



# Hessischer Rechnungshof

---

## **Bemerkungen 2010** zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

---

Dieser Bericht ist erhältlich bei:  
Hessischer Rechnungshof  
Büro der Leitung und Presse  
Eschollbrücker Straße 27  
64295 Darmstadt  
Tel.: (0 61 51) 3 81- 1 66  
Fax: (0 61 51) 3 81- 2 46  
E-Mail: [pressestelle@rechnungshof.hessen.de](mailto:pressestelle@rechnungshof.hessen.de)  
Internet: [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)

---

Druck: betz-druck GmbH, Röntgenstr. 30  
64291 Darmstadt

# **Bemerkungen 2010**

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur  
Haushaltsrechnung 2009)

Darmstadt, den 11. April 2011



## Vorwort

Der Bericht enthält die vom Kollegium des Hessischen Rechnungshofs verabschiedeten Bemerkungen 2010. Damit kommt der Rechnungshof seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren.

Das Berichtsjahr 2009 war beeinflusst von der größten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie und die eingeleiteten Konjunkturmaßnahmen haben sich in den Haushalten von Bund und Ländern spürbar niedergeschlagen. Die Nettokreditaufnahme und die Verschuldung des Landes Hessen haben neue Höchstwerte erreicht. Der erste Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2009, der von Wirtschaftsprüfern testiert und vom Rechnungshof festgestellt wurde, macht diese Entwicklung transparent. Mit einem Anstieg von rund 7 Mrd. Euro gegenüber der Eröffnungsbilanz weist der Gesamtabschluss einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 65 Mrd. Euro aus.

Vor dem Hintergrund der steigenden Staatsverschuldung hat sich die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler in einer Volksabstimmung am 27. März 2011 für die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Hessische Verfassung ausgesprochen. Trotz der aktuellen konjunkturellen Erholung wird das damit verbundene Ziel, ab dem Jahr 2020 Haushalte grundsätzlich ohne Nettoneuverschuldung aufzustellen, nur zu erreichen sein, wenn die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung verstärkt werden. Dabei können die Empfehlungen und Hinweise des Rechnungshofs in seinen Bemerkungen eine wichtige Unterstützung darstellen.

Neben einer Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Landeshaushalts (Teil I) enthalten die Bemerkungen weitere Einzelbeiträge, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind (Teil II und Teil III). Die zahlreichen Beiträge in Teil III zeigen, dass finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs schon während laufender Prüfungsverfahren umgesetzt werden. In Teil IV wird über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen an den Landtag und die Landesregierung informiert. Die zahlreichen Beiträge zeigen die Funktion des Rechnungshofs als Berater von Parlament und Regierung.

Darmstadt, im April 2011

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser  
Präsident des Hessischen Rechnungshofs



## **Inhaltsverzeichnis**

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	11
Kurzfassungen aller Beiträge . . . . .	13
0 Vorbemerkung . . . . .	37

## **Teil I Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2009 . . . . .	45
2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen . . . . .	65
3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2009 . . . . .	83
4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2009 . . . . .	103
5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich . . . . .	121
6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes . . . . .	141
7 Die Entwicklung des Landesvermögens . . . . .	175
8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2009 . . . . .	191

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

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

9 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung . . . . .	219
---	-----

---

**Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)**

10 Pilotprojekt „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ . . . . . 235

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

11 Zuwendungen zur Erschließung neuer Gewerbegebiete . . . . . 239

**Hessisches Sozialministerium**

12 Staatliche Kontrolle in der Sozialversicherung . . . . . 247

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

13 Sanierung von gewerblichen Altlasten . . . . . 257

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

14 Zinsverluste der Johann Wolfgang Goethe-Universität . . . . . 265

**Staatliche Hochbaumaßnahmen (Epl. 18)**

15 Errichtung eines Besucher- und Informationszentrums an der Grube Messel . . . . . 269

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

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

16 Verwertung von Altwaffen . . . . . 281



17 Sonderurlaub bzw. Dienstbefreiung bei hessischen Polizeibehörden . . . . .	283
---	-----

**Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)**

18 Pädagogische Tage . . . . .	287
19 IT-Akademie Berufliche Bildung . . . . .	291

**Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 03 und 06)**

20 Organisation und Wirtschaftlichkeit des Projektmanagements in der hessischen Landesverwaltung . . . . .	295
--	-----

**Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)**

21 Mittelzuweisungen an den Landessportbund Hessen nach dem Glücksspielgesetz . . . . .	301
22 Zentrale Beschaffungsstelle beim Hessischen Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung . . . . .	305

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

23 Verwaltung von Kreisstraßen . . . . .	309
--	-----

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

24 Systemprüfung des automatisierten Verfahrens Naturschutzregister Hessen . . . . .	319
--	-----

25	Verwendung von Fördermitteln für Projekte des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor . . . . .	325
----	--	-----

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

26	Nebentätigkeiten der Bediensteten an hessischen Hochschulen . . . . .	331
----	---	-----

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

27	Steuerliche Behandlung von Verlusten bei Kommanditisten . . . . .	335
----	---	-----

28	Behandlung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte . . . . .	341
----	---	-----

## **Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung**

1	Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Schuldenbremse . . . . .	349
---	---	-----

2	Stellungnahme nach § 103 LHO zur standardisierten Risikoanalyse im Rahmen des SAP IKS-Projektes . . . . .	350
---	---	-----

3	Stellungnahme nach § 103 LHO zum Projektmanagement-Handbuch für IT-Projekte des Landes Hessen . . . . .	352
---	---	-----

4	Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO über die vergleichende Prüfung der Lehreinheiten Erziehungswissenschaft an den hessischen Universitäten vom 12. Oktober 2009 . . . . .	352
---	---	-----

5	Stellungnahme nach § 103 LHO zur Neufassung der Richtlinien für die forstliche Förderung . . . . .	353
---	--	-----

6	Stellungnahme nach § 102 LHO vom 23. November 2010 zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von	
---	--	--

Investitionen in der Binnenfischerei und Aquakultur sowie Fischereiwirtschaft in Hessen . . . . .	354
7 Beratung gemäß § 88 LHO in Verbindung mit § 102 LHO zum Erlass einer Dienstanweisung im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen der „Ländlichen Entwicklung“ . . .	354
8 Stellungnahme nach § 103 LHO zum Entwurf der Fördergrundsätze für Zuwendungen zur „Weiterführung der Vereinsarbeit“ .	355
9 Stellungnahme nach § 102 LHO zu einem Entwurf der Fördergrundsätze für ein „Arbeitsmarktbudget“ und ein „Ausbildungsbudget“ . . . . .	356
10 Stellungnahme nach § 102 LHO zu einem Entwurf der Richtlinie zur Förderung der Umsetzung der Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder sowie zur Förderung des beschleunigten und qualitätsvollen Ausbaus von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren (U3-Neuplatzbonus)	357

## **Anlage zu den Bemerkungen 2010**

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung . . .	359
--	-----



---

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
a. o.	außerordentlich
Außenanl.	Außenanlage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
e. G.	eingetragene Genossenschaft
e. V.	eingetragener Verein
EBP	SAP-Beschaffungsmodul „Enterprise Buyer Professional“
Epl.	Einzelplan
ES-Bau	Entscheidungsunterlage-Bau
ES-Gerät	Entscheidungsunterlage-Gerät
ESTG	Einkommensteuergesetz
f. / ff.	folgende [Seite]
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FENA	Servicestelle für Forsteinrichtung und Naturschutz des Landesbetriebs HESSEN-FORST
GABau	Geschäftsanweisung Bau
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
Grp.	Gruppe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HAA	Hauptausschuss
HBG	Hessische Beamtengesetz
hbm	Hessische Baumanagement
HCC	Hessisches Competence Center
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHA	Haushaltsausschuss
HLPUG	Hessisches Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen
HMUELV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HNF	Hauptnutzfläche

---

Hrsg.	Herausgeber
HSVV	Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung
HUrIVO	Hessische Urlaubsverordnung
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
ITF	Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes
jew.	jeweils
JLU	Justus-Liebig-Universität Gießen
Kap.	Kapitel
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KG	Kommanditgesellschaft
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KVH	Kassenärztlichen Vereinigung Hessen
KWG	Kreditwesengesetz
LFA	Länderfinanzausgleich
lfd.	laufend
LHL	Landesbetrieb Hessisches Landeslabor
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
m	Meter
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NAH	Naturschutzakademie Hessen
NATUREG	Naturschutzregister Hessen (IT-Verfahren)
n. F.	
NIRS	Anwendung der Nahen Infrarotspektroskopie
o. g.	oben genannte
OGr.	Obergruppe
PPP	Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft)
s. o.	siehe oben
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte(n)
u. a.	unter anderem
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
v. H.	vom Hundert
VDLUFA	Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VTB	Veranlagungsteilbezirke
VV	Verwaltungsvorschriften
z. B.	zum Beispiel

## **Kurzfassungen aller Beiträge**





## Kurzfassungen aller Beiträge

### Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

#### 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2009

*Für das Haushaltsjahr 2009 galten zunächst die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung, die durch das sog. Vorschaltgesetz 2009 ergänzt wurden. Das rückwirkend in Kraft getretene Haushaltsgesetz 2009 wurde am 29. Juni 2009 verkündet.*

*Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2009 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,2 v. H. auf jeweils rund 27 647 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug blieben die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 930 Mio. Euro unter dem Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten rund 26 717 Mio. Euro.*

*Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 76 Mio. Euro auf 454 Mio. Euro. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben verminderten sich deutlich und erreichten mit 28 Mio. Euro (– 369 Mio. Euro) den niedrigsten Zehnjahreswert.*

*Die Verpflichtungsermächtigungen lagen mit 2 813 Mio. Euro deutlich über dem Vorjahreswert (2 271 Mio. Euro). Davon wurden im Jahr 2009 rund 47 v. H. in Anspruch genommen. Die Transparenz der Rechnungslegung könnte z. B. durch Angaben über die im Haushaltsjahr eingegangenen Zahlungsverpflichtungen aus langfristigen Verträgen und über die aus Vorjahren resultierenden Zahlungsverpflichtungen verbessert werden.*

*Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung stichprobenweise geprüft und festgestellt (Artikel 144 Satz 1 Hessische Verfassung).*

*(Volltext ab Seite 45)*

---

## 2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

*Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes verschlechterte sich im Jahr 2009 deutlich. Das Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 2 595 Mio. Euro stieg um 182 v. H. gegenüber dem Vorjahreswert. Es lag um 312 Mio. Euro bzw. rund 11 v. H. unter dem Ansatz des Haushaltsplans. Die Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes hatten mit 27,2 Mio. Euro kaum Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit 2009 im kamerale Abschluss.*

*Die bereinigten Einnahmen gingen – überwiegend aufgrund niedrigerer Steuereinnahmen (– 2 061 Mio. Euro) – auf 18 188 Mio. Euro zurück. Die bereinigten Einnahmen konnten nicht die schwach rückläufigen bereinigten Ausgaben (– 105,5 Mio. Euro) in Höhe von 20 782 Mio. Euro decken. Deren Rückgang ist der Saldo gegenläufiger Entwicklungen: Während sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 796 Mio. Euro ermäßigten, erhöhten sich die Personalausgaben um 327 Mio. Euro (5 v. H.), die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunalen Finanzausgleich) um 208 Mio. Euro (17 v. H.), die Übertragungsausgaben um 160 Mio. Euro (4 v. H.) und die Sachausgaben um 26 Mio. Euro (2 v. H.).*

*Auch die Strukturdaten zeigen die im Jahr 2009 schlechtere finanzwirtschaftliche Lage. Nachteilig veränderten sich insbesondere die Kreditfinanzierungsquote und die Steuerdeckungsquote. Allein die gegenüber dem Vorjahr um 1,3 v. H. niedrigeren Zinsausgaben führten zu einer günstigeren Zinsausgabenquote von 7,1 v. H.*

*(Volltext ab Seite 65)*

## 3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2009

*Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme betragen 26 717 Mio. Euro. Der größte Teil davon (55 v. H.) entfiel auf Steuern. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 2 059 Mio. Euro (– 12 v. H.) auf 14 774 Mio. Euro ab. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzaus-*

*gleich verblieben dem Land im Jahr 2009 mit 12 937 Mio. Euro um 9 v. H. niedrigere Steuereinnahmen (– 1 263 Mio. Euro) als im Jahr 2008.*

*Die Steuereinnahmen setzten sich zu 90 v. H. (13 294 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern – einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – und zu 10 v. H. (1 480 Mio. Euro) aus Landessteuern zusammen.*

*Die Eigenen Einnahmen sanken von 1 199 Mio. Euro um 162 Mio. Euro (– 13 v. H.) auf 1 037 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen um 311 Mio. Euro (22 v. H.) auf 1 706 Mio. Euro. Davon trug der Bund 494 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 238 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).*

*Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 624 Mio. Euro. Der Bund zahlte an das Land 117 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen und 70 Mio. Euro zur Förderung von Ganztagschulen. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 122 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.*

*(Volltext ab Seite 83)*

#### **4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2009**

*Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 26 717 Mio. Euro (Vorjahr: 27 247 Mio. Euro). Dabei entfielen 7 593 Mio. Euro auf Personalausgaben, 4 000 Mio. Euro auf Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), 1 837 Mio. Euro auf den Länderfinanzausgleich und 2 015 Mio. Euro auf Investitionsausgaben.*

*Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um knapp 5 v. H und erhöhten sich auf 1 426 Euro je Einwohner. Die Personalausgabenquote blieb mit 45,6 v. H. nahezu unverändert. Die Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), die insbesondere auf die Bereiche Bildung, Soziale Sicherung und Verkehrswesen entfielen, nahmen gegenüber dem Vorjahr um 160 Mio. Euro oder um 4 v. H. zu. Während*

---

*die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 796 Mio. Euro (– 30 v. H.) sanken, blieben die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich mit 3 272 Mio. Euro praktisch auf Vorjahresniveau.*

*Die Investitionsausgabenquote stieg von 10,7 v. H. auf 11,5 v. H. Sie blieb niedriger als nach dem Ansatz im Haushaltsplan vorgesehen (13,4 v. H.). Die mittels der Konjunkturprogramme für das Jahr 2009 geplante deutliche Erhöhung der Investitionsausgaben (um 32 v. H.) wurde mit einer Steigerung um 11 v. H. nicht erreicht. Von den Investitionsausgaben entfielen 574 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 606 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen und 835 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen erhöhten sich – auch infolge der Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes – die Investitionen in den Straßen- und Brückenbau von 168 Mio. Euro im Vorjahr auf 239 Mio. Euro. In Universitäten und Hochschulen wurden 140 Mio. Euro (Vorjahr: 164 Mio. Euro) und in Universitätskliniken 32 Mio. Euro (Vorjahr: 24 Mio. Euro) investiert.*

*(Volltext ab Seite 103)*

## **5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich**

*Im Jahr 2009 zahlte das Land rund 1 837 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungsverpflichtungen um 796 Mio. Euro, ein Rückgang von 30 v. H. Das Land war absolut der zweitgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.*

*Wie in den Vorjahren war Hessen das finanzstärkste Bundesland vor Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg. Nach den horizontalen Ausgleichszahlungen unter den Ländern blieb Hessen auf dem ersten Rang. Nach den zusätzlichen vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes belegte das Land erneut Rang sieben.*

*Für den Kommunalen Finanzausgleich sah der Haushaltsplan 2009 eine Steuerverbundmasse von rund 3 032 Mio. Euro vor. Der Ist-Betrag von 2 896 Mio. Euro lag um 136 Mio. Euro niedriger. Diese Schlussabrechnung 2009 führt im Haushaltsplan 2011 zum entsprechenden Abzug von der Steuerverbundmasse. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2001 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 24,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich.*

*(Volltext ab Seite 121)*

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

*Im Haushaltsjahr 2009 erhöhte sich die Nettokreditaufnahme um 1 799 Mio. Euro auf 2 694 Mio. Euro. Der im Haushaltsplan 2009 veranschlagte Betrag von 2 917 Mio. Euro wurde um nahezu 224 Mio. Euro unterschritten. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 1 303 Mio. Euro und die enge Kreditobergrenze um 1 766 Mio. Euro überschritten. Die Landesregierung begründete diese Überschreitung für das Haushaltsjahr 2009 mit der ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In nachfolgenden Haushaltsjahren mit einer verbesserten wirtschaftlichen Lage wird eine Überschreitung der Kreditobergrenze unter Berufung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung für einen außerordentlichen Bedarf mit einer erhöhten Darlegungslast verbunden sein.*

*Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2009 um 2 444 Mio. Euro auf 37 633 Mio. Euro. Hessen hat nach Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg mit 5 608 Euro (Vorjahr: 5 141 Euro) unverändert die viertniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Diese liegt erstmals über dem Durchschnitt der Flächenländer (5 475 Euro).*

*Nach der Beschlussfassung des Landtags und einer Volksabstimmung wurde in die Hessische Verfassung (Artikel 141, 161 HV) eine ab dem Haushaltsjahr 2020 geltende Schuldenbremse nach dem Vorbild des Artikels 109 Grundgesetz aufgenommen. Die bisherige Regelung in Artikel 141 HV gilt noch*

*für einen Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2019. Der Abbau des bestehenden Defizits hat im Haushaltsjahr 2011 zu beginnen. Einzelheiten sind noch in einem Ausführungsgesetz zu regeln.*

*Um im Haushaltsjahr 2020 einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten zu erreichen, hält der Rechnungshof die Festlegung eines Konsolidierungspfads mit stringenten Abbausritten unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze für erforderlich.*

*(Volltext ab Seite 141)*

## **7 Die Entwicklung des Landesvermögens**

*Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren verringerte sich zum 31. Dezember 2009 um 32 Mio. Euro auf 2 110 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war, dass die Investitionsbank Hessen in die Wirtschafts- und Infrastrukturbank überführt und sie sodann aus dem Berichtskreis des Bestandsnachweises herausgenommen wurde. Entsprechend verringerte sich der Nennbetrag der Beteiligungen auf 575 Mio. Euro. Die größte Landesbeteiligung war erneut mit einem Nennwert von rund 290 Mio. Euro die Fraport AG. Bestandsnachweis und Beteiligungsverzeichnis könnten zu einem vollständigen, einheitlichen Dokument verschmolzen werden.*

*Das Liegenschaftsvermögen des Landes, der Hochschulen, der Landesbetriebe und seiner Sondervermögen nahm gegenüber dem Vorjahr um 9 Mio. m<sup>2</sup> auf 3 610 Mio. m<sup>2</sup> zu. Die nach der LHO vorgelegten Vermögensnachweise bleiben in ihrem Informationsgehalt hinter den Angaben, die durch die doppische Vermögensrechnung vorliegen, an Aussagekraft zurück.*

*Die Haushaltsrechnung enthielt noch im Jahr 2006 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Anders als das ebenfalls seit dem Jahr 2007 von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank verwaltete Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ fehlt auch im*

*Jahr 2009 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ in der Haushaltsrechnung.*

*(Volltext ab Seite 175)*

## **8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2009**

*Die Landesregierung stellte am 2. November 2010 den nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten, durch Wirtschaftsprüfer testierten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2009 vor. Im Vergleich mit der Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 haben sich die Einschränkungsgründe in Testat und Feststellung von vier auf einen verringert. Die verbliebene Einschränkung bezog sich auf die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunstgegenstände.*

*Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss beläuft sich auf 100 443 Mio. Euro gegenüber 88 502 Mio. Euro in der Gesamteröffnungsbilanz. Infolge des Jahresergebnisses von – 6 991 Mio. Euro erhöhte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag von 57 879 Mio. Euro auf 64 870 Mio. Euro zum Abschlussstichtag. Maßgebliche Belastungen des Jahresergebnisses resultierten aus den Konjunkturprogrammen (1 033 Mio. Euro), der verbesserten Erfassung der Steuersachverhalte (2 645 Mio. Euro) sowie der Entwicklung der Pensionsrückstellungen (3 677 Mio. Euro).*

*Die (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden wurden in elf von dreizehn Fällen uneingeschränkt testiert und festgestellt.*

*Der Rechnungshof begrüßt die mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vorgesehene Anpassung des Haushaltsrechts an das neue Rechnungswesen mit der Einführung eines „doppischen Produkthaushalts“ und der gesetzlichen Normierung des Gesamtabschlusses. Hinsichtlich der von einem Bund-Länder-Gremium erarbeiteten Standards staatlicher Doppik sieht der Rechnungshof in Einzelpunkten noch Überarbeitungsbedarf.*

*(Volltext ab Seite 191)*

---

## Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

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

#### 9 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung

*Das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung beschafft zentral polizeispezifische Waren und Dienstleistungen und führt Beschaffungen aufgrund abgestimmter Beschaffungskataloge durch. Die geprüften Vergabeverfahren waren überwiegend mangelhaft dokumentiert und nicht nachvollziehbar. Nur etwa die Hälfte der vergebenen Aufträge war polizeispezifisch. Die Inventurunterlagen waren zumeist unvollständig, häufig nicht ordnungsgemäß unterschrieben und nicht prüfbar. Zwei Großraumfahrzeuge wurden als Muster für mobile Büros für die Polizei ausgebaut. Wegen mangelhafter Projektsteuerung stiegen die Kosten um über 50 v. H. des Auftragswertes. Der Bestand an dienstlichen Kraftfahrzeugen und Mobiltelefonen ist überhöht. Zur Vernichtung abgegebene Schusswaffen und Munition wurden vorübergehend nicht entsprechend den Vorschriften gelagert.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, die Mängel der Ordnungsmäßigkeit der Beschaffung und der Vergabepaxis seien zum Teil bereits behoben bzw. würden noch behoben werden.*

*Hinsichtlich des Ausbaus der Großraumfahrzeuge erklärte das Ministerium, dass die entstandenen Mehrkosten durch zusätzliche Ausbauvorschläge von Experten der Polizei entstanden seien und somit nicht dem Auftragnehmer hätten angelastet werden können. Durch wöchentliches Controlling werde künftig sichergestellt, dass sich derartige Mängel nicht wiederholten. Der Bestand der Dienstfahrzeuge sei inzwischen um sieben Fahrzeuge abgebaut worden; er würde bei Auslaufen bestehender Verträge weiter angepasst. Auch der Bestand an Mobiltelefonen und SIM-Karten sei inzwischen angepasst und optimiert worden. Der Einsatz erfolge künftig restriktiv.*



*Die festgestellten Mängel stellen nach Ansicht des Ministeriums keine hinreichende Grundlage dafür dar, die teilweise Ausgliederung des Aufgabebereichs Beschaffung aus dem Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung oder gar dessen Auflösung zu verfolgen.*

*Der Rechnungshof erwartet, dass die von ihm aufgezeigten Mängel zeitnah beseitigt werden. Er hält seine Empfehlung aufrecht, zu prüfen, ob und ggf. mit welchen Zuständigkeiten das Präsidium beibehalten werden soll.*

*(Volltext ab Seite 219)*

## **Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)**

### **10 Pilotprojekt „Betriebliches Gesundheitsmanagement“**

*Das Ministerium der Finanzen begann im Jahr 2004 ein Pilotprojekt „Betriebliches Gesundheitsmanagement“. Ziel des Projektes war es, die Gesundheitssituation der Beschäftigten zu verbessern. Es wurde ohne abschließende Mitarbeiterbefragung und Wirksamkeitskontrolle im Jahr 2007 vorzeitig beendet. Dennoch wurden seit dem Jahr 2008 bei den Dienststellen des Ministeriums gesundheitsfördernde Maßnahmen eingeführt.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, die geplante Mitarbeiterbefragung durchzuführen, die Wirkungen bereits eingeführter gesundheitsfördernder Maßnahmen festzustellen und diese in ein ressortspezifisches Personalentwicklungskonzept einzubeziehen.*

*Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dem Gesundheitsmanagement werde durch vielseitige, einem ganzheitlichen Ansatz folgende Aktivitäten ein hoher Stellenwert beigemessen. Es ist auf die Empfehlung, alle gesundheitsfördernden Maßnahmen in einem ressortspezifischen Personalentwicklungskonzept zu verankern, nicht eingegangen. Der Rechnungshof hält dies jedoch weiterhin für notwendig, um ein ganzheitliches Gesundheitsmanagement zu entwickeln und nachhaltig zu gewährleisten.*

*(Volltext ab Seite 235)*

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

### **11 Zuwendungen zur Erschließung neuer Gewerbegebiete**

*Das Land gewährt Kommunen Zuwendungen zur Erschließung neuer Gewerbegebiete. Der Rechnungshof hat die Förderung von vier Erschließungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt 8,3 Mio. Euro geprüft. Die Investitionen führten auch mehrere Jahre nach Bereitstellung der Flächen nur zu einer Neuansiedlung. Er hat Verstöße gegen die Richtlinien des Landes zur Förderung der regionalen Entwicklung sowie gegen das Vergaberecht festgestellt.*

*Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Förderung grundsätzlich zu überdenken, zumindest die Anträge sorgfältiger auf Vermarktungschancen zu prüfen. Im Fall des Vergabeverstoßes sollten die Zuwendungen gekürzt werden.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde künftig bei der Antragstellung die Vermarktungschancen kritischer prüfen. Verstöße gegen die Richtlinien und das Vergaberecht sehe es nicht. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass gegen die Förderrichtlinien und das Vergaberecht verstoßen wurde.*

*(Volltext ab Seite 239)*

## Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

### 12 Staatliche Kontrolle in der Sozialversicherung

*Die Kassenärztliche Vereinigung Hessen gewährt ihren Mitarbeitern ungeachtet wiederholter Kritik durch Prüfungseinrichtungen überhöhte Zulagen und sonstige geldwerte Leistungen. Deren Volumen ist binnen vier Jahren von rund 1,3 Mio. auf knapp 2 Mio. Euro angestiegen. Die vom Sozialministerium begleiteten Organisationsreformen führten bis zum Ende des Prüfungszeitraumes nicht zur angestrebten Reduzierung der Personalausgaben. Die Jahresrechnungen der landesunmittelbaren Kranken- und Pflegekassen wurden von verschiedenen Prüfungseinrichtungen und nicht nach einheitlichen Maßstäben geprüft. Den Aufsichtsbehörden war nur teilweise bekannt, ob und in welchem Umfang die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger ein Benchmarking durchführen. Rationalisierungspotenziale blieben ungenutzt.*

*Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Aufsicht über die Kassenärztliche Vereinigung wirksamer wahrzunehmen. Die Jahresrechnungen der landesunmittelbaren Kranken- und Pflegekassen sollten nach einheitlichen Standards von einer Prüfungseinrichtung des Landes geprüft werden. Die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger sollten verstärkt ihre Prozesse und Leistungen systematisch vergleichen und den Aufsichtsbehörden darüber berichten.*

*Das Ministerium hat ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen die Kassenärztliche Vereinigung bislang nicht für geboten gehalten. Eine Übertragung von Prüfungskompetenzen auf Prüfungseinrichtungen des Landes tangiere den Kernbereich der Selbstverwaltung. Für das vorgeschriebene Benchmarking fehlten noch Grundlagen.*

*Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.*

*(Volltext ab Seite 247)*

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

### 13 Sanierung von gewerblichen Altlasten

*Der Rechnungshof hat Mängel bei der Durchführung von Sanierungsverfahren aufgezeigt. Er hat die Praxis bei der Übertragung der Sanierungsfälle an den Träger der Altlastensanierung beanstandet und kritisiert, dass Sanierungskosten nicht zeitnah gegenüber den Sanierungsverantwortlichen geltend gemacht werden.*

*Das Ministerium teilt die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs nicht. Unabhängig davon hat es zugesagt, für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen verauslagte Landesmittel so weit wie möglich geltend zu machen. Die Anregung zu prüfen, ob mit Landesmitteln sanierte Altlastengrundstücke in Landeseigentum übernommen werden können, hat es begrüßt. Der Rechnungshof hält an seiner rechtlichen Bewertung fest.*

*(Volltext ab Seite 257)*

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

### 14 Zinsverluste der Johann Wolfgang Goethe-Universität

*Das Universitätsklinikum Frankfurt verwaltet die Drittmittel für den Fachbereich Medizin der Johann Wolfgang Goethe-Universität. In einer Vereinbarung ist geregelt, dass dadurch dem Fachbereich keine Kosten entstehen. Drittmittel sind verzinslich anzulegen und an die Universität abzuführen. Zinsen für die verwalteten Mittel wurden an die Universität nicht entrichtet. Die Universität war der Ansicht, dass der Zinsverzicht die Kompensation für die dem Universitätsklinikum entstandenen Kosten gewesen sei. Kenntnisse über deren tatsächliche Höhe waren keine vorhanden.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, die Universität sollte für die Zukunft die Verwaltung der Drittmittel mit dem Klinikum eindeutig und transparent regeln.*

*(Volltext ab Seite 265)*

## **Staatliche Hochbaumaßnahmen (Epl. 18)**

### **15 Errichtung eines Besucher- und Informationszentrums an der Grube Messel**

*Der Rechnungshof hat die Planung und Ausführung des Neubaus eines Besucher- und Informationszentrums an der Grube Messel beanstandet. Der vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst ursprünglich angesetzte Mittelbedarf von 1,5 Mio. Euro erwies sich als nicht ausreichend. Die Kosten werden sich voraussichtlich auf rund 9,7 Mio. Euro erhöhen.*

*Weder die Teilnehmer des Architektenwettbewerbs noch das Preisgericht berücksichtigten die Vorgaben der Auslobung hinsichtlich Kosten und Flächen hinreichend. Trotz zwingend einzuhaltendem Kostenrahmen forderte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst als Nutzer zusätzliche Flächen und Bauteile. So wirkten sich insbesondere ein zusätzlicher Steg als Zugang auf das Dach des Gebäudes, 2,45 m hohe Türen im Sonderformat sowie eine ungünstig platzierte Garderobe kostensteigernd aus. Die 1,50 m breite Aussichtsplattform ist für den Besucherandrang zu schmal und deshalb beschwerlich für Behinderte zu erreichen.*

*Der Rechnungshof empfiehlt, künftig bei Baumaßnahmen einen realistischen Kostenrahmen entsprechend dem erforderlichen Bedarf festzulegen und diesen einzuhalten. Er erwartet, dass mehr Wert auf die Beachtung der Wirtschaftlichkeit und der Vorgaben gelegt wird. Unnötige, unzureichende oder vom Standard abweichende Konstruktionen sind zu vermeiden.*

*(Volltext ab Seite 269)*

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

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

#### **16 Verwertung von Altwaffen**

*Die seit 30 Jahren bei der Polizei eingesetzten Dienstpistolen werden durch rund 16 000 modernere Pistolen ersetzt. Diese sollen eine bessere Funktionalität und Handhabung gewährleisten. Die Kosten beziffern sich auf rund 8 Mio. Euro. Die bisher genutzten Dienstpistolen sollen mit der Ausgabe der neuen Waffen eingezogen werden.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein Verkauf das Risiko beinhaltet, dass die Waffen in „falsche Hände“ geraten könnten.*

*Auch das Ministerium hat dieses Risiko erkannt und mitgeteilt, dass die Waffen eingeschmolzen werden sollten. Das Rohmaterial solle dann vermarktet und der Erlös der Landeskasse zugeführt werden. Der Rechnungshof hat dem Vorhaben des Ministeriums zugestimmt. Der Haushaltsausschuss des Landtags hat sich in seiner Sitzung am 17. März 2010 der Betrachtungsweise von Rechnungshof und Ministerium angeschlossen.*

*(Volltext ab Seite 281)*

#### **17 Sonderurlaub bzw. Dienstbefreiung bei hessischen Polizeibehörden**

*Die hessischen Polizeibehörden haben in den Jahren 2007 und 2008 rund 3 500 Tage Sonderurlaub oder Dienstbefreiung gewährt. Dem Land sind dafür Kosten in Höhe von rund 992 000 Euro entstanden. Rund 30 v. H. wurden für sportliche Zwecke bewilligt.*

*Für die Teilnahme von Wettkampf- und Spitzensportlern an Trainingsmaßnahmen – die nicht Bestandteil des Dienstes waren – wurden Dienstbefrei-*

*ungen ohne rechtliche Grundlage gewährt. Die Bewilligung von Dienstbefreiung und Sonderurlaub bei sportlichen Erfolgen war nicht in allen Fällen nachvollziehbar.*

*Das Ministerium hat – entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs – seine Regelungen zwischenzeitlich überarbeitet und neben der Neuregelung der Dienstbefreiung für besondere herausragende sportliche Leistungen grundsätzliche Regelungen zur Gewährung von Sonderurlaub bzw. Dienstbefreiung getroffen.*

*(Volltext ab Seite 283)*

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

### **18 Pädagogische Tage**

*Pädagogische Tage sind Veranstaltungen zur Lehrerfortbildung, die vorrangig in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden sollen. Tatsächlich war die Durchführung pädagogischer Tage bei über 90 v. H. der in die Prüfung einbezogenen 114 Schulen mit Unterrichtsausfall verbunden. Würde man diese Ergebnisse auf das gesamte Land hochrechnen, ergäbe sich ein Unterrichtsausfall von rund 96 000 Unterrichtsstunden pro Jahr. Dies entspricht einem Gegenwert von rund 8 Mio. Euro bzw. 100 Lehrerstellen.*

*Der Rechnungshof erwartet, dass pädagogische Tage künftig der Rechtslage entsprechend vorrangig außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden. Das Ministerium will sicherstellen, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.*

*(Volltext ab Seite 287)*

## 19 IT-Akademie Berufliche Bildung

*Die im Jahr 2002 errichtete „IT-Akademie Berufliche Bildung – Dr. Frank Niethammer-Stiftung“ sollte Lehrkräften beruflicher Schulen und betrieblichen Ausbildern praxisnah IT-spezifische Fach- und Methodenkompetenz vermitteln. Insbesondere sollte sie für spezielle Themen Fortbildungskurse für Lehrkräfte entwickeln, die sonst nicht angeboten wurden. Durch die Errichtung einer Stiftung sollte die langfristige Finanzierung dieser Aufgabe gesichert werden. Im Jahr 2009 geriet die Stiftung in Finanzierungsschwierigkeiten.*

*Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Angebote der IT-Akademie mit den Angeboten anderer Anbieter überschneiden. Insoweit hat er ange-regt zu prüfen, ob die IT-Akademie ihr Angebot in diesen Bereichen auf-rechterhalten sollte. Für diesen Fall sollte eine kostengünstige Organisati-onsform gewählt werden. Die Stiftung wurde zum 17. März 2010 aufgelöst. Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Emp-fehlungen aufzugreifen.*

*(Volltext ab Seite 291)*

**Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 03 und 06)**

## 20 Organisation und Wirtschaftlichkeit des Projektmanagements in der hessischen Landesverwaltung

*Den Projekten zur Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung sowie den E-Government-Projekten ist es gelungen, in der Landesverwaltung eine Vorreiterrolle beim Aufbau eines standardisierten Projektmanagements einzunehmen. Gleichwohl hat der Rechnungshof Optimierungspotenziale aufgezeigt, die insbesondere die Anfertigung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Dokumentation des Projektauftrages und des Projektabschlusses sowie das Controlling und Risikomanagement der Projekte betreffen.*



*Der Rechnungshof hat empfohlen, die Optimierungspotenziale zu nutzen und die vorgefundenen Defizite in laufenden bzw. künftigen Projekten zu vermeiden.*

*Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass die Empfehlungen bereits aufgegriffen und in den entsprechenden Regelwerken und Dokumentationsrichtlinien aufgenommen worden seien.*

*(Volltext ab Seite 295)*

## **Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)**

### **21 Mittelzuweisungen an den Landessportbund Hessen nach dem Glücksspielgesetz**

*Der Landessportbund Hessen erhält als Empfänger von Mitteln nach dem Hessischen Glücksspielgesetz (Destinatär) jährlich einen Anteil von 3,75 v. H. der Spieleinsätze, höchstens 20 117 000 Euro. Alle Destinatäre erhielten bisher die Mittel ohne Zweckbestimmung und ohne deren Verwendung nachweisen zu müssen.*

*Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Allgemeinen Sportförderung beim Ministerium des Innern und für Sport (Ministerium) empfohlen, den Destinatären künftig die Landesmittel zweckgebunden als Zuwendungen zur Verfügung zu stellen.*

*Die Empfehlung des Rechnungshofs führte zu einer Vereinbarung zwischen dem Ministerium und dem Landessportbund. Diese enthält Regelungen über die zweckgebundene Verwendung der Mittel, den Nachweis und die Prüfung der Verwendung durch das Ministerium und den Rechnungshof.*

*(Volltext ab Seite 301)*

## **22      Zentrale Beschaffungsstelle beim Hessischen Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung**

*Das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung beschafft zentral Waren und Dienstleistungen für die Landesverwaltung. Der Rechnungshof stellte fest, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Nachweis von Einsparpotenzialen nicht durchgeführt worden war. Er hat empfohlen, eine solche durchzuführen und dabei auch die Aufgabenverteilung zwischen dem Competence Center und den Bedarfsstellen sowie die Beschaffungsprozesse zu untersuchen.*

*Das Ministerium ist den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt. Es hat mitgeteilt, das Competence Center habe zwischenzeitlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen, welche Einsparpotenziale bei der zentralen Beschaffung nachweise. Aufgabenverteilung und Prozesse würden noch überarbeitet. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen*

*(Volltext ab Seite 305)*

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

## **23      Verwaltung von Kreisstraßen**

*Die hessischen Landkreise sind Baulastträger der Kreisstraßen. Sie haben dem Land mit Vereinbarungen die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus gegen Kostenerstattung übertragen.*

*Die Übernahme der Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben hat in den Jahren 2006 bis 2009 für das Land zu einem Defizit von rund 7,9 Mio. Euro geführt. Im gleichen Zeitraum ist aus der Übertragung der Planungs- und Bauaufgaben dem Land ein Defizit von rund 12,2 Mio. Euro entstanden. Das Land hat die vertraglichen Möglichkeiten, die Vergütung anzuheben, nur unzureichend wahrgenommen.*

*Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Land die Vergütungen nicht wenigstens im Rahmen des vertraglich Möglichen erhöht hat. Er hat empfohlen, die Verträge zu ändern oder neue abzuschließen, um eine Kostendeckung zu erreichen. Das Ministerium hat auf der Grundlage neuer Vertragsentwürfe Verhandlungen mit den Kreisen begonnen.*

*(Volltext ab Seite 309)*

## **Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09)**

### **24 Systemprüfung des automatisierten Verfahrens Naturschutzregister Hessen**

*Das als Projekt im Jahr 2001 begonnene IT-Verfahren „Naturschutzregister Hessen“ wird von den Naturschutzbehörden des Landes, vom Landesbetrieb Hessen-Forst und von der hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung genutzt.*

*Aufgaben- und Rollenbeschreibungen für die Projektbeteiligten und ein umfassendes Controlling fehlten. Vorschläge zur Zentralisierung des Datenbestands blieben lange Zeit unbeachtet und wurden erst im Jahr 2010 aufgegriffen.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, das Projektmanagement zu verbessern und das IT-Verfahren zu zentralisieren. Dadurch könnte die Betriebs- und Systemadministration vereinheitlicht und der Aufwand für Hardware und Datenschutz verringert werden. Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt.*

*(Volltext ab Seite 319)*

## **25 Verwendung von Fördermitteln für Projekte des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor**

*Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor führte mit Partnern das Projekt „Anwendung der Nahen Infrarotspektroskopie (NIRS) in der Biogasproduktion“ durch.*

*Bei der Projektfinanzierung wurde das Gebot der Haushaltsklarheit nicht beachtet, indem Fördermittel zur Projektfinanzierung beim Landesbetrieb eingesetzt wurden. Verfahren zur Auftragsvergabe und zur Genehmigung einer Nebentätigkeit wiesen Fehler auf.*

*Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsdarstellung sowie des Vergabeverfahrens angemahnt und auf die Einhaltung der Bestimmungen zur Nebentätigkeit hingewiesen.*

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

*(Volltext ab Seite 325)*

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

### **26 Nebentätigkeiten der Bediensteten an hessischen Hochschulen**

*Die Einkünfte Hochschulbediensteter aus Nebentätigkeiten lagen im Bereich der Ingenieurs- bzw. ärztlichen Leistungen zum Teil deutlich über den Bezügen aus ihrer Haupttätigkeit. Beim Überschreiten vorgegebener Einkommensgrenzen prüften die Hochschulen nicht, ob die Nebentätigkeiten wegen der zeitlichen Beanspruchung zu untersagen waren. Prüfungen, ob nach Aufnahme einer genehmigten Nebentätigkeit dienstliche Belange beeinträchtigt wurden, hatte nur eine Hochschule dokumentiert.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Vorgehensweise der meisten Hochschulen nicht im Einklang mit dem Nebentätigkeitsrecht steht.*

*Das Ministerium will im Rahmen seines Aufsichtsrechts darauf hinwirken, dass die vorgesehenen Prüfungen durchgeführt und dokumentiert werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die rechtlichen Vorgaben beachtet werden.*

*(Volltext ab Seite Seite 331)*

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

### **27 Steuerliche Behandlung von Verlusten bei Kommanditisten**

*Verluste von Kommanditisten wurden teilweise bei der Festsetzung der Einkommensteuer berücksichtigt, obwohl die Höhe des Verlustausgleichsvolumens nicht ermittelt worden war. Die Vollständigkeit eingereichter Feststellungserklärungen wurde häufig nicht geprüft. Bei Außenprüfungen wurde die Begrenzung des Verlustausgleichs von Kommanditisten nicht beachtet.*

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

*(Volltext ab Seite 335)*

### **28 Behandlung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte**

*Die Veranlagungsteilbezirke der Finanzämter unterrichteten häufig die Grunderwerbsteuerstellen nicht über grunderwerbsteuerlich relevante Veränderungen im Gesellschafterbestand von Personen- oder Kapitalgesellschaften. Dadurch unterblieben Steuerfestsetzungen in Höhe von mehreren Millionen Euro. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs konnten zwischenzeitlich Steuerfestsetzungen von rund 7 Mio. Euro nachgeholt werden.*

*Überlange Verfahrensdauern bei der Feststellung von Bedarfswerten durch die Bewertungsstellen verzögerten die Grunderwerbsteuerfestsetzung. Sie führten in den geprüften Fällen zu Zinsausfällen von rund 1,5 Mio. Euro.*

***Die Finanzämter bezogen grunderwerbsteuerliche Sachverhalte nur teilweise in Betriebsprüfungen ein und setzten grundsätzlich keine Verspätungszuschläge fest.***

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

***(Volltext ab Seite 341)***

## **0 Vorbemerkung**

### **0.1 Gegenstand der Bemerkungen**

Der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen. Diese sind jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. In die Bemerkungen können auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden (§ 97 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung – LHO). Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2009 (siehe Teil I Bemerkungen allgemeiner Art).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Rechnungshof, wenn ein besonderer Anlass besteht. Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt.

