuletzt in Höhe von 50.000 Euro, sowie im Rahmen von Projektförderungen gewährt. In den Haushaltsjahren 1997 bis 2014 wurden insgesamt über 800.000 Euro institutionelle Fördermittel für die Unterhaltung des Museums bereitgestellt.

¹⁷⁰ Der Deutsche Feuerwehrverband e. V. (DFV) ist der Fachverband der deutschen Feuerwehren. Er vertritt als Dachorganisation die Interessen der 16 Landesfeuerwehrverbände sowie der Bundesgruppen der Werkfeuerwehr und der Berufsfeuerwehr.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Mitgliedsbeitrag

Das Land zahlte ohne rechtliche Verpflichtung das Dreifache des nach der Satzung des Trägervereins geschuldeten Mitgliedsbeitrags in Höhe von jährlich 200 Euro.

14.2.2 Grundlagen der Förderung

Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Das Ministerium hat bislang ein solches erhebliches Landesinteresse nicht dokumentiert. Im Zuge der Prüfung verwies es erstmals darauf, dass das DFM einen wichtigen Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit der Feuerwehren darstelle. Zudem werbe es sehr nachhaltig für das Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Organisationssystem Feuerwehr. Deshalb stehe im DFM nicht nur die „alte Technik“ im Fokus, sondern gleichermaßen auch deren Außenwirkung als effektive Werbung für ein ehrenamtliches Engagement der Bürgerinnen und Bürger in den Freiwilligen Feuerwehren.

Ein Konzept zur Umsetzung dieses Interesses wurde bisher nicht entwickelt. Dementsprechend gab es keine Vorgaben für den Vertreter des Landes im Vorstand.

Auf der Grundlage einer Evaluierung hessischer Förderprogramme durch die Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung legte die Landesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 5. September 2006 unter anderem fest, dass die institutionelle Förderung des DFM mittelfristig reduziert werden solle. Dieser Beschluss wurde bisher weder umgesetzt, noch wurde eine Konzeption zur Umsetzung entwickelt.

14.2.3 Anforderungen an Zuwendungen

Bei der Bewilligung von Zuwendungen wurden formale und inhaltliche Regelungen des Zuwendungsrechts nicht beachtet. Die nachfolgende Auflistung ist beispielhaft:

- Die vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Antragsunterlagen und Verwendungsnachweise reichten teilweise nicht aus, die Entscheidungen ordnungsgemäß zu dokumentieren. Bewilligungsentscheidungen und die diesbezüglichen Begründungen wurden nur unvollständig dokumentiert, so beispielsweise bei der Bemessung der Projektzuwendungen. Das Ministerium forderte notwendige ergänzende Angaben und Unterlagen, wie zum Beispiel bei Abweichungen der nachgewiesenen von den beantragten Beschaffungen, nicht nach. Die vorgefundenen Unterlagen waren deshalb mangels Nachvollziehbarkeit nur eingeschränkt prüffähig.
- Insbesondere bei Projektförderungen wurden die Vorgaben zur Zweckbestimmung der Zuwendung nicht ausreichend definiert.
- Bei der Bemessung der institutionellen Zuwendung wurden Rücklagen des Zuwendungsempfängers nicht berücksichtigt.
- In den Zuwendungsbescheiden waren keine Regelungen zur Zweckbindungsfrist der mit Fördermitteln beschafften Güter enthalten.
- Die mit Fördermitteln beschafften Güter wurden nicht inventarisiert.
- Einschränkungen des Trägervereins hinsichtlich des Abschlusses freiwilliger Versicherungen wegen institutioneller Förderungen, die unter anderem in Abhängigkeit von der Höhe des Anteils öffentlicher Finanzierungsmittel bestehen, wurden nicht beachtet und vom Ministerium nicht überprüft.
- Die im Rahmen der Projektförderungen gewährten Beträge entsprachen jeweils den geplanten Gesamtausgaben für die Maßnahmen.
- Die Zuwendungen für die Projektförderungen wurden als „Festbetragsfinanzierung in Höhe bis zu ... Euro“ bewilligt, obwohl die vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) bei Festbetragsfinanzierungen keine Begrenzung auf einen Höchstbetrag vorsehen.

14.3 Bewertung

Der Rechnungshof erwartet, dass zuwendungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden. So hat das Ministerium bezüglich der Gewährung von Zuwendungen vordringlich zu prüfen und ggf. zu dokumentieren, dass ein erhebli-

ches Landesinteresse an der Gewährung der Zuwendung besteht (vgl. § 23 LHO). Dieser Nachweis sollte in der Zuwendungsakte geführt werden. Soweit das Ministerium nunmehr im Zuge der Prüfung auf die Öffentlichkeitsarbeit und die Gewinnung von Feuerwehrynachwuchs verweist, vermag der Rechnungshof dies nachzuvollziehen, da der Brandschutz eine öffentliche Aufgabe darstellt. Er bittet jedoch, dies künftig auch in der Zuwendungsakte zu dokumentieren.

Bezüglich der konzeptionellen Umsetzung des erheblichen Landesinteresses gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass beispielsweise die Effektivität der Zuwendung unter dem Gesichtspunkt der Nachwuchsgewinnung kaum verifizierbar sein dürfte. Aus seiner Sicht deuten die allgemein rückläufigen Zahlen bei den Angehörigen der Feuerwehren eher darauf hin, dass die Zuwendungen an das DFM kaum geeignet sind, um tatsächlich Nachwuchs für die Feuerwehren zu gewinnen. Das Ministerium sollte dies bei der Entwicklung der konzeptionellen Umsetzung in seine Überlegungen einbeziehen.

Künftige Beitragszahlungen sollte es auf die satzungsgemäß vorgesehene Höhe beschränken.

Die Entsendung von Vertretern des Landes als Zuwendungsgeber in den Vorstand des Trägervereins ist wegen möglicher Interessenkollisionen zu hinterfragen. Sofern sie beibehalten wird, sollte sie sich am Konzept zur Umsetzung des Landesinteresses orientieren.

Zuwendungen sollen grundsätzlich zur Teilfinanzierung gewährt werden. Die Vollfinanzierung soll nur in Ausnahmefällen erfolgen und zwar dann, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zwecks kein oder ein nur geringes wirtschaftliches Interesse hat, das gegenüber dem Landesinteresse nicht ins Gewicht fällt. Entsprechendes gilt, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist.

Da in den geprüften Fällen auch wirtschaftliche Interessen des Zuwendungsempfängers oder Dritter naheliegend sind, sieht der Rechnungshof die Voraussetzungen für Vollfinanzierungen nicht als gegeben an. Der Zuwendungsempfänger sollte, wie gegebenenfalls auch interessierte Dritte, daher einen angemessenen Eigenanteil tragen. Finanzielle Eigenbeteiligungen des Zu-

wendungsempfängers lassen insbesondere auch eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel erwarten.

Die Finanzierungsarten sind abschließend geregelt (VV Nr. 2 zu § 44 LHO). Erweiterungen oder Abwandlungen der dort vorgesehenen Finanzierungsarten sind daher unzulässig. Die Festbetragsfinanzierung ist eine Unterart der Teilfinanzierung. Die VV-LHO sehen bei der Festbetragsfinanzierung keine Begrenzung auf einen Höchstbetrag vor. Das Ministerium sollte dies zukünftig berücksichtigen. Alternativ wäre der zu gewährende Festbetrag so zu bemessen, dass die Finanzierung der Maßnahme gesichert, aber eine Überzahlung nahezu ausgeschlossen werden kann. Dies setzt verlässliche Entscheidungsgrundlagen voraus.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium ordnet das DFM als einen wichtigen Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit der Feuerwehren ein. Die Beteiligung anderer Bundesländer sei zumindest ein Indiz dafür, dass auch diese das DFM als ein für den Brandschutz und die Nachwuchswerbung wichtiges Instrument einschätzen. Allerdings sei die Mitarbeit in einer Freiwilligen Feuerwehr nicht nur von einem Faktor, wie einem Museumsbesuch oder einer anderen einzelnen Maßnahme, abhängig zu machen.

Die von der Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung vorgegebene Reduzierung der institutionellen Förderung sei jährlich geprüft worden und habe regelmäßig ergeben, dass diese nur unter mittelfristiger Gefährdung des Bestands des Museums möglich wäre.

Durch seine geborene Mitgliedschaft im Vorstand des Trägervereins habe das Land seine Interessen eingebracht und Einfluss auf die Entwicklung des Museums genommen. Eine Interessenkollision bei der in den Vorstand entsandten Person wegen gleichzeitiger Gewährung von Zuwendungen könne das Ministerium nicht sehen.

Um das Landesinteresse künftig besser darlegen und verfolgen zu können, werde ein Konzept für die weitere Entwicklung des DFM erarbeitet.

Das Ministerium sagt zu, die weiteren Hinweise des Rechnungshofs zu den formalen und inhaltlichen Regelungen des Zuwendungsrechts künftig zu be-

achten und die Beitragszahlungen auf die satzungsgemäße Höhe zu beschränken.

14.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, ein Konzept für die weitere Entwicklung des DFM zu erarbeiten und seine zuwendungsrechtlichen Hinweise aufzugreifen. Er bittet, entscheidungsrelevante Überlegungen zu dokumentieren.

Seinen Beanstandungen misst der Rechnungshof Beispielcharakter für „kleine“ Fördermaßnahmen bei, die aufgrund langjähriger Praxis verwaltungsintern weder inhaltlich noch formal in Frage gestellt werden. Er empfiehlt auch deshalb, Grundlagen und Verfahren von Fördermaßnahmen sowie den Inhalt von Förderbescheiden regelmäßig zu überprüfen.

Ferner regt er an, die Regelungen in Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), wonach institutionellen Zuwendungsempfängern freiwillige Versicherungen weitgehend verboten sind, zu überdenken. Zwar ergibt sich daraus für das Land als Zuwendungsgeber keine formalrechtliche, wohl aber eine faktische Verpflichtung, eventuelle Schäden durch eine entsprechende Zuwendung zu kompensieren. Dies könnte bei gemeinsamen Finanzierungen mit Dritten, die – wie beispielsweise Kommunen – nicht an die Regelungen der ANBest-I gebunden sind, im Schadensfall zu überproportionalen Belastungen des Landes führen.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

15 Vorbemerkung zum Einzelplan 04

15.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium befasst sich mit dem öffentlichen sowie dem privaten Schulwesen und übernimmt zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben in der Bildungspolitik. Gemeinsam mit den nachgeordneten Dienststellen entwickelt es die Bildungsplanung und die Kerncurricula (Lehrpläne), fördert die Schul- und Unterrichtsqualität, weist den Schulen Lehrerstellen zu und konzipiert die Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung. Darüber hinaus ist das Ministerium zuständig für Fragen der Erwachsenenbildung, der Volkshochschulen und der Lehrkräftevermittlung an deutschen Schulen im Ausland. Des Weiteren regelt es die Kirchenangelegenheiten, darunter den Vollzug der Staatskirchenverträge.

Zum Geschäftsbereich zählten im Jahr 2014 insbesondere die allgemeinbildenden¹⁷¹ und die beruflichen Schulen¹⁷² sowie die Staatliche Schulaufsicht. Dem Ministerium unmittelbar nachgeordnet waren das Landesschulamt (Landesschulamt und Lehrkräfteakademie) und die Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut.¹⁷³ Im Landesschulamt wurden zum 1. Januar 2013 das Institut für Qualitätsentwicklung, die Staatlichen Schulämter sowie das Amt für Lehrerbildung einschließlich der Studienseminare zusammengeführt.¹⁷⁴ Im Haushaltsplan für die Jahre 2013/2014 bildeten das Institut für Qualitätsentwicklung, die Staatliche Schulaufsicht und die Lehrerbildung eigene Kapitel.

¹⁷¹ Allgemeinbildende Schulen: Grund-, Haupt-, Real-, Mittelstufen-, Förder- und Gesamtschulen, Gymnasien sowie Schulen für Erwachsene.

¹⁷² Berufliche Schulen: Berufs-, Berufsfach-, Fach- und Fachoberschulen sowie berufliche Gymnasien.

¹⁷³ Vgl. Mitteilung der Landesregierung betreffend Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 21. Februar 2014, Landtagsdrucksache 19/118, S. 7.

¹⁷⁴ Das Landesschulamt wurde zum 1. April 2015 aufgelöst. Die neue, in Frankfurt am Main errichtete Hessische Lehrkräfteakademie übernahm die Aufgaben der Lehrerbildung, der schulischen Qualitätsentwicklung und der Qualifizierung von Schulleitungskräften. Die Staatlichen Schulämter wurden als untere Schulaufsichtsbehörden unmittelbar an das Ministerium angebunden. Vgl. Gesetz zur Neustrukturierung der hessischen Bildungsverwaltung vom 24. März 2015, GVBl. I S. 118 – 123.

15.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Der Einzelplan verzeichnete für die Jahre 2013 bis 2015 einen Rückgang veranschlagter Einnahmen von 188,6 Mio. Euro auf 186,1 Mio. Euro (-1,3 Prozent). Die Ist-Einnahmen des Jahres 2014 unterschritten mit 182,9 Mio. Euro die Soll-Einnahmen von 187,2 Mio. Euro um 4,3 Mio. Euro (-2,3 Prozent).

Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2015 stiegen die veranschlagten Ausgaben von 4.599,1 Mio. Euro auf 5.098,5 Mio. Euro (10,9 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2014 betrugen 4.678,0 Mio. Euro und überschritten um 109,2 Mio. Euro (2,4 Prozent) die veranschlagten Ausgaben von 4.568,8 Mio. Euro.

Infolge geringerer Einnahmen und steigender Ausgaben wuchs der veranschlagte Zuschuss in den Jahren 2013 bis 2015 von 4.410,5 Mio. Euro auf 4.912,4 Mio. Euro (11,4 Prozent).

Übersicht Einzelplan 04	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	188,6	179,2	187,2	182,9	186,1	-4,3	-2,3	-1,3
darunter:								
Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	174,8	163,3	173,3	165,8	172,3	-7,5	-4,3	-1,4
Sonstige Einnahmen*	13,8	16,0	13,9	17,1	13,8	3,2	23,0	0,3
Ausgaben	4.599,1	4.603,7	4.568,8	4.678,0	5.098,5	109,2	2,4	10,9
darunter:								
Personalausgaben	3.064,8	3.037,5	3.028,1	3.106,7	3.123,5	78,6	2,6	1,9
Sachausgaben	102,0	104,5	99,3	111,2	101,1	11,9	12,0	-0,9
Sonstige Ausgaben**	1.432,3	1.461,7	1.441,4	1.460,1	1.873,8	18,7	1,3	30,8
Zuschuss (Unterdeckung)	-4.410,5	-4.424,4	-4.381,6	-4.495,2	-4.912,4	-113,5	2,6	11,4

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 15–1: Übersicht Einzelplan 04

15.3 Personalentwicklung

Mit 40,9 Prozent aller im Landeshaushalt eingestellten Stellen umfasste der Einzelplan im Jahr 2014 den größten Personalhaushalt. Das Stellen-Soll sank im Dreijahreszeitraum von 63.140,0 auf 62.225,5 Stellen (-1,4 Prozent).

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	56.805,5	56.756,5	55.908,0	-1,6
Beamte auf Widerruf	4.818,0	4.818,0	4.818,0	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	1.516,5	1.510,5	1.499,5	-1,1
Gesamt	63.140,0	63.085,0	62.225,5	-1,4

Tabelle 15–2: Personal 2013 bis 2015

Im Jahr 2014 entfielen von 63.085,0 Planstellen/Stellen 90,0 Prozent auf Beamte, 7,6 Prozent auf Beamte auf Widerruf und 2,4 Prozent auf Tarifbeschäftigte.

15.4 Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 im Geschäftsbereich¹⁷⁵ des Kultusministeriums sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Geschäftsbereich Einzelplan 04	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Kultusministerium	1,7	58,0	279,5
Institut für Qualitätsentwicklung - Landesschulamt	13,8	13,2	99,5
Staatliche Schulaufsicht - Landesschulamt	72,4	71,7	760,5
Schulen	51,1	4.243,9	56.024,0
Lehrerbildung - Landesschulamt	42,6	221,6	5.921,5
Gesamt	181,6	4.608,3	63.085,0

Tabelle 15–3: Geschäftsbereich Einzelplan 04

Zu den Kernaufgaben des im Jahr 2005 gegründeten Instituts für Qualitätsentwicklung, das ab dem Jahr 2013 als Abteilung III (Qualitätsentwicklung und Evaluation) des Landesschulamts fortgeführt wurde, gehören die externe Evaluation durch Schulinspektionen, die Weiterentwicklung von Bildungsstan-

¹⁷⁵ Ohne die in Kapitel 04 02 veranschlagten Fördermittel.

dards und Kerncurricula, die Erstellung der Aufgaben für die zentralen Abschlussarbeiten sowie Wirkungsanalysen bildungspolitischer Programmmaßnahmen.

Staatliche Schulämter haben als Schulaufsichtsbehörden die Aufgabe, die Qualität schulischer Arbeit, insbesondere die Erfüllung der Standards, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und die Durchlässigkeit der Bildungsgänge zu gewährleisten. Sie beraten und unterstützen die Schulen bei der selbstständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Des Weiteren treffen sie mit ihnen Zielvereinbarungen, in denen auch die Ergebnisse von Schulinspektionen berücksichtigt werden.

Da sich das Land und die kommunalen Schulträger¹⁷⁶ regelmäßig die Finanzierung der öffentlichen Schulen teilen,¹⁷⁷ enthält das Kapitel „Schulen“ im Wesentlichen die Ausgaben der inneren Schulverwaltung. Neben den Personalkosten für die Lehrkräfte und das sonstige unterrichtende Personal fallen hierunter die Kosten für die Lernmittel. Dagegen sind die Kosten der äußeren Schulverwaltung (Gebäudeinvestitionen und -bewirtschaftung sowie Verwaltungspersonal, Lehrmittel und weitere Sachkosten) von den kommunalen Schulträgern zu finanzieren.

15.5 Haushaltsstruktur

Die Ist-Einnahmen des Einzelplans (182,9 Mio. Euro) entfielen im Jahr 2014 zu 90,7 Prozent (165,8 Mio. Euro) auf vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) und zu 9,3 Prozent (17,1 Mio. Euro) auf sonstige Einnahmen (Hauptgruppen 1 und 2).

Der Schwerpunkt bei den Ist-Ausgaben lag im Personalbereich mit 3.106,7 Mio. Euro (66,4 Prozent). Danach folgten besondere Finanzierungsausgaben mit 1.075,1 Mio. Euro (23,0 Prozent), Übertragungsausgaben mit 384,7 Mio. Euro (8,2 Prozent) und Sachausgaben mit 111,2 Mio. Euro (2,4 Prozent).

¹⁷⁶ Kommunale Schulträger sind die 21 Landkreise, die fünf kreisfreien Städte, die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Kelsterbach, Marburg und Rüsselsheim sowie der Landeswohlfahrtsverband Hessen.

¹⁷⁷ Eine Ausnahme bilden die Hessenkollegs, die staatlichen Fachschulen und die Internatsschule Schloss Hansenberg, bei denen das Land Schulträger ist.

Auf das Kapitel „Schulen“ entfiel im Jahr 2014 mit 2.923,2 Mio. Euro (94,1 Prozent) der größte Teil der Personalausgaben. Im Zeitraum 2013 bis 2015 stiegen die Haushaltsansätze dieser Ausgaben von 2.881,9 Mio. Euro auf 2.937,9 Mio. Euro (1,9 Prozent). Die veranschlagten Planstellen/Stellen sanken von 56.023,0 auf 55.208,5 (-1,5 Prozent). Mit 1.839 Dienststellen und der genannten Zahl von Planstellen/Stellen ist der Schulbereich der größte operative Buchungskreis des Landes.

15.6 Prüfungen

Der Rechnungshof führte im Betrachtungszeitraum verschiedene Prüfungen im Kultusbereich durch. Unter anderem untersuchte er die Förderung der anerkannten freien Träger von Weiterbildungseinrichtungen (Beitrag Nr. 16).

16 Freie Träger von Weiterbildungseinrichtungen

Kapitel 04 02

Das Land bezuschusst die anerkannten freien Träger von Weiterbildungseinrichtungen nach einem seit Jahrzehnten unveränderten Verteilungsschlüssel. Es sollte outputorientiert fördern und den Verteilungsschlüssel entsprechend verändern.

Förderfähig sind Weiterbildungsveranstaltungen, die zum Pflichtangebot nach § 9 Abs. 2 des Hessischen Weiterbildungsgesetzes gehören. Das Pflichtangebot ist sehr allgemein und umfassend formuliert. Mit einer näheren Konkretisierung des förderfähigen Bereichs und durch Ausschluss von nicht förderfähigen Arten von Veranstaltungen ließe sich die Zielgenauigkeit der Landesförderung verbessern.

16.1 Ausgangslage

Das Land fördert die Weiterbildung und das lebensbegleitende Lernen. Neben Bildungsstätten in öffentlicher Trägerschaft erhalten auch neun nach dem Hessischen Weiterbildungsgesetz (HWBG) anerkannte Landesorganisationen von Einrichtungen der Weiterbildung in freier Trägerschaft (freie Träger) Mittel des Landes.

Im Jahr 2012 standen für diese förderungsberechtigten freien Träger 2,25 Mio. Euro als Zuschuss zu Weiterbildungsangeboten (Kapitel 04 02, Förderprodukt 7d) und 0,8 Mio. Euro zur Weiterentwicklung des Systems Lebensbegleitenden Lernens und für Kooperationen mit Hessencampus-Verbünden¹⁷⁸ (Kapitel 04 02, Förderprodukt 7g) zur Verfügung.

Aus nachstehender Tabelle sind neben den auf die freien Träger entfallenden Zuschüssen auch das Jahr ihrer Gründung und Anerkennung ersichtlich:

¹⁷⁸ Als „Hessencampus“ werden regionale Zentren Lebensbegleitenden Lernens bezeichnet. Volkshochschulen, berufliche Schulen und Schulen für Erwachsene können mit anderen Anbietern Verbünde bilden, um die regionalen Bildungsdienstleistungen zu verbessern und auszuweiten.

Freier Träger	Gründungs- jahr	Jahr der Anerken- nung	Förderung Weiterbildungs- angebote 2012 (Förderprodukt 7d) Euro	Förderung System Lebensbegleitenden Lernens/Hessen- campus 2012 (Förderprodukt 7g) Euro
Bildungsakademie des Landessportbundes Hessen e. V.	1983	1987	150.075	80.000
Bildungswerk der Arbeiterwohlfahrt Hessen e. V.	1982	1984	142.875	60.000
Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e. V.	1972	1974**	178.425	144.000
Bildungswerk der Vereinten Dienstleis- tungsgewerkschaft (ver.di) im Lande Hessen e. V.*	k. A.	1974**	199.575	64.000
DGB Bildungswerk Hessen e. V.	k. A.	1974**	499.725	120.000
Evangelische Landes- organisation für Erwachsenenbildung in Hessen	k. A.	1974**	403.200	110.000
Katholische Erwach- senenbildung Hessen – Landesarbeits- gemeinschaft e. V.	1959	1974**	403.200	120.000
Paritätisches Bildungs- werk Hessen e. V.	1979	1984	170.100	54.000
Verein für Landvolk- bildung e. V.	1949	1974**	102.825	48.000
Summe			2.250.000	800.000

* Vorläufer war das Bildungswerk der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft im Lande Hessen e. V.

** Vgl. § 18 Abs. 2 Erwachsenenbildungsgesetz vom 24. Juni 1974 (GVBl I S. 300).

Tabelle 16–1: Förderung der anerkannten freien Träger von Weiterbildungseinrichtungen im Jahr 2012

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Anerkennung der freien Träger von Weiterbildungseinrichtungen

Das Ministerium konnte weder die Antragsunterlagen noch die Anerkennungsbescheide der im HWBG genannten freien Träger vollständig vorlegen. Auf Seiten der drei in die örtlichen Erhebungen einbezogenen freien Träger (Bildungsakademie des Landessportbundes Hessen e. V., Bildungswerk der Arbeiterwohlfahrt Hessen e. V., Verein für Landvolkbildung e. V.) waren die Unterlagen zu ihrer Anerkennung ebenfalls lückenhaft. Auskunftsgemäß hatte das Ministerium die Anerkennungsvoraussetzungen bis zum Zeitpunkt des Beginns der örtlichen Erhebungen im Sommer 2013 nicht vollumfänglich ge-

prüft. Nach § 15 HWBG kann die Anerkennung widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.

16.2.2 Verteilungsschlüssel

Die freien Träger haben Anspruch auf Bezuschussung durch das Land. Dieses fördert 90.000 Unterrichtsstunden jährlich nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltsgesetze. Der Landeszuschuss wird gemäß dem jeweils für das letzte Haushaltsjahr gültigen Verteilungsschlüssel aufgeteilt (§ 17 Abs. 1, 3 und 5 HWBG). Die Fördermittel von 2,25 Mio. Euro wurden im Jahr 2012 auf die freien Träger nach einem Schlüssel verteilt, der schon zu Zeiten des Erwachsenenbildungsgesetzes galt und damit seit mehr als 20 Jahren nicht verändert wurde. Nach dem HWBG kann der Kreis der geförderten Träger erweitert oder reduziert werden. Das Gesetz sieht in diesen Fällen keine Anpassung für die Berechnung der Prozentsätze des Verteilungsschlüssels vor.

16.2.3 Abgrenzung des Pflichtangebots

Der Anspruch auf Bezuschussung der freien Träger erstreckt sich auf die „ihnen im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für Unterrichtsstunden“¹⁷⁹. Zu dem Pflichtangebot nach § 9 Abs. 2 HWBG

„zählen in der Regel Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der Alphabetisierung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen-, Kultur- und Medienkompetenz. Zum Pflichtangebot gehören auch Bildungsangebote zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft, ebenso Bildungsangebote im Bereich der Gesundheitsbildung, auch soweit sie dem Arbeitsschutz dienen, und Bildungsangebote der Eltern- und Familienbildung, des Gender Mainstreamings sowie für das Ehrenamt und zur sozialen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.“

Nach der Gesetzesbegründung zum HWBG aus dem Jahr 2001 sollte „sich die Förderung durch das Land auf ein Pflichtangebot konzentrieren“, um „vor

¹⁷⁹ § 17 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 11 Abs. 1 Satz 1 HWBG.

allem diejenigen Angebote der Weiterbildung“ zu fördern, „die nicht marktgängig, aber für die Gesellschaft von hoher Bedeutung sind“¹⁸⁰.

16.2.4 Abrechnung nach Teilnehmerstunden

Das HWBG unterscheidet für die Bezuschussung der Bildungsangebote zwischen der Abrechnung nach Unterrichtsstunden und nach Teilnehmerstunden (Multiplikation der Unterrichtsstunden mit der Anzahl der Teilnehmer). Nach Teilnehmerstunden können „mehrtägige Lehrveranstaltungen in Internatsform“¹⁸¹ abgerechnet werden. Das Kriterium „Internatsform“ hielten die freien Träger für erfüllt, wenn sie den Teilnehmern die Vermittlung von Unterbringungs- und Verpflegungsmöglichkeiten anboten. Über eigene Unterbringungs- und Verpflegungsmöglichkeiten verfügten die drei freien Träger, bei denen örtliche Erhebungen stattfanden, nicht.

16.2.5 Förderfähigkeit von Veranstaltungen

Die freien Träger verwendeten die Fördermittel für sehr unterschiedliche Kursangebote. So umfassten die Verwendungsnachweise u. a. Veranstaltungen wie Familienfreizeiten, Abenteuerreisen, Erlebnistouren, Wellnessreisen, Schnupperangebote zum Kennenlernen einzelner Sportarten oder Angebote der täglichen Freizeitgestaltung. Des Weiteren wurden Kurse angegeben, die nicht von den freien Trägern selbst, sondern von spezialisierten Veranstaltern ausgerichtet oder bei denen lediglich die Räumlichkeiten des freien Trägers für Vereine oder Gruppen zur Verfügung gestellt worden waren. Vereinzelt wurden Fördermittel auch für die Ausrichtung einer Weihnachtsfeier, eines Neujahrsempfangs oder einer Jahreshauptversammlung eingesetzt.

16.2.6 Abgrenzung der Förderprodukte und Doppelförderungen

Die freien Träger erhielten neben der Förderung von Weiterbildungsangeboten (Förderprodukt 7d) eine weitere Förderung für die Weiterentwicklung des Systems Lebensbegleitenden Lernens und für Kooperationen mit Hessen-campus-Verbünden (Förderprodukt 7g). Ein freier Träger bot inhaltlich gleiche Kurse an, die er teilweise dem Förderprodukt 7d und teilweise dem Förderprodukt 7g zuordnete. In Einzelfällen kam es bei zwei der drei untersuchten

¹⁸⁰ Vgl. Landtagsdrucksache 15/2590, S. 2 (alle Zitate).

¹⁸¹ § 6 Abs. 2 HWBG.

freien Träger zur Doppelförderung von Kursen sowohl über das Förderprodukt 7d als auch über das Förderprodukt 7g.

16.3 Bewertung

Das Ministerium sollte bei allen freien Trägern prüfen, ob sie derzeit die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen. Diese Prüfung sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden um sicherzugehen, dass die Voraussetzungen noch vorliegen.

Das HWBG ist in sich widersprüchlich, wenn es einerseits eine Veränderung des Kreises der freien Träger zulässt und andererseits die Beibehaltung des Verteilungsschlüssels aus dem Vorjahr verlangt. § 17 Abs. 5 HWBG sollte so überarbeitet werden, dass der Verteilungsschlüssel angepasst werden kann. Der Rechnungshof hält eine Verteilung des Landeszuschusses im Verhältnis der von den einzelnen freien Trägern tatsächlich erbrachten Unterrichtsstunden – wie in Bayern üblich – für sachgerecht, weil sich das Land damit proportional „an den Kosten für die Maßnahmen im Rahmen des Pflichtangebots“ (§ 5 HWBG) beteiligen würde. Er schlägt vor, § 17 Abs. 5 HWBG entsprechend zu ändern.

Das Pflichtangebot gemäß HWBG ist nach Ansicht des Rechnungshofs sehr weit gefasst. Nahezu jedes Angebot lässt sich ihm zuordnen. Bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom 21. März 1997 hatte der Rechnungshof dies bezogen auf das damalige Erwachsenenbildungsgesetz kritisiert. Seit diesen Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs ist trotz mehrmaliger Änderungen und Neufassungen des Erwachsenenbildungsgesetzes und des HWBG das Pflichtangebot nicht näher konkretisiert worden. Eine gezielte Bezuschussung von nicht marktgängigen Angeboten, die für die Gesellschaft von hoher Bedeutung sind, ist nicht erkennbar. Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, bereits im Vorfeld nicht förderfähige Arten von Veranstaltungen auszuschließen und Kriterien zu entwickeln, die die Zielgenauigkeit und die Wirksamkeit der Förderung gewährleisten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs liegt eine „Lehrveranstaltung in Internatsform“, die zur Abrechnung nach Teilnehmerstunden berechtigt, nur dann vor, wenn – wie im Fall der Heimvolkshochschule Burg Fürsteneck – eigene Unterbringungs- und Verpflegungsmöglichkeiten vorgehalten werden, die zu-

sätzliche Kosten verursachen. Die drei in die örtlichen Erhebungen einbezogenen freien Träger erfüllten diese Voraussetzungen nicht. Deshalb sollte das Ministerium sie darauf hinweisen, dass eine Abrechnung nach Teilnehmerstunden, die bei gleicher Zahl an Lehrveranstaltungen zu erheblich höheren Zuschüssen führt als die Abrechnung nach Unterrichtsstunden, unter diesen Umständen künftig nicht mehr möglich ist.

§ 1 Abs. 1 HWBG definiert Einrichtungen der Weiterbildung als „Bildungsstätten ..., in denen Lehrveranstaltungen ... geplant und durchgeführt werden“. Der Rechnungshof kann nicht erkennen, worin bei Kursen, die von Dritten konzipiert und durchgeführt werden, die Weiterbildungsleistung des freien Trägers besteht. Im Übrigen wiesen einige Veranstaltungen wenige oder keine erkennbaren Weiterbildungselemente auf. Bei ihnen ist zweifelhaft, ob es sich um förderfähige Lehrveranstaltungen im Rahmen des Pflichtangebots nach HWBG handelt. Das Ministerium sollte sicherstellen, dass nur Kurse bezuschusst werden, die durch die freien Träger selbst geplant und durchgeführt werden und die eine Weiterbildung im Sinne des Pflichtangebots darstellen. Der Rechnungshof empfiehlt, das Kursangebot regelmäßig unter diesen Aspekten zu prüfen.

Um die Förderzwecke der Produkte 7d und 7g voneinander zu unterscheiden, ist jeweils der Verwendungszweck eindeutig festzulegen. Dieser Verwendungszweck sollte in den Bewilligungsbescheiden vorgegeben werden. Nur so lassen sich die für das Förderprodukt 7g zu entwickelnden Besonderheiten oder Neuerungen von den Angeboten, die nach Förderprodukt 7d gefördert werden, abgrenzen.

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärt, es werde die Anerkennungsvoraussetzungen der freien Träger regelmäßig prüfen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, § 17 Abs. 5 HWBG zu ändern, um den Verteilungsschlüssel anpassen zu können, wenn neue Träger anerkannt werden oder anerkannte Träger wegfallen, wird das Ministerium berücksichtigen. Die vom Rechnungshof angeregte Verteilung des Landeszuschusses auf die freien Träger nach den tatsächlich erbrachten Unterrichtsstunden gemäß dem Vorbild Bayerns lehnt das Ministerium hingegen ab. Das Bayerische Erwach-

senenbildungsgesetz unterscheide sich in wesentlichen Punkten vom HWBG, insbesondere fördere Bayern institutionell, was vom hessischen Gesetzgeber ausdrücklich nicht intendiert sei. Die Abschaffung der institutionellen Förderung zu Gunsten der outputorientierten Förderung von Unterrichtsstunden oder Teilnehmerstunden sei ein zentraler Gegenstand bei der Umstellung vom Erwachsenenbildungsgesetz auf das HWBG im Jahr 2001 gewesen.

Zur Kritik des Rechnungshofs an dem im HWBG sehr weit gefassten Pflichtangebot von Lehrveranstaltungen führt das Ministerium aus, dass die Regelungen vom Gesetzgeber mehrfach bestätigt worden seien. Das im HWBG niedergelegte Pflichtangebot sei Ausdruck und Übersetzung eines ganzheitlichen, in den Wissenschaften, der Gesellschaft und der Wirtschaft anerkannten Bildungsbegriffs. Auch empfehle der zuletzt vorgelegte, von unabhängigen Wissenschaftlern erstellte Weiterbildungsbericht die Beibehaltung eines breiten, gesetzlich abgesicherten Bildungsbegriffs ausdrücklich. Die Herausgabe einer Liste der nicht förderfähigen Angebote sei nicht sachdienlich, da eine Prüfung, ob Angebote förderfähig sind, durch eine solche Liste nicht obsolet würde.

Anders als der Rechnungshof hält das Ministerium die Bedingungen einer Abrechnung nach Teilnehmerstunden für erfüllt, wenn „Übernachtungs- und Verpflegungsmöglichkeiten – auch bei externen Anbietern – vorgehalten oder bereitgestellt werden“. Dies zu organisieren, verursache Kosten, die eine Zuschussung nach Teilnehmerstunden rechtfertigten. Der Anregung des Rechnungshofs, das Modell der Heimvolkshochschule Burg Fürsteneck als maßgeblich anzusetzen, könne nicht gefolgt werden. Burg Fürsteneck sei eine singuläre Einrichtungsform. Kein nach dem HWBG anerkannter freier Träger verfüge über einen eigenen Tagungsstättenbetrieb mit Übernachtungsmöglichkeit.

Zur Kritik des Rechnungshofs an der Förderung von Kursen, die nicht von den freien Trägern selbst, sondern von spezialisierten Veranstaltern ausgerichtet wurden, erklärt das Ministerium, dass Kurse förderfähig seien, die in gemeinsamer konzeptioneller Entwicklung und Abstimmung beziehungsweise organisatorisch-administrativer Zusammenarbeit durchgeführt würden. Es werde künftig das Kursangebot der freien Träger unter diesem Aspekt stichprobenartig prüfen. Zu Veranstaltungen wie Familienfreizeiten, Abenteuerreisen, Erlebnistouren, Wellnessreisen, Schnupperangeboten zum Kennenlernen einzelner

Sportarten oder Angeboten der täglichen Freizeitgestaltung teilt das Ministerium mit, dass Angebote – unabhängig von den Veranstaltungstiteln – dann förderfähig seien, wenn sie dem Pflichtangebot gemäß § 9 Abs. 2 HWBG zugeordnet werden könnten, bspw. der Eltern- und Familienbildung und der Gesundheitsbildung. Das Ministerium werde die Träger darüber informieren, dass förderfähige Veranstaltungen einen klar definierten Weiterbildungscharakter haben müssen und durch Stichproben überprüfen, dass nur solche Angebote in die Abrechnung einbezogen werden. Hinsichtlich Jahreshauptversammlungen, Weihnachtsfeiern oder Neujahrsempfängen teilt das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs, dass diese Veranstaltungen nicht förderfähig sind. Aus den eingeholten Stellungnahmen der freien Träger gehe hervor, dass in der Vergangenheit eine Förderung nicht oder lediglich in einem Ausnahmefall versehentlich erfolgt sei.

Der Anregung des Rechnungshofs, denwendungszweck des Förderprodukts 7g klarer zu regeln, will das Ministerium nicht folgen. Der Förderbereich „Weiterentwicklung des Systems Lebensbegleitenden Lernens“ des Produkts 7g stelle eine quantitative Erweiterung des Angebots der freien Träger nach HWBG dar. Ein Kurs könne entweder bei Förderprodukt 7d oder bei Förderprodukt 7g abgerechnet werden. Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass eine Doppelförderung von Kursen ausgeschlossen werden müsse und weist darauf hin, dass diesbezügliche Bestimmungen bereits in den Bewilligungsbescheiden enthalten seien. Die Einhaltung dieser Regelung werde zukünftig im Zuge stichprobenartiger Kontrollen durch das Ministerium geprüft.

16.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium die Anerkennungsvoraussetzungen der freien Träger in regelmäßigen Abständen überprüfen wird.

Die vom Rechnungshof angeregte Verteilung nach den tatsächlich erbrachten Unterrichtsstunden ist – im Gegensatz zur Darstellung des Ministeriums – keine Abkehr von der outputorientierten Förderung. Der seit Jahrzehnten unverändert gebliebene Verteilungsschlüssel ist eine starre Regel, die nach dem Vorschlag des Rechnungshofs zu einer outputorientierten Förderung fortentwickelt werden sollte.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs sind die Bereiche des Pflichtangebots zu weit gefasst, um die Landesmittel bestmöglich einzusetzen. Daher bleibt er bei seiner Anregung, die Zielgenauigkeit und die Wirksamkeit der Landesförderung zu verbessern, indem die förderfähigen Bereiche konkretisiert und nicht förderfähige Arten von Veranstaltungen ausgeschlossen werden. Das Land hat seine begrenzten Mittel so zielgerichtet einzusetzen, dass sie eine möglichst hohe Wirkung erreichen.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, wonach der Begriff „Lehrveranstaltung in Internatsform“ das Vorhalten eigener Unterbringungs- und Verpflegungsmöglichkeiten voraussetzt. Zwar wird dieser Begriff weder im HWBG noch in den Gesetzesmaterialien bestimmt. Doch ergibt sich aus einer Vielzahl von Erläuterungen der Bezeichnung „Internat“ (Duden, Lexikon, Verordnung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz), dass hierunter ein zur Ausbildungsstätte gehörendes Wohnheim verstanden wird, in dem die Teilnehmer gemeinsam Verpflegung und Unterkunft erhalten. Auch die im Vergleich zur Abrechnung nach Unterrichtsstunden deutlich höhere Förderung nach Teilnehmerstunden entspricht diesem Bild, da hiermit die höheren Kosten eines Trägers mit Internat kompensiert werden sollen. Die durch die Vermittlung externer Übernachtungs- und Verpflegungsmöglichkeiten verursachten Kosten liegen weit unter den Kosten für das Vorhalten eigener Unterbringungs- und Verpflegungsmöglichkeiten und rechtfertigen nach Auffassung des Rechnungshofs keine erhöhte Förderung in diesem Ausmaß. Dass unter diesen Umständen derzeit kein freier Träger die Voraussetzungen für eine Abrechnung nach Teilnehmerstunden erfüllt, ist unerheblich. Die Möglichkeit, nach Teilnehmerstunden abzurechnen, ist im I. Teil des HWBG geregelt, der für alle (öffentlichen und freien) Träger von Weiterbildungseinrichtungen gilt, sofern sie die Voraussetzung „Lehrveranstaltung in Internatsform“ erfüllen.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das Ministerium strengere Maßstäbe bei der Beurteilung der Förderfähigkeit von Kursen anlegen sollte. Er hält Veranstaltungen, bei denen der freie Träger nur eine Vermittler- oder Werbetätigkeit ausübt, für nicht förderfähig, weil in diesen Fällen die nach HWBG erforderliche Weiterbildungsleistung des freien Trägers fehlt. Auch bei Freizeitangeboten bleiben erhebliche Zweifel, ob es sich um förderfähige Veranstaltungen handelt. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass

das Ministerium künftig Stichproben zur Überprüfung der Förderfähigkeit von Veranstaltungen vornehmen will.

Auch besteht er unverändert auf der Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung des Förderprodukts 7g gegenüber dem Förderprodukt 7d. Eine bloße quantitative Erweiterung des Förderprodukts 7d, die das Ministerium in einem Teilbereich des Förderprodukts 7g sieht, widerspricht den Vorgaben des Haushaltsplans und des Zuwendungsbescheids. Eine quantitative Erweiterung wäre, falls beabsichtigt, im eigentlichen Förderprodukt 7d durch die Umschichtung von Mitteln aus dem Förderprodukt 7g zu erreichen. Die Erweiterung von Leistungen nach 7d in dem Förderprodukt 7g vorzunehmen, führt zu einer intransparenten Darstellung im Haushalt.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

17 Vorbemerkung zum Einzelplan 05

17.1 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 Gesetzentwürfe vor. Daneben ist es verantwortlich für das juristische Ausbildungs- und Prüfungswesen. Zu seinen Aufgaben gehört die Steuerung der Verwaltungen der zum Geschäftsbereich gehörenden Gerichtsbarkeiten, Justizbehörden und Justizvollzugsanstalten.

Dieser gliedert sich in Gerichte der Ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Finanz-, Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie in die Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten. Die Informationstechnikstelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) ist als Landesoberbehörde zentraler Dienstleister der hessischen Justiz zur Vorhaltung und Sicherstellung der Informations- und Kommunikationstechnik. Dem Ministerium angegliedert ist das Justizprüfungsamt, zuständig für die staatliche Pflichtfachprüfung und die zweite juristische Staatsprüfung der Juristenausbildung.

17.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 17–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus. Im betrachteten Dreijahreszeitraum erhöhten sich die Soll-Einnahmen um 16,3 Prozent. Die Soll-Ausgaben stiegen um 6,5 Prozent. Der Zuschuss wuchs in diesem Zeitraum um 4,6 Mio. Euro (0,6 Prozent).