In Teil II der Bemerkungen 2010 wird über Prüfungen berichtet, bei denen mit den geprüften Stellen bislang (noch) keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Die Beiträge in Teil III der Bemerkungen 2010 dokumentieren Prüfungen, in denen bereits während laufender Prüfungsverfahren finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und umgesetzt wurden.

In Teil IV informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen (z. B. nach §§ 88 Absatz 2, 102 und 103 LHO) an den Landtag und die Landesregierung. Die Beiträge wurden dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnis gegeben.

Die Ministerien hatten Gelegenheit, sich zu den Teilen I bis III der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche berühren – vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs – zu äußern. Im Übrigen sind die in den Bemerkungsbeiträgen enthaltenen Prüfungsfeststellungen schon vorher mit den geprüften Stellen – in der Regel auch schon mit den zuständigen Ministerien – erörtert worden. Falls anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann davon ausgegangen werden, dass die dargestellten Sachverhalte unstreitig sind.

Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

## **0.2 Politische Entscheidungen**

### **0.2.1**

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

Der Rechnungshof kommt in diesem Zusammenhang dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Absatz 2 Nr. 4 LHO).

### **0.2.2**

Der Rechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, insbesondere wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen können. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben, kann der Rechnungshof vorschlagen, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

## **0.3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte**

### **0.3.1**

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



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

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

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

### **0.3.2**

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

Die Tatsache, dass einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben.

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

---

#### **0.4 Beratungstätigkeit, gutachtliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung**

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung (§ 88 Absatz 2 LHO, § 1 Absatz 1 Satz 2 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof). Diese Aufgabe erfüllt er in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, an denen die Entscheidungsträger besonders interessiert sind. Außerdem nimmt der Rechnungshof verstärkt an Sitzungen der Fachausschüsse des Landtags teil und ist nach entsprechender Einladung in verschiedenen Kommissionen des Landtags und der Landesregierung beratend tätig.

Darüber hinaus können Landtag oder Landesregierung den Rechnungshof um eine gutachtliche Stellungnahme zu für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln bedeutsamen Fragen ersuchen (§ 88 Absatz 3 LHO).

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung jederzeit unterrichten (§ 99 Satz 2 LHO).

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

#### **0.5 Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Dabei kontrolliert er insbesondere, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden. Dazu führt er auch Kontrollprüfungen durch. Dadurch wird den Erfordernissen ei-

ner zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

## **0.6 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften**

Dem Präsidenten des Rechnungshofs ist die Überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften übertragen. Das Verfahren und die Zuständigkeiten ergeben sich aus dem Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).

Die Prüfungsergebnisse werden sowohl den geprüften Körperschaften als auch den Kommunalaufsichtsbehörden übermittelt. Der Präsident des Rechnungshofs veröffentlicht alljährlich einen Zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, der dem Landtag, der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet wird.

## **0.7 Beratung zur Finanzausstattung kommunaler Körperschaften**

Der Präsident des Rechnungshofs nimmt den Vorsitz und die Geschäftsführung einer durch das Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründeten Kommission wahr. Die Kommission soll jährlich vor Beginn der Haushaltsberatungen dem Landtag und der Landesregierung über den Umfang von Mehrbelastungen oder Entlastungen berichten, die durch die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender Aufgaben bei den Kommunen eingetreten sind.

Die Kommission nimmt außerdem auf Anforderung des Landtags, der Landesregierung oder aufgrund gemeinsamer Initiative der kommunalen Spitzenverbände Stellung zu den Grundlagen für einen aufgabengerechten vertikalen Finanzausgleich. Des Weiteren kann die Kommission einen besonderen Bericht vorlegen, wenn sie außerhalb des Berichtszeitpunkts eine Änderung der Finanzverteilung für erforderlich hält.

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

Die Landesregierung hat am 10. September 2004 gemäß § 6a des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof den Präsidenten des Rechnungshofs mit dessen Einverständnis zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt. Die Tätigkeit des Landesbeauftragten ist in den Richtlinien der Landesregierung vom 23. August 2004 geregelt (Staatsanzeiger für das Land Hessen 39/2004 Seite 3086).

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

Die Prüfung der Haushaltsmittel der EU obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Rechnungshof ergeben sich insbesondere dann Prüfungsrechte, wenn EU-Mittel durch das Land bewirtschaftet oder gemeinsam mit eigenen Mitteln eingesetzt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU wird durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt (Artikel 287 Absatz 3). Die Bestimmung gewährleistet die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit.

## **0.10 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im nationalen, inter- und supranationalen Bereich**

Der Rechnungshof arbeitet auch mit anderen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen.

Die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder treffen sich regelmäßig und erörtern gemeinsam interessierende Fragen. Zur Förderung einer einheitlichen Meinungsbildung und zum Erfahrungsaustausch von Sach- bzw. Prüfungsthemen wurden Arbeitskreise eingerichtet. Diesen Arbeitskreisen gehört grundsätzlich je ein Vertreter der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder an.

Weiterhin arbeitet der Rechnungshof auch mit anderen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen auf europäischer und internationaler Ebene zusammen. Hierbei unterstützt er auch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung, des Bundesrechnungshofs u. a. durch die Veranstaltung von Seminaren, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes.

### **0.11 Prüfung aufgrund des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern**

Das Ministerium der Finanzen ist nach § 18 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) verpflichtet, dem Bundesministerium der Finanzen die zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Der Rechnungshof hat deren sachliche Richtigkeit zu bestätigen. Zu diesem Zwecke überprüft er jährlich stichprobenartig die Ermittlung der im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigenden Steuereinnahmen des Landes.

### **0.12 Prüfungsamt des Rechnungshofs**

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist dem Rechnungshof das Prüfungsamt mit Sitz in Kassel nachgeordnet.

### **0.13 Haushaltsrechnung 2008**

Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2008 in seinen Bemerkungen 2009 vom 25. März 2010 sind am 20. Mai 2010 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 26. Mai 2008 als Landtagsdrucksache 18/2195 ausgegeben worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 24. August 2010 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 30. August 2010 als Landtagsdrucksache 18/2710 ausgegeben.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit den Bemerkungen in seiner Sitzung am 22. September 2010. Der Haushaltsausschuss behandelte die Bemerkungen am 10. November 2010. Das Plenum befasste sich am 16. Dezember 2010 mit der Vorlage des Haushaltsausschusses und erteilte der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2008.

---

## Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

### 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2009

*Für das Haushaltsjahr 2009 galten zunächst die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung, die durch das sog. Vorschaltgesetz 2009 ergänzt wurden. Das rückwirkend in Kraft getretene Haushaltsgesetz 2009 wurde am 29. Juni 2009 verkündet.*

*Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2009 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,2 v. H. auf jeweils rund 27 647 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug blieben die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 930 Mio. Euro unter dem Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten rund 26 717 Mio. Euro.*

*Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 76 Mio. Euro auf 454 Mio. Euro. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben verminderten sich deutlich und erreichten mit 28 Mio. Euro (– 369 Mio. Euro) den niedrigsten Zehnjahreswert.*

*Die Verpflichtungsermächtigungen lagen mit 2 813 Mio. Euro deutlich über dem Vorjahreswert (2 271 Mio. Euro). Davon wurden im Jahr 2009 rund 47 v. H. in Anspruch genommen. Die Transparenz der Rechnungslegung könnte z. B. durch Angaben über die im Haushaltsjahr eingegangenen Zahlungsverpflichtungen aus langfristigen Verträgen und über die aus Vorjahren resultierenden Zahlungsverpflichtungen verbessert werden.*

*Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung stichprobenweise geprüft und festgestellt (Artikel 144 Satz 1 Hessische Verfassung).*

## 1.1 Vorläufige Haushaltsführung, Vorschaltgesetz 2009 und Haushaltsplan 2009

Gemäß Artikel 139 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ist der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festzustellen. Das Haushaltsgesetz für das Jahr 2009 wurde nicht vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet. Zunächst wurden die Geschäfte im Wege der sog. vorläufigen Haushaltsführung nach Artikel 140 HV geführt. Danach war die Landesregierung bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes ermächtigt, gemäß den Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung nötige Ausgaben zu leisten und Schatzanweisungen aufzulegen.

Artikel 140 HV ermächtigt nicht zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Diese bedürfen einer gesonderten rechtlichen Grundlage.<sup>1</sup> Für dringende, volkswirtschaftlich gerechtfertigte Fälle, insbesondere zur Stabilisierung von infolge der Finanzmarktkrise besonders betroffenen Unternehmen, lag dem Ministerium der Finanzen zu Jahresbeginn eine Ermächtigung vor. Das Unternehmensstabilisierungsgesetz ermächtigte für die Zeit vom 29. November 2008 bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 2009, in dringenden volkswirtschaftlich gerechtfertigten Fällen Garantien und Bürgschaften bis zum Betrag von 500 Mio. Euro zu übernehmen.<sup>2</sup> Dabei hatte das Ministerium der Finanzen den Landtag bei jeder Garantie- oder Bürgschaftserklärung von mehr als 25 Mio. Euro mit einer Ausschlussfrist von sieben Tagen zu beteiligen.

Im Zusammenhang mit dem „Konjunkturpaket“ wurde der Landesregierung im März 2009 ein als dringend erachteter Handlungsspielraum eröffnet. Insbesondere Kreditaufnahmen und Investitionen in Wohngebäude und soziale Einrichtungen im Wohnumfeld und zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes<sup>3</sup> sollten mit dem Gesetz zur Erleichterung der vorläufigen

---

1 Vgl. zur Parallelvorschrift des Grundgesetzes (GG): Hauser, Kommentar zu Artikel 111 GG, RN 19, in: Heuer/Engels/Eibelhäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (48. Ergänzungslieferung September 2009).

2 Gesetz zur Übernahme von Garantien und Bürgschaften zur Stabilisierung von Unternehmen (Unternehmensstabilisierungsgesetz) vom 21. November 2008, GVBl. I Seite 977.

3 Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Erleichterung der vorläufigen Haushaltsführung und zur Investitionssicherung (Vorschaltgesetz 2009) vom 10. Februar 2009, Landtagsdrucksache 18/28, Seite 4.



Haushaltsführung und zur Investitionssicherung (Vorschaltgesetz 2009)<sup>4</sup> vom 9. März 2009 abgesichert werden. Das Gesetz trat am 17. März 2009 in Kraft und galt bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 2009, da es in den Gesamthaushaltsplan für 2009 einzubinden war<sup>5</sup> (Grundsätze der Vollständigkeit und der Einheit des Haushalts).

Das Haushaltsgesetz 2009 (Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2009)<sup>6</sup> wurde am 18. Juni 2009 beschlossen und am 29. Juni 2009 verkündet. Es stellte den Haushaltsplan für das Jahr 2009 rückwirkend zum 1. Januar 2009 fest und blieb für das gesamte Jahr 2009 unverändert.

Das Haushaltsvolumen des Haushaltsjahres 2009 betrug nach dem Haushaltsplan im Soll 27 647 171 000 Euro (Vorjahr: 27 313 410 800 Euro). Das Soll der Einnahmen und der Ausgaben lag um jeweils 1,2 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 2008. In den Haushaltsjahren 2006, 2007 und 2008 war das Haushaltsvolumen jeweils deutlich um 10,5 v. H., 8,0 v. H. und 9,9 v. H. gegenüber den Vorjahren erhöht worden. Im Zehnjahresvergleich führten die Erhöhungen zu einem um 38,8 v. H. höheren Ausgabenniveau als 1999. Im Haushaltsjahr 2010 ist ein Anstieg um 0,4 v. H. auf 27 747 550 300 Euro<sup>7</sup> und im Jahr 2011 von 2,3 v. H. auf 28 389 003 800 Euro<sup>8</sup> vorgesehen.

## 1.2 Haushaltsrechnung 2009

### 1.2.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Nach Artikel 144 Satz 2 HV in Verbindung mit § 80 Absatz 2 LHO hat die Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Gemäß § 81 Absatz 1 LHO sind in der Haushaltsrechnung die Einnahmen und Ausgaben nach der in § 71 be-

4 GVBl. I, Seite 90 f., berichtigt im GVBl. I, Seite 153.

5 So auch die Begründung zum Vorschaltgesetz 2009, Landtagsdrucksache 18/28, Seite 4.

6 GVBl. I, Seite 216.

7 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) vom 14. Dezember 2009, GVBl. I Seite 644 ff.

8 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 538 ff.

zeichneten Ordnung den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenüberzustellen. Die Haushaltsrechnung bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Hessischen Landtag.

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2009 mit Datum vom 27. August 2010 aufgestellt.<sup>9</sup> Sie ging beim Rechnungshof am 15. Oktober 2010 ein. Mit Schreiben vom 18. Januar 2011 korrigierte das Ministerium Teile der Haushaltsrechnung (vgl. Abschnitt 1.2.9).

### **1.2.2 Rechnung des Rechnungshofs**

Der Hessische Landtag hat die Schlussbilanz des Rechnungshofs zum 31. Dezember 2009 in seiner 49. Sitzung am 23. Juni 2010 nach § 16 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof mit einer Bilanzsumme von 15 857 264,35 Euro festgestellt. Anschließend wurden die Beiträge des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2009 sachlich, rechnerisch und förmlich vorbereitend durch beauftragte Prüfungsbeamte geprüft. Die vorbereitende Prüfung schloss ohne Beanstandungen ab. Mit diesen prüfungsvorbereitenden Erläuterungen wurde die Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2009 mit Datum vom 19. Oktober 2010 dem Landtag vorgelegt (Landtagsdrucksache 18/2986).

Der Landtag prüft die Rechnung des Rechnungshofs und erteilt Entlastung (§ 101 LHO). Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat in seiner 10. Sitzung am 26. Januar 2011 beschlossen, dem federführenden Haushaltsausschuss vorzuschlagen, dem Plenum zu empfehlen, wegen der Rechnung des Rechnungshofs – Einzelplan 11 – für das Haushaltsjahr 2009 Entlastung zu erteilen. Dem Vorschlag folgte der Haushaltsausschuss in seiner 34. Sitzung am 23. Februar 2011. Der Landtag beschloss die Entlastung in seiner 69. Sitzung am 3. März 2011.

---

9 Bemessen vom Jahresende (31.12.2009) bis zum Datum der Unterzeichnung der Haushaltsrechnung (27.08.2010) entspricht dies 239 Tagen (Vorjahr: 349 Tage). Dies ist im Zehnjahresvergleich der früheste Termin. Für die Haushaltsrechnungen 2000 bis 2009 lag der Durchschnitt bei 319 Tagen.

### 1.2.3 Abschlussbericht

Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung sind der kassenmäßige Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung<sup>10</sup> sowie der rechnungsmäßige Abschluss (Haushaltsabschluss) zu erläutern (§ 84 LHO). Der Abschlussbericht soll diese Abschlüsse auch für Dritte verständlicher machen; er ist die Ist-Darstellung des jährlich zu erstellenden Finanzberichts.<sup>11</sup>

Die Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2009 beginnt mit dem Abschlussbericht.<sup>12</sup> Neben den Abschlüssen und der Finanzierungsrechnung informiert er über die rechtlichen Grundlagen und gibt unter Verweis auf die jeweiligen Anlagen zur Haushaltsrechnung einen Überblick über die Haushaltsreste und Vorgriffe, die außerplanmäßigen Einnahmen und Mehrausgaben, die Kreditaufnahme und die Rücklagen.

Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2009 bleiben die besonderen Umstände bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und die in dieser Zeit verabschiedeten besonderen Gesetze zur Erweiterung der Befugnisse der vorläufigen Haushaltsführung (Artikel 140 HV) unerwähnt. Die nachfolgenden Abschnitte gehen näher auf die erwähnten Punkte des Abschlussberichts ein.<sup>13</sup>

### 1.2.4 Kassenmäßiger Abschluss

Im kassenmäßigen Abschluss sind das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 82 LHO). Das Haushaltsjahr 2009 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von Null Euro ab:

Ist-Einnahmen	26 717 251 479,96 Euro
Ist-Ausgaben	<u>-26 717 251 479,96 Euro</u>
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>	<b><u>0,00 Euro</u></b>

<sup>10</sup> Das Ergebnis der Finanzierungsrechnung wird im nachfolgenden Beitrag Nr. 2 dargestellt.

<sup>11</sup> Vgl. Schuy/Raack, Kommentar zu § 84 BHO, RN 1, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (34. Ergänzungslieferung September 2002).

<sup>12</sup> Siehe Seiten 4 bis 8 der Haushaltsrechnung 2009.

<sup>13</sup> Erläuterungen zur Finanzierungsrechnung sind nachstehend dem Beitrag Nr. 2, zur Kreditaufnahme dem Beitrag Nr. 6 und zu den Rücklagen dem Beitrag Nr. 7 zu entnehmen.

Das Ist-Haushaltsvolumen von 26 717,3 Mio. Euro lag um 929,9 Mio. Euro (bzw. – 3,4 v. H.) unter dem Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes (Soll-Haushaltsvolumen, vgl. Abschnitt 1.1).

Da sowohl das Jahr 2009 als auch das Vorjahr jeweils kassenmäßig ausgeglichen abschlossen, betrug das **kassenmäßige Gesamtergebnis** des Jahres 2009 wie im Vorjahr ebenfalls Null.

Die Hinweise in den Bemerkungen 2009, dass im Abschlussbericht des Vorjahres Ausführungen zum kassenmäßigen Gesamtergebnis fehlen,<sup>14</sup> wurden für den Abschlussbericht zum Haushaltsjahr 2009 aufgegriffen.<sup>15</sup> Der Abschlussbericht stellt unter Ziffer 4.1 das kassenmäßige Jahresergebnis und unter Ziffer 4.2 das kassenmäßige Gesamtergebnis dar. Wie in den Vorjahren enthält die Haushaltsrechnung nach dem Abschlussbericht die vollständigen Ergebnisse des kassenmäßigen Abschlusses in einer Übersicht.<sup>16</sup>

### 1.2.5 Rechnungsmäßiger Abschluss

Im rechnungsmäßigen Abschluss (Haushaltsabschluss oder Soll-Abschluss) sind das rechnungsmäßige Jahresergebnis und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 83 LHO). Der Haushaltsabschluss geht von den kassenmäßigen Ergebnissen aus und berücksichtigt zusätzlich die Haushaltsreste:

- In das Haushaltsjahr 2009 wurden aus dem Vorjahr Ausgabereste übertragen. Diese erhöhen das Haushaltssoll. Aus dem Vorjahr belasteten Vorgriffe die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2009.
- Aus dem Haushaltsjahr 2009 wurden Ausgabereste in das Jahr 2010 übertragen, die das Haushaltssoll 2010 erhöhen. Zudem wurden im Jahr 2009 überplanmäßige Ausgaben als Vorgriffe auf den Haushaltsansatz 2010 getätigt.

---

14 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 47.

15 Auch das Ergebnis der Finanzierungsrechnung, auf das der folgende Beitrag Nr. 2 eingeht, wird – entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs – neu im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2009 unter Ziffer 4.3 dargestellt.

16 Vgl. „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 11 der Haushaltsrechnung 2009.

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnis ergibt sich nach Berücksichtigung der Haushaltsreste einschließlich Vorgriffe aus dem Vorjahr sowie für das Folgejahr ein negatives rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2009 (Vorjahr: – 72 416 918,51 Euro).

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste	+ 352 339 706,12 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	<u>– 438 497 614,02 Euro</u>
<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>	<b><u>– 86 157 907,90 Euro</u></b>

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Gesamtergebnis bleibt unter Berücksichtigung der in das Jahr 2010 übertragenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe ein negatives rechnungsmäßiges Gesamtergebnis 2009:

Kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	<u>– 438 497 614,02 Euro</u>
<b>Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis</b>	<b><u>– 438 497 614,02 Euro</u></b>

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis des Jahres 2008 war mit – 352 339 706,12 Euro betragsmäßig niedriger ausgefallen. Im Abschlussbericht zum Haushaltsjahr 2009 werden unter Ziffer 4.4 das rechnungsmäßige Jahresergebnis und unter Ziffer 4.5 das rechnungsmäßige Gesamtergebnis und damit der rechnungsmäßige Abschluss vollständig dargestellt. Allerdings sind die rechnungsmäßigen Ergebnisse aufgrund des Fehlens von Vorzeichen nicht eindeutig als negative Beträge erkennbar.<sup>17</sup> Die Anregung in den Bemerkungen 2009, das rechnungsmäßige Gesamtergebnis im Abschlussbericht zu erläutern, wurde im Abschlussbericht 2009 berücksichtigt.

17 Die vollständigen Ergebnisse des rechnungsmäßigen Abschlusses enthält die Haushaltsrechnung nach dem Abschlussbericht in der Übersicht „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 11 der Haushaltsrechnung 2009.

### 1.2.6 Ausgabereste<sup>18</sup>

Beträge, die nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen werden. Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste bedürfen der Einwilligung des Ministers der Finanzen.<sup>19</sup>

In die Ist-Daten zur Haushaltsrechnung 2009 gingen die Ausgabereste und Vorgriffe aus dem Jahr 2008 vollständig ein. Dabei wurden die vom Ministerium der Finanzen in der „Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2008“<sup>20</sup> benannten Änderungen der Buchungsstellen in das Jahr 2009 übernommen.

Im Haushaltsjahr 2009 entstanden ebenfalls Ausgabereste sowie Vorgriffe, die in das Jahr 2010 übertragen wurden. Die Ausgabereste betragen 454,5 Mio. Euro (Abbildung 1-1) und die Vorgriffe 16,0 Mio. Euro.<sup>21</sup> Die Ausgabereste lagen gegenüber dem Vorjahr (378,3 Mio. Euro)<sup>22</sup> um 76,2 Mio. Euro höher. Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum war dies der dritthöchste Wert. Wie in den Vorjahren wurde mit 187,5 Mio. Euro (41,3 v. H.) der größte Teil der Ausgabereste für Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs gebildet (Vorjahr: 148,3 Mio. Euro oder 39,2 v. H.).

---

18 Wie in den Vorjahren wurden Einnahmereste nicht gebildet.

19 §§ 19, 45 LHO.

20 Hessisches Ministerium der Finanzen, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2008 vom 2. März 2009.

21 Hessisches Ministerium der Finanzen, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2009 vom 17. März 2010.

22 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 48.

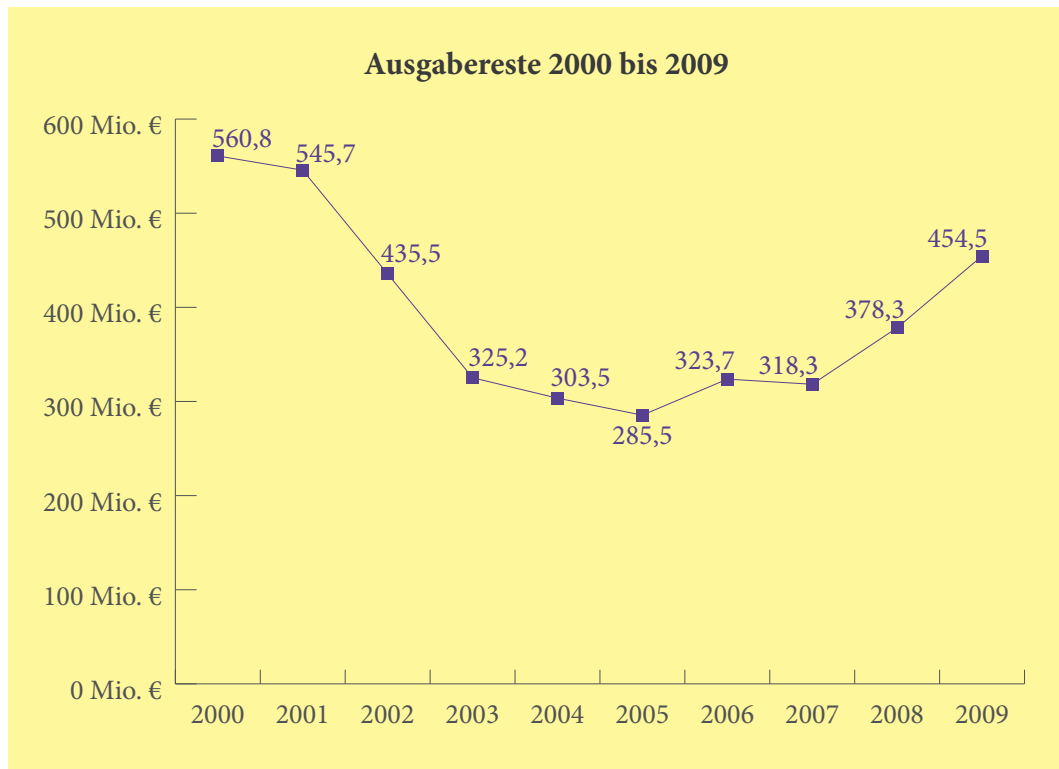


Abbildung 1-1: Ausgaberrreste 2000 bis 2009

Da Ausgaberrreste anders als die Bildung von Rücklagen nicht im laufenden Jahr kassenwirksam werden, sind sie im Fall ihrer Beanspruchung im Folgejahr zu finanzieren. Insofern können hohe Ausgaberrreste im kommenden Jahr die Unsicherheit des Haushaltsvollzugs und das Defizit erhöhen. Wegen dieser Gefahren hatte der Rechnungshof wiederholt eine Reduzierung der Ausgaberrreste empfohlen.<sup>23</sup>

Die Ausgaberrreste und Vorgriffe, die zum Abschluss des Haushaltsjahres 2009 ausgewiesen werden, wirken auf das folgende Haushaltsjahr. Die Ausgaberrreste erhöhen und die Vorgriffe verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2010. So erhöhen sie für das Haushaltsjahr 2010 den im Haushaltsplan genannten Soll-Betrag von 27 747,6 Mio. Euro<sup>24</sup> (Haushaltsplan) auf 28 186,0 Mio. Euro:

<sup>23</sup> Beispielsweise in seinen Bemerkungen 2002, Seite 39.

<sup>24</sup> Haushaltsgesetz 2010 vom 14. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 644.

---

Haushaltsbetrag der Ausgaben 2010	27 747 550 300,00 Euro
Ausgabereste 2009	+ 454 497 306,18 Euro
Vorgriffe 2009	<u>- 15 999 692,16 Euro</u>
<b>Rechnungssoll der Ausgaben 2010*</b>	<b><u>28 186 047 914,02 Euro</u></b>

### 1.2.7 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Anlage 1 zur Haushaltsrechnung informiert über die Gesamtüberschreitungen des Haushalts 2009. Darin werden die Mehrausgaben für alle Einzelpläne und Kapitel dargelegt und unterschieden nach gedeckten Mehrausgaben, über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffen auf das Folgejahr. Die Buchungsstellen werden jeweils benannt, die Mehrausgaben kurz begründet und ggf. vorhandene Einsparungen aufgeführt (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Zusammenstellung zu Anlage 1 fasst die Gesamtüberschreitungen nach Einzelplänen zusammen.

Im Haushaltsjahr 2009 wurde der Haushaltsplan um 27,7 Mio. Euro überschritten. Davon entfielen 11,0 Mio. Euro auf überplanmäßige Ausgaben, 0,7 Mio. Euro auf außerplanmäßige Ausgaben und 16,0 Mio. Euro auf Vorgriffe auf Haushaltsansätze des Folgejahres (Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben). Im Vergleich zum Vorjahr (396,3 Mio. Euro) sank die Gesamtüberschreitung 2009 erneut deutlich (- 368,7 Mio. Euro oder - 93,0 v. H.). Im Zehnjahresvergleich wurde der niedrigste Wert erreicht (Abbildung 1-2).

Überplanmäßige Ausgaben	10 975 987,10 Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+ 679 287,93 Euro
Vorgriffe	<u>+ 15 999 692,16 Euro</u>
<b>Gesamtüberschreitung</b>	<b><u>27 654 967,19 Euro</u></b>



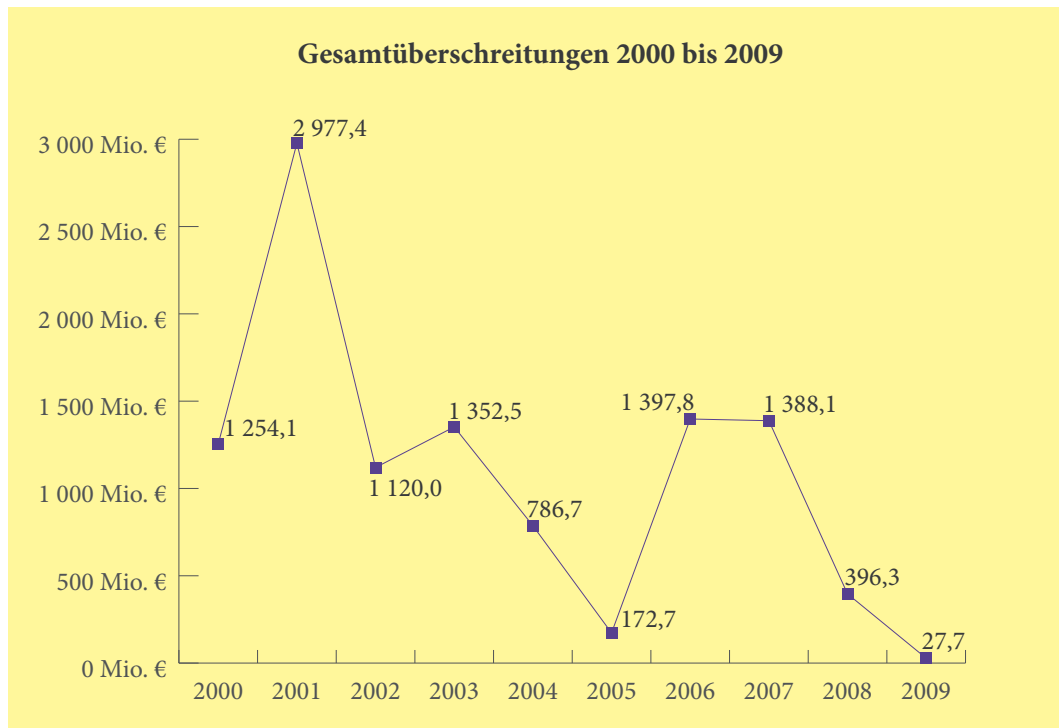


Abbildung 1-2: Gesamtüberschreitungen 2000 bis 2009

Im Verlauf des Haushaltsvollzugs auftretende Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers (Artikel 143 Absatz 1 HV). Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Haushaltsüberschreitungen sind für jedes Quartal dem Landtag mitzuteilen, soweit sie den im Haushaltsgesetz festgelegten Betrag von 50 000 Euro<sup>25</sup> übersteigen.<sup>26</sup> Der Minister der Finanzen hat in quartalsbezogenen Mitteilungen den Landtag über die Haushaltsüberschreitungen informiert.<sup>27</sup>

Im Laufe des folgenden Haushaltsjahres hat die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen (Artikel 143 Absatz 2 HV/ § 114 Absatz 6 Satz 1 LHO). Dabei ist eine nachträgliche Genehmigung für die Haushaltsüberschreitungen erforderlich, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz, im Haushaltsplan oder in der Landeshaushaltsordnung zurückgehen. Allerdings sind diese Haushaltsüberschreitungen unabhängig von

25 § 11 Absatz 3 HG 2008 i.V.m. § 37 Absatz 4 LHO.

26 Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung sind dem Landtag unverzüglich mitzuteilen (§ 37 Absatz 4, 2. Halbsatz LHO).

27 Landtagsdrucksachen 18/1023, 18/1106, 18/1714, 18/2336 und 18/2635.

der Betragshöhe genehmigungspflichtig. Der Landtag erteilt die nachträgliche Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs (§ 114 Absatz 6 Satz 2 LHO).

Für 21,5 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung von 27,7 Mio. Euro lagen Ausgabeermächtigungen im Haushaltsplan bzw. in Verbindung mit einem Haushaltsvermerk vor. Die verbleibenden Mehrausgaben von 6,1 Mio. Euro bedürfen einer nachträglichen Genehmigung durch den Landtag. Diese Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2009 zu finden.

Mit der Drucksache 18/2996, die am 29. Oktober 2010 beim Landtag einging, beantragte die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe des Jahres 2009. Die dem Antrag beigelegte Kurzübersicht<sup>28</sup> zur Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2009 stimmt mit den Angaben der Haushaltsrechnung 2009 überein.

Der Antrag der Landesregierung wurde nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung vom 26. Januar 2011 und des Haushaltsausschusses vom 23. Februar 2011 durch den Landtag am 3. März 2011 vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs genehmigt.

### **1.2.8 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen**

Maßnahmen, die in künftigen Haushaltsjahren das Land zu Ausgaben verpflichten können, sind nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung zulässig (§ 38 Absatz 1 LHO). Ausnahmen waren lediglich zugelassen für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von höchstens fünf Mio. Euro.<sup>29</sup> Daher haben Verpflichtungsermächtigungen vor dem Eingehen von Rechtsverpflichtungen zu Lasten des Landes oder vor der Begründung von Rechtsansprüchen gegen das Land vorzuliegen. Verpflichtungsermächtigungen sind allerdings bspw. nicht erforderlich für „Verpflichtungen für laufende Geschäfte“ wie Bei-

---

28 Korrigiert mit Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 18. Januar 2011.

29 § 11 Absatz 1 HG-2009 (GVBl. I Seite 216).

hilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Absatz 4 LHO) oder für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Absatz 5 LHO).<sup>30</sup>

Im Haushaltsplan für das Jahr 2009 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 2 665 087 400 Euro<sup>31</sup> veranschlagt (Vorjahr: 2 016 897 200 Euro).<sup>32</sup> Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen von 148 335 542 Euro (Vorjahr: 253 798 386 Euro) aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 03 (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport) und 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt ermächtigte somit der Gesetzgeber, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren in Höhe von 2 813 422 942 Euro (Vorjahr: 2 270 695 586 Euro) einzugehen.

Im Haushaltsjahr 2009 wurden von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen 1 321 092 192 Euro (Vorjahr: 1 218 854 770 Euro) in Anspruch genommen (Zusagen).<sup>33</sup> Somit wurden 47,0 v. H. (53,7 v. H. im Jahr 2008) der Ermächtigungen genutzt. Diese im Jahr 2009 gegebenen Zusagen belasten folgende Haushaltsjahre:

Haushaltsjahr 2010	695 287 557 Euro
Haushaltsjahr 2011	387 089 315 Euro
Haushaltsjahr 2012	145 000 578 Euro
spätere Haushaltsjahre	<u>93 714 742 Euro</u>
<b>Zusagen insgesamt</b>	<b><u>1 321 092 192 Euro</u></b>

Über die zusätzlich zu den Zusagen eingegangenen Verpflichtungen (z. B. für laufende Geschäfte nach § 38 Absatz 4 LHO), die ebenso wie die Zusagen

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

31 Vgl. Haushaltsübersicht zum Haushaltsgesetz 2009, GVBl. I Seite 223.

32 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 53 f.

33 Siehe Anlage 8 zur Haushaltsrechnung 2009. Von den Zusagen waren 20 625 588 Euro nach Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 02, 07, 09 und 17 gedeckt. Weitere 2 476 881 Euro wurden aufgrund der Ausnahmeregelung für Fälle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse (§ 38 Absatz 1 Satz 2 LHO) in den Epl. 03, 04, 08 und 15 vom Minister der Finanzen genehmigt. Für eine Überschreitung in Kapitel 03 14 in Höhe von 1 012 619 Euro wurde nicht die nach § 38 Absatz 1 Satz 2 LHO erforderliche Zustimmung des Ministers der Finanzen eingeholt; dies wurde in Anlage 8 vermerkt. Siehe Haushaltsrechnung 2009, Seiten 1157, 1167.

Haushaltsmittel in den folgenden Haushaltsjahren binden, enthält die Haushaltsrechnung keine Angaben.

Für die in den letzten Jahren abgeschlossenen und für die geplanten PPP<sup>34</sup>-Projekte und langfristigen Mietvereinbarungen wurden weder in den Haushaltsplänen zurückliegender Jahre noch im Haushaltsplan für das Jahr 2011<sup>35</sup> Ermächtigungsgrundlagen in Form von Verpflichtungsermächtigungen geschaffen. Das Land hatte sich jedoch in zurückliegenden Jahren durch den Abschluss von PPP-Verträgen und durch Verkauf und anschließende langfristige Rückanmietung von Immobilien im Sinne von § 38 Absatz 1 LHO zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet. Somit führten die angesprochenen Verpflichtungen aus solchen Verträgen zu keinem erkennbaren Niederschlag in der Haushaltsrechnung.

In Bezug auf die PPP-Projekte ist anzumerken, dass beginnend mit dem Haushaltsplan 2008 die Haushaltspläne mit der Anlage 9 „Übersicht über PPP-Projekte bei Baumaßnahmen“<sup>36</sup> nachrichtlich über die Zahlungsverpflichtungen der vertraglich vereinbarten PPP-Projekte informieren. Für die einzelnen PPP-Projekte werden jeweils der Gesamtbetrag der Vertragsverpflichtungen („Gesamtausgaben“), die Ausgaben bis zum vorvergangenen Jahr, die „voraussichtlichen“ Ausgaben des vergangenen Jahres, die „Veranschlagung“ für das laufende Jahr sowie die fälligen Beträge für die drei folgenden Jahre und die Summe für die restlichen Jahre angegeben. Dabei sind angabegemäß keine Wertsicherungen oder Indexierungen berücksichtigt.

Für die Landesregierung gewährleistet diese Anlage 9 zum Haushaltsplan eine transparente Darstellung der künftigen Belastungen im Rahmen von PPP-Verträgen.<sup>37</sup>

Die Lesbarkeit der Haushaltspläne ließe sich verbessern, wenn neben den Einzelkosten je PPP-Projekt auch die Summen der PPP-Projekte ergänzend dargestellt würden. Hilfreich wären weiterhin Hinweise und Erläuterungen

---

34 Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft).

35 Haushaltsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 538.

36 Seiten 103–105 des Haushaltsplans 2009. In der „Übersicht über PPP-Projekte bei Baumaßnahmen“ wird nicht ausdrücklich erläutert, dass sie ausschließlich vertraglich vereinbarte PPP-Projekte enthält.

37 Landtagsdrucksache 18/2710, Seite 2.

---

zu Änderungen gegenüber dem Vorjahr. So ist es u. a. selbstverständlich, im Haushaltsplan in den Vorworten zu den Einzelplänen auf wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorjahr aufmerksam zu machen.

Auch sind die im Haushaltsjahr neu geplanten Vertragsabschlüsse nicht ergänzend in Anlage 9 ausgewiesen. Auf die Darstellung der geplanten Projekte an anderen Stellen im Haushaltsplan (Epl. 18) wird nicht verwiesen. Den dortigen Angaben kann der Planungsstand der ggf. beabsichtigten PPP-Projekte nicht entnommen werden. Allein durch Vergleich mit den Anlagen 9 der Haushaltspläne 2010 und 2011 lässt sich ableiten, dass im Haushaltsjahr 2009 kein neuer Vertrag über ein PPP-Projekt abgeschlossen wurde. Aus dem Jahr 2009 kämen aus PPP-Projekten keine weiteren Zusagen zu den zuvor erläuterten Zusagen<sup>38</sup> von 1 321,1 Mio. Euro hinzu.

Abbildung 1-3 zeigt die Zusagen (Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen), die jeweils in den letzten zehn Haushaltsjahren abgegeben wurden. Sie zeigt zugleich, in welchem Umfang jeweils das folgende Jahr oder spätere Jahre gebunden wurden.

Die in Abbildung 1-3 dargestellten Zusagen wurden im Haushaltsvollzug aufgrund von im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen gegeben. Sie umfassen allein Belastungen künftiger Haushaltsjahre, die jeweils in einem Haushaltsjahr eingegangen wurden. Die Haushaltsrechnung gibt keinen Überblick über den Gesamtbetrag der finanziellen Verpflichtungen, der aus Verpflichtungsermächtigungen des Jahres 2009 und der Vorjahre oder aus sonstigen Verpflichtungen entstanden ist.

---

38 Vgl. Seite 57.

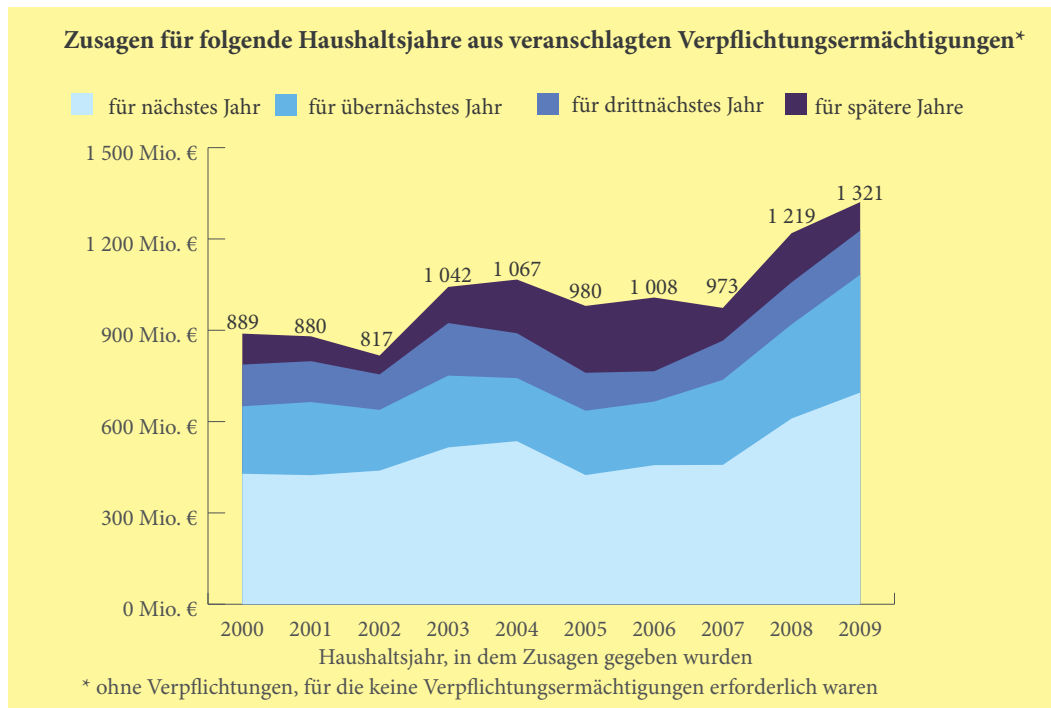


Abbildung 1-3: Zusagen für folgende Haushaltsjahre

Angaben über den Gesamtbetrag der insgesamt eingegangenen finanziellen Verpflichtungen und ihre Verteilung auf die Folgejahre, d. h. über die gebundenen Mittel künftiger Haushaltsjahre, wären hilfreich für die Haushaltsberatungen. Aus den Angaben in Anlage 9 zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 lässt sich berechnen, dass allein die sechs abgeschlossenen PPP-Projekte Gesamtzahlungsverpflichtungen im Jahr 2010 und in den Folgejahren von 429,0 Mio. Euro umfassen (ohne Wertsicherungen oder Indexierungen).

Der Gesamtbetrag der zukünftigen finanziellen Verpflichtungen wurde erstmals im Anhang zur Gesamteröffnungsbilanz des Landes<sup>39</sup> und nun aktualisiert im vorliegenden Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2009<sup>40</sup> dargestellt. Die „sonstigen finanziellen Verpflichtungen“ aus Dauerschuldverhältnissen wurden nach den handelsrechtlichen Bestimmungen ermittelt. Sie geben Auskunft über die Höhe der insgesamt eingegangenen Verpflichtungen aus Dauerschuldverhältnissen. Diese Verpflichtungen

39 Geschäftsbericht zur Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2009, Seite 91.

40 Geschäftsbericht 2009 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2009, Seite 86 (zum Gesamtabschluss des Landes Hessen siehe Abschnitt 8.3.1 des nachfolgenden Beitrags Nr. 8).

können unter anderem aufgrund von Zusagen entstanden sein, für die in den Haushaltsplänen Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt waren.

Die „sonstigen finanziellen Verpflichtungen“ aus Dauerschuldverhältnissen stiegen von 5 497 Mio. Euro zum 1. Januar 2009 auf 8 060 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009.<sup>41</sup> Der Gesamtabschluss unterscheidet dabei finanzielle Verpflichtungen aus Dauerschuldverhältnissen für Mieten, für Leasing, für Datenverarbeitungs- und Wartungsverträge und weitere sonstige Verpflichtungen. Es wird nicht ausdrücklich angegeben, dass Verpflichtungen aus PPP-Verträgen enthalten sind.

Der Rechnungshof hält es im Sinne einer besseren Transparenz für angezeigt, künftig im Zuge der Rechnungslegung die finanziellen Verpflichtungen, die in einem Haushaltsjahr aus PPP-Verträgen und langfristigen Mietvereinbarungen resultieren, auch in der Haushaltsrechnung klarer abzubilden. Er wiederholt seine Empfehlung aus den Bemerkungen 2009, für sie die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen in die Haushaltspläne aufzunehmen und ggf. gegebene Zusagen entsprechend in Anlage 8 zur Haushaltsrechnung<sup>42</sup> auszuweisen.

### **1.2.9 Prüfung der Haushaltsrechnung**

Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Prüfung der Haushaltsrechnung 2009 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige weitere Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Absatz 3 LHO).

Grundlage der Prüfung war die Haushaltsrechnung 2009 vom 27. August 2010, eingegangen beim Rechnungshof am 15. Oktober 2010. Aufgrund von Prüfungsfeststellungen wurden dem Rechnungshof mit Schreiben vom 18. Januar 2011 und dem Landtag mit Schreiben vom 20. Januar 2011 sieben Austauschseiten zur Haushaltsrechnung 2009 und eine Austauschseite zur

---

41 Der Gesamtabschluss enthält auf Seite 86 keine Angaben über den Ausgangswert zum 1. Januar 2009 oder über die Veränderung.

42 Übersicht über die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und im Haushaltsjahr gegebenen Zusagen.

Landtagsdrucksache 18/2996<sup>43</sup> zugesandt. Die Korrekturen sind auf den Austauschseiten kenntlich gemacht.

Austauschseiten betrafen in Anlage 1 zur Haushaltsrechnung die Darstellung der Höhe der Vorgriffe und die der Gesamtüberschreitung in Kapitel 07 10, Buchungsstelle 686 00. Weiter wurden Folgeänderungen in der Zusammenstellung zur Anlage 1 sowie in Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2009 (Seiten 6, 217, 220 und 239<sup>44</sup> der Haushaltsrechnung) vorgenommen und eine fehlende Seite zu Kapitel 15 (Seite 235a) vorgelegt. In Anlage 8 zur Haushaltsrechnung 2009 wurden Fehler bei den Kapiteln 15 43, 17 32 sowie in der Summenzeile (Nicht-Berücksichtigung der Epl. 10 und 11) korrigiert (Seiten 1166 und 1167).

Weitere Prüfungsunterlagen waren die Haupt- und Zentralrechnung für das Haushaltsjahr 2009 und die Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabe Reste und Vorgriffe 2009. Darüber hinaus wurde für Teil I der Bemerkungen zurückgegriffen auf das Bestandsverzeichnis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen sowie das Beteiligungsverzeichnis des Landes an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbaren Beteiligungen. Die zusammengefasste Übersicht nach § 86 LHO über die Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2009 wurde dem Rechnungshof vom Hessischen Immobilienmanagement (HI) am 4. März 2011 vorgelegt.

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Jahresrechnung zu Kapitel 02 01 Titel 531 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens) vorgenommen und über den Abschluss des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung abgegeben.

---

43 Die Anlage zur Landtagsdrucksache (Kurzübersicht mit den genehmigungspflichtigen Mehrausgaben und Vorgriffen) wurde ersetzt.

44 Aufgrund eines Versehens wird in der Zusammenstellung auf der korrigierten Seite 239 unter Epl. 07 die Summe der Spalten 3 bis 5 (letzte Spalte) mit 3 716 810,80 Euro angegeben. Der richtige Betrag lautet: 17 271 857,87 Euro. Die anderen Angaben sind richtig.



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

Die in der Haushaltsrechnung 2009<sup>45</sup> 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).

Anlage 4 zur Haushaltsrechnung 2009 enthält die Funktionenübersicht (§ 85 Nr. 4 LHO). Mit der Datenbank zur Haushaltsrechnung, die mit Schreiben vom 12. Oktober 2010 überreicht wurde, konnten die Angaben wegen falscher Ergebnisse zunächst nicht nachvollzogen werden. Dies lag daran, dass für die Erstellung der Datenbank fünfstellige Titel auf dreistellige Gruppen verkürzt und dabei die jeweiligen Funktionen nicht richtig zugeordnet wurden. Unter Rückgriff auf die neben der Haushaltsrechnung vorgelegten kameralen Ist-Daten zum Jahresabschluss 2009 ist die Funktionenübersicht (Anlage 4) zur Haushaltsrechnung 2009 vollständig nachvollziehbar. Zuordnungsfehler, die noch im Vorjahr festzustellen waren,<sup>46</sup> lagen nicht mehr vor. Das Ministerium der Finanzen sagte zu, künftig in der Datenbank zur Haushaltsrechnung die Titel in der für die Auswertung nach Funktionen notwendigen Gliederungstiefe auszuweisen.

Wie in den Haushaltsrechnungen für die Jahre 2007 und 2008 wird auch in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2009 nicht über das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ berichtet. Der Rechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2009 auf das Fehlen dieser Anlage zur Haushaltsrechnung hingewiesen. Er wiederholt seine Anregung, dass künftig in der Haushaltsrechnung wieder vollständig über das Sondervermögen des Landes berichtet werden sollte.<sup>47</sup>

---

45 Mit den ausgetauschten Seiten 6, 217, 220, 235a (neu eingefügt), 239, 1166 und 1167.

46 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 56.

47 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 149, 161; siehe auch Abschnitt 7.5 des nachstehenden Beitrags Nr. 7.



## **2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen**

*Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes verschlechterte sich im Jahr 2009 deutlich. Das Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 2 595 Mio. Euro stieg um 182 v. H. gegenüber dem Vorjahreswert. Es lag um 312 Mio. Euro bzw. rund 11 v. H. unter dem Ansatz des Haushaltsplans. Die Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes hatten mit 27,2 Mio. Euro kaum Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit 2009 im kameralen Abschluss.*

*Die bereinigten Einnahmen gingen – überwiegend aufgrund niedrigerer Steuereinnahmen (– 2 061 Mio. Euro) – auf 18 188 Mio. Euro zurück. Die bereinigten Einnahmen konnten nicht die schwach rückläufigen bereinigten Ausgaben (– 105,5 Mio. Euro) in Höhe von 20 782 Mio. Euro decken. Deren Rückgang ist der Saldo gegenläufiger Entwicklungen: Während sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 796 Mio. Euro ermäßigten, erhöhten sich die Personalausgaben um 327 Mio. Euro (5 v. H.), die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunalen Finanzausgleich) um 208 Mio. Euro (17 v. H.), die Übertragungsausgaben um 160 Mio. Euro (4 v. H.) und die Sachausgaben um 26 Mio. Euro (2 v. H.).*

*Auch die Strukturdaten zeigen die im Jahr 2009 schlechtere finanzwirtschaftliche Lage. Nachteilig veränderten sich insbesondere die Kreditfinanzierungsquote und die Steuerdeckungsquote. Allein die gegenüber dem Vorjahr um 1,3 v. H. niedrigeren Zinsausgaben führten zu einer günstigeren Zinsausgabenquote von 7,1 v. H.*

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

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2009 nach Haushaltsplan (Soll) und die Ergebnisse des Haushaltsvollzugs (Ist) sind Tabelle 2-1 zu entnehmen. Zum Vergleich sind die Ergebnisse des Vorjahres und die Werte des Haushaltsplans 2010 abgebildet. Das Haushaltsvolumen war in Einnahmen und Ausgaben kassenmäßig ausgeglichen. Das Volumen sank gegenüber dem Vorjahr um 1,9 v. H. auf 26 717,3 Mio. Euro.



Die Nettokreditaufnahme betrug 2 693,6 Mio. Euro im Jahr 2009 und stieg damit auf den dreifachen Wert des Vorjahres (894,3 Mio. Euro). Sie lag um 223,6 Mio. Euro bzw. 7,7 v. H. unter dem Haushaltsansatz, da insbesondere die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich, für Investitionen und für Zinsen deutlich geringer als geplant ausfielen. Auch die Sach- und Personalausgaben blieben unter den Haushaltsansätzen. Durch diese im Vergleich zum Haushaltsansatz niedrigeren Ausgaben konnten sowohl die gestiegenen Übertragungsausgaben<sup>48</sup> als auch die verringerten bereinigten Einnahmen mehr als ausgeglichen werden.

Auch das Finanzierungsdefizit (siehe Abschnitt 2.4) verdeutlicht die Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich um das 2,8fache auf – 2 594,7 Mio. Euro. Dabei blieb es um 312,1 Mio. Euro bzw. 10,7 v. H. unter dem Haushaltsansatz.

## 2.2 Bereinigte Einnahmen

Die im Haushalt ausgewiesenen Einnahmen umfassen unter anderem auch die Neuverschuldung und die Mittel zur Umschuldung. Um aussagekräftigere Angaben zu erhalten, werden bundeseinheitlich<sup>49</sup> bereinigte Einnahmen durch Abzug der besonderen Finanzierungsvorgänge berechnet. Zu diesen Vorgängen gehören Mittel aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Mittel aus den Rücklagen (Rücklagenentnahme) sowie kassenmäßige Überschüsse und haushaltstechnische Verrechnungen. Die bereinigten Einnahmen betragen 18 187,7 Mio. Euro:

Ist-Einnahmen	26 717,3 Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	<u>– 8 529,6 Mio. Euro</u>
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b><u>18 187,7 Mio. Euro</u></b>

48 Übertragungsausgaben ohne Länderfinanzausgleich und ohne Kommunalen Finanzausgleich. Als Übertragungsausgaben werden Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke bezeichnet; sie enthalten keine investiven Ausgaben.

49 Bereinigungen nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates.

Die bereinigten Einnahmen sanken um 8,9 v. H. (– 1 780,4 Mio. Euro) auf 18 187,7 Mio. Euro. Sie fielen damit hinter die Werte der drei Vorjahre zurück, lagen aber höher als in den Jahren 2000 bis 2005 (Abbildung 2-1).

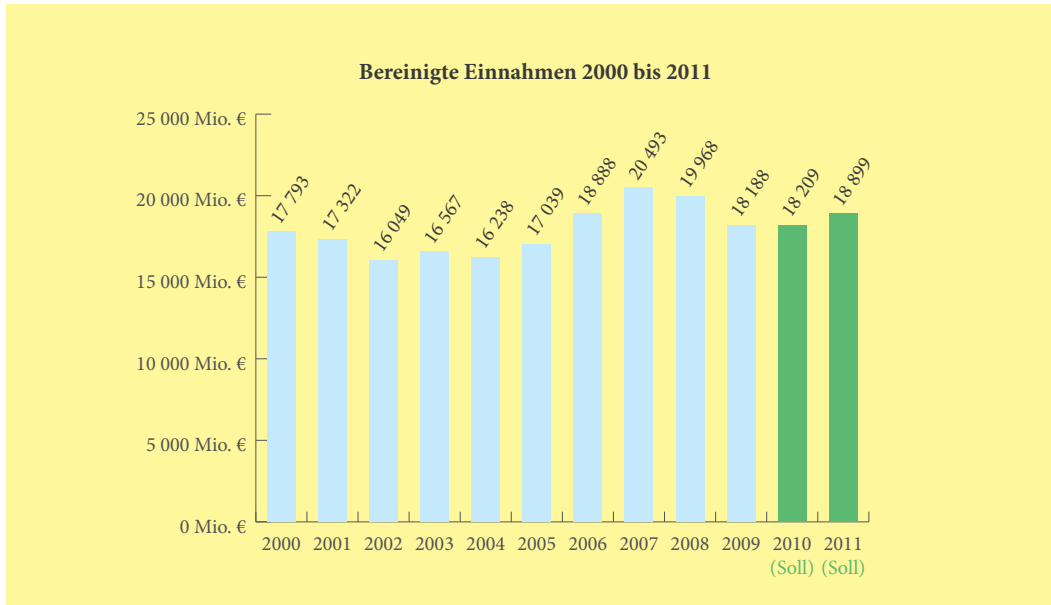


Abbildung 2-1: Bereinigte Einnahmen 2000 bis 2011

Grund für den Rückgang waren in erster Linie die erheblich geringeren Steuereinnahmen (– 2 061,3 Mio. Euro bzw. – 12,2 v. H.). Gestiegen sind dagegen die Übertragungseinnahmen um 310,7 Mio. Euro bzw. 22,3 v. H. und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen um 132,3 Mio. Euro bzw. 26,9 v. H. (Abbildung 2-2).

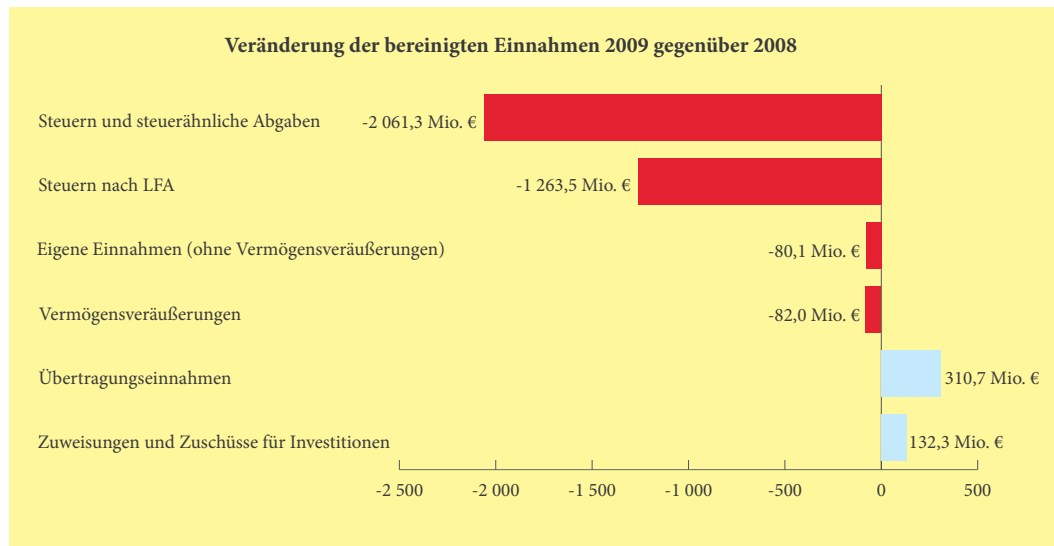


Abbildung 2-2: Veränderung der bereinigten Einnahmen 2009

Die bereinigten Einnahmen stehen nicht in voller Höhe zur Finanzierung der Landesaufgaben zur Verfügung. Hessen zahlt als Geberland im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 Absatz 2 GG einen Teil seiner Einnahmen als Ausgleichszahlungen an andere Bundesländer.<sup>50</sup> Die nach Abzug des Länderfinanzausgleichs für die Finanzierung der Landesausgaben zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen sanken um 8,9 v. H. auf 12 937,0 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen nach Länderfinanzausgleich verringerten sich um 5,7 v. H. auf 16 350,8 Mio. Euro (Vorjahr: 17 335,3 Mio. Euro, Tabelle 2-1).

Zudem hat das Land seine Kommunen an einem Teil der Einnahmen (Artikel 106 Absatz 7 GG) im Wege eines Steuerverbunds zu beteiligen. Die nach diesen Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich für Landesaufgaben verfügbaren bereinigten Einnahmen zeigt Abbildung 2-3. Sie lässt die „Abschläge“ von den bereinigten zu den tatsächlich für die Landesaufgaben verfügbaren Einnahmen erkennen. Im Gegensatz zu den drei Vorjahren, in denen sich die verfügbaren bereinigten Einnahmen konstant auf 14,1 Mrd. Euro beliefen, verminderten sie sich im Jahre 2009 auf 13,1 Mrd. Euro (Abbildung 2-3).

50 Seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs ist das Land zu Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verpflichtet. Zum Länderfinanzausgleich siehe Beitrag Nr. 5, Abschnitt 5.1.

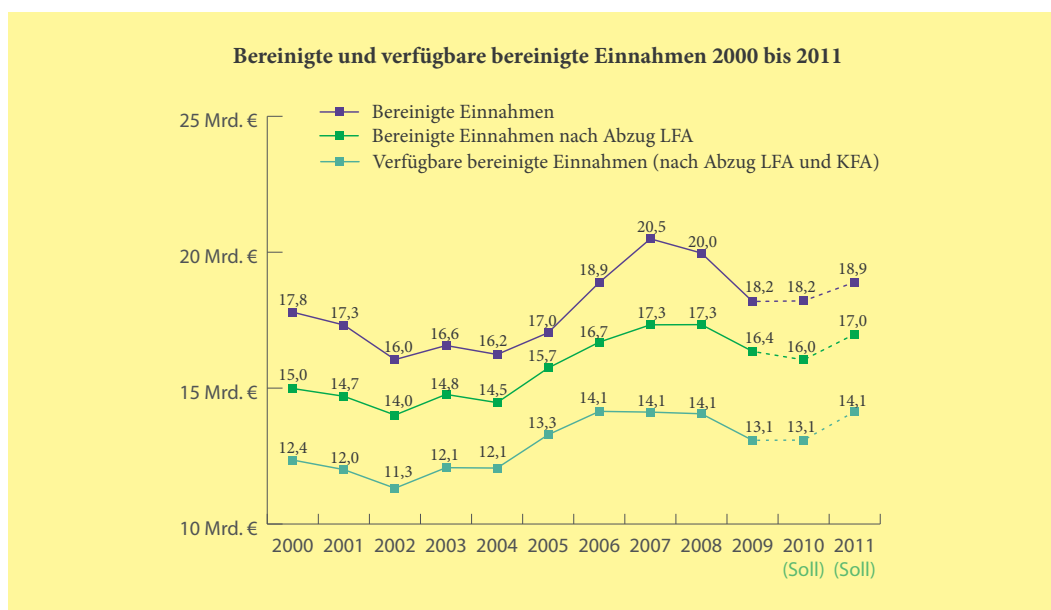


Abbildung 2-3: Bereinigte und verfügbare bereinigte Einnahmen 2000 bis 2011

## 2.3 Bereinigte Ausgaben

Die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben betragen 26 717,3 Mio. Euro. Sie umfassen auch die Ausgaben zur Schuldentilgung, die – neben anderen Positionen – nach den Vorgaben des Finanzplanungsrats zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden.<sup>51</sup>

Ist-Ausgaben	26 717,3 Mio. Euro
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags sowie haushaltstechnische Verrechnungen	<u>– 5 934,9 Mio. Euro</u>
<b>Bereinigte Ausgaben*</b>	<b><u>20 782,3 Mio. Euro</u></b>

\* Die Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Damit verringerten sich die bereinigten Ausgaben gegenüber dem Jahr 2008 leicht um 0,5 v. H. (– 105,5 Mio. Euro) auf 20 782,3 Mio. Euro. Sie blieben aber über dem Niveau der Jahre 2000 bis 2006 (Abbildung 2-4).

51 Siehe die Erläuterungen im vorigen Abschnitt; Bereinigung nach den bundeseinheitlichen Vorgaben des Finanzplanungsrates: Ausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt und ohne Rücklagenerhöhung (Zuführungen an Rücklagen) sowie ohne Mittel zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge und ohne haushaltstechnische Verrechnungen.



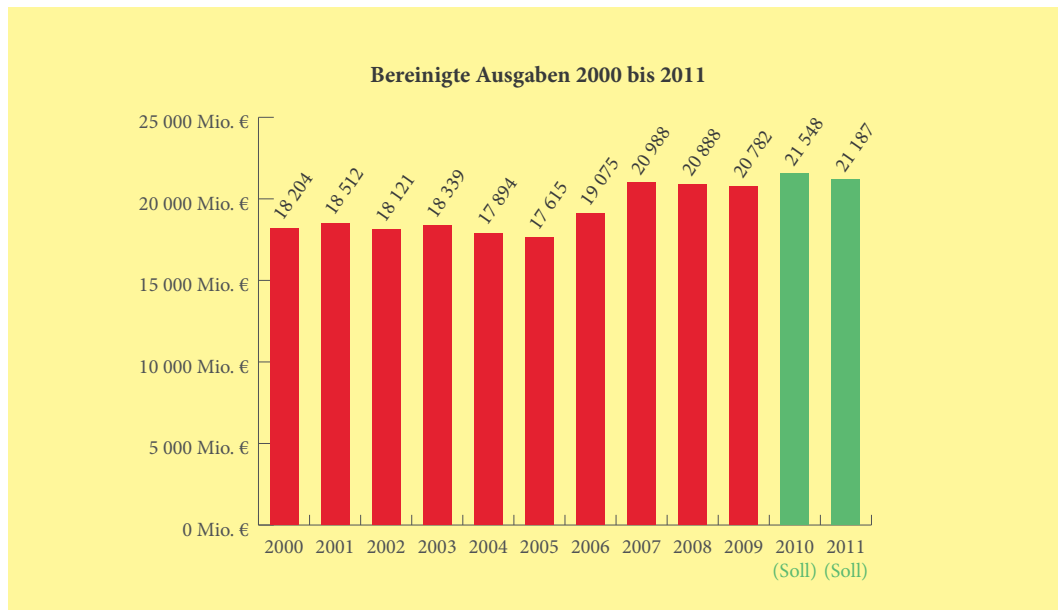


Abbildung 2-4: Bereinigte Ausgaben 2000 bis 2011

Als Teil der bereinigten Ausgaben nahmen die Personalausgaben um 327,1 Mio. Euro (4,5 v. H.), die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunalen Finanzausgleich) um 207,9 Mio. Euro (17,3 v. H.), die Übertragungsausgaben<sup>52</sup> um 160,3 Mio. Euro (4,2 v. H.) und die Sachausgaben um 25,8 Mio. Euro (2,0 v. H.) zu. Diesen Mehrausgaben stand vor allem der um 795,9 Mio. Euro (−30,2 v. H.) niedrigere Beitrag zum Länderfinanzausgleich gegenüber (Abbildung 2-5).

52 Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Kommunalen Finanzausgleich.

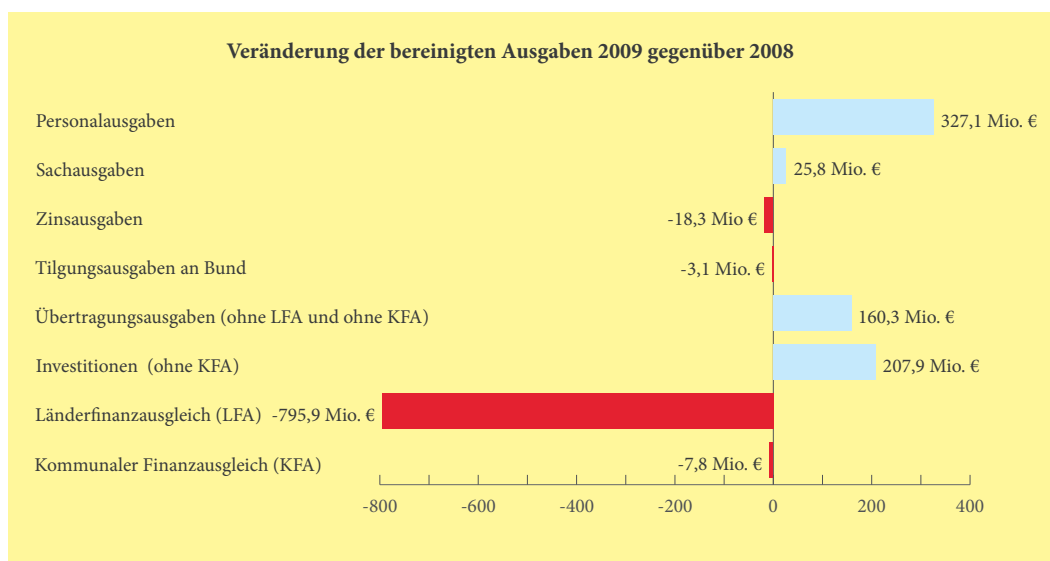


Abbildung 2-5: Veränderung der bereinigten Ausgaben 2009

## 2.4 Finanzierungssaldo

In der Finanzierungsrechnung<sup>53</sup> wird der Finanzierungssaldo des Haushalts ermittelt, der den „bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf“<sup>54</sup> anzeigt. Ein negativer Finanzierungssaldo, ein Finanzierungsdefizit, ist der Betrag, um den die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen. Zum Haushaltsausgleich sind Schulden am Kreditmarkt aufzunehmen oder Rücklagen – sofern für diese Zwecke vorhanden – abzubauen (besondere Finanzierungsvorgänge).

Dem Hinweis in den Bemerkungen 2009 folgend wird im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2009 die Finanzierungsrechnung – wie in § 84 LHO gefordert – erläutert.<sup>55</sup>

53 Siehe Anlage 10 zur Haushaltsrechnung. Die Finanzierungsrechnung zeigt die Wirkungen des Haushalts auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf. Die Finanzierungsrechnung wird unter Nr. 2 der Vorschrift über den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 LHO) aufgeführt, obwohl kassenmäßiger Abschluss und Finanzierungsrechnung nicht miteinander in Verbindung stehen.

54 Schuy/Raack, Kommentar zu § 82 BHO, RN 3, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (34. Ergänzungslieferung September 2002).

55 Vgl. Ziffer 4.3 auf Seite 5 der Haushaltsrechnung 2009.

Im Jahr 2009 konnten die bereinigten Ausgaben bei weitem nicht durch die bereinigte Einnahmen gedeckt werden, so dass das Finanzierungsdefizit – 2 594,7 Mio. Euro betrug:

Bereinigte Einnahmen	18 187,7 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	<u>– 20 782,3 Mio. Euro</u>
<b>Finanzierungssaldo*</b>	<b><u>– 2 594,7 Mio. Euro</u></b>

\* Die Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Das Finanzierungsdefizit stieg gegenüber dem Vorjahr um 182,1 v. H. (– 1 674,9 Mio. Euro), während es gegenüber dem Haushaltsansatz um 10,7 v. H. (312,1 Mio. Euro) vorteilhafter blieb. Abbildung 2-6 zeigt, dass der Haushalt in den Jahren 2000 bis 2010 stets mit Finanzierungsdefiziten abschloss.

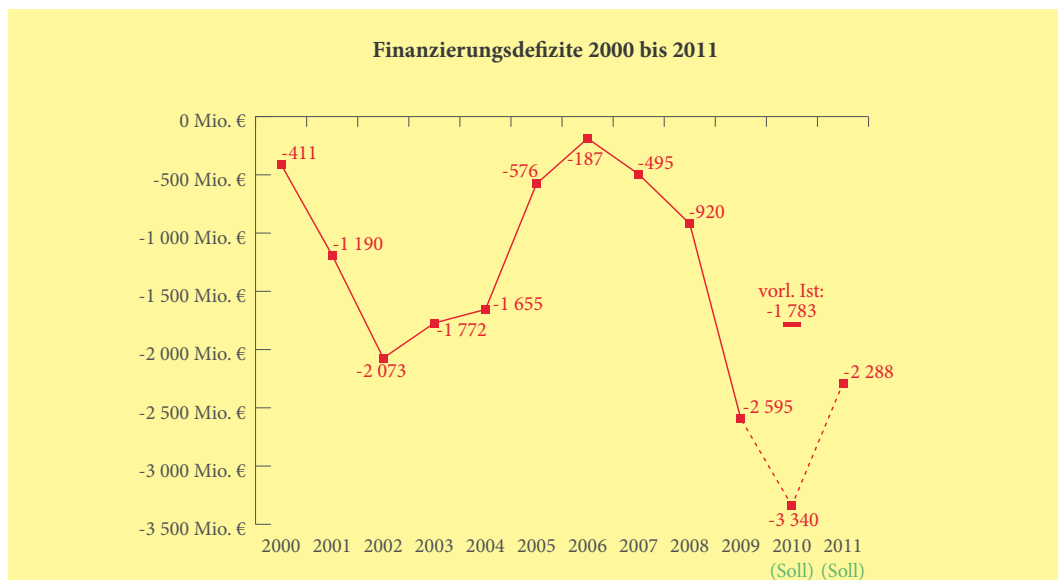


Abbildung 2-6: Entwicklung der Finanzierungsdefizite 2000 bis 2011

Das Finanzierungsdefizit erreichte 2009 mit – 2 595 Mio. Euro einen neuen Höchststand und übertraf den bisherigen Spitzenwert von 2002 mit – 2 073 Mio. Euro deutlich. Dieser negative Trend wird mit den Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, den damit verbundenen Einnahmeeinbrüchen und den ergriffenen konjunkturstützenden Maßnahmen begründet. Für das Jahr 2010 wurde ein Finanzierungsdefizit von – 3 340 Mio. Euro

(vorläufiges Ist: – 1 783 Mio. Euro<sup>56</sup>) erwartet. Für das Jahr 2011 ist laut Haushaltsplan von einem Finanzierungsdefizit von – 2 288 Mio. Euro auszugehen. Damit würde das Finanzierungsdefizit den höchsten Wert vor der Krise von – 2 073 Mio. Euro im Jahr 2002 übersteigen (Abbildung 2-6).