Übersicht Einzelplan 05	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro					%		
Einnahmen	458,0	528,9	441,0	462,5	532,5	21,6	4,9	16,3
darunter:								
Eigene Einnahmen	376,8	443,9	359,7	378,4	449,1	18,7	5,2	19,2
Sonstige Einnahmen*	81,2	85,0	81,3	84,1	83,4	2,9	3,5	2,7
Ausgaben	1.221,4	1.235,7	1.221,6	1.251,4	1.300,4	29,8	2,4	6,5
darunter:								
Personalausgaben	566,3	577,5	563,5	590,1	587,8	26,5	4,7	3,8
Sachausgaben	414,3	416,9	427,7	430,7	439,1	3,1	0,7	6,0
Sonstige Ausgaben**	240,8	241,4	230,4	230,6	273,5	0,2	0,1	13,6
Zuschuss (Unterdeckung)	–763,4	–706,8	–780,7	–788,9	–768,0	–8,2	1,1	0,6

* Sonstige Einnahmen setzen sich aus Übertragungseinnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen zusammen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 17–1: Übersicht Einzelplan 05

Die Haushaltsansätze des Jahres 2014 wurden bei den Einnahmen um 21,6 Mio. Euro (4,9 Prozent) und bei den Ausgaben um 29,8 Mio. Euro (2,4 Prozent) überschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 788,9 Mio. Euro. Er lag um 8,2 Mio. Euro (1,1 Prozent) über dem Soll.

17.3 Personalentwicklung

Tabelle 17–2 zeigt die Entwicklung im Personalbereich. Der Einzelplan 05 umfasste mit 15.194,0 Planstellen/Stellen 9,9 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Planstellen/Stellen und somit den viertgrößten Personalhaushalt.

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte und Richter	8.499,5	8.427,5	8.355,5	–1,7
Beamte auf Widerruf	633,5	607,5	614,5	–3,0
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	6.257,0	6.159,0	5.822,5	–6,9
Gesamt	15.390,0	15.194,0	14.792,5	–3,9

Tabelle 17–2: Personal 2013 bis 2015

Das Stellen-Soll verminderte sich in den Jahren 2013 bis 2015 um 3,9 Prozent (597,5 Planstellen/Stellen). Die Planstellen für Beamte und Richter reduzierten sich in diesem Zeitraum um 1,7 Prozent (144 Planstellen/Stellen). Die Planstellen für Beamte auf Widerruf nahmen um 3 Prozent (19 Planstellen/Stellen) ab. Die Stellen für Tarifbeschäftigte verminderten sich um 6,9 Prozent (434,5 Stellen).

Im Jahr 2014 reduzierte sich das Stellen-Soll des Ministeriums durch die Übertragung der Aufgabenbereiche Europa auf die Staatskanzlei sowie Integration auf das Ministerium für Soziales und Integration um 82,5 Planstellen/Stellen.

17.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz

Tabelle 17–3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden:

Behörden im Einzelplan 05	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium der Justiz	0,7	54,6	237,0
Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaft	58,1	125,6	1.402,0
Ordentliche Gerichte	333,6	699,1	9.177,5
Vollzugsanstalten	16,8	226,2	3.143,5
Hessisches Finanzgericht	2,5	7,2	80,5
Verwaltungsgerichtsbarkeit	4,7	27,2	351,0
Gerichte für Arbeitssachen	6,9	32,9	350,0
Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit	3,7	34,1	350,5
IT – Stelle der hessischen Justiz	34,0	39,8	102,0
Gesamt	461,2	1.246,7	15.194,0

Tabelle 17–3: Behörden im Einzelplan 05

Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören das Oberlandesgericht in Frankfurt am Main sowie neun Landgerichte und 41 Amtsgerichte. Sie sind zuständig für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Strafverfahren, Familien- und Betreuungssachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Registergerichte und Grundbuch).

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit fünf Verwaltungsgerichten sowie dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel als Berufungs- und Beschwerdeinstanz ist verantwortlich für den Rechtsschutz der Bürger in öffentlich-rechtlichen Streitverfahren.

Die Arbeitsgerichtsbarkeit besteht aus sieben Arbeitsgerichten und als Berufungsinstanz dem Landesarbeitsgericht in Frankfurt am Main. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich im Wesentlichen auf die Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus dem Arbeitsverhältnis sowie zwischen den Tarifvertragsparteien. Fragen der Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz und dem Mitbestimmungsgesetz gehören ebenfalls zum Aufgabenbereich der Arbeitsgerichte.

In der Sozialgerichtsbarkeit entscheiden sieben Sozialgerichte und das Landessozialgericht als Berufungsinstanz über öffentlich-rechtliche Rechtsstreite im Bereich der sozialen Leistungsgesetze. Dazu gehören beispielsweise Angelegenheiten der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung oder das Recht der schwerbehinderten Menschen und das Asylbewerberleistungsgesetz.

Das Finanzgericht in Kassel ist für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten im Bereich der Steuern und Abgaben zuständig.

Die Staatsanwaltschaften des Landes Hessen sind selbstständige gesetztes- und rechtsgebundene Justizbehörden der Strafrechtspflege. Ihre Hauptaufgaben liegen im Bereich der Strafverfolgung und Strafvollstreckung. Diese Aufgaben nehmen neun Staatsanwaltschaften in den Landgerichtsbezirken, die Amtsanwaltschaft in Frankfurt am Main und die Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main wahr.

Für die Untersuchungshaft und den Vollzug von Freiheitsstrafen sowie die Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen und Erwachsenen sind in Hessen 16 Justizvollzugsanstalten zuständig. Im Jahr 2014 lag die Belegungsfähigkeit bei 5.683 Haftplätzen, die tatsächliche Belegung bei 4.635 Gefangenen (81,5 Prozent). Hiervon befanden sich 404 Gefangene (8,7 Prozent) im Jugendvollzug.

Die Sicherungsverwahrung erfolgt seit Oktober 2014 in einer Einrichtung der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt. Sie wird in Kooperation mit dem Freistaat Thüringen unterhalten.

Die IT–Stelle der hessischen Justiz arbeitet als zentraler Dienstleister für die Informations- und Kommunikationstechnologie aller Justizbehörden und Justizvollzugsbehörden.

Bei allen Behörden des Geschäftsbereiches bestand im Jahr 2014 ein Zuschussbedarf.

17.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2014 entfielen 47,2 Prozent der Ausgaben auf Personal. Sachausgaben (34,4 Prozent) und besondere Finanzierungsausgaben (16,3 Prozent) bildeten weitere Ausgabeschwerpunkte. Übertragungsausgaben, Bauausgaben und Sonstige Investitionsausgaben lagen zusammengefasst bei 2,1 Prozent der Ist-Ausgaben.

Der größte Anteil der Personalausgaben des Einzelplans 05 entfiel mit 327,5 Mio. Euro (55,5 Prozent) auf die Ordentliche Gerichtsbarkeit. Im Zeitraum 2013 bis 2015 verminderten sich die veranschlagten Planstellen/Stellen dieses Bereiches um 4,3 Prozent auf 8.846,0 Planstellen/Stellen. Die Ausgaben für Personal erhöhten sich um 3,7 Prozent auf 324,2 Mio. Euro.

Die IT-Stelle erreichte mit 85,5 Prozent den höchsten Deckungsgrad der Ausgaben, weil sie sich als zentraler Dienstleister aus Umlagen der anderen Behörden des Geschäftsbereichs finanziert. Die Ordentliche Gerichtsbarkeit konnte 47,7 Prozent der Ausgaben durch Einnahmen, hauptsächlich Gebühren, decken. Bei Staatsanwaltschaften und Anwaltschaft betrugen die Einnahmen – im Wesentlichen Geldstrafen und Geldbußen – 46,3 Prozent der Ausgaben. Das Ministerium verzeichnete den niedrigsten Deckungsgrad mit 1,3 Prozent.

17.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im vergangenen Jahr schwerpunktmäßig die Aufgabenerledigung des Justizprüfungsamtes (Kapitel 05 01) sowie das H. B. Wagnitz-Seminar – Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug –

(Kapitel 05 01). Feststellungen und Empfehlungen hat er in seinen Beiträgen Nr. 18 und Nr. 19 aufgenommen.

18 Aufgabenerledigung des Justizprüfungsamtes

Kapitel 05 01

Im Justizprüfungsamt werden zur Vorbereitung von Prüfungen Aktenvorträge, Klausuren und deren Lösungen bearbeitet. Examenskandidaten und Dritte könnten Interesse daran haben, von diesen Vorgängen unberechtigt Kenntnis zu erlangen.

Ein Zugriff auf Prüfungsaufgaben und Musterlösungen durch Beschäftigte der IT-Administration, die nicht unmittelbar für die Prüfungsaufgaben und Musterlösungen zuständig waren, war nicht ausgeschlossen. Es sollten ein besonderes IT-Sicherheitskonzept erstellt und Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergriffen werden.

Die unerlaubte Nutzung von Mobiltelefonen ermöglicht Täuschungsversuche bei den juristischen Examen. Zur Verhinderung des Einsatzes von Handys und Smartphones bei Prüfungen sollten geeignete Kontrollen durchgeführt werden.

18.1 Ausgangslage

Beim Justizprüfungsamt werden zur Vorbereitung von juristischen Abschlussprüfungen Aktenvorträge, Klausuren und Lösungen erstellt und bearbeitet. Der Rechnungshof hat die Bearbeitung und die Verfahrensabläufe bei der Durchführung der staatlichen Pflichtfachprüfung und der zweiten juristischen Staatsprüfung beim Justizprüfungsamt untersucht. Aufgrund von Ermittlungen gegen einen Referatsleiter im Landesjustizprüfungsamt Niedersachsen wegen Korruptionsverdachts wurde bei dieser Prüfung auch ermittelt, wie das Justizprüfungsamt auf diese Vorkommnisse reagiert hat und welche Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung getroffen wurden.

18.2 Prüfungserkenntnisse

18.2.1 Korruptionsprävention

Im Justizprüfungsamt wurden keine besonderen Sicherheitsvorkehrungen im laufenden Geschäftsbetrieb nach eingehender eigener Prüfung anlässlich der bekannt gewordenen niedersächsischen Ermittlungen getroffen. Die Beschäftigten wurden lediglich auf die allgemeine Verschwiegenheitsverpflichtung und die Anwendung der allgemeinen Regeln der Korruptionsprävention des Landes Hessen hingewiesen. Konkrete Maßnahmen zur Korruptionsprävention wurden nicht durchgeführt. So war ein Zugriff auf gespeicherte Prüfungsaufgaben und Musterlösungen durch Personen, die nicht unmittelbar für die Prüfungsaufgaben und Musterlösungen zuständig sind, nicht ausgeschlossen. Dies galt für Beschäftigte aus der IT-Administration und der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD).

Es fand keine regelmäßige Rotation bei den Beschäftigten in den Geschäftsstellen statt. Einige Beschäftigte übten ihre Tätigkeiten bereits seit über zehn Jahren aus. Die Druckvorgänge zur Vervielfältigung der Prüfungsaufgaben wurden unzureichend überwacht. Die Prüfungsaufgaben wurden zwar persönlich durch einen Mitarbeiter des Justizprüfungsamtes an die Hausdruckerei des Justizministeriums gegeben, der Druckvorgang selbst wurde jedoch nicht immer beaufsichtigt.

18.2.2 Metalldetektoren

Die unerlaubte Nutzung von Mobiltelefonen ermöglicht Täuschungsversuche bei den juristischen Examen. Zur Verhinderung des Einsatzes von Handys und Smartphones bei Prüfungen haben die Länder Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Metalldetektoren im Einsatz. Das Justizprüfungsamt hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine Entscheidung über die Einführung von Kontrollen mittels Metalldetektoren getroffen.

18.3 Bewertung

Im Justizprüfungsamt werden zur Vorbereitung von Prüfungen Aktenvorträge, Klausuren und deren Lösungen bearbeitet, die für Examenskandidaten von besonderer Bedeutung sind. Es reicht nicht aus, die Beschäftigten auf die allgemeinen Regeln der Korruptionsprävention des Landes hinzuweisen. Der

Rechnungshof erwartet vorbeugende und kontrollierende Maßnahmen im Geschäftsbereich des Justizprüfungsamtes. So sollte eine regelmäßige Rotation der Beschäftigten eingeführt, die Überwachung der Vervielfältigungen der Prüfungsaufgaben intensiviert und bei der Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts die Zahl der zugriffsberechtigten Personen auf die Prüfungsaufgaben auf das zur Aufgabenerledigung unverzichtbare Maß reduziert werden.

Zur Verhinderung von Täuschungsversuchen durch die unerlaubte Nutzung von Mobiltelefonen bei Prüfungen sollten geeignete Kontrollen durchgeführt werden. Der Einsatz von Metalldetektoren ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat hinsichtlich der empfohlenen Rotation der Beschäftigten mitgeteilt, dass im Jahr 2015 bereits zahlreiche personelle Veränderungen im Justizprüfungsamt erfolgt seien. Zudem werde auf der Ebene der Referatsleiterinnen und Referatsleiter häufig mit abgeordneten Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gearbeitet, deren Verweildauer beim Prüfungsamt regelmäßig auf drei Jahre beschränkt sei. Soweit die Verwendungsdauer überschritten werden müsse, solle in Zukunft für eine besonders ausgeprägte Dienstaufsicht Sorge getragen werden. Auch Möglichkeiten der Aufgabenrotation sollen genutzt werden.

Zu der vom Rechnungshof geforderten Überwachung der Vervielfältigung der Prüfungsaufgaben teilte das Ministerium mit, dass eine entsprechende Überwachung angeordnet worden sei.

Auch die Reduzierung des auf die Prüfungsaufgaben zugriffsberechtigten Personenkreises bei den Beschäftigten des Justizprüfungsamtes werde umgesetzt. Wie der Kreis der zugriffsberechtigten Personen auf das unverzichtbare Mindestmaß beschränkt werden könne, werde hausintern mit der IT-Abteilung sowie ressortübergreifend mit der HZD abgeklärt.

Die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts für das bei der Bearbeitung von Klausuren verwendete Netzwerk unter Beachtung der Bedeutung der Daten werde kurzfristig angegangen.

Zu den Vorkehrungen gegen unerlaubte technische Hilfsmittel teilte das Ministerium mit, dass ab dem 1. Januar 2016 in Hessen in der staatlichen Pflichtfachprüfung und in der zweiten juristischen Staatsprüfung Metalldetektoren zum Aufspüren von Handys eingesetzt würden.

Es stellte in Aussicht, in dem vom Rechnungshof zum 30. Juni 2016 angeforderten Bericht die Umsetzung der vom Rechnungshof empfohlenen Maßnahmen im Einzelnen darzustellen.

18.5 Schlussbemerkung

Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und Maßnahmen zu deren Umsetzung ergriffen. Der Rechnungshof begrüßt die bereits veranlassten Maßnahmen und erwartet bis zum 30. Juni 2016 den vom Ministerium in Aussicht gestellten Bericht über die endgültige Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen.

19 H. B. Wagnitz-Seminar – Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug –

Kapitel 05 01

Beim H. B. Wagnitz-Seminar fand keine fortlaufende Personalbedarfsermittlung statt. Nicht für alle Stammbeschäftigten waren Stellen vorhanden. Die Anzahl der Ausbildungslehrgänge wurde nicht begrenzt und zu erbringende Pflichtstunden nicht eingehalten. Außerdem wurden Kosten der Einrichtung nicht verursachungsgerecht an Dritte weitergegeben.

Durch eine Anhebung der Teilnehmerzahl ließe sich die Zahl der Ausbildungslehrgänge verringern und somit Lehrentschädigungen von rund 14.000 Euro einsparen. Der wirtschaftliche Betrieb der Einrichtung ist durch eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung anzustreben.

19.1 Ausgangslage

Als Dienstleistungszentrum ist das H. B. Wagnitz-Seminar (HBWS) für die Gewinnung, Aus- und Fortbildung von Personal des hessischen Justizvollzugs zuständig. Durch praxisbezogenen und theoretischen Unterricht bereitet es Anwärter auf ihre spätere Tätigkeit vor und unterstützt durch Fortbildungsveranstaltungen den erreichten Qualitätsstandard im Justizvollzug. Des Weiteren bietet das HBWS sowohl Behörden als auch Unternehmen Konferenz-, Seminarräume und Übernachtungsmöglichkeiten an.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hat die Abteilungen Ausbildung, Fortbildung und Verwaltung einschließlich Tagungsstättenmanagement geprüft.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Personalbedarf und -ausstattung

Das Ministerium setzte im Jahr 2010 den Personalbedarf für Beamte auf 13,5 Planstellen fest; für Tarifbeschäftigte hatte es keine Stellen vorgesehen. Seit der Festlegung der Personalausstattung erfuhr das HBWS Umgestaltungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie Aufgabenänderungen. Im Jahr

2014 umfasste der Stellenplan des HBWS insgesamt 17 Bedienstete, tatsächlich beschäftigt waren 25 Bedienstete (23,71 Vollzeitäquivalente). Fünf Stammbeschäftigte (4,5 Vollzeitäquivalente) wurden dauerhaft aus Titel 427 (Beschäftigungsentgelte, Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige) finanziert. Eine fortlaufende Personalbedarfsermittlung fand nicht statt.

19.2.2 Pflichtstunden

Die Lehr- und Stoffpläne sahen für alle Unterrichtsfächer Pflichtstunden (Soll-Stunden) vor. Insgesamt waren jährlich im Laufbahnzweig Allgemeiner Vollzugsdienst 840 Stunden und im Vollzugs- und Verwaltungsdienst 1.094 Stunden Unterricht zu halten. In den Jahren 2012 und 2013 fielen 121 bzw. 207 geplante Stunden ersatzlos aus.

Das HBWS untersuchte nicht, welche Unterrichtsstunden von einem Stunden-ausfall betroffen waren. Ein Abgleich der Ist- und Soll-Stunden insbesondere bei Pflichtstunden unterblieb. Ob dennoch das Ausbildungsziel inhaltlich voll erreicht wurde, wurde nicht analysiert.

19.2.3 Lehrgangsgröße

Weder das Ministerium noch das HBWS legten Mindest- und Höchstzahlen für Teilnehmer der Ausbildungslehrgänge fest. Die fünf Ausbildungslehrgänge des Allgemeinen Vollzugsdienstes der Jahre 2012 und 2013 umfassten durchschnittlich 17 Teilnehmer. Die Möglichkeit, die Anzahl der Lehrgänge zu verringern, wurde bisher nicht genutzt.

19.2.4 Kostenkalkulation

Tagungen, Übernachtungen und Verpflegung rechnete das HBWS abhängig vom Leistungsempfänger nach unterschiedlichen Preislisten ab. Es gab weder eine dokumentierte Kalkulation zur Höhe der Preise noch eine Vorgabe des Ministeriums zur Preisgestaltung.

19.2.5 Controlling

Das HBWS wertete die Kostenrechnung zu Controllingzwecken nicht im erforderlichen Umfang aus. Nachgefragte detailliertere Aufschlüsselungen und Auswertungen, beispielsweise zu den Kosten je Fortbildungsteilnehmer, den

internen Unterbringungs- und Verpflegungskosten sowie den Kosten für die einzelnen Mahlzeiten, konnten nicht vorgelegt werden. Die gelieferten Rohdaten waren nicht nachvollziehbar.

19.3 Bewertung

19.3.1 Personalbedarf und -ausstattung

Die im Jahr 2010 festgelegte Sollausstattung wurde nicht fortgeschrieben. Es ist nicht dokumentiert, dass sie dem tatsächlichen Personalbedarf entspricht. Ein wirtschaftlicher Personaleinsatz ist so nicht sichergestellt. Der Personalbedarf für das gesamte HBWS ist zu ermitteln und regelmäßig fortzuschreiben. Die Personalausstattung sollte dem Bedarf angepasst werden.

Bedienstete dürfen grundsätzlich nur beschäftigt werden, wenn Planstellen oder Stellen zur Verfügung stehen. Tarifbeschäftigte sind aus Titel 428 (Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) zu finanzieren, eine Finanzierung aus Titel 427 ist unzulässig.

19.3.2 Pflichtstunden

Alle nach den Lehr- und Stoffplänen erforderlichen Soll-Stunden müssen tatsächlich gehalten werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Ist-Stunden mit den Stundenvorgaben der Lehr- und Stoffpläne abzugleichen und diese einzuhalten, um das Qualitätsniveau der Ausbildung zu garantieren.

19.3.3 Lehrgangsgröße

Im Jahr 2013 hätte bei einer Reduzierung von fünf auf vier Lehrgänge die durchschnittliche Teilnehmerzahl bei rund 21 statt 17 Teilnehmern gelegen. Es sollte untersucht werden, ob die Ausbildungsqualität auch bei einer höheren Teilnehmerzahl als bisher gewährleistet werden kann. Bei einer Verringerung um einen Lehrgang im Jahr könnten rund 14.000 Euro an Vergütungen für Lehrkräfte gespart werden.

19.3.4 Kostenkalkulation

Preise für Tagungen, Übernachtungen und Verpflegung müssen kalkuliert, dokumentiert und kostendeckend erhoben werden. Die Einhaltung des Kos-

tendeckungsgebots konnte nicht nachgewiesen werden und ist zukünftig zu beachten.

19.3.5 Controlling

Um den wirtschaftlichen Betrieb des HBWS beurteilen zu können, sind die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen. Derzeit hat das HBWS keinen Überblick über die tatsächlichen Kosten einzelner Leistungen. Der Rechnungshof empfiehlt, steuerungsrelevante Kennzahlen als Grundlage eines effektiven Controllings zu entwickeln und auszuwerten.

19.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium bestätigt die Feststellungen des Rechnungshofs. Es teilt mit, dass nach Abschluss der aktuellen Umstrukturierungsmaßnahmen sowie der damit einhergehenden Neuordnung der Aufgabenzuschnitte des HBWS eine neue Personalbemessung erfolgt sei, die regelmäßig auf Aktualität überprüft werden solle. Die aus Titel 427 finanzierten Tarifbeschäftigten würden inzwischen auf Stellen geführt.

Zur Gewährleistung der Pflichtstundenvorgaben aus den Lehr- und Stoffplänen erfolge künftig ein stringenter Abgleich mit den Ist-Stunden.

Hinsichtlich der Lehrgangsgröße teilt das Ministerium mit, dass unter Berücksichtigung diverser Parameter, wie beispielsweise Größe der Unterrichtsräume, die Richtgröße der Lehrgänge mit Erlass vom 4. November 2015 festgelegt worden sei. Sie betrage grundsätzlich 20 Teilnehmer des Allgemeinen Vollzugsdienstes zuzüglich 3 Bediensteter des Werk- oder Krankenpflegedienstes.

Künftig solle beim HBWS eine betriebswirtschaftliche Betrachtung der Kostenstruktur unter Einbeziehung aller Kosten mit der Maßgabe erfolgen, den jeweilig ermittelten Kostendeckungsgrad zu erzielen. Ein betriebswirtschaftliches Controlling befinde sich im Aufbau.

19.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die zügige Umsetzung seiner Empfehlungen. Er erwartet, dass die angekündigte Entwicklung eines Controllings zeitnah abgeschlossen wird.

Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

20 Vorbemerkung zum Einzelplan 06

20.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium der Finanzen ist für die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik einschließlich des Kommunalen Finanzausgleichs, des Länderfinanzausgleichs sowie die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zuständig. Des Weiteren zählen die Staatsbürgschaften und Garantien, die staatlichen Finanzierungshilfen, das Beteiligungs- und Immobilienmanagement und der staatliche Hochbau einschließlich der Leitung des PPP-Kompetenzzentrums¹⁸² zu den Aufgabenfeldern. Auch nimmt es Aufgaben der zentralen Beschaffung sowie Bereitstellung der IT-Dienstleistungen für die Landesverwaltung wahr.

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums zählen die Steuerverwaltung bestehend aus der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main und 35 Finanzämtern sowie das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz in Rotenburg a. d. Fulda. Daneben unterstützen die Landesbetriebe Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, Hessisches Immobilienmanagement und Hessisches Bau- management die Aufgabenwahrnehmung des Ministeriums.

20.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Im Zeitraum 2013 bis 2015 stiegen die veranschlagten Einnahmen um 6,6 Prozent auf 167,6 Mio. Euro. Im Jahr 2014 wurden die Soll-Einnahmen um 24,3 Mio. Euro (14,7 Prozent) unterschritten.

Die veranschlagten Ausgaben stiegen im Betrachtungszeitraum um 73,6 Mio. Euro (9,1 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2014 lagen um 4,3 Mio. Euro (0,5 Prozent) unter den veranschlagten Ausgaben. Der Zuschussbedarf im Betrachtungszeitraum erhöhte sich um 9,8 Prozent.

¹⁸² PPP: Public Private Partnership (Öffentlich-Private Partnerschaft); im Rahmen von Beratungs- und Schulungsangeboten wird das Know-how des PPP-Kompetenzzentrums an interessierte Kommunen, Städte und Landkreise weitergegeben.

Übersicht Einzelplan 06	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	157,3	141,0	165,0	140,7	167,6	–24,3	–14,7	6,6
darunter:								
Vermögenswirksame und besondere Fi- nanzierungseinnah- men	76,7	66,1	83,4	67,4	100,3	–16,0	–19,2	30,7
Sonstige Einnahmen*	80,5	74,8	81,6	73,3	67,3	–8,3	–10,2	–16,4
Ausgaben	806,2	794,6	810,6	806,3	879,8	–4,3	–0,5	9,1
darunter:								
Personalausgaben	428,0	431,9	425,7	441,0	445,0	15,4	3,6	4,0
Sachausgaben	170,7	167,4	170,3	168,0	181,6	–2,3	–1,4	6,3
Sonstige Ausgaben**	207,5	195,3	214,6	197,2	253,2	–17,3	–8,1	22,0
Zuschuss (Unterdeckung)	–648,9	–653,7	–645,6	–665,6	–712,2	–20,0	3,1	9,8

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 20–1: Übersicht Einzelplan 06

20.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 06 stellte im Jahr 2014 mit 14.174,0 Planstellen/Stellen den fünftgrößten Personalhaushalt dar. In den Jahren 2013 bis 2015 verringerte sich das Stellen-Soll um insgesamt 87 Planstellen/Stellen (0,6 Prozent).

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	8.876,5	8.959,5	8.940,5	0,7
Beamte auf Widerruf	999,0	999,0	999,0	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	4.366,5	4.215,5	4.215,5	–3,5
Gesamt	14.242,0	14.174,0	14.155,0	–0,6

Tabelle 20–2: Personal 2013 bis 2015

Im Jahr 2014 umfasste der Personalhaushalt 8.959,5 Planstellen für Beamte (63,2 Prozent), 999,0 Stellen für Beamte auf Widerruf (7,0 Prozent) und 4.215,5 Stellen (29,7 Prozent) für Tarifbeschäftigte.

In den Jahren 2013 bis 2015 war ein Zuwachs von 64 Planstellen einschließlich Leerstellen im Bereich der Beamten zu verzeichnen. Die Anzahl der Stellen für Beamte auf Widerruf blieb unverändert bei 999,0 Planstellen. Bei den Tarifbeschäftigten reduzierte sich der Stellenumfang um 151 Stellen (3,5 Prozent).

20.4 Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Finanzen

Die Hauptaufgabe der Steuerverwaltung liegt in der Festsetzung und Erhebung von Gemeinschaft- und Landessteuern sowie in der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen für die Grund- und Gewerbesteuer. 84,3 Prozent der Ausgaben und 76,5 Prozent der Stellen entfielen auf die Steuerverwaltung (Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main mit 35 Finanzämtern). Deren Einnahmen betrugen 28,4 Mio. Euro. Sie deckten die Ausgaben zu 4,2 Prozent. Die von der Steuerverwaltung festgesetzten Steuern werden nicht im Einzelplan 06, sondern im Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung – ausgewiesen.

Behörden im Einzelplan 06	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium der Finanzen	0,9	35,2	325,5
Steuerverwaltung	28,4	679,6	10.840,0
Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda	15,4	15,3	85,5
Hessisches Baumanagement	0,8	7,7	836,5
Hessische Lotterieverwaltung	–	–	–
Hessisches Immobilienmanagement	50,9	16,1	839,5
Hessische Zentrale für Datenverarbeitung	2,0	7,5	847,0
Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung	42,4	44,9	400,0
Gesamt	140,7	806,3	14.174,0

Tabelle 20–3: Behörden im Einzelplan 06

Zu den Behörden im Einzelplan 06 gehört das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda. Es dient der Aus- und Fortbildung der Steuerverwaltung und der Justiz.

Beim Hessischen Baumanagement handelt es sich um einen kaufmännisch eingerichteten Landesbetrieb. Neben der Zentrale verfügt der Betrieb über fünf Regionalniederlassungen. Zu seinem Aufgabenbereich gehören die Vor-

bereitung und Umsetzung baulicher Maßnahmen in technischer, finanzieller und verwaltungsmäßiger Hinsicht. Hochbaumaßnahmen des Bundes werden im Wege der Organleihe erledigt. Der Landesbetrieb erhielt im Jahr 2014 per Saldo einen Zuschuss von 6,9 Mio. Euro, geplant waren 4,8 Mio. Euro.

Die Hessische Lotterieverwaltung hat die Aufgabe, Staatslotterien zu veranstalten und zu betreiben. Zur technischen Durchführung bedient sie sich der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH.

Das Portfolio- und Facility-Management für landeseigene und angemietete Immobilien obliegt dem Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung unterstützt die Landesverwaltung bei der Erledigung von Verwaltungsarbeiten und weiteren Aufgaben durch Einsatz der Informationstechnik. Mit Ausnahme spezieller Kommunikationstechnik ist sie als zentrale Einkaufsorganisation für Anlagen, Geräte und Kommunikationsanlagen sowie Liefer- und Dienstleistungen der Informationstechnik zuständig.

Das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung ist als Abteilung Landesdienste der Oberfinanzdirektion angegliedert. Zum Aufgabenbereich zählen der Betrieb des SAP-Competence Centers, die zentrale Buchführung für die Landesverwaltung und die zentrale Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen für das Land.

20.5 Haushaltsstruktur

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen im Jahr 2014 die Personal- (441,0 Mio. Euro) und Sachausgaben (168,0 Mio. Euro). Sie lagen zusammengefasst bei 75,5 Prozent der Ist-Ausgaben. Der größte Anteil entfiel mit Personalausgaben in Höhe von 398,3 Mio. Euro und Sachausgaben in Höhe von 131,8 Mio. Euro auf die Steuerverwaltung.

Die dargestellten Ausgabenschwerpunkte enthalten nicht die bei Landesbetrieben entstandenen Personal- und Sachausgaben. Im Haushaltsplan werden nur die Zuschüsse aus dem Landeshaushalt an die Landesbetriebe sowie die Abführungen der Landesbetriebe an den Landeshaushalt veranschlagt.

20.6 Prüfungen

Im vergangenen Jahr prüfte der Rechnungshof das „Vergabeverfahren für Mobilfunkleistungen bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung“. Die Feststellungen und Empfehlungen der Prüfung sind aus dem Beitrag Nr. 21 ersichtlich.

21 Vergabeverfahren für Mobilfunkleistungen bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung

Kapitel 06 14

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung führte eine europaweite Ausschreibung für Mobilfunkleistungen mit einem Volumen von rund 15 Mio. Euro durch, ohne zuvor den konkreten Bedarf in der Landesverwaltung für die rund 26.000 Nutzer ermittelt zu haben.

Serviceleistungen in einer Größenordnung von insgesamt 220.000 Euro für ein Managementsystem zur Verwaltung von rund 1.000 mobilen IT-Geräten wurden über mehrere Jahre ohne Ausschreibung nur an einen Anbieter vergeben, obwohl weitere Anbieter vorhanden waren.

Die Vorschriften zur Aktenführung wurden nur unzureichend beachtet. Das Verwaltungshandeln der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung kann durch die lückenhafte Aktenführung nicht vollständig nachvollzogen werden.

Der Rechnungshof erwartet bei Beschaffungsmaßnahmen in dieser Größenordnung, dass der tatsächliche Bedarf über ein zentrales Anforderungsmanagement erhoben wird. Danach ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Die Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Aktenführung sind einzuhalten.

21.1 Ausgangslage

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) ist ein Landesbetrieb, der zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehört. Das Ministerium übt die Dienst- und Fachaufsicht aus, wobei die HZD auch der Staatskanzlei und den anderen Ministerien unterstellt ist, soweit deren Aufgaben wahrgenommen werden.

Sie ist unter anderem für den Abschluss von Rahmenverträgen zuständig, auf deren Grundlage die Dienststellen Telekommunikationsdienstleistungen für mobile Endgeräte (Smartphones und Tablets) abrufen, um auf die IT-Struktur des Landes zuzugreifen.

Da die alten Verträge ausliefen, führte die HZD eine öffentliche Ausschreibung der Leistung im Wege eines offenen Verfahrens („Europaweite Ausschreibung“) durch. Der geschätzte Auftragswert belief sich auf rund 15 Mio. Euro für rund 26.000 Nutzer.

Die HZD legte zu Beginn des Vergabeverfahrens fest, dass eine Rahmenvereinbarung mit mehreren Auftragnehmern abzuschließen sei, um eine breite Netzabdeckung durch unterschiedliche Mobilfunknetze zu erreichen. Es sollte eine permanente Verfügbarkeit sichergestellt werden.

Der Rechnungshof hat das Zustandekommen der Rahmenvereinbarung und die Vergabe zur Beschaffung der Serviceleistungen für das Managementsystem von 1.000 mobilen IT-Geräten geprüft. Gegenstand der Prüfung war erneut auch die Aktenführung der HZD, die bereits in den Bemerkungen 2013 thematisiert wurde.¹⁸³

21.2 Prüfungsergebnisse

21.2.1 Rahmenvereinbarung zur Beschaffung von Telekommunikationsdienstleistungen

Die HZD fragte den tatsächlichen Bedarf in der Landesverwaltung für die 26.000 Mobilfunknutzer zuvor nicht ab. Die erforderliche Netzabdeckung beruhe nach Auskunft der HZD auf „allgemeiner Lebenserfahrung“. Auch die nach § 7 Abs. 2 LHO für finanzwirksame Maßnahmen erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt.

Nach Abschluss des Vergabeverfahrens schloss die HZD eine Rahmenvereinbarung mit drei Telekommunikationsdienstleistern ab. Die Dienststellen sollen bei Inanspruchnahme der Leistungen u. a. selbst eine Auswahl der Netzabdeckung/Tarife durchführen. Es ist schriftlich zu begründen, welcher Anbieter und Vertragstyp gewählt wird.

21.2.2 Beschaffung von Serviceleistungen für das Managementsystem der mobilen IT-Geräte

Die HZD hielt für die Verwaltung und die Kontrolle der rund 1.000 mobilen Endgeräte den Einsatz eines Managementsystems – z. B. zur Sperrung bei

¹⁸³ Vgl. Bemerkungen 2013, S. 251.

Verlust und Rücksetzung des Passwortes – für geboten. Zur Verbesserung der Qualität erachtete sie den Abschluss eines Servicevertrages mit einem ausländischen Originalhersteller für erforderlich. Dieser sollte sie bei schwierigen Fällen oder technischen Problemen unterstützen. Der ausländische Hersteller des Systems schlug als Vertragspartner sogenannte Reseller¹⁸⁴ im Inland vor. Die inländischen Reseller könnten deutsches Vertragsrecht zugrunde legen. Die Serviceleistung des Originalherstellers konnte über einen solchen Vertrag eingekauft werden. Wäre der Originalhersteller direkter Vertragspartner, könne er nur Verträge in englischer Sprache mit ausländischen Vertragsbedingungen und mit Gerichtsstand im Ausland anbieten.

Die HZD lehnte den Vertragsabschluss mit inländischen Resellern ab, da sie eine „verminderte Servicequalität vermutete“. Laut Vergabevermerk sollte der Service über mehrere Jahre in Anspruch genommen und damit dauerhaft erbracht werden. Die Auftragsvergabe an den ausländischen Hersteller wurde mit dem Kriterium „Alleinstellungsmerkmal“¹⁸⁵ begründet. Im Vergabevermerk war die formularmäßige Musterbelehrung enthalten, dass eine Stückelung des Auftrags rechtswidrig ist.

Der Service wurde für ein Jahr gekauft. Bei der nach einem Jahr anstehenden Vertragsverlängerung versuchte der beauftragte Hersteller vergeblich, die Bedenken der HZD hinsichtlich der Leistungen von Resellern auszuräumen. Die HZD teilte dem Anbieter mit, dass sie bei einer Beschaffung über Reseller gezwungen sei, die Leistung auszuschreiben. Der Anbieter bot für ein Ausschreibungsverfahren Unterstützung an. Diese lehnte die HZD ab. Auf ihr Bitten gab der Hersteller schließlich die Erklärung ab, dass der Service nur von ihm erbracht werden könne.

Für den Service zahlte die HZD Mitte 2011 und Mitte 2012 jeweils rund 55.000 Euro netto im Voraus. Für den Zeitraum von Mitte 2013 bis Mitte 2015 zahlte sie gemäß einer zweijährigen Vereinbarung rund 110.000 Euro netto ebenfalls im Voraus. Das Kriterium „Alleinstellungsmerkmal“ diene bei allen Vereinbarungen als Vergabebegründung.

Für die drei nacheinander abgeschlossenen Serviceverträge errechnet sich eine Gesamtvorauszahlung von rund 220.000 Euro netto.

¹⁸⁴ Ein Wiederverkäufer (engl. Reseller) ist ein Verkäufer eingekaufter Dienstleistungen und Produkte.

¹⁸⁵ § 3 Abs. 5 lit. I VOL/A.

21.2.3 Aktenführung

In den Jahren 2011 und 2012 hatte der Rechnungshof die zentralen IT-Systeme der Landesverwaltung – Hessen Corporate Network (HCN) – im Geschäftsbereich des Ministeriums geprüft. Bei den örtlichen Erhebungen gelangte er zur Auffassung, dass die von der HZD zur Verfügung gestellten Akten nicht vollständig waren und Unterlagen fehlten. Er brach deshalb die Prüfung ab. In Folge der abgebrochenen Prüfung überarbeitete und konkretisierte die HZD ihre Dienstanweisungen zur Aktenführung und schulte ihre Mitarbeiter.

Der Rechnungshof prüfte deshalb erneut die Aktenführung in der HZD. Dabei stellte er fest, dass chronologisch geführte Akten zum Prüfungsthema weder elektronisch noch in Papierform vorlagen. Die HZD legte dar, dass die Unterlagen in verschiedenen Bereichen aufbewahrt würden. Eine fortlaufende Akte konnte nicht hergestellt werden.

Bei den Erhebungen stellte der Rechnungshof darüber hinaus fest, dass

- schriftlich erteilte Auskünfte der HZD sich im Zuge der Erhebungen als unzutreffend herausstellten,
- die erforderlichen Schutzbedarfsfeststellungen der Antragsteller für die mobilen IT-Geräte in über 60 Prozent der Fälle nicht dokumentiert waren,
- Handbücher für die Administratoren der Managementsysteme unvollständig oder nicht vorhanden waren,
- im Ticket-System der HZD eingegangene Anträge der Dienststellen anonymisiert, aber nicht in einer Akte abgelegt waren,
- elektronisch geführte Akten unvollständig waren und aktenrelevante Unterlagen sich noch im E-Mail-System der HZD befanden und
- papiergebundene Akten unvollständig waren.

21.3 Bewertung

21.3.1 Rahmenvereinbarung zur Beschaffung von Telekommunikationsdienstleistungen

Der tatsächliche Bedarf der erforderlichen Netzabdeckung und Tarife hätte durch ein Anforderungsmanagement bei den Nutzern ermittelt werden müssen. Nur hierdurch hätte die Grundlage für eine bedarfsgerechte Ausschreibung geschaffen werden können. Im Hinblick auf die ständigen Veränderungen der Mobilfunknetze und der Tarife ist die Auswertung alter Verträge nicht zielführend.

Durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte der Umfang einer bedarfsgerechten und zweckmäßigen Mobilfunkversorgung der Landesverwaltung untersucht werden müssen. Der Rechnungshof erwartet bei Beschaffungen in dieser Größenordnung, dass zuvor der tatsächliche Bedarf erhoben und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wird. Ein zentrales Anforderungsmanagement ist einzurichten.

21.3.2 Beschaffung von Serviceleistungen für das Managementsystem der mobilen IT-Geräte

Die HZD stützte sich bei der freihändigen Vergabe der Serviceleistungen für das Managementsystem zu Unrecht auf den Ausnahmetatbestand „Alleinstellungsmerkmal“. Im Inland standen Reseller als Vertragspartner zur Verfügung, über die mittelbar der Service des Originalherstellers hätte eingekauft werden können.

Der Serviceauftrag wurde in unzulässiger Weise in Jahresverträge gestückelt. Der Rechnungshof erwartet, dass die HZD das Vergaberecht beachtet und entsprechend § 3 Abs. 4 der Vergabeverordnung bei Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit den 48-fachen Monatswert des Auftragswertes zugrunde legt.

Die Vorauszahlungen in Höhe von rund 220.000 Euro widersprachen § 56 LHO. Vorleistungen des Landes vor Empfang der Gegenleistung sind nur zulässig, wenn sie allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt sind. Dies war nicht der Fall.

21.3.3 Aktenführung

Die von der HZD vorgelegten Akten entsprechen in den geprüften Bereichen weiterhin nicht den Landesvorschriften zur Aktenführung. Die Beschäftigten der HZD haben die Vorgaben nicht einheitlich umgesetzt. Die Aktenführung ist lückenhaft. Das Verwaltungshandeln kann nicht vollständig durch die Akten nachvollzogen werden.

Eine wesentliche Verbesserung der Aktenführung ist seit der Prüfung im Jahr 2011 trotz neuer interner Regelungen und Schulungsmaßnahmen nicht zu erkennen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium gebeten, die aufsichtsrechtliche Begleitung der Ordnungsmäßigkeit der Aktenführung in der HZD zu intensivieren.

21.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, gerade die zutreffende Bestimmung des Beschaffungsgegenstandes bilde die Basis für eine wirtschaftliche Beschaffung. Der Leistungsbedarf sei anhand einer systematischen und umfassenden Auswertung der Vorgängerverträge ermittelt worden.

Die abgegebene Erklärung der Herstellerfirma bezüglich des Alleinstellungsmerkmals sei zutreffend gewesen. Es erschien plausibel, dass nur dieser Hersteller den gewünschten Service erbringen konnte.

Trotz verschiedener bereits erfolgter Maßnahmen bestehe weiterhin ein Optimierungsbedarf bei der Aktenführung in der HZD. Aus diesem Grund werde auf Beschluss des Führungsstabes der HZD vom 15. Februar 2016 ein Projekt zur Verbesserung der Aktenführung begonnen. Dieses Projekt werde vom Ministerium in geeigneter Weise begleitet.

21.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass für eine Beschaffungsmaßnahme mit einem Volumen von rund 15 Mio. Euro erst eine umfassende Anforderungsanalyse bei den Dienststellen vorausgehen muss. Bei der schnellen Entwicklung im Bereich der Telekommunikation sieht der Rechnungshof eine Ausschreibung auf Basis alter Verträge kritisch. Er empfiehlt dem Ministerium ferner eine intensive Begleitung der im Februar 2016 von der HZD begonnenen Maßnahmen zur Verbesserung der Aktenführung sowie eine Kontrolle während und nach der Umsetzungsphase.

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

22 Vorbemerkung zum Einzelplan 07

22.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung nimmt vielfältige Aufgaben wahr. Im Bereich Wirtschaft setzt es Schwerpunkte in Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik und -förderung sowie des Sparkassen-, Versicherungs- und Börsenwesens. Im Themenkomplex Verkehr sind das Eisenbahnwesen, der Luftverkehr, der Öffentliche Personennahverkehr, der Straßen- und Brückenbau sowie der Straßenverkehr bedeutsam. Zu den Aspekten Energie und Landesentwicklung gehören die Begleitung der Energiewende sowie die Befassung mit Fragen der Raumordnung und Landesplanung.

Die Zuständigkeit für die Bereiche Städtebau, Wohnungswirtschaft sowie Dorf- und Regionalentwicklung wurde im Januar 2014 auf das Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz übertragen. Im Gegenzug erhielt das Ministerium die Zuständigkeit für „Energie“.

Der Staatsaufsicht des Ressorts unterstehen u. a. die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und Landesinnungsverbände, die Frankfurter Wertpapierbörse, Eurex-Deutschland und andere Handelsplattformen, die Landesbank Hessen-Thüringen – Girozentrale, der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen, Genossenschaftliche Prüfungsverbände, die Ingenieurkammer Hessen, die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen sowie weitere Einrichtungen.

Das Ministerium nimmt die Fachaufsicht wahr bei der Sterbekasse für den öffentlichen Dienst des Regierungsbezirkes Kassel, der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse Darmstadt, der Gemeinnützigen Haftpflichtversicherungsanstalt Darmstadt sowie den Kommunalen Zusatzversorgungskassen.

Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums.

22.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

In den Jahren 2013 bis 2015 sanken die veranschlagten Einnahmen von 969,0 Mio. Euro auf 769,7 Mio. Euro. Dies ist zum großen Teil auf die geänderten Zuständigkeiten des Ministeriums zurückzuführen, denn die als Einnahmen veranschlagten Bundesanteile an der Wohnraum- und Städtebauförderung werden seit dem Jahr 2014 beim Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ausgewiesen. Der Sollansatz des Jahres 2014 (792,7 Mio. Euro) wurde mit Ist-Einnahmen in Höhe von 797,3 Mio. Euro um 4,6 Mio. Euro (0,6 Prozent) übertroffen. Bei den Einnahmen handelt es sich im Wesentlichen um Bundes- und EU-Mittel, die zu verschiedenen Förderzwecken zur Verfügung gestellt werden.

Die veranschlagten Ausgaben sanken im Zeitraum 2013 bis 2015 um 255,1 Mio. Euro (16,4 Prozent). Mit Ist-Ausgaben in Höhe von 1.265,7 Mio. Euro wurde der Ausgabenansatz (1.267,6 Mio. Euro) des Jahres 2014 um 1,9 Mio. Euro (0,2 Prozent) geringfügig unterschritten.

Die veranschlagte Unterdeckung sank von 588,4 Mio. Euro im Jahr 2013 um 9,5 Prozent auf 532,6 Mio. Euro im Jahr 2015.

Übersicht Einzelplan 07	2013		2014		2015	Abweichung 2014		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll		
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	969,0	976,6	792,7	797,3	769,7	4,6	0,6	–20,6
darunter:								
Übertragungseinnahmen	683,5	693,8	652,3	656,2	648,5	4,0	0,6	–5,1
Sonstige Einnahmen*	285,5	282,8	140,5	141,1	121,2	0,6	0,5	–57,6
Ausgaben	1.557,4	1.539,5	1.267,6	1.265,7	1.302,3	–1,9	–0,2	–16,4
darunter:								
Personalausgaben	212,2	212,3	209,0	217,6	218,7	8,6	4,1	3,1
Übertragungs- ausgaben	675,3	657,6	607,2	594,2	600,8	–13,0	–2,1	–11,0
Sonstige Ausgaben**	669,9	669,6	451,4	453,9	482,7	2,5	0,5	–27,9
Zuschuss (Unterdeckung)	–588,4	–562,9	–474,9	–468,3	–532,6	6,5	–1,4	–9,5

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Sachausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben. Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 22–1: Übersicht Einzelplan 07

22.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 07 umfasste im Jahr 2014 insgesamt 5.792,5 Planstellen/Stellen. Er gehört damit zu den weniger personalintensiven Ressorts.

Auf Beamte entfielen mit 1.593,5 Planstellen 27,5 Prozent der Planstellen/Stellen. Der Anteil von Beamten auf Widerruf lag bei 1,5 Prozent (86,0 Planstellen). Mit 4.113,0 Stellen wurden die meisten Stellen für Tarifbeschäftigte vorgehalten (71,0 Prozent).

Im Zeitraum 2013 bis 2015 verminderten sich die Planstellen/Stellen um 4,0 Prozent.

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll*			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	1.586,0	1.593,5	1.577,5	–0,5
Beamte auf Widerruf	86,0	86,0	86,0	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	4.216,5	4.113,0	3.989,0	–5,4
Gesamt	5.888,5	5.792,5	5.652,5	–4,0

* Inklusive der Tarifbeschäftigten des Landesbetriebs Staatliche Technische Überwachung (TÜH) gemäß Anlage zum Einzelplan 07.

Tabelle 22–2: Personal 2013 bis 2015

Die veranschlagten Personalausgaben stiegen ausgehend von 212,2 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 218,7 Mio. Euro (3,1 Prozent) im Jahr 2015.

Im Jahr 2014 hatten Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement – mit 55,3 Prozent und die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation mit 33,0 Prozent den höchsten Personalanteil im Ressort. Im Zeitraum 2011 bis 2014 sollten bei Hessen Mobil 300 Stellen und in der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation 100 Stellen abgebaut werden. Der Haushaltsplan 2015 weist bei beiden Verwaltungen zusammen 429 Planstellen/Stellen weniger aus als der Haushaltsplan 2011.

Mit der Übertragung der Zuständigkeit für Grundstücksgeschäfte auf die Hessische Landgesellschaft¹⁸⁶ wurde Hessen Mobil im Haushaltsplan 2015 auferlegt, weitere 40 Stellen im Zeitraum 2016 bis 2019 abzubauen.

¹⁸⁶ Die Hessische Landgesellschaft ist eine Mehrheitsbeteiligung des Landes Hessen, die u. a. für das Land und für Kommunen Grundstücke an- und verkauft.

22.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Tabelle 22–3 zeigt die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 der zum Geschäftsbereich gehörenden Behörden.

Behörden im Einzelplan 07	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	3,9	70,4	411,5
Hessen Mobil - Straßen- und Verkehrsmanagement	165,8	414,9	3.203,5
Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	20,7	113,4	1.913,0
Eichverwaltung	6,6	8,4	119,5
TÜH Staatliche Technische Überwachung Hessen*	–	–	145,0
Gesamt	197,0	607,1	5.792,5

* Der Landesbetrieb bedient sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben seit dem 01.01.1999 des TÜV Hessen im Rahmen des zwischen dem Land Hessen, der TÜV Süddeutschland Holding AG, der TÜH und dem TÜV Hessen abgeschlossenen Geschäftsbesorgungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrages (GDÜV) vom 18. September 1998.

Tabelle 22–3: Behörden im Einzelplan 07

Hessen Mobil ist die obere Straßenbaubehörde des Landes mit Dienstsitz in Wiesbaden und verfügt über elf Außenstellen.

Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen ist das Land. Die mit Planung, Bau und Unterhaltung der Landesstraßen zusammenhängenden Aufgaben nimmt Hessen Mobil wahr. Im Auftrag des Bundes übernimmt es diese Aufgaben auch für die Bundesfernstraßen.

Die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation sichert das Eigentum an Grund und Boden. Sie vermisst, erfasst und visualisiert die Landschaft. Sie liefert Informationsgrundlagen für die Entwicklung städtischer und ländlicher Räume und für Transparenz auf dem Immobilienmarkt. Die hessischen Geobasisdaten werden von ihr geführt und die Geodateninfrastruktur gefördert. Die Verwaltung umfasst neben dem Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (Mittelbehörde) sieben Ämter für Bodenmanagement.

Der Hessischen Eichverwaltung (Eichdirektion mit Sitz in Darmstadt und fünf weiteren Standorten) obliegen Aufgaben nach dem Eichgesetz, dem Einheiten- und Zeitgesetz, dem Energiebetriebene-Produkte-Gesetz sowie dem Ge-

setz über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren. Die Aufgaben sind vorwiegend dem Verbraucherschutz, dem Umweltschutz (Energieeinsparung) und der Förderung der hessischen Wirtschaft zuzuordnen.

22.5 Haushaltsstruktur

Das Ministerium wendete 52 Prozent der Mittel im Jahr 2014 für Fördermaßnahmen auf. Die Mittel von 658,5 Mio. Euro verteilten sich auf Allgemeine Bewilligungen in den Bereichen

- 07 05: Wirtschaft und Technologie in Höhe von (i. H. v.) 76,7 Mio. Euro
- 07 10: Berufliche Bildung i. H. v. 29,7 Mio. Euro
- 07 15: Verkehr i. H. v. 552,1 Mio. Euro

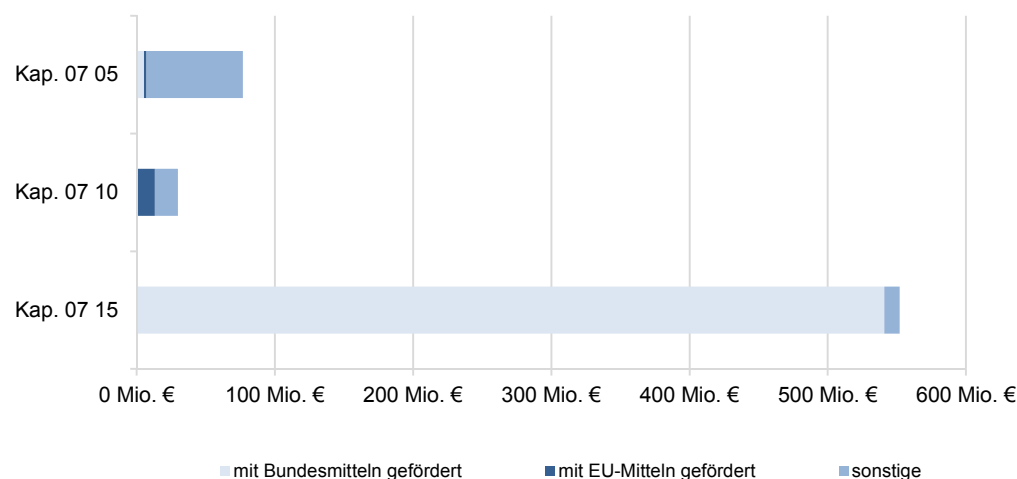


Abbildung 22–1: Fördermittel nach Herkunft

Unter den Bereich Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie (Kapitel 07 05) fielen im Jahr 2014 die allgemeine Wirtschaftsförderung und die Förderung von Technologie, Energie und Energieeinsparung. Zu den Produkten mit den höchsten veranschlagten Gesamtkosten im Jahr 2014 zählte das „EU-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE) 2014 bis 2020“ (Förderprodukt Nr. 32), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Förderprodukt Nr. 18) sowie der Bereich „Energie“ (Förderprodukt Nr. 25).

Schwerpunkt der Allgemeinen Bewilligungen Berufliche Bildung (Kapitel 07 10) bildeten das „EU-Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (ESF) 2007 – 2013“ (Förderprodukt Nr. 46), das „EU-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (ESF) 2014 – 2020“ (Förderprodukt Nr. 50) sowie die „Programme zur Erstausbildung“ (Förderprodukt Nr. 49). Insgesamt wurden im Kapitel 07 10 EU-Mittel in Höhe von rund 13 Mio. Euro eingesetzt.

Die größte Bedeutung innerhalb der Allgemeinen Bewilligungen Verkehr (Kapitel 07 15) hatte das Produkt „Förderung des ÖPNV-Angebotes“ (Förderprodukt Nr. 69). Auf Grundlage von Art. 106a GG und des Regionalisierungsgesetzes steuerte der Bund rund 541 Mio. Euro bei.

22.6 Prüfungen

Der Rechnungshof hat verschiedene Maßnahmen des Einzelplans geprüft.

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

23 Vorbemerkung zum Einzelplan 08

23.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Mit Neubildung der Landesregierung zum 18. Januar 2014 wurde die Aufgabe Integration, die bisher im Zuständigkeitsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa (Einzelplan 05) gelegen hatte, dem Sozialministerium übertragen. Die Ministeriumsbezeichnung wurde in „Hessisches Ministerium für Soziales und Integration“ geändert. Organisatorisch wurde dem erweiterten Aufgabenspektrum durch die Zuordnung eines zweiten Staatssekretärs Rechnung getragen.

Das Ministerium nimmt vielfältige Aufgaben auf den Gebieten

- Antidiskriminierungspolitik,
- Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik,
- Arbeitsmarkt-, Arbeits- und Sozialpolitik,
- Bürgerschaftliches Engagement,
- Senioren-, Familien- und Frauenpolitik,
- Integration, Migration und Zuwanderung,
- Gesundheitsaufsicht, -vorsorge und öffentlicher Gesundheitsdienst,
- Gesundheitsrecht, nichtärztliche Heil- und Fachberufe, Arzneimittelwesen,
- Kinder- und Jugendhilfe einschließlich Kinderbetreuung,
- Maßregelvollzug,
- Lastenausgleich und Wiedergutmachung,
- Kriegsgeschädigte, Spätaussiedler, Vertriebene und Flüchtlinge,
- Krankenversorgung, Psychiatrie und Suchtbekämpfung sowie
- Sozialhilfe, Freie Wohlfahrtspflege und Sozialversicherung

wahr.

Zum Geschäftsbereich zählt das Landesjugendamt Hessen, das in das Ministerium integriert ist. Als dem Ressort unmittelbar nachgeordnete Einrichtung besteht das Hessische Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen.

Neben dem Ministerium werden die Aufgaben von verschiedenen Fachdezernaten der Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel sowie den Dienststellen für Versorgung und Soziales wahrgenommen. Ebenso tätig werden die Hessische Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen mit ihren Außenstellen, die Koordinierungsstelle für die Unterstützung und Betreuung der Flüchtlinge in Hessen, die Hessische Fördereinrichtung für jugendliche Spätaussiedler in Hasselroth und die Außenstellen des Landesausgleichsamtes mit Beschwerdeausschüssen bei den Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel.

23.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Übersicht Einzelplan 08	2013		2014		2015	Abweichung 2014		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll		
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	218,4	187,4	167,4	217,2	132,5	49,8	29,7	–39,3
darunter:								
Vermögenswirksame und besondere Fi- nanzierungseinnah- men	146,6	101,9	98,4	139,7	57,4	41,3	42,0	–60,8
Sonstige Einnahmen*	71,8	85,4	69,0	77,5	75,1	8,5	12,3	4,6
Ausgaben	855,8	820,2	883,4	939,8	1.133,1	56,3	6,4	32,4
darunter:								
Personalausgaben	22,1	21,1	23,5	22,9	24,4	–0,7	–2,8	10,7
Sachausgaben	15,6	14,7	17,0	16,6	20,6	–0,4	–2,4	32,1
Sonstige Ausgaben**	818,1	784,4	842,9	900,2	1.088,1	57,4	6,8	33,0
Zuschuss (Unterdeckung)	–637,4	–632,8	–716,0	–722,6	–1.000,6	–6,5	0,9	57,0

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 23–1: Übersicht Einzelplan 08

Die Tabelle 23–1 weist die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2013 bis 2015 sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus.

Die Ansätze 2014 berücksichtigen u. a. die Übernahme des Aufgabenfeldes „Integration“ aus dem Einzelplan 05.

Die Ist-Einnahmen für das Jahr 2014 lagen um 29,7 Prozent (49,8 Mio. Euro) über den veranschlagten Einnahmen. Die Veränderung ist im Wesentlichen durch eine Entnahme von 48,0 Mio. Euro aus der zweckgebundenen Rücklage zur Verbesserung von Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen (Kapitel 08 07, Förderprodukt Nr. 7) begründet. Die Ausgaben des Jahres 2014 lagen um 6,4 Prozent (56,3 Mio. Euro) über dem veranschlagten Wert von 883,4 Mio. Euro. Der Zuschussbedarf erhöhte sich dementsprechend um 0,9 Prozent (6,5 Mio. Euro) auf 722,6 Mio. Euro.

Die Haushaltsreste minderten sich von 51,8 Mio. Euro im Jahr 2013 um 42,7 Prozent auf 29,7 Mio. Euro im Jahr 2014. Die in das Jahr 2015 übertragenen Ausgabenreste betreffen u. a. im Kapitel 08 06 die Förderprodukte Nr. 44 (Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget) mit 3,5 Mio. Euro und Nr. 51 (Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung) mit 10,0 Mio. Euro sowie im Kapitel 08 07 das Förderprodukt Nr. 3 (Investitionen Maßregelvollzug) mit 9,0 Mio. Euro.

Die veranschlagten Einnahmen sanken von 218,4 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 132,5 Mio. Euro im Jahr 2015; dies entspricht einer Minderung um 39,3 Prozent. Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf Veränderungen bei den vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen im Kapitel 08 06. Die dort veranschlagten Einnahmen für das Jahr 2013 beinhalten unter anderem Zuweisungen für Investitionen vom Bund von 50,4 Mio. Euro sowie eine Entnahme aus der zweckgebundenen Rücklage für den Ausbau der Kleinkinderbetreuung in Höhe von 30,6 Mio. Euro (Kapitel 08 06, Förderprodukt Nr. 48 – Investitionsprogramm zur Schaffung von U3-Betreuungsplätzen).

Ein deutlicher Anstieg ist auf der Ausgabenseite zu verzeichnen. Der Ansatz des Jahres 2015 mit 1.133,1 Mio. Euro lag um 32,4 Prozent über dem Ausgabensoll des Jahres 2013. Neben den veranschlagten Mitteln für die übernommenen Aufgaben aus dem Einzelplan 05 sind hierfür insbesondere ursächlich die gestiegenen Leistungen für Flüchtlinge und Asylbewerber. Die hierfür veranschlagten Ausgaben (Kapitel 08 05, Förderprodukt Nr. 4) stiegen von

55,0 Mio. Euro im Jahr 2013 um 460,2 Prozent auf 308,1 Mio. Euro im Jahr 2015. Aufgrund der derzeitigen unsicheren politischen Lage in vielen Teilen der Welt hat sich die Zahl der Menschen, die in Deutschland und auch in Hessen Schutz suchen, deutlich erhöht.

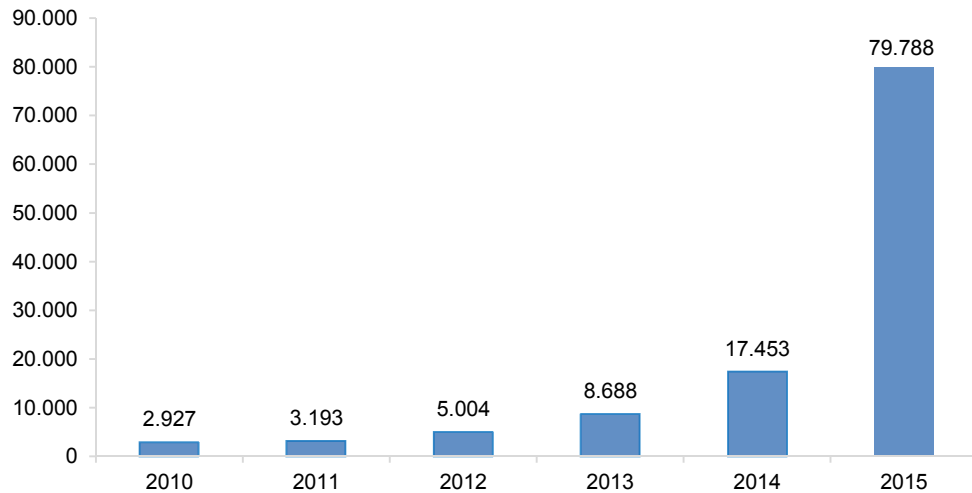


Abbildung 23–1: Zahl der Asylanträge in Hessen

Die Zahl der Asylanträge (Erstanträge) in Hessen stieg von rund 3.000 im Jahr 2010 auf mehr als 17.000 im Jahr 2014. Im Zeitraum Januar bis Dezember 2015 kamen rund 80.000 Asylbewerber nach Hessen.

Diese Situation stellt das Land, die Landkreise und die Kommunen vor große Herausforderungen. So muss die Erstaufnahme, Unterbringung, Versorgung, Betreuung und Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber sichergestellt werden. Die Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz stiegen von 17,5 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 247,4 Mio. Euro im Jahr 2015.

23.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 08 wies im Jahr 2014 insgesamt 433 Planstellen/Stellen aus. Hiervon entfielen auf Beamte 262 Planstellen und auf Tarifbeschäftigte 171 Stellen.

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderungen 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	241,0	262,0	264,0	9,5
Beamte auf Widerruf	–	–	–	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	169,0	171,0	152,0	–10,1
Gesamt	410,0	433,0	416,0	1,5

Tabelle 23–2: Personal 2013 bis 2015

Im Jahr 2014 erhöhten sich die Planstellen/Stellen gegenüber dem Vorjahr um 21 Planstellen für Beamte und zwei Stellen für Tarifbeschäftigte. Die Veränderungen resultieren im Wesentlichen aus der Personalumsetzung infolge der vom Einzelplan 05 übernommenen Aufgaben. Die Personalausgaben stiegen entsprechend von 21,1 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 22,9 Mio. Euro im Jahr 2014. Der Personalbedarf des Jahres 2015 wurde mit 416 Planstellen/Stellen beziffert. Dies bedeutet gegenüber dem Personal-Soll des Vorjahres eine Reduzierung um 19 Stellen für Tarifbeschäftigte und eine Erhöhung um zwei Planstellen für Beamte.

23.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration

Das Ministerium verfügt über keinen ressortinternen Behördenunterbau. Seine Arbeit wird unterstützt durch Fachdezernate der Regierungspräsidien; deren Einnahmen und Ausgaben werden im Einzelplan 03 ausgewiesen. Tabelle 23–3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2014.

Behörden im Einzelplan 08	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	0,8	144,1	433,0
Gesamt	0,8	144,1	433,0

Tabelle 23–3: Behörden im Einzelplan 08

23.5 Haushaltsstruktur

Der Haushalt des Einzelplans 08 ist geprägt von Einnahmen und Ausgaben für verpflichtende, freiwillige und besondere Transferleistungen.

Zu den verpflichtenden Transferleistungen (Kapitel 08 05) zählen insbesondere Einnahmen und Ausgaben, die in Ausführung bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen, aufgrund von Bund-/Ländervereinbarungen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen mit anderen Ländern, Rahmenvereinbarungen mit kommunalen Spitzenverbänden und sonstigen vertraglichen Vereinbarungen zu leisten sind. In diesem Bereich standen im Jahr 2014 den Einnahmen in Höhe von 40,2 Mio. Euro (Soll: 39,4 Mio. Euro) Ausgaben in Höhe von 381,8 Mio. Euro (Soll: 386,8 Mio. Euro) gegenüber. Für das Jahr 2015 sind Einnahmen in Höhe von 44,5 Mio. Euro und Ausgaben in Höhe von 587,7 Mio. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahresansatz ergibt sich somit eine Steigerung auf der Einnahmeseite von 12,8 Prozent und auf der Ausgabenseite von 51,9 Prozent (s. Abschnitt 23.2).

Freiwillige Transferleistungen (Kapitel 08 06) bestehen insbesondere in den Bereichen Kinder, Jugend, Familie, Frauen, ältere Menschen, Behinderte, Gesundheit, Suchthilfe, Integration, Arbeitsmarkt, Vertriebene und ausländische Mitbürger. Veranschlagt werden hier zudem die Mittel für die Rahmenvereinbarung über die Kommunalisierung sozialer Hilfen. Mit dem Nachtragshaushalt für das Jahr 2014 wurde das Hessische Sozialbudget von zunächst 51,5 Mio. Euro im Bereich der freiwilligen Transferleistungen neu geschaffen. Die ihm zugeordneten Produkte und zu den Produkten gehörende Einzelleistungen stellen einen geschützten Bereich dar, der in dieser Legislaturperiode nicht reduziert werden soll. Im Haushalt 2015 wurde das Sozialbudget auf 70,5 Mio. Euro erhöht.

Für das Jahr 2014 ergaben sich Einnahmen von 98,6 Mio. Euro (Soll: 100,9 Mio. Euro) und Ausgaben von 209,8 Mio. Euro (Soll: 208,7 Mio. Euro). Für das Jahr 2015 sind Einnahmen von 58,6 Mio. Euro und Ausgaben von 183,1 Mio. Euro geplant. Gegenüber dem Vorjahresansatz ergibt sich eine Minderung auf der Einnahmenseite von 41,9 Prozent. Die Veränderungen beruhen im Wesentlichen auf Verrechnungen zwischen Kapiteln sowie im Haushalt 2014 veranschlagten Zuweisungen für Investitionen vom Bund in Höhe von 19,9 Mio. Euro. Das Ausgabensoll ist gegenüber dem Vorjahresansatz um 12,3 Prozent gemindert.

Bei besonderen Transferleistungen (Kapitel 08 07) handelt es sich um Leistungen des Landes an die Unfallkasse Hessen, die Verwaltungskostenerstattungen an den Landeswohlfahrtsverband zur Durchführung des Maßregelvoll-

zugs, die Investitionszuschüsse zur Errichtung und Herrichtung von Einrichtungen des Maßregelvollzugs sowie die Umsetzung des Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes. Des Weiteren werden hier die Leistungen der Wiedergutmachung und die Kosten der Sicherung und Betreuung jüdischer Friedhöfe sowie der Landesanteil am Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ veranschlagt.

Im Jahr 2014 lagen die Einnahmen bei 77,6 Mio. Euro (Soll: 27,0 Mio. Euro) und die Ausgaben bei 204,1 Mio. Euro (Soll: 146,4 Mio. Euro). Für das Haushaltsjahr 2015 wurden 29,1 Mio. Euro an Einnahmen und 157,7 Mio. Euro an Ausgaben veranschlagt; dies entspricht einer Steigerung von 8,1 Prozent bzw. 7,8 Prozent gegenüber dem Vorjahresansatz (s. Abschnitt 23.2).

23.6 Prüfungen

Der Rechnungshof prüfte im vergangenen Jahr Erstattungen an Kommunen für Flüchtlinge nach dem Landesaufnahmegesetz (Kapitel 08 05, Förderprodukt Nr. 4) sowie die Beachtung des Besserstellungsverbots im Rahmen der verwaltungsmäßigen Bearbeitung institutioneller Förderungen. Des Weiteren untersuchte er Zuschüsse an Betreuungsvereine und -verbände (Kapitel 08 06, Förderprodukt Nr. 11). Seine Feststellungen und Empfehlungen zum Schulvorbereitungsjahr und zur Abwicklung des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013“ hat er in den Beiträgen Nr. 24 und Nr. 25 aufgenommen.

24 Schulvorbereitungsjahr

Kapitel 08 06

Das Modellprojekt „Schulvorbereitungsjahr“ wies konzeptionelle Mängel auf, die zu vermeidbaren Ausgaben von mehr als 500.000 Euro führten.

Unter anderem wurden Pauschalen für die Vertretung von Fachkräften gewährt, obwohl den Kindertagesstätten in den überwiegenden Fällen keine Kosten entstanden. Des Weiteren wurde ein Kindergartenjahrgang gefördert, ohne die Ergebnisse in der Evaluation des Modellprojekts zu berücksichtigen.

24.1 Prüfungsgegenstand

Das Ministerium hat gemeinsam mit dem Kultusministerium einen Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von null bis zehn Jahren erstellt. Er sieht eine Zusammenarbeit von Kindertageseinrichtungen (Kitas) und Grundschulen vor. Speziell für Kinder im Alter von vier bis sechs Jahren hat das Ministerium das Modellprojekt „Qualifizierte Schulvorbereitung“ (QSV) entwickelt. Es zielt darauf ab, Kindern den Übergang von der Kita in die Grundschule zu erleichtern.

Das Modellprojekt war auf die Kindergartenjahrgänge 2012 bis 2014 angelegt. Es umfasste 28 Modellstandorte mit je einem sogenannten Tandem aus einer Grundschule und einer oder mehreren Kitas. Um Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhalten, wurde eine vergleichende Untersuchung mit zehn Kitas ohne „qualifizierte Schulvorbereitung“ vorgenommen. An den ausgewählten Standorten wurde ein zweiter Kindergartenjahrgang (2013 bis 2015) gefördert.

Die Maßnahme wurde mit rund 1,8 Mio. Euro gefördert.

24.2 Prüfungsergebnisse

24.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die im Auftrag des Ministeriums auf der Grundlage des „Angebotes Wirtschaftlichkeitsuntersuchung frühkindliche Bildung (QSV)“ erstellte „Expertise

zum Kosten-Nutzen-Verhältnis des Modellprojekts“ befasste sich mit der Frage des Nutzens frühkindlicher Bildung für die Gesellschaft. Der Untersuchungsauftrag hätte sich bei seiner Ausgestaltung präziser mit der Bewertung der geplanten finanziellen Aufwendungen hinsichtlich Notwendigkeit, Validität und Wirtschaftlichkeit des geplanten Modellprojekts beschäftigen müssen.

24.2.2 Förderrichtlinien

Das Ministerium erließ – mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen – anstelle von Fach- und Fördergrundsätzen „Interne Förderbedingungen für die Modellstandorte der QSV“. Eine Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 102 Abs. 1 Ziffer 1 LHO hat nicht stattgefunden.

24.2.3 Geförderter Personenkreis

In das Modellprojekt wurden Kinder des Kindergartenjahrgangs 2013 bis 2015 einbezogen. Hierfür wurden Fördermittel von rund 450.000 Euro verausgabt. Die Entwicklung dieser Kinder ist nicht in die Evaluation des Projektes eingeflossen.

24.2.4 Förderpauschalen

Einrichtungen, die sich am Schulvorbereitungsjahr beteiligten, erhielten pro Jahr und für jedes teilnehmende Kind eine Pauschale von 300 Euro. Der Zweck wurde in den „Internen Förderbedingungen“ nicht konkretisiert.

Die Fördermittel wurden zum großen Teil für Bedarfe der allgemeinen Betriebsführung eingesetzt. Für den Rechnungshof war eine Abgrenzung zu Ausgaben für Belange des Schulvorbereitungsjahres nur in einem Teil der Fälle möglich.

24.2.5 Vertretungspauschale

Träger der Kindertagesstätten erhielten eine Pauschale von 140 Euro pro Tag für Fachkräfte, die an Qualifikationsveranstaltungen teilnahmen. Mit dieser Pauschale sollten Kosten einer Vertretung abgegolten werden. Ein Nachweis oder eine Erklärung darüber, dass Vertretungskosten tatsächlich angefallen sind, wurde nicht verlangt.

Ein Vertretungsaufwand ist nur in wenigen Einzelfällen entstanden. Die überwiegende Zahl der Einrichtungen konnte eine Vertretung ohne zusätzliche Kosten sicherstellen. Wären nur entstandene Vertretungskosten erstattet worden, hätten Fördermittel von mehr als 80.000 Euro eingespart werden können.

24.3 Bewertung

Der Rechnungshof hat dem Ministerium für künftige Fördervorhaben empfohlen,

- bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits bei der Auftragserteilung auf eine präzise Formulierung des Untersuchungsgegenstands zu achten,
- bei der Entwicklung von Förderprogrammen die einschlägigen Fach- und Fördergrundsätze durch das Ministerium in Kraft zu setzen und zu veröffentlichen,
- bereits vor Erlass von Verwaltungsvorschriften den Rechnungshof nach § 102 Abs. 1 LHO zu unterrichten,
- bei der Konzeption und Durchführung von Förderprogrammen den Grundsatz der Sparsamkeit zu beachten und die aufgewendeten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendigen Umfang zu begrenzen,
- zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten die Ziele und Zweckbestimmung in den Fördergrundsätzen so präzise wie möglich zu fassen,
- die Gewährung einer Vertretungspauschale vom tatsächlich entstandenen Vertretungsaufwand abhängig zu machen.

24.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium sichert zu, die Empfehlungen bei künftigen Fördermaßnahmen zu beachten.

Zum geförderten Personenkreis teilt es mit, dass aus fachlicher Sicht die Durchführung des Projekts in zwei Jahrgängen sinnvoll gewesen sei. Mit der Einbeziehung des zweiten Jahrgangs, der nicht in die Evaluation des Programms einbezogen wurde, sollte eine gewisse Nachhaltigkeit der qualifizier-

ten Arbeit befördert werden. Die Erfahrungen des zweiten QSV-Jahrgangs seien auch in eine Handreichung im Dezember 2014 eingebunden und verarbeitet worden.

24.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Empfehlungen berücksichtigen will.

Er bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einbeziehung des zweiten Kindergartenjahrgangs in das Modellprojekt nicht erforderlich war. Er verweist insoweit auf den im Haushaltsrecht geltenden Grundsatz, die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendigen Umfang zu begrenzen.

25 Abwicklung des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013

Kapitel 08 06

Die Jugendämter waren für die Abwicklung der Zuwendungsverfahren mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen zuständig. Sie achteten häufig nicht darauf, ob die Träger Finanzierungspläne vorlegten und Angaben zum rechtzeitigen Baubeginn und zur Einhaltung der Vergabebestimmungen machten. Grunderwerbskosten und aufwendiger Umbau wurden gefördert, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Einige Jugendämter gaben an, mit der Abwicklung des Investitionsprogramms neben ihrem Tagesgeschäft überfordert zu sein.

Das Ministerium sollte bei der Auswahl der mit der Abwicklung von Förderprogrammen beauftragten Behörde vorher die fachliche und personelle Ausstattung sorgfältig prüfen. Es sollte diese auf die Aufgabe vorbereiten und mit einheitlichen formalen und inhaltlichen Vorgaben in Form von Musterformularen und Arbeitshilfen unterstützen.

Das Ministerium hat sich zu Empfehlungen des Rechnungshofs, die die Rückforderung von Zuwendungen aus dem Investitionsprogramm in Höhe von 1,8 Mio. Euro betreffen, bislang inhaltlich nicht geäußert. Dies wird der finanziellen Bedeutung nicht gerecht und birgt das Risiko, Rückforderungsansprüche durch Fristablauf einzubüßen.

25.1 Ausgangslage

Der Bund stellte aus seinem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013 dem Land Hessen rund 165 Mio. Euro zur Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zur Verfügung. Ziel des Programms war es, neue Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zu schaffen. Im März 2008 erließ das Ministerium die „Richtlinie zur Förderung von Investitionen im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013“ (Richtlinie), die es um „Hinweise“ ergänzte. Die Zuwendungen wurden als Festbetrag gewährt und durften 90 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten nicht übersteigen. In der Richtlinie

waren je nach Umfang der Baumaßnahme 4.000 Euro, 8.500 Euro oder 14.500 Euro als Pauschale pro neu geschaffenen Betreuungsplatz festgelegt. Zu den förderfähigen Investitionen gehörten Neubau-, Erweiterungsbau-, Umbau-, Ausbau- und Renovierungsmaßnahmen, Ausstattungsgegenstände sowie die mit den Investitionen verbundenen Dienstleistungen. Investitionen für die Ausstattung wurden mit bis zu 500 Euro pro Betreuungsplatz gefördert.

Das Ministerium benannte das Regierungspräsidium Kassel (Regierungspräsidium) als Bewilligungsbehörde und beauftragte es mit der Abwicklung des Förderverfahrens. Zuwendungsempfänger waren die örtlichen Träger der Jugendhilfe, d. h. die Jugendämter in Hessen. Diese legten dem Regierungspräsidium aufgrund der ihnen vorliegenden Anträge der Träger von Kindertageseinrichtungen und von Tagespflegepersonen einen nach Prioritäten geordneten Gesamtantrag vor. Das Regierungspräsidium bewilligte die Gesamtzuwendung den Jugendämtern, die die Mittel entsprechend dem Bewilligungsbescheid an die einzelnen Träger des Vorhabens oder an Tagespflegepersonen weiterleiteten. Für die Überwachung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel waren die Jugendämter zuständig.

25.2 Prüfungsergebnisse

25.2.1 Jugendämter

Die Jugendämter stellten dem Rechnungshof sehr unterschiedlich strukturierte Unterlagen bereit. Nicht immer waren alle nach den Hinweisen zur Richtlinie geforderten Antragsunterlagen vorhanden. Form und Umfang sowie Vollständigkeit, Plausibilität und Transparenz der Anträge waren von den personellen und fachlichen Möglichkeiten des jeweiligen Jugendamts abhängig. Einige Jugendämter hefteten lediglich ab, was die Träger geliefert hatten, forderten jedoch keine fehlenden Unterlagen nach. Auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise waren unterschiedliche Vorgehensweisen festzustellen. Einige Jugendämter gaben sich mit der Gesamtsumme der zuwendungsfähigen Kosten zufrieden, ohne einen zahlenmäßigen Nachweis zu fordern.

Die Jugendämter wickelten das Investitionsprogramm in der Regel zusätzlich zum Tagesgeschäft ab. Nach eigenen Angaben waren sie häufig sowohl personell als auch fachlich mit der Umsetzung des Investitionsprogramms überfordert. Sie beklagten durchgängig den hohen Personal- und Zeitaufwand, den

eine sorgfältige Antrags- und Verwendungsnachweisbearbeitung unter Berücksichtigung aller zuwendungsrelevanten Richtlinien und Bestimmungen erfordere.

25.2.2 Zuwendungsbestimmungen

Bei rund 34 Prozent der geprüften Maßnahmen lag den Antragsunterlagen kein Finanzierungsplan bei. Damit fehlten die zur Sicherung der Gesamtfinanzierung notwendigen verbindlichen Finanzierungsaussagen. Zudem war hierdurch nicht ersichtlich, ob sich Dritte finanziell an dem geförderten Projekt beteiligten.

Die bewilligten Bauvorhaben waren nach der Richtlinie innerhalb von drei Monaten ab Datum des Bescheids des Regierungspräsidiums zu beginnen. Bei nicht rechtzeitigem Beginn konnte der Bescheid in Bezug auf dieses Vorhaben widerrufen werden. Die Jugendämter fragten nicht nach dem tatsächlichen Datum des Baubeginns. Bei 34 Prozent der geprüften Maßnahmen meldeten die Träger von Kindertageseinrichtungen den tatsächlichen Baubeginn auf eigene Veranlassung. Keines der geprüften Jugendämter meldete den Zeitpunkt des tatsächlichen Baubeginns an das Regierungspräsidium weiter.

Der Gesamtverwendungsnachweis muss nach der Richtlinie auch die Versicherung enthalten, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet wurden. Auf Nachfragen gaben die Jugendämter an, nicht darauf geachtet zu haben, ob die Träger die Einhaltung der Vergabebestimmungen bestätigt hatten. Lediglich bei 4 von 53 geprüften Maßnahmen, bei denen der Verwendungsnachweis bereits vorgelegen hatte, hatten die Träger die Einhaltung der Vergabebestimmungen mitgeteilt.

25.2.3 Grunderwerbskosten

Der Erwerb eines Gebäudes einschließlich seines Umbaus galt nach der Richtlinie als Neubau und wurde mit einer Pauschale von bis zu 14.500 Euro pro neu geschaffenen Betreuungsplatz gefördert. Der Wert des Baugrundstücks war – außer in besonders begründeten Fällen – von den zuwendungsfähigen Kosten ausgeschlossen. Bei vier Fördermaßnahmen wurde der Erwerb einer Bestandsimmobilie einschließlich des dazugehörigen Grundstücks gefördert, ohne dass eine Begründung vorgelegen hatte.

25.2.4 Aufwendiger Umbau

Die Förderpauschale für die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren betrug bis zu 8.500 Euro pro Platz bei einem aufwendigen Umbau. Voraussetzung war, dass das Gebäude bislang nicht als Kinderbetreuungseinrichtung genutzt worden war und die zuwendungsfähigen Gesamtkosten 17.000 Euro pro Platz überschritten. Zusätzlich konnte für jeden Platz eine Pauschale von 500 Euro für die Ausstattung beantragt werden.

Vier der neun geprüften Maßnahmen, die eine Zuwendung für einen aufwendigen Umbau erhielten, erfüllten die Voraussetzungen hierfür nicht. Die stichprobenweise Prüfung über alle geförderten Maßnahmen ergab, dass bei zwei weiteren Maßnahmen die Kostengrenze von 17.000 Euro pro Platz nicht beachtet worden war. Dadurch kam es zu Überzahlungen bei diesen sechs Maßnahmen in Höhe von insgesamt 450.000 Euro.

25.2.5 Feststellungen zu einzelnen Fördermaßnahmen

Der Rechnungshof hat 68 geförderte Kindertageseinrichtungen mit zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von insgesamt rund 61,1 Mio. Euro stichprobenweise geprüft und das Ministerium im Mai 2015 um Stellungnahme gebeten. Bis Ende Februar 2016 hatte das Ministerium zu 13 Prüfungsfeststellungen, die einzelne Baumaßnahmen für Kinderbetreuungseinrichtungen betreffen, inhaltlich nicht Stellung genommen. In diesen Fällen geht es im Wesentlichen um eine Neuberechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben und um die Rückforderung von Zuwendungen in Höhe von insgesamt 1,8 Mio. Euro. Dieser Betrag berücksichtigt nicht die Überzahlungen im Zusammenhang mit dem aufwendigen Umbau.

25.3 Bewertung

Nach Auffassung des Rechnungshofs erschwerten der auf mehrere Jahre angelegte Zeitrahmen des Investitionsprogramms und die Vielzahl der Einzelmaßnahmen die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens durch die Jugendämter. Hinzu kamen die Unerfahrenheit vieler Antragsteller im Umgang mit Behörden und die fehlende berufliche Qualifikation der Sachbearbeiter in den Jugendämtern. Der Rechnungshof empfiehlt, bei künftigen Förderprogrammen mit einer großen Anzahl an Einzelmaßnahmen das Antragsverfah-

ren nach einheitlichen formalen und inhaltlichen Vorgaben durchzuführen. Zu Beginn eines neuen Förderprogramms sollten Auftaktveranstaltungen auf Sachbearbeiterebene durchgeführt und den Sachbearbeitern konkrete Hilfestellungen und Musterformulare gegeben werden. Auch sollten die fachliche Eignung und die personelle Ausstattung bei der Auswahl der mit der Abwicklung beauftragten Behörde sorgfältig geprüft und abgewogen werden. Nur so ist eine durchgängig qualifizierte und effiziente Durchführung der Zuwendungsverfahren zu gewährleisten.

Nach Nr. 1.2 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO ist eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, unzulässig. Deshalb hätten die Träger der Baumaßnahmen bei Antragstellung einen prüfbaren Finanzierungsplan vorlegen müssen. Durch die Beachtung der Vergabebestimmungen sollte eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Fördermittel gewährleistet werden. Die Pflicht, mit der Baumaßnahme innerhalb von drei Monaten nach Erlass des Zuwendungsbescheids zu beginnen, diene dem Ziel, die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren zu beschleunigen. Ob diese Ziele erreicht wurden, konnten die Bewilligungsbehörden in den meisten Fällen aufgrund fehlender Angaben nicht feststellen. Der Rechnungshof erwartet, dass die geltenden Zuwendungsbestimmungen bei der Umsetzung der Förderprogramme beachtet werden. Bei Nichtbeachtung der Vergabebestimmungen, insbesondere bei schweren Verstößen gegen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, hat die Bewilligungsbehörde nach Nr. 8.2.4 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zu prüfen, ob die Zuwendung zurückzufordern ist.

Angesichts der in einzelnen Fällen festgestellten unzulässigen Förderung von Grunderwerbskosten empfiehlt der Rechnungshof, die Jugendämter dazu aufzufordern, bei allen Fördermaßnahmen, die mit dem Erwerb einer Immobilie verbunden sind, die Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten zu überprüfen. Sind Grunderwerbskosten darin enthalten, ist die Zuwendung neu festzusetzen. Beträgt die Zuwendung nach der Neuberechnung mehr als 90 Prozent der tatsächlich zuwendungsfähigen Kosten, so ist dieser Teil der Zuwendung zurückzufordern.