In den Jahren 2004, 2005 und 2006 konnte das Finanzierungsdefizit durch den Verkauf von Dienstgebäuden reduziert werden.<sup>57</sup> Abbildung 2-7 zeigt die Entwicklung des Finanzierungsdefizits mit und ohne Berücksichtigung dieser einmaligen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen.

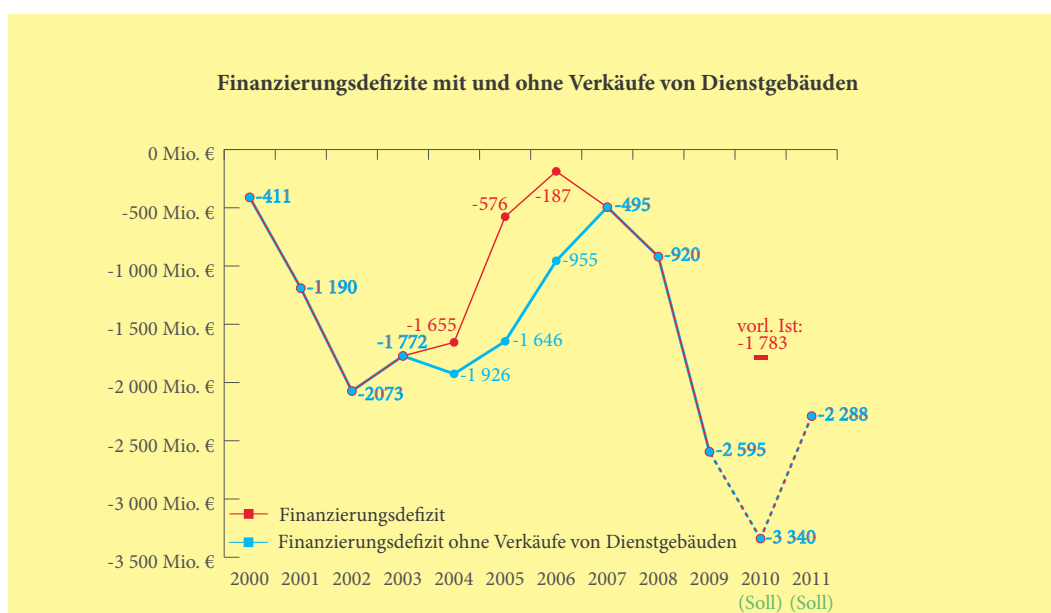


Abbildung 2-7: Finanzierungsdefizite mit und ohne Verkäufe von Dienstgebäuden

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise führte zu einem deutlichen Rückschlag auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Landeshaushalt, wie die Finanzpläne der letzten Jahre zeigen. Abbildung 2-8 stellt mit der roten Kurve die Ist-Finanzierungsdefizite der Jahre 2005 bis 2010 (vorläufiges Ist<sup>58</sup>) und 2011 (Haushaltsplan) den in den letzten Finanzplänen prognostizierten Entwicklungen (andere Kurven) gegenüber.

56 Die vorläufigen Ist-Ergebnisse wurden mit Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen am 3. Februar 2011 vorgestellt.

57 Erlöse: 270,5 Mio. Euro (2004), 1 070,0 Mio. Euro (2005) und 768,0 Mio. Euro (2006). Dem stehen erhöhte Mietausgaben für verkaufte und weiter genutzte Objekte (Sale-and-rent-back) gegenüber: 16,1 Mio. Euro (2005), 71,4 Mio. Euro (2006), 113,3 Mio. Euro (jeweils 2007 und 2008), 114,6 Mio. Euro (2009), vgl. nachfolgend Abschnitt 4.3 in Beitrag Nr. 4.

58 Vgl. Fußnote 56.

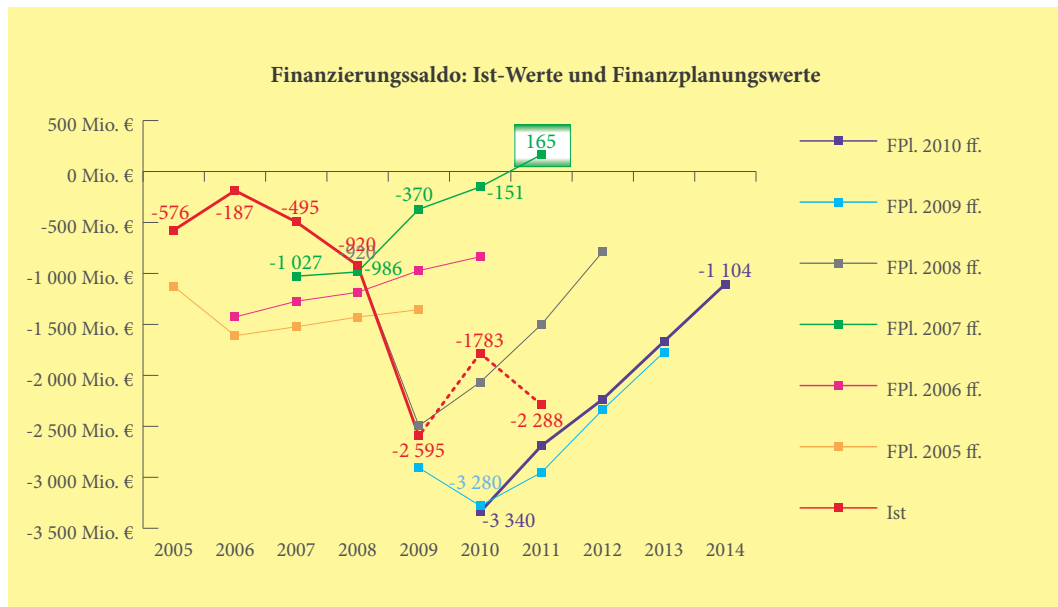


Abbildung 2-8: Finanzierungssaldo: Ist-Werte und Finanzplanungswerte

Die Finanzpläne 2005, 2006 und 2007 (Abbildung 2-8) zeigen, dass zunächst eine schrittweise Verbesserung der finanziellen Haushaltssituation erwartet wurde. So ging man von einer Verringerung der Finanzierungsdefizite bis hin zum vollständigen Abbau und dem Erreichen eines Finanzierungsüberschusses von 165 Mio. Euro im Jahr 2011 aus.

Infolge der krisenbedingten Konjunkturentwicklung und der eingesetzten diskretionären Maßnahmen änderten sich die Erwartungen zur Entwicklung des Finanzierungsdefizits merklich: Der Finanzplan 2008 sah für 2009 keinen weiteren Abbau, sondern ein höheres Finanzierungsdefizit vor. Dabei ging der Finanzplan davon aus, dass bereits ab dem Jahr 2010 ein schrittweiser Abbau der Defizite gelingen könnte (Abbildung 2-8).

Nach dem Finanzplan 2009 wurde für das Jahr 2009 ein erneut höheres Defizit angenommen, das sich im Jahr 2010 weiter auf – 3 280 Mio. Euro erhöhen sollte. Nach dem Finanzplan (und dem Haushaltsplan) 2010 wurde ein Finanzierungsdefizit von – 3 340 Mio. Euro veranschlagt, das nach dem vorläufigen Ist mit – 1 783,3 Mio. Euro (siehe rote Kurve) deutlich unterschritten wurde. Für die Jahre 2011 bis 2014 wird ein weiterer kontinuierlicher Abbau der Defizite für möglich gehalten (siehe Finanzpläne 2009 und 2010 in Abbil-

dung 2-8). Zum Ende des Planungszeitraums, im Jahr 2014, bleibt ein Finanzierungsdefizit von – 1 104,0 Mio. Euro.

## **2.5 Auswirkungen der Konjunkturprogramme auf das Finanzierungsdefizit 2009**

### **2.5.1 Fördervolumen und Ausgestaltung der Konjunkturprogramme**

Das gesamte Fördervolumen der Konjunkturprogramme<sup>59</sup> des Landes<sup>60</sup> und des Bundes<sup>61</sup> beträgt 2 611,57 Mio. Euro. Mit beiden Programmen werden Maßnahmen des Landes und im kommunalen Bereich gefördert. Der Bund fördert Landes- und kommunale Maßnahmen mit 718,72 Mio. Euro.

Aus dem Bundesprogramm erhält das Land Mittel, die es einerseits für Landesausgaben im Landeshaushalt einsetzt und die es andererseits an die Kommunen<sup>62</sup> weiterreicht. Das Bundesprogramm ist mit eigenen Anteilen des Landes und der Kommunen zu versehen (Kofinanzierung). Auch beim Landesprogramm haben die Kommunen einen Anteil beizutragen. Bei den kommunalen Maßnahmen hat sich das Land durch bedeutende Kofinanzierungsbeiträge engagiert: Von den kommunalen Tilgungsausgaben übernimmt es die Hälfte beim Bundesprogramm und 5/6 beim Landesprogramm.

Auf das Land entfallen aufgrund des eigenen Programms und aufgrund der Kofinanzierungen des Bundesprogramms finanzielle Belastungen von 1 609,00 Mio. Euro. Der von den Kommunen zu finanzierende Anteil beträgt 283,85 Mio. Euro. Somit werden 1 892,85 Mio. Euro des gesamten Fördervolumens (2 611,57 Mio. Euro) durch Land und Kommunen getragen.

---

59 Die Ausführungen betrachten nicht die konjunkturellen Auswirkungen auf der Einnahmeseite. Sie beschränken sich auf die Auswirkungen der Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes auf den Landeshaushalt.

60 Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz vom 9. März 2009, GVBl. I Seite 92, 153.

61 Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz-ZuInvG) vom 2. März 2009, BGBl. I Seite 416, 428, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I Seite 671.

62 Damit sind hier und im Folgenden auch die Träger der Ersatzschulen und der Krankenhäuser gemeint.

Die finanziellen Belastungen des Landes (1 609,00 Mio. Euro) teilen sich wie folgt auf:

- landeseigenes Konjunkturprogramm für Landesmaßnahmen: 453,28 Mio. Euro,
- Kofinanzierung des Bundesprogramms für Landesmaßnahmen: 71,87 Mio. Euro,
- landeseigenes Konjunkturprogramm für kommunale Maßnahmen: 1 000,00 Mio. Euro,
- Kofinanzierung des Bundesprogramms für kommunale Maßnahmen: 83,85 Mio. Euro.

Das Land hat die beiden Konjunkturprogramme so gestaltet, dass die Kommunen bei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WI-Bank), auf Grundlage einer zwischen Bank und Land getroffenen Vereinbarung<sup>63</sup>, Darlehen aufnehmen können. Die Kommunen erhalten die Kofinanzierungsmittel als Darlehen der WI-Bank, die über eine Laufzeit von 30 Jahren zu tilgen sind. Durch die Darlehen der WI-Bank erhöht sich der Schuldenstand im kommunalen Bereich um 1 367,70 Mio. Euro. Der Landeshaushalt und der Schuldenstand des Landes bleiben davon bei kameraler Sicht (zunächst) unberührt. Wirtschaftlich gesehen – somit auch in der doppelischen Betrachtung<sup>64</sup> – entfällt jedoch ein Großteil dieser zusätzlichen kommunalen Schulden auf den Landeshaushalt. Denn das Land hat sich für die nächsten 30 Jahre zur Übernahme der Tilgung von insgesamt 1 083,85 Mio. Euro verpflichtet. Das entspricht einem Anteil von 79,2 v. H. Auf die Kommunen entfallen Tilgungszahlungen von 283,85 Mio. Euro. Damit tilgen die Kommunen selbst 20,8 v. H. der aufgrund der Konjunkturprogramme neu aufgenommenen Schulden.

### **2.5.2 Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit im Haushaltsplan 2009**

Im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung werden ab dem Haushaltsjahr 2009 im neuen Kapitel 17 03 die Konjunkturprogramme des Landes und Mittel aus dem Bundesprogramm gemeinsam abgebildet. Die Darlehensvergabe durch die WI-Bank an die Kommunen führte im Jahr 2009 zu keinen Ausgaben oder Einnahmen im Landeshaushalt. Ab dem Haushaltsjahr 2010 fallen erste Zahlungen des Landes für Tilgungen an.

63 Geregelt sind u. a. die Beachtung der Förderrichtlinien und die Kofinanzierung des Landes.

64 Die doppelische Abbildung der Konjunkturprogramme zeigt eine wesentlich höhere Belastung des Jahresabschlusses 2009. Siehe nachfolgenden Abschnitt 8.4.3 in Beitrag Nr. 8.

Bei vollständigem Abruf der Mittel aus den Konjunkturprogrammen enthalten die Landeshaushalte der Jahre 2009 bis 2011 die über den Landeshaushalt fließenden Bundesmittel (718,72 Mio. Euro), die Kofinanzierungsausgaben für Landesmaßnahmen (71,87 Mio. Euro) und die Landesmaßnahmen aus dem hessischen Konjunkturprogramm (453,28 Mio. Euro). Dagegen wird die auf die WI-Bank ausgelagerte Förderung der kommunalen Maßnahmen von insgesamt 1 083,85 Mio. Euro (davon 1 000,00 Mio. Euro für Maßnahmen des hessischen Programms und 83,85 Mio. Euro für die des Bundesprogramms) nicht als Einnahme oder Ausgabe im Landeshaushalt der Jahre 2009 bis 2011 zu erkennen sein.

Im Haushaltsplan für das Jahr 2009 wurden Einnahmen von 359,4 Mio. Euro aus dem Konjunkturprogramm des Bundes veranschlagt. Nach diesem Programm sollte bis zum 31. Dezember 2009 mindestens die Hälfte der Mittel des Bundes vom Land und den Kommunen abgerufen werden.<sup>65</sup> Dies berücksichtigt der Haushaltsansatz für 2009 mit der Veranschlagung der Einnahmen über 359,4 Mio. Euro.

Ausgabenseitig wurden 408,3 Mio. Euro zur Förderung von konjunkturbedingten Ausgaben des Landes für Hochschulen und Straßenbau (111,6 Mio. Euro) und zur Weitergabe an die Kommunen für Schulen, Krankenhäuser und sonstiges (359,4 Mio. Euro) veranschlagt. Damit verbleibt von den Einnahmen nach Abzug der Ausgaben ein negativer Saldo von – 48,9 Mio. Euro (Ansatz im Haushaltsplan). Dieser Betrag ist der im Jahr 2009 vom Land zu finanzierende Rest, der den Finanzierungssaldo (Soll) belastet.

### **2.5.3 Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit in der Haushaltsrechnung 2009**

Der Haushaltsrechnung 2009 ist zu entnehmen, dass im Jahr 2009 lediglich 62,2 Mio. Euro (veranschlagt: 359,4 Mio. Euro) des Bundeskonjunkturprogramms abgerufen wurden. Sowohl im kommunalen als auch im Landesbereich wurden weniger Konjunkturmittel beansprucht als im Haushaltsplan veranschlagt: So flossen über den Landeshaushalt den Kommunen aus den

---

<sup>65</sup> Vgl. § 1 Absatz 2 ZuInvG.



Konjunkturmitteln lediglich 12,3 Mio. Euro (veranschlagt: 296,7 Mio. Euro) zu. Das Land gab für die vom Bund geförderten Landesmaßnahmen und Maßnahmen des eigenen Konjunkturprogramms 77,1 Mio. aus (veranschlagt: 111,6 Mio. Euro). Des Weiteren wurden 17,4 Mio. Euro zur Erhöhung der Rücklagen verwendet. Demnach schloss das Kapitel 17 03 mit einem Zuschussbedarf von 44,6 Mio. Euro ab.

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos bleiben Rücklagenzuführungen unberücksichtigt. Somit haben die Konjunkturprogramme im Jahr 2009 den Finanzierungssaldo insgesamt mit einem Betrag von 27,2 Mio. Euro belastet. Das entspricht einem Prozent des Finanzierungssaldos von 2 594,7 Mio. Euro.

## **2.6 Strukturdaten des Hessischen Landeshaushalts**

### **2.6.1 Zu bereinigende Sondereinflüsse**

Zur Analyse der Entwicklung des Landeshaushalts über einen mehrjährigen Betrachtungsraum zieht der Rechnungshof in der Finanzwissenschaft gebräuchliche Strukturdaten (Quoten) heran. Hierzu zählen die Steuerdeckungsquote, Kreditfinanzierungsquote, Personalausgabenquote, Personal-Steuer-Quote, Personalausgaben je Einwohner, Zinsausgabenquote, Zins-Steuer-Quote sowie die Investitionsausgabenquote.

Ausgangspunkt der Strukturdaten sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Zusätzlich werden die bereinigten Ausgaben um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich vermindert, weil diese Mittel nicht zur Finanzierung von Landesaufgaben zur Verfügung stehen. Auch die Steuereinnahmen werden entsprechend gekürzt.

Um die Vergleichbarkeit der Strukturdaten über einen mehrjährigen Zeitraum zu gewährleisten, berücksichtigt der Rechnungshof bei deren Berechnung verschiedene Sondereinflüsse.<sup>66</sup> Daher weichen die verwendeten Daten von nicht

---

66 Zu bereinigten Sondereinflüssen siehe ausführlicher: Bemerkungen 2008, Seite 58 f. sowie Bemerkungen 2009, Seite 69 f.

um Sondereinflüsse bereinigten Daten ab. Die berechneten Strukturdaten werden bereinigt und unbereinigt dargestellt (Tabelle 2-2).

### **2.6.2 Entwicklung der Strukturdaten**

Die Strukturdaten zeigten im Jahr 2009 eine überwiegend negative Entwicklung. Allein die gegenüber dem Vorjahr um  $-1,3$  v. H. niedrigeren Zinsausgaben führten bei den zugleich um  $3,7$  v. H. höheren bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich zu einer günstigeren Zinsausgabenquote von  $7,1$  v. H. (Vorjahr:  $7,5$  v. H.). Im Vergleich zum Vorjahr entfiel ein niedrigerer Anteil der bereinigten Ausgaben auf Zinsausgaben.

Die starke Erhöhung der bereinigten Kreditfinanzierungsquote gegenüber dem Vorjahr zeigt am deutlichsten die finanzwirtschaftlich verschlechterte Lage. Sie nahm zu auf  $14,2$  v. H. im Jahr 2009 (Vorjahr:  $4,9$  v. H.). Ausschlaggebend für die Veränderung war die gegenüber dem Vorjahr verdreifachte Nettokreditaufnahme.

Strukturdaten (v. H.)		2008	2009		2010
		Ist	Soll	Ist	Soll
Steuerdeckungsquote <sup>1) 2)</sup>	unbereinigt	77,8	68,0	68,3	64,0
	bereinigt	76,8	67,1	67,4	63,1
Kreditfinanzierungsquote <sup>3)</sup>	unbereinigt	4,3	13,4	13,0	15,7
	bereinigt	4,9	15,0	14,2	17,4
Personalausgabenquote <sup>2)</sup>	unbereinigt	39,8	39,3	40,1	40,4
	bereinigt	45,5	44,7	45,6	45,8
Personalausgaben je Einwohner (Euro)	unbereinigt	1 197,1	1 262,1	1 253,0	1 291,4
	bereinigt	1 370,0	1 435,3	1 426,2	1 464,5
Personal-Steuer-Quote <sup>1)</sup>	unbereinigt	51,2	57,9	58,7	63,2
	bereinigt	59,2	66,6	67,7	72,6
Zinsausgabenquote <sup>2)</sup>	unbereinigt	7,5	7,5	7,1	7,6
	bereinigt	7,5	7,5	7,1	7,6
Zins-Steuer-Quote <sup>1)</sup>	unbereinigt	9,6	11,0	10,4	11,9
	bereinigt	9,7	11,2	10,5	12,0
Investitionsausgabenquote <sup>2)</sup>	unbereinigt	9,8	12,5	10,6	12,5
	bereinigt	10,7	13,4	11,5	13,4

<sup>1)</sup> Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA).

<sup>2)</sup> Bereinigte Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich (LFA).

<sup>3)</sup> Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben einschl. LFA bzw. ohne LFA und ohne Sondereinflüsse.

Tabelle 2-2: Strukturdaten des Landeshaushalts 2008 bis 2010

Die bereinigte Steuerdeckungsquote (siehe Abschnitt 3.2.2 in nachfolgendem Beitrag Nr. 3) gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt ist. Noch deutlicher als im Vorjahr (76,8 v. H.) sank der Anteil der durch Steuern gedeckten Ausgaben auf 67,4 v. H. im Jahr 2009. Die Steuerdeckungsquote ist niedriger, da das bereinigte Steueraufkommen im Zähler um 3,7 v. H. sank und im Nenner die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich um 3,7 v. H. stiegen.

Zur Beurteilung der Personalausgaben werden drei Quoten herangezogen: Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird. Die Personalausgaben je Einwohner zeigen die Personalausgaben des Landes an, die rechnerisch auf jeden Einwohner entfallen. Die Personal-Steuer-Quote gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Personalausgaben verwendet wird.

Die bereinigte Personalausgabenquote (siehe Abschnitt 4.2.2 in nachfolgendem Beitrag Nr. 4) blieb gegenüber dem Jahr 2008 fast unverändert bei 45,6 v. H., da die bereinigten Personalausgaben ähnlich stiegen (3,9 v. H.) wie die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich (3,7 v. H.). Die höheren Personalausgaben führten allerdings bei nahezu unveränderter Einwohnerzahl (− 0,2 v. H.) zu höheren bereinigten Personalausgaben je Einwohner (1 426 Euro je Einwohner gegenüber 1 370 Euro je Einwohner). Durch die gesunkenen Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich stieg die bereinigte Personal-Steuer-Quote von 59,2 v. H. im Jahr 2008 auf 67,7 v. H.; das bedeutet, dass im Jahr 2009 rechnerisch mehr als zwei Drittel der Steuereinnahmen für Personalausgaben gebunden waren.

Die Zins-Steuer-Quote (hierzu und zur Zinsausgabenquote siehe Abschnitt 6.4 in nachfolgendem Beitrag Nr. 6) gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird. Doch durch die um 9,0 v. H. niedrigeren Steuereinnahmen erhöhte sich die Zins-Steuer-Quote von 9,7 v. H. auf 10,5 v. H. im Jahr 2009. Danach banden die Zinsausgaben einen höheren Anteil der Steuereinnahmen, die nach Länderfinanzausgleich verblieben.

Schließlich wird mit der Investitionsausgabenquote (siehe Abschnitt 4.5.3 in nachfolgendem Beitrag Nr. 4) betrachtet, welcher Anteil der Investitionsausgaben auf die bereinigten Ausgaben entfällt. Die bereinigte Investitionsausgabenquote lag mit 11,5 v. H. höher als im Vorjahr (10,7 v. H.), da die bereinigten Investitionen (Bauten, Investitionszuweisungen an Kommunen und sonstige Investitionen) mit 11,5 v. H. stärker zunahmen als die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich (3,7 v. H.).

### **3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2009**

*Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme betragen 26 717 Mio. Euro. Der größte Teil davon (55 v. H.) entfiel auf Steuern. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 2 059 Mio. Euro (– 12 v. H.) auf 14 774 Mio. Euro ab. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben dem Land im Jahr 2009 mit 12 937 Mio. Euro um 9 v. H. niedrigere Steuereinnahmen (– 1 263 Mio. Euro) als im Jahr 2008.*

*Die Steuereinnahmen setzten sich zu 90 v. H. (13 294 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern – einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – und zu 10 v. H. (1 480 Mio. Euro) aus Landessteuern zusammen.*

*Die Eigenen Einnahmen sanken von 1 199 Mio. Euro um 162 Mio. Euro (– 13 v. H.) auf 1 037 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen um 311 Mio. Euro (22 v. H.) auf 1 706 Mio. Euro. Davon trug der Bund 494 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 238 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).*

*Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 624 Mio. Euro. Der Bund zahlte an das Land 117 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen und 70 Mio. Euro zur Förderung von Ganztagschulen. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 122 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.*

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

Im Jahr 2009 erzielte das Land Einnahmen in Höhe von 26 717,3 Mio. Euro. Davon entfielen 14 773,8 Mio. Euro (55,3 v. H.) auf Steuern, 6 528,8 Mio. Euro (24,4 v. H.) auf die Bruttokreditaufnahme, 1 895,0 Mio. Euro (7,1 v. H.) auf haushaltstechnische Verrechnungen und Überschüsse der Vorjahre sowie 1 705,8 Mio. Euro (6,4 v. H.) auf Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Abbildung 3-1).

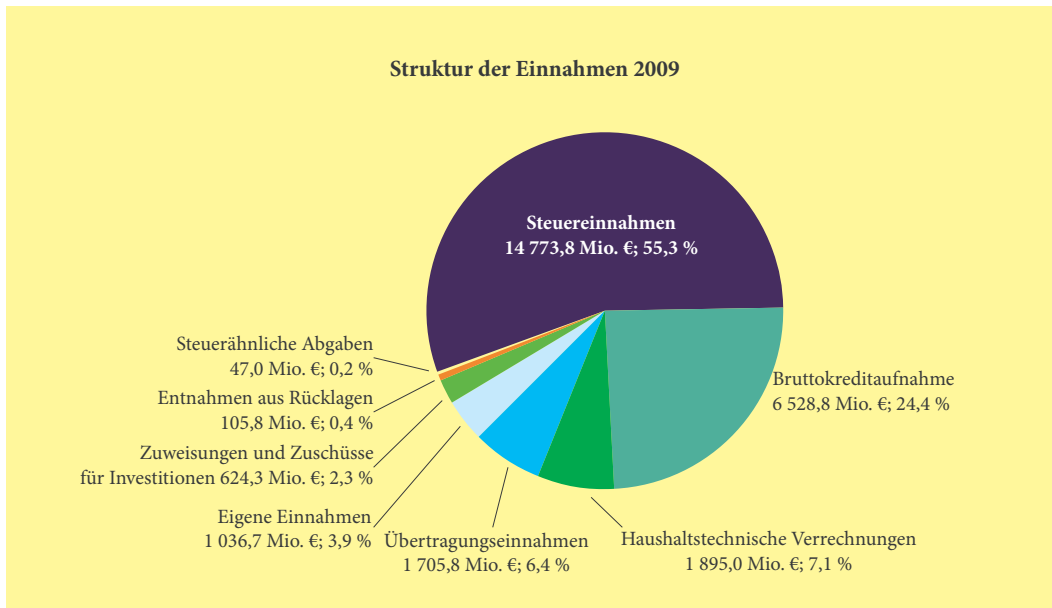


Abbildung 3-1: Struktur der Einnahmen des Landes im Jahr 2009

Ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge wie Bruttokreditaufnahme, Entnahmen aus den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen zeigt sich folgende Struktur der bereinigten Einnahmen<sup>67</sup>:

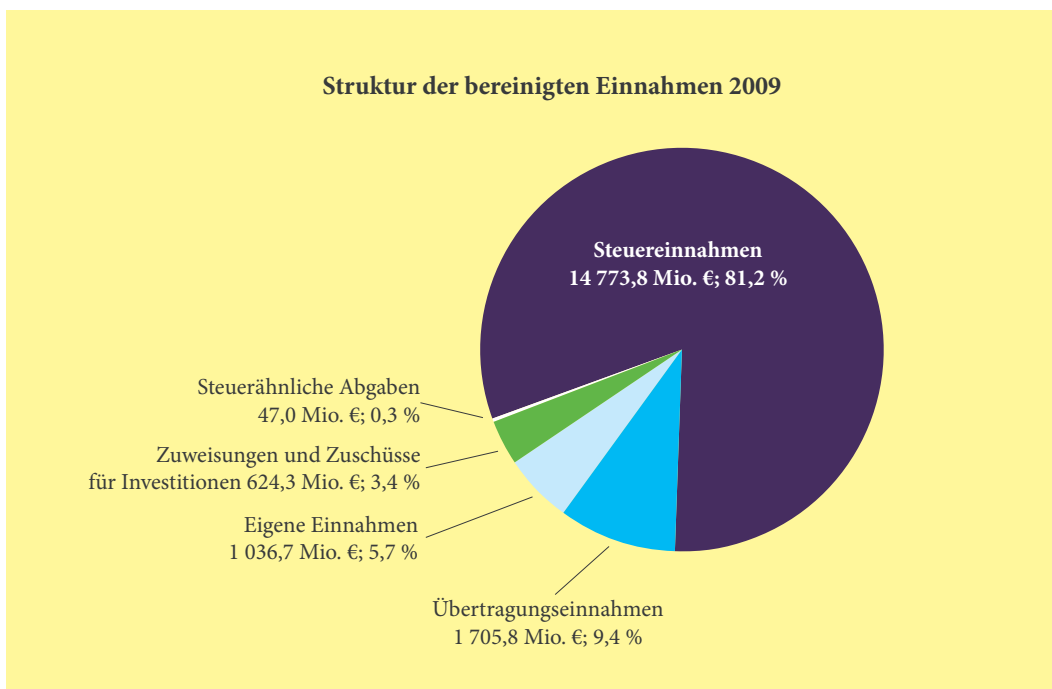


Abbildung 3-2: Struktur der bereinigten Einnahmen des Landes im Jahr 2009

<sup>67</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.2.

## 3.2 Steuereinnahmen

### 3.2.1 Gesamtentwicklung

Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Steuereinnahmen deutlich um 2 059,4 Mio. Euro (– 12,2 v. H.) ab. Sie lagen um 731,1 Mio. Euro (– 4,7 v. H.) unter dem Haushaltssoll (Tabelle 3-1).

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
<b>Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage</b>							
Lohnsteuer	6 050,7	5 750,0	5 682,0	– 368,7	– 6,1	– 68,0	– 1,2
Veranlagte Einkommensteuer	1 008,5	700,0	850,0	– 158,5	– 15,7	150,0	21,4
Nicht veranlagte St. vom Ertrag	985,5	990,0	945,3	– 40,2	– 4,1	– 44,7	– 4,5
Abgeltungsteuer / Zinsabschlag	847,1	680,0	577,6	– 269,5	– 31,8	– 102,4	– 15,1
Körperschaftsteuer	839,1	710,0	58,1	– 781,1	– 93,1	– 651,9	– 91,8
Umsatzsteuer	3 224,0	3 550,0	3 678,2	454,3	14,1	128,2	3,6
Einfuhrumsatzsteuer	1 455,0	1 340,0	1 124,0	– 331,0	– 22,7	– 216,0	– 16,1
Gewerbesteuerumlage	603,0	480,0	379,1	– 223,9	– 37,1	– 100,9	– 21,0
<b>Summe Landesanteile</b>	<b>15 012,9</b>	<b>14 200,0</b>	<b>13 294,3</b>	<b>– 1 718,6</b>	<b>– 11,4</b>	<b>– 905,7</b>	<b>– 6,4</b>
<b>Landessteuern</b>							
Vermögensteuer	– 1,0	0,0	– 0,0	1,0	– 98,8	– 0,0	
Erbschaftsteuer	461,5	400,0	550,4	88,9	19,3	150,4	37,6
Grunderwerbsteuer	493,7	380,0	413,8	– 80,0	– 16,2	33,8	8,9
Kraftfahrzeugsteuer	679,5	350,0	348,7	– 330,9	– 48,7	– 1,3	– 0,4
Rennwett- und Lotteriesteuern	135,1	125,0	117,3	– 17,8	– 13,2	– 7,7	– 6,2
Feuerschutzsteuer	25,6	25,0	24,3	– 1,3	– 5,2	– 0,7	– 2,9
Biersteuer	26,0	25,0	25,2	– 0,7	– 2,7	0,2	1,0
<b>Summe Landessteuern</b>	<b>1 820,4</b>	<b>1 305,0</b>	<b>1 479,6</b>	<b>– 340,8</b>	<b>– 18,7</b>	<b>174,6</b>	<b>13,4</b>
<b>Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA)</b>	<b>16 833,3</b>	<b>15 505,0</b>	<b>14 773,8</b>	<b>– 2 059,4</b>	<b>– 12,2</b>	<b>– 731,2</b>	<b>– 4,7</b>
Länderfinanzausgleich*	2 632,7	2 285,0	1 836,8	– 795,9	– 30,2	– 448,2	– 19,6
<b>Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA)</b>	<b>14 200,6</b>	<b>13 220,0</b>	<b>12 937,0</b>	<b>– 1 263,5</b>	<b>– 8,9</b>	<b>– 283,0</b>	<b>– 2,1</b>
Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in v. H.	89,2	91,6	90,0				
Anteil der Landessteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in v. H.	10,8	8,4	10,0				

\* kassenmäßig

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-1: Steuereinnahmen in den Jahren 2008 und 2009

Mit einem Aufkommen von 13 294,3 Mio. Euro hatten die Landesanteile an den Gemeinschaftssteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage einen Anteil von 90,0 v. H. (Vorjahr: 89,2 v. H.) an den gesamten Steuereinnahmen. Die Landessteuern machten mit 1 479,6 Mio. Euro einen Anteil von 10,0 v. H. (Vorjahr: 10,8 v. H.) aus.

Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Zahlungsverpflichtungen des Landes in den Länderfinanzausgleich von 1 836,8 Mio. Euro verblieben dem Land Steuereinnahmen in Höhe von 12 937,0 Mio. Euro. Der Wert lag um 1 263,5 Mio. Euro (8,9 v. H.) unter dem des Vorjahres (14 200,6 Mio. Euro).

### 3.2.2 Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote

Abbildung 3-3 verdeutlicht, dass im Jahr 2009 das Steueraufkommen mit 14 773,8 Mio. Euro unter dem Niveau von 2000 und der letzten Jahre, aber im Zehnjahresvergleich über dem Niveau der Jahre 2001 bis 2005 liegt. Für das Jahr 2010 wurden im Haushaltsplan mit 14 565,0 Mio. Euro nochmals niedrigere Steuereinnahmen (- 1,4 v. H.) angesetzt.

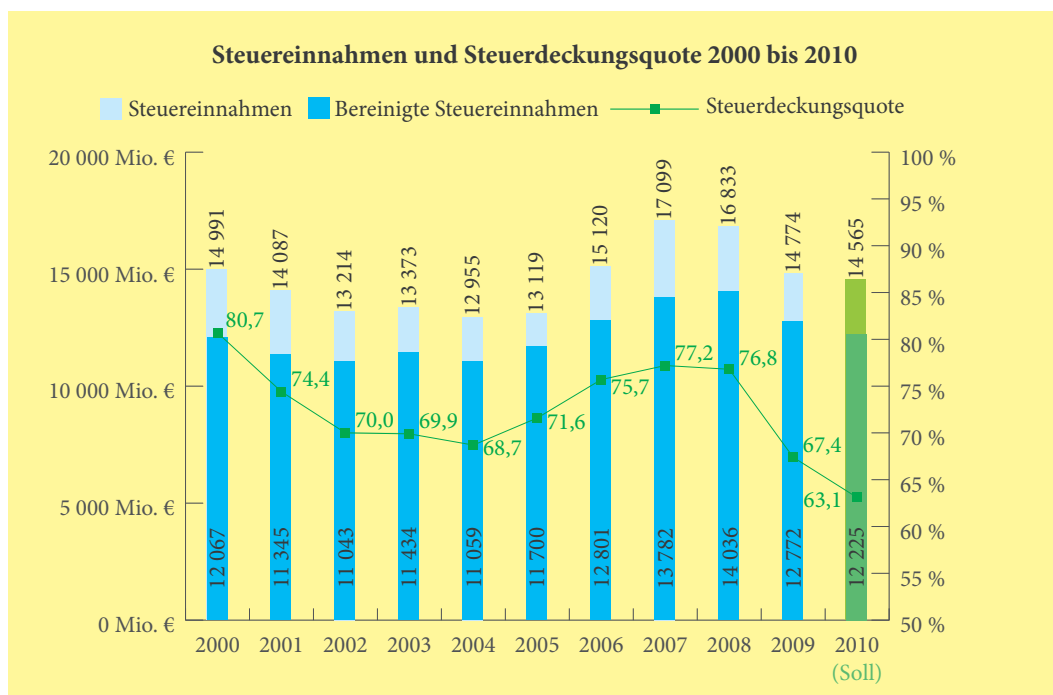


Abbildung 3-3: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote 2000 bis 2010



---

Darüber hinaus zeigt Abbildung 3-3 auch die bereinigten Steuereinnahmen und die aus bereinigten Werten berechnete Steuerdeckungsquote. Wie in Abschnitt 2.6 erläutert, werden zur Analyse des Haushalts über einen mehrjährigen Zeitraum und zur Ermittlung der Strukturquoten die Steuereinnahmen und die bereinigten Ausgaben unter anderem um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich<sup>68</sup> gekürzt. Sondereinflüsse werden zudem rechnerisch berücksichtigt.

Die hauptsächlich um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigten Steuereinnahmen fielen im Jahr 2009 nach dem Spitzenwert des zehnjährigen Betrachtungszeitraums im Jahr 2008 auf 12 772,0 Mio. Euro und lagen damit um 9,0 v. H. niedriger als im Vorjahr.

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch bereinigte Steuereinnahmen gedeckt ist. Sie nahm im Zehnjahresvergleich seit dem bisherigen niedrigsten Wert im Jahr 2004 stetig zu, erreichte mit 77,2 v. H. im Jahr 2007 den höchsten Wert und sank dann 2009 auf einen neuen Tiefstand von 67,4 v. H.

### **3.2.3 Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage**

Die Landesanteile Hessens an den Gemeinschaftsteuern und die Gewerbesteuerumlage erbrachten 13 294,3 Mio. Euro oder 90,0 v. H. der Steuereinnahmen des Jahres 2009 (Tabelle 3-1). Davon entfielen 5 682,0 Mio. Euro oder 42,7 v. H. auf die Lohnsteuer, 850,0 Mio. Euro oder 6,4 v. H. auf die veranlagte Einkommensteuer, 945,3 Mio. Euro oder 7,1 v. H. auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 58,1 Mio. Euro oder 0,4 v. H. Etwas über ein Drittel (36,2 v. H.) der Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (4 802,2 Mio. Euro, Abbildung 3-4).

---

68 Vgl. Beitrag Nr. 5, Abschnitt 5.1.

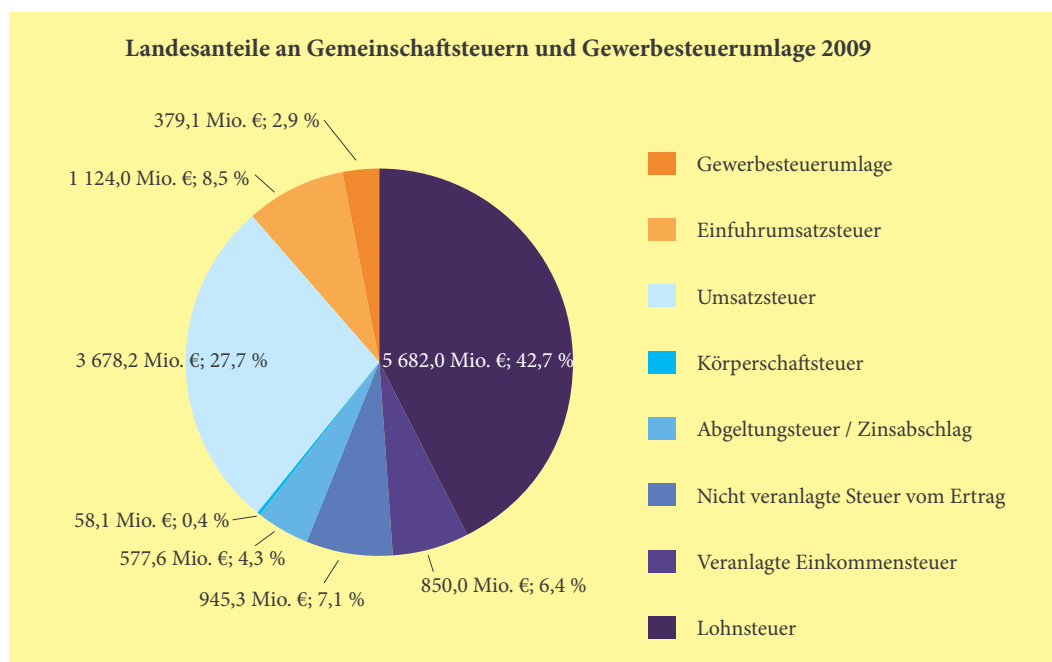


Abbildung 3-4: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2009

An den kommunalen Gewerbesteuereinnahmen war das Land durch eine Umlage von 379,1 Mio. Euro beteiligt. Das entsprach 2,9 v. H. der Landeseinnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage. Ein großer Teil der Gewerbesteuerumlage entfällt auf wenige Städte.<sup>69</sup>

Ein Minus im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 3-5) verzeichneten alle Steuerarten bis auf die Umsatzsteuer, die um 454,3 Mio. Euro (14,1 v. H.) zunahm. Besonders die Körperschaftsteuer (– 781,1 Mio. Euro bzw. – 93,1 v. H.) verringerte sich deutlich. Ursache hierfür waren die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, die auch die Gewinne der Unternehmen einbrechen ließ und dadurch einen besonders negativen Effekt auf die Körperschaftsteuer hatte.<sup>70</sup> Daneben sanken die Einnahmen aus der Lohnsteuer um 368,7 Mio. Euro (– 6,1 v. H.), der Einfuhrumsatzsteuer um 331,0 Mio. Euro (– 22,7 v. H.), der Abgeltungsteuer um 269,5 Mio. Euro (– 31,8 v. H.), der Gewerbesteuerumlage um 223,9 Mio. Euro (– 37,1 v. H.), der veranlagten Einkommensteuer um 158,5 Mio. Euro (– 15,7 v. H.) und der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um 40,2 Mio. Euro (– 4,1 v. H.).

69 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 68; Bemerkungen 2009, Seite 78.

70 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Monatsbericht Januar 2011, Seite 60.

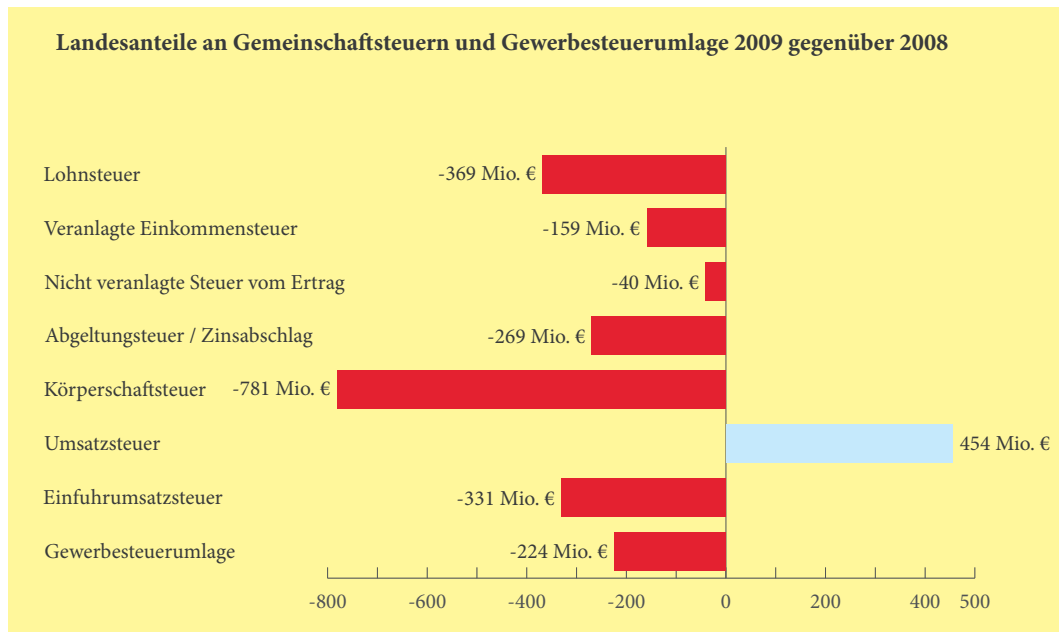


Abbildung 3-5: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2009 gegenüber 2008

Nach den überdurchschnittlichen Erträgen der letzten drei Jahre fiel die Körperschaftsteuer im Jahr 2009 mit 58,1 Mio. Euro auf den zweitniedrigsten Wert im Zehnjahreszeitraum. Die Haushaltspläne für 2010 und 2011 rechnen wieder mit einem Anstieg auf ein fast mit dem Jahr 2008 vergleichbares Niveau (Abbildung 3-6).

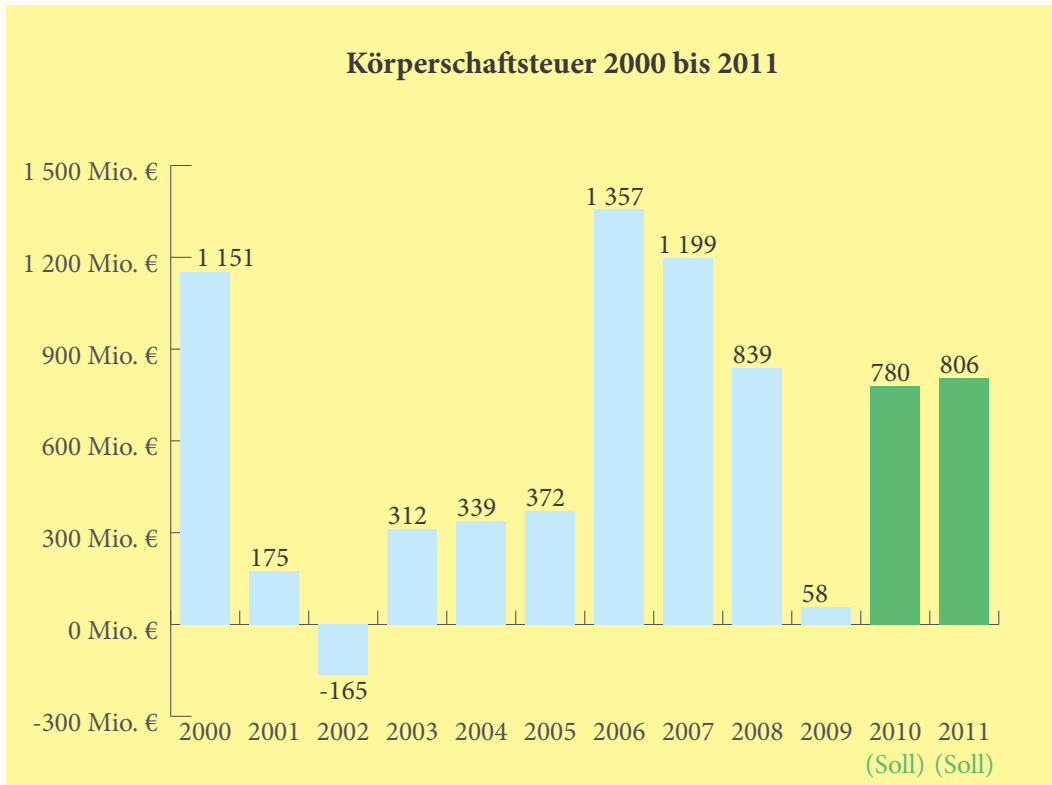


Abbildung 3-6: Körperschaftsteuer 2000 bis 2011

### 3.2.4 Landessteuern

Die Landessteuern erbrachten 1 479,6 Mio. Euro oder 10,0 v. H. der Steuereinnahmen (Tabelle 3-1). Hiervon verteilen sich 550,4 Mio. Euro (37,2 v. H.) auf die Erbschaftsteuer, 413,8 Mio. Euro (28,0 v. H.) auf die Grunderwerbsteuer, 348,7 Mio. Euro (23,6 v. H.) auf die Kraftfahrzeugsteuer und 117,3 Mio. Euro (7,9 v. H.) auf die Rennwett- und Lotteriesteuern (Abbildung 3-7).

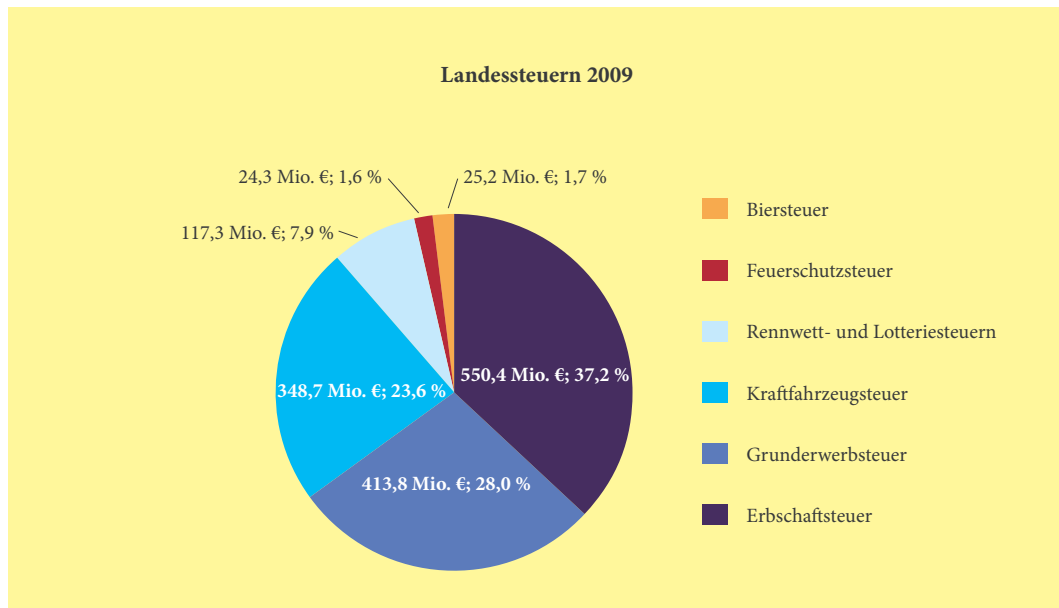


Abbildung 3-7: Landessteuern 2009 in Mio. Euro

Die Landessteuern veränderten sich im Jahr 2009 in gleicher Weise wie im Jahr 2008:<sup>71</sup> Mit Ausnahme der Erbschaftsteuer lagen die Landessteuern unter ihren Vorjahreswerten (Abbildung 3-8).

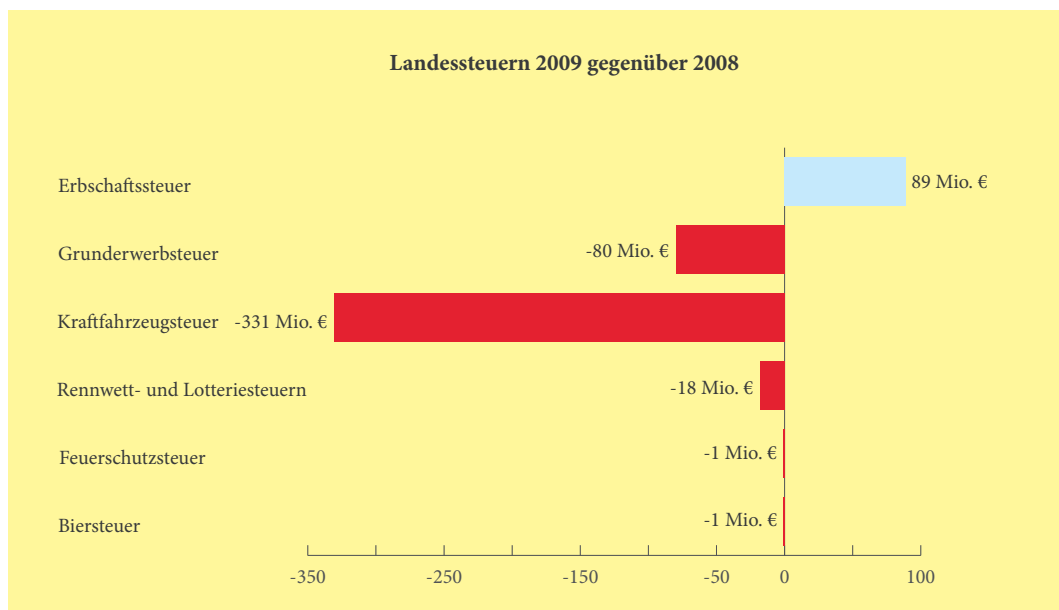


Abbildung 3-8: Landessteuern 2009 gegenüber 2008

<sup>71</sup> Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 80.

Die Erbschaftsteuer legte um 88,9 Mio. Euro (19,3 v. H.) zu und setzte wie im Vorjahr ihren Anstieg fort. Sie erreichte mit 550,4 Mio. Euro einen weiteren Höchststand mit Blick auf die letzte Dekade (Abbildung 3-9).

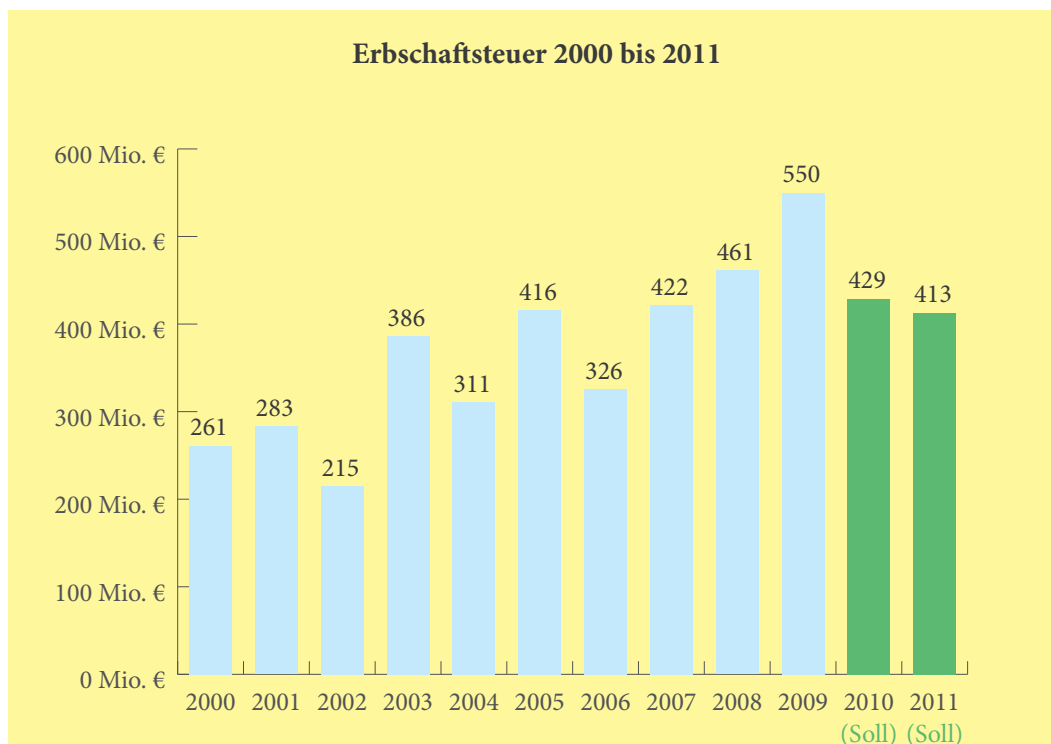


Abbildung 3-9: Erbschaftsteuer 2000 bis 2011

Auffallend stark fiel der Rückgang bei der Kraftfahrzeugsteuer aus, die um 330,9 Mio. Euro (48,7 v. H.) geringer lag als im Vorjahr, da ab Juli 2009 die Erträge hieraus nicht mehr dem Land Hessen, sondern dem Bund zustehen. Als Kompensation erhält Hessen einen jährlichen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes.<sup>72</sup> Für das Jahr 2009 setzt sich die Gesamtsumme von 700,0 Mio. Euro aus 348,7 Mio. Euro, die im Zeitraum von Januar bis Juni vereinnahmt wurden, und Bundeszuweisungen in Höhe von 351,3 Mio. Euro zusammen. Das Land veranschlagt in seinen Haushaltsplänen 2010 und 2011 Kompensationszuweisungen des Bundes von jeweils 691,1 Mio. Euro, wodurch das Einnahmenniveau der letzten Jahre verstetigt werden würde (Abbildung 3-10). Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer veranschlagte das

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

Land Zuweisungen vom Bund von 6,5 Mio. Euro im Haushaltsplan für 2009 und 13,1 Mio. Euro in den Plänen für 2010 und 2011.<sup>73</sup>

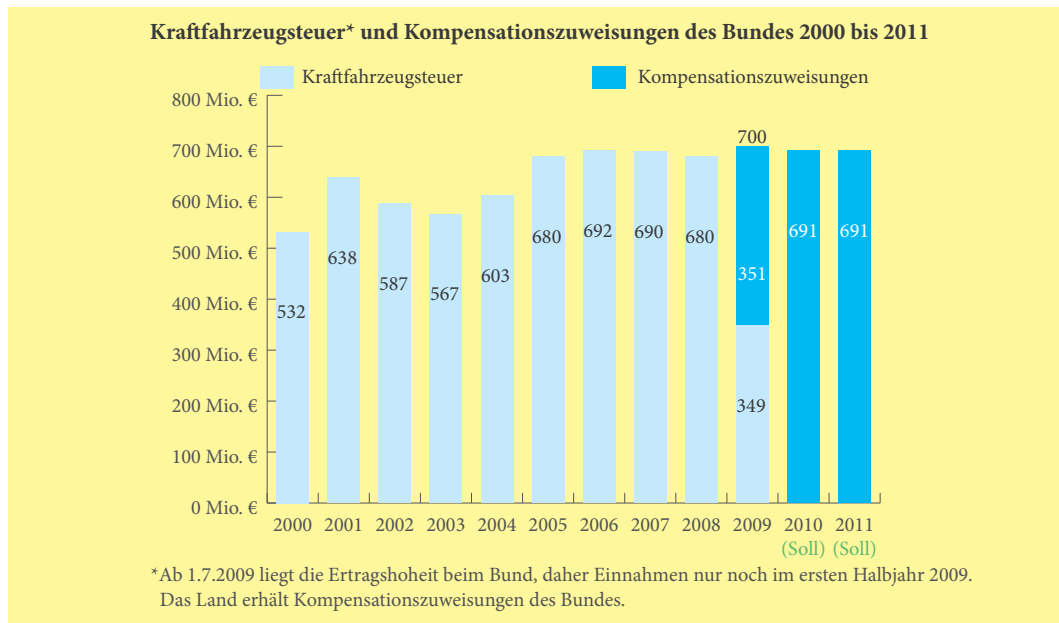


Abbildung 3-10: Kraftfahrzeugsteuer und Kompensationszuweisungen des Bundes

### 3.3 Steuerähnliche Abgaben

Die steuerähnlichen Abgaben blieben mit 47,0 Mio. Euro in etwa auf dem Vorjahresniveau (– 3,9 v. H. von 48,9 Mio. Euro). Sie unterschritten um 2,3 Mio. Euro (– 4,7 v. H.) den Planansatz (49,3 Mio. Euro) (Tabelle 3-2).

Während die Spielbankabgabe um 10,0 Mio. Euro (– 34,5 v. H.) niedriger als erwartet ausfiel, waren die Einnahmen aus der Abwasserabgabe um 7,2 Mio. Euro (45,2 v. H.) höher als im Haushaltsplan vorgesehen.

73 Der Bund hat neben der Ertragshoheit und der Gesetzgebungskompetenz auch die Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer. Die Landesbediensteten, die mit der Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer befasst sind, werden im Wege der Organleihe für den Bund tätig.

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Spielbankabgabe	22,8	29,1	19,1	-3,7	-16,3	-10,0	-34,5
Abwasserabgabe	21,8	16,0	23,2	1,4	6,3	7,2	45,2
Walderhaltungsabgabe	0,1	0,1	0,6	0,5	576,4	0,5	507,2
Ausgleichsabgabe	1,4	1,6	1,6	0,1	9,4	0,0	-1,6
Fischereiabgabe zur Förderung des Fischereiwesens	0,5	0,5	0,4	-0,1	-13,6	0,0	-1,8
Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens	0,8	0,7	0,7	-0,1	-17,3	0,0	-4,6
Umlage zur Förderung der Milch-wirtschaft	1,0	1,0	1,1	0,0	2,4	0,0	4,1
Abgabe für die gebietliche Absatz-förderung von Wein	0,3	0,3	0,3	0,0	-1,1	0,0	0,6
<b>Summe</b>	<b>48,9</b>	<b>49,3</b>	<b>47,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-4,7</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-2: Steuerähnliche Abgaben in den Jahren 2008 und 2009

### 3.4 Eigene Einnahmen

Die Eigenen Einnahmen nahmen im Jahr 2009 von 1 198,8 Mio. Euro im Jahr 2008 um 162,0 Mio. Euro (-13,5 v. H.) auf 1 036,7 Mio. Euro ab (Tabelle 3-3). Der Abwärtstrend setzte sich damit seit 2006, als noch 1 900,9 Mio. Euro erzielt wurden, weiter fort. Gegenüber dem Soll-Ansatz wurden 107,5 Mio. Euro, das entspricht 11,6 v. H., mehr eingenommen. Über die Hälfte der Eigenen Einnahmen (572,8 Mio. Euro oder 55,3 v. H.) entfiel auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Sie stiegen um 38,8 Mio. Euro (7,3 v. H.) gegenüber dem Vorjahr und übertrafen die Planansätze um 56,9 Mio. Euro (11,0 v. H.).



Eigene Einnahmen (HG. 1)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen	534,0	515,9	572,8	38,8	7,3	56,9	11,0
<i>darunter:</i>							
Gebühreneinnahmen der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	25,1	24,9	20,1	-4,9	-19,7	-4,8	-19,1
Geldbußen, Verwarnungsgelder, Zwangsgelder bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle	46,5	41,4	53,5	7,1	15,2	12,1	29,3
Geldstrafen, Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Anwaltschaften	59,7	65,0	50,8	-8,9	-14,9	-14,2	-21,9
Gerichtsgebühren, Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten	280,9	284,5	337,0	56,1	20,0	52,5	18,4
Einnahmen der Steuerverwaltung aus Geldstrafen und Geldbußen	14,1	15,2	16,1	2,0	14,3	0,9	5,9
Sonstige Verwaltungseinnahmen	141,8	91,7	158,6	16,7	11,8	66,9	73,0
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	206,5	75,0	89,0	-117,5	-56,9	14,0	18,7
Konzessionsabgaben	0,8	0,0	0,7	-0,1	-14,2	0,7	X
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	107,0	106,4	94,0	-13,1	-12,2	-12,4	-11,7
Mieten und Pachten	10,4	8,6	10,3	-0,1	-0,8	1,7	19,5
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	12,8	11,2	12,8	0,0	-0,1	1,6	14,0
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen	2,9	0,4	2,1	-0,8	-28,2	1,7	458,1
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	109,8	53,1	27,8	-82,0	-74,7	-25,3	-47,6
<i>darunter:</i>							
Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien	63,5	50,3	22,9	-40,7	-64,0	-27,4	-54,5
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	4,5	2,8	4,7	0,2	5,0	1,9	66,5
Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen	41,8	0,0	0,3	-41,5	-99,4	0,3	X
Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0	0,0	0,0	X	0,0	X
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,6	0,6	0,9	0,4	70,0	0,4	65,4
Zinseinnahmen	12,1	6,9	12,1	0,0	0,2	5,2	75,2
Darlehensrückflüsse	60,0	59,5	55,6	-4,4	-7,3	-3,9	-6,6
<b>Summe</b>	<b>1 198,8</b>	<b>929,2</b>	<b>1 036,7</b>	<b>-162,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>107,5</b>	<b>11,6</b>

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-3: Eigene Einnahmen in den Jahren 2008 und 2009

Nach den Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen stellten die Sonstigen Verwaltungseinnahmen in Höhe von 158,6 Mio. Euro und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto in Höhe von 94,0 Mio. Euro die größten Anteile an

den Eigenen Einnahmen mit 15,3 v. H. bzw. 9,1 v. H. Im Gegensatz zu den sonstigen Verwaltungseinnahmen, die sowohl über den Zahlen des Vorjahres (11,8 v. H.) wie auch des Solls (73,0 v. H.) liegen, betrug die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto weniger als im Vorjahr (– 12,2 v. H.) und im Planansatz (– 11,7 v. H.). Die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen gingen 2009 nach einem Einmaleffekt<sup>74</sup> im Jahr 2008 von 206,5 Mio. Euro auf 89,0 Mio. Euro (– 56,9 v. H.) zurück.

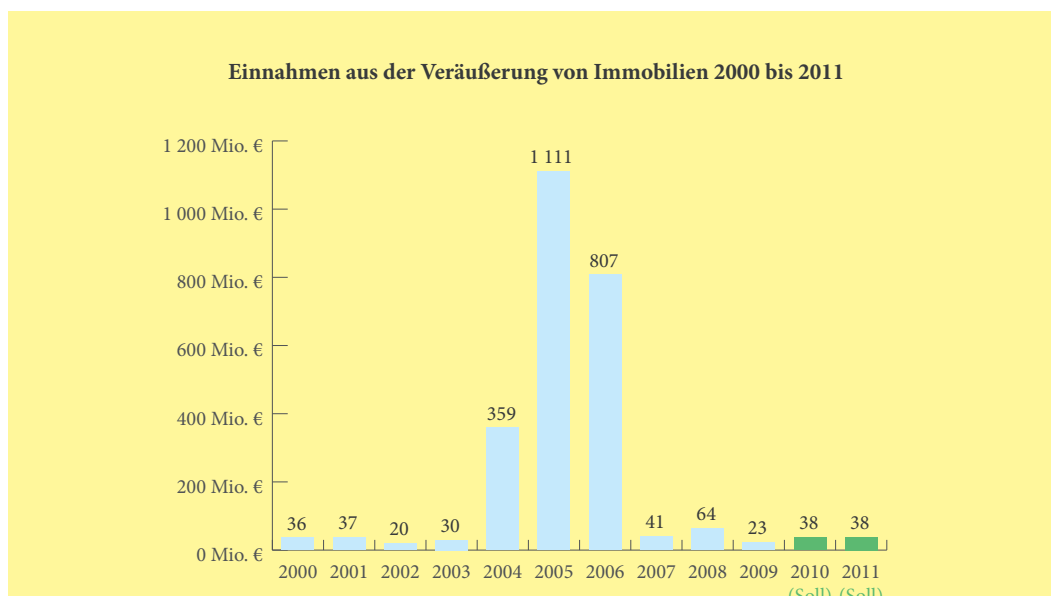


Abbildung 3-11: Einnahmen aus der Veräußerung von Immobilien 2000 bis 2011

Mit 22,9 Mio. Euro kamen die Einnahmen aus Immobilienveräußerungen im Zehnjahresvergleich auf den zweitniedrigsten Wert (Abbildung 3-11). Besonders in den Jahren 2004 bis 2006 waren diese Einnahmen deutlich höher.<sup>75</sup> Dies lag insbesondere am Verkauf landeseigener Objekte, die anschließend mit langfristigen Verträgen zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Transaktionen). Eine zunächst für das Jahr 2007 geplante umfangreiche Immobilienveräußerung wurde bis heute nicht realisiert;<sup>76</sup> in den Haushaltsplänen 2010

74 Mehreinnahmen aus der stillen Einlage des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ bei der Landestreuhandstelle Hessen-Thüringen, vgl. Bemerkungen 2009, Seite 84.

75 Zum Einfluss der Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstgebäuden auf das Finanzierungsdefizit siehe Abschnitt 2.4.

76 Im Haushaltsplan 2008 (Kapitel 17 01, Seite 10) waren hierfür Einnahmen von 400 Mio. Euro veranschlagt. Für eine aus dem Immobilienportfolio „LEO III“ herausgenommene Liegenschaft wurde der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vergleiche Landtags-Drucksache 18/1018). Dieser Veräußerung mit einem Erlös von rund 4,8 Mio. Euro stimmte der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung am 30. September 2009 zu. Die Haushaltsrechnung 2009 enthält keine Einnahmen aus der Veräußerung von Dienstgebäuden.

und 2011 wurden keine Einnahmen aus der Veräußerung von Dienstgebäuden angesetzt.<sup>77</sup>

### 3.5 Übertragungseinnahmen

Die Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stiegen von 1 395,1 Mio. Euro um 310,7 Mio. Euro (22,3 v. H.) auf 1 705,8 Mio. Euro im Jahr 2009 (Tabelle 3-4). Die Zunahme war damit etwa zehnmal so hoch wie im Vorjahr (31,1 Mio. Euro). Der Planansatz wurde im Jahr 2009 um 250,9 Mio. Euro oder 17,2 v. H. übertroffen.

Der größte Anstieg der Übertragungseinnahmen ging vornehmlich auf die Einnahmen der Allgemeinen Finanzwirtschaft zurück. Sie stiegen insbesondere durch die Kompensationszuweisungen des Bundes zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer von 35,2 Mio. Euro um 347,5 Mio. Euro auf 382,6 Mio. Euro. Das Land erhielt vom Bund 494,3 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 4,0 Mio. Euro (0,8 v. H.) zu. Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen Öffentlichen Personennahverkehr.<sup>78</sup>

Für die Soziale Sicherung erhielt das Land 392,2 Mio. Euro gegenüber 412,3 Mio. Euro im Vorjahr (-4,9 v. H.). Dabei sanken die Zuweisungen des Bundes zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) von 257,1 Mio. Euro um 19,5 Mio. Euro (-7,6 v. H.) auf 237,7 Mio. Euro. Ebenfalls vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden die Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), die geringfügig auf 38,6 Mio. Euro (-1,8 v. H.) abnahmen. Daneben erhielt Hessen vom Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 40,5 Mio. Euro (Vorjahr:

<sup>77</sup> Kapitel 17 01, Titel 231 02 blieben jeweils ohne Ansatz (Leertitel).

<sup>78</sup> Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I Seite 2378, 2395, 2395, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007, BGBl. I Seite 2871.

22,8 Mio. Euro), Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 16,9 Mio. Euro (Vorjahr: 18,1 Mio. Euro) und für sog. Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 16,3 Mio. Euro (Vorjahr: 17,7 Mio. Euro).

Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. v. H.	Ist–Soll Mio. Euro	v. H.
<b>Allgemeine Dienste</b>	187,3	134,7	140,4	-46,8	-25,0	5,7	4,2
<i>darunter:</i>							
Kostenerstattung für Erhebung der Kirchensteuer	31,0	29,0	29,5	-1,5	-4,8	0,5	1,8
Erstattung anteiliger Versorgungsbezüge vom Bund	11,1	11,5	9,0	-2,1	-19,0	-2,5	-22,0
Vorsorgeprämie von Landesbetrieben und Einrichtungen aus dem Hochschulreferenzmodell	85,9	58,0	61,7	-24,2	-28,2	3,6	6,2
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>	143,5	164,1	173,9	30,4	21,2	9,8	6,0
<i>darunter:</i>							
Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	44,6	49,9	53,3	8,7	19,5	3,4	6,8
Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	24,7	32,4	28,8	4,1	16,6	-3,6	-11,2
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	39,6	39,8	40,5	0,9	2,4	0,8	1,9
Bundeszweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	14,4	20,5	20,7	6,2	43,3	0,2	1,1
<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung</b>	412,3	177,7	392,2	-20,1	-4,9	214,5	120,7
<i>darunter:</i>							
Bundeszweisungen für							
* Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunft- und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende)	257,1	0,0	237,7	-19,5	-7,6	237,7	X
* Wohngeld (hälftiger Bundesanteil)	22,8	50,0	40,5	17,7	77,8	-9,5	-19,0
* Leistungen nach SGB XII der Sozialhilfeträger (Grundsicherung i. Alter u. b. Erwerbsminderung)	39,3	38,6	38,6	-0,7	-1,8	0,0	0,0
* Wiedergutmachungsleistungen	17,7	17,0	16,3	-1,4	-8,0	-0,6	-3,8
* Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	18,1	19,0	16,9	-1,2	-6,7	-2,1	-11,2
Erstattungen von der EU für Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	28,8	22,2	15,1	-13,7	-47,6	-7,1	-32,0
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung</b>	9,3	6,2	5,5	-3,8	-40,7	-0,7	-11,8
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	1,0	0,3	0,7	-0,3	-28,8	0,5	170,8
<b>Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten</b>	51,1	30,2	41,1	-10,0	-19,7	10,9	36,1
<i>darunter:</i>							
Erstattungen von der EU zur Förderung im Bereich Landwirtschaft, ländlicher Raum und Verbraucherschutz	36,6	15,6	23,2	-13,4	-36,5	7,6	48,8
Bundeszweisungen Verbesserung d. Agrarstruktur	14,5	13,2	16,4	1,9	13,0	3,2	24,5
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>	0,1	0,1	0,0	-0,1	-66,5	0,0	-30,0
<b>Verkehrswesen</b>	554,3	560,6	569,3	14,9	2,7	8,7	1,5
<i>darunter:</i>							
Bundeszweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	490,3	494,3	494,3	4,0	0,8	0,0	0,0
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>	35,2	381,0	382,6	347,5	988,1	1,7	0,4
<b>Summe</b>	1 395,1	1 454,9	1 705,8	310,7	22,3	250,9	17,2

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-4: Übertragungseinnahmen in den Jahren 2008 und 2009

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten bekam das Land Einnahmen von 173,9 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Sie stiegen um 30,4 Mio. Euro (21,2 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr. Dazu zählen auch die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater. Sie blieben 2009 mit 40,5 Mio. Euro in etwa auf dem Niveau des Vorjahres (39,6 Mio. Euro). Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) stiegen um 8,7 Mio. Euro auf 53,3 Mio. Euro und für Schüler um 4,1 Mio. Euro auf 28,8 Mio. Euro.

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

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund und den Kommunen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nahmen gegenüber dem Vorjahr um 132,3 Mio. Euro (26,9 v. H.) auf 624,3 Mio. Euro zu (Tabelle 3-5).

Im Vergleich zum Vorjahr haben lediglich die Zuweisungen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten abgenommen (von 17,7 Mio. Euro um – 6,1 v. H. auf 16,6 Mio. Euro). Für Allgemeine Dienste fielen plangemäß keine Zahlungen an.

Die Zuweisungen für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur erreichten eine Summe von 160,5 Mio. Euro; dies stellt einen Zuwachs um 5,9 Mio. Euro (3,8 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr dar. Dabei nahmen vor allem die Zuweisungen des Bundes für die Förderung von Ganztagschulen um 22,9 Mio. Euro (49,0 v. H.) auf 69,8 Mio. Euro zu. Die Zuweisungen des Bundes für den Hochschulbau gingen dagegen um 25,6 Mio. Euro (– 34,7 v. H.) auf 48,0 Mio. Euro zurück.

Die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen stiegen um 16,0 Mio. Euro (13,3 v. H.) auf 136,2 Mio. Euro. Davon leisteten der Bund 133,1 Mio. Euro und die Gemeinden und Gemeindeverbände 3,1 Mio. Euro an das Land. Dabei nahmen der Anteil des Bundes um

15,6 Mio. Euro (13,3 v. H.) und der von Gemeinden und Gemeindeverbänden um 0,3 Mio. Euro (11,7 v. H.) zu. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 119,2 Mio. Euro nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. für den Bau und Ausbau von Straßen, Straßenbahnen, U-Bahnen und Radwegen).

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 u. 34)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll	Ist	Ist ggü. Vorj.	v. H.	Ist-Soll	v. H.
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
<b>Allgemeine Dienste</b>	0,1	0,0	0,0	-0,1	-96,6	0,0	-54,3
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>	154,6	95,0	160,5	5,9	3,8	65,5	68,9
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Förderung von Ganztagschulen	46,8	0,0	69,8	22,9	49,0	69,8	X
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau	73,6	46,4	48,0	-25,6	-34,7	1,6	3,6
Bundesanteil BAföG-Darlehen	30,7	44,5	38,5	7,8	25,3	-5,9	-13,4
<b>Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung</b>	9,4	28,4	24,0	14,7	156,7	-4,3	-15,3
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung</b>	100,2	122,5	122,4	22,2	22,2	0,0	0,0
<i>darunter:</i>							
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	100,2	122,2	122,2	22,1	22,0	0,0	0,0
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	45,5	54,4	49,3	3,8	8,3	-5,1	-9,4
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus	30,3	30,3	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuweisungen des Bundes zur Städtebauförderung	14,2	23,1	18,0	3,8	26,5	-5,1	-22,0
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden für Zwecke der Müllbeseitigung und -verwertung	1,0	1,0	1,0	0,0	0,9	0,0	-2,0
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	17,7	26,1	16,6	-1,1	-6,1	-9,5	-36,4
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>	44,2	426,3	115,1	70,9	160,3	-311,2	-73,0
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	7,1	7,2	6,9	-0,2	-3,5	-0,3	-4,1
Zuschüsse von der EU zur Verbesserung der Infrastruktur	34,4	55,0	39,2	4,8	X	-15,8	-28,7
Erstattungen des Bundes f. wasserwirtschaftliche u. kulturbautechnische Maßnahmen	2,3	2,6	6,2	4,0	175,4	3,6	140,1
Zuweisungen des Sondervermögens des Bundes - Konjunkturprogramm (ITF)	0,0	359,4	62,2	62,2	X	-297,2	-82,7
<b>Verkehrswesen</b>	120,3	136,9	136,2	16,0	13,3	-0,6	-0,5
<i>darunter:</i>							
Investitionszuweisungen des Bundes	117,4	133,9	133,1	15,6	13,3	-0,8	-0,6
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	2,8	3,0	3,1	0,3	11,7	0,1	4,7
<b>Summe</b>	<b>492,0</b>	<b>889,7</b>	<b>624,3</b>	<b>132,3</b>	<b>26,9</b>	<b>-265,4</b>	<b>-29,8</b>

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-5: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in den Jahren 2008 und 2009

Das Land erhielt für den Bereich Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung Investitionseinnahmen von 122,4 Mio. Euro und damit 22,2 Mio. Euro (22,2 v. H.) mehr als im Jahr 2008. Den wesentlichen Teil davon machte die Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise aus. Sie erreichte mit 122,2 Mio. Euro den zweithöchsten Stand nach 2004. Nach den Planansätzen verbleibt sie für 2010 auf diesem Niveau und geht im Jahr 2011 zurück (Abbildung 3-12).