Wenn die Voraussetzungen eines aufwendigen Umbaus nicht erfüllt sind, ist die Zuwendung neu festzusetzen. Überzahlungen sind zurückzufordern. Der

Rechnungshof empfiehlt, die Jugendämter dazu aufzufordern, bei allen als aufwendiger Umbau geförderten Maßnahmen die Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten zu überprüfen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass das Ministerium sich neun Monate lang nicht geäußert hat, wie es bezüglich der Rückforderung von Zuwendungen in Höhe von 1,8 Mio. Euro verfahren will. Rückforderungen sollten zeitnah geltend gemacht und dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ des Bundes zugeführt werden, damit die Mittel bestimmungsgemäß anderen Berechtigten zur Verfügung gestellt werden können.

25.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, dass nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch den Jugendämtern die Gesamtverantwortung für die Bedarfsplanung von Plätzen in Kinderbetreuungseinrichtungen obliege. Da das Investitionsprogramm die Jugendämter bei der Erfüllung ihrer originär kommunalen Aufgabe unterstütze, sei es sachlich begründet, dessen Umsetzung in die Zuständigkeit der Jugendämter zu legen. Innerhalb der Kommunalverwaltung seien umfangreiche fachliche Kenntnisse zu allen mit dem Förderverfahren verbundenen Fachgebieten in den verschiedenen Ämtern vorhanden. Entsprechend gehe das Ministerium von umfassenden Kompetenzen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung aus.

Bei künftigen Förderprogrammen mit einer großen Anzahl von Einzelmaßnahmen unter Berücksichtigung der originären Zuständigkeiten der Verfahrensbeteiligten werde versucht darauf hinzuwirken, dass die Bewilligungsbehörden das Antragsverfahren nach einheitlichen formalen und inhaltlichen Vorgaben und Standards durchführen. Die Anregung, Informationsveranstaltungen für die Jugendämter durchzuführen, sei für das dritte U3-Investitionsprogramm des Bundes zur „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2015 – 2018 bereits umgesetzt worden. In der Veranstaltung hätten die Vertreter des Landes auf die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs, u. a. auf die Notwendigkeit der Vorlage von Finanzierungsplänen und der Einhaltung der Vergabebestimmungen, hingewiesen.

Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs seien in die überarbeitete Förderrichtlinie für das dritte U3-Investitionsprogramm des Bundes „Kinderbetreu-

ungsfinanzierung“ 2015 – 2018 eingeflossen. So weise diese ausdrücklich darauf hin, dass Kosten des Grunderwerbs nicht förderfähig seien. Zur Empfehlung des Rechnungshofs, die Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten bei allen Fördermaßnahmen mit Immobilienerwerb überprüfen zu lassen, äußert sich das Ministerium nicht.

Um der unberechtigten Beantragung von Pauschalen für den aufwendigen Umbau vorzubeugen, seien in den Antragsvordruck für das neue Investitionsprogramm Hinweiskommentare sowie Plausibilitätsprüfungen aufgenommen worden. Im Hinblick auf die häufige Unterschreitung der 17.000 Euro-Grenze werde derzeit geprüft, inwieweit eine zusätzliche technische Plausibilitätskontrolle vor der Bewilligung der Maßnahmen vorgenommen werden könne. Von den sechs Zuwendungsempfängern, die die Pauschale für den aufwendigen Umbau erhalten haben, obwohl sie die Voraussetzungen nicht erfüllten, habe einer den Antrag auf Förderung aus dem Investitionsprogramm 2008 – 2013 zurückgezogen und werde nun aus dem Investitionsprogramm 2013 – 2014 gefördert. Bei den übrigen fünf Zuwendungsempfängern werde der Sachverhalt noch geprüft.

25.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Gesamtverantwortung der Jugendämter für die Bedarfsplanung von Kinderbetreuungsplätzen und den geprüften Fördermaßnahmen besteht. Gleichwohl unterscheidet sich nach seinem Eindruck die Abwicklung der Förderung von Baumaßnahmen für Kinderbetreuungseinrichtungen deutlich von den sonstigen Tätigkeiten der Jugendämter. Des Weiteren gibt er zu bedenken, dass das organisatorische Vorhandensein der fachlichen Kenntnisse in den verschiedenen Ämtern der Kommunalverwaltung nicht automatisch dazu führt, dass diese auch im erforderlichen Maße genutzt werden. Er regt an, die Kommunen zu bitten, eine zielgerichtete, ämterübergreifende Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass bereits Informationsveranstaltungen stattgefunden haben und dass seine Prüfungserkenntnisse in die überarbeitete Förderrichtlinie eingeflossen sind. Er wird beobachten, wie sich diese Maßnahmen auswirken. Sein Augenmerk wird er auch darauf richten, ob die Hinweise und Plausibilitätsprüfungen bezüglich des Kriteriums „auf-

wendiger Umbau“ geeignet sind, einer unzulässigen Inanspruchnahme der hierfür gewährten Pauschale vorzubeugen.

Es fällt auf, dass das Ministerium nur die grundsätzlichen, für alle Fördermaßnahmen geltenden Prüfungsfeststellungen aufgreift. Dagegen werden Prüfungsfeststellungen, die die Rückforderung von Zuwendungen einzelner Fördermaßnahmen betreffen, entweder nicht erwähnt oder als noch in Klärung befindlich bezeichnet. Dies wird der finanziellen Bedeutung dieser Feststellungen nicht gerecht und birgt das Risiko, Rückforderungsansprüche durch Fristablauf einzubüßen. Der Rechnungshof erwartet, dass sich das Ministerium künftig zeitnah mit den finanziellen Auswirkungen seiner Beanstandungen auseinandersetzt.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

26 Vorbemerkung zum Einzelplan 09

26.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Die wesentliche Aufgabe des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen. Dazu nimmt es eine Vielzahl von Aufgaben in den Bereichen Umwelt und Naturschutz, Klimaschutz, Landwirtschaft (mit Wein- und Gartenbau), Forsten, Jagd und Fischerei wahr. Weiterhin ist es verantwortlich für die Lebensmittelsicherheit und den Verbraucherschutz, den Strahlenschutz und die Sicherheit kerntechnischer Anlagen, die Bereiche Städtebau und Wohnungswesen sowie Dorferneuerung und Regionalentwicklung.

Zum Geschäftsbereich gehört eine Reihe von nachgeordneten Landesbetrieben und Dienststellen:

- Das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie ist eine technisch-wissenschaftliche Umweltbehörde. Es erhebt, analysiert und bewertet Daten zum Zustand von Wasser, Luft und Boden. Des Weiteren verwaltet das Landesamt geologische Fachdaten.
- Der Landesbetrieb Hessen-Forst bewirtschaftet die rund 340.000 ha Staatswald und betreut 350.000 ha Körperschafts-, Gemeinschafts- und Privatwald. Neben der Landesbetriebszentrale und den 41 Forstämtern bestehen dazu das Servicezentrum für Forsteinrichtung und Naturschutz, Hessen-Forst Technik, das Nationalparkamt Kellerwald-Edersee sowie die hessischen Anteile an der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt.
- Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor ist der Dienstleister im Bereich des vorbeugenden Verbraucherschutzes. Dazu untersucht, überwacht, kontrolliert und berät er in den Bereichen Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Kosmetika, Tabakerzeugnisse, Futtermittel, Tiergesundheit, Landwirtschaft und Umwelt. Ebenso beteiligt er sich an Einfuhrkontrollen am Flughafen Frankfurt am Main.

- Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen stellt landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben Fachinformationen, Beratung und Bildungsangebote an 17 Standorten bereit.
- Die Hessische Staatsdomäne Beberbeck bewirtschaftet den gleichnamigen landwirtschaftlichen Betrieb mit einem umfangreichen denkmalgeschützten Gebäudebestand.
- Die Staatliche Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland berät die drei Bundesländer und die Stadt Frankfurt am Main in ornithologischen Fragen, entwickelt und betreut Erfassungs- und Schutzprogramme für gefährdete Arten und bildet ehrenamtlich Tätige sowie Angehörige der Fachverwaltungen fort.

Das Ministerium übt die Fachaufsicht über die Dezernate der drei Regierungspräsidien aus, die Aufgaben des Umwelt- und Verbraucherschutzes erfüllen oder in den Bereichen Forsten, Naturschutz und Landwirtschaft sowie Wohnungswesen tätig werden. Ferner übt es die Fachaufsicht über die im Jahr 2005 kommunalisierten Behörden aus, deren Aufgaben seither von den Kreisausschüssen und Magistraten oder von den Landräten und Oberbürgermeistern wahrgenommen werden. Das betrifft u. a. die Wasser-, Naturschutz-, Veterinär- und Jagdbehörden sowie die landwirtschaftliche Förderung und die soziale Wohnungsbauförderung.

Zur Förderung des Wohnungs- und Städtebaus stehen verschiedene Förderprogramme zur Verfügung, mit deren Abwicklung die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) beauftragt ist. Daneben ist die WIBank in die Förderung der Bereiche Dorferneuerung, Regionalentwicklung, Umwelt und Landwirtschaft eingebunden. Die Auszahlung des hälftig von Bund und Land finanzierten Wohngelds obliegt den kommunalen Wohngeldbehörden.

Das Ministerium führt die Staatsaufsicht über die nachfolgenden Einrichtungen:

- Wasser- und Bodenverbände
- Ernährungswirtschaftliche Marktverbände
- Körperschafts-, Privat-, Gemeinschafts- und Domanialwald¹⁸⁷
- Stiftung Kloster Eberbach
- Stiftung zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft
- Stiftung Hessischer Naturschutz
- Georg-Ludwig-Hartig-Stiftung
- Stiftung Natura 2000
- Stiftung Hessischer Tierschutz
- Hessische Tierseuchenkasse

¹⁸⁷ Das Waldeckische Domanialsondervermögen mit einem Grundbesitz von 20.600 ha und einer Waldfläche von 19.000 ha ist der größte kommunale Waldbesitz in Deutschland. Die Erträge und ggfs. Verluste des Eigenbetriebs sind an die Gemeinden des ehemaligen Landkreises Waldeck zu verteilen.

26.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Übersicht Einzelplan 09	2013		2014		2015	Abweichung 2014		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll		
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	151,6	148,7	349,9	274,4	328,4	-75,6	-21,6	116,6
davon								
Abgaben	25,3	28,6	24,3	26,5	24,3	2,2	9,0	-4,0
Vermögenswirksame und besondere Finanzierungs- einnahmen	65,3	51,9	229,9	168,6	200,3	-61,3	-26,7	206,6
Sonstige Einnahmen*	61,0	68,2	95,8	79,3	103,8	-16,5	-17,2	70,2
Ausgaben	511,6	502,9	767,4	701,9	785,3	-65,5	-8,5	53,5
davon								
Übertragungsausga- ben	215,4	218,5	289,7	284,6	313,6	-5,1	-1,8	45,6
Investitionsausgaben	71,2	61,8	131,0	118,2	134,8	-12,7	-9,7	89,2
Besondere Finanzie- rungsausgaben	129,6	133,5	252,2	208,8	241,0	-43,4	-17,2	85,9
Sonstige Ausgaben**	95,3	89,2	94,4	90,3	96,0	-4,2	-4,4	0,7
Zuschuss (Unterdeckung)	-360,0	-354,3	-417,4	-427,5	-457,0	-10,1	2,4	27,0

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Personalausgaben, Sachausgaben und Bauausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 26–1: Übersicht Einzelplan 09

Tabelle 26–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus. Das seit dem Jahr 2014 deutlich höhere Haushaltsvolumen resultiert aus Umressortierungen nach der Landtagswahl. So erhöhten sich die Haushaltsansätze 2014 allein durch die vom Einzelplan 07 übernommenen Aufgaben und Förderungen in den Bereichen Städtebau und Wohnungswesen bei den Einnahmen um 209 Mio. Euro und bei den Ausgaben um 261 Mio. Euro. Im Jahr 2014 lagen die gesamten Einnahmen um 75,6 Mio. Euro (21,6 Prozent) unter dem Soll. Die höchsten Mindereinnahmen waren mit 61,3 Mio. Euro bei den sonstigen Finanzierungseinnahmen zu verzeichnen. Ursächlich war eine um 47,3 Mio. Euro geringere Entnahme aus der Rücklage Wohnungsbau und Zukunftsinvestitionen (WuZ). Die Übertragungseinnahmen von 55,0 Mio. Euro blieben um 21,0 Mio. Euro unter dem Soll, weil insbesondere die Erstattungen der EU im Bereich Landwirtschaft um 17,9 Mio. Euro unter dem Ansatz lagen.

Die Gesamtausgaben im Jahr 2014 unterschritten den Haushaltsansatz um 65,5 Mio. Euro (8,5 Prozent). Die höchsten Minderausgaben waren bei den sonstigen Finanzierungsausgaben (43,4 Mio. Euro) und den sonstigen Investitionsausgaben (12,7 Mio. Euro) zu verzeichnen. Aufgrund der geringeren Entnahme aus der Rücklage WuZ wurden dem Zukunftsfonds Hessen statt 123,9 Mio. Euro nur 77,9 Mio. Euro zugeführt. Die geringeren EU-Erstattungen wirkten sich bei den Ausgaben für die landwirtschaftliche Förderung aus. Sie wurden teilweise durch höhere Übertragungsausgaben in anderen Bereichen kompensiert. Die höchsten Minderausgaben bei den sonstigen Investitionsausgaben entstanden bei der Förderung der Landwirtschaft (7,5 Mio. Euro) und im Bereich Städtebau und Wohnungswesen (7,4 Mio. Euro).

Die Haushaltsreste sanken von 92,7 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 89,4 Mio. Euro im Jahr 2014. Sie resultierten insbesondere aus nicht ausgegebenen zweckgebundenen Mitteln der Abwasserabgabe (67,6 Mio. Euro), der naturschutzrechtlichen Ersatzzahlung (10,3 Mio. Euro) und nicht abgewickelten Verbindlichkeiten zur Förderung des Kulturdenkmals Kloster Eberbach (6,1 Mio. Euro). Die Gesamtsumme der Vorgriffe nach § 11 Abs. 2 HG 2014 betrug 5,0 Mio. Euro.

Durch Mindereinnahmen von 75,6 Mio. Euro und Minderausgaben von 65,5 Mio. Euro erhöhte sich der Zuschussbedarf um 10,1 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Haushaltsvorgriffe und des Abbaus der Haushaltsreste verschlechterte sich das Rechnungsergebnis um 1,7 Mio. Euro gegenüber dem Rechnungssoll.

26.3 Personalentwicklung

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	1.650,5	1.650,5	1.641,0	–0,6
Beamte auf Widerruf	40,0	40,0	40,0	–
Tarifbeschäftigte gesamt einschließlich Auszubildende	2.571,5	2.496,5	2.448,5	–4,8
davon Tarifbeschäftigte der Landesbetriebe	2.153,0	2.085,0	2.030,5	–5,7
Gesamt	4.262,0	4.187,0	4.129,5	–3,1

Tabelle 26–2: Personal 2013 bis 2015

Wie Tabelle 26–2 verdeutlicht, hat das Planstellen/Stellen-Soll in den Jahren 2013 bis 2015 um 3,1 Prozent abgenommen. Von dem um 132,5 Planstellen/Stellen geringeren Soll entfallen 122,5 Stellen auf Tarifbeschäftigte der Landesbetriebe. Diese Stellen sind ausschließlich in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe und nicht in den zusammenfassenden Stellenübersichten des Einzelplans ausgewiesen.

Die Planstellen/Stellen der mit Aufgaben des Ressorts betrauten Bediensteten der drei Regierungspräsidien sind im Einzelplan 03 veranschlagt. Mit dem Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005 werden diese nach wie vor der Fachaufsicht des Ressorts unterstehenden Stellen nicht mehr im Landeshaushalt ausgewiesen. Die in den Einzelplan 03 umgesetzten sowie die kommunalen Stellen werden weiter aus dem Einzelplan 09 finanziert.

Die in der Übersicht enthaltenen Stellen unterlagen trotz der im Jahr 2014 geänderten Zuständigkeiten innerhalb der Landesregierung nur geringfügigen Veränderungen. Dies liegt u. a. daran, dass die Personalausgaben der Wohngeldbehörden von den Kommunen zu tragen sind und Städtebau- sowie Wohnraumförderung überwiegend von der WIBank Hessen abgewickelt werden.

26.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Behörden und Landesbetriebe im Einzelplan 09	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	11,4	175,7	556,0
Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie	3,2	31,1	332,0
Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen	–	27,9	427,5
Landesbetrieb Hessisches Landeslabor	–	27,3	483,5
Landesbetrieb Hessen-Forst	0,4	36,5	2.378,0
Staatsdomäne Beberbeck*	–	–	10,0
Gesamt	15,0	298,6	4.187,0

* Der Wirtschaftsplan der Staatsdomäne Beberbeck mit den Erträgen und Aufwendungen ist im Haushaltsplan als Anlage 1 zu Kapitel 09 01 abgebildet.

Tabelle 26–3: Behörden im Einzelplan 09

Tabelle 26–3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden und Landesbetriebe.

Der Haushaltsplan weist für Landesbetriebe nur den Zuschussbedarf aus. Die für den Landesbetrieb Hessen-Forst ausgewiesenen Einnahmen stammen aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen und flossen dem Landeshaushalt zu. Sie hatten keinen Einfluss auf den Zuschuss an den Landesbetrieb Hessen-Forst.

26.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2014 entfielen 46,8 Mio. Euro (6,7 Prozent) der Ausgaben auf Personal. Der geringe Anteil ist auf die nicht mehr im Einzelplan 09 ausgewiesenen Stellen (vgl. Abschnitt 26.3) zurückzuführen. Die Veranschlagung der Landesbetriebe mit dem Zuschussbedarf anstatt der entstandenen Personal- und sonstigen Ausgaben verringert ihn ebenfalls.

Den Schwerpunkt der Ausgaben bildeten Übertragungsausgaben (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Investitionen) mit 284,6 Mio. Euro (40,6 Prozent). Davon entfielen 87,2 Mio. Euro auf Zuschüsse an Landesbetriebe. Bei den Förderkapiteln 09 21 bis 09 24 wurden Zuweisungen und Zuschüsse von 126,1 Mio. Euro und beim Ministerium von 23,9 Mio. Euro verausgabt. Die Landräte und Oberbürgermeister erhielten für die kommunalisierten Ämter für den ländlichen Raum sowie für Veterinärwesen und Verbraucherschutz 47,4 Mio. Euro.

Die sonstigen Investitionsausgaben beliefen sich auf 118,2 Mio. Euro (16,8 Prozent). Davon wurden 110,0 Mio. Euro bei den Förderkapiteln 09 21 bis 09 24 ausgegeben. Auf besondere Finanzierungsausgaben entfielen 208,8 Mio. Euro (29,7 Prozent). Davon wurden 98,9 Mio. Euro aus Kapitel 09 01 vor allem für zwischenbehördliche Leistungsverrechnungen, z. B. für Leistungen der Regierungspräsidien, gezahlt.

26.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im Jahr 2014 verschiedene Maßnahmen. Er berichtet nachfolgend über die gewässerschutzorientierte Beratung (Nr. 27), das einzelbetriebliche Förderungsprogramm Landwirtschaft (Nr. 28), die För-

derung des Kleingartenwesens (Nr. 29), Wohngeld für Heimbewohner (Nr. 30), die Verpachtung von Flächen für Windenergieanlagen (Nr. 31) sowie die Hessische Tierseuchenkasse (Nr. 32).

27 Gewässerschutzorientierte Beratung

Kapitel 09 21

Das Land ist nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Grundwasserrichtlinie verpflichtet, spätestens bis zum Jahr 2027 einen guten chemischen Zustand seiner Gewässer zu erreichen. Zu diesem Zweck gewährt es seit dem Jahr 2001 Zuwendungen für die gewässerschutzorientierte Beratung von landwirtschaftlichen Betrieben. Die dafür in den Jahren 2012 bis 2014 eingesetzten Mittel von 11,3 Mio. Euro stehen in einem deutlichen Missverhältnis zum erreichten Ergebnis. In Gebieten mit nitratbelasteten Grundwasserkörpern kam es bislang nicht zu einer ausreichenden Reduzierung der landwirtschaftlichen Stickstoffüberschüsse.

Allein mit freiwilligen Beratungsangeboten wird das Land die Ziele der EU-Richtlinien nicht erreichen. Zunächst sollte das Beratungskonzept grundlegend überarbeitet werden. Zusätzlich sollten ökonomische und rechtliche Instrumente in einem integrierten Ansatz berücksichtigt werden, um die Ziele mit einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu erreichen.

27.1 Ausgangslage

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie¹⁸⁸ und die EU-Grundwasserrichtlinie¹⁸⁹ verpflichten die EU-Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2015, in begründeten Ausnahmen spätestens bis zum Jahr 2027, einen flächendeckenden guten chemischen Zustand der Gewässer zu erreichen. Es werden Grundwasserqualitätsnormen festgelegt, die aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden dürfen. Im Jahr 2009 verfehlten 19 Grundwasserkörper in Hessen diese Vorgaben.¹⁹⁰ Ein Grundwasserkörper ist ein räumlich eindeutig abgrenzbares Grundwasservorkommen. Erhöhte Nitratgehalte, im Wesentlichen verursacht durch den langjährigen Einsatz stickstoffhaltiger

¹⁸⁸ EU-Wasserrahmenrichtlinie, RL 2000/60/EG, WRRL.

¹⁸⁹ EU-Grundwasserrichtlinie, RL 2006/118/EG, GWRL.

¹⁹⁰ „Von den insgesamt 128 Grundwasserkörpern in Hessen (inkl. 4 Grundwasserkörper < 1 km²) sind zwei Grundwasserkörper ausschließlich aufgrund der Pflanzenschutzmittelbelastung und 17 weitere Grundwasserkörper aufgrund der Nitratbelastung (teilweise zusätzlich auch für Pflanzenschutzmittel) in den schlechten Zustand eingestuft worden“ (Bewirtschaftungsplan Hessen 2009 – 2015, S. 126).

Düngemittel auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, waren die häufigste Ursache für diese Einstufung. Bis zum Jahr 2014 stellte sich keine wesentliche Besserung der Situation ein.

Bereits seit dem Jahr 2001 gewährt das Land Zuwendungen für die gewässerschutzorientierte Beratung von landwirtschaftlichen Betrieben. Seit dem Jahr 2011 übernimmt es die Beratungskosten vollständig. Die Mittel hierfür entstammen der Abwasserabgabe.¹⁹¹ Im Zeitraum von 2012 bis 2014 summierten sich die Ausgaben für die Beratung auf 11,3 Mio. Euro. Hauptziel ist es, eine Optimierung der Bewirtschaftungsmethoden zu bewirken. Damit sollen die Stickstoffüberschüsse und – längerfristig – die Nitratbelastungen des Grundwassers reduziert werden.

Zusätzlich fördert das Land freiwillige gewässerschonende Bewirtschaftungsmethoden in der Landwirtschaft – sogenannte Agrarumweltmaßnahmen, wie beispielsweise den Zwischenfruchtanbau, die Winterbegrünung und den ökologischen Landbau.

Die Beratungen finden flächendeckend, jedoch in Abhängigkeit vom regionalen Belastungspotenzial mit unterschiedlicher Intensität statt. Das Belastungspotenzial ergibt sich aus der bestehenden Grundwasserbelastung und den Faktoren Intensität der Landnutzung, Bodeneigenschaften und Grundwasserneubildungsrate (vgl. Abbildung 27–1).

¹⁹¹ Die Abwasserabgabe ist eine von den Ländern erhobene Abgabe für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer nach dem Abwasserabgabengesetz (AbwAG). Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist zweckgebunden für Maßnahmen zu verwenden, die dem Erhalt oder der Verbesserung der Gewässergüte dienen.

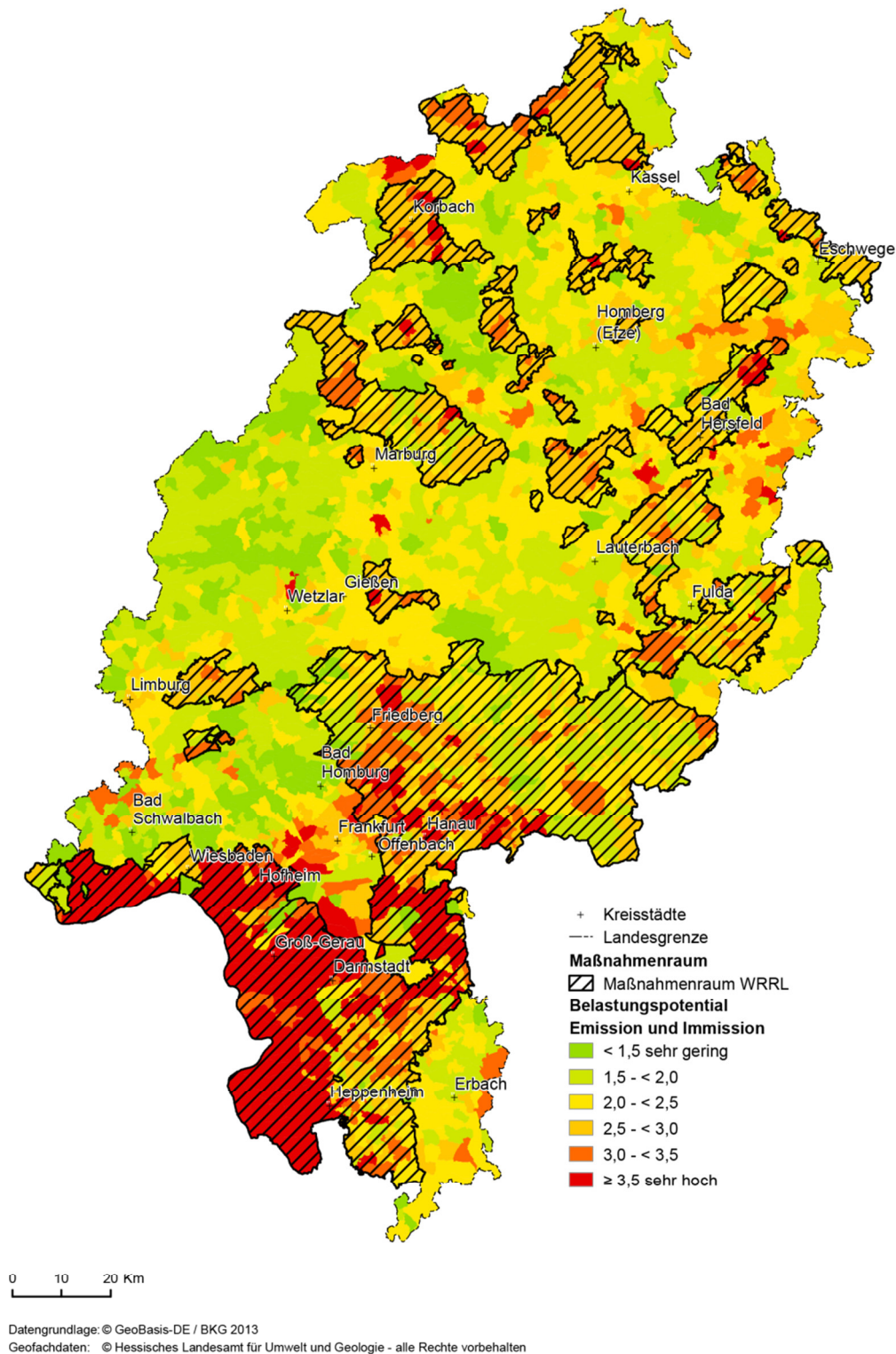


Abbildung 27–1: Nitrat-Belastungspotential des Grundwassers sowie Wasserrahmenrichtlinie-Maßnahmenräume für die gewässerschutzorientierte Beratung.

Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen ist in Regionen mit niedrigem Belastungspotenzial für die Grundberatung zuständig. Diese umfasst die flächendeckende allgemeine gewässerschutzorientierte Beratung in Gebieten

mit niedriger Maßnahmenpriorität. In Gebieten mit höherem Belastungspotenzial überträgt das Land die Beratungsaufgabe vertraglich auf sogenannte Maßnahmenträger. Hierzu zählen Kommunen, Wasser- und Bodenverbände sowie regionale Wasserversorger. Diese führen eine Intensivberatung durch, wobei sie unter Beachtung des Vergaberechts Dritte mit der Beratung beauftragen können.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel prüfte der Rechnungshof zwischen August 2014 und März 2015 den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der verausgabten Mittel. Darüber hinaus wurde untersucht, ob die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie durch die gewässerschutzorientierte Beratung zu erreichen sind.

27.2 Prüfungsergebnisse

27.2.1 Zielerreichung

Das Ziel des Beratungsprogramms, die landwirtschaftlichen Stickstoffüberschüsse durch eine gewässerschonendere Landbewirtschaftung ausreichend zu reduzieren, um dadurch den Zustand von nitratbelasteten Grundwasserkörpern zu verbessern, wurde bislang nicht erreicht. Die Stickstoffüberschüsse lagen in allen Beratungsgebieten deutlich über den tolerierbaren Zielgrößen. Das Ministerium definierte keine überprüfbaren Zielvorgaben für den Beratungserfolg.

27.2.2 Vergabeverfahren

Einige Maßnahmenträger missachteten bei Auftragsvergaben die Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens. So wurden Vergleichsangebote nicht eingeholt und Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

Ein Maßnahmenträger vergab beratungsbegleitende Leistungen nach beschränkter Ausschreibung wiederholt an einen Landesbetrieb. Er hatte gegenüber den privaten Mitbieterinnen Wettbewerbsvorteile, da er vor der Angebotsabgabe Absprachen mit dem Auftraggeber (Maßnahmenträger) über den Verzicht auf Teilpositionen des Leistungsverzeichnisses traf und entsprechend nicht im Angebot kalkulierte. Das Leistungsverzeichnis enthielt zudem Positionen, die der Landesbetrieb bereits für einen anderen Landesbetrieb erbrachte.

Das Budget hierfür erhielt er im Rahmen der Produktabgeltung vom Ministerium, weshalb er auch hier niedrigere Kosten kalkulieren konnte. Davon unabhängig waren die vom Landesbetrieb abgegebenen Angebote bei weitem nicht kostendeckend.

27.2.3 Beratungstätigkeit

Die beiden Beratungsinstanzen, der für die Grundberatung zuständige Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen und die Intensivberater der Maßnahmenträger, gaben an landwirtschaftliche Betriebe unterschiedliche Düngeempfehlungen heraus.

Für eine effiziente Aufgabenerfüllung benötigten die Berater schlagbezogene¹⁹² Bewirtschaftungsdaten der landwirtschaftlichen Betriebe. Das Land stellte ihnen hierfür entsprechende Datenauszüge aus dem „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (InVeKos) zur Verfügung, jedoch mit zeitlicher Verzögerung. Die Daten konnten deshalb oft nicht sinnvoll für die Beratungstätigkeit verwendet werden. Um die Beratung trotzdem vertragsgemäß auszuüben, erfragten die Berater die Bewirtschaftungsdaten zum Teil direkt bei den Landwirten. Dies verursachte einen erheblichen Mehraufwand.

27.3 Bewertung

Um den Zustand nitratbelasteter Grundwasserkörper zu verbessern, ist es notwendig, die Stickstoffüberschüsse deutlich zu reduzieren. Beratungen und freiwillige Agrarumweltmaßnahmen konnten dies bislang nicht gewährleisten. Die Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie sind dadurch nicht zu erreichen. Die Fokussierung auf freiwillige Angebote sollte daher grundsätzlich überdacht und das Verfahren überarbeitet werden. In einem integrativen Ansatz sollte das Ministerium den ergänzenden Einsatz rechtlicher und ökonomischer Instrumente prüfen. Dazu könnten die Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe, die Ausweisung von Wasserschutzgebieten in gefährdeten Bereichen oder sonstige ordnungspolitische Maßnahmen gehören.

Vergabeverfahren sollten stets die für den gewünschten Wettbewerb notwendige Transparenz aufweisen. Unzulässige Absprachen und Bevorzugungen

¹⁹² Bei einem Schlag handelt es sich um ein abgegrenztes Stück Ackerland, auf dem in der Regel nur eine Pflanzenart angebaut wird.

sind zu unterbinden. Der Rechnungshof erwartet, dass sich Landesbetriebe an Ausschreibungen mit mindestens kostendeckenden Preisen beteiligen, um eine Verzerrung des Wettbewerbs zu vermeiden.

Die Publikation unterschiedlicher Düngeempfehlungen in den Maßnahmenräumen sollte vermieden werden. Hierfür ist eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen und den Maßnahmenträgern notwendig. Bewirtschaftungsdaten sollten den Beratern dann zur Verfügung stehen, wenn sie diese benötigen. Doppelerhebungen ließen sich dadurch vermeiden.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass im derzeitigen Konzept der gewässerschutzorientierten Beratung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit keine ausreichende Beachtung findet. Die eingesetzten Mittel und das erreichte Ergebnis stehen in einem deutlichen Missverhältnis. Das Beratungsprogramm ist zudem komplex, fehleranfällig und erfordert einen hohen Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand.

27.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs zu. Es bestätigt, dass sich der Zustand der Grundwasserkörper durch die bisherigen Konzepte nicht signifikant verbessert hat. Ein Rückgang der landwirtschaftlichen Stickstoffüberschüsse sei zwar erkennbar, im Hinblick auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie aber nicht ausreichend.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen habe es ab Juni 2015 ein vorläufiges Moratorium über alle Verträge zur gewässerschutzorientierten Beratung verhängt. In der zweiten Bewirtschaftungsperiode gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie (2015 – 2021) soll die Beratung mit einer neuen Konzeption weitergeführt werden. Die geplante Neuausrichtung soll dazu beitragen, die Mittel effektiver einzusetzen, den Erfolg zu erhöhen und damit die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erfüllen.

Bei den Düngebedarfsermittlungen für die Maßnahmenräume seien zwischen Grund- und Intensivberatung einheitliche Standards zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Ein Ordnungsrahmen für Gebote und Verbote sei mit Inkrafttreten der novellierten Düngeverordnung im Jahr 2017 zu erwarten.

Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor habe zugesagt, künftig keine Angebote unter Marktpreis abzugeben, um eine Benachteiligung privater Mitbewerber auszuschließen. Eine Abrechnung auf Vollkostenbasis sei jedoch nicht immer möglich, da die Marktpreise in vielen Bereichen weit unter den Vollkosten des Landesbetriebs lägen.

Für das Jahr 2016 solle eine Übergangsregelung geschaffen werden, bei der die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt würden. Die gewässerschutzorientierte Beratung werde nach Inkraftsetzung der novellierten Düngeverordnung ab 2017 neu ausgerichtet.

27.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Übergangsregelungen zur gewässerschutzorientierten Beratung. Er hält dabei die Berücksichtigung ökonomischer und rechtlicher Instrumente für erforderlich, um eine Reduzierung der landwirtschaftlichen Stickstoffüberschüsse mit einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu erreichen.

28 Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft

Kapitel 09 23

Das Land fördert investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen. Vielschichtige Vorgaben führten zu Fehlern in der verwaltungsmäßigen Umsetzung. So wurden vergaberechtliche Bestimmungen missachtet und Zahlungsanträge unzureichend geprüft. Aufgrund der Vielzahl eingebundener Einrichtungen stieg der Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. Dies wiederum verlängerte die Verfahrensdauer und wirkte sich nachteilig auf eine einheitliche Programmumsetzung aus. Durch Förderobergrenzen hatten diese Mängel zumeist keinen Einfluss auf die Höhe der Zuwendungen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Programmabwicklung neu auszurichten. Hierzu hat er drei Szenarien entwickelt. Diese reichen von einer Änderung der Zuschussgewährung über eine Zentralisierung der Verfahrensabwicklung bis hin zu einer Optimierung des Status quo. Die Neuausrichtung gewinnt auch deshalb an Bedeutung, weil Förderobergrenzen in der Förderperiode 2014 – 2020 teilweise entfallen.

28.1 Ausgangslage

Mit dem Förderungsprogramm unterstützt das Land investive Maßnahmen, die zu einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft beitragen. Sie sollen die Produktions- und Arbeitsbedingungen verbessern, Produktionskosten senken und die betriebliche Wertschöpfung erhöhen. Die Vorhaben werden mit EU-Mitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert. Hinzu treten Bundesmittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. In den Jahren 2012 und 2013 wurden 167 Vorhaben mit einem Zuwendungsvolumen in Höhe von 22 Mio. Euro bewilligt.

Die förderungsfähigen Kosten, die einer Obergrenze unterliegen, werden zwischen 20 und 35 Prozent bezuschusst. Darüber hinausgehende Kosten der Maßnahme trägt der Zuwendungsempfänger. Abweichend von den Vorgaben

der LHO kann die Auftragsvergabe durch Einholung von mindestens drei Angeboten mit der Möglichkeit der Nachverhandlung an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen erfolgen.

Bei Förderungsverfahren über 100.000 Euro baulichem Investitionsvolumen sind Betreuungsunternehmen einzuschalten. Sie sollen sicherstellen, dass die Verfahren ordnungsgemäß umgesetzt werden. Landesweit sind 16 Landratsämter als Bewilligungsstellen, sieben Betreuungsunternehmen, der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen mit seinen Außenstellen sowie die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen eingebunden.

Der Rechnungshof untersuchte gemeinsam mit seinem Prüfungsamt 34 Vorhaben, die mit 5 Mio. Euro bezuschusst wurden.



Abbildung 28–1: Geförderte Maßnahme (Schweinestall) in Nordhessen, Investitionsvolumen 800.000 Euro

28.2 Prüfungsergebnisse

28.2.1 Ausschreibung und Vergabe

Die Betreuungsunternehmen gewährleisteten nicht die ordnungsgemäße Auftragsvergabe. Entweder wurden keine Vergleichsangebote eingeholt oder – wie in zahlreichen Fällen festgestellt – waren die angebotenen Leistungen nicht vergleichbar. In einem Fall lagen Scheinangebote vor. Nachverhandlungen wurden nicht mit allen Bietern geführt. Die geforderte Produktneutralität blieb unbeachtet. Vergabeentscheidungen konnten nicht nachvollzogen werden. In den Vergabevermerken fehlten oft Wertungen zu Nebenangeboten oder sonstigen Alternativen der Leistungserbringung. Fehlende Angaben in den Angeboten (z. B. brutto oder netto) wurden nicht aufgeklärt. Abweichun-

gen von der Bieterreihenfolge begründeten die Zuwendungsempfänger mit besonderen technischen Anforderungen auch mit Blick auf das Tierwohl.

Bewilligungsstellen prüften die Vergabekonformität nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Teilweise wurden Zuwendungen ohne vorherige Prüfung der Vergabekonformität ausgezahlt. Fehlende Vorgaben zur Behandlung und Sanktion von Vergabeverstößen erschwerten die Verwaltungskontrolle.

28.2.2 Verwaltungskontrollen der Zahlungsanträge

Die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Leistungen wurde vielfach nicht geprüft. Teilweise lagen die Voraussetzungen hierfür nicht vor. Ein Unternehmen stellte überhöhte Einheitspreise in Rechnung. Mehrfach wurden nicht bewilligte Leistungen gefördert. Abweichungen zwischen den Leistungsbeschreibungen im Angebot und den abgerechneten Leistungen fielen nicht auf. Die Bewilligungsstellen prüften nicht die Wirtschaftlichkeit und Plausibilität der Ausgaben.

28.2.3 Organisation

Die Vielzahl von Einrichtungen verlangte einen hohen Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Dies führte neben einer verlängerten Verfahrensdauer zu Erschwernissen bei der einheitlichen Programmumsetzung. Angesichts der geringen Fallzahlen sind bei einzelnen Bewilligungsstellen das erforderliche Fachwissen und die Prozessroutine nicht im ausreichenden Maß vorhanden.

28.3 Bewertung

Die Mängel bei den Verwaltungskontrollen wirkten sich in der Regel nicht auf die Höhe der Zuwendung aus, weil die förderungsfähigen Kosten tierplatzbezogenen Obergrenzen unterlagen und der Zuschussbetrag je Vorhaben nach Betriebsformaspekten begrenzt war. Gleichwohl hätten in Einzelfällen Fördermittel gespart werden können. Trotz Mängeln im Vergabebereich sollten die Erleichterungen beibehalten werden. Der Kontrollaufwand sollte in einem ausgewogenen Verhältnis zur Höhe der Risiken stehen. Da der Zuwendungsempfänger angesichts der hohen Eigenbeteiligung das überwiegende Risiko trägt, sollten seine Belange bei der Auswahl der Systeme und der Technik berücksichtigt werden.

Wegen der entfallenen tierplatzbezogenen Obergrenzen in der derzeitigen Förderperiode und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sollte die Abwicklung des Programms überdacht werden. Der Rechnungshof hat Handlungsempfehlungen entwickelt und das Ministerium gebeten zu prüfen, ob diese umgesetzt werden können:

- **Szenario 1: Vereinfachte Kostenoptionen**

Die Vorhaben sind grundsätzlich geeignet, die Ausgaben in typisierten Gruppen zusammenzufassen. Die Zuwendungen könnten unabhängig von den tatsächlich entstandenen Kosten auf Basis von Richtwerten gewährt werden. Dadurch lassen sich der Verwaltungsaufwand und die Fehlerwahrscheinlichkeit verringern.

- **Szenario 2: Zentralisierung**

Die Zentralisierung der Verfahrensabwicklung minimiert das Fehlerrisiko und trägt dazu bei, Verfahren zu beschleunigen.

- **Szenario 3: Optimierung des Status quo**

Das Ministerium überarbeitet seine vergaberechtlichen Vorgaben, entwickelt Leitlinien zur Sanktion von Vergabeverstößen und weist die Betreuungsunternehmen auf die ordnungsgemäße Vertragserfüllung hin. Die Bewilligungsstellen prüfen die Vergabekonformität intensiver. Die Auftragsvergaben werden künftig verstärkt innerhalb der Fachaufsicht kontrolliert.

28.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erkennt die Feststellungen und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen grundsätzlich an. Es hält die kombinierte Umsetzung der Szenarien 1 und 2 für zielführend. Entsprechende Prüfschritte zur Einführung eines Standardkostenmodells und zur Zentralisierung der Verfahrensabwicklung werden eingeleitet.

28.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof befürwortet die angekündigten Schritte.

29 Förderung des Kleingartenwesens

Kapitel 09 23

Das Land fördert Kleingartenvereine und den Landesverband Hessen der Kleingärtner e. V., ohne die Ziele hinreichend zu bestimmen. Förderrichtlinien fehlen ebenso wie geeignete Kennzahlen, um die Wirksamkeit feststellen zu können. Die Zuwendungsfälle wiesen vielfältige Mängel auf.

Das Programm sollte evaluiert und bei einer Fortführung grundlegend überarbeitet werden.

29.1 Ausgangslage

Das Land Hessen gewährt Kleingärtnervereinen und dem Landesverband Hessen der Kleingärtner e. V. (Verband) Zuwendungen, um Kleingartenanlagen zu sanieren sowie ihre Mitglieder fachlich zu beraten. Nach dem Bundeskleingartengesetz unterliegt die Geschäftsführung der Kleingärtnerorganisationen bei Anerkennung der kleingärtnerischen Gemeinnützigkeit einer regelmäßigen Prüfung.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs untersuchte die Förderung des Kleingartenwesens durch den Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (Landesbetrieb), der in den Jahren 2011 bis 2013 Zuwendungen von rund 250.000 Euro gewährte.

29.2 Prüfungsergebnisse

29.2.1 Ziele und Kennzahlen

In den Fördergrundsätzen werden die mit der Förderung verbundenen Ziele und Zwecke nicht erläutert. Die in Haushaltsplan, Finanzhilfebericht und Kleingartenleitplan genannten Ziele stimmten nicht überein.

Die Kennzahlen waren fehlerhaft oder nicht sachgerecht ermittelt, sodass sie nicht geeignet waren, die Wirksamkeit der Förderung zu belegen.

29.2.2 Förderrichtlinien

Der Landesbetrieb orientierte sich bei der Zuwendungsgewährung an nicht veröffentlichten Fördergrundsätzen aus dem Jahr 1996. Er verwies auf eine Mitteilung der Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung aus demselben Jahr, nach der es aufgrund des Haushaltsansatzes und der relativ geringen Fallzahlen keiner offiziellen Richtlinie bedürfe. Stattdessen reiche ein Merkblatt aus. Als solches unterlägen die Fördergrundsätze nicht den Regelungen der Erlassbereinigung und des Vorschriften-Controllings.

29.2.3 Zuwendungen zur Fachberatung

Der Landesbetrieb bewilligte dem Verband Zuwendungen über 20.000 Euro jährlich für Aufwendungen der Fachberatung. Gleichzeitig unterhielt der Landesbetrieb selbst ein umfangreiches Beratungsangebot für den Nichterwerbs-Gartenbau. Außerdem beteiligte er sich an der Aus- und Weiterbildung von Fachberatern.

29.2.4 Zuwendungsverfahren

In zahlreichen Fällen verstießen Zuwendungsempfänger gegen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids. Der Landesbetrieb, der die Zuwendungen überwachte, beachtete zuwendungsrechtliche Vorschriften nicht in ausreichendem Maße.

So wiesen Antragsteller Drittmittel nicht aus oder erklärten sich nicht hinsichtlich der Vorsteuerabzugsberechtigung. Kein Antrag enthielt Angaben über die Eintragung im Vereinsregister und die kleingärtnerische Gemeinnützigkeit.

Der Landesbetrieb versäumte es, fehlende Erklärungen und geeignete Nachweise anzufordern sowie weitere Zuwendungsvoraussetzungen zu prüfen. In keinem Zuwendungsbescheid setzte er Zweckbindungsfristen fest. Zudem versäumte er, im Falle der Förderung durch mehrere Stellen Nebenbestimmungen zu treffen und beim Widerruf eines Bescheids Gebühren und Auslagen zu erheben.

29.2.5 Prüfung der Geschäftsführung

Der Verband unterhielt ein internes Kontrollsystem zur regelmäßigen Prüfung der Geschäftsführung der ihm angeschlossenen Kleingärtnervereine. Keine der geprüften unteren Landwirtschaftsbehörden (Kreisausschüsse) nahm eigene Prüfungen nach dem Bundeskleingartengesetz vor.

29.3 Bewertung

Die Voraussetzungen für die Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Kleingartenwesens lagen mangels hinreichend bestimmter Ziele und geeigneter Kennzahlen zur Zielerreichung nicht vor. Zudem waren Zweck und zuwendungsfähige Kosten in den veralteten Fördergrundsätzen nicht eindeutig geregelt.

Das Ministerium sollte in einer umfassenden Evaluation prüfen, ob die weitere Förderung noch angemessen und notwendig ist. Hinsichtlich der Zuwendungen zur Fachberatung ist dabei das Beratungsangebot des Landesbetriebs zu berücksichtigen. Im Falle einer künftigen Förderung wären Förderrichtlinien zu erlassen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Landesbetrieb künftig die zuwendungsrechtlichen Vorschriften beachtet, Prüfungen vornimmt und Antragsteller auf die Einhaltung der Nebenbestimmungen hinweist.

Zudem erachtet er im Interesse einer ordnungsgemäßen Ausführung des Bundesrechts behördliche Prüfungen nach dem Bundeskleingartengesetz für erforderlich. Mangels wirksamer Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf die Dachverbände – etwa im Wege der Beleihung – können deren internen Kontrollen die amtliche Prüfung nicht ersetzen, sondern allenfalls unterstützen und ergänzen.

29.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärt, es werde die bisherigen Fördergrundsätze unter Beteiligung der Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung und des Ministeriums der Finanzen nach Unterrichtung des Rechnungshofs durch ordnungsgemäße Förderrichtlinien ersetzen. Die Kritik an den bisher verwendeten Kennzahlen werde dabei aufgegriffen. Im Bereich der Bildungsmaßnahmen (Fachbera-

tung) sollen weiterhin Zuwendungen gewährt werden, um Einfluss auf die zu vermittelnden Inhalte im Sinne der landespolitischen Ziele (Nachhaltigkeit, Biodiversität sowie umwelt- und ressourcenschonende Wirtschaftsweise) nehmen zu können. Künftige Zuwendungen für investive Maßnahmen sollen den Bestand der Kleingartenvereine sichern, der auch von der Attraktivität der gemeinschaftlichen Anlagen beeinflusst werde.

Die Antragsteller würden künftig über ihre Mitteilungspflichten und die einzuhaltenden Nebenbestimmungen belehrt. Der Landesbetrieb werde nochmals eindrücklich darauf hingewiesen, die zuwendungsrechtlichen Vorschriften einzuhalten.

Die Prüfung der kleingärtnerischen Gemeinnützigkeit durch die Verbände habe sich bewährt und solle fortgesetzt werden. Im Hinblick auf die Würdigung des Rechnungshofs würden die zuständigen Landwirtschaftsbehörden aufgefordert, dies künftig in angemessenem Umfang zu überwachen.

29.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Anregungen und Empfehlungen weitestgehend aufzugreifen.

30 Wohngeld für Heimbewohner

Kapitel 09 24

Wohngeld für Heimbewohner führt in der Regel nicht zu Mehreinnahmen des Heimbewohners, da die Wohngeldleistungen mit den Heimkosten verrechnet werden. Mit den Wohngeldberechnungen werden die Kostenanteile der öffentlichen Kostenträger mit dem Ziel der Leistungsverrechnung ermittelt. Nach Auffassung des Rechnungshofs könnten durch eine Änderung der Rechtsvorschriften auf Seiten der Wohngeldstellen erhebliche Personalkosten eingespart werden. Allein im Jahr 2013 hätten sich die Einsparungen auf rund 1,1 Mio. Euro belaufen.

Der Rechnungshof empfiehlt eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Wohngeldgesetzes mit dem Ziel, den kostenintensiven Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

30.1 Ausgangslage

Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es handelt sich um eine Sozialleistung, die je zur Hälfte von Bund und Land gezahlt wird. Sozialhilfeausgaben werden dagegen von den Kommunen getragen.

Personen, die nicht nur vorübergehend in einem Heim aufgenommen sind, haben grundsätzlich nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Wohngeldgesetz (WoGG) einen Anspruch auf Wohngeld. Sofern sie Bezieher sonstiger Transferleistungen wie z. B. Sozialhilfe sind, sind sie vom Wohngeldbezug ausgeschlossen. Ein Ausschluss besteht jedoch nicht, wenn durch Wohngeld die Hilfsbedürftigkeit vermieden oder beseitigt werden kann.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hat landesweit Wohngeldleistungen für Heimbewohner geprüft.

30.2 Prüfungsfeststellungen

Zum 1. Januar 2005 fanden Änderungen im Wohngeldrecht statt.¹⁹³ Die Empfänger sonstiger Transferleistungen waren nach dieser Gesetzesänderung vom Wohngeld ausgeschlossen. Dadurch entfiel die Notwendigkeit, mehrere Stellen, d. h. die Transferleistungsbehörde, ggf. einen Betreuer und die Wohngeldstelle in die Bewilligung der Kosten der Unterkunft einzubinden. Dieses Vereinfachungsmodell sollte den hohen Verwaltungsaufwand reduzieren ohne rechtliche und materielle Nachteile für die Transferleistungsempfänger.

Eine erneute Änderung der Rechtslage erfolgte zum 1. Januar 2009¹⁹⁴ mit dem Ziel, den Wechsel aus dem Transferleistungsbezug in das Wohngeld zu erleichtern. Sofern durch Wohngeld die Zahlung sonstiger Transferleistungen (z. B. Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II) vermieden werden kann, besteht seitdem wieder ein Anspruch auf Wohngeld.

Dieser führt aber in der Regel nicht zu Mehreinnahmen des Heimbewohners. Der ganz überwiegende Teil der Heimbewohner mit Wohngeldanspruch erhält regelmäßig Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe vom zuständigen Sozialhilfeträger. Das Wohngeld wird auf diese Leistungen angerechnet. Von den Wohngeldzahlungen profitieren lediglich Heimbewohner, die Selbstzahler sind, d. h. ihre Heimkosten aus eigenem Vermögen oder Einkommen bezahlen. Bei den vom Rechnungshof geprüften 660 Fällen waren nur 2,4 Prozent Selbstzahler.

Die Wohngeldantragstellung findet in erster Linie durch oder auf Veranlassung des Sozialhilfeträgers statt. Die Wohngeldberechnung bezweckt im Ergebnis eine Leistungsverrechnung und Verteilung der Kosten auf die öffentlichen Kostenträger Bund, Land und Kommune.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die bei den Wohngeldstellen für die Bearbeitung der Heimfälle entstehenden Personalkosten zu errechnen. Hierbei hat er den Anteil der Heimbewohner an der Gesamtzahl

¹⁹³ Zweites Gesetz zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften vom 15. Dezember 2004, BGBl. I S. 3450.

¹⁹⁴ Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuchs vom 24. September 2008, BGBl. I, S. 1856; Erstes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2963.

der Wohngeldempfänger berücksichtigt. Danach beliefen sich die entsprechenden Personalkosten im Jahr 2013 auf rund 1,1 Mio. Euro.

30.3 Bewertung

Mit der Änderung des Wohngeldrechts im Jahr 2005 wurde der bis dahin hohe Verwaltungsaufwand bei der Berechnung des Wohngelds für Heimbewohner deutlich reduziert. Durch die erneute Änderung des Wohngeldrechts im Jahr 2009 wurde wieder eine aufwendige Berechnung für diese Gruppe der Wohngeldempfänger notwendig, ohne dass dies zu Mehreinnahmen für die ganz überwiegende Mehrzahl der Heimbewohner führt.

Wie die Berechnungen des Rechnungshofs belegen, könnten durch eine Änderung der Rechtsvorschriften auf Seiten der Wohngeldstellen erhebliche Personalkosten eingespart werden. Allein im Jahr 2013 hätte sich die Einsparung auf rund 1,1 Mio. Euro belaufen.

Um den hohen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, schlägt der Rechnungshof drei Alternativen vor:

- Die Herstellung der alten Rechtslage nach Einführung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Jahr 2005 und den damit verbundenen Ausschluss von Transferleistungsbeziehern vom Wohngeld,
- die Streichung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 WoGG, wonach dauerhaft im Heim untergebrachte Personen einen Wohngeldanspruch haben,
- die Pauschalierung des Wohngelds für Heimbewohner. Dies entspricht einem Vorschlag des Bundesrats aus dem Jahr 2007.¹⁹⁵

Der Rechnungshof empfiehlt, die Alternativen zu prüfen und eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Wohngeldgesetzes anzustoßen.

¹⁹⁵ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung anderer wohngeldrechtlicher Vorschriften, BT-Drucksache 16/6543 vom 28. September 2007, S. 115 (Anlage 3).

30.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium will die aufgezeigten Alternativen prüfen und erwägt eine entsprechende Bundesratsinitiative.

30.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen.

31 Verpachtung von Flächen für Windenergieanlagen

Kapitel 09 60

Der Landesbetrieb Hessen-Forst verpachtete die Standorte für Windenergieanlagen, ohne zuvor seine Flächen öffentlich auszubieten. Er gewährte Kommunen Einfluss auf die Auswahl der Windparkbetreiber. Dadurch entstanden dem Land Einnahmeausfälle in Millionenhöhe.

Der Landesbetrieb sollte die Flächen für Windenergieanlagen künftig nach öffentlicher Ausbietung oder auf der Grundlage von Wertgutachten vergeben.

31.1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 2008 zeigen Betreiber von Windenergieanlagen zunehmend Interesse, ihre Anlagen auf Waldstandorten in Hessen zu errichten. Das Land weist mit über 40 Prozent den höchsten Waldanteil in Deutschland auf. Bei den i. d. R. bewaldeten Kuppen der Höhenlagen handelt es sich um Standorte mit einem hohen Windaufkommen. Der vom Landesbetrieb Hessen-Forst (Hessen-Forst) bewirtschaftete Staatswald hat einen Anteil am Gesamtwald von 38 Prozent, wodurch das Land häufig Eigentümer geeigneter Flächen ist. Um Einnahmen zu erzielen und die Energiewende zu unterstützen, ist Hessen-Forst daran interessiert, geeignete Flächen bereitzustellen. Regionalpläne mit Vorranggebieten für Windenergie lagen in Nordhessen ab dem Jahr 2009 bis März 2011 und in Mittelhessen ab dem Jahr 2010 bis Mai 2012 vor. Außerhalb des Geltungsbereichs von Regionalplänen konnten die entsprechenden Flächen nur durch kommunale Flächennutzungspläne ausgewiesen werden. Anlagen dürfen errichtet werden, sofern das zuständige Regierungspräsidium die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz notwendige Genehmigung erteilt hat. Hessen-Forst schloss mit Nutzungsinteressenten Gestattungsverträge oder Vorverträge mit Optionswirkung bei überwiegend nicht vorhandenen planungsrechtlichen Grundlagen ab. Gegenstand waren die Erlangung der Genehmigung und der Betrieb von Windenergieanlagen über mindestens 20 Jahre Laufzeit.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs prüfte die Verpachtung der Standorte für Windenergieanlagen der Jahre 2000 bis 2013. Insgesamt sichtete es die Vergabe von 17 Windparkstandorten in vier Forstämtern. Auf zwölf Flächen mit Gestattungsverträgen waren Windenergieanlagen im Betrieb oder im Bau. Für die übrigen fünf Flächen fehlte die Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz.

31.2 Prüfungsergebnisse

31.2.1 Pachteinnahmen

Die in den Gestattungsverträgen vereinbarten Mindestpachtentgelte lagen zwischen 13.000 Euro und 65.000 Euro je Jahr und Anlage. In den Jahren 2000 bis 2013 stiegen die Entgelte an.

31.2.2 Vergabe der Standorte allgemein

Hessen-Forst vergab keinen der geprüften Standorte nach einem öffentlichen Ausbietungsverfahren. Ebenso holte er keine Wertgutachten ein. Bis Mai 2012 ließ es Hessen-Forst zu, dass Kommunen Einfluss auf die Vergabe der Standorte nahmen. Dies führte zu einer Bevorzugung regionaler und kommunaler Betreiber. Die Berücksichtigung der Kommunalinteressen bei der Standortvergabe begründete der Landesbetrieb mit den planungsrechtlichen Aufgaben der Kommunen, die bei der Standortausweisung entscheidend sein konnten.

31.2.3 Vergabe der Standorte mit mehreren Bietern

In einem Forstamt schrieb Hessen-Forst einen Windpark-Standort aus und beteiligte sieben Bieter an dem Verfahren. Davon reichten vier Bieter Angebote ein. Während des Ausschreibungsverfahrens signalisierte Hessen-Forst einem örtlichen Bieter, dass er den Zuschlag für den Standort erhalten könnte, wenn sich die Kommune für ihn als Betreiber einsetzte. Der Bieter wandte sich an die Kommune, welche sich gegenüber Hessen-Forst für ihn als bevorzugten Betreiber des Windparks aussprach. Daraufhin brach Hessen-Forst das Ausschreibungsverfahren ab und erteilte dem örtlichen Betreiber den Zuschlag. Das Angebot dieses Betreibers war das niedrigste im Angebotsvergleich. Die Differenz zum höchsten Angebot betrug über die Laufzeit von 20

Jahren 1,8 Mio. Euro. Durch Nachverhandlungen reduzierte sich die Differenz auf 1,0 Mio. Euro.

Bei einem weiteren Vorhaben beteiligte Hessen-Forst drei potenzielle Betreiber am Ausschreibungsverfahren. Das Auswahlverfahren dokumentierte er anhand einer Vergabematrix. Hier veränderte Hessen-Forst die kalkulierten Eingangswerte eines Bieters, ohne Rücksprache zu nehmen. Den Zuschlag bekam ein regionaler Bieter, dessen Angebotswerte unverändert in die Vergabematrix eingingen. Eine Bewertung des Prüfungsamts zeigt auf, dass das ursprüngliche Angebot Mehreinnahmen von 1,9 Mio. Euro erbracht hätte. Der Windpark wurde nicht errichtet.

31.2.4 Freihändige Vergabe

In einem Forstamt vergab Hessen-Forst die Standorte für insgesamt zehn Windenergieanlagen ohne Ausschreibung direkt an den von der Kommune bevorzugten Betreiber. Die Pächterträge waren die niedrigsten aller geprüften Gestattungsverträge. Legt man die Konditionen eines zeitgleich im Nachbarforstamt vereinbarten Gestattungsvertrags zugrunde, belaufen sich die Mindererlöse über eine Vertragslaufzeit von 21 Jahren auf 3,0 Mio. Euro.

Darüber hinaus beteiligte sich Hessen-Forst nachträglich bei drei Anlagen dieses Parks durch eine Senkung der Umsatzpacht an der Finanzierung einer Flügelheizung für die Windräder.

Im August 2013 schloss Hessen-Forst mit einem örtlichen Betreiber in Nordhessen einen Gestattungsvertrag über einen Windpark mit fünf Anlagen. Die Flächen für den Park hatte Hessen-Forst bereits zuvor freihändig ohne Ausschreibung vergeben und durch Vorvertrag vom Dezember 2011 die Vertragsinhalte vereinbart. Verglichen mit einem Park im gleichen Forstamt, bei dem eine Kommune vor Abschluss des Gestattungsvertrags im September 2011 eine Ausschreibung durchgeführt hatte, lagen die Pachtentgelte über die Vertragslaufzeit um 3,3 Mio. Euro niedriger.

Bei einem weiteren Windpark war Hessen-Forst bereit, auf eine Ausschreibung zu verzichten, wenn ein kommunaler Betreiber die Flächen pachtet. Vertragspartner ist ein Tochterunternehmen, dessen Mutterkonzern sich zu 95 Prozent im Besitz einer Kommune befindet.

31.2.5 Erlasse zur Nutzungsüberlassung von Waldgrundstücken

Hessen-Forst beendete im Jahr 2012 die Praxis, regionale und kommunale Betreiber bei der Vergabe der Standorte für Windenergieanlagen zu bevorzugen. Grundlage für die Vergabe ist ein Erlass des Ministeriums vom Mai 2012, der bestimmt, dass landeseigene Grundstücke nach der Landeshaushaltsordnung nur zum vollen Wert überlassen werden dürfen.

Im September 2014 wurde der Erlass ergänzt. Danach sind unter Beachtung der Landeshaushaltsordnung

- die Möglichkeiten der finanziellen Beteiligung von Bürgern sowie die regionale und kommunale Wertschöpfung besonders zu berücksichtigen und
- die Angebote in einem transparenten Verfahren nach den Kriterien Wirtschaftlichkeit (Erlöse, Risiko), regionale und kommunale Wertschöpfung sowie regionale, finanzielle Bürgerbeteiligung zu gewichten.

31.3 Bewertung

Bei der Vergabe der Standorte für Windenergieanlagen besteht zwar keine Verpflichtung zur Ausschreibung, Hessen-Forst ist aber an die §§ 63, 64 LHO gebunden. Diese sehen vor, dass Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert abgegeben werden dürfen. Dies gilt sinngemäß auch für die Verpachtung landeseigener Grundstücke. Im Regelfall ist der volle Wert durch ein Ausbietungsverfahren zu ermitteln. Sollte dies nicht möglich sein, sollen Wertgutachten erstellt werden.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum Hessen-Forst bis Mai 2012 Kommunen Einflussmöglichkeiten bei der Vergabe der Windenergiestandorte einräumte. Die Kommunen dürfen durch das sogenannte Kopplungsverbot¹⁹⁶ planerische und wirtschaftliche Interessen bei der Ausweisung von Vorranggebieten nicht vermischen. Durch diese Praxis von Hessen-Forst sind nach den Berechnungen des Prüfungsamts dem Land erhebliche Einnahmeausfälle entstanden.

Bei Ausbietungsverfahren sollten Bieter auf faire Verfahren vertrauen können. Die kalkulierten Eingangswerte eines Bieters ohne Rücksprache zu ändern, verstößt gegen das Gleichbehandlungsgebot.

¹⁹⁶ Vgl. § 56 HVwVfG.

Die Erlasse verdeutlichen, dass regionale bzw. kommunale Wertschöpfung und Beteiligung nur unter den Voraussetzungen der §§ 63, 64 LHO berücksichtigt werden können. Es empfiehlt sich, Standorte für Windenergieanlagen künftig nach einer öffentlichen Ausbietung unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots zu vergeben.

31.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium verweist auf die bei Fehlen verbindlicher Fachpläne oft schwierigen öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung landeseigener Grundstücke, mit denen die energiepolitischen Ziele der Landesregierung unterstützt werden sollen. Ohne dem Nutzungsinteressenten anzulastende ausreichende fachliche Absicherung und bei ungewisser planungsrechtlicher Situation seien nachgefragte mögliche Eignungsflächen, die von Vorhabenträgern in die Genehmigungsverfahren eingebracht werden und für die Hessen-Forst vertragliche Zusicherungen abgeben müsse, zum Zeitpunkt der Vergabe an die jeweiligen Interessenten mit hohen Unsicherheiten behaftet. Daher könne der Pachterlös nicht nach rein gewinnmaximierten Zielwerten geplant werden, sondern Standortsicherung und langfristige unternehmerische Gewährleistung spielten eine entscheidende Rolle bei der Vergabeentscheidung. Hessen-Forst treffe für die Vergabe und die Entgeltvereinbarungen gesamtunternehmerische Entscheidungen, die den Erfordernissen der jeweiligen Sachlage und des sich fortentwickelnden Sachstands der Windenergienutzung vor dem Hintergrund der Energiewende gerecht würden. Hierfür nutze der Landesbetrieb seit dem Jahr 2007 unterschiedliche Auswahlverfahren, die nach seiner Auffassung die rechtlichen Rahmenbedingungen wahrten.

Das Ministerium bestreitet, dass es durch die Vergabep Praxis des Landesbetriebs zu Mindereinnahmen für den Landeshaushalt gekommen sei. Da die Alternative zu der Vorgehensweise einen Verzicht auf mehrere Anlagen bedeutet hätte, seien vielmehr zusätzliche Einnahmen erzielt worden. Die Voraussetzungen für Bieterverfahren hätten vielfach nicht vorgelegen. Durch Vergleiche mit den Ergebnissen beschränkter Ausschreibungen an anderen Standorten ermittle Hessen-Forst die marktgerechten Konditionen für freie Vergaben. Der „volle Wert“ im Sinne der LHO sei in allen Fällen erzielt worden. Das Ministerium verweist in diesem Zusammenhang auf das kommunale Planungsrecht und die besondere Stellung der Gemeinden im Genehmi-

gungsverfahren, der bei fehlenden Regionalplänen eine sehr hohe Bedeutung zukomme. Es stellt die Vergleichbarkeit von Standorten grundsätzlich infrage, da die Rahmenbedingungen individuell zu unterschiedlich seien.

Zur Ausschreibung des nicht errichteten Windparks erläutert das Ministerium, dass Hessen-Forst das Windgutachten des lokalen Anbieters für die aussagefähigere Grundlage gehalten habe, deshalb für die gesamte Ausschreibung nutzte und die Angebote der anderen Bieter entsprechend änderte.

Zur nachträglichen Senkung der Umsatzpacht für die Mitfinanzierung einer Flügelheizung führt das Ministerium aus, dass durch diese Zusatzausstattung in den ersten drei Betriebsjahren ein Mehrertrag zugunsten des Landes in Höhe von 375.000 Euro gegenüber benachbarten Vergleichsanlagen erzielt werden konnte.

Das Ministerium sagt zu, dass Hessen-Forst Standorte für Windenergieanlagen künftig öffentlich ausbieten werde. Sofern dies in Ausnahmefällen nicht möglich sein sollte, wolle der Landesbetrieb Wertgutachten einholen.

31.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Hessen-Forst durch öffentliche Ausbietungen höhere Einnahmen erzielt hätte. Die höchsten Erträge vereinbarte der Landesbetrieb als Beteiligter an einem Windpark, der von einer Gemeinde öffentlich ausgeschrieben wurde. Der Rechnungshof bezweifelt, dass Hessen-Forst durch die Auswertung ausschließlich beschränkter Ausschreibungen marktgerechte Konditionen ermittelte. Selbst wenn die Voraussetzungen für ein Bieterverfahren nicht vorlagen, hätten zumindest Wertgutachten erstellt werden sollen.

Auch an seinen Grundlagen für die Vergleiche der Windparkstandorte hält der Rechnungshof fest. Die ermittelten Jahreserträge stellen laut Stellungnahme des Ministeriums übliche Mittelwerte moderner Anlagen dar. Wieviel die Anlagen tatsächlich erwirtschaften, lässt sich erst nach Ende der Laufzeit sagen. Die unterstellten Erträge sind zum Vergleich der Anlagen geeignet.

Beim beanstandeten Vergabeverfahren für den später nicht errichteten Windpark geht der Rechnungshof weiterhin von einem Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot aus.

Wenn es durch die Senkung der Umsatzpacht zur Finanzierung von Ausstattungsmerkmalen tatsächlich, wie vom Ministerium erläutert, zu einem Mehrertrag gekommen ist, stellt sich die Frage, warum diese Option nicht auch anderen Betreibern angeboten wurde. Der Rechnungshof bleibt auch hier bei seiner Auffassung.

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Ministerium seine Empfehlungen zur Vergabe von Standorten für Windenergieanlagen aufgreifen wird. Er hält faire und transparente Vergabeverfahren unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots für unverzichtbar und empfiehlt, bei der weiteren Vorgehensweise auch mögliche beihilferechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Der Rechnungshof wird die weitere Umsetzung beobachten.

32 Hessische Tierseuchenkasse

Kapitel 09 99

Halter bestimmter Nutztiere müssen ihren Bestand sowohl bei der Hessischen Tierseuchenkasse als auch beim Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere - HIT - melden. In beiden Systemen erhalten die Betriebe zur Identifikation Nummern. Während das HIT der Bekämpfung von Tierseuchen und dem Verbraucherschutz dienen soll, leistet die Hessische Tierseuchenkasse bei Schäden durch Tierseuchen Erstattungen an betroffene Halter. Die Datenbestände der Hessischen Tierseuchenkasse und des HIT weichen deutlich voneinander ab. Die im HIT enthaltenen Bestandszahlen sind teilweise nur halb so groß.

Das Registrierverfahren der HIT-Datenbank ist unzuverlässig. Das seit dem Jahr 2012 geplante Vorhaben des Ministeriums, die Verwaltung der Betriebsidentnummern auf die Hessische Tierseuchenkasse zu übertragen, sollte zeitnah umgesetzt werden. Hierdurch würde zukünftig auch Doppelarbeit für Verwaltung und Tierhalter vermieden.

32.1 Ausgangslage

Die Halter von Nutztieren unterliegen verschiedenen Meldepflichten. Dabei sind sie nach der Viehverkehrsverordnung verpflichtet, ihre Bestände im länderübergreifenden Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (HIT) zu melden. Dies soll insbesondere der Verbesserung der Tierseuchenbekämpfung dienen. Sie benötigen zur Identifizierung im HIT eine Betriebsidentnummer. Die Verwaltung der Betriebsidentnummern erfolgt in Hessen bislang durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) in deren Prämienverwaltungsprogramm SEStERZ. Die Tierhalter sind ebenso verpflichtet, ihren Tierbestand an die Tierseuchenkasse zu melden. Diese leistet für dort versicherte Tiere Erstattungen im Falle von Tierseuchen. Die gemeldeten Daten nutzt die Tierseuchenkasse u. a. für die Beitragserhebung sowie Rücklagenkalkulation und verwaltet sie mithilfe einer speziellen Software. Zur Identifizierung wird den Tierhaltern auch hier eine Nummer zugewiesen.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2014 die Tierseuchenkasse geprüft und den dortigen Datenbestand mit dem der HIT-Datenbank verglichen, um Aussagen zur Verlässlichkeit der Meldungen an die Tierseuchenkasse machen zu können.

32.2 Prüfungsergebnisse

Beim Vergleich der Daten zur Anzahl gemeldeter Tiere und Tierhalter der Tierarten Schweine, Schafe und Ziegen¹⁹⁷ wurden erhebliche Abweichungen festgestellt. Die Datenbestände der Hessischen Tierseuchenkasse und des HIT weichen deutlich voneinander ab. Die im HIT enthaltenen Bestandszahlen sind teilweise nur halb so groß.

Quelle	Anzahl Tierhalter			Anzahl Tiere		
	Schweine	Schafe	Ziegen	Schweine	Schafe	Ziegen
Hessische Tierseuchenkasse	6.700	5.400	3.000	690.000	158.000	18.200
HIT	4.500	2.300	1.300	554.000	100.000	6.000

Tabelle 32–1: Auszug aus dem Datenbankvergleich 2014 (Zahlen gerundet)

Während des Prüfungsverfahrens erklärte das Ministerium, dass unabhängig von der Datenqualität der HIT-Datenbank seit Juni 2012 geplant sei, das Programm SEStERZ durch eine neue Software zu ersetzen. Dabei sei die Erfassung der Betriebsidentnummern durch die WIBank nicht mehr vorgesehen. Das Ministerium beabsichtige, die Aufgabe der Tierseuchenkasse zu übertragen. Die dort erfassten Daten sollen über eine Schnittstelle sowohl an die WIBank weitergegeben als auch in das HIT eingespielt werden.

32.3 Bewertung

Dass die in HIT hinterlegten Daten teilweise erheblich von den Bestandszahlen der Tierseuchenkasse abweichen, ist nicht akzeptabel. Da die bei der Tierseuchenkasse registrierten Tierhalter für die gemeldeten Bestände Beiträge zu entrichten haben, besteht bereits insoweit ein hohes eigenes Interesse an einer korrekt erfassten Anzahl von Tieren. Die im HIT erfassten, wesentlich geringeren Zahlen von Tierhaltern und Tierbeständen sind damit nicht in Einklang zu bringen.

¹⁹⁷ Für Rinder, Pferde und Geflügel gelten besondere Bestimmungen, daher wurden sie bei der Betrachtung nicht einbezogen.

Im Sinne der Tierseuchenprävention und des Verbraucherschutzes sind zuverlässige Daten im HIT anzustreben. Dabei hält der Rechnungshof eine doppelte Meldung der Tierhalter im HIT und in der Datenbank der Tierseuchenkasse für unwirtschaftlich und nicht sinnvoll.

Um Mehraufwand zu vermeiden und gleichzeitig die Datenqualität zu verbessern, hat er empfohlen, den Systemwechsel hin zur Verwaltung der Betriebsidentnummern durch die Tierseuchenkasse zu forcieren.

32.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt die Einschätzung des Rechnungshofs.

Obwohl die WIBank seit dem Jahr 2015 das Programm SEStERZ nicht mehr durch eine neue Software ersetzen will, soll an der Übertragung der Betriebsidentnummernverwaltung an die Tierseuchenkasse festgehalten werden. Die geschätzten Kosten von rund 50.000 Euro für die Programmanpassung sollen über die Tierseuchenkasse abgerechnet werden.

Das Ministerium erwartet eine Verbesserung der Datenvalidität der HIT-Datenbank, sobald die Tierseuchenkasse die Betriebsidentnummern vergeben kann.

32.5 Schlussbemerkung

Eine zuverlässige Nutzung der HIT-Datenbank, z. B. bei der Prävention und Bekämpfung von Tierseuchen, ist angesichts der derzeitigen Datenlage nicht möglich.

Der Rechnungshof sieht trotz der nicht mehr beabsichtigten Softwareumstellung bei der WIBank in der Übertragung der Betriebsidentnummernverwaltung an die Tierseuchenkasse ein geeignetes Instrument, die Qualität und Validität der im HIT hinterlegten Daten zu gewährleisten und zudem Doppelarbeit für Tierhalter und Verwaltung zu vermeiden. Insoweit hält er es für geboten, das Vorhaben nunmehr zügig umzusetzen.

Einzelplan 10:**Staatsgerichtshof****33 Vorbemerkung zu Einzelplan 10****33.1 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 Mitglieder Berufsrichter sein müssen. Struktur, Zuständigkeit und Verfahren des Staatsgerichtshofs regeln Art. 130 bis 133 der Verfassung des Landes Hessen.

Die Aufgaben des öffentlichen Klägers beim Staatsgerichtshof werden von der Landesadvokatur übernommen. Die Landesadvokatin oder der Landesadvokat werden vom Landtag gewählt. Bei Landesadvokatur und Staatsgerichtshof bestehen Geschäftsstellen. Die Mitarbeiter stellt das Hessische Ministerium der Justiz zur Verfügung.

Der Staatsgerichtshof 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.

Verfahren des Staatsgerichtshofs sind kostenfrei. Bei Grundrechtsklagen sowie Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden kann er im Falle von Unzulässigkeit, offensichtlicher Unbegründetheit und Missbrauch eine Gebühr auferlegen.

33.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 3–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus. Im betrachteten Dreijahreszeitraum waren keine Einnahmen veranschlagt. Die Soll-Ausgaben blieben nahezu unverändert. Der Zuschuss betrug jeweils 1,0 Mio. Euro.

Die Ausgabeansätze des Jahres 2014 wurden um 0,1 Mio. Euro (7,7 Prozent) unterschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 0,9 Mio. Euro.

Übersicht Einzelplan 10	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	–
Ausgaben	1,0	0,8	1,0	0,9	1,0	–0,1	–7,7	–0,9
darunter:								
Personalausgaben	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5	0,1	–20,7	13,3
Sachausgaben	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	–24,4	–6,7
Besondere Finanzie- rungsausgaben	0,2	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	362,9	–24,1
Zuschuss (Unterdeckung)	–1,0	–0,8	–1,0	–0,9	–1,0	0,1	–10,6	–0,9

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 33–1: Übersicht Einzelplan 10

33.3 Personalentwicklung

Tabelle 33–2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich. Der Einzelplan 10 umfasste mit 2,0 Planstellen den kleinsten Stellenplan im Landeshaushalt. Er weist in den Jahren 2013 bis 2015 keine Veränderungen aus.

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	2,0	2,0	2,0	–
Beamte auf Widerruf	–	–	–	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	–	–	–	–
Gesamt	2,0	2,0	2,0	–

Tabelle 33–2: Personal 2013 bis 2015

33.4 Behörden im Geschäftsbereich des Staatsgerichtshofs

Dem Staatsgerichtshof sind keine Behörden nachgeordnet.

33.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2014 entfielen im Ausgabebereich 53,5 Prozent auf Personalausgaben, 27,9 Prozent auf Sachausgaben und 18,7 Prozent auf besondere Finanzierungsausgaben.

Die Personalausgaben in Höhe von 0,5 Mio. Euro setzten sich aus der Vergütung der Mitglieder des Staatsgerichtshofs und der Landesanwaltschaft sowie den Ausgaben für zwei Planstellen für Beamte im höheren Dienst zusammen.

Durch die Abordnung von zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern an den Staatsgerichtshof erhöhten sich im Zeitraum 2013 bis 2015 die Soll-Ausgaben um 60.000 Euro (13,3 Prozent).

33.6 Prüfungen

Der Rechnungshof führte bisher keine Prüfungen bei den Geschäftsstellen des Staatsgerichtshofs und der Landesanwaltschaft durch.

Einzelplan 11:

Hessischer Rechnungshof

34 Vorbemerkung zum Einzelplan 11

34.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Diese schließt Landesbetriebe, Beteiligungen an Unternehmen und Sondervermögen ein. Er ist als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen und kann seiner Aufgabe unbeeinflusst nachkommen.

Der Hessische Rechnungshof besitzt eine Kollegialverfassung. Wesentliche Entscheidungen hinsichtlich des Prüfungs- und Beratungsbereichs fällt das Kollegium, das aus dem Präsidenten, Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern des Hessischen Rechnungshofs besteht. Sie besitzen richterliche Unabhängigkeit und sind nicht weisungsgebunden. Aus der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder ergibt sich die sachliche Unabhängigkeit des Hessischen Rechnungshofs.

Der Geschäftsbereich umfasst insgesamt drei Behörden,

- den „Hessischen Rechnungshof“,
- das „Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs“ (nachgeordneter Bereich) mit Sitz in Kassel sowie
- die Behörde „Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“.

34.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 34–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus.

Übersicht Einzelplan 11	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen*	0,3	0,1	0,3	0,1	0,0	–0,2	–63,1	–96,8
Ausgaben	21,0	19,8	21,0	20,5	22,7	–0,5	–2,4	8,2
darunter:								
Personalausgaben	12,8	12,4	12,8	13,2	13,7	0,3	2,6	7,3
Sachausgaben	5,3	4,5	5,3	4,5	4,9	–0,8	–15,1	–6,8
Sonstige Ausgaben**	2,9	2,9	2,9	2,8	4,0	–0,1	–1,9	40,3
Zuschuss (Unterdeckung)	–20,7	–19,7	–20,7	–20,4	–22,7	0,3	–1,5	9,8

* Die Einnahmen umfassen vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben setzen sich zusammen aus Übertragungsausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 34–1: Übersicht Einzelplan 11

Während die Soll-Einnahmen in diesem Zeitraum um 0,3 Mio. Euro (96,8 Prozent) gesunken sind, stiegen die Soll-Ausgaben um 1,7 Mio. Euro (8,2 Prozent).

Im Jahr 2014 lagen die Ist-Einnahmen um 63,1 Prozent unter den Soll-Einnahmen von 0,3 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben unterschritten die Soll-Ausgaben von 21,0 Mio. Euro um 2,4 Prozent.

Die Soll-Einnahmen für das Jahr 2015 unterschritten die Ist-Einnahmen des Jahres 2014 um rund 0,1 Mio. Euro. Hingegen lagen die Soll-Ausgaben um 2,2 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2014. Der Anstieg der Ausgaben war vor allem auf die Erhöhung der Vorsorgeprämie (1,1 Mio. Euro), höhere Personalausgaben (0,5 Mio. Euro) aufgrund der Tarif- und Besoldungserhöhungen und höhere Sachausgaben (0,5 Mio. Euro) für Sachverständige zurückzuführen.

34.3 Personalentwicklung

Tabelle 34–2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich:

Personal 2013 bis 2015	Planstellen/Stellen–Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	190,0	190,0	186,0	–2,1
Beamte auf Widerruf	–	–	–	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	44,5	44,5	43,5	–2,2
Gesamt	234,5	234,5	229,5	–2,1

Tabelle 34–2: Personal 2013 bis 2015

In den Jahren 2013 bis 2015 verminderte sich die Anzahl der Planstellen/Stellen um 5,0 Planstellen/Stellen (2,1 Prozent).

34.4 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2014 entfielen im Geschäftsbereich des Hessischen Rechnungshofs 64,3 Prozent der Ausgaben auf Personal. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten Sachausgaben mit 21,9 Prozent, einschließlich der Honorare für externe Prüfungsbeauftragte nach § 5 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKKG) sowie sonstige Gutachter- und Beratungsausgaben. Sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) und besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) lagen zusammen bei 13,8 Prozent.

Die Personalausgaben setzten sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Nebenleistungen der Beamten (10,4 Mio. Euro) sowie den Entgelten der Arbeitnehmer (2,7 Mio. Euro) zusammen.

34.5 Prüfungen

Die Rechnung über den Haushalt des Hessischen Rechnungshofs wird nach § 101 LHO vom Hessischen Landtag geprüft.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

35 Vorbemerkung zum Einzelplan 15

35.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist für hochschul-, forschungs- und kulturpolitische Fragen zuständig. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählt die Förderung von Wissenschaft und Kunst.

Die Zuständigkeit umfasst das Hochschulwesen (Universitäten, Kunst- und Fachhochschulen sowie eine Hochschule eigener Art). Über die Goethe-Universität Frankfurt übt das Ministerium die Stiftungsaufsicht aus. Ihm unterstellt sind außerdem die staatlichen Archive, die staatlichen Museen und Kunstsammlungen, die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten, das Landesamt für Denkmalpflege Hessen sowie die Staatstheater in Wiesbaden, Darmstadt und Kassel.

35.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 35–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus.

Die Haushaltsplanansätze des Jahres 2014 wurden auf der Einnahmenseite um 23,1 Mio. Euro (4,9 Prozent) und auf der Ausgabenseite um 48,6 Mio. Euro (1,8 Prozent) überschritten. Der benötigte Zuschuss im Jahr 2014 betrug 2.217,8 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 ist nach der Haushaltsplanung ein Zuschuss von 2.300,9 Mio. Euro erforderlich, das sind 5,8 Prozent mehr als im Jahr 2013. Der Anstieg des Zuschussbedarfs war u. a. auf Tarifsteigerungen, die Erhöhung der Vorsorgeprämie sowie auf Ausweitungen bei der Gemeinsamen Forschungsförderung und bei den Trägerzuschüssen an die Universitätsklinika zurückzuführen.

Übersicht Einzelplan 15	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll	Veränderung Soll 2015 – 2013	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	467,9	468,4	472,0	495,2	587,2	23,1	4,9	25,5
darunter:								
Übertragungs- einnahmen	313,6	315,0	306,2	312,0	388,0	5,8	1,9	23,7
Sonstige Einnahmen*	154,3	153,4	165,9	183,2	199,3	17,3	10,4	29,2
Ausgaben	2.643,6	2.633,8	2.664,4	2.713,0	2.888,2	48,6	1,8	9,3
darunter:								
Übertragungs- ausgaben	2.183,2	2.140,2	2.185,0	2.141,7	2.331,1	−43,3	−2,0	6,8
Personalausgaben	125,7	132,8	126,8	136,3	134,3	9,5	7,5	6,9
Sonstige Ausgaben**	334,7	360,8	352,6	435,0	422,7	82,3	23,3	26,3
Zuschuss (Unterdeckung)	−2.175,7	−2.165,3	−2.192,4	−2.217,8	−2.300,9	−25,5	1,2	5,8

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Sachausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben. Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 35–1: Übersicht Einzelplan 15

Von den Ist-Ausgaben entfielen 90,5 Prozent im Jahr 2014 auf den Bereich Wissenschaft (2.456,0 Mio. Euro) und 8,2 Prozent auf den Bereich Kunst und Kultur (221,2 Mio. Euro). Auf das Ministerium entfielen 1,3 Prozent der Ausgaben (35,8 Mio. Euro).

Im Bereich Wissenschaft betrug der im Jahr 2014 nicht durch Einnahmen gedeckte Anteil der Ausgaben 85,2 Prozent, während im Bereich Kunst und Kultur der Zuschussbedarf bei 42,9 Prozent lag. Insgesamt belief sich der Zuschussbedarf auf 81,7 Prozent der Ausgaben.

35.3 Personalentwicklung

Tabelle 35–2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich. Im Jahr 2014 umfasste der Einzelplan 15 einschließlich der Technischen Universität Darmstadt (TUD) und der Goethe-Universität Frankfurt (GU) 25.797,5 Planstellen/Stellen. Diese entsprachen 16,7 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Planstellen/Stellen. Damit ist der Einzelplan 15 der zweitgrößte Personalhaushalt nach dem Kultusressort. Ohne die ausgegliederten Planstellen/Stellen der TUD und der Goethe-Universität Frankfurt umfasste er 16.137 Planstellen/Stellen.

Personal 2013 bis 2015*	Planstellen/Stellen-Soll			Veränderung 2015 – 2013
	2013	2014	2015	%
Beamte	5.658,0	5.620,0	5.759,5	1,8
davon TUD und GU Frankfurt	1.801,5	1.801,5	1.798,5	–0,2
Beamte auf Widerruf	53,0	53,0	53,0	–
davon TUD und GU Frankfurt	11,0	11,0	11,0	–
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	20.149,5	20.124,5	21.498,0	6,7
davon TUD und GU Frankfurt	7.848,5	7.848,0	8.277,5	5,5
Gesamt	25.860,5	25.797,5	27.310,5	5,6

* Mit Planstellen/Stellen der Technischen Universität Darmstadt und der Goethe-Universität Frankfurt.