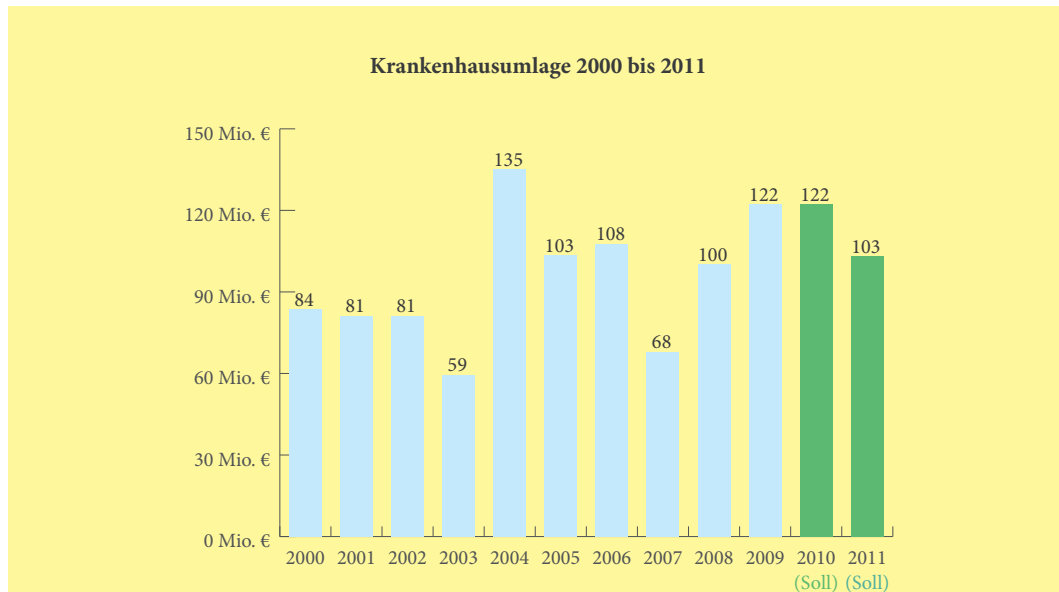


Abbildung 3-12: Krankenhausumlage 2000 bis 2011

Prozentual am deutlichsten gewachsen sind die Zuweisungen für Investitionen in Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen, die um 160,3 v. H. (70,9 Mio. Euro) auf 115,1 Mio. Euro stiegen, sowie die Zuweisungen des Bundes für die Kinderbetreuung, die einen Zuwachs von 156,7 v. H. (14,7 Mio. Euro) auf 24,0 Mio. Euro verzeichneten. Zu Ersteren trugen vor allem die Zuweisungen des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“ des Bundes im Rahmen des Konjunkturprogramms mit 62,2 Mio. Euro bei.

Die Investitionszuweisungen von Dritten für das Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die kommunalen Gemeinschaftsdienste stiegen um 3,8 Mio. Euro (8,3 v. H.) auf 49,3 Mio. Euro. Unverändert beliefen sich die Bundeszuweisungen zur Förderung des Wohnungsbaus auf 30,3 Mio. Euro; die

Zuweisungen zur Städtebauförderung nahmen um 3,8 Mio. Euro (26,5 v. H.) gegenüber 2008 zu.



#### **4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2009**

*Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 26 717 Mio. Euro (Vorjahr: 27 247 Mio. Euro). Dabei entfielen 7 593 Mio. Euro auf Personalausgaben, 4 000 Mio. Euro auf Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), 1 837 Mio. Euro auf den Länderfinanzausgleich und 2 015 Mio. Euro auf Investitionsausgaben.*

*Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um knapp 5 v. H und erhöhten sich auf 1 426 Euro je Einwohner. Die Personalausgabenquote blieb mit 45,6 v. H. nahezu unverändert. Die Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), die insbesondere auf die Bereiche Bildung, Soziale Sicherung und Verkehrswesen entfielen, nahmen gegenüber dem Vorjahr um 160 Mio. Euro oder um 4 v. H. zu. Während die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 796 Mio. Euro (– 30 v. H.) sanken, blieben die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich mit 3 272 Mio. Euro praktisch auf Vorjahresniveau.*

*Die Investitionsausgabenquote stieg von 10,7 v. H. auf 11,5 v. H. Sie blieb niedriger als nach dem Ansatz im Haushaltsplan vorgesehen (13,4 v. H.). Die mittels der Konjunkturprogramme für das Jahr 2009 geplante deutliche Erhöhung der Investitionsausgaben (um 32 v. H.) wurde mit einer Steigerung um 11 v. H. nicht erreicht. Von den Investitionsausgaben entfielen 574 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 606 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen und 835 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen erhöhten sich – auch infolge der Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes – die Investitionen in den Straßen- und Brückenbau von 168 Mio. Euro im Vorjahr auf 239 Mio. Euro. In Universitäten und Hochschulen wurden 140 Mio. Euro (Vorjahr: 164 Mio. Euro) und in Universitätskliniken 32 Mio. Euro (Vorjahr: 24 Mio. Euro) investiert.*

## 4.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die Ausgaben des Landes betragen 26 717,3 Mio. Euro im Jahr 2009 (Vorjahr: 27 247,3 Mio. Euro). Dabei entfielen 7 592,7 Mio. Euro (28,4 v. H.) auf Personalausgaben, 4 000,1 Mio. Euro (15,0 v. H.) auf Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), 3 835,2 Mio. Euro (14,4 v. H.) auf Ausgaben für Brutto-Tilgungen (Umschuldungen) von Kreditmarktschulden, 3 271,6 Mio. Euro (12,2 v. H.) auf Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich<sup>79</sup>, 1 836,8 Mio. Euro (6,9 v. H.) auf den Länderfinanzausgleich und 1 408,6 Mio. Euro (5,2 v. H.) auf Investitionsausgaben (Bau- und sonstige Investitionen ohne Kommunalen Finanzausgleich) (Abbildung 4-1).

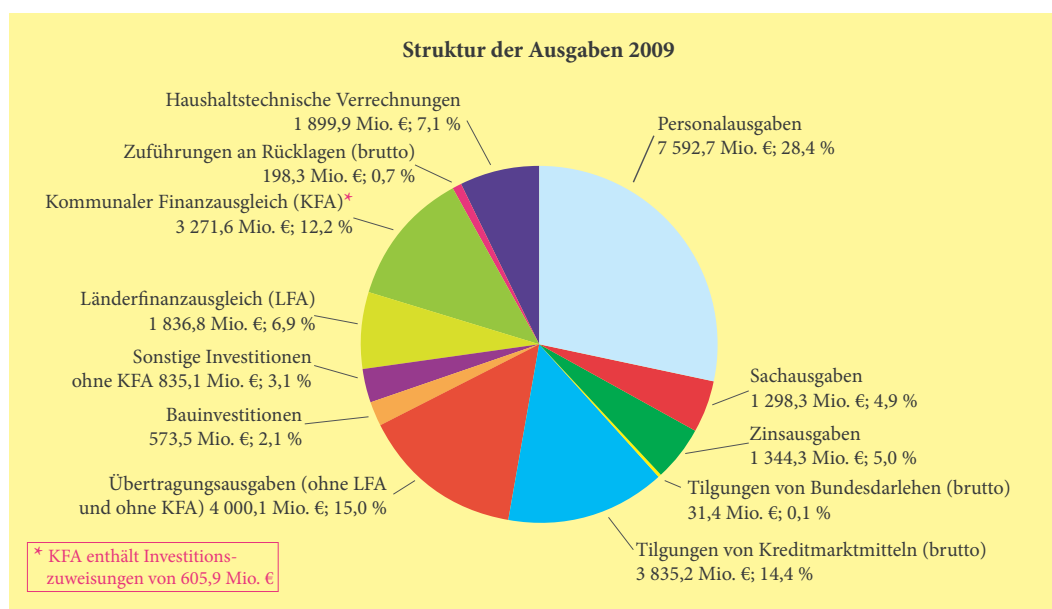


Abbildung 4-1: Struktur der Ausgaben des Landes im Jahr 2009

Ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge (vor allem Tilgungen von Kreditmarktmitteln, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen) zeigt sich folgende Struktur der bereinigten Ausgaben<sup>80</sup>:

79 Vorjahr: 3 279,4 Mio. Euro, vgl. Tabelle 2-1 in Beitrag Nr. 2.

80 Vgl. Abschnitt 2.3 in Beitrag Nr. 2.

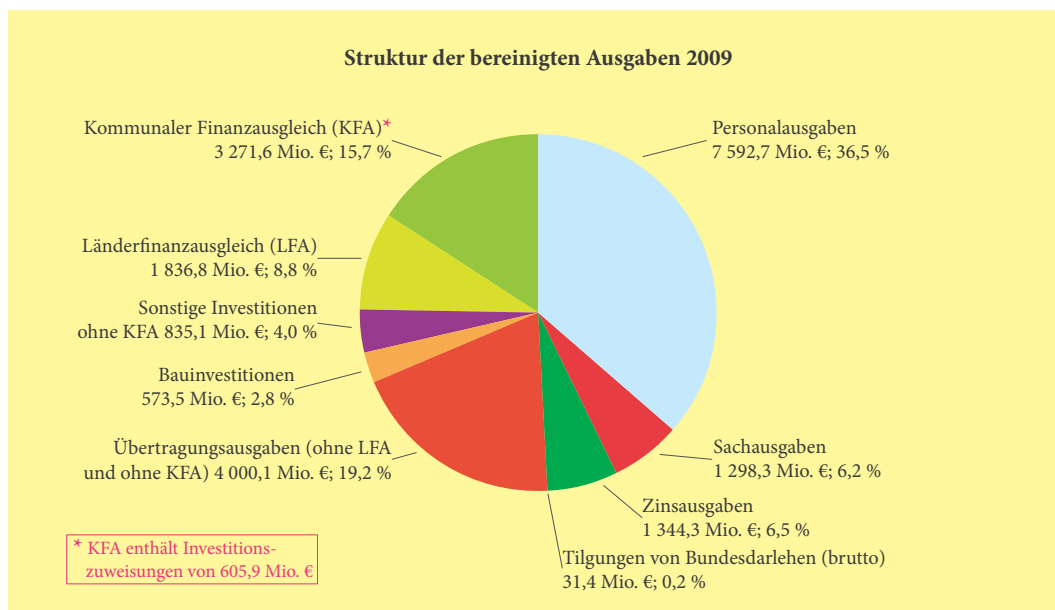


Abbildung 4-2: Struktur der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2009

## 4.2 Personalausgaben

### 4.2.1 Gesamtentwicklung

Die Personalausgaben stiegen von 7 265,6 Mio. Euro im Jahr 2008 um 327,1 Mio. Euro (4,5 v. H.) auf 7 592,7 Mio. Euro und entsprachen damit nahezu der Planung (−0,7 v. H., Tabelle 4-1).

Die Ausgaben für Beamte und Richter erhöhten sich gegenüber 2008 um 158,9 Mio. Euro (4,2 v. H.) auf 3 907,0 Mio. Euro, für die Versorgung um 95,0 Mio. Euro (5,3 v. H.) auf 1 890,2 Mio. Euro und für die Beihilfen um 12,8 Mio. Euro (2,6 v. H.) auf 503,3 Mio. Euro. Die Beschäftigungsentgelte für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige stiegen – insbesondere durch Zuwächse beim Kultusministerium und beim Ministerium der Justiz, für Integration und Europa – um 215,7 Mio. Euro (565,3 v. H.) auf 253,8 Mio. Euro. Die Ausgaben für Angestellte sanken dagegen um 152,5 Mio. Euro (−15,2 v. H.) auf 852,2 Mio. Euro.

Personalausgaben (HGr. 4)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	25,1	24,9	25,1	0,0	-0,1	0,3	1,0
Beamte, Richter	3 748,1	3 831,6	3 907,0	158,9	4,2	75,4	2,0
Angestellte	1 004,6	1 009,1	852,2	-152,5	-15,2	-156,9	-15,5
Arbeiter	137,8	137,4	138,4	0,6	0,5	1,0	0,7
Beschäftigungsentgelte für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	38,2	78,4	253,8	215,7	565,3	175,5	223,9
Nicht aufteilbare Personalausgaben	2,7	25,5	0,7	-2,0	-72,8	-24,7	-97,1
Versorgung	1 795,1	1 874,7	1 890,2	95,0	5,3	15,5	0,8
Beihilfen und Ähnliches	490,5	523,8	503,3	12,8	2,6	-20,5	-3,9
Trennungsgeld und Ähnl.	23,4	22,6	22,0	-1,5	-6,3	-0,7	-3,0
Globale Personalausgaben	0,0	120,0	0,0	X	X	-120,0	-100,0
<b>Summe</b>	<b>7 265,6</b>	<b>7 647,8</b>	<b>7 592,7</b>	<b>327,1</b>	<b>4,5</b>	<b>-55,1</b>	<b>-0,7</b>

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-1: Personalausgaben in den Jahren 2008 und 2009

Im Jahr 2009 entfielen von den Personalausgaben 51,5 v. H. auf Beamte und Richter, 11,2 v. H. auf Angestellte, 6,6 v. H. auf Beihilfen und Ähnliches, 3,3 v. H. auf Beschäftigungsentgelte, 2,49 v. H. auf Versorgung, 1,8 v. H. auf Arbeiter und 0,3 v. H. auf Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige. Die Anteile der Versorgungsausgaben lagen bei 24,9 v. H. und der Beihilfen bei 6,6 v. H. (Abbildung 4-3).

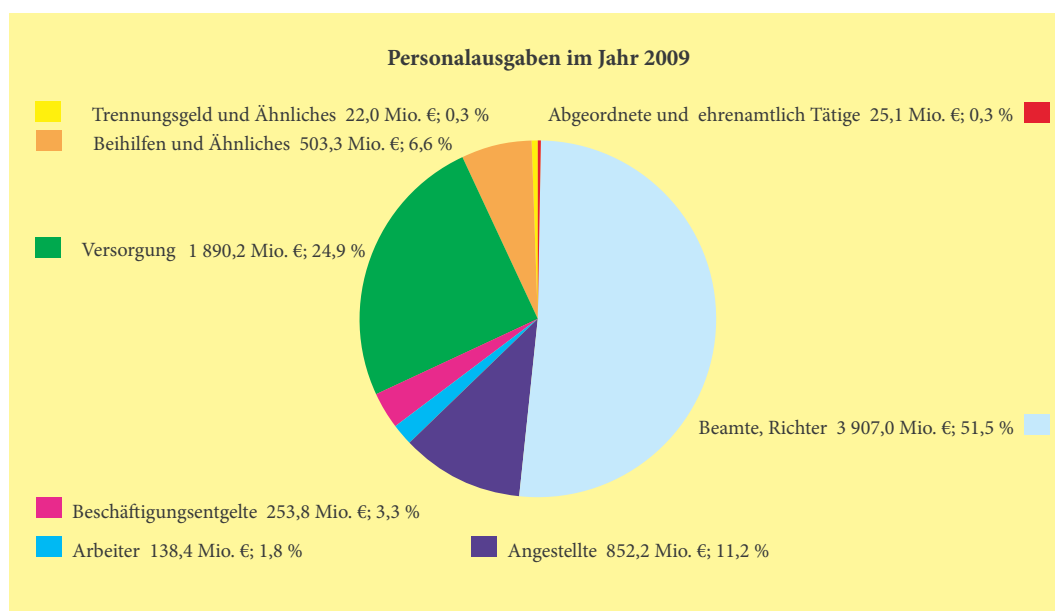


Abbildung 4-3: Personalausgaben im Jahr 2009

Die Versorgungsausgaben stiegen zwischen 2000 und 2009 in nahezu jedem Jahr (Abbildung 4-4). Im Durchschnitt wuchsen sie in diesem Zeitraum mit 3,4 v. H. je Jahr stärker als die Personalausgaben mit 1,0 v. H. Damit stieg der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben von 20,0 v. H. im Jahr 2000 auf 24,9 v. H. im Jahr 2009. Auch bemessen an den bereinigten Ausgaben des Landes ohne Länderfinanzausgleich nahm ihre Bedeutung zu: Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich änderte sich von 9,1 v. H. im Jahr 2000 auf 10,0 v. H. im Jahr 2009.

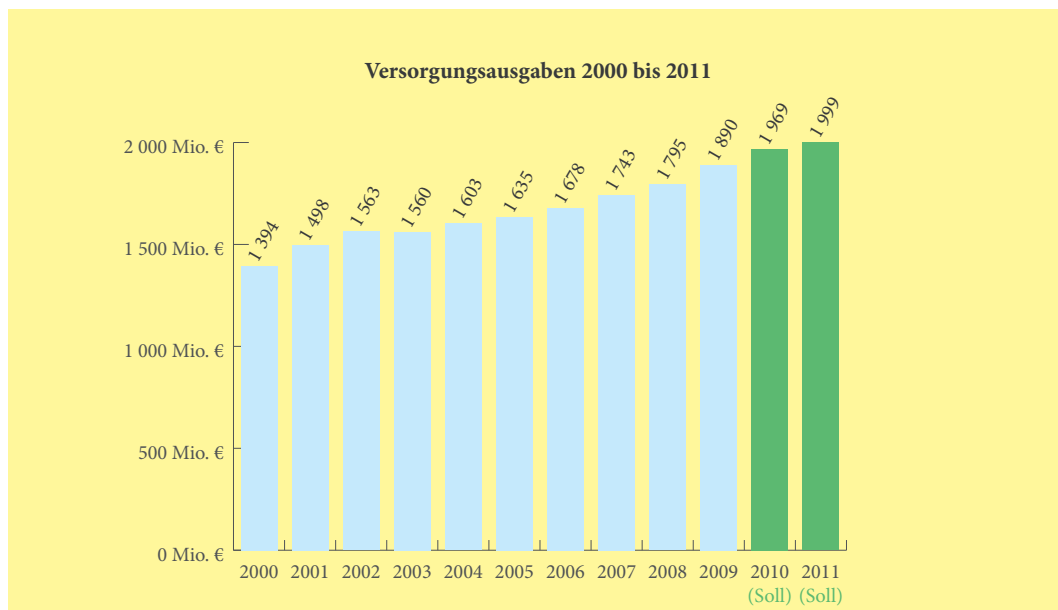


Abbildung 4-4: Versorgungsausgaben 2000 bis 2011

Die Zahl der Versorgungsempfänger stieg von 50 000 im Jahr 2000 auf 62 500 im Jahr 2010; das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 2,3 v. H. Demgegenüber nahm die Zahl der aktiv Beschäftigten (ohne Auszubildende und ohne Leerstellen) nach den Soll-Angaben der Stellenpläne von 144 882,5 im Jahr 2000 auf 136 421,5 im Jahr 2010 ab; das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Abnahme von –0,6 v. H.

Nach einer Schätzung des Ministeriums der Finanzen wird aufgrund der Beschäftigungsstruktur die Zahl der Versorgungsempfänger künftig schneller zunehmen als in den letzten zehn Jahren. So wird eine Steigerung auf 80 400

im Jahr 2020 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,6 v. H. p. a.) und auf 88 200 im Jahr 2025 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,4 v. H. p. a.) erwartet.<sup>81</sup>

#### **4.2.2 Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote**

Die Personalausgaben werden im Zeitraum 2000 bis 2009 mit den Strukturdaten Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote betrachtet.<sup>82</sup> In die Berechnung der Strukturdaten fließen bereinigte Personalausgaben und bereinigte Ausgaben nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich ein.<sup>83</sup>

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner stiegen im Jahr 2009 um 4,1 v. H. auf 1 426 Euro (Abbildung 4-5) und damit auf den höchsten Wert im Zeitraum von 2000 bis 2009. In dieser Zeit nahmen sie vom Ausgangswert 1 181 Euro je Einwohner je Jahr um durchschnittlich 2,1 v. H. zu. Der Grund für diese Erhöhung ist, dass im Zähler die Personalausgaben je Jahr um durchschnittlich 2,1 v. H. zunahmen, während im Nenner die Einwohnerzahlen zwischen 2000 und 2009 unverändert blieben.

---

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

82 Zur Entwicklung der Personal-Steuer-Quote siehe Abschnitt 2.6 in Beitrag Nr. 2.

83 Zur Bereinigung um Sondereinflüsse vgl. ausführlich Bemerkungen 2008, Seite 58 f. sowie Bemerkungen 2009, Seite 69 f.

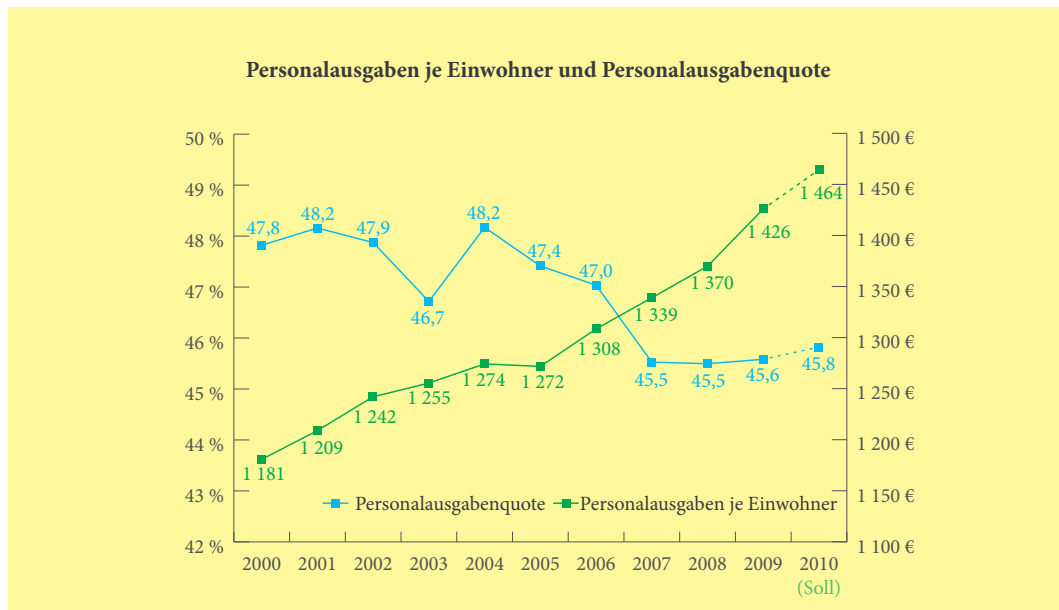


Abbildung 4-5: Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird: Der Anteil der bereinigten Personalausgaben an den gesamten Ausgaben lag im Jahr 2000 bei 47,8 v. H., stieg vorübergehend auf 48,2 v. H. (2001 und 2004) und sank ab dem Jahr 2004 auf den in den Jahren 2007 bis 2009 fast unveränderten Wert von 45,5 v. H. bzw. 45,6 v. H. (Abbildung 4-5). Im Jahr 2009 blieb die Quote fast unverändert, da die höheren bereinigten Personalausgaben (3,9 v. H.) auf höhere bereinigte Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich als Bezugsgröße (3,7 v. H.) trafen.

### 4.2.3 Wesentliche Stellenveränderungen

Nach der Übersicht über die Stellen (Anlage 5 zum Haushaltsplan 2009) waren insgesamt 142 376 Stellen veranschlagt. Von den Stellen entfielen 97 850 Stellen auf Beamte, 8 924 auf Beamte auf Widerruf, 30 890 auf Angestellte und 4 712 auf Arbeiter.

Im Vergleich zum Haushaltsplan 2008 nahm die Zahl der veranschlagten Stellen um 1 305,5 zu (Anlage 6 zum Haushaltsplan 2009). Dabei nahm besonders die Zahl der Stellen im Kultusministerium um 1 141,5, im Ministerium für Wissenschaft und Kunst (insbesondere „aufgrund höherer Istbesetzung an

Hochschulen“) um 630,0 und im Ministerium der Justiz, für Integration und Europa um 118,0 zu. Weniger Stellen wurden vor allem für die Ministerien des Innern und für Sport (– 392,0), für Finanzen (– 89,5) und für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (– 65,0) veranschlagt.

Im Haushaltsjahr 2009 wurden 713,5 Stellen gehoben. Das waren rund 6 v. H. mehr Stellenhebungen als im Vorjahr (674,0 Stellen). Davon entfielen 537,5 auf Stellen für Beamte und 176 auf Stellen für Angestellte. Die 713,5 Stellenhebungen verteilten sich mit 173,5 Stellen auf das Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (darunter insbesondere 125 Hebungen bei den Ordentlichen Gerichten) und 129,0 auf das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (darunter insbesondere 125,0 Hebungen bei der Straßen- und Verkehrsverwaltung).

Um mehr als zwei Besoldungs- oder Vergütungsgruppen wurden 512 Stellen gehoben. In Einzelfällen fanden Stellenhebungen über viele Stufen statt: So wurde eine Stelle der Vergütungsgruppe VII BAT in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 6 BBesG oder eine Stelle für Arbeiter in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 14 BBesG verändert.

Im Ministerium für Wissenschaft und Kunst sind die Stellen aufgrund der im Jahr 2002 eingeführten neuen Besoldungsordnung W (zuvor: Besoldungsordnung C) kaum vergleichbar. Stellenhebungen lassen sich nicht ohne Weiteres ermitteln.

### **4.3 Sachausgaben**

Die Sachausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben) stiegen von 1 272,5 Mio. Euro um 25,8 Mio. Euro (2,0 v. H.) auf 1 298,3 Mio. Euro im Jahr 2009 (Tabelle 4-2). Die größten, nachfolgend erläuterten, Positionen waren die Sachausgaben für Mieten und Pachten (28,4 v. H.), für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (24,1 v. H.) und für Verfahrensauslagen (17,6 v. H.).



Sachausgaben (OGr. 51 bis 54)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Geschäftsbedarf, Kommunikation, Ausstattungs-, Ausrüstungs- und sonstige Gebrauchsgegenstände	92,3	102,8	96,2	3,9	4,2	-6,6	-6,4
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dergleichen	74,0	66,5	76,4	2,3	3,2	9,8	14,8
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	153,9	56,7	63,5	-90,4	-58,7	6,8	12,0
Mieten und Pachten	260,7	375,2	368,8	108,1	41,5	-6,5	-1,7
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	38,3	37,5	30,8	-7,5	-19,6	-6,7	-17,8
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	9,0	11,9	10,4	1,4	15,5	-1,5	-12,7
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	1,7	1,8	2,3	0,6	35,1	0,5	28,1
Aus- und Fortbildung	47,7	56,5	54,9	7,2	15,1	-1,6	-2,7
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	8,6	8,4	7,2	-1,3	-15,7	-1,1	-13,6
Dienstreisen	14,2	18,1	14,8	0,6	4,2	-3,4	-18,5
Verfügungsmittel	0,3	0,4	0,3	0,0	-0,4	-0,1	-23,5
Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit	9,2	9,7	8,7	-0,5	-5,3	-1,0	-10,3
Sachaufwand der Ausbildung, Prüfung und Fortbildung	5,5	4,7	6,0	0,5	9,1	1,4	28,9
Außenstehender							
Nutz- und Zuchtterhaltung	0,5	0,5	0,5	0,0	2,7	0,1	14,4
Verfahrensauslagen	224,6	225,3	229,0	4,4	2,0	3,7	1,6
Beförderungskosten	1,9	2,7	2,1	0,2	8,9	-0,6	-23,6
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	316,0	360,5	312,7	-3,4	-1,1	-47,8	-13,3
Ehrenzeichen und sonstige Auszeichnungen	0,1	0,0	0,1	0,0	27,9	0,1	X
Steuern und Abgaben	2,5	1,9	2,2	-0,2	-8,5	0,4	19,2
Versicherungen	1,0	1,0	1,2	0,2	17,9	0,2	18,5
Rückzahlung vereinnahmter Beträge nach Schluss des Haushaltsjahres	0,2	0,0	1,2	1,0	448,1	1,2	X
Aufwendungen d. Landtags u. d. Landesregierung aus dienstlicher Veranlassung	2,4	2,3	2,4	0,0	-0,5	0,1	6,0
Vermischter Sachaufwand	4,1	5,2	6,5	2,4	57,9	1,3	25,1
Nicht aufteilbare Sachausgaben	3,7	0,0	0,0	-3,7	-100,0	0,0	X
<b>Summe</b>	<b>1 272,5</b>	<b>1 349,6</b>	<b>1 298,3</b>	<b>25,8</b>	<b>2,0</b>	<b>-51,3</b>	<b>-3,8</b>

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-2: Sachausgaben in den Jahren 2008 und 2009

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Abbildung 4-6) stiegen von 54,9 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 368,8 Mio. Euro im Jahr 2009. Gegenüber dem Vorjahr war dieser Wert um 108,1 Mio. Euro (41,5 v. H.) höher. Nach den Haushaltsplänen für die Jahre 2010 und 2011 nehmen die Miet- und Pachttausgaben weiter zu (auf 395,3 Mio. Euro im Jahr 2010 und 414,0 Mio. Euro im Jahr 2011).



Abbildung 4-6: Ausgaben für Mieten und Pachten

Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Mietausgaben liegt in der schrittweisen Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ ab dem Jahr 2002. Danach entrichtet die Landesverwaltung für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören, Miete. Die Landesimmobilien wurden ab dem Jahr 2005 an das Hessische Immobilienmanagement (HI) übertragen.<sup>84</sup> Insofern spiegeln sich in der Ausgabensteigerung unter anderem Mietausgaben für landeseigene Objekte wider.

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

Hinzu kommen Immobilienobjekte, die verkauft und langfristig (in der Regel 15 bis 30 Jahre<sup>85</sup>) zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle):

- „Gutleutstraße“: Verkauf des Verwaltungszentrums in Frankfurt am Main zum 31. Dezember 2004 und Rückmietung ab dem 1. Januar 2005.
- „LEO I“: Verkauf von 18 landeseigenen Liegenschaften mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung zum 1. Januar 2006.
- „LEO II“: Verkauf von 36 landeseigenen Grundstücken mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung zum 1. Januar 2007.
- Verkauf des Objekts „Schillerstraße“ in Fulda<sup>86</sup>, herausgelöst aus dem Immobilienpaket „LEO III“, mit Rückmietung ab Ende des Jahres 2009.

Das Land zahlte über das HI für diese verkauften und weiter genutzten Objekte 16,14 Mio. Euro im Jahr 2005, 71,41 Mio. Euro im Jahr 2006, 113,26 Mio. Euro in den Jahren 2007 und 2008 sowie 114,55 Mio. Euro im Jahr 2009 (Tabelle 4-3). Für Bauten, die als PPP-Projekte realisiert wurden, zahlte das HI Mieten von 7,12 Mio. Euro im Jahr 2009.

Mietzahlungen für PPP-Objekte und Sale-and-rent-back-Modelle	2005 Mio. Euro	2006 Mio. Euro	2007 Mio. Euro	2008 Mio. Euro	2009 Mio. Euro
PPP-Objekte				0,35	7,12
Sale-and-rent-back-Modelle	16,14	71,41	113,26	113,26	114,55
<i>davon:</i>					
– Gutleutstraße (ab 1. Januar 2005)	16,14	16,14	16,14	16,14	17,51
– LEO I (ab 1. Januar 2006)		55,27	55,27	55,27	55,27
– LEO II (ab 1. Januar 2007)			41,85	41,85	41,73
– Fulda, Schillerstraße (Ende 2009)					0,05
<b>Summe</b>	<b>16,14</b>	<b>71,41</b>	<b>113,26</b>	<b>113,61</b>	<b>121,67</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Quellen: Angaben des HI

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

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

86 Das Immobilienpaket („LEO III“) wurde für 2007 geplant, auf 2008 verschoben und bisher nicht verkauft. Aus diesem Portfolio wurde für die Liegenschaft Schillerstraße in Fulda der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vgl. Landtagsdrucksache 18/1018). Der Haushaltsausschuss stimmte der Veräußerung am 30. September 2009 zu.

Die zweitgrößte Position der Sachausgaben (Tabelle 4-2), die Ausgaben für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen, sanken von 316,0 Mio. Euro um 3,4 Mio. Euro (– 1,1 v. H.) auf 312,7 Mio. Euro. Die drittgrößte Ausgabeposition, die Verfahrensauslagen (z. B. für Sachverständigengutachten, Anwaltskosten und Entschädigungen für Betreuungen), nahm von 224,6 Mio. Euro um 4,4 Mio. Euro (2,0 v. H.) auf 229,0 Mio. Euro zu.

#### **4.4 Übertragungsausgaben**

Zu den Übertragungsausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) gehören Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 2 664,2 Mio. Euro und für den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 836,8 Mio. Euro.<sup>87</sup> Ohne diese beiden Positionen lagen die Übertragungsausgaben mit einer Erhöhung um 160,3 Mio. Euro (4,2 v. H.) bei 4 000,1 Mio. Euro. Der Planansatz wurde um 135,9 Mio. Euro (3,5 v. H.) überschritten. Nach den Personalausgaben sind die Übertragungsausgaben<sup>88</sup> die zweitgrößte Position der Gesamtausgaben (Abbildung 4-1).

---

87 Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs vgl. Beitrag Nr. 5.

88 Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Kommunalen Finanzausgleich.

Übertragungsausgaben (HGr. 6)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
<b>Allgemeine Dienste</b>	<b>171,5</b>	<b>124,4</b>	<b>118,4</b>	<b>- 53,1</b>	<b>- 31,0</b>	<b>- 6,0</b>	<b>- 4,9</b>
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, For- schung, kulturelle Angelegenheiten</b>	<b>2 058,7</b>	<b>2 303,3</b>	<b>2 305,3</b>	<b>246,6</b>	<b>12,0</b>	<b>2,0</b>	<b>0,1</b>
<i>darunter:</i>							
an soziale und ähnliche Einrichtungen für sonstige schulische Aufgaben	189,9	196,5	202,0	12,1	6,4	5,5	2,8
an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben	1 360,0	1 475,7	1 485,6	125,6	9,2	9,9	0,7
an Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten	109,3	135,5	127,9	18,6	17,0	- 7,6	- 5,6
<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegsfol- geaufgaben, Wiedergutmachung</b>	<b>1 118,5</b>	<b>992,1</b>	<b>1 145,2</b>	<b>26,7</b>	<b>2,4</b>	<b>153,1</b>	<b>15,4</b>
<i>darunter:</i>							
an Gemeinden und -verbände für Leis- tungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), Hilfe f. Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	267,1	5,7	251,5	- 15,6	- 5,8	245,8	4 293,7
an Gemeinden und Gemeindeverbände als Sozialhilfeträger für Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung i. Alter u. b. Erwerbsminderung)	234,0	250,5	255,5	21,5	9,2	5,0	2,0
an Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Einrichtungen	31,4	10,8	9,5	- 22,0	- 69,9	- 1,4	- 12,8
an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtun- gen und in Tagespflege	147,6	185,0	161,0	13,3	9,0	- 24,0	- 13,0
an Gesellschaften priv. Rechts, Genossen- schaften, Stiftungen, Vereine f. Berufsaus- bildung, Fortbildung, Umschulung	33,0	35,6	11,1	- 21,9	- 66,5	- 24,5	- 68,9
an natürliche Personen, Gewährung v. Wohngeld	42,7	100,0	86,1	43,4	101,5	- 13,9	- 13,9
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung</b>	<b>96,8</b>	<b>101,0</b>	<b>100,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,4</b>
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumord- nung und kommunale Gemeinschafts- dienste</b>	<b>4,1</b>	<b>2,4</b>	<b>4,6</b>	<b>0,5</b>	<b>12,1</b>	<b>2,2</b>	<b>92,0</b>
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	<b>59,3</b>	<b>48,5</b>	<b>61,2</b>	<b>1,8</b>	<b>3,1</b>	<b>12,6</b>	<b>26,1</b>
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewer- be, Dienstleistungen</b>	<b>25,0</b>	<b>63,1</b>	<b>30,5</b>	<b>5,5</b>	<b>22,2</b>	<b>- 32,6</b>	<b>- 51,7</b>
<b>Verkehrswesen</b>	<b>599,4</b>	<b>606,6</b>	<b>605,4</b>	<b>5,9</b>	<b>1,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,2</b>
<i>darunter:</i>							
Maßnahmen für den ÖPNV	570,8	589,3	588,7	17,9	3,1	- 0,6	- 0,1
<b>Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sonder- vermögen</b>	<b>104,3</b>	<b>82,1</b>	<b>81,9</b>	<b>- 22,4</b>	<b>- 21,5</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,3</b>
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>	<b>4 925,4</b>	<b>4 489,6</b>	<b>4 048,1</b>	<b>- 877,3</b>	<b>- 17,8</b>	<b>- 441,5</b>	<b>- 9,8</b>
<i>darunter:</i>							
Länderfinanzausgleich (LFA)	2 632,7	2 285,0	1 836,8	- 795,9	- 30,2	- 448,2	- 19,6
Kommunaler Finanzausgleich, soweit Allgemeine Finanzausweisungen	1 908,8	1 852,8	1 852,9	- 55,9	- 2,9	0,1	0,0
<b>Summe</b>	<b>9 163,1</b>	<b>8 813,1</b>	<b>8 501,1</b>	<b>- 662,0</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 312,0</b>	<b>- 3,5</b>
<i>darunter:</i> Allgemeine und Besondere Finanz- zuweisungen in den Kommunalen Finanzaus- gleich (KFA) (ohne investive Zuweisungen)	2 690,6	2 663,9	2 664,2	- 26,4	- 1,0	0,2	0,0
<b>Summe ohne LFA und ohne KFA*</b>	<b>3 839,9</b>	<b>3 864,2</b>	<b>4 000,1</b>	<b>160,3</b>	<b>4,2</b>	<b>135,9</b>	<b>3,5</b>

\* Allgemeine und Besondere Finanzausweisungen in den Kommunalen Finanzausgleich (ohne investive Zuweisungen).  
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-4: Übertragungsausgaben in den Jahren 2008 und 2009

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur wurden 2 305,3 Mio. Euro der Übertragungsausgaben ausgegeben. Das waren 246,6 Mio. Euro (12,0 v. H.) mehr als im Jahr 2008. Weitere Übertragungsausgaben entfielen auf die Soziale Sicherung, die sich um 26,7 Mio. Euro (2,4 v. H.) auf 1 145,2 Mio. Euro erhöhten. Für das Verkehrswesen fielen mit 605,4 Mio. Euro um 5,9 Mio. Euro (1,0 v. H.) höhere Ausgaben an als im Jahr 2008.