Tabelle 35–2: Personal 2013 bis 2015

Der Stellenzuwachs der Jahre 2013 bis 2015 betrug insgesamt 5,6 Prozent (1.450,0 Planstellen/Stellen)¹⁹⁸. Die Stellen für Tarifbeschäftigte nahmen um 6,7 Prozent zu, die Planstellen für Beamte um 1,8 Prozent.

35.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst

Tabelle 35–3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2014 der Behörden und anderen Einrichtungen im Geschäftsbereich:

Behörden im Einzelplan 15	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	5,4	35,8	217,0
Abschnitt Wissenschaft	1,8	1.203,1	18.757,5
Technische Universität Darmstadt	–	246,8	4.233,0
Justus Liebig-Universität Gießen	–	265,2	4.347,5
Universität Kassel	–	152,6	2.400,0
Philipps-Universität Marburg	–	225,2	3.807,0
Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main	–	14,8	127,0
Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main	–	6,9	72,0

¹⁹⁸ Der überwiegende Teil des Anstiegs beruht auf den Tarifbeschäftigten im Bereich der Hochschulen. Das Ministerium erklärt dies damit, dass für diese Stellen die Stellenverbindlichkeit aufgehoben worden sei. Im Haushaltsplan werde nur die Ist-Besetzung zu einem bestimmten Stichtag des Vorjahres abgebildet. Für diese Stellen seien keine zusätzlichen Mittel im Einzelplan 15 veranschlagt worden. Im Beamtenbereich liegen nach den Erläuterungen des Ministeriums die Gründe für den Anstieg in zusätzlichen W2-Stellen bei den Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Auch für diese Stellen hätten die Hochschulen keine zusätzlichen Mittel erhalten. Zwischen dem Anstieg des Zuschusses und der Ausweitung der Stellen im Hochschulbereich bestehe kein Zusammenhang.

Behörden im Einzelplan 15	2014		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen/Stellen
Hochschule Darmstadt	–	64,1	800,0
Fachhochschule Frankfurt am Main	–	47,7	674,0
Technische Hochschule Mittelhessen	–	60,0	748,0
Hochschule RheinMain/Wiesbaden, Rüsselsheim	–	51,2	643,5
Hochschule Fulda	–	30,9	406,5
Hochschule Geisenheim am Rhein	–	21,5	351,0
Information und Dokumentation	1,8	15,7	136,0
Landesbetrieb Archivschule Marburg	–	0,4	12,0
Abschnitt Kunst und Kultur	106,1	187,2	1.380,5
Historisches Erbe	42,3	74,4	498,0
Staatstheater Wiesbaden	22,6	39,7	298,5
Staatstheater Darmstadt	22,0	36,0	292,0
Staatstheater Kassel	19,2	37,1	292,0
Gesamt	113,3	1.426,1	20.355,0
Nachrichtlich			
Zu Abschnitt Wissenschaft			
Förderung der Wissenschaft und Forschung	361,8	1.252,9	15,0
davon: Goethe-Universität Frankfurt	–	341,4	(5.427,5)
Zu Abschnitt Kunst und Kultur			
Förderung Kunst und Kultur	20,1	34,0	–

Tabelle 35–3: Behörden und andere Einrichtungen im Einzelplan 15

Die Hochschulen dienen der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und Künste sowie der Verwirklichung des Rechts auf Bildung durch Forschung, künstlerisches Schaffen, Lehre, Studium und Weiterbildung.

Im Kapitel „Förderung der Wissenschaft und Forschung“ sind neben den Mitteln aus der gemeinsamen Forschungsförderung durch Bund und Länder nach Art. 91b GG, den Mitteln aus dem Hochschulpakt 2020, den Mitteln aus der Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE) und den Trägerzuwendungen an die Universitätsklinika u. a. auch die Mittel für die Goethe-Universität Frankfurt veranschlagt, weil diese anders als die übrigen Hochschulen des Landes eine Stiftungsuniversität ist.

Im Kapitel „Information und Dokumentation“ sind die Staatsarchive und das Hessische Landesamt für Geschichtliche Landeskunde zusammengefasst. Die Archive sind insbesondere dafür zuständig, Unterlagen der Dienststellen in der jeweiligen Region zu übernehmen, zu erhalten, zu erschließen und zu-

gänglich zu machen. Das Hessische Landesamt für geschichtliche Landeskunde hat die Aufgabe, Grundlagen der Geschichte Hessens vom Beginn im frühen Mittelalter bis zur Gegenwart zu erschließen und zu vermitteln.

Der Landesbetrieb Archivschule Marburg bildet Anwärter für den gehobenen Archivdienst und Referendare für den höheren Dienst aus. Des Weiteren veranstaltet er Weiterbildungen für Archivare, gibt Veröffentlichungen im Zusammenhang mit dem Archivwesen heraus und betreibt archivwissenschaftliche Forschung.

Das Kapitel „Historisches Erbe“ umfasst das Hessische Landesmuseum Darmstadt, die Museumslandschaft Hessen Kassel, das Museum Wiesbaden, die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten sowie das Landesamt für Denkmalpflege Hessen. Das Hessische Landesmuseum Darmstadt ist seit September 2014 nach umfassenden Umbau- und Sanierungsarbeiten wieder geöffnet.

Zweck der Staatstheater ist die Förderung und Pflege der Kultur durch den Betrieb von Mehrspartentheater mit Oper, Schauspiel, Tanz und Konzert.

Im Kapitel „Förderung Kunst und Kultur“ sind die Mittel für die sonstige Förderung vor allem von Theater und Denkmalpflege veranschlagt.

35.5 Haushaltsstruktur

Die Finanzausstattung der Hochschulen erfolgt durch eine Grundfinanzierung und eine leistungsbezogene Mittelzuweisung. Diese Art der Budgetierung ist Ausfluss der mit den Hochschulen in den „Hochschulpakten“ getroffenen Vereinbarungen.

Die Haushaltsmittel werden in den jeweiligen Hochschulkapiteln unter den Titeln „Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen“ (Hauptgruppe 6, Übertragungsausgaben) und „Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen“ (Hauptgruppe 8, sonstige Investitionsausgaben) veranschlagt. Die Haushaltsmittel für die Goethe-Universität Frankfurt werden hingegen unter dem Kapitel „Förderung der Wissenschaft und Forschung“ gebucht, da sie als Stiftungsuniversität nicht zu den Landesbehörden zählt. Zudem ist zu beachten, dass wesentliche Investitionsausgaben (238,6 Mio. Euro im Jahr 2014) als Baumaßnahmen im Einzelplan 18 veranschlagt werden. Die

TUD verfügt im Zuge der ihr zugestandenen Bauautonomie über ein eigenes Baubudget.

Die als Personalausgaben (Hauptgruppe 4) gebuchten Ausgaben hatten im Jahr 2014 einen Anteil von 5,0 Prozent. Darin sind jedoch die Personalausgaben der Hochschulen nicht enthalten. Diese werden unter den Übertragungsausgaben gebucht und bilden dort den überwiegenden Ausgabenblock. Im Jahr 2014 entfielen im Geschäftsbereich des Ministeriums 78,9 Prozent der Ist-Ausgaben auf Übertragungsausgaben. Auf die Besonderheit der Buchung der Personalausgaben im Einzelplan 15 hatte der Rechnungshof bereits in Teil I seiner Bemerkungen 2002 und 2008 (Bemerkungen allgemeiner Art) hingewiesen. Die sonstigen Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) hatten einen Anteil von 12,3 Prozent, die sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) von 2,9 Prozent, die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) von 0,7 Prozent sowie die Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) von 0,2 Prozent.

35.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte u. a. das Herder-Institut für historische Ostmitteleuropaforschung e. V., den Erwerb des Tempelhauses in Erbach und die Zahlung höherer Entgelte an Tarifbeschäftigte. Feststellungen und Empfehlungen hierzu hat er in den Beiträgen Nr. 36, Nr. 37 und Nr. 38 aufgenommen.

36 Herder-Institut für historische Ostmitteleuropaforschung e. V.

Kapitel 15 02

Die eigenen Einnahmen des Herder-Instituts sind in Relation zu der institutionellen Förderung zu gering. Der institutseigene Verlag arbeitet nicht kostendeckend. Sein nicht durch Umsatzerlöse gedeckter Fehlbetrag belief sich im Jahr 2013 auf rund 500.000 Euro. Im Wege der Projektförderung leitet das Institut Zuwendungsmittel weiter, ohne deren Verwendung zu prüfen.

Der Rechnungshof regt an, die Einnahmenquote seitens des Instituts zu steigern. Die Weiterführung des institutseigenen Verlags sollte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden. Sollte die Untersuchung das Outsourcing präferieren, erwartet der Rechnungshof, dass das Ministerium keine weiteren Mittel für den Verlag zur Verfügung stellt. Die zuwendungsrechtlichen Vorschriften bei der Projektförderung sind einzuhalten.

36.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Herder-Instituts für historische Ostmitteleuropaforschung e. V. in Marburg (Institut) untersucht. Das im Jahr 1950 gegründete Institut beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der historischen Erforschung der Regionen und Gesellschaften des östlichen Mitteleuropa unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der historischen deutschen Ostgebiete und der deutschen Siedlungsgebiete in Ostmitteleuropa. Seit dem Jahr 1992 ist das Institut Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried-Wilhelm Leibniz e. V., deren Institute gemeinsam von Bund und Ländern je zur Hälfte gefördert werden. Im Jahr 2013 betrug die institutionelle Förderung rund 4,3 Mio. Euro. Darüber hinaus warb das Institut Drittmittel in Höhe von etwa 760.000 Euro ein.

36.2 Prüfungsergebnisse

Die Summe aus eigenen Einnahmen, z. B. aus der Veräußerung von Publikationen, und aus eingeworbenen Drittmitteln ist in Relation zu dem Betrag der institutionellen Förderung zu gering. Im Jahr 2013 betrug diese etwa eins zu fünf. Betrachtet man die eigenen Einnahmen separat, ergab sich ein Verhältnis von lediglich rund 1 zu 52. Abbildung 36–1 zeigt die Finanzierung des Instituts.

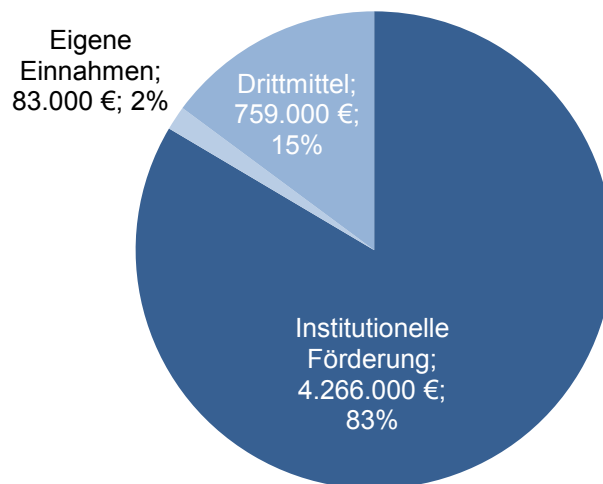


Abbildung 36–1: Finanzierung des Herder-Instituts im Jahre 2013

Das Institut erschließt historische Quellen und gibt wissenschaftliche Reihen sowie Zeitschriften heraus. Der institutseigene Verlag arbeitet nicht kostendeckend. Um dessen Defizit auszugleichen und darüber hinaus ein positives Gesamtergebnis in diesem Bereich zu erreichen, setzt das Institut überwiegend öffentliche Fördermittel ein. Der nicht durch Umsatzerlöse gedeckte Fehlbetrag des Verlags belief sich im Jahr 2013 auf rund 500.000 Euro. Die Kosten und Eigenerlöse des Verlags stellen sich wie folgt dar:

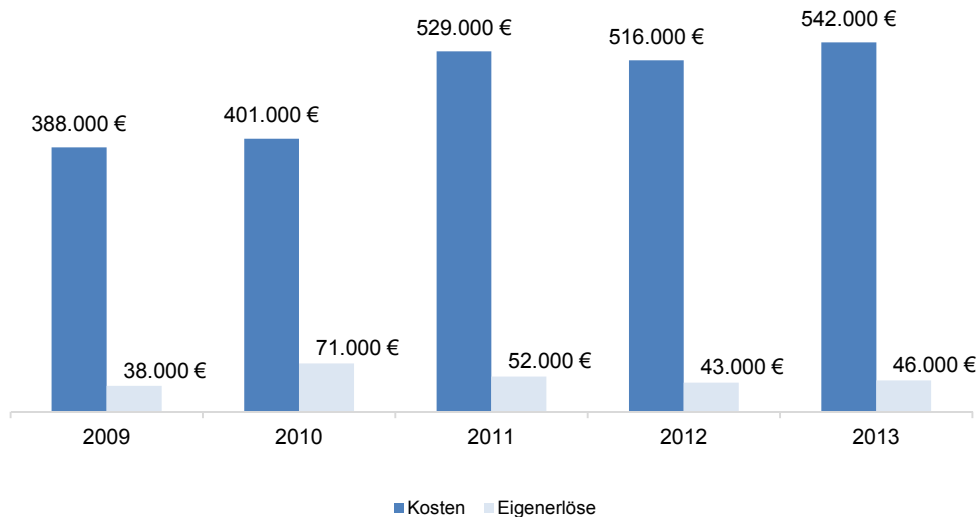


Abbildung 36–2: Kosten und Umsatzlöse des institutseigenen Verlags (2009 – 2013)

Das Institut arbeitet mit dem Herder-Forschungsrat und den Historischen Kommissionen zusammen. Im Wege der Projektförderung leitet es Mittel in Höhe von jährlich rund 72.000 Euro an diese Institutionen weiter, ohne deren zweckgerechte und wirtschaftliche Verwendung zu überprüfen. Bei der Entscheidung über die Förderanträge prüft es zudem nicht den Förderbedarf. Die Beträge werden pauschal und jährlich in gleicher Höhe zur Verfügung gestellt.

36.3 Bewertung

Im Hinblick auf das im Zuwendungsrecht geltende Subsidiaritätsprinzip sollte das Institut das sich bietende Einnahmepotenzial vollständig ausschöpfen. Hierzu zählen u. a. die Steigerung von Einnahmen aus Dienstleistungen z. B. durch Erhebung eines Kostenbeitrages bei Veranstaltungen sowie aus Vermietung und Verpachtung. Darüber hinaus sollte die Drittmittelquote gesteigert werden.

Die Weiterführung des institutseigenen Verlags und als Alternativen dazu ein Outsourcing der Verlagstätigkeiten insgesamt oder von Teilbereichen sollten im Wege einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft werden. Sofern die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das Outsourcing präferieren sollte, erwartet der Rechnungshof, dass das Ministerium keine weiteren Mittel für den Verlag zur Verfügung stellt.

Das Institut sollte bei der Weiterleitung von Fördermitteln an Dritte die zuwendungsrechtlichen Vorschriften beachten und von einer Pauschalierung der Beträge absehen.

36.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, dass das Institut die Möglichkeit zur Generierung weiterer Einnahmen auf Basis der satzungsrechtlichen Regelungen in Aussicht stelle. Daneben werde die Frage der Wirtschaftlichkeit des Verlags im Rahmen einer Vollkostenrechnung durch die Wirtschaftsprüfer des Instituts überprüft. Das Ministerium sagt zu, entsprechend der Anregung des Rechnungshofs bei der Verwendungsnachweisprüfung die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Normen gegenüber dem Herder-Forschungsrat und den Historischen Kommissionen stärker zu beachten.

36.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums, seine Empfehlungen umzusetzen. Er erwartet, dass die Maßnahmen zeitnah durchgeführt werden.

37 Erwerb des Tempelhauses in Erbach

Kapitel 15 37

Zusammen mit dem Schloss Erbach hat das Land im Jahr 2005 als kostenlose Dreingabe das sogenannte Tempelhaus, ein stark sanierungsbedürftiges, leerstehendes Gebäude erworben. Über zehn Jahre nach dem Erwerb wurde noch immer keine Entscheidung über dessen Nutzbarmachung getroffen. Für eine Generalsanierung des Tempelhauses stehen keine Haushaltsmittel zur Verfügung. Vor dem Erwerb des Tempelhauses waren weder eine Bedarfsanalyse noch ein Nutzungskonzept für das Gebäude erstellt und auch der erhebliche Sanierungsbedarf und die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt waren nicht aufgezeigt worden.

Einer Empfehlung des Rechnungshofs folgend soll nun stärker als bisher nach einer alternativen Verwendung des Tempelhauses – auch durch Veräußerung – gesucht werden. Der Rechnungshof begrüßt die Absicht, dabei mehr als bisher auf einen Ausgleich der Interessen eines künftigen Eigentümers oder Nutzers mit denen des Denkmalschutzes zu achten, um Interessenten zu finden.

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung des Ministeriums zur Kenntnis, zukünftig in gleichgelagerten Fällen vor einer Erwerbsentscheidung die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu ermitteln und aufzuzeigen sowie Bedarfsanalysen und Nutzungskonzepte zu erarbeiten.

37.1 Ausgangslage

Das Land erwarb im Jahr 2005 das Schloss Erbach sowie Kunst- und Wertgegenstände aus der gräflichen Sammlung. Als kostenlose Dreingabe wurde das Tempelhaus, ein abseits des Schlosses gelegenes und stark sanierungsbedürftiges, leerstehendes Gebäude aus dem 14. Jahrhundert mit erworben. Kulturhistorisch besteht kein Bezug des Tempelhauses zum Schloss und zur gräflichen Sammlung.



Abbildung 37–1: Tempelhaus (Außenansicht)

37.2 Prüfungsergebnisse

37.2.1 Erwerb des Tempelhauses

Der Rechnungshof stellte fest, dass vor dem Erwerb des Tempelhauses weder eine Bedarfsanalyse noch ein Nutzungskonzept für das Gebäude erstellt wurden. Auch der erhebliche Sanierungsbedarf und die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt wurden nicht aufgezeigt. Dass mit dem Kauf des Schlosses Erbach und der gräflichen Sammlung zugleich auch das Tempelhaus erworben wurde, erklärte das Ministerium mit besseren Möglichkeiten, die sich der Denkmalschutz damals versprochen habe, wenn das bauhistorisch bedeutsame Bauwerk in das Eigentum des Landes übergehe. Da das Land für den Erwerb des Tempelhauses keine Kaufpreiszahlung zu leisten hatte, habe es in der Behandlung des Hessischen Landtags und seiner Ausschüsse im Hintergrund gestanden.

37.2.2 Zustand des Tempelhauses

Das Gebäude stand zum Zeitpunkt der Übernahme durch das Land im Jahr 2005 bereits seit 19 Jahren leer. Unterschiedliche Nutzungen des Tempelhauses bis 1986 und die damit einhergehenden Umbauten hatten maßgeblich zu den Schäden an der Bausubstanz beigetragen.



Abbildung 37–2: Tempelhaus (Innenansicht I)

37.2.3 Instandsetzung des Tempelhauses

Dass sich die besseren Möglichkeiten, die sich der Denkmalschutz als Folge eines Eigentumserwerbs am Tempelhaus versprach, realisiert haben, ist nicht ersichtlich. Rund zehn Jahre nach dem Erwerb des Gebäudes sind, abgesehen von notwendigen Sicherungsmaßnahmen an der Fassade, keine nennenswerten Bauerhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden. Die Bemühungen, das Gebäude einer Nutzung zuzuführen, sind ohne Erfolg geblieben.



Abbildung 37–3: Tempelhaus (Innenansicht II)

Aktuelle Zahlen über die für eine umfassende Instandsetzung und Nutzbarmachung des Tempelhauses notwendigen finanziellen Mittel liegen bisher nicht vor. Als Anhaltspunkt für den voraussichtlich erforderlichen finanziellen Bedarf kann ein im Jahr 2000 in Auftrag gegebenes Nutzungs- und Baukostengutachten herangezogen werden. Auf dessen Grundlage errechnete das

Hessische Immobilienmanagement (HI) – unter Berücksichtigung des Preissteigerungsindex – im Jahr 2010 eine Summe von 900.000 Euro.

Seit dem Erwerb des Gebäudes im Jahr 2005 hat das Land keine Haushaltsmittel für eine umfassende Instandsetzung und damit Nutzbarmachung des Tempelhauses veranschlagt.

37.2.4 Nutzung des Tempelhauses

In den Jahren vor dem Erwerb des Gebäudes durch das Land bekundeten mehrere private Investoren ihr Interesse am Tempelhaus. Das an den Verhandlungen beteiligte Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) hielt eine private oder kommerzielle Nutzung des Tempelhauses für nicht geeignet. Es favorisierte eine museale Nutzung, lehnte aber notwendige bauliche Veränderungen, wie z. B. Dämmmaßnahmen im Dachgeschoss, ab, als im Jahr 2001 eine Stiftung Interesse zeigte, das Gebäude als Museum oder Vortragsstätte zu nutzen.

Vor dem Hintergrund fehlender eigener Verwendungsmöglichkeiten, eines absehbar hohen Sanierungsaufwandes und fehlender Mittel im Landeshaushalt fasste die Verwaltung der staatlichen Schlösser und Gärten Hessen (VSG) im November 2007 den Entschluss, das Gebäude zu verkaufen. Das Ministerium stimmte einem Verkauf des Tempelhauses nur unter der Bedingung zu, dass die vom LfDH formulierten denkmalpflegerischen Voraussetzungen eingehalten werden. Das HI wurde mit der Vermarktung beauftragt. Zwar gab es im Folgenden Kaufinteressenten. Die Gespräche blieben jedoch aufgrund der hohen denkmalpflegerischen Anforderungen ohne Ergebnis.

37.3 Bewertung

Seit mehr als 29 Jahren steht das Tempelhaus leer. Auch über zehn Jahre nach Erwerb des Gebäudes durch das Land ist immer noch keine abschließende Entscheidung über den Umgang mit dem Tempelhaus getroffen worden. Nach wie vor ist eine umfassende Instandsetzung nicht möglich, weil dafür die Haushaltsmittel fehlen.

Da im Bereich der VSG nach deren Angabe keine adäquate Verwendungsmöglichkeit für das Tempelhaus besteht, empfiehlt der Rechnungshof, alternative Lösungsmöglichkeiten für eine zukünftige Verwendung und Nutzung des

Gebäudes zu erarbeiten. Um überhaupt Interessenten zu finden, sollte dabei auf einen Ausgleich der Interessen des Eigentümers oder Nutzers mit denen des Denkmalschutzes geachtet werden.

Zukünftig sollten in gleichgelagerten Fällen vor einer Erwerbsentscheidung die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt (Folgekosten) aufgezeigt sowie grundsätzlich eine Bedarfsanalyse und ein Nutzungskonzept erstellt werden. Das gilt auch dann, wenn kein Kaufpreis zu zahlen ist. Erwerbsentscheidungen sind transparent und nachvollziehbar aufzubereiten.

37.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Erwerbsentscheidung seinerzeit aus rein denkmalfachlichen Erwägungen heraus getroffen wurde. Auf die beim Erwerb von Liegenschaften durch das Land sonst erforderliche Bedarfsanalyse habe im vorliegenden Fall nicht abgestellt werden können. Wenn eine ökonomisch tragfähige Nutzung eines so hochrangigen Kulturdenkmals in absehbarer Zeit nicht greifbar sei, stelle seine endgültige oder vorübergehende Übernahme durch das Land eine Möglichkeit dar, dem Verfassungsauftrag, Denkmale zu schützen, nachzukommen. Die seinerzeitige Erwerbsentscheidung sei insofern nachhaltig gewesen, als davon auszugehen sei, dass das Land das Kulturdenkmal denkmalpflegerisch dauerhaft sichern könne.

Das Ministerium bestätigt, dass vor einer Nutzung oder Verwendung der Räumlichkeiten jedweder Art, die Liegenschaft einer Generalsanierung zu unterziehen sei. Für eine solche Maßnahme stünden aber keine Haushaltsmittel zur Verfügung. Das Tempelhaus einer den Bestimmungen des Denkmalschutzes adäquaten Nutzung zuzuführen, sei wegen des damit einhergehenden Auftragsgebotes schwierig. Die Suche nach Verwendungsmöglichkeiten und Nutzern oder Betreibern sei deshalb bisher auch nicht gelungen.

Der Empfehlung des Rechnungshofs folgend werde das Ministerium mit den nachgeordneten Dienststellen – VSG und LfDH – stärker als bisher nach einer alternativen Verwendung des Tempelhauses – auch durch Veräußerung – suchen. Alle notwendigen Schritte dazu werde es einleiten und eng begleiten. Die Liegenschaft solle zu diesem Zweck in die Datenbank des LfDH über verkäufliche Denkmale aufgenommen werden. Sollten sich hier Interessenten

finden, werde das LfDH stärker als bisher versuchen, bei der Erteilung denkmalpflegerischer Auflagen auf die Nutzerinteressen einzugehen.

Zudem werde das Ministerium zukünftig in allen gleichgelagerten Fällen vor einer Erwerbsentscheidung die Folgekosten ermitteln und aufzeigen sowie Bedarfsanalysen erstellen und Nutzungskonzepte erarbeiten.

37.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass Haushaltsmittel für eine Sanierung des Tempelhauses nicht zur Verfügung stehen, dass die VSG keine adäquate Verwendungsmöglichkeit in ihrem Gesamtpräsentationszusammenhang sieht und dass deshalb nun eine alternative Verwendung auch durch Veräußerung gefunden werden soll. Er begrüßt die Absicht, dabei stärker als bisher auf einen Ausgleich der Interessen des künftigen Eigentümers oder Nutzers mit denen des Denkmalschutzes zu achten.

Ebenso begrüßt der Rechnungshof die Ankündigung des Ministeriums, zukünftig in gleichgelagerten Fällen vor einer Erwerbsentscheidung die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu ermitteln und aufzuzeigen sowie Bedarfsanalysen und Nutzungskonzepte zu erarbeiten.

38 Zahlung höherer Entgelte an Tarifbeschäftigte

Einzelplan 15

In begründeten Ausnahmefällen können höhere Entgelte an Tarifbeschäftigte gezahlt werden, indem Tarilstufen vorweg oder Endstufenzulagen gewährt werden. Dies verursachte im Jahr 2013 zusätzliche Personalausgaben von rund 2,5 Mio. Euro, wovon annähernd die Hälfte (45 Prozent) auf das Universitätsklinikum Frankfurt entfiel.

Das Ministerium hat auf die Besonderheiten im Krankenhaussektor – Fachkräftemangel, schwierige Arbeitsmarktsituation und hoher Wettbewerbsdruck des Universitätsklinikums Frankfurt im Rhein-Main-Gebiet – hingewiesen. Um qualifiziertes Personal gewinnen und binden zu können, seien finanzielle Anreize zu schaffen. Es bestehe aber Einigkeit mit dem Rechnungshof, dass die Grenzen der tarifvertraglichen Ermessensspielräume einzuhalten seien.

Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, inwieweit der Vorstand des Klinikums über den Aufsichtsrat veranlasst werden kann, einschlägige Erlasse des Innenministeriums zur Durchführung des TV-H analog zu beachten.

38.1 Ausgangslage

Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen (TV-H) und die insoweit wortgleichen Vorschriften der Tarifverträge der Technischen Universität Darmstadt (TV-TUD), des Universitätsklinikums Frankfurt (TV-UKF) und der Goethe-Universität Frankfurt (TV-G-U) regeln in § 16 Abs. 5:

Zur regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten kann Beschäftigten abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden. Beschäftigte mit Entgelt der Endstufe können bis zu 20 v. H. der Stufe 2 zusätzlich erhalten. Die Zulage kann befristet werden. Sie ist auch als befristete Zulage widerruflich.

Das Prüfungsamt des Rechnungshofs hat landesweit die Zahlung von Entgelten nach § 16 Abs. 5 der genannten Tarifverträge geprüft. Es sollte festgestellt werden, ob die Zahlung der höheren Entgelte auf Ausnahmen beschränkt und die entsprechenden Durchführungshinweise des Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) beachtet wurden.

38.2 Prüfungsergebnisse

Im Dezember 2013 erhielten landesweit insgesamt 1,2 Prozent der Tarifbeschäftigten Zulagenzahlungen nach § 16 Abs. 5 TV-H, TV-TUD, TV-G-U oder TV-UKF. Hochgerechnet auf das Jahr ergaben sich Ausgaben von zusätzlich rund 2,5 Mio. Euro.

Mit einem Anteil von rund 7 Prozent der beim Universitätsklinikum Frankfurt Beschäftigten und einem Zahlbetrag von rund 1,1 Mio. Euro im Jahr wurden dort in deutlich mehr Fällen Zulagen gezahlt als bei allen Landesdienststellen und den Hochschulen:

Dienststellen	Gesamtzahl der Beschäftigten	Zulagenzahlungen		
		Zahlfälle im Dezember 2013		Hochrechnung 2013 (1.000 Euro)
		Anzahl	%	
Allgemeine Landesverwaltung ¹⁹⁹	33.190	77	0,2	317
Hochschulen ²⁰⁰	19.744	281	1,4	1.000
Universitätsklinikum Frankfurt	4.627	321	6,9	1.134
Insgesamt	57.561	679	1,2	2.451

Tabelle 38–1: Dienststellen

Die Prüfung ergab bei den Landesdienststellen und bei den Hochschulen nur in wenigen Einzelfällen Anlass zu Beanstandungen, denen zum Teil bereits im Verlauf der Prüfung abgeholfen wurde. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat das HMdIS am 16. Juli 2015 den Ressorts in einem Erlass zur Zahlung von Entgelten nach § 16 Abs. 5 TV-H ergänzende Hinweise erteilt. Diese betrafen insbesondere das Merkmal „Deckung des Personalbedarfs“, den Ausschluss rückwirkender Feststellungen von Voraussetzungen, die Notwendigkeit sorgfältiger Dokumentation der Voraussetzungen, das Gebot einer sehr

¹⁹⁹ Einschließlich oberster Landesbehörden.

²⁰⁰ Einschließlich der Goethe-Universität Frankfurt und der TU Darmstadt.

restriktiven Anwendung der Tarifvorschrift sowie die Einhaltung jährlicher Meldepflichten.

Demgegenüber ergab sich beim Universitätsklinikum Frankfurt Anlass, die sachgerechte Anwendung der Vorschriften zu hinterfragen. Der Vorstand hat selbst eingeräumt, es sei „... nicht möglich, die Frage zu beantworten, ob diejenigen Beschäftigten, denen Zulagen genehmigt wurden, auch ohne das Angebot einer Zulage eingestellt worden wären oder am Klinikum geblieben wären oder – bei Leistungszulagen – erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistungen erbracht haben.“ Noch während des Prüfungsverfahrens hat der Vorstand im August 2014 seinen eigenen Beschluss, mit dem die Zahlung der Zulagen – wie im Landesbereich – als Ausnahmeregelung grundsätzlich auf zwei Personen je Einrichtung beschränkt werden sollte, aufgehoben.

38.3 Bewertung

Der Rechnungshof erachtet die im Runderlass des HMdIS vom Juli 2015 enthaltenen Hinweise zur Zahlung von Entgelten nach § 16 Abs. 5 TV-H für sinnvoll.

Die Prüfungsfeststellungen beim Universitätsklinikum Frankfurt haben den Rechnungshof dazu veranlasst, das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) aufzufordern, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zulagenzahlungen beim Klinikum und den Aufhebungsbeschluss des Klinikumsvorstands kritisch zu prüfen.

38.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das HMWK hat auf das besondere Aufgabenprofil des Universitätsklinikums als Krankenhaus der Maximalversorgung und zugleich Dienstleister für Forschung und Lehre hingewiesen. Durch die untrennbare Verbindung zwischen universitärer Forschung und Lehre sowie Krankenversorgung auf dem neuesten Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse nehme es eine Alleinstellung gegenüber den Dienststellen der Landesverwaltung ein. Es sei zunehmend schwieriger, gerade bei dem ständig ansteigenden Konkurrenzdruck im Rhein-Main-Gebiet qualifizierte Fachkräfte besonders in den Medizin- und Pflegeberufen zu finden und längerfristig zu binden. Daher sei die Personalsituation am Universitätsklinikum Frankfurt mit sonstigen Landesdienststellen nicht ver-

gleichbar. Vor diesem Hintergrund erscheine es durchaus nachvollziehbar und begründet, der besonders schwierigen personellen Situation am Klinikum mit finanziellen Anreizen entgegenzutreten. Dessen ungeachtet bestehe jedoch Einigkeit, dass tarifvertragliche Ermessensspielräume einzuhalten seien. Der Klinikumsvorstand sei um ergänzende Prüfungen und Veranlassungen gebeten worden. Der Aufsichtsrat werde sich über das Ergebnis der Prüfung berichten lassen.

In einem an das Klinikum gerichteten Schreiben hat das Ministerium dazu aufgefordert, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

38.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt das Bemühen des Ministeriums an, das Klinikum anzuhalten, tarifrechtliche Vorgaben sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob der Klinikumsvorstand über den Aufsichtsrat veranlasst werden kann, einschlägige Erlasse des HMdIS zur Durchführung des TV-H analog zu beachten.

Einzelplan 17:**Allgemeine Finanzverwaltung****39 Vorbemerkung zum Einzelplan 17****39.1 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.

39.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Übersicht Einzelplan 17	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll	Veränderung Soll 2015 – 2013	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	27.862,8	28.329,3	28.503,1	29.079,8	29.728,1	576,7	2,0	6,7
darunter:								
Steuern und steuer- ähnliche Abgaben	17.664,1	17.556,7	18.003,1	18.542,1	18.748,9	539,0	3,0	6,1
Vermögenswirksame und besondere Finanzierungs- einnahmen	8.601,8	8.812,8	8.781,8	8.400,4	9.126,4	–381,3	–4,3	6,1
Sonstige Einnahmen*	1.597,0	1.959,8	1.718,2	2.137,3	1.852,8	419,1	24,4	16,0
Ausgaben	16.353,2	16.962,1	17.002,4	17.415,0	16.978,2	412,6	2,4	3,8
darunter:								
Sachausgaben	6.491,8	7.073,7	6.548,2	6.455,0	6.385,9	–93,2	–1,4	–1,6
Übertragungs- ausgaben	5.590,4	5.463,9	5.853,3	6.385,9	6.195,7	532,6	9,1	10,8
Sonstige Ausgaben**	4.271,0	4.424,5	4.601,0	4.574,2	4.396,6	–26,8	–0,6	2,9
Überschuss	11.509,7	11.367,2	11.500,7	11.664,8	12.749,9	164,1	1,4	10,8

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Personalausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 39–1: Übersicht Einzelplan 17

Tabelle 39–1 weist die für den Zeitraum 2013 bis 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Ist-Werte der Jahre 2013 und 2014 aus. Im betrachteten Dreijahreszeitraum sind die Soll-Einnahmen um 6,7 Prozent und die Soll-Ausgaben um 3,8 Prozent angestiegen. Der Überschuss wuchs in diesem Zeitraum von 11.509,7 Mio. Euro auf 12.749,9 Mio. Euro (10,8 Prozent) an. Der Überschuss beruht auf der zentralen Veranschlagung der Steuereinnahmen und des Kreditbedarfs.

Die Haushaltsansätze des Jahres 2014 wurden im Einnahmenbereich um 576,7 Mio. Euro (2,0 Prozent) und im Ausgabenbereich um 412,6 Mio. Euro (2,4 Prozent) überschritten. Der Überschuss war mit 11.664,8 Mio. Euro um 1,4 Prozent höher als geplant.

39.3 Haushaltsstruktur

Der Anteil der Sachausgaben – im Wesentlichen Zins- und Tilgungsausgaben – beträgt 37,1 Prozent. Die Übertragungsausgaben haben einen Anteil von 36,7 Prozent. Innerhalb der sonstigen Ausgaben bilden die Personalausgaben mit 2.956,6 Mio. Euro (17,0 Prozent) einen Schwerpunkt. Hierbei handelt es sich um Versorgungsbezüge der Pensionäre und Beihilfe.

39.4 Prüfungen

Der Rechnungshof berichtet nachfolgend über Verwendungsnachweise bei Baumaßnahmen (Nr. 40), die Bearbeitung von Einspruchsverfahren im Arbeitnehmerbereich: Aussetzungen der Vollziehung (Nr. 41), die Bearbeitung von Einspruchsverfahren im Arbeitnehmerbereich: Bearbeitungsmängel (Nr. 42), die Förderung von Heilkurorten (Nr. 43) sowie den Vollzug des vorsorgenden Bodenschutzes (Nr. 44).

40 Verwendungsnachweise bei Baumaßnahmen

Einzelplan 17

Der Rechnungshof hatte bei früheren Prüfungen festgestellt, dass Verwendungsnachweise nach Abschluss von geförderten Baumaßnahmen im Kommunalen Straßenbau sowie im Öffentlichen Personennahverkehr stark verspätet vorgelegt wurden. Um die Einhaltung der Vorlagefrist zu verbessern, änderte das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung seine Auflagen in den Zuwendungsbescheiden. Daraufhin entstand automatisch ein Anspruch des Landes auf vollständige Rückzahlung der Förderung, wenn ein Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis nicht innerhalb eines Jahres vorlegte.

Aktuellere Prüfungen in den Jahren 2013 und 2014 haben ergeben, dass die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise nach wie vor nicht fristgerecht vorlegten. Die Verwaltung machte allein in den geprüften Fällen Rückforderungsansprüche in Höhe von rund 8,3 Mio. Euro nicht geltend. Das Ziel, die Vorlage der Verwendungsnachweise zu beschleunigen, wurde verfehlt.

Das Ministerium hat in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und dem Rechnungshof ein neues Konzept entwickelt, um künftig den zeitnahen Eingang von Verwendungsnachweisen zu erreichen. Danach ist vorgesehen, vor Ablauf der Frist an die Vorlage zu erinnern und nach Ablauf der Frist bei Nichtvorlage zunächst 25 Prozent und nach weiteren sechs Monaten den vollen Betrag zurückzufordern. Der Rechnungshof erwartet, dass die im Konzept beschriebene Vorgehensweise künftig konsequent angewandt wird.

40.1 Ausgangslage

Hessische Kommunen bauen oder erneuern als Infrastruktureigentümer Straßen und Einrichtungen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Sie erhalten dafür Zuwendungen. Bewilligende Behörde ist Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement. Bei zahlreichen Prüfungen hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die Kommunen nach Abschluss einer Maß-

nahme die Verwendungsnachweise deutlich verspätet vorgelegt hatten. Mittels der Verwendungsnachweise können u. a. die Kosten einer Maßnahme nachvollzogen und die Höhe der Zuwendungen bei Anteilfinanzierung abschließend festgelegt werden. Daher wird dem Zuwendungsempfänger über Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid auferlegt, den Verwendungsnachweis innerhalb eines Jahres nach Abschluss der Baumaßnahme der Bewilligungsbehörde vorzulegen.

Um die Einhaltung der Fristen zu verbessern, nahm Hessen Mobil in alle Zuwendungsbescheide für die Bereiche ÖPNV-Infrastruktur und Kommunalen Straßenbau einheitlich den folgenden Text auf:

„Wird die Zuwendung nicht zweckentsprechend verwendet oder wird der vorgeschriebene Verwendungsnachweis nicht fristgerecht vorgelegt, hat dies die Rückzahlung der Zuwendung zuzüglich Zinsen zur Folge.“

Die nachfolgenden Prüfungsergebnisse betreffen Förderungen aus beiden Bereichen, die den dargestellten Passus in den Zuwendungsbescheiden enthielten.

40.2 Prüfungsergebnisse

40.2.1 Verwendungsnachweise im Öffentlichen Personennahverkehr

Hessen Mobil gewährte im Jahr 2008 einer Kommune Zuwendungen in Höhe von insgesamt 427.700 Euro für eine Baumaßnahme an einer Bahnstation. Es handelte sich um eine Anteilfinanzierung von insgesamt 75 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten von 570.400 Euro.

Die Bauarbeiten wurden im Jahr 2010 fertiggestellt. Bis zum Jahr 2014 hatte das Land Hessen 339.000 Euro in Teilbeträgen gezahlt. Die Kommune hatte bei Hessen Mobil weder die Fertigstellung der Maßnahme angezeigt noch einen Verwendungsnachweis vorgelegt. Die Jahresfrist zur Vorlage des Verwendungsnachweises war um knapp drei Jahre überschritten.

40.2.2 Verwendungsnachweise im Kommunalen Straßenbau

In den Jahren 2013 und 2014 hat der Rechnungshof 23 Fördermaßnahmen im Kommunalen Straßenbau bei 16 Zuwendungsempfängern mit einem Förder-

volumen von insgesamt rund 17,7 Mio. Euro geprüft. Vier Fördermaßnahmen waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht abgeschlossen und die Vorlagefrist lief noch; bei einer weiteren Maßnahme war die Vorlagefrist wegen eines Rechtsstreits ausgesetzt. Bei 14 Maßnahmen (rund 74 Prozent der geprüften Maßnahmen mit abgelaufener Vorlagefrist) hatte der jeweilige Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis nicht binnen Jahresfrist vorgelegt. Nach Fristablauf mahnte Hessen Mobil die Zuwendungsempfänger und gewährte bei Bedarf eine oder mehrere Fristverlängerungen. Dadurch bedingt wurden die Verwendungsnachweise um bis zu vier Jahre später vorgelegt als ursprünglich vorgesehen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer weiteren Prüfung Statuslisten von Hessen Mobil zum Stichtag 1. April 2015 über Fördermaßnahmen im kommunalen Straßenbau ausgewertet. Bei 268 Maßnahmen, deren Fertigstellung länger als ein Jahr zurücklag, war in 236 Fällen (rund 88 Prozent) die Jahresfrist zur Vorlage der Verwendungsnachweise verlängert worden.

40.3 Bewertung

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass die Jahresfrist zur Vorlage der Verwendungsnachweise selten eingehalten wurde. Nach den Regelungen im Zuwendungsbescheid ist daher in den meisten Fällen jeweils ein Rückforderungsanspruch über die vollständige Zuwendungssumme entstanden. Auch eine Fristverlängerung ändert daran nichts, wenn sie – wie regelmäßig geschehen – erst nach Ablauf der Jahresfrist gewährt wurde. Der Rückforderungsanspruch hätte von Hessen Mobil notfalls im Klageweg geltend gemacht werden müssen. Allein in den hier dargestellten geprüften Fällen wurden Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 8,3 Mio. Euro gezahlt, die gemäß Zuwendungsbescheid hätten zurückgefordert werden müssen. Der im Zuwendungsbescheid vorgesehene Sanktionsmechanismus wurde von der Verwaltung nicht umgesetzt. Der beabsichtigte Effekt, die Vorlage der Verwendungsnachweise zu beschleunigen, trat daher nicht ein.

40.4 Stellungnahme der Ministerien

40.4.1 Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Das Ministerium hat erklärt, in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen von einer Rückforderung der Zuwendung wegen nicht fristgerechter Vorlage des Verwendungsnachweises absehen zu wollen. Hessen Mobil werde künftig die Fertigstellung der Baumaßnahmen besser überwachen, um konsequenter auf die Einhaltung der Fristen zur Vorlage der Verwendungsnachweise einwirken zu können. Des Weiteren solle ein Konzept erarbeitet und mit dem Rechnungshof abgestimmt werden. Dies habe zum Ziel, die Vorlage der Verwendungsnachweise durch die Zuwendungsempfänger zu beschleunigen.

40.4.2 Ministerium der Finanzen

Das Ministerium der Finanzen, das wegen der Behandlung der entstandenen Rückforderungsansprüche ebenfalls mit dem Thema befasst war, hat erklärt, dass es einen Verzicht auf diese Ansprüche bei Abwägung der Verhältnismäßigkeit und unter Berücksichtigung der finanziellen Situation vieler Kommunen für vertretbar halte. Um den Kritikpunkten des Rechnungshofs Rechnung zu tragen und eine den definierten Regelungen entsprechende Verwaltungspraxis sicherzustellen, solle künftig nach dem vom Ministerium vorgesehenen Konzept verfahren werden.

40.5 Abgestimmtes Konzept

Das Ministerium hat das Konzept inzwischen erarbeitet und mit dem Ministerium der Finanzen und dem Rechnungshof abgestimmt. Danach erhalten Zuwendungsbescheide seit 1. Juli 2015 folgenden Zusatz:

„Die Zuwendung wird um 25 % gekürzt, wenn die Frist zur Einreichung des Verwendungsnachweises erstmalig überschritten wird und der Zuwendungsempfänger keinen triftigen Grund zur Fristverlängerung vorgelegt hat. Die Gründe sind der Bewilligungsbehörde vom Zuwendungsempfänger rechtzeitig vorzulegen, so dass diese vor Ablauf der Frist anerkannt werden können. Die Zuwendung wird vollständig widerrufen, wenn 6 Monate nach erfolgter Kürzung um 25 %, der Verwendungsnachweis weiterhin ohne triftige Gründe nicht vorgelegt wird (VV zu § 44 LHO – Ziffer 8.2.4).“

Ferner müssen die Zuwendungsempfänger nun Hessen Mobil bei Antragsvorlage den geplanten Fertigstellungstermin mitteilen. Dieser gilt als verbindlich und fristauslösend, solange die Zuwendungsempfänger keinen anderen Termin nennen. Die Zuwendungsempfänger werden drei Monate vor Ablauf der Vorlagefrist durch Hessen Mobil schriftlich an die Vorlage des Verwendungsnachweises erinnert.

Das Konzept gilt seit 1. März 2016 auch für Altmaßnahmen.

40.6 Schlussbemerkung

Hessen Mobil ist seinen Pflichten als Zuwendungsgeber jahrelang nicht gerecht geworden, indem es die in seinen Zuwendungsbescheiden unmissverständlich formulierte Sanktion ignorierte. Wenn eine vollständige Rückforderung der Zuwendungen bei nicht fristgerechter Vorlage des Verwendungsnachweises unverhältnismäßig und nicht mit der finanziellen Situation vieler Kommunen vereinbar wäre, dann hätte die entsprechende Formulierung nicht in die Verwaltungsakte aufgenommen werden dürfen. Der Rechnungshof fordert die Ministerien auf, sich künftig intensiver mit selbst gesetzten Regelungen auseinanderzusetzen.

Die Bemühungen des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, ein Verfahren zur künftigen Sicherstellung einer fristgerechten Vorlage der Verwendungsnachweise zu entwickeln, hat der Rechnungshof unterstützt. Er erwartet, dass die im Konzept beschriebene Vorgehensweise künftig konsequent angewandt und dadurch die Vorlage der Verwendungsnachweise in geordnete Bahnen gelenkt wird. Des Weiteren weist er darauf hin, dass eine beschleunigte Vorlage der Verwendungsnachweise auch nach dem neuen Konzept nur erreicht werden kann, wenn eine Verlängerung der Vorlagefristen auf gut begründete Ausnahmefälle beschränkt wird.

Des Weiteren hat der Rechnungshof im Abstimmungsprozess wiederholt zu bedenken gegeben, dass bei der Überführung von Altfällen in die neue Vorgehensweise die rechtlichen Rahmenbedingungen der bisherigen Auflagen zu beachten sind. Eine nachträgliche Vorlage der Verwendungsnachweise hat nach den Bestimmungen der alten Bescheide auf einen bereits entstandenen Rückforderungsanspruch keinen Einfluss mehr. Der Rechnungshof erwartet, dass eine rechtskonforme Lösung gefunden wird, wie mit den bereits entstan-

denen Forderungen umgegangen werden soll. Er wird die Umsetzung des neuen Konzepts kritisch beobachten.

41 Bearbeitung von Einspruchsverfahren im Arbeitnehmerbereich: Aussetzung der Vollziehung

Kapitel 17 01

Die Finanzämter gaben einem Teil der Anträge auf Aussetzung der Vollziehung von Einkommensteuerbescheiden statt, obgleich die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Notwendige Zinsfestsetzungen unterblieben oftmals. Bei Aussetzungen von Folgebescheiden prüften sie häufig nicht in regelmäßigen Abständen, ob diese zu Recht noch bestanden. Bei der Bearbeitung und Kontrolle der Listen über bestehende Aussetzungsfälle beachteten die Bearbeiter und Sachgebietsleiter die geltende Weisungslage nicht in dem erforderlichen Umfang.

Die Bediensteten sollten zur Prüfung der Voraussetzungen von Aussetzungen der Vollziehung angehalten und hinsichtlich der Zinsfestsetzung sensibilisiert werden. Die Regelung zur Überwachung der Aussetzungen von Folgebescheiden sollte präzisiert werden. Die Sachgebietsleitungen sollten auf ihre Pflichten im Rahmen ihrer Fachaufsicht hingewiesen werden.

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

41.1 Ausgangslage

Finanzämter können einspruchsbehaftete Einkommensteuerbescheide von der Vollziehung ganz oder teilweise aussetzen, wenn ernstliche Zweifel an deren Rechtmäßigkeit bestehen. Durch eine Aussetzung wird die Zahlungsverpflichtung des Steuerpflichtigen hinausgeschoben. Ein nach Aufhebung oder Beendigung der Aussetzung der Vollziehung verbliebener, vom Steuerpflichtigen zu zahlender Einkommensteuerbetrag ist zu verzinsen.

Folgebescheide sind von Amts wegen auszusetzen, soweit der Grundlagenbescheid von der Vollziehung ausgesetzt ist. Wird beispielsweise ein mit Einspruch angefochtener Feststellungsbescheid einer Personengesellschaft von der Vollziehung ausgesetzt, sind zwingend auch die Einkommensteuerbescheide der Gesellschafter auszusetzen.

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2014 bei fünf Finanzämtern 251 Aussetzungsvorgänge. Neben der Bearbeitungsqualität der Aussetzungsanträge und der Listen über Aussetzungen der Vollziehung untersuchte er die Festsetzung von Zinsen sowie die Wahrnehmung der Prüf- und Kontrollaufgaben durch die Sachgebietsleiter.

Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahren 2001 und 2002 bei seiner Prüfung „Bearbeitung außergerichtlicher Rechtsbehelfe in den Veranlagungsteilbezirken AN und G“ die Aussetzungen der Vollziehung untersucht. Hinsichtlich der unterlassenen Festsetzung der Zinsen, der unzureichenden Bearbeitung der Aussetzungslisten und der Defizite bei der Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die Sachgebietsleiter glichen sich die Feststellungen der früheren und der jetzigen Prüfung.

41.2 Prüfungsergebnisse

41.2.1 Voraussetzungen für eine Aussetzung der Vollziehung

Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Aussetzung der Vollziehung lagen bei nahezu einem Fünftel der aufgrund von Einspruchsverfahren ausgesetzten Einkommensteuerbescheide aus unterschiedlichen Gründen nicht vor.

41.2.2 Zinsen bei Aussetzungen der Vollziehung

Die Zinsen sind ein Ausgleich des dem Fiskus durch die spätere Erhebung der Steuerbeträge entstandenen finanziellen Nachteils.

In mehr als der Hälfte der 49 einschlägigen Aussetzungsvorgänge unterblieb die notwendige Zinsfestsetzung. Wegen der mittlerweile eingetretenen Festsetzungsverjährung war eine solche in mehr als einem Drittel der Vorgänge nicht mehr möglich.

41.2.3 Aussetzung der Vollziehung von Folgebescheiden

Eine zeitnahe Vereinnahmung von Einkommensteuerbeträgen bei Aussetzungen von Folgebescheiden bedingt nach Verwaltungsanweisung die regelmäßige schriftliche Nachfrage über den Verlauf des Rechtsbehelfs- sowie Aussetzungsverfahrens bei dem für die Aussetzung der Vollziehung des Grundlagenbescheids zuständigen Finanzamt.

Dies unterließen die Finanzämter in mehr als einem Drittel der 50 geprüften Folgeaussetzungen. Die Verwaltung weist regelmäßige Nachfragen an, definiert aber nicht, in welchen zeitlichen Abständen die Nachfragen durchzuführen sind.

41.2.4 Bearbeitung und Kontrolle der Listen über Aussetzungen der Vollziehung

Die Finanzämter erhalten Listen über alle bestehenden Aussetzungsfälle in den jeweiligen Arbeitsbereichen. Sie dienen der Prüfung, ob die Aussetzungen weiterhin zu Recht bestehen. Der Grund für die Aussetzung der Vollziehung und der aktuelle Stand des Aussetzungsverfahrens sind durch aussagekräftige Bearbeitungsvermerke zu dokumentieren. In fast der Hälfte der eingesehenen Vorgänge aus den Listen entsprach die Dokumentation nicht diesen Anforderungen.

Auf der Ebene der Sachgebietsleitung sind im Rahmen der Fachaufsicht die ordnungsgemäße und sorgfältige Bearbeitung der Listen einmal jährlich zu prüfen. Die vorhandenen Defizite bei der Listenbearbeitung ließen Mängel bei den Kontroll- und Überwachungspflichten auf der Sachgebietsleiterenebene erkennen.

41.3 Bewertung

41.3.1 Voraussetzungen für eine Aussetzung der Vollziehung

Die Bediensteten sollten angehalten werden, bei der Bearbeitung von Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung die Voraussetzungen sorgfältiger zu prüfen. Der Rechnungshof hat weiterhin angeregt, die Sachgebietsleiter insoweit auf ihre Prüf- und Kontrollaufgaben hinzuweisen.

41.3.2 Zinsen bei Aussetzungen der Vollziehung

Die Ursache für die unterbliebene Festsetzung der Zinsen sieht der Rechnungshof in einem mangelnden Problembewusstsein und in einem von Zeitdruck geprägten Arbeitsumfeld.

Die Bediensteten sollten für eine konsequente Festsetzung der Zinsen entsprechend der Rechtslage sensibilisiert werden.

41.3.3 Aussetzung der Vollziehung von Folgebescheiden

Sind Folge- und Grundlagenbescheid ausgesetzt, hat das für den Folgebescheid zuständige Finanzamt sich regelmäßig über den Verfahrensstand beim Grundlagenbescheid zu unterrichten. Der Rechnungshof empfiehlt, hessenweit eine einheitliche Regelung zu treffen, in welchem zeitlichen Abstand diesbezügliche Anfragen durchzuführen sind. Als angemessen sieht er einen Zeitraum von einem Jahr an.

41.3.4 Bearbeitung und Kontrolle der Listen über Aussetzungen der Vollziehung

Die Bediensteten sollten zu einer ordnungsgemäßen Bearbeitung der Listen angehalten werden. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main an ihrer Praxis festhält, die Listen in regelmäßigen Abständen durch ihr Fachreferat zu überprüfen.

Er regt weiterhin an, die Initiative und das Engagement auf Sachgebietsleiterebene in diesem Bereich stärker einzufordern. Sie sollten auf ihre Verantwortung hinsichtlich der fachlichen und organisatorischen Entscheidungen hingewiesen werden.

41.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium schließt sich der Empfehlung des Rechnungshofs an, die Bearbeiter zu einer sorgfältigeren Bearbeitung der Aussetzungen der Vollziehung anzuhalten. Die Amtsfortbildung 2015 habe inzwischen diesen Themenkomplex aufgegriffen.

Zur Festsetzung von Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung sichert es eine gesonderte Verwaltungsanweisung zu, die auch für Schulungszwecke geeignet sei.

Die vom Rechnungshof empfohlene jährliche Rückfrage nach dem Verfahrensstand der Aussetzung der Vollziehung des Grundlagenbescheids bei dem hierfür zuständigen Feststellungsfinanzamt sieht das Ministerium ebenfalls als zielführend an. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main erarbeite eine Verwaltungsanweisung, in der die jährliche Rückfrage empfohlen wird.

Darüber hinaus werde die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main die Sachgebietsleiter im Rahmen geeigneter Maßnahmen und Anlässe auf die Wahrnehmung ihrer Führungs- und Kontrollaufgaben im Bereich der Aussetzung der Vollziehung hinweisen.

Das Ministerium teilt schließlich die Einschätzung des Rechnungshofs, eine Kontrolle der Bearbeitung der Listen über Aussetzungen sei sinnvoll und notwendig. Die Bearbeitung dieser Listen und deren Prüfung durch die Sachgebietsleiter werde Gegenstand einer Geschäftsprüfung.

41.5 Schlussbemerkung

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

42 Bearbeitung von Einspruchsverfahren im Arbeitnehmerbereich: Bearbeitungsmängel

Kapitel 17 01

Die Finanzämter beachteten den Anspruch der Steuerpflichtigen auf rechtliches Gehör vor Erlass des Steuerbescheides in rund einem Viertel der geprüften Einspruchsverfahren nicht. Lange Bearbeitungszeiten der Einspruchsverfahren waren teilweise sachlich nicht gerechtfertigt. Bei der Kontrolle der Rechtsbehelfslisten beachteten die Sachgebietsleiter die geltende Weisungslage nicht in dem erforderlichen Umfang.

Die Nichtbeachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann zu vermeidbaren Einsprüchen führen. Zu lange Verfahrensdauern können durch eine sorgfältigere Handhabung und Pflege der Rechtsbehelfsliste sowie eine verbesserte Fachaufsicht vermieden werden.

Das Ministerium der Finanzen erkennt die Prüfungsfeststellungen an und sichert Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zu.

42.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2014 bei fünf Finanzämtern 368 im Jahr 2012 erledigte Einspruchsverfahren. Gegenstand der Prüfung waren die Einspruchsursachen und die Verfahrensdauern. Untersucht wurde auch die Wahrnehmung der Fachaufsicht der Sachgebietsleiter, insbesondere die Kontroll-, Überwachungs- und Unterstützungsaufgaben.

Daneben untersuchte der Rechnungshof 130 vor dem Kalenderjahr 2010 gegen Einkommensteuerbescheide eingelegte Einsprüche (sogenannte Altfälle) darauf, ob deren lange Verfahrensdauern sachlich gerechtfertigt waren.

Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahren 2001 und 2002 die „Bearbeitung außergerichtlicher Rechtsbehelfe in den Veranlagungsteilbezirken AN und G“ untersucht. In Teilbereichen glichen sich die Feststellungen der früheren und der jetzigen Prüfung. So hatte er auch damals Defizite bei der Ausübung der Fachaufsicht durch Sachgebietsleiter festgestellt.

42.2 Prüfungsergebnisse

42.2.1 Fehler bei der Einspruchsbearbeitung

Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in die Rechte eines Steuerpflichtigen eingreift, soll diesem Gelegenheit gegeben werden, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern (§ 91 Abgabenordnung). Der Steuerpflichtige hat somit Anspruch auf rechtliches Gehör. Dies gilt insbesondere dann, wenn von dem in der Steuererklärung erklärten Sachverhalt zuungunsten des Steuerpflichtigen wesentlich abgewichen werden soll. Bei einer nur geringen steuerlichen Auswirkung der Abweichung reicht nach Auffassung der Verwaltung eine Erläuterung im Steuerbescheid aus.

Bei rund einem Viertel der geprüften 368 erledigten Einspruchsverfahren beachteten die Finanzämter den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.

In fast einem Viertel der Einspruchsverfahren, in denen der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht gewährt wurde, erläuterten die Finanzämter die Abweichungen auch nicht im Steuerbescheid.

42.2.2 Bearbeitungsdauer der Einspruchsverfahren

Der Eingang sowie der Abschluss eines Einspruchs sind in einer elektronischen Rechtsbehelfsliste zu erfassen. Aus dieser ist die Dauer der Einspruchsverfahren ersichtlich.

Die Einspruchsverfahren dauerten zwischen einem Tag und über zwölf Jahren. Sie sind nach den Verwaltungsanweisungen grundsätzlich zügig durchzuführen. Bei rund einem Drittel der geprüften Einspruchsverfahren betrug die Bearbeitungsdauer mehr als sechs Monate.

In rund drei Fünftel der Einspruchsverfahren mit einer Dauer von über sechs Monaten stellte der Rechnungshof einen der folgenden Gründe für die lange Bearbeitungszeit fest:

- das Verfahren ruhte nach § 363 Abs. 2 AO,
- es waren umfangreiche Sachverhaltsermittlungen (z. B. Einschaltung anderer Stellen) notwendig,

- Steuerpflichtige antworteten nicht bzw. zeitverzögert auf Schreiben der Finanzämter trotz ihrer zeitnahen Erinnerungen oder
- die lange Verfahrensdauer war durch Verfügungen der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) abgedeckt.

In den verbleibenden rund zwei Fünftel der über sechs Monate dauernden Einspruchsverfahren lag keiner dieser Gründe vor.

Bei drei Fünftel der untersuchten 130 Altfälle waren keine Gründe für ein Ruhen des Verfahrens vorhanden oder waren zwischenzeitlich weggefallen.

42.2.3 Aufgaben der Sachgebietsleiter bei Einspruchsverfahren

Die Sachgebietsleiter haben im Rahmen ihrer Kontroll-, Überwachungs- und Unterstützungsfunktion nach Verwaltungsanweisung die Rechtsbehelfsliste mindestens einmal jährlich zu überprüfen. Sie haben die jeweiligen Einspruchsverfahren hinsichtlich deren zeitgerechter Bearbeitung zu überwachen. Des Weiteren haben sie bei der turnusmäßigen Überprüfung der Listen auch zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Ruhen des Verfahrens noch vorliegen. Einsprüche von besonderer Bedeutung sowie sachlich oder rechtlich besonders schwierige Vorgänge sollen von ihnen selbst bearbeitet werden.

Wenige Sachgebietsleiter nutzten die Listen, um bei ruhenden und älteren Einspruchsverfahren zu prüfen, ob diese wieder aufzugreifen sind. In wenigen Fällen war erkennbar, dass Sachgebietsleiter Einsprüche selbst bearbeiteten. Diese Defizite ließen erkennen, dass sie ihren Pflichten nur unzureichend nachkamen.

42.3 Bewertung

42.3.1 Fehler bei der Einspruchsbearbeitung

Nach Auffassung des Rechnungshofs führt die Nichtbeachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu Einsprüchen, die bei entsprechender Beachtung bereits im Veranlagungsverfahren hätten vermieden werden können. Unnötige Einspruchsverfahren sollten vermieden werden, da diese zu einem höheren Arbeits-, Zeit- und somit Kostenaufwand führen.

Die Bediensteten sollten bei wesentlichen Abweichungen gegenüber der Steuererklärung angehalten werden, den Steuerpflichtigen rechtliches Gehör zu gewähren. Bei einer nur geringen steuerlichen Auswirkung sollten sie eine ausreichende Erläuterung im Steuerbescheid vornehmen.

42.3.2 Bearbeitungsdauer der Einspruchsverfahren

Der Rechnungshof stuft eine Verfahrensdauer von über sechs Monaten nur dann als gerechtfertigt ein, wenn einer der oben festgestellten Gründe (Textziffer 42.2.2) vorliegt. Nach dieser Einstufung ist bei rund zwei Fünftel der über sechs Monate dauernden Einspruchsverfahren die lange Verfahrensdauer nicht gerechtfertigt. Bei den untersuchten Altfällen ist in knapp zwei Dritteln der Verfahren die lange Verfahrensdauer nicht gerechtfertigt. In fast allen dieser letztgenannten Verfahren waren die Gründe für die Verfahrensrufe zwischenzeitlich weggefallen bzw. lagen vom Grunde her nicht vor.

Lange Verfahrensdauern führen zu vielfältigen Problemen, wie wiederholtes Aktenstudium, erneute Einarbeitungsphasen, verspätete Realisierung der Steuereinnahmen sowie Erweiterung des Einspruchs.

Ziel sollte eine möglichst kurze Verfahrensdauer sein. Die Sachgebietsleiter sollten verstärkt anhand der Rechtsbehelfsliste die Verfahrensdauer überprüfen, um lange Bearbeitungspausen zu vermeiden. Sie sollten erneut auf die Notwendigkeit einer vollständigen Erfassung und Pflege aller vorhandenen Informationen und Daten hingewiesen werden.

42.3.3 Aufgaben der Sachgebietsleiter bei Einspruchsverfahren

Überwachungslisten erfüllen nur ihren Zweck, wenn sie bestimmungsgemäß genutzt werden und zu weiteren Bearbeitungsschritten führen.

Der Rechnungshof regt an, die Sachgebietsleiter stärker in die Bearbeitung der Einspruchsverfahren einzubinden. Sie sollten auf ihre Verantwortung hinsichtlich der fachlichen und organisatorischen Entscheidungen hingewiesen werden.

42.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, es werde die Bearbeiter anhalten, den Steuerpflichtigen bei wesentlichen Abweichungen von der Steuererklärung vor Erlass des

Steuerbescheides rechtliches Gehör zu gewähren. Die OFD werde die Frage des rechtlichen Gehörs nochmals zum Gegenstand von Informationsveranstaltungen machen. Sie werde ebenso darauf hinweisen, unwesentliche Abweichungen im Steuerbescheid zu erläutern. Fragen des rechtlichen Gehörs beabsichtige das Ministerium zudem bei der Überarbeitung der Schulungsunterlagen für den berufspraktischen Teil der Ausbildung der Finanzanwärter aufzunehmen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, wonach auf eine zeitnahe Erledigung der Einsprüche hinzuwirken ist. Es sichert zu, die Empfehlung zur sorgfältigeren Handhabung und Pflege der elektronischen Rechtsbehelfsliste durch Schulungen der Bearbeiter und Sachgebietsleiter umzusetzen.

Hinsichtlich der Einbindung der Sachgebietsleiter in die Bearbeitung der Einspruchsverfahren teilt das Ministerium mit, die OFD werde die Finanzämter über die Prüfungsfeststellungen informieren und in diesem Zuge die Sachgebietsleiter nochmals anweisen, ihre Aufgaben im Rahmen der Rechtsbehelfsbearbeitung stärker wahrzunehmen. Das Thema werde darüber hinaus in einschlägige Sachgebietsleiter-Fortbildungsveranstaltungen integriert.

42.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen.

43 Förderung von Heilkurorten

Kapitel 17 24 und 17 20

Die hessischen Heilkurorte erhalten zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen jährlich 11,5 Mio. Euro aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Daneben erhielten zehn Heilkurorte in den Jahren 2003 bis 2014 insgesamt 68 Mio. Euro Zuweisungen (jährlich durchschnittlich rund 5,7 Mio. Euro) für unvermeidbare Rechnungsfehlbeträge aus dem Landesausgleichsstock. Das waren rund 40 Prozent der hierfür für die 46 kreisangehörigen Kommunen verausgabten Mittel.

Die Aussicht auf regelmäßige Fehlbetragsfinanzierungen aus dem Landesausgleichsstock kann dazu führen, dass Konsolidierungspotenziale nicht voll ausgeschöpft werden. Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock sollten nur gezahlt werden, wenn sich die Gemeinden in einer Zielvereinbarung bereit erklären, das Haushaltsdefizit zu beseitigen. Mittelfristig sollten Heilkurorte ihren Kurbetrieb ohne dauerhafte Inanspruchnahme des Landesausgleichsstocks selbstständig finanzieren.

43.1 Ausgangslage

Zuweisungen an Heilkurorte gemäß § 28 Finanzausgleichsgesetz (FAG)²⁰¹ waren bereits Gegenstand der Bemerkungen 2005.²⁰²

Diese zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Härten vorgesehenen Mittel des Landesausgleichsstocks werden vor allem für Zuweisungen zu Rechnungsfehlbeträgen der Kommunen verausgabt. Der Rechnungshof hatte ausgeführt, dass derartige Zuweisungen nicht auf Dauer angelegt sein und bei unzureichender Haushaltskonsolidierung nicht weiter gewährt werden sollten. Der Landesausgleichsstock sei kein geeignetes Instrument zur Lösung struktureller Probleme von Heilkurorten.

²⁰¹ § 58 FAG ab 1. Januar 2016.

²⁰² Vgl. Bemerkungen 2005, S. 291 ff.

Der Rechnungshof hat die Förderung der Heilkurorte im Jahr 2015 erneut geprüft. Neben den Zuweisungen nach § 28 FAG hat er auch die Finanzausgleichszuweisungen zum Ausgleich der besonderen Belastungen der Heilkurorte (§ 27a FAG)²⁰³ in seine Prüfung einbezogen.

43.2 Prüfungsergebnisse

43.2.1 Zuweisungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 Finanzausgleichsgesetz)

Gemeinden können nach § 28 FAG Zuweisungen zu unvermeidbaren Rechnungsfehlbeträgen²⁰⁴ aus dem Landesausgleichsstock beantragen. Der Landesausgleichsstock ist ein nachrangiges Finanzierungsinstrument. Zunächst müssen die Kommunen versuchen, Fehlbeträge durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen abzudecken. Eine Zuweisung kommt nur in Betracht, wenn eine Kommune trotz Ausnutzung aller zumutbaren Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller zumutbaren Einnahmemöglichkeiten nicht in der Lage ist, Haushaltsdefizite aus eigener Kraft zu vermeiden.

Von den 46 berechtigten Empfängern waren zehn Heilkurorte. Diese erhielten in den Jahren 2003 bis 2014 mit rund 68 Mio. Euro einen Anteil von fast 40 Prozent der Mittel aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 170,6 Mio. Euro.

43.2.2 Finanzausgleichszuweisungen an Heilkurorte zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen (§ 27a Finanzausgleichsgesetz)

Im System des Kommunalen Finanzausgleichs sollen mit besonderen Finanzausgleichszuweisungen (Förderung von Heilkurorten nach § 27a FAG) besondere Belastungen ausgeglichen werden, die durch allgemeine Finanzausgleichszuweisungen (Schlüsselzuweisungen) nicht angemessen berücksichtigt werden können. Gemeinden, die nach den Bestimmungen des Hessischen Beihilferechts als Heilkurorte anerkannt sind, erhalten für die Gemeindeteile, die im Heilkurortverzeichnis enthalten sind, Finanzausgleichszuweisungen zum Ausgleich ihrer besonde-

²⁰³ § 44 FAG ab 1. Januar 2016.

²⁰⁴ Bzw. zu unvermeidbaren Finanzmittelfehlbeträgen.

ren Belastungen.²⁰⁵ Hierfür waren 11,5 Mio. Euro im Haushaltsplan des Landes im Jahr 2015 veranschlagt.

43.3 Bewertung

43.3.1 Zuweisungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 Finanzausgleichsgesetz)

Die Aussicht auf regelmäßige Fehlbetragsförderungen kann dazu führen, dass Gemeinden den erforderlichen Konsolidierungswillen vermissen lassen und mögliche Konsolidierungspotenziale nicht ausschöpfen.

Der Rechnungshof regt an, künftige Zuweisungen nur zu gewähren, wenn sich die Gemeinde bereit erklärt, das Defizit durch Ausgabeesparungen oder Einnahmeerhöhungen zu beseitigen.

43.3.2 Finanzausgleichszuweisungen an Heilkurorte zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen (§ 27a Finanzausgleichsgesetz)

Der Rechnungshof kann nicht erkennen, dass sich aus dem Status als Heilkurort automatisch ein Nachteil bei dem Gewerbesteueraufkommen ergibt und damit eine besondere Belastung darstellen würde. In der Rangfolge des Gewerbesteueraufkommens gehören 15 der 29 Heilkurorte zu den 50 Prozent der Gemeinden mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen je Einwohner und 14 zu den 50 Prozent mit dem niedrigsten Gewerbesteueraufkommen.²⁰⁶

Eine etwaige Schwäche der Steuereinnahmekraft der Heilkurorte wird zudem nach den allgemeinen Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes berücksichtigt und für finanzschwache Gemeinden mit allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen (Schlüsselzuweisungen) teilweise ausgeglichen.

Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob durch eine (Einzel-) Projektförderung aus dem Landeshaushalt die landespolitischen Ziele besser erreicht werden können als über Sonderzuweisungen durch den Kommunalen Finanzausgleich.

²⁰⁵ In Hessen gibt es 31 prädikatisierte Heilkurorte, von denen 29 die besonderen Finanzausgleichszuweisungen nach § 27a FAG erhalten (laut Haushaltsplan 2013/2014).

²⁰⁶ Aktuelle Zahlen des Jahres 2014.

Es ist eine freiwillige Entscheidung von Tourismusgemeinden, sich als Heilkurort prädikatisieren zu lassen mit der Folge, ggf. höhere Aufwendungen für ihre Infrastruktureinrichtungen zu tragen.

43.4 Stellungnahme der Ministerien

Das Ministerium der Finanzen (HMdF) und das Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) antworteten in einer gemeinsamen Stellungnahme auf die Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs.

43.4.1 Zuweisungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 Finanzausgleichsgesetz)

Das Land bekennt sich zu einer breit gefächerten und flächendeckenden Bäderlandschaft.

Das HMdIS stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass die Ausgaben der Heilkurorte in diesen Bereichen überwiegend freiwillig und damit nicht pflichtig sind. Angesichts fehlender anderer Möglichkeiten, Erträge zu generieren, würde die vom Rechnungshof präferierte Verfahrensweise die Heilkurorte aber überdurchschnittlich belasten. Die Heilkurorte wären zur Schließung des Kurbetriebs gezwungen und würden in der Folge die Eigenschaft als Kurort verlieren. Damit würden die Einnahmen aus der Zuweisung für Heilkurorte aus dem Kommunalen Finanzausgleich und die Kurtaxeinnahmen wegfallen. Zudem profitieren die Heilkurorte nicht nur unmittelbar über direkte Erträge (Kurtaxe, Benutzungsgebühren etc.), sondern auch mittelbar von den Kurgästen über höhere Ertragsteuern der Hotels, Restaurants und des Einzelhandels. Auch diese bereits unterdurchschnittlichen Einnahmen würden wegfallen. Betriebe, die vom Kurbetrieb profitieren, müssten ggf. schließen.

Zumindest für neue Anträge der Heilkurorte sei vorgesehen, einen Teil der Kuraufwendungen nicht mehr anzuerkennen. Die Gemeinden müssten daher künftig mit geringeren Zuweisungen rechnen und ihre Defizite mit Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock von der Vorlage einer Zielvereinbarung abhängig zu machen, werde bezüglich der Schutzschirmkommunen bereits seit dem Jahr 2013 eingehalten. Die Nicht-Schutzschirmkommunen hätten nach dem Finanzpla-

nungserlass vom Oktober 2014 ihre Haushalte spätestens bis zum Jahr 2017 auszugleichen. Hierfür hätten diese Kommunen für das Haushaltsgenehmigungsverfahren 2015 qualifizierte Haushaltssicherungskonzepte vorzulegen gehabt. Für neue Anträge werde in den Zuweisungsbescheiden aufgenommen, dass diese qualifizierte Haushaltsplanung zwingend einzuhalten sei. Der Anregung des Rechnungshofs werde damit künftig Rechnung getragen.

43.4.2 Finanzausgleich an Heilkurorte zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen (§ 27a Finanzausgleichsgesetz)

Die günstigen Rangplätze mancher Heilkurorte beim Gewerbesteueraufkommen seien kein Beleg dafür, dass Heilkurorte bei der Einnahmeerzielungsmöglichkeit bei der Gewerbesteuer nicht im Nachteil gegenüber anderen Gemeinden seien. Die Landesregierung gehe davon aus, dass industriell produzierendes Gewerbe potenziell eine hohe Ertragskraft bei der Gewerbesteuer erbringe. Solche Betriebe würden das Heilkurortprädikat gefährden und schließlich für den Heilkurort aus. Etwaige Einnahmeeinbußen könnten allerdings nicht statistisch belegt werden.

Es bestehe ein Landesinteresse daran, dass in Hessen Heilkurorte existieren und erhalten blieben. Zur Förderungsnotwendigkeit und -würdigkeit der Heilbäder hätten sich die Landesregierungen seit Anfang der 1960er Jahre ausdrücklich bekannt. Die jahrzehntelange Förderung aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs unterstreiche dies.

Strukturelle Anpassungen der Heilkurorte seien notwendige laufende Prozesse an die veränderten Anforderungen im Bereich des Vorsorge- und Rehabilitationssektors. Seit dem Beginn der Gesundheitsreformen im Jahr 1989 und dem nochmaligen tiefen Einschnitt im Jahr 1996 hätten die Heilbäder und Kurorte dem Strukturwandel durchaus Rechnung getragen. Lagen die Übernachtungszahlen im Jahr 1998 bei 6,8 Mio. Euro, bewegten sie sich in den Jahren 2013 und 2014 wieder im Bereich von 9,4 Mio. Euro.

Die Förderung aus dem Kommunalen Finanzausgleich sei ab dem Jahr 2016 zudem auf einen neuen Weg gebracht worden. Sie fokussiere stärker als bisher auf den Kuraspekt (durch die stärkere Gewichtung der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen) und die örtlichen Gegebenheiten. Hierdurch

solle der sinnvolle Einsatz der Haushaltsmittel mit dem Ziel der Stärkung der Kurorte verknüpft werden. Eine Evaluierung der Neuregelung sei vorgesehen.

43.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Zuweisungen zu Fehlbeträgen aus dem Landesausgleichsstock nur noch gewährt werden sollen, wenn sich die Gemeinde mit einer Zielvereinbarung bereiterklärt hat, ihren Haushalt zu konsolidieren. Auch eine Evaluierung der die Förderung von Heilkurorten betreffenden Regelungen des neuen Kommunalen Finanzausgleichs hält er für sinnvoll.

Er ist mit dem HMdIS und dem HMdF der Auffassung, dass die Gesundheitsreformen zu einem Rückgang von Heilkuren führten und insoweit strukturelle Anpassungen notwendig machen.

Der Rechnungshof hält daran fest, dass grundsätzlich nur die Heilkurorte ihren Kurbetrieb aufrechterhalten sollten, die das Angebot dauerhaft ohne Inanspruchnahme des Landesausgleichsstocks selbstständig finanzieren können.

Um Heilkurorte langfristig erhalten zu können, hält es der Rechnungshof auch im Hinblick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) für geboten, Art und Umfang der Förderung ständig aufgabenkritisch zu hinterfragen.

44 Vollzug des vorsorgenden Bodenschutzes

Kapitel 17 41

Der Vollzug des vorsorgenden Bodenschutzes durch die geprüften Verwaltungen wies erhebliche Mängel auf. Aufgaben und Zuständigkeiten waren unzureichend definiert. Die Regierungspräsidien übten keine angemessene Fachaufsicht über die Kreisausschüsse und Magistrate aus.

Die Mängel waren dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz grundsätzlich bekannt. Es veranlasste erste Maßnahmen und sagte zu, den Verwaltungsvollzug im vorsorgenden Bodenschutz zu verbessern.

44.1 Ausgangslage

Vorsorgender Bodenschutz soll sicherstellen, dass die Funktionen von Böden erhalten bleiben und unvermeidliche Einwirkungen weitestgehend vermindert werden.

Umfang und Inhalt wahrzunehmender Aufgaben bestimmen im Wesentlichen das Bundes-Bodenschutzgesetz, das Hessische Altlasten- und Bodenschutzgesetz sowie hierzu erlassene Verordnungen. Für den Gesetzesvollzug sind die Regierungspräsidien als obere Bodenschutzbehörden sowie die Kreisausschüsse der Landkreise und die Magistrate der kreisfreien Städte als untere Bodenschutzbehörden zuständig.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs untersuchte die Arbeitsweise oberer und unterer Bodenschutzbehörden für die Jahre 2011 bis 2013.

Die Erhebungen konzentrierten sich auf die Belange des Bodenschutzes bei der Prüfung von Bauleitplänen, auf die Ausübung der Fachaufsicht über die unteren Bodenschutzbehörden sowie auf deren Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit Eingriffen in den Boden, insbesondere dem anzeigepflichtigen Aufbringen von Bodenaushub auf landwirtschaftliche Flächen.

44.1.1 Aufgabenwahrnehmung der Regierungspräsidien

Die Regierungspräsidien konnten eine ordnungsgemäße Wahrnehmung von Aufgaben des vorsorgenden Bodenschutzes nicht sicherstellen. Ursächlich hierfür waren zum Teil veraltete Aufgaben- und Zuständigkeitsregelungen. Vielfach war nicht klar, welche Aufgaben in welcher Form und durch wen zu leisten waren.

Zur Lenkung und Ordnung städtebaulicher Entwicklung dient die Bauleitplanung. Hierbei sind Bodenschutzbelange besonders zu berücksichtigen. In den Jahren 2011 bis 2013 bezogen die Regierungspräsidien die Belange des Bodenschutzes bei der Prüfung der Bauleitplanungen nicht ein. In der Folge war nicht sichergestellt, dass die Auswirkungen auf das Schutzgut Boden ausreichend und fehlerfrei beschrieben und beurteilt worden waren.

Eine angemessene Fachaufsicht über die Kreisausschüsse und die Magistrate als untere Bodenschutzbehörden fand im Prüfungszeitraum nicht statt.

44.1.2 Aufgabenwahrnehmung der Landkreise und kreisfreien Städte

Die für bau- oder naturschutzrechtliche Genehmigungsverfahren federführenden Fachbereiche beteiligten oftmals nicht die für den Vollzug des Bodenschutzrechts zuständigen Fachbereiche. Dies führte zu bau- und naturschutzrechtlichen Genehmigungen, ohne bodenschutzfachliche Belange ausreichend zu berücksichtigen.

Die für den Bodenschutz zuständigen Fachbereiche bearbeiteten zudem Verfahren nicht immer ordnungsgemäß. Anzeigen zum Ein- und Auftrag von Material in oder auf den Boden waren vielfach nicht auf Plausibilität geprüft worden. Hierdurch verstießen die Behörden gegen ihre Überwachungspflichten. Rund die Hälfte der Anzeigen wurde zudem nicht fristgerecht oder erst nach Abschluss der Maßnahmen eingereicht. Obwohl dies eine Ordnungswidrigkeit darstellt, wurde in keinem der geprüften Fälle ein entsprechendes Verfahren eingeleitet.

44.2 Bewertung

Die Mängel im Verwaltungsvollzug erschweren die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung im vorsorgenden Bodenschutz. Um die Defizite zu beheben, soll-

ten die rechtlichen Anforderungen aufgearbeitet und den Bodenschutzbehörden in Form von Arbeitshilfen und Fortbildungen zugänglich gemacht werden. Dabei sollen auch Möglichkeiten behördlicher Anordnungen und Sanktionierungen bei Rechtsverstößen aufgezeigt werden.

In ihrer Funktion als obere Bodenschutzbehörden sind die Regierungspräsidien verpflichtet zu überwachen, dass die Belange des Bodenschutzes bei der Bauleitplanung berücksichtigt werden. Um die Genehmigung unvollständiger oder fehlerhafter Bauleitpläne zu vermeiden, haben sie sicherzustellen, dass die Bodenschutzbelange ausreichend ermittelt und zutreffend bewertet worden sind. Abwägungsfehler durch Gemeinden können dadurch minimiert werden.

Die Regierungspräsidien haben das rechtskonforme und zweckmäßige Verwaltungshandeln im vorsorgenden Bodenschutz durch die Kreisausschüsse und die Magistrate zu überwachen. Dazu haben sie eine angemessene Fachaufsicht auszuüben. Hierzu zählen Weisungen im Einzelfall, regelmäßige Dienstbesprechungen und Fachveranstaltungen.

44.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hält es für notwendig, die Wahrnehmung der Aufgaben durch obere und untere Bodenschutzbehörden zu verbessern. Man habe erste Maßnahmen umgesetzt und den Vollzug deutlich verbessert. Trotzdem bedürfe es künftig weiterer Anstrengungen, bis die Vorgaben des vorsorgenden Bodenschutzes ausreichend umgesetzt seien. Daran würde das Ministerium weiter arbeiten.

Die geprüfte Thematik sei zudem bereits vielfach Gegenstand von Dienstbesprechungen und Veranstaltungen gewesen. Arbeitshilfen, die die Belange des Bodenschutzes in der Bauleitplanung berücksichtigen und die Aufbringung von Bodenmaterial auf Ackerflächen sowie die Verwertung von Teichschlamm beurteilen, lägen seit den Jahren 2012 und 2014 vor. Darüber hinaus würden die benannten Mängel in einer Arbeitsgruppe aufgearbeitet. Ziel sei es, die Bodenschutzbehörden an den Verwaltungsverfahren besser zu beteiligen und die Kommunikation und Kooperation der verschiedenen Bereiche zu verbessern.

Das Ministerium und das für Baurecht zuständige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) beabsichtigten, eine Handlungsempfehlung zur rechtlichen Behandlung von Aufschüttungen und zum Auf- und Einbringen von Bodenmaterial auf Böden zu erlassen. Hierin sollen formelle und materielle Anforderungen aus Sicht des Bodenschutzes, des Abfallrechts, des Naturschutzrechts, der Bauleitplanung und des Bauordnungsrechts dargestellt werden. Behördliche Anordnungs- und Sanktionierungsmöglichkeiten würden benannt. Eine bessere Zusammenarbeit der Behörden würde man einfordern.

44.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof befürwortet die angestoßenen Maßnahmen und begrüßt die zwischenzeitlich gemeinsam vom Ministerium und vom HMWEVL erstellte Handlungsempfehlung. Er geht davon aus, dass den Belangen des Bodenschutzes stärker als bisher Rechnung getragen werden wird. Besonderes Augenmerk wird künftig auf die Behebung struktureller Defizite bei den oberen und unteren Bodenschutzbehörden zu legen sein.

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

45 Vorbemerkung zum Einzelplan 18

45.1 Einzelplanstruktur

Staatliche Hochbaumaßnahmen werden zentral im Einzelplan 18 veranschlagt. Ausgenommen hiervon sind die Ausgaben für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen. Sie sind in den Ressorteinzelplänen erfasst.

Seit dem Haushaltsjahr 2009 wird für den Einzelplan 18 ein Wirtschaftsplan erstellt. Die Baumaßnahmen werden bis zur Fertigstellung und Übergabe an die Nutzer im Wirtschaftsplan des Einzelplans 18 veranschlagt.

Die Kosten der im Einzelplan 18 veranschlagten Baumaßnahmen ergeben sich aus den in den Erläuterungen aufgeführten Kostenunterlagen. In den Summen sind die Baunebenkosten enthalten.

Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter werden in den jeweiligen Kapiteln veranschlagt. Sie sind in den Ausgabeansätzen der einzelnen Baumaßnahmen enthalten. Die Zahlungen des Bundes an das Land für Hochschulbaumaßnahmen (einschließlich der Mittel für die im Einzelplan 15 veranschlagte Erstausrüstung der Forschungsbauten mit Gerät) werden zentral bei Kapitel 18 22 vereinnahmt.

Investitionsschwerpunkt im Jahr 2014 ist der Hochschulbau. Dieser wird im Rahmen des Programms HEUREKA finanziert.

PPP-Projekte werden wie Landes- oder Hochschulbaumaßnahmen – allerdings ohne Ansatz – ausgewiesen.

Ab dem Jahr 2015 wird der Einzelplan 18 als Produkthaushalt aufgestellt. Alle Produkte werden in Kapitel 18 01 abgebildet. Die bisherigen Kapitel werden in Produkte für Baumaßnahmen einzelner Ressorts, des Hessischen Immobilienmanagements, der Hochschulen und der Hochschulkliniken überführt.