## **4.5 Investitionsausgaben**

Die Investitionsausgaben betragen 2 014,7 Mio. Euro oder 7,5 v. H. der Ausgaben. Davon entfielen 573,5 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 605,9 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen an Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sowie 835,1 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 225,0 Mio. Euro (12,6 v. H.) über denen des Vorjahrs.

### **4.5.1 Baumaßnahmen**

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen um 123,5 Mio. Euro (27,4 v. H.) auf 573,5 Mio. Euro (Tabelle 4-5). Sie lagen um 46,7 Mio. Euro (-7,5 v. H.) unter dem Planansatz. Darin sind auch Mittel aus den Konjunkturprogrammen des Landes und des Bundes enthalten: für Landesstraßen 50,0 Mio. Euro und für Hochschulbauten (Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen) 10,6 Mio. Euro. Somit ging mit 60,6 Mio. Euro rund die Hälfte der gestiegenen Bauausgaben (49 v. H.) auf die Konjunkturmittel zurück.

Die Hochbauinvestitionen hatten mit 320,3 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (55,8 v. H.). Hochbauinvestitionen wurden vor allem für Universitäten und Hochschulen (140,0 Mio. Euro), für Universitätskliniken (32,3 Mio. Euro), für Allgemeines Grundvermögen (4,1 Mio. Euro), für Justizvollzugsanstalten (49,6 Mio. Euro), für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (8,8 Mio. Euro) und für die Polizei (10,4 Mio. Euro) getätigt. Hiervon stiegen im Jahr 2009 besonders die Hochbauinvestitionen für Justizvollzugsanstalten (170,8 v. H.). Auch erhöhten sich die Ausgaben für die Polizei

(55,6 v. H.), für die Universitätskliniken (35,5 v. H.) und für die Ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften (26,8 v. H.) Dagegen sanken die Hochbauausgaben für das Allgemeine Grundvermögen und für die Universitäten (– 64 v. H.), Hochschulen und Fachhochschulen (– 14,8 v. H.).

Baumaßnahmen für Straßen und Brücken stiegen um 71,5 Mio. Euro (42,6 v. H.) auf 239,1 Mio. Euro. Davon entfielen 151,1 Mio. Euro auf Bauausgaben für Landesstraßen.

Baumaßnahmen (HGr. 7)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. v. H.	Ist–Soll Mio. Euro	v. H.
<b>Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten</b>	<b>3,9</b>	<b>5,2</b>	<b>4,6</b>	<b>0,7</b>	<b>19,2</b>	<b>– 0,6</b>	<b>– 11,0</b>
<b>Hochbau</b>	<b>269,2</b>	<b>374,9</b>	<b>320,3</b>	<b>51,1</b>	<b>19,0</b>	<b>– 54,6</b>	<b>– 14,6</b>
<i>darunter:</i>							
Polizei	6,7	8,8	10,4	3,7	55,6	1,6	18,5
Ordentliche Gerichte u. Staatsanwaltschaften	6,9	7,9	8,8	1,9	26,8	0,9	11,3
Justizvollzugsanstalten	18,3	45,4	49,6	31,3	170,8	4,2	9,2
Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen	164,3	178,2	140,0	– 24,3	– 14,8	– 38,2	– 21,4
Universitätskliniken	23,8	50,1	32,3	8,4	35,5	– 17,9	– 35,7
Allgemeines Grundvermögen	11,5	7,7	4,1	– 7,4	– 64,0	– 3,5	– 45,9
<b>Straßen- und Brückenbau</b>	<b>167,6</b>	<b>230,0</b>	<b>239,1</b>	<b>71,5</b>	<b>42,6</b>	<b>9,1</b>	<b>4,0</b>
<i>davon:</i>							
Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben	54,3	88,2	88,0	33,7	62,1	– 0,2	– 0,2
Landesstraßen	113,3	141,8	151,1	37,7	33,3	9,3	6,5
<b>Sonstige Tiefbaumaßnahmen</b>	<b>9,4</b>	<b>10,2</b>	<b>9,6</b>	<b>0,2</b>	<b>1,6</b>	<b>– 0,6</b>	<b>– 6,1</b>
<b>Summe</b>	<b>450,1</b>	<b>620,2</b>	<b>573,5</b>	<b>123,5</b>	<b>27,4</b>	<b>– 46,7</b>	<b>– 7,5</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-5: Baumaßnahmen in den Jahren 2008 und 2009

## 4.5.2 Sonstige Investitionsausgaben

Die Ausgaben für sonstige Investitionen nahmen von 1 339,5 Mio. Euro um 101,5 Mio. Euro (7,6 v. H.) auf 1 441,0 Mio. Euro im Jahr 2009 zu. Sie blieben um 362,3 Mio. Euro (– 20,1 v. H.) unter dem Planansatz (Tabelle 4-6).

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich erhöhten sich um 19,8 Mio. Euro (2,6 v. H.) auf 772,0 Mio. Euro. Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche stiegen um 63,4 Mio. Euro (18,4 v. H.) auf 408,6 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuschüssen entfielen 145,3 Mio. Euro auf Krankenhäuser und Heilstätten, 63,6 Mio. Euro auf den Umwelt- und Naturschutz, 28,4 Mio. Euro auf Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 16,1 Mio. Euro auf sonstige öffentliche Unternehmen sowie 9,0 Mio. Euro auf land- und forstwirtschaftliche öffentliche Unternehmen.

Die Investitionen in den Erwerb von Fahrzeugen wurden um 8,2 Mio. Euro (25,8 v. H.) auf 40,1 Mio. Euro erhöht. Die Ausgaben für den Erwerb von Grundvermögen und von privat vorfinanzierten unbeweglichen Sachen lagen um 3,4 Mio. Euro (17,3 v. H.) höher als im Vorjahr und erreichten 22,7 Mio. Euro.

Im Jahr 2009 wurden für 12,2 Mio. Euro und damit für 27,1 Mio. Euro weniger (− 69,0 v. H.) als im Vorjahr Beteiligungen erworben. Im gleichen Zeitraum sanken die Ausgaben für den Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen um 15,4 Mio. Euro (− 16,5 v. H.) auf 78,0 Mio. Euro.

Die Darlehen an sonstige Bereiche nahmen um 42,4 Mio. Euro (77,0 v. H.) auf 97,5 Mio. Euro zu. Dazu gehören Ausgaben für Darlehen an Schüler und Studierende über 67,7 Mio. Euro.



Sonstige Investitionsausgaben (HG. 8)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
<b>Erwerb von Fahrzeugen</b>	<b>31,9</b>	<b>33,7</b>	<b>40,1</b>	<b>8,2</b>	<b>25,8</b>	<b>6,4</b>	<b>19,2</b>
<b>Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen</b>	<b>93,4</b>	<b>102,8</b>	<b>78,0</b>	<b>-15,4</b>	<b>-16,5</b>	<b>-24,8</b>	<b>-24,1</b>
<b>Grunderwerb und Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen</b>	<b>19,4</b>	<b>18,1</b>	<b>22,7</b>	<b>3,4</b>	<b>17,3</b>	<b>4,7</b>	<b>25,9</b>
<b>Erwerb von Beteiligungen</b>	<b>39,3</b>	<b>15,8</b>	<b>12,2</b>	<b>-27,1</b>	<b>-69,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-22,8</b>
<b>Darlehen an sonstige Bereiche</b>	<b>55,1</b>	<b>98,5</b>	<b>97,5</b>	<b>42,4</b>	<b>77,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>
<i>darunter:</i>							
an Schülerinnen, Schüler und Studierende	54,4	68,2	67,7	13,3	24,5	-0,5	-0,7
<b>Inanspruchnahme von Gewährleistungen</b>	<b>3,1</b>	<b>20,4</b>	<b>9,9</b>	<b>6,9</b>	<b>223,8</b>	<b>-10,4</b>	<b>-51,2</b>
<b>Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich</b>	<b>752,2</b>	<b>1 068,8</b>	<b>772,0</b>	<b>19,8</b>	<b>2,6</b>	<b>-296,8</b>	<b>-27,8</b>
<i>darunter:</i>							
an Gemeinden und Gemeindeverbände	580,0	873,1	623,1	43,1	7,4	-250,0	-28,6
an Sondervermögen	152,1	163,4	126,9	-25,2	-16,6	-36,5	-22,3
<b>Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche</b>	<b>345,2</b>	<b>445,4</b>	<b>408,6</b>	<b>63,4</b>	<b>18,4</b>	<b>-36,8</b>	<b>-8,3</b>
<i>darunter:</i>							
Umwelt- und Naturschutz	61,9	63,7	63,6	1,7	2,7	-0,1	-0,2
Krankenhäuser und Heilstätten	106,6	135,2	145,3	38,7	36,3	10,1	7,5
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	25,2	34,7	28,4	3,2	12,7	-6,4	-18,3
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (öffentliche)	15,0	12,4	9,0	-5,9	-39,7	-3,3	-27,0
Sonstige öffentliche Unternehmen	29,8	16,1	16,1	-13,8	-46,1	0,0	0,0
<b>Summe</b>	<b>1 339,5</b>	<b>1 803,4</b>	<b>1 441,0</b>	<b>101,5</b>	<b>7,6</b>	<b>-362,3</b>	<b>-20,1</b>
<i>darunter: Kommunalen Finanzausgleich (KFA)</i>	588,8	647,2	605,9	17,1	2,9	-41,3	-6,4
<b>Summe ohne KFA</b>	<b>750,7</b>	<b>1 156,2</b>	<b>835,1</b>	<b>84,5</b>	<b>11,3</b>	<b>-321,0</b>	<b>-27,8</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-6: Tabelle 4-6: Sonstige Investitionsausgaben in den Jahren 2008 und 2009

### 4.5.3 Investitionsausgabenquote

Wie bei anderen Strukturdaten wird die Investitionsausgabenquote anhand bereinigter Daten ermittelt.<sup>89</sup> Sie zeigt, zu welchem Anteil Ausgaben für investive Maßnahmen verwendet wurden. Dabei fließen die Bauinvestitionen,

<sup>89</sup> Vgl. Abschnitt 2.6 in Beitrag Nr. 2.

die Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs und die sonstigen Investitionsausgaben ein (Kapitel 4.5.1 und 4.5.2).

Abbildung 4-7 zeigt eine gegenüber dem Vorjahr von 10,7 v. H. auf 11,5 v. H. erhöhte Investitionsausgabenquote. Dieser Veränderung lagen um 11,5 v. H. höhere bereinigte Investitionsausgaben bei um 3,7 v. H. höheren bereinigten Gesamtausgaben zugrunde. Die im Jahr 2009 höhere Investitionsausgabenquote liegt jedoch deutlich niedriger als die Quote von 13,4 v. H., die nach dem Haushaltsplan zu erwarten war: Die höhere Investitionsausgabenquote von 13,4 v. H. ging aufgrund der Konjunkturprogramme von einer Steigerung der bereinigten Investitionsausgaben in Höhe von 32,1 v. H. aus.<sup>90</sup> Am Ende des Haushaltsjahres 2009 konnte lediglich eine Steigerungsrate von 11,5 v. H. festgestellt werden. Für das Jahr 2010 ist nach den Haushaltsansätzen erneut der Wert von 13,4 v. H. und damit eine deutlich höhere Investitionsausgabenquote vorgesehen.

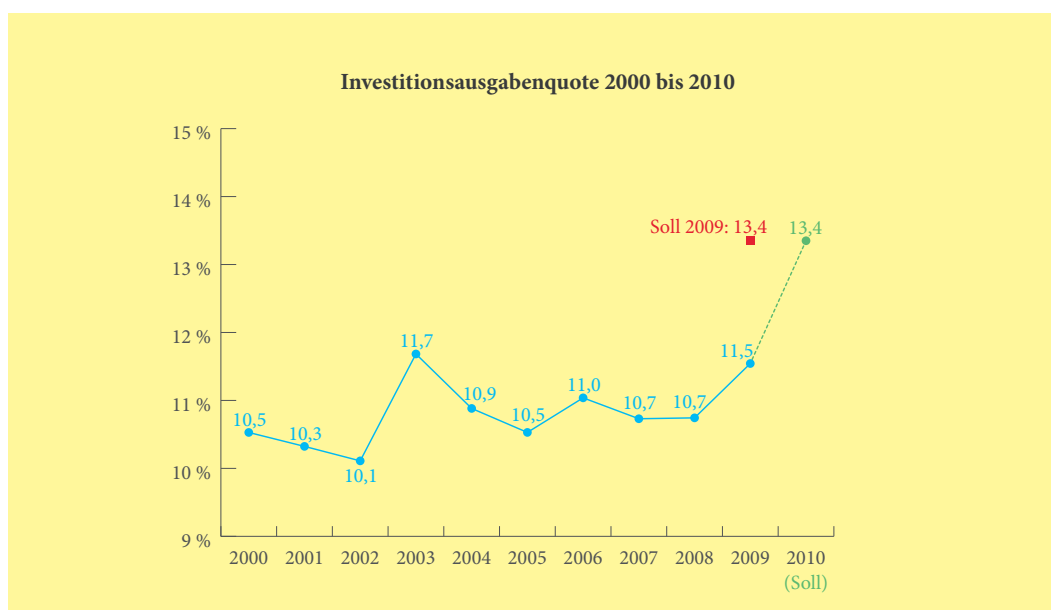


Abbildung 4-7: Investitionsausgabenquote

90 Die Bezugsgröße (bereinigte Gesamtausgaben) sollte sich um 6,5 v. H. erhöhen.

## **5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich**

*Im Jahr 2009 zahlte das Land rund 1 837 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungsverpflichtungen um 796 Mio. Euro, ein Rückgang von 30 v. H. Das Land war absolut der zweitgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.*

*Wie in den Vorjahren war Hessen das finanzstärkste Bundesland vor Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg. Nach den horizontalen Ausgleichszahlungen unter den Ländern blieb Hessen auf dem ersten Rang. Nach den zusätzlichen vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes belegte das Land erneut Rang sieben.*

*Für den Kommunalen Finanzausgleich sah der Haushaltsplan 2009 eine Steuerverbundmasse von rund 3 032 Mio. Euro vor. Der Ist-Betrag von 2 896 Mio. Euro lag um 136 Mio. Euro niedriger. Diese Schlussabrechnung 2009 führt im Haushaltsplan 2011 zum entsprechenden Abzug von der Steuerverbundmasse. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2001 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 24,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich.*

### **5.1 Länderfinanzausgleich**

#### **5.1.1 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich**

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zu Gunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden.<sup>91</sup>

Der Finanzausgleich zwischen ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern wird während eines Jahres zunächst auf der Grundlage vorläu-

<sup>91</sup> § 7 Maßstäbengesetz, § 6 Finanzausgleichsgesetz. Dabei werden die ermittelten Einnahmen der Gemeinden mit einem Anteil von 64 v. H. in die Berechnung einbezogen (§ 8 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz).

figer Werte berechnet.<sup>92</sup> Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung des Bundesfinanzministeriums, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf, die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich ergänzend zu den vorläufigen Zahlungen Schlusszahlungen.

Für ein zahlungspflichtiges Land wie Hessen fallen damit in einem Haushaltsjahr folgende Zahlungen kassenmäßig an: Die aufgrund vorläufiger Berechnungen zu erbringenden Zahlungen werden einerseits monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen und andererseits durch Quartalszahlungen geleistet.<sup>93</sup> Hinzu kommen kassenmäßig ggf. außerdem die Schlusszahlungen für frühere Ausgleichsjahre.<sup>94</sup> Die Quartalszahlungen und Schlusszahlungen können zu Rückzahlungen führen.

### 5.1.2 Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2009

Im Haushaltsjahr 2009 wurden Zahlungen für folgende Jahre kassenwirksam: vorläufige und Schlusszahlung für 2008 sowie vorläufige Zahlungen für 2009. Die kassenmäßigen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich betragen 1 836,8 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert von 2 632,7 Mio. Euro sanken die Zahlungen um 795,9 Mio. Euro (– 30,2 v. H.).

Abbildung 5-1 zeigt die kassenwirksamen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 2000 bis 2009 und die Sollangaben der Haushaltspläne für 2010 und 2011. Zugleich werden die abrechnungsmäßigen Zahlungen für diese Jahre dargestellt (siehe Abschnitt 5.1.3).

---

92 § 13 Finanzausgleichsgesetz.

93 § 14 Absätze 1 und 3 Finanzausgleichsgesetz.

94 § 15 Finanzausgleichsgesetz. Die endgültige Abrechnung eines Ausgleichsjahres liegt oft gegen Ende des Folgejahres oder später vor.

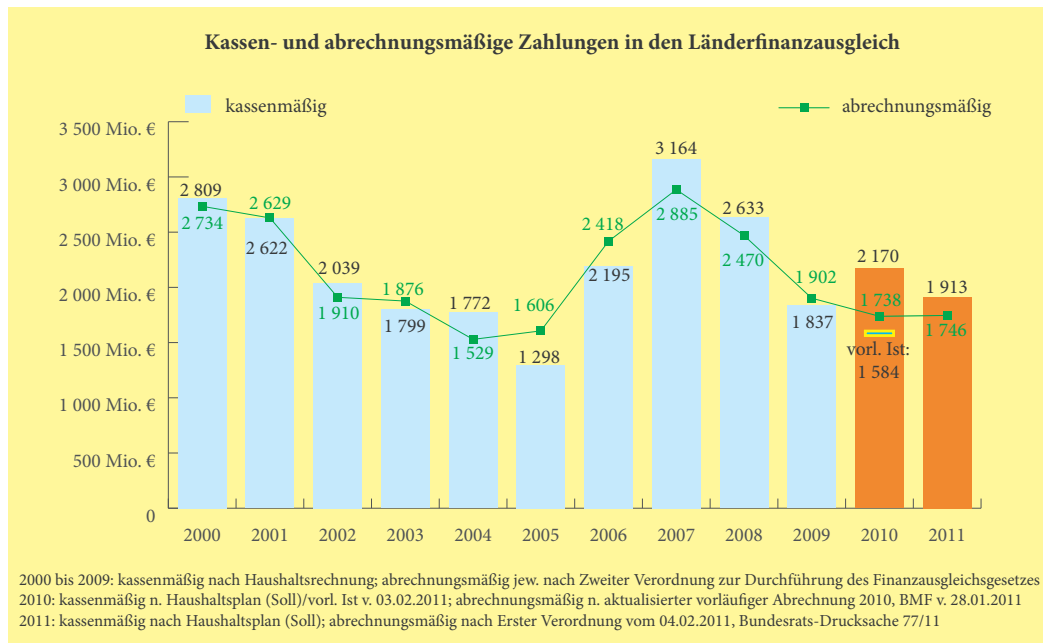


Abbildung 5-1: Kassen- und abrechnungsmäßige Zahlungen in den Länderfinanzausgleich

Die kassenwirksamen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich sanken seit dem Jahr 2000 von 2 809,1 Mio. Euro auf 1 298,0 Mio. Euro im Jahr 2005 – den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum. Anschließend stiegen die Zahlungen in den beiden Folgejahren deutlich an und erreichten 2007 einen neuen Höchststand von 3 164,2 Mio. Euro. Die Zahlungen sanken in den Folgejahren deutlich um 531 Mio. Euro im Jahr 2008 und um 796 Mio. Euro auf 1 836,8 Mio. Euro im Jahr 2009. Im Jahr 2010 sanken die Zahlungen weiter um 252,9 Mio. Euro (– 13,8 v. H.) auf 1 583,9 Mio. Euro<sup>95</sup> durch die in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise niedrigere Finanzkraft und geringeren Finanzkraftunterschiede der Länder.

Gleichwohl spiegeln die nach wie vor hohen Zahlungsverpflichtungen auch die wirtschaftliche Stärke des Landes und seiner Gemeinden im Vergleich zu den anderen Bundesländern und ihren Gemeinden wider: So hatte Hessen im Jahr 2009 erneut das höchste Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und je Einwohner unter den Flächenländern.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Vorläufiges Ist für 2010. Im Haushaltsplan 2010 waren 2 170,0 Mio. Euro veranschlagt.

<sup>96</sup> Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2010 bis 2014, Landtags-Drucksache 18/2712, Seite 10 f.; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 2001 bis 2009, hier: je Einwohner, in: [http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis\\_VGR/tbls/tab01.asp](http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab01.asp) vom 25. Februar 2011.

### 5.1.3 Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2009

Für das Jahr 2009 informiert Tabelle 5-1 über die Finanzkraftreihenfolge der Länder vor (Zeile 2.2) und nach Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach allen Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6). Hessen hatte im Jahr 2009 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 117,0 v. H. (siehe Zeile 2.1). Dieser Wert lag um 3,3 Prozentpunkte unter dem des Vorjahres (120,3 v. H.). In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen wie in den Vorjahren den ersten Rang vor Bayern (114,8 v. H.), Baden-Württemberg (108,3 v. H.) und Hamburg (101,4 v. H.) ein.

Die Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern (d. h. ohne Bundesergänzungszuweisungen) ergab im Jahr 2009 ein Verteilungsvolumen von 6 847,8 Mio. Euro (Vorjahr: 8 263,4 Mio. Euro). Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise führte im Jahr 2009 zu einem deutlichen Rückgang der Finanzkraft der Länder sowie zu einer Verringerung der relativen Finanzkraftunterschiede und in der Folge zu dem geringeren Verteilungsvolumen.<sup>97</sup>

Aus der relativen Finanzkraft ergibt sich die tatsächliche Belastung des Landes durch den Länderfinanzausgleich. Sie betrug 1 902 Mio. Euro (siehe Zeile 3). Damit war Hessen nach Bayern (3 354 Mio. Euro) das zweitgrößte Geberland. Hessen zahlte damit deutlich mehr als das Land Baden-Württemberg (1 488 Mio. Euro), das noch im Vorjahr das zweitgrößte Geberland knapp vor Hessen war. Nach Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes) belegt Hessen bei der Finanzkraftreihenfolge mit einer relativen Finanzkraft von 105,5 v. H. weiter den ersten Rang (siehe Zeile 3.3).

---

97 Ähnlich: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Monatsbericht Februar 2010, Seite 83.

### Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2009<sup>1)</sup>

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Insgesamt
<b>1</b> <b>Ausgleichsmesszahl (AMZ)</b>	49 080	34 279	29 481	21 793	16 621	11 458	11 023	6 519	7 763	6 191	6 941	4 589	2 813	12 707	6 584	2 444	<b>230 286</b>
<b>2</b> <b>Finanzkraft (FK) vor LFA</b>	49 209	39 337	31 934	21 554	19 439	10 019	10 474	5 706	7 436	5 406	6 139	3 894	2 644	8 602	6 678	1 815	<b>230 286</b>
2.1 FK in % der AMZ <sup>2)</sup>	100,3%	114,8%	108,3%	98,9%	117,0%	87,4%	95,0%	87,5%	95,8%	87,3%	88,4%	84,9%	94,0%	67,7%	101,4%	74,3%	<b>100,0%</b>
2.2 Rangfolge vor LFA	5	2	3	6	1	12	8	11	7	13	10	14	9	16	4	15	
<b>3</b> <b>Länderfinanzausgleich (LFA)</b>	-59	-3 354	-1 488	110	-1 902	910	293	514	169	497	501	450	93	2 877	-45	433	<b>6 848</b>
3.1 Finanzkraft nach LFA	49 150	35 983	30 446	21 664	17 538	10 929	10 767	6 220	7 605	5 903	6 640	4 344	2 737	11 480	6 633	2 248	<b>230 286</b>
3.2 FK in % der AMZ	100,1%	105,0%	103,3%	99,4%	105,5%	95,4%	97,7%	95,4%	98,0%	95,3%	95,7%	94,7%	97,3%	90,3%	100,7%	92,0%	<b>100,0%</b>
3.3 Rangfolge nach LFA	5	2	3	6	1	12	8	11	7	13	10	14	9	16	4	15	
<b>4</b> <b>Allgemeine BEZ<sup>3)</sup></b>	0	0	0	16	0	366	156	207	92	199	206	171	48	902	0	142	<b>2 506</b>
4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ	49 150	35 983	30 446	21 680	17 538	11 295	10 923	6 427	7 697	6 102	6 846	4 516	2 785	12 382	6 633	2 391	<b>232 793</b>
4.2 FK in % der AMZ	100,1%	105,0%	103,3%	99,5%	105,5%	98,6%	99,1%	98,6%	99,2%	98,6%	98,6%	98,4%	99,0%	97,4%	100,7%	97,8%	<b>101,1%</b>
4.3 Rangfolge nach allg. BEZ	5	2	3	6	1	12	8	11	7	13	10	14	9	16	4	15	
<b>5</b> <b>Sonderbedarfs-BEZ</b>																	
5.1 wg. überproportionaler Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	26	46	53	53	56	55	61	63	43	0	60	<b>517</b>
5.2 wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	319	0	187	0	176	190	128	0	0	0	0	<b>1 000</b>
5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	2 480	0	1 496	0	1 361	1 362	1 002	0	1 809	0	0	<b>9 510</b>
5.4 Finanzkraft nach BEZ	49 150	35 983	30 446	21 680	17 538	14 119	10 969	8 162	7 750	7 695	8 454	5 707	2 848	14 234	6 633	2 451	<b>243 820</b>
5.5 FK in % der AMZ	100,1%	105,0%	103,3%	99,5%	105,5%	123,2%	99,5%	125,2%	99,8%	124,3%	121,8%	124,4%	101,3%	112,0%	100,7%	100,3%	<b>105,9%</b>
5.6 Rangfolge nach allen BEZ	13	8	9	16	7	4	15	1	14	3	5	2	10	6	11	12	

<sup>1)</sup> in Mio. Euro, endgültige Abrechnung des Finanzausgleichs nach Bundesministerium der Finanzen.

<sup>2)</sup> Mit Hilfe der Finanzkraft (FK)- und der Ausgleichsmesszahl (AMZ) gemäß § 6 Finanzausgleichsgesetz werden die ausgleichspflichtigen und die ausgleichsberechtigten Länder ermittelt.

<sup>3)</sup> Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2009

Im Jahr 2009 wurden mit dem Länderfinanzausgleich unter den Ländern 6 848 Mio. Euro zur Annäherung der Finanzkraft umverteilt (Zeile 3 in Tabelle 5-1). Die Mittel des Ausgleichs unter den Ländern werden von fünf überdurchschnittlich finanzstarken Ländern aufgebracht und an die elf finanzschwachen Länder verteilt (Abbildung 5-2).

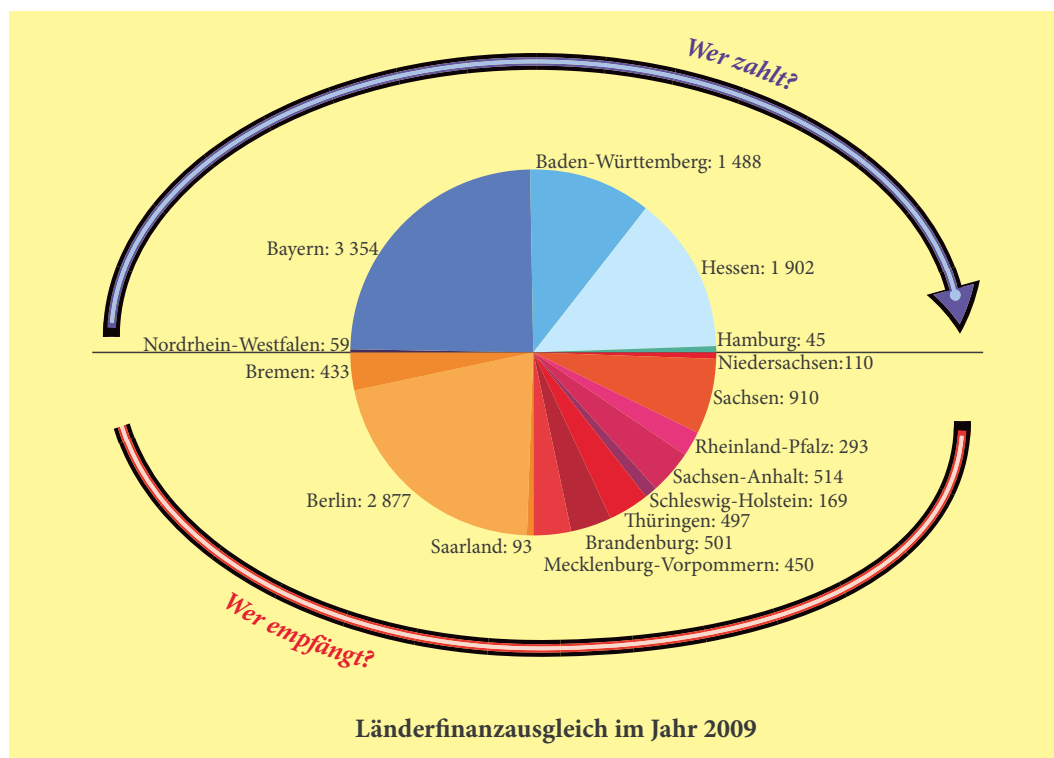


Abbildung 5-2: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich 2009 in Mio. Euro

Durch den Länderfinanzausgleich ergab sich für jeden Einwohner Hessens rechnerisch eine Belastung in Höhe von 314 Euro im Jahr 2009. Im Vorjahr lag der Umverteilungsbetrag je Einwohner noch bei 407 Euro. Wie Abbildung 5-3 verdeutlicht, war Hessen im Verhältnis zur Zahl der Einwohner weiterhin der größte Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.



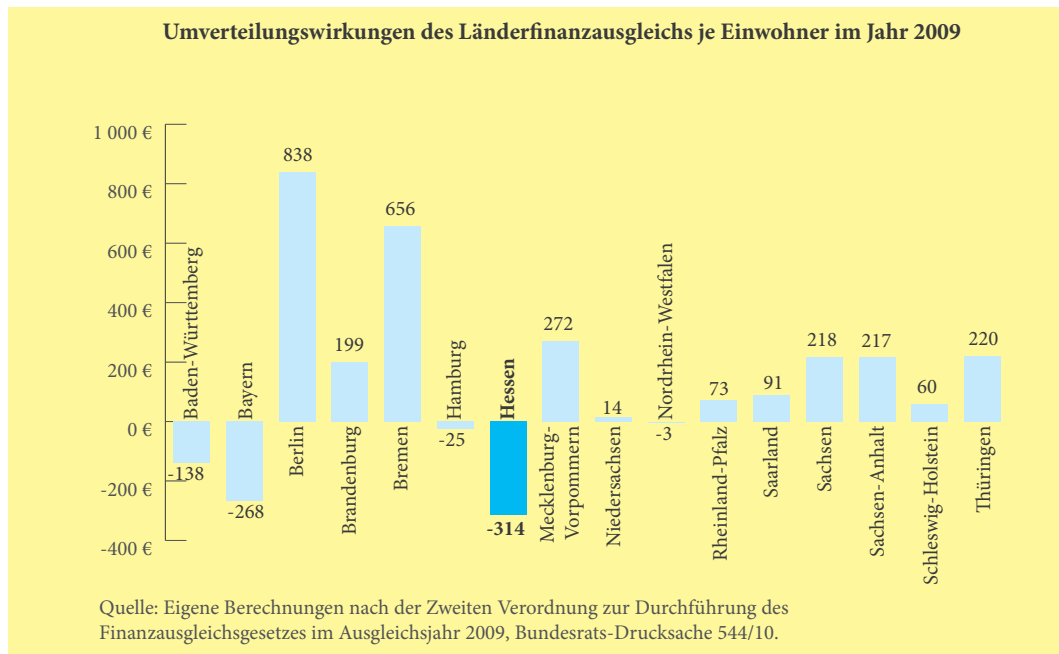


Abbildung 5-3: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2009

Neben dem Länderfinanzausgleich (Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern) sind die vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes zu berücksichtigen. Der Bund zahlt aus seinem Haushalt allgemeine Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder (siehe Zeilen 4 bis 4.3 der Tabelle 5-1). Dabei bleibt die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern – auch der erste Rang Hessens (siehe Zeile 4.3) – unverändert.

Weiterhin zahlt der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ (517 Mio. Euro), an die fünf neuen Länder wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit (1 000 Mio. Euro) sowie an diese Länder und Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (9 510 Mio. Euro, siehe Zeilen 5 bis 5.6). Nach Einbeziehung dieser weiteren Ausgleichsleistungen des Bundes für Sonderbedarfe belegt Hessen mit einer relativen Finanzkraft von 105,5 v. H. wie im Vorjahr den siebten Platz in der Finanzkraftreihenfolge der Länder. Vor Hessen liegen Sachsen-Anhalt (125,2 v. H.), Mecklenburg-Vorpommern (124,4 v. H.), Thüringen (124,3 v. H.), Sachsen (123,2 v. H.), Brandenburg (121,8 v. H.) und Berlin (112,0 v. H.).<sup>98</sup> Die Platzierung der neuen Länder und Berlins ist vor allem auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

<sup>98</sup> Die angegebenen Werte beziehen sich auf die durchschnittliche Finanzkraft der Länder vor Bundesergänzungszuweisungen.

zuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten jedes Jahr sinken und zuletzt in Höhe von 2 096 Mio. Euro im Jahr 2019 gezahlt werden sollen.<sup>99</sup> Die Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit sollen gemäß § 11 Absatz 3a FAG erstmals im Jahr 2010 und anschließend in einem Abstand von drei Jahren durch Bund und Länder gemeinsam überprüft werden. Die Finanzministerkonferenz beschloss im Dezember 2010, sie zunächst für das Jahr 2011 beizubehalten. Derzeit wird in ihrem Auftrag eine Prüfmethode zur Evaluierung dieser Ergänzungszuweisungen erarbeitet.

Die westdeutschen ausgleichsberechtigten Länder<sup>100</sup> im horizontalen Länderfinanzausgleich erhalten – mit Ausnahme von Niedersachsen – zusätzlich zu den Leistungen des Länderfinanzausgleichs Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“. Nach diesen Zahlungen steht Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein weniger als der Durchschnitt der Finanzkraft<sup>101</sup> der Länder zur Verfügung. Daher erreichen sie nach den horizontalen und den vertikalen Ausgleichsleistungen eine relative Finanzkraft zwischen 99,5 v. H. (Rheinland-Pfalz und Niedersachsen) und 99,8 v.H. (Schleswig-Holstein, siehe Zeile 5.5 der Tabelle 5-1). Bei Bremen und dem Saarland führen die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ jeweils zu einer leicht überdurchschnittlichen Finanzkraft (100,3 v. H. und 101,3 v. H., siehe Zeile 5.5 der Tabelle 5-1).

#### 5.1.4 Perspektiven des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich ist seit Jahren Gegenstand von Diskussionen unter den Ländern. Mit der Einbeziehung der im Vergleich zu den alten Ländern deutlich finanzschwächeren neuen Länder sowie Berlins im Jahr 1995 hat sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs um fast das Vierfache er-

99 § 11 Absatz 3 FAG.

100 Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

101 Diese und die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf die durchschnittliche Finanzkraft der Länder vor Bundesergänzungszuweisungen.

höht. Das höhere Volumen belastet seitdem die Haushalte der finanzstarken Länder und reduzierte für die anderen alten Länder die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich.<sup>102</sup>

Die Föderalismuskommissionen I und II<sup>103</sup> kamen jeweils überein, in ihren Beratungen sich nicht mit dem Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern zu befassen.

Im Jahr 2010 haben die Landesregierungen der finanzstarken Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen angekündigt, die Verfassungsmäßigkeit des Systems des Finanzausgleichs beim Bundesverfassungsgericht prüfen zu lassen. Inzwischen sind drei Gutachten erstattet worden.<sup>104</sup> Gleichzeitig unterbreiteten sie den ausgleichsberechtigten Ländern ein Gesprächsangebot. Der Länderfinanzausgleich wurde somit erneut zum Thema für die Finanzministerkonferenz und die Konferenz der Ministerpräsidenten.<sup>105</sup>

Die gesetzlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, das Maßstäbengesetz<sup>106</sup> und das Finanzausgleichsgesetz<sup>107</sup>, sind bis zum Ende des Jahres 2019 befristet. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wird eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs erforderlich sein.

---

102 Vgl. Lenk, Thomas, Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: Wirtschaftsdienst 90 (2010) Heft 10, Seite 661 – 669, hier: 668 f.

103 Die Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung wurde im Dezember 2004 und die der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im März 2009 beendet.

104 Gutachten von Prof. Dr. Seiler, Prof. Dr. Kube, Prof. Dr. Behnke.

105 Vgl. Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 28. Februar 2011.

106 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen vom 9. September 2001, in: BGBl. I Seite 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009, BGBl. I Seite 1170.

107 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, in: BGBl. I Seite 3955, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27. Mai 2010, in: BGBl. I Seite 671.

---

## 5.2 Kommunalen Finanzausgleich

### 5.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, soweit sie nicht bereits vor Finanzausgleich vorhanden ist.<sup>108</sup> Die Finanzausstattung ist bedarfsgerecht, wenn den Kommunen für ihre eigenen und für die übertragenen Aufgaben die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung stehen.

Die Hessische Verfassung fordert, dass der Staat „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“<sup>109</sup> hat. Diese Verfassungsvorgabe greift das Finanzausgleichsgesetz auf.<sup>110</sup> Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse<sup>111</sup>) bestehen vor allem aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes, wie er nach den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verbleibt (Steuerverbundmasse). Hinzu kommen weitere Beträge, die sich auf Grund von Gesetzen oder nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans ergeben.

Für die Bemessung der den Gemeinden anteilig zustehenden Steuereinnahmen des Landes verlangt das Grundgesetz<sup>112</sup>, dass die Länder ihre Kommunen mindestens an den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) beteiligen. Hessen hat im Jahr 2009 bei der Berechnung der Steuerverbundmasse (siehe nachfolgende Tabelle 5-2) – wie auch eine Reihe andere Länder<sup>113</sup> – zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahr-

---

108 Vgl. Kommentar von Wanieck (Begr.), Käss, Gretz-Roth, Der kommunale Finanzausgleich und finanzielle Zuweisungen des Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Hessen Dezember 2009, Seite 10.

109 Artikel 137 Absatz 5 Satz 1 HV.

110 § 1 Absatz 1 FAG.

111 § 2 FAG.

112 Artikel 106 Absatz 7 GG.

113 Beispielsweise Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

zeugsteuer (bzw. seit Juli 2009<sup>114</sup> die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes) und die Vermögensteuer einbezogen.