45.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Übersicht Einzelplan 18	2013		2014		2015	Abweichung 2014 Ist – Soll		Veränderung Soll 2015 – 2013
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll			
	Mio. Euro						%	
Einnahmen	65,4	55,2	64,0	58,7	60,3	–5,4	–8,4	–7,8
darunter:								
Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen	61,5	49,1	62,5	56,0	58,8	—6,6	–10,5	–4,3
Sonstige Einnahmen*	3,9	6,1	1,5	2,7	1,4	1,2	79,6	–63,7
Ausgaben	406,7	344,0	353,5	300,3	364,6	–53,2	–15,1	–10,4
darunter:								
Bauausgaben	367,2	328,9	329,8	285,3	321,8	–44,5	–13,5	–12,3
Sonstige Ausgaben**	39,5	15,0	23,7	15,0	42,8	–8,7	–36,7	8,2
Zuschuss (Unterdeckung)	–341,3	–288,8	–289,5	–241,6	–304,3	47,9	–16,5	–10,8

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen sächliche Verwaltungsausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Währungsbeträge (in Mio. Euro) und Prozentangaben werden mit einer Nachkommastelle dargestellt. Aufgrund kaufmännischer Rundung können Summen Rundungsdifferenzen beinhalten und die Werte in Einzelfällen 0,0 betragen.

Tabelle 45–1: Übersicht Einzelplan 18

In den Jahren 2013 bis 2015 wiesen die veranschlagten Ausgaben einen Rückgang von insgesamt 42,1 Mio. Euro (10,4 Prozent) aus. Die veranschlagten Einnahmen verminderten sich in diesem Zeitraum um 5,1 Mio. Euro (7,8 Prozent) auf 60,3 Mio. Euro. Der Zuschuss sank damit von 341,3 Mio. Euro um 10,8 Prozent auf 304,3 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2014 beliefen sich die Ist-Einnahmen auf 58,7 Mio. Euro; sie unterschritten den Planansatz von 64,0 Mio. Euro um 5,4 Mio. Euro (8,4 Prozent). Die Ist-Ausgaben in Höhe von 300,3 Mio. Euro lagen um 53,2 Mio. Euro (15,1 Prozent) unter dem Ansatz von 353,5 Mio. Euro. Der vorgesehene Zuschuss von 289,5 Mio. Euro konnte daher um 47,9 Mio. Euro (16,5 Prozent) unterschritten werden.

45.3 Übersicht über die Haushaltsausgaben nach Abschnitten

Die folgende, nach Abschnitten der Hochbaumaßnahmen gegliederte Übersicht umfasst neben der Anzahl der Maßnahmen deren Gesamtkosten, die Bewilligungssummen bis zum Jahr 2013 und die Ansätze sowie das Ist des

Jahres 2014, jeweils unterteilt nach Bauunterhaltung, Investition, Gerät und Grunderwerb.

Übersicht	Maßnahmen	Gesamt- kosten	Bewilligt bis 2013	Soll 2014	Ist 2014
	Anzahl	Mio. Euro			
Abschnitt Ressort					
Gesamt	122	1.553,4	1.156,8	84,3	75,2
davon:					
Bauunterhaltung	29	167,7	143,0	10,7	4,1
Investition	93	1.385,7	1.013,7	73,6	71,1
Gerät		0,1	0,1	–	0,0
Grunderwerb		–	–	–	–
Abschnitt Hochschulen					
Gesamt	72	2.499,6	1.743,2	247,5	208,3
davon:					
Bauunterhaltung	12	47,3	33,7	8,9	4,5
Investition	60	2.293,5	1.606,4	238,6	201,7
Gerät		63,0	7,3	–	–
Grunderwerb		95,8	95,8	–	2,2
Abschnitt Sonstiges					
Gesamt	5	60,3	20,5	21,7	16,7
davon:					
Bauunterhaltung	2	42,6	20,5	4,0	4,3
Investition	3	17,7	0,0	17,7	12,4
Gerät		–	–	–	–
Grunderwerb		–	–	–	–

Tabelle 45–2: Haushaltsausgaben nach Abschnitten

Zur Unterschreitung der veranschlagten Ausgaben um 53,2 Mio. Euro im Jahr 2014 trugen geringere Ausgaben in allen drei Abschnitten bei. Den größten Beitrag leisteten die geringeren Investitionsausgaben im Abschnitt Hochschulen.

45.4 Prüfungen

Der Rechnungshof hat verschiedene Baumaßnahmen des Einzelplans geprüft.

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

Teil III Berichte und Stellungnahmen

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag und Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

46 Modernisierung des Dienstrechts kommunaler Wahlbeamter

Der Rechnungshof nahm zum Gesetzentwurf zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten Stellung.

Der Entwurf sah vor, das Mindestwählbarkeitsalter bei Bürgermeistern, Landräten und hauptamtlichen Beigeordneten von 25 auf 18 Jahre zu senken. Das Höchstwählbarkeitsalter von 67 Jahren sollte entfallen.

Die beamtenrechtliche Versorgung der kommunalen Wahlbeamten sollte an die der Abgeordneten des Hessischen Landtags angepasst werden. Zudem sollten kommunale Wahlbeamte als Beamte auf Zeit nach einer Wahlzeit von acht Jahren mit dem 60. Lebensjahr abschlagsfrei sowie mit dem 55. Lebensjahr mit Abschlägen und auf Antrag Versorgungsleistungen erhalten können. Der Rechnungshof begrüßte die beabsichtigte Neuregelung zur Versorgung, da diese Einsparungen erwarten lasse.

Zum Wählbarkeitsalter vertrat der Rechnungshof die Auffassung, dass eine qualifizierte Ausübung kommunaler Wahlämter zwar grundsätzlich altersunabhängig sei. Er hielt das bestehende Mindestalter aber sachlich für angemessen und begründete dies mit vielschichtigen (Führungs-)Aufgaben, für die ein Mindestmaß an Lebenserfahrung und beruflicher Qualifikation unverzichtbar sei. Auch lagen ihm keine Erkenntnisse vor, nach denen sich die Regelung zum Höchstwählbarkeitsalter nicht bewährt hätte. Jedenfalls steigt die Wahrscheinlichkeit der Dienstunfähigkeit mit dem Alter. Er hielt es daher nicht für notwendig, das Höchstwählbarkeitsalter abzuschaffen.

Im verabschiedeten Gesetz blieben die Altersregelungen gegenüber dem Gesetzentwurf unverändert. Die Versorgungsregelungen hingegen wurden gegenüber dem Entwurf modifiziert. Die Altersgrenze für die abschlagsfreie Ver-

sorgung wurde auf 55 Jahre, diejenige für eine Versorgung mit Abschlägen auf 50 Jahre herabgesetzt. Dies führt gegenüber den im Entwurf vorgesehenen Versorgungsregelungen zu einer Besserstellung der Versorgungsempfänger und damit zu höheren Ausgaben.

47 Evaluation der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte

Die Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und die darauf beruhenden Erlasse sowie die ergänzenden Hinweise sollen nach der Evaluation zusammengefasst und neu in Kraft gesetzt werden. Der Rechnungshof hat auf Bitten des Ministeriums des Innern und für Sport hierzu folgende Hinweise gegeben:

In der Leitlinie wird ausgeführt, dass „die Kommunen mit der Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik zusätzliche Aufwendungen wie Abschreibungen und Rückstellungen im Haushalt zu veranschlagen haben.“ Diese sind mit entsprechend hohen Erträgen auszugleichen, wenn dies durch eine Reduzierung von anderen Aufwendungen nicht möglich ist. Die Aufsichtsbehörden werden ermächtigt, den Kommunen für den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung dieser Faktoren (Abschreibungen und Rückstellungen) einen angemessenen Zeitraum einzuräumen. Diese Ermächtigung hält der Rechnungshof im siebten Jahr der Doppik-Umstellung nicht mehr für zeitgemäß. Eine solche Ermächtigung mag für einen kurz bemessenen Übergangszeitraum angemessen gewesen sein. Mittlerweile sollte dem grundsätzlich bestehenden gesetzlichen Gebot des Haushaltsausgleichs gemäß § 92 Abs. 3 HGO wieder Geltung verschafft werden.

Hinsichtlich der Kreditfinanzierung kommunaler Investitionsmaßnahmen regt der Rechnungshof an, dass die Kommunen den Aufsichtsbehörden sowohl die gesetzlich gebotenen Folgekostenberechnungen als auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen (vgl. § 12 Abs. 1 GemHVO). Auf Grundlage dieser Unterlagen sollten die Aufsichtsbehörden den Umfang von Investitionskrediten genehmigen.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei defizitären Kommunen einen vollständigen Verzicht auf Elternentgelte bei Kindertagesbetreuungen nicht zu ermöglichen. Die Aufsichtsbehörden sollten zudem darauf hinwirken, dass die Kommune durch Elternentgelte mindestens ein Drittel der Kostendeckung sicherstellt.²⁰⁷

²⁰⁷ Vgl. auch 27. Zusammenfassender Bericht der Überörtlichen Prüfung, Landtagsdrucksache 19/2404 S. 109, Fn. 159.

Bei Sondervermögen und kommunalen Gesellschaften sollte geregelt werden, dass die Aufsichtsbehörden verpflichtend prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe diese Abführungen an den kommunalen Haushalt leisten. Die Aufsichtsbehörden sollten dann bei den Kommunen darauf hinwirken, dass diese nach Möglichkeit höhere Abführungen von ihren Sondervermögen und kommunalen Gesellschaften erhalten.

Der Rechnungshof regt weiterhin an, die Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen (vgl. § 102 Abs. 4 HGO), Investitionskrediten (vgl. § 103 Abs. 2 HGO) sowie des Höchstbetrags der Kassenkredite (vgl. § 105 Abs. 2 HGO) künftig von der Nachbesserung unzureichender Haushaltssicherungskonzepte abhängig zu machen. Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll. (vgl. § 92 Abs. 4 HGO i. V. m. § 24 GemHVO).

Die Aufsichtsbehörden sollten künftig fehlende Straßenbeitragssatzungen bei defizitären Kommunen durchsetzen. Dadurch würde der gesetzlichen Regelung Geltung verschafft, wonach zunächst die Einnahmequellen auszuschöpfen sind, bevor Kredite aufgenommen werden (vgl. § 93 Abs. 3 HGO).

Der Rechnungshof empfiehlt, kostendeckende Gebühren grundsätzlich nicht nur „in besonderen Fällen“ im Wege der Ersatzvornahme in Betracht zu ziehen. Das Kostendeckungsgebot hat Gesetzesrang (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 KAG).

48 Erleichterung der Bürgerbeteiligung und Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften

Zum Gesetzentwurf zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften nahm der Rechnungshof Stellung. In der 40. Sitzung des Innenausschusses am 12. November 2015 wurde der Rechnungshof hierzu angehört.

Nach dem Gesetzentwurf konnte die Hauptsatzung bestimmen, dass in Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern die Stelle des Bürgermeisters ehrenamtlich zu verwalten ist (Art. 1 Nr. 7 zu § 44 HGO). Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass bei der Entscheidung über die Ehrenamtlichkeit verschiedene Aspekte abgewogen werden sollten. Die eingesparten Personalkosten gegenüber einem hauptamtlichen Bürgermeister sollten bestimmt und bewertet werden. Die möglichen, häufigen Abwesenheiten eines ehrenamtlichen Bürgermeisters könnten einen reibungslosen Verwaltungsablauf gefährden. Gleichfalls sollten die Gemeinden berücksichtigen, dass die Ehrenamtlichkeit zu einer erschwerten Durchsetzung der Dienst- und Fachaufsicht führen könnte.

Die Hessische Gemeindeordnung zählt die Angelegenheiten auf, die die Gemeindevertretung nicht auf ein anderes Organ übertragen kann. Dieser Ausschluss sollte nunmehr nur noch für Eigenbetriebe oder wirtschaftliche Unternehmen gelten, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar mit „größerer Bedeutung“ beteiligt ist (Art. 1 Nr. 9 zu § 51 HGO). In diesem Fall müsste sichergestellt sein, dass nicht jede Gemeindevertretung darüber entscheiden kann, unter welchen Voraussetzungen sie das gesetzliche Merkmal der größeren Bedeutung bejaht. Hierzu müssten Kriterien entwickelt werden, unter welchen Voraussetzungen sie das gesetzliche Merkmal der „größeren Bedeutung“ bejaht. In der Folge entstünde erheblicher Verwaltungsaufwand. All dies sprach aus Sicht des Rechnungshofs für die Beibehaltung der bisherigen Regelung.

Der Gesetzentwurf sah das Verbot spekulativer Finanzgeschäfte und die Minimierung finanzieller Risiken vor (Art. Nr. 15 zu § 92 HGO). In der Vergangenheit hatten zahlreiche kommunale Körperschaften teilweise erhebliche Verluste infolge solcher Geschäfte hinnehmen müssen. Der Rechnungshof

begrüßte die gesetzliche Klarstellung und regte an, die in der Gesetzesbegründung gegebene Definition finanzieller Risiken und spekulativer Finanzgeschäfte in die Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der HGO aufzunehmen.

Der Gesetzgeber thematisierte die Aufnahme von Fremdwährungskrediten und beabsichtigte solche Kredite nur dann zu gestatten, wenn die aufnehmende kommunale Körperschaft ein Währungssicherungsgeschäft abschließt. Grundsätzlich sollten die Kredite in Euro aufgenommen werden (Art. 1 Nr. 16 zu § 103 HGO). Der Rechnungshof vermochte für Kommunen die Notwendigkeit von Fremdwährungskrediten nicht zu erkennen. Mögliche Zinsvorteile von Fremdwährungskrediten werden nach seinen Erfahrungen zumeist durch die Kosten für ein Währungssicherungsgeschäft aufgehoben. Zudem könnte für die kommunale Körperschaft ein Ausfallrisiko entstehen, falls der Anbieter des Währungssicherungsgeschäfts zahlungsunfähig wird. Der Rechnungshof empfahl, die Aufnahme von Fremdwährungskrediten auszuschließen.

Im Gesetzesentwurf war vorgesehen, dass der Gemeindevorstand über die Aufnahme von Kassenkrediten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr entscheidet (Art. 1 Nr. 16 und 17 zu §§ 103 und 105 HGO). Der Rechnungshof hielt es für bedenklich, dass durch diese Regelung Kassenkredite mit einer derartigen Laufzeit gesetzlich anerkannt würden. Er sah dies vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Kassenkredits, kurzfristige Liquiditätsengpässe aufzufangen, als problematisch an. Kassenkredite sollten deshalb kein dauerhaftes Finanzierungsinstrument kommunaler Haushalte werden.

Das verabschiedete Gesetz greift die Empfehlungen und Bedenken des Rechnungshofs nicht auf.²⁰⁸

²⁰⁸ Vgl. auch GVBl. I 2015, S. 618 ff.

49 Gründung der HessenFilm und Medien GmbH

Die kulturelle und die wirtschaftliche Filmförderung des Landes waren Gegenstand der Bemerkungen 2012. Der Rechnungshof hatte u. a. angeregt, zu prüfen, inwieweit durch eine stärkere Abstimmung bzw. Verzahnung oder eine Zusammenführung der Filmförderung des Landes und des Hessischen Rundfunks vorhandene Strukturen gestrafft und Synergien gehoben werden können.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst griff die Anregung auf. Es unterrichtete den Rechnungshof im Mai 2015 über die beabsichtigte Gründung der HessenFilm und Medien GmbH, in der die kulturelle und die wirtschaftliche Filmförderung in Hessen gebündelt werden sollen.

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme gebeten, die Entscheidung zugunsten der Gesellschaft durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu belegen. Auch hat er empfohlen, bei den jährlichen Zuwendungsbewilligungen an die HessenFilm und Medien GmbH darauf zu achten, dass bei deren Förderentscheidungen die Förderziele des Landes beachtet werden. Zudem hat er Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu einzelnen vorgesehenen Regelungen des Gesellschaftsvertrages, der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat, der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung und den Geschäftsführerdienstvertrag unterbreitet.

Das Ministerium hat die Empfehlungen aufgegriffen und die Anregungen weitgehend umgesetzt. Die Stellungnahme des Rechnungshofs hat zu einer Präzisierung der gesellschaftsrechtlichen Grundlagen geführt.

50 Änderung des Hochschulgesetzes

Der Rechnungshof hat eine Stellungnahme nach § 102 LHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften abgegeben.

Mit der Änderung wurde unter anderem die Vorschrift im Hessischen Hochschulgesetz über den Wirtschafts- und Finanzausschuss des Hochschulrats der Goethe-Universität Frankfurt neu gefasst. Die Goethe-Universität ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts und wird weit überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert. Der Ausschuss ist zuständig für alle wesentlichen wirtschaftlichen Angelegenheiten der Universität und die Vergütungsvereinbarungen mit den hauptamtlichen Präsidiumsmitgliedern. Diese Vereinbarungen stehen nunmehr unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Vertreters des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst im Wirtschafts- und Finanzausschuss.

In seinen Bemerkungen 2014, Teil II, Nr. 34 hatte der Rechnungshof über einen starken Anstieg der Personalausgaben für die Präsidiumsmitglieder der Hochschulen berichtet und eine stärkere Einflussnahme des Landes empfohlen.

Der Rechnungshof begrüßt die neue Regelung.

51 Zusammenfassung der Landesbetriebe Hessisches Immobilienmanagement und Hessisches Baumanagement

Der Rechnungshof hat eine Stellungnahme nach § 102 Abs. 3 LHO zur geplanten Zusammenfassung der Landesbetriebe Hessisches Immobilienmanagement (HI) und Hessisches Baumanagement (HBM) abgegeben.

Hierin hat er beanstandet, dass die Organisationsstrukturen der beiden Landesbetriebe mit ihren insgesamt 2.100 Bediensteten nicht umfassend untersucht wurden.

Eine systematische Aufgabenkritik und eine darauf aufbauende Personalbedarfsberechnung hätte die Chance eröffnet, das Aufgabenportfolio zu verringern und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu erhöhen. Dies ist zu einem späteren Zeitpunkt sehr viel schwieriger möglich.

Des Weiteren hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass Geschäftsbereiche der Zentrale und die Zahl der Niederlassungen des neuen Landesbetriebes festgelegt wurden, ohne zuvor Aufgaben und dafür benötigtes Personal bestimmt zu haben.

Kritisch hat er die Absicht der Landesregierung bewertet, die unterschiedlichen IT-Strukturen parallel weiterzubetreiben. Der Rechnungshof hat ein detailliertes IT-Konzept für den neuen Landesbetrieb angemahnt, in dem alle technischen, organisatorischen, wirtschaftlichen und sicherheitsspezifischen Aspekte der IT betrachtet und bewertet werden.

Geplante Vereinfachungen beim sogenannten Mieter-Vermieter-Modell, das marktähnliche Bedingungen nachbildet, hat der Rechnungshof ausdrücklich befürwortet.

Das Ministerium der Finanzen hat die „eingeschränkte Überprüfung unstreitig bewährter Strukturen“ mit der Notwendigkeit einer kurzen Projektlaufzeit begründet. So habe man der Gefahr von Effizienzverlusten während des laufenden Geschäftsbetriebes begegnen wollen.

Die geforderte Vereinheitlichung der IT-Strukturen werde weiter verfolgt.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Aufgabenkritik eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung maßgeblich unterstützen kann. Er sieht die Gefahr, dass die für die Wirtschaftlichkeit der Zusammenfassung erforderlichen Optimierungspotenziale wegen des selbst gesetzten Zeitdrucks nicht erkannt werden.

52 Gründung der Stiftung Hessischer Tierschutz

Die im Jahr 2015 errichtete selbstständige, rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts wurde mit einem Stiftungskapital von 100.000 Euro ausgestattet. Sie hat gemäß ihrer Satzung den Zweck, den Tierschutz und die Tierschutzziele in Hessen zu fördern. Die mittelfristige Finanzplanung sieht Zuwendungen von jährlich 150.000 Euro vor, die für die Stiftungszwecke einzusetzen sind. Ihre operativen Kosten sollen aus Zuwendungen Dritter (Spenden, Zustiftungen) finanziert werden.

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme nach § 102 LHO darauf hingewiesen, dass die vor Stiftungserrichtung angefertigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wesentliche Aspekte nicht berücksichtigt. So fehlt beispielsweise eine Übersicht über die Anzahl der zuwendungsberechtigten Tierheime und es ist nicht ersichtlich, mit welchem Konzept die erwarteten Drittmittel erzielt werden sollen. Um die operativen Kosten der Stiftungslösung beim derzeitigen Zinsniveau zu erwirtschaften, wäre ein Stiftungsvermögen von mindestens 2,7 Mio. Euro notwendig.

Laut Satzung sollen insbesondere Projekte von Trägern von Tierheimen oder ähnlichen Einrichtungen gefördert werden, die sich in schwierigen Finanzsituationen befinden. Unterstützt werden kann auch die Verbreitung und Vertiefung des Tierschutzgedankens in der Gesellschaft. Maßnahmen, die zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehören, werden nicht gefördert. Einzelheiten zur Förderung regelt eine Richtlinie.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass einzelne in der Richtlinie beschriebene Maßnahmen keinen Projektcharakter haben und damit nicht förderfähig sind. Der in der Satzung verwendete Begriff „schwierige Finanzsituationen“ wird von der Förderrichtlinie nicht aufgegriffen. Ohne Konkretisierung besteht das Risiko, dass Fördermittel nicht an entsprechende Einrichtungen fließen oder die Fördermittel satzungswidrig nach anderen Kriterien verteilt werden. Nach der Satzung unterstützt die Stiftung keine Maßnahmen, die zu den Pflichtaufgaben der Landkreise und der Gemeinden gehören. Diese bedienen sich i. d. R. jedoch zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Tierheime. Hier sind entsprechende Abgrenzungen erforderlich.

Der Rechnungshof hat der Landesregierung empfohlen, eine Satzungsänderung zu prüfen oder die Förderrichtlinie zu ändern, um eine zweckentsprechende Mittelverwendung auf Basis der Satzung sicherzustellen.

53 Errichtung der Hessischen Lehrkräfteakademie und Abschaffung des Landesschulamts

Die zum 1. Januar 2013 errichtete Behörde „Landesschulamt und Lehrkräfteakademie“ (Landesschulamt) wurde mit dem Gesetz zur Neustrukturierung der hessischen Bildungsverwaltung vom 24. März 2015 aufgelöst. Stattdessen wurden zum 1. April 2015 die Hessische Lehrkräfteakademie in Frankfurt am Main errichtet und die Staatlichen Schulämter als untere Schulaufsichtsbehörden wieder unmittelbar an das Hessische Kultusministerium angebunden.²⁰⁹

Der Landtag führte zu den Gesetzentwürfen²¹⁰ eine Anhörung durch. In seiner Stellungnahme²¹¹ merkte der Rechnungshof an, dass er vor Errichtung des Landesschulamts auf die Verpflichtung hingewiesen hatte, bei finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO durchzuführen.²¹² Da auch die Auflösung des Landesschulamts eine finanzwirksame Maßnahme darstellt, empfahl er, auch für diese Strukturveränderung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah vor, dass durch Rechtsverordnung der Zusammenschluss von Staatlichen Schulämtern zu Kooperationsverbünden bestimmt werden kann. Der Rechnungshof merkte an, dass der Zusammenschluss zu Kooperationsverbünden eine weitere Möglichkeit bietet, die Aufgabenerledigung der Staatlichen Schulämter zu vereinheitlichen und effizienter zu gestalten. Allerdings regte er an zu prüfen, ob dem Ministerium stärkere Mitwirkungsrechte eingeräumt werden sollten, um Ausmaß und Intensität der regionalen Kooperation mitgestalten zu können.

²⁰⁹ Vgl. Artikel 1, § 1–3 des Gesetzes zur Neustrukturierung der hessischen Bildungsverwaltung vom 24. März 2015, GVBl. I S. 118.

²¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Landtagsdrucksache 19/502, und Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landtagsdrucksache 19/971.

²¹¹ Vgl. Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 16. Januar 2015, Ausschussvorlage KPA/19/11 – Teil 3, Nr. 18.

²¹² Vgl. Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Reform der Organisationsstruktur der Schulverwaltung (Schulverwaltungsorganisationsstrukturreformgesetz - SchVwOrgRG), Landtagsdrucksache 18/5545 vom 2. Juli 2012, Ausschussvorlage KPA/18/34 – Teil 6, Nr. 49.

Nach dem Gesetzentwurf sollten die Staatlichen Schulämter die regionale Lehrkräftefortbildung entsprechend den von der Hessischen Lehrkräfteakademie entwickelten Vorgaben gestalten. Der Rechnungshof hatte in früheren Prüfungen Planungsprobleme und Reibungsverluste bei der Wahrnehmung der Lehrerfortbildung durch unterschiedliche Stellen der Kultusverwaltung festgestellt und daher dem Gesetzgeber empfohlen, diese Aufgabe allein der für die Lehrerbildung zuständigen Stelle zuzuweisen. Er erklärte, an dieser Empfehlung festzuhalten und regte an, die regionale Lehrerfortbildung der für die Lehrerbildung zuständigen Lehrkräfteakademie zu übertragen.

Nach beiden Gesetzentwürfen sollten die Studienseminare Teil der neuen Behörde werden und diesbezügliche gesetzliche Regelungen unverändert bleiben. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nannte in seiner Begründung als eine von vier neuen Aufgaben der Lehrkräfteakademie die Förderung der horizontalen und vertikalen Kooperationen bei den Studienseminaren. Nach Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs waren an Standorten mit mehreren Studienseminaren die Abläufe gleicher organisatorischer und verwaltungsmäßiger Tätigkeiten so unterschiedlich ausgeprägt, dass eine gegenseitige Vertretung in fast allen Bereichen ausgeschlossen war. Daher äußerte der Rechnungshof Zweifel, dass mit den unveränderten Regelungen die Aufgabenwahrnehmung der Studienseminare verbessert werden kann.

Der Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen blieb in den vom Rechnungshof angesprochenen Punkten unverändert.

54 Einarbeitung der Standards staatlicher Doppik in das Kontierungshandbuch

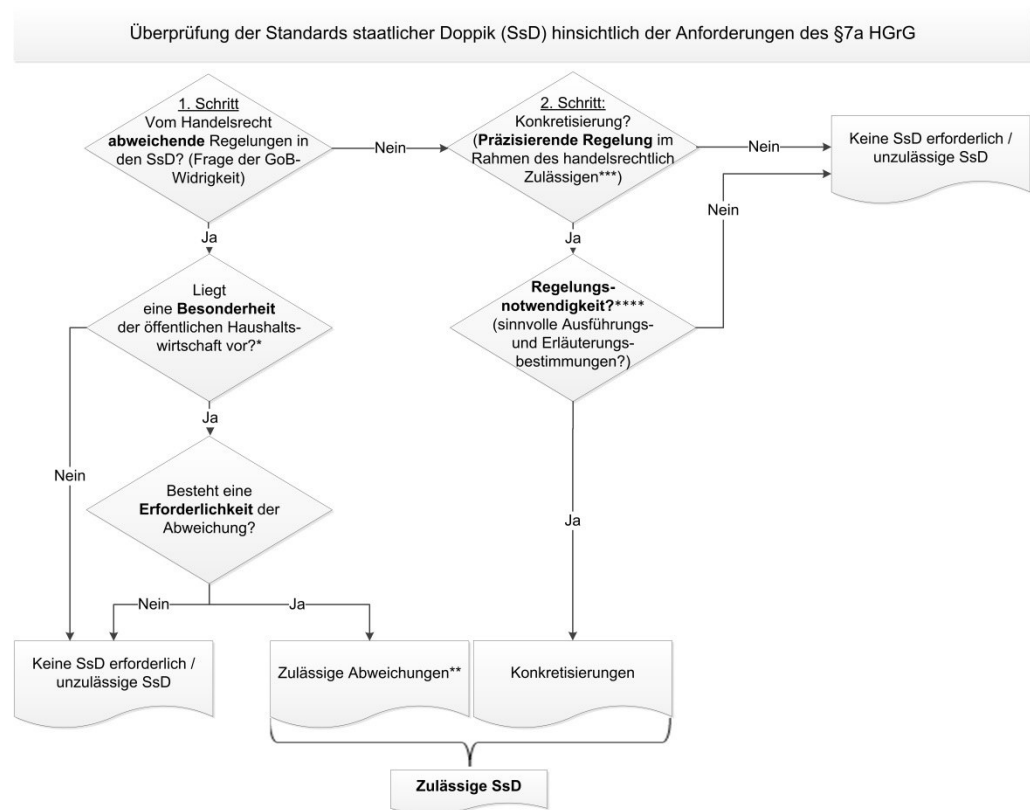
Das Ministerium der Finanzen legte im Dezember 2015 den Entwurf der aktualisierten Auflage des Kontierungshandbuches des Landes Hessen mit der Bitte um Erteilung des Einvernehmens vor. Das Kontierungshandbuch ist die Verwaltungsvorschrift, mit der die Standards staatlicher Doppik in Landesrecht überführt werden. Anlässlich der Vorlage des Kontierungshandbuchs überprüfte der Rechnungshof, wie Anpassungen an die Standards staatlicher Doppik vorgenommen wurden.

Die Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

Die wesentlichen Regelungen in den Standards staatlicher Doppik, die den Jahresabschluss betreffen, wurden in das Kontierungshandbuch eingearbeitet (z. B. Anpassung der unteren Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter). Darüber hinaus gibt es den Jahresabschluss betreffende Regelungen in den Standards staatlicher Doppik, deren Aufnahme in das Kontierungshandbuch sich noch nicht abschließend beurteilen lässt.

Regelungen in den Standards, die nicht den Anforderungen des § 7a Abs. 2 HGrG genügen (sog. unzulässige Standards), hat das Ministerium nicht in das Kontierungshandbuch aufgenommen. Im Wesentlichen handelt es sich um Bestimmungen, die nicht durch eine Besonderheit der öffentlichen Haushaltswirtschaft begründet sind; eine Abweichung vom Handelsrecht ist demnach gemäß Haushaltsgrundsätzegesetz unzulässig (z. B. Nichtpassivierung bestimmter Rückstellungen, fehlende Anhangangaben insbesondere zu den mittelbaren Pensionsverpflichtungen, Aktivierungsvoraussetzungen für geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse). Hervorzuheben ist, dass das Ministerium auf diese Regelungen hinweist und seine Entscheidung begründet. Auch wurden keine Bestimmungen übernommen, die nicht weiterführende Ausführungs- und Erläuterungsvorschriften darstellen.

Die Standards staatlicher Doppik wurden hinsichtlich der Anforderungen des § 7a HGrG anhand eines Schemas (Abbildung 54–1) geprüft:



Erläuterungen:

* Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft sind Geschäftsvorfälle, die im Sachverhalt jenen aus der Privatwirtschaft nicht vergleichbar sind (siehe Hinweise der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu den SsD vom 4. Mai 2010).

** Vom Handelsrecht abweichende Regelungen können trotzdem auf den Einzelfall bezogen konkretisierend sein.

*** Darunter fallen insbesondere Regelungen zur Einschränkung handelsrechtlicher Wahlrechte.

**** Es ist auch möglich, dass für erforderlich geachtete Regelungen noch nicht in der gegenwärtigen Fassung der Standards enthalten sind.

Abbildung 54–1: Überprüfung der Standards staatlicher Doppik (SSD) hinsichtlich der Anforderungen des § 7a HGrG

Die Übereinstimmung mit den Standards ergibt sich nicht in allen Fällen aus dem Kontierungshandbuch; teilweise ist ein Rückgriff auf Arbeitshilfen oder gesonderte Regelungen (z. B. zum Konzernabschluss) erforderlich.

Der Rechnungshof bewertet das Vorgehen des Ministeriums bei der Umsetzung der Standards staatlicher Doppik in Landesrecht positiv und hat sein Einvernehmen nach § 71a LHO erklärt.

**Teil IV –
Ergebnisse von Prüfungen aus
vergangenen Jahren**

Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

In diesem Teil wird über Maßnahmen berichtet, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Der Rechnungshof überprüft in diesem Zusammenhang insbesondere, ob die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllt werden. Nachfolgend sind einige ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

55 Prüfung „Regelungen zur Korruptionsprävention“

Bemerkungen 2014, Nr. 11 – Einzelplan 03

55.1 Sachverhalt

Im Jahr 2014 erließ das Ministerium des Innern und für Sport einen Erlass zur Prävention und Bekämpfung von Korruption. Da die Regelungen nur für den Geschäftsbereich des Ministeriums galten, war Hessen das einzige Land ohne landesweit geltende Regelungen. Als federführendem Ministerium empfahl der Rechnungshof, alle Landesbehörden in die Korruptionsprävention einzubeziehen.

Der Erlass beinhaltet insbesondere organisatorische und personelle Maßnahmen bei Korruptionsverdacht. So hat jede Dienststelle eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen, die unmittelbar der Dienststellenleitung zugeordnet ist.

Der Rechnungshof hielt es für bedenklich, wenn die Ansprechperson unmittelbar der Dienststellenleitung zugeordnet ist und ihre Aufgaben zur Korruptionsprävention nicht weisungsfrei wahrnehmen kann. Er empfahl, die Weisungsfreiheit rechtlich zu verankern.

Jedes mit häufigen Außenkontakten verbundene Arbeitsgebiet wird als besonders korruptionsgefährdet eingeordnet. Dies betrifft ganze Geschäftsbereiche, wie etwa den Polizeivollzugsdienst mit seinen rund 14.000 Beamten. Folge davon wäre die Rotation der Polizeivollzugsbeamten in einem fünfjährigen Turnus. Diese Verfahrensweise hielt der Rechnungshof für nicht praktikabel. Folglich empfahl er, sich an einer vergleichbaren Regelung des Bundes zu

orientieren. Danach müssen weitere Voraussetzungen vorliegen, um eine besondere Korruptionsgefährdung zu bejahen. Insbesondere müssen „bedeutende Vorteile“ erlangt werden können.

Der Erlass sieht vor, dem Thema Korruption in der Aus- und Fortbildung breiten Raum zu geben. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass alle Beschäftigten fortgebildet werden sollten und nicht nur die Beschäftigten und Dienst-vorgesetzten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Wie Demokratiekosten allgemein anerkannt werden, sind auch Kosten einer integren Verwaltung anzuerkennen.

Für die kommunalen Verwaltungen enthielt das „Amtliche Verzeichnis hessischer Verwaltungsvorschriften – Gültigkeitsverzeichnis – zum 31. Dezember 2012“ noch eine Regelung zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“. Das Gültigkeitsverzeichnis des Jahres 2014 wies hierzu keine Regelungen aus.

Der Rechnungshof bat sicherzustellen, dass auch für die kommunalen Verwaltungen eine Regelung zur Korruptionsvermeidung besteht.

Das Ministerium kündigte an, eine landesweite Regelung zur Korruptionsprävention „so schnell als möglich“ anzuregen. Die rechtliche Verankerung der Weisungsfreiheit der Ansprechperson solle geprüft werden. Es beabsichtigte, Regelungen zu besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten klarer zu fassen. Die Anregungen des Rechnungshofs, Bedienstete zu sensibilisieren und fortzubilden, nahm das Ministerium auf. Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ wurde zwischenzeitlich in Kraft gesetzt.

55.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat die Bemerkung in seiner 11. Sitzung am 16. September 2015 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat die Absicht des Ministeriums begrüßt, einen für die gesamte Landesverwaltung geltenden Erlass zu schaffen. Bloße Außenkontakte wie beispielsweise bei den Polizeivollzugsbeamten sollten nicht ausreichen, um eine besondere Korruptionsgefährdung zu bejahen.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat das Ministerium gebeten, einen Bericht über das Veranlasste bis zum 31. Dezember 2016 vorzulegen.

55.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die im Anschluss an seine Prüfung eingetretene Entwicklung. Sein besonderes Augenmerk wird er auf die Schaffung einer landesweit geltenden Regelung zur Korruptionsprävention legen.

56 Sicherstellung der Lehrverpflichtung an den Studienkollegs

Einzelplan 15

56.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof gab im Jahr 2013 eine Stellungnahme nach § 102 LHO zum Entwurf einer Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes ab.

Der Entwurf sah u. a. den Wegfall der bisherigen Regelung zum Umfang der Mindestvorlesungszeit von 36 Wochen an den vier Studienkollegs der Universitäten vor. Der Rechnungshof regte an, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass das notwendige Unterrichtsvolumen weiterhin erbracht wird.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst griff den Vorschlag auf und teilte mit, dass es die weiterhin bestehende Verpflichtung durch jährliche Abfragen bei den Universitäten überwachen werde (vgl. Bemerkungen 2013, Teil III, Nr. 1).

56.2 Weitere Entwicklung

Bei der Prüfung der Studienkollegs konnte der Rechnungshof feststellen, dass dem Ministerium im Jahr 2014 die festgesetzten Vorlesungs- und Unterrichtszeiten mitgeteilt wurden. Alle Studienkollegs bestätigten auf Anfrage, dass sich der Umfang der Vorlesungen weiterhin an der Regelung der bisherigen Lehrverpflichtungsverordnung orientiert.

56.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die Vorgehensweise des Ministeriums. Er befürwortet, die Daten auch künftig regelmäßig zu erheben.

57 Prüfung von Zuwendungen für Haltestellen

Prüfungsmitteilung an das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 10. Juni 2015 – Einzelplan 17.

57.1 Sachverhalt

Im Jahr 2014 prüfte der Rechnungshof Zuwendungen für den Bau von Haltestellen.

Hierbei stellte er unter anderem fest, dass teilweise Geschäftsführer lokaler Nahverkehrsgesellschaften oder Bürgermeister kommunaler Zuwendungsempfänger die Eröffnungstermine für die nach öffentlicher Ausschreibung eingegangenen Angebote leiteten. Anschließend beauftragten sie die ausgewählten Unternehmen. Der Auftragswert der betroffenen Vergaben belief sich auf rund 6,0 Mio. Euro, die Zuwendungen hierfür betrugen rund 4,7 Mio. Euro.

Die Verfahrensweise beim Eröffnungstermin ist im „Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau“ und im „Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Lieferungen und Leistungen im Straßen- und Brückenbau“ geregelt. Danach soll der Verhandlungsleiter nicht mit der Aufstellung der Vergabeunterlagen und der Weiterbehandlung der Angebote befasst sein, um Manipulationsmöglichkeiten zu vermindern. Den Zuwendungsempfängern wurde die Beachtung dieser Regelungen in den Zuwendungsbescheiden auferlegt.

Da die Vorgaben nicht beachtet wurden, empfahl der Rechnungshof, die Zuwendungen gemäß Nr. 8.2.4 VV zu § 44 LHO um einen angemessenen Betrag zu kürzen.

57.2 Weitere Entwicklung

Das Ministerium teilte zwischenzeitlich mit, die Zuwendungen in den beanstandeten Fällen um 5 Prozent zu kürzen.

57.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium beabsichtigt, die Zuwendungen zu kürzen. Die personelle Trennung der Verhandlungsleitung des Eröffnungstermins von der vor- und nachgelagerten Bearbeitung des Vergabe-

verfahrens leistet einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention. Durch eine konsequente Sanktionierung von Verletzungen korruptionsvermeidender Verfahrensvorschriften sollen die Zuwendungsempfänger zu deren Einhaltung angehalten werden.

Wenn das Ministerium die Kürzungen gegenüber den Zuwendungsempfängern wie angekündigt durchsetzt, werden rund 235.000 Euro für andere Zuwendungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 26. November 2015

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 2014 ohne Beanstandung abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, reading "Walter Wallmann".

Dr. Walter Wallmann

Anhang

Beratungstätigkeit, gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Außerdem berichtet der Rechnungshof der Landesregierung und dem Hauptausschuss des hessischen Landtages über wesentliche Ergebnisse von Prüfungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Prüfungen im Rundfunkbereich

Aufgaben

Außerhalb der Prüfungen nach der Landeshaushaltsordnung prüft der Rechnungshof auch

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Hessischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, sowie
- die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Hessische Rundfunk unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfung durch den Rechnungshof vorsieht.

Grundlage für diese Prüfungen sind der Rundfunkstaatsvertrag und das Gesetz über den Hessischen Rundfunk.

Der Rechnungshof wertet zudem die Prüfung des Jahresabschlussprüfers bei Mehrheitsbeteiligungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF, des Deutschlandradios oder bei Gesellschaften, bei denen ein Prüfungsrecht der zuständigen Rechnungshöfe besteht, bezüglich der Einhaltung der staatsvertraglichen Vorgaben für kommerzielle Aktivitäten (Marktkonformität) aus. Er kann in jedem Einzelfall selbst Prüfmaßnahmen bei den betreffenden Beteiligungsunternehmen ergreifen. Kommerzielle Tätigkeiten sind Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden. Diese Tätigkeiten dürfen nur unter Marktbedingungen erbracht werden. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio haben sich bei den Beziehungen zu ihren kommerziell tätigen Tochterunternehmen marktkonform zu

verhalten und die entsprechenden Bedingungen, wie bei einer kommerziellen Tätigkeit, auch ihnen gegenüber einzuhalten.

Sind mehrere Rechnungshöfe für die Prüfung zuständig, können sie die Prüfung einem dieser Rechnungshöfe übertragen.

Der Rechnungshof teilt das Ergebnis seiner Prüfungen dem Intendanten und den Beteiligungsunternehmen mit. Über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet er mit der Stellungnahme des Intendanten die Aufsichtsgremien des Hessischen Rundfunks, die Landesregierung, den Hauptausschuss des Hessischen Landtags und die unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Bei der Unterrichtung über die Ergebnisse der Prüfungen hat der Rechnungshof darauf zu achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der geprüften Unternehmen nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden.

Über festgestellte Verstöße gegen die Bestimmungen zur Marktkonformität unterrichtet der Rechnungshof die Hessische Staatskanzlei.

Prüfungen

- **Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Hessischen Rundfunks im Bereich der Altersversorgung**

Der Rechnungshof hat die Finanzbedarfsanmeldung des Hessischen Rundfunks für den Zeitraum 2017 bis 2020 zum Anlass genommen, die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung näher zu betrachten.

Die Netto-Altersversorgungsaufwendungen stellen mit derzeit mehr als einem Fünftel der auf ihn entfallenden Rundfunkbeiträge einen wesentlichen Aufwandsposten dar. In der Bilanz zum 31. Dezember 2014 beläuft sich der Barwert der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen für die betriebliche Altersversorgung auf 834 Mio. Euro.

Die hohen Belastungen rühren überwiegend aus einem früheren betrieblichen Versorgungssystem her, das zwar inzwischen durch weniger belastende Regelungen ersetzt wurde, aber noch viele Jahre nachwirken wird. Der Rechnungshof hat empfohlen, auch bei diesen alten Versorgungszusagen darauf hinzuwirken, dass die jährlichen Steigerungen der Betriebsrenten begrenzt

werden. Für künftige tarifvertragliche Regelungen hat er geraten, auf ein weniger belastendes System umzusteigen, wie es der Mitteldeutsche Rundfunk bereits praktiziert.

- **Auswertung von Jahresabschlussprüfungen des Hessischen Rundfunks und seiner Beteiligungsunternehmen**

Die Prüfungen der Abschlussprüfer haben zu keinen Feststellungen geführt, die Anlass zu Zweifeln an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geben könnten. Nach Einschätzung der Abschlussprüfer entsprechen die Jahresabschlüsse den gesetzlichen Vorschriften und vermitteln unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Der Rechnungshof hat die Berichte der Abschlussprüfer ausgewertet. Anlass für zusätzliche Prüfungen des Rechnungshofs gab es nicht.

- **Auswertung von Ergebnissen der Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten**

Die Jahresabschlussprüfer haben bei ihren Prüfungen auch die Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsunternehmen des Hessischen Rundfunks untersucht und dabei keine Verstöße gegen marktkonformes Verhalten festgestellt.

Der Rechnungshof hat die von den Abschlussprüfern getroffenen Ergebnisse der Prüfung der Marktkonformität ausgewertet. Eigene Prüfungen des Rechnungshofs waren nicht notwendig.

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 der Haushaltsrechnung 2014 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Artikel 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 21. April 2016


Dr. Wallmann


Dr. Cuny


Doetschmann


Dr. Nowak


Dr. Breidert


Brillmann


Balk


Dr. Keilmann