Beginnend mit dem Jahr 2011 wird die Berechnung der Steuerverbundmasse auf die Steuern begrenzt, die das Grundgesetz benennt. Lediglich die Vermögensteuer fließt weiterhin formal in die Berechnung ein; tatsächlich ergaben sich im Jahr 2009 aus der seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhobenen Vermögensteuer keine Zahlungseingänge.<sup>115</sup> Ab dem Jahr 2011 erhalten die Kommunen keine Anteile an der Gewerbesteuerumlage, der Grunderwerbsteuer oder den Zuweisungen des Bundes aufgrund der weggefallenen Kraftfahrzeugsteuer mehr.<sup>116</sup>

Das Grundgesetz macht den Ländern keine Vorgaben für die Beteiligungshöhe. In Hessen gilt seit dem Jahr 2001 eine Beteiligung von 23 v. H. (Verbundquote). Diese Verbundquote blieb bei der erwähnten niedrigeren Bemessungsgrundlage für das Haushaltsjahr 2011 unverändert.<sup>117</sup>

## 5.2.2 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse 2009

Die Gemeinden werden am Steueraufkommen des Landes nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich beteiligt (Steuerverbundmasse). Die Steuerverbundmasse wird nach den Ansätzen der Steuern im Haushaltsplan berechnet. Im Jahr 2009 wurde die Steuerverbundmasse um 130,3 Mio. Euro aus der Schlussabrechnung des Jahres 2007 verstärkt (Tabelle 5-2).<sup>118</sup>

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

115 Im Jahr 2008 entstanden aus der Vermögensteuer Rückzahlungen von einer Mio. Euro, die geringfügig die Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs schmälerten.

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

117 Entsprechend der geäußerten Absicht, die Verbundquote künftig nicht zu unterschreiten, nennt das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 eine Verbundquote von 23,0 v. H. Vgl. CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 – 2014, Seite 83; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 18. Februar 2009, Plenarprotokoll 18/2, Seite 35.

118 Schlussabrechnungen sind spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG). Zur Steuerverbundmasse 2009: vgl. Haushaltsplan 2009, Einzelplan 17, Seite 113.

Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse gem. § 2 Absatz 4 FAG	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll	Ist	Ist ggü. Vorj.	v. H.	Ist-Soll	v. H.
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Lohnsteuer	6 050,7	5 750,0	5 682,0	-368,7	-6,1	-68,0	-1,2
veranlagte Einkommensteuer	1 008,5	700,0	850,0	-158,5	-15,7	150,0	21,4
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	985,5	990,0	945,3	-40,2	-4,1	-44,7	-4,5
Abgeltungsteuer/Zinsabschlag	847,1	680,0	577,6	-269,5	-31,8	-102,4	-15,1
Körperschaftsteuer	839,1	710,0	58,1	-781,1	-93,1	-651,9	-91,8
Umsatzsteuer	3 224,0	3 550,0	3 678,2	454,3	14,1	128,2	3,6
abzgl. Familienleistungsausgleich	-165,0	-165,0	-165,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer	1 455,0	1 340,0	1 124,0	-331,0	-22,7	-216,0	-16,1
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	204,8	180,0	136,3	-68,5	-33,4	-43,7	-24,3
<b>zusammen:</b>	<b>14 449,6</b>	<b>13 735,0</b>	<b>12 886,5</b>	<b>-1 563,1</b>	<b>-10,8</b>	<b>-848,5</b>	<b>-6,2</b>
Vermögensteuer	-1,0	0,0	0,0	1,0	-98,8	0,0	X
Grunderwerbsteuer (Landesanteil)	329,1	250,0	275,9	-53,3	-16,2	25,9	10,3
Kraftfahrzeugsteuer	679,5	350,0	348,7	-330,9	-48,7	-1,3	-0,4
<b>zusammen:</b>	<b>1 007,7</b>	<b>951,3</b>	<b>975,8</b>	<b>-31,8</b>	<b>-3,2</b>	<b>24,5</b>	<b>2,6</b>
einbezogene Steuern vor LFA	15 457,3	14 686,3	13 862,3	-1 595,0	-10,3	-824,0	-5,6
abzgl. Länderfinanzausgleich (LFA)	2 632,7	2 285,0	1 836,8	-795,9	-30,2	-448,2	-19,6
einbezogene Steuern nach LFA	12 824,6	12 401,3	12 025,5	-799,1	-6,2	-375,8	-3,0
Hiervon 23 v. H.:							
<b>Steuerverbundmasse</b>	<b>2 949,7</b>	<b>2 852,3</b>	<b>2 765,9</b>	<b>-183,8</b>	<b>-6,2</b>	<b>-86,4</b>	<b>-3,0</b>
Schlussabrechnung vorletztes Jahr	0,0	130,3	130,3	130,3	X	0,0	0,0
<b>Steuerverbundmasse mit Schluss- abrechnung vorletztes Jahr</b>	<b>2 949,7</b>	<b>2 982,6</b>	<b>2 896,2</b>	<b>-53,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>-86,4</b>	<b>-2,9</b>
<b>Schlussabrechnung (Ist - Soll)</b>	<b>-96,9</b>	<b>X</b>	<b>-86,4</b>	<b>10,5</b>	<b>-10,8</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-2: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2009 gemäß § 2 Absatz 4 FAG (Soll berechnet nach dem Haushaltsplan)

Nach Tabelle 5-2 errechnet sich mit den Ansätzen des Haushaltsplans eine Steuerverbundmasse von 2 852,3 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnung aus dem Jahr 2007: 2 982,6 Mio. Euro, siehe Soll-Spalte).

Demgegenüber ging das Land bei der Berechnung der Steuerverbundmasse von der Regierungsvorlage für den Haushaltsplan und den dort angegebenen Steuereinnahmen aus. Diese Methodik weicht von § 2 Absatz 4 Satz 1 FAG<sup>119</sup> ab, wonach Berechnungsgrundlage die Daten des Haushaltsplans sind. Das Ministerium der Finanzen macht geltend, dass die im März 2009 mit den kommunalen Spitzenverbänden beratenen Ansätze im Sinne einer „kommunalfreundlichen“ Auslegung des § 2 Absatz 4 FAG unverändert geblieben seien.

<sup>119</sup> „Die Steuerverbundmasse wird für das Haushaltsjahr nach den Ansätzen berechnet, die im Haushaltsplan für die jeweilige Steuerart und die abzusetzenden Anteile ausgebracht sind.“

Am 10. März 2009 seien die Kommunalen Spitzenverbände zur Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs durch das Ministerium der Finanzen angehört worden. Nach diesem Stand hätten die Kommunen – auf der Grundlage einer höheren Steuerverbundmasse<sup>120</sup> – von einer höheren Finanzausgleichsmasse sowie höheren Allgemeinen Finanzausweisungen ausgehen können. Von einer Verminderung des Kommunalen Finanzausgleichs aufgrund der Mai-Steuer-schätzung sei auf dringende Bitte der Kommunalen Spitzenverbände abgesehen worden. Auf Basis der Regierungsvorlage errechnete sich eine Steuerverbundmasse von 2 901,7 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnung: 3 032,1 Mio. Euro), wie Tabelle 5-3 zeigt.

Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse berechnet nach Entwurf des Haushaltsplans 2009	2008		2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Mio. Euro	Soll (Entw.)	Ist	Ist ggü. Vorj.	v. H.	Ist-Soll	v. H.
			Mio. Euro					
Lohnsteuer		6 050,7	5 980,0	5 682,0	- 368,7	- 6,1	- 298,0	- 5,0
veranlagte Einkommensteuer		1 008,5	710,0	850,0	- 158,5	- 15,7	140,0	19,7
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag		985,5	1 000,0	945,3	- 40,2	- 4,1	- 54,7	- 5,5
Abgeltungsteuer/Zinsabschlag		847,1	700,0	577,6	- 269,5	- 31,8	- 122,4	- 17,5
Körperschaftsteuer		839,1	740,0	58,1	- 781,1	- 93,1	- 681,9	- 92,2
Umsatzsteuer		3 224,0	3 590,0	3 678,2	454,3	14,1	88,2	2,5
abzgl. Familienleistungsausgleich		- 165,0	- 165,0	- 165,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer		1 455,0	1 350,0	1 124,0	- 331,0	- 22,7	- 226,0	- 16,7
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)		204,8	180,0	136,3	- 68,5	- 33,4	- 43,7	- 24,3
<b>zusammen:</b>		<b>14 449,6</b>	<b>14 085,0</b>	<b>12 886,5</b>	<b>- 1 563,1</b>	<b>- 10,8</b>	<b>- 1 198,5</b>	<b>- 8,5</b>
Vermögensteuer		- 1,0	0,0	0,0	1,0	- 98,8	0,0	X
Grunderwerbsteuer (Landesanteil)		329,1	315,0	275,9	- 53,3	- 16,2	- 39,1	- 12,4
Kraftfahrzeugsteuer		679,5	315,0	348,7	- 330,9	- 48,7	33,7	10,7
<b>zusammen:</b>		<b>1 007,7</b>	<b>981,3</b>	<b>975,8</b>	<b>- 31,8</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 5,4</b>	<b>- 0,6</b>
einbezogene Steuern vor LFA		15 457,3	15 066,3	13 862,3	- 1 595,0	- 10,3	- 1 203,9	- 8,0
Abzüglich Länderfinanzausgleich (LFA)		2 632,7	2 450,0	1 836,8	- 795,9	- 30,2	- 613,2	- 25,0
einbezogene Steuern nach LFA		12 824,6	12 616,3	12 025,5	- 799,1	- 6,2	- 590,7	- 4,7
Hiervon 23 v. H.:								
<b>Steuerverbundmasse</b>		<b>2 949,7</b>	<b>2 901,7</b>	<b>2 765,9</b>	<b>- 183,8</b>	<b>- 6,2</b>	<b>- 135,9</b>	<b>- 4,7</b>
Schlussabrechnung vorletztes Jahr		0,0	130,3	130,3	130,3	X	0,0	0,0
<b>Steuerverbundmasse mit Schluss- abrechnung vorletztes Jahr</b>		<b>2 949,7</b>	<b>3 032,1</b>	<b>2 896,2</b>	<b>- 53,4</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 135,9</b>	<b>- 4,5</b>
<b>Schlussabrechnung (Ist - Soll)</b>		<b>- 96,9</b>	<b>X</b>	<b>- 135,9</b>	<b>- 39,0</b>	<b>40,2</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

X kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-3: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2009 (Soll berechnet nach dem Entwurf des Haushaltsplans)

120 Aus der Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre und Verstärkungsmitteln aus dem Landeshaushalt und aus Umlagen der Kommunen errechnet sich die Finanzausgleichsmasse.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird mit den Ist-Daten die Steuerverbundmasse neu berechnet (2 896,2 Mio. Euro). Durch Vergleich mit dem Soll-Wert der Steuerverbundmasse ergibt sich die Schlussabrechnung (Ist abzüglich Soll) für das Jahr. Bei richtiger Berechnung des Soll-Werts der Steuerverbundmasse gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 FAG hätte sich für das Jahr 2009 eine Schlussabrechnung von – 86,4 Mio. Euro ergeben (siehe letzte Zeile, Ist-Spalte in Tabelle 5-2). Demgegenüber ergibt sich beim Vergleich mit dem vom Land zugrundegelegten Soll-Wert eine Schlussabrechnung von – 135,9 Mio. Euro (siehe letzte Zeile, Ist-Spalte in Tabelle 5-3). Um diesen Betrag wurde im Haushaltsplan für das Jahr 2011 die Steuerverbundmasse vermindert.<sup>121</sup> Die Schlussabrechnung des Kommunalen Finanzausgleichs mit den Ist-Daten nach Ablauf des Jahres stellt sicher, dass weder den Kommunen noch dem Land dauerhaft Vor- oder Nachteile entstehen; den Kommunen entstand durch die von § 2 Absatz 4 Satz 1 FAG abweichende Vorgehensweise allerdings ein Liquiditätsvorteil in Höhe der Differenz zwischen den beiden genannten Beträgen der Schlussabrechnung (135,9 Mio. Euro – 86,4 Mio. Euro = 49,5 Mio. Euro), der im Jahr 2011 ausgeglichen wird.

Die nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellten tatsächlichen Steuereinnahmen, die in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, betragen 13 862 Mio. Euro (siehe Ist-Spalte in Tabelle 5-3). Damit wichen die tatsächlichen Steuereinnahmen um – 1 203,9 Mio. Euro von dem Soll-Wert<sup>122</sup> ab (siehe vorletzte Spalte in der Zeile „Einbezogene Steuern vor LFA“). Größere Abweichungen vom Ansatz der Regierungsvorlage sind auf niedrigere tatsächliche Einnahmen der Körperschaftsteuer (– 681,9 Mio. Euro), der Lohnsteuer (– 298,0 Mio. Euro), der Einfuhrumsatzsteuer (– 226,0 Mio. Euro) und der Abgeltungsteuer (– 122,4 Mio. Euro) zurück zu führen. Nennenswerte Mehreinnahmen gab es bei der veranlagten Einkommensteuer (140,0 Mio. Euro) und bei der Umsatzsteuer (88,2 Mio. Euro). Die Mindereinnahmen von insgesamt – 1 203,9 Mio. Euro wurden um mehr als die Hälfte (– 613,2 Mio. Euro) durch niedrigere Zahlungen in den Länderfinanzausgleich kompensiert.

Damit bildeten nach Abzug der tatsächlichen Finanzausgleichszahlungen Ist-Steuereinnahmen von 12 025,5 Mio. Euro die Berechnungsgrundlage für

121 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011, Epl. 17, Seite 117.

122 Hier und im Folgenden wird von den Soll-Werten ausgegangen, die das Land zugrunde legte.



die Steuerverbundmasse (23 v. H.). Die Steuerverbundmasse lag nach der Ist-Abrechnung einschließlich der Schlussabrechnung des Jahres 2007 mit 2 896,2 Mio. Euro um 135,9 Mio. Euro unter dem Ansatz aus dem Regierungsentwurf (siehe Ist-Spalte, letzte Zeile in Tabelle 5-3).

Die den Kommunen zustehende Finanzausgleichsmasse errechnet sich im Wesentlichen<sup>123</sup> aus der Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre. Hinzu treten weitere Mittel („Verstärkungsmittel“), die aus dem Landeshaushalt oder aus Umlagen der Kommunen kommen.

Im Jahr 2009 traten zur Steuerverbundmasse (Soll: 3 032,1 Mio. Euro<sup>124</sup>) Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt von 155,2 Mio. Euro und Umlagen der Kommunen von 126,2 Mio. Euro hinzu. Unter Berücksichtigung dieser Verstärkungsmittel ergab sich für das Jahr 2009 eine Finanzausgleichsmasse von 3 313,6 Mio. Euro (Tabelle 5-4).

<b>Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse</b>	<b>2008 Soll Mio. Euro</b>	<b>2009 Soll (Entw.) Mio. Euro</b>
<b>Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen</b>	<b>3.046,6</b>	<b>3.032,1</b>
<b>Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt</b>		
Kirchenbaulastvergleich	2,0	2,0
Zuführung aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden*	0,0	0,0
Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	18,4	18,4
Aufgrund Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld durch „Hartz-IV“-Gesetzgebung	50,0	50,0
wie zuvor: Abrechnung des <b>vorletzten</b> Haushaltsjahres	40,8	52,3
Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren	32,5	32,5
<b>Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen</b>		
Krankenhausumlage nach § 38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise	100,0	122,2
Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	3,0	3,0
Altlastenfinanzierungsumlage	1,0	1,0
<b>Finanzausgleichsmasse</b>	<b>3.294,3</b>	<b>3.313,6</b>

\* 5000 Euro (Soll)

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-4: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2009

- 123 Die Steuerverbundmasse (ohne Schlussabrechnung) machte in den Jahren 2000 bis 2009 nach den Ansätzen in den Haushaltsplänen jeweils mindestens 86,5 v. H. der Finanzausgleichsmasse aus; im Jahr 2009 lag dieser Anteil bei 87,6 v. H.
- 124 Betrag, der sich aus den im Entwurf des Haushaltsplans genannten Steuereinnahmen errechnet, und der dem Haushaltsvollzug zugrunde lag, vgl. Tabelle 5-3.

Die Mittel, die für den Kommunalen Finanzausgleich aufzuwenden sind, stehen nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben des Landeshaushalts zur Verfügung. Gemessen an den Steuereinnahmen, über die das Land nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verfügt, lagen in den Jahren 2000 bis 2009, je nach Höhe der Schlusszahlungen und Verstärkungsmittel, die Abflüsse aus dem Landeshaushalt für den Kommunalen Finanzausgleich zwischen 18,8 v. H. (2006) und dem im Jahr 2009 erreichten höchsten Wert von 24,3 v. H. (Abbildung 5-4).

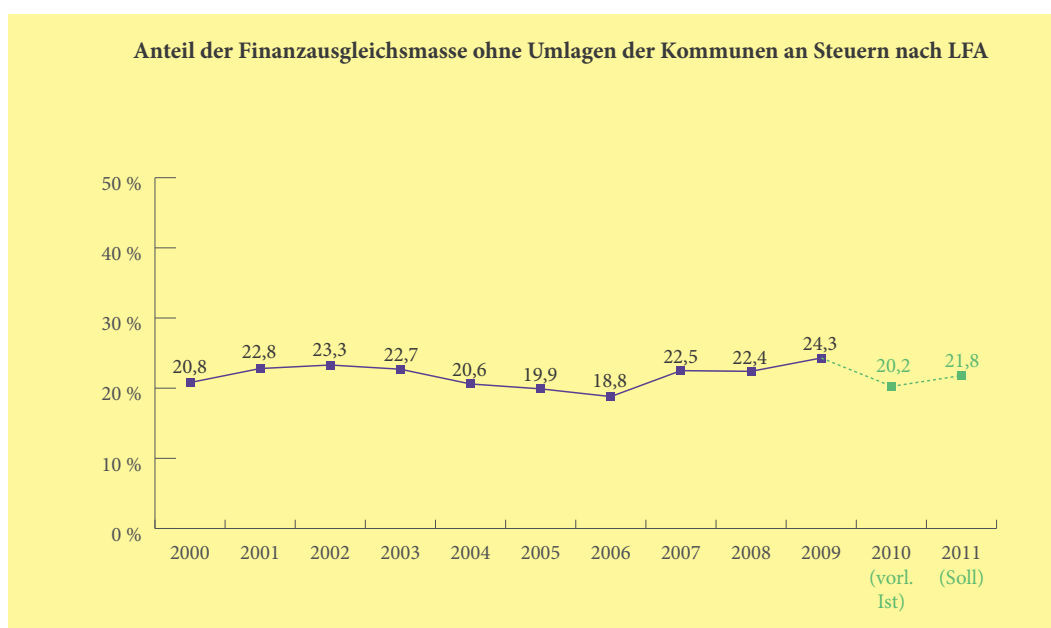


Abbildung 5-4: Anteil der Finanzausgleichsmasse ohne Umlagen der Kommunen an Steuern nach LFA

### 5.2.3 Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs 2009

Die Finanzausgleichsmasse (Tabelle 5-4) wird an die Kommunen in Form von Allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen an die Kommunen und Finanzzuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband), Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen verteilt.<sup>125</sup> Die Schlüsselzuweisungen fließen den Kommunen zur Stärkung der Finanzkraft zu und sollen auch Finanzkraftunterschiede ausgleichen. Die Allgemeinen Zuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung. Dagegen werden den Kom-

<sup>125</sup> § 3 Absatz 1 FAG.

---

munen Besondere Finanzausweisungen zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Belastungen gezahlt. Investitionszuweisungen werden zu kommunalen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet.

Tabelle 5-5 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Zuweisungsbereiche in der Planung<sup>126</sup> (3 313,6 Mio. Euro) und im Haushaltsvollzug (3 271,7 Mio. Euro). Im Haushaltsvollzug nahmen mit 1 852,9 Mio. Euro (56,6 v. H.) die Allgemeinen Finanzausweisungen den größten Teil ein. Auf die Besonderen Finanzausweisungen entfielen 807,6 Mio. Euro (24,7 v. H.) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 611,1 Mio. Euro (18,7 v. H.). Die Regierungsparteien beabsichtigen, „zur Stärkung der kommunalen Autonomie“ künftig den Anteil der nicht zweckgebundenen Allgemeinen Finanzausweisungen zu erhöhen.<sup>127</sup> Im Jahr 2009 lag der Anteil der Allgemeinen Finanzausweisungen an der Finanzausgleichsmasse mit 56,6 v. H. niedriger als im Vorjahr (58,2 v. H.). Das Ministerium begründet dies mit dem erheblichen Rückgang der beim Steuerverbund zu berücksichtigenden Steuereinnahmen „infolge der massiv einsetzenden Finanzkrise“.

Die Allgemeinen Finanzausweisungen enthielten mit 1 768,1 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisfreien Städte sowie an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhielt 84,9 Mio. Euro (Tabelle 5-5).

---

126 So wie sie sich auf Grundlage der im Entwurf des Haushaltsplans genannten Steuereinnahmen ergibt, vgl. Tabelle 5-3 und Tabelle 5-4.

127 Vgl. CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 – 2014, Seite 83.

Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung	Soll 2009 Mio. Euro	Ist 2009 Mio. Euro
<b>Allgemeine Finanzausgleichsmasse</b>	<b>1.852,8</b>	<b>1.852,9</b>
Schlüsselzuweisungen	1.768,0	1.768,1
Finanzausgleichsmasse an den Landeswohlfahrtsverband	84,9	84,9
<b>Besondere Finanzausgleichsmasse</b>	<b>809,4</b>	<b>807,6</b>
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,6
für Örtliche Jugendhilfe	64,0	63,7
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	76,9
zum Ausgleich der Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, Härteausgleich für kreisfreie Städte u. Landkreise wegen Minderzuweisungen Soziales	127,3	126,9
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung	75,0	77,8
zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen	65,0	64,8
zur Förderung von Kindern unter drei Jahren	90,0	69,6
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
für gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV	1,5	1,0
zur Förderung von Verkehrsverbänden	105,0	105,4
für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Kulturregion Rhein-Main	15,7	14,4
aus dem Landesausgleichsstock	38,2	41,8
<b>Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen</b>	<b>651,3</b>	<b>611,1</b>
Pauschale Investitionsförderung	240,0	240,2
davon:		
Investitionspauschale allgemein	100,0	100,0
Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung	140,0	140,2
<b>Allgemeine Investitionszuweisungen</b>	<b>148,5</b>	<b>125,3</b>
darunter:		
Zuwendungen für den ÖPNV	27,0	23,9
Beseitigung von Verkehrsnotständen	12,0	8,9
Dorferneuerung / Kirchenbaulastvergleich	24,1	22,0
Einrichtungen der Altenhilfe	15,3	14,6
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	65,0	51,9
Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	262,9	245,6
<b>Finanzausgleichsmasse</b>	<b>3.313,6</b>	<b>3.271,7</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-5: Verwendung der Kommunalen Finanzausgleichsmasse 2009

Von den Besonderen Finanzausgleichsmasse entfielen 139,6 Mio. Euro auf Zuweisungen an Schulträger für ihre Schulausgaben, 63,7 Mio. Euro für die Örtliche Jugendhilfe und 76,9 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzge-

bung betragen 126,9 Mio. Euro. Die Besonderen Finanzausweisungen für die Kinderbetreuung lagen bei 212,2 Mio. Euro. Davon wurden 77,8 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten, 64,8 Mio. Euro zur Entlastung der Eltern von den Kindergartenbeiträgen und 69,6 Mio. Euro zur Förderung von Kindern unter drei Jahren eingesetzt (Tabelle 5-5).

Die Investitionszuweisungen setzen sich aus einer pauschalen Investitionsförderung von 240,2 Mio. Euro, aus allgemeinen Investitionszuweisungen von 125,3 Mio. Euro sowie aus Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 245,6 Mio. Euro zusammen (Tabelle 5-5).

#### **5.2.4 Perspektiven des Kommunalen Finanzausgleichs**

Wie der Länderfinanzausgleich unterliegt auch der Kommunale Finanzausgleich weiterhin intensiven Diskussionen. Einerseits soll er seine Aufgabe der bedarfsgerechten Finanzausstattung gerechter erfüllen. Andererseits sollen stärker die mit ihm verbundenen Anreizwirkungen berücksichtigt werden.

Die Kommission zur Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs (Mediatorengruppe) soll Vorschläge für Regelungsprinzipien eines gerechteren Finanzausgleichs erarbeiten und dabei auch auf den demografischen Wandel vorbereiten.<sup>128</sup> Vorschläge für strukturelle Reformen des Kommunalen Finanzausgleichs liegen noch nicht vor.

Die Ende des Jahres 2009 ins Leben gerufene Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ hat sich unter anderem in Ländervergleichen mit dem Kommunalen Finanzausgleich und der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene befasst. Sie nimmt in ihrem im März 2011 vorgestellten Abschlussbericht Bezug auf zwei zu diesen Themenkomplexen erstellte Gutachten. Diese kommen zum Ergebnis, dass der Steueranteil der Kommunen einschließlich der empfangenen Landestransfers im Vergleich zum Steueranteil des Landes unter Beachtung der Aufgaben und Ausgaben für die Kommunen vorteilhaft ist. Der Anteil des Landes an den im Land ver-

<sup>128</sup> Vgl. Pressemitteilung des Ministerpräsidenten vom 13. Oktober 2008; CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 – 2014, Seite 83.

bleibenden Steuern sei im Durchschnitt um jährlich 700 Mio. Euro zu niedrig. Welche Konsequenzen sich aus diesen – von kommunaler Seite nicht geteilten – Einschätzungen der Gutachter ergeben sollten, ließ die Regierungskommission offen.

Mit dem Gesetz zur Behebung von Winterschäden an Straßen<sup>129</sup> wurde ein Sonderprogramm für das Jahr 2011 aufgelegt, um 80 Mio. Euro für die Behebung von Schäden an kommunalen Straßen und Radwegen einzusetzen. Dabei sollen 50 Mio. Euro aus der Schlussabrechnung des Kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2010 und 30 Mio. Euro aus Mitteln des Landeshaushalts entnommen werden.<sup>130</sup>

Der Neufassung des Artikels 141 HV zur Neuregelung der Kreditobergrenze („Schuldenbremse“) wurde durch Volksabstimmung am 27. März 2011 zugestimmt. Die Neufassung enthält in Absatz 2 mit dem Verweis auf Artikel 137 Absatz 5 HV die deklaratorische Klarstellung, dass die zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehörende Finanzhoheit der Kommunen von der „Schuldenbremse“ unangetastet bleibt; den Kommunen sind zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben – vorbehaltlich der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes – die erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen (vgl. Abschnitt 5.2.1).

---

129 Gesetz vom 8. März 2011, GVBl. I, Seite 162.

130 Hierfür soll der im Haushaltsplan 2011 angesetzte Betrag der Abschlagszahlung auf die Schlussabrechnung 2010 von 150 Mio. Euro (Epl. 17, Seite 117) auf 200 Mio. Euro erhöht werden.

## 6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

*Im Haushaltsjahr 2009 erhöhte sich die Nettokreditaufnahme um 1 799 Mio. Euro auf 2 694 Mio. Euro. Der im Haushaltsplan 2009 veranschlagte Betrag von 2 917 Mio. Euro wurde um nahezu 224 Mio. Euro unterschritten. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 1 303 Mio. Euro und die enge Kreditobergrenze um 1 766 Mio. Euro überschritten. Die Landesregierung begründete diese Überschreitung für das Haushaltsjahr 2009 mit der ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In nachfolgenden Haushaltsjahren mit einer verbesserten wirtschaftlichen Lage wird eine Überschreitung der Kreditobergrenze unter Berufung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung für einen außerordentlichen Bedarf mit einer erhöhten Darlegungslast verbunden sein.*

*Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2009 um 2 444 Mio. Euro auf 37 633 Mio. Euro. Hessen hat nach Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg mit 5 608 Euro (Vorjahr: 5 141 Euro) unverändert die viertniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Diese liegt erstmals über dem Durchschnitt der Flächenländer (5 475 Euro).*

*Nach der Beschlussfassung des Landtags und einer Volksabstimmung wurde in die Hessische Verfassung (Artikel 141, 161 HV) eine ab dem Haushaltsjahr 2020 geltende Schuldenbremse nach dem Vorbild des Artikels 109 Grundgesetz aufgenommen. Die bisherige Regelung in Artikel 141 HV gilt noch für einen Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2019. Der Abbau des bestehenden Defizits hat im Haushaltsjahr 2011 zu beginnen. Einzelheiten sind noch in einem Ausführungsgesetz zu regeln.*

*Um im Haushaltsjahr 2020 einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten zu erreichen, hält der Rechnungshof die Festlegung eines Konsolidierungspfads mit stringenten Abbauschritten unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze für erforderlich.*

## 6.1 Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

### 6.1.1 Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 18 Absatz 2 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung des § 13 Absatz 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2009 (HG 2009)<sup>131</sup> wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Die Kreditermächtigungen ergaben sich aus den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsplan des Haushaltsgesetzes vom 18. Juni 2009.

Sie betragen insgesamt 6 905,8 Mio. Euro (Tabelle 6-1).<sup>132</sup> Mit Kreditaufnahmen von 6 528,8 Mio. Euro wurden die Kreditermächtigungen zu 94,5 v. H. ausgeschöpft. Die nicht genutzten Kreditermächtigungen von 377,0 Mio. Euro erweiterten den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres 2010 in voller Höhe, da sie den gesetzlichen Höchstbetrag der Ermächtigungsübertragung von 500,0 Mio. Euro (§ 13 Absatz 6 HG 2010<sup>133</sup>) nicht erreichten.

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG) und Kreditaufnahmen im Jahr 2009	Mio. Euro
§ 13 Absatz 1 HG Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	6 746,9
§ 13 Absatz 2 HG Ermächtigung zur Kreditaufnahme, soweit die im Städtebau (Einzelplan 07) gewährten Vorauszahlungen des Bundes in Darlehen umgewandelt werden. Der Bund gewährte keine derartigen Vorauszahlungen.	0,0
§ 13 Absatz 5 HG Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite.	5,5
§ 13 Absatz 6 HG Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro).	153,4
<b>Kreditermächtigungen</b>	<b>6 905,8</b>
Anrechenbare Kreditaufnahmen	- 6 528,8
<b>Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen</b>	<b>377,0</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-1: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2009

131 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009) vom 18. Juni 2009, GVBl. I, Seite 216.

132 Des Weiteren war der Landesbetrieb Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ermächtigt, im Haushaltsjahr 2009 Kredite bis zur Höhe von 8,0 Mio. Euro aufzunehmen (§ 13 Absatz 7 HG 2009). Davon machte er keinen Gebrauch.

133 Vgl. Haushaltsgesetz 2010 vom 14. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 644.



Neben diesen Ermächtigungen zur Aufnahme von Haushaltskrediten war das Ministerium der Finanzen zur Aufnahme von Kassenkrediten (kurzfristige Kredite zur Verstärkung der Betriebsmittel) ermächtigt. Die Ermächtigung war begrenzt auf 8 v. H. des Haushaltsvolumens.<sup>134</sup> Die Obergrenze für Kassenkredite lag damit bei 2 211,8 Mio. Euro. Diese Obergrenze kann vorübergehend überschritten werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Absatz 1 HG 2009 kein Gebrauch gemacht wurde.<sup>135</sup>

Der Höchstbetrag der Kassenkredite wurde am 7. Juli 2009 mit 2 211,0 Mio. Euro erreicht.<sup>136</sup> Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Kassenkrediten wurden eingehalten.

### 6.1.2 Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die im Sinne des Artikels 141 HV zu den Sicherheitsleistungen zählen und zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 39 Absatz 1 LHO einer gesetzlichen Grundlage.

Für das Haushaltsjahr 2009 galten zunächst die Ermächtigungen des Unternehmensstabilisierungsgesetzes und des Gesetzes zur Erleichterung der vorläufigen Haushaltsführung und zur Investitionssicherung (Vorschaltgesetz 2009)<sup>137</sup> vom 9. März 2009, die mit dem Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes (verkündet am 29. Juni 2009) durch umfassendere Ermächtigungen abgelöst wurden.<sup>138</sup>

Nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG 2009 war das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2009 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 3 108,4 Mio. Euro (insbesondere für die gewerbliche Wirt-

134 § 15 Satz 1 HG 2009.

135 § 15 Satz 2 HG 2009.

136 Vgl. Ziffer 6.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2009; Ziffer 3.4 des 59. Schuldenberichts (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2009).

137 GVBl. I, Seite 90 f., berichtet im GVBl. I, Seite 153.

138 Zu den haushaltsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen vgl. Abschnitt 1.1 in Beitrag Nr. 1; zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien im Verlauf des Haushaltsjahrs 2009 siehe 59. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2009), Seite 30 – 35.

schaft und für den Wohnungsbau<sup>139</sup>) zu übernehmen.<sup>140</sup> Davon wurden im Haushaltsjahr 565,0 Mio. Euro bzw. 18,2 v. H. bewilligt.

Nach § 14 Absatz 5 HG 2009 war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst weiterhin ermächtigt, zur Absicherung der den Landesmuseen und Landesausstellungen überlassenen Leihgaben Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 200,0 Mio. Euro einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen zu übernehmen. Das Ministerium hatte hierfür zum 31. Dezember 2009 Garantien von 64,2 Mio. Euro abgegeben.

Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG zum 31. Dezember 2009 insgesamt Eventualverbindlichkeiten von 750,3 Mio. Euro und einschließlich der Zusagen zur Absicherung der überlassenen Ausstellungsleihgaben 814,5 Mio. Euro übernommen (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung).

Die Übernahme von Bürgschaften und Garantien kann bei einem Ausfall zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen.<sup>141</sup> Derartige Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten betragen 9,9 Mio. Euro im Jahr 2009 – ein Anstieg von 6,8 Mio. Euro (223,6 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr. Die Ausfallquote blieb mit 0,3 v. H. des Ermächtigungsrahmens nach § 14 Absätze 1 bis 5 HG 2009 (3 308,4 Mio. Euro) konstant. Gemessen an den zum 31. Dezember 2009 insgesamt übernommenen Eventualverbindlichkeiten (814,5 Mio. Euro) lag die Ausfallquote bei 1,2 v. H. Überwiegend entstanden die Ausfallzahlungen bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen (9,4 Mio. Euro).

Rückflüsse aus Regressforderungen nach Ausfallerstattungen führen beim Land zu Einnahmen. Im Jahr 2009 gingen knapp 1,0 Mio. Euro ein (davon rund 74 v. H. für die gewerbliche Wirtschaft und rund 26 v. H. für die

139 Aufgrund dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft (3 000,0 Mio. Euro), für den Wohnungsbau (100,0 Mio. Euro), für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen (2,5 Mio. Euro) und für Schadenersatzverpflichtungen nach dem Atomgesetz (5,9 Mio. Euro).

140 Zuzüglich in Aussicht gestellter Bewilligungen früherer Jahre gemäß § 14 Absatz 2 Satz 2 HG 2009 (soziale Wohnraumförderung).

141 Ausfallzahlungen können auch aus dem Abschluss außergerichtlicher Vergleiche und Forderungsverzichte zur Vermeidung höherer Inanspruchnahmen entstehen, siehe Kapitel 17 05 im Haushaltsplan für das Jahr 2009, Seite 63.

Wohnungsbauförderung).<sup>142</sup> Für die Anträge auf Landesbürgschaften werden Bearbeitungs- und Verwaltungsgebühren erhoben, die seit 2006 zur Abgeltung des Aufwands der abwickelnden Bank<sup>143</sup> zustehen.

Der Haushaltsplan 2009 ermächtigte, in Reaktion auf die Auswirkungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, zur Übernahme von Eventualverbindlichkeiten von 3 308,4 Mio. Euro. Im Vorjahr hatte dieser Rahmen – einschließlich der Ende November 2008 erweiterten Ermächtigung des Unternehmensstabilisierungsgesetzes von 500,0 Mio. Euro<sup>144</sup> – noch bei 1 108,4 Mio. Euro gelegen. Die deutliche Erhöhung ging zurück auf die Erweiterung des Ermächtigungsrahmens für die Übernahme von Eventualverbindlichkeiten zugunsten der gewerblichen Wirtschaft („zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben“) von 300,0 Mio. Euro auf 3 000,0 Mio. Euro. Im Haushaltsgesetz 2010 wurde dieser Betrag auf 1 500,0 Mio. Euro reduziert. Im Haushaltsgesetz 2011 bleibt der Ermächtigungsrahmen unverändert. Er ist damit im Vergleich zum Niveau vor der Krise (300,0 Mio. Euro) und im Hinblick auf die im Jahr 2009 übernommenen Bürgschaften zugunsten der gewerblichen Wirtschaft (527,9 Mio. Euro) noch stark erhöht.<sup>145</sup>

## 6.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokreditaufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 2009:

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	6 528,8 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	3 835,2 Mio. Euro
<b>Nettokreditaufnahme 2009</b>	<b>2 693,6 Mio. Euro</b>

142 Weiterhin fielen geringe Darlehensrückflüsse, sonstige Zins- und Verwaltungseinnahmen an.

143 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank), in der im Jahr 2009 die Investitionsbank Hessen und die Landestreuhandstelle Hessen aufgingen.

144 Gesetz zur Übernahme von Garantien und Bürgschaften zur Stabilisierung von Unternehmen vom 21. November 2008, GVBl. I, Seite 977. Es galt bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 2009 am 29. Juni 2009.

145 Vgl. § 14 Absatz 1 HG 2010 und HG 2011.

Der im Haushaltsplan 2009 veranschlagte Betrag von 2 917,2 Mio. Euro wurde zwar im Vollzug um 223,6 Mio. Euro unterschritten. Doch gegenüber dem Jahr 2008 (894,3 Mio. Euro) bedeutet die Zunahme von 1 799,3 Mio. Euro eine Verdreifachung der Nettokreditaufnahme.

Ausgehend von einem relativ niedrigen Niveau im Jahr 2000 stieg die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2001 und 2002 deutlich an. Im Jahr 2002 erreichte sie 1 986,1 Mio. Euro. Auch in den beiden Folgejahren blieb sie hoch. Im Jahr 2005 wurde sie deutlich reduziert. Das Jahr 2006 verzeichnete mit 582,1 Mio. Euro die niedrigste Nettokreditaufnahme in der Zehnjahresbetrachtung. Nach einem Anstieg auf 745,7 Mio. Euro im Jahr 2007 und auf 894,3 Mio. Euro im Jahr 2008, nahm sie im Jahr 2009 sprunghaft zu und erreichte einen neuen Höchststand von 2 693,6 Mio. Euro. Das Jahr 2010 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 2 526,4 Mio. Euro (vorläufiges Ist<sup>146</sup>) ab; damit wurde trotz einer umfangreichen Erhöhung der Rücklagen (um 740 Mio. Euro) der Wert des Haushaltsplans (3 375,7 Mio. Euro) unterschritten. Nach dem Haushaltsplan 2011 wird eine Nettokreditaufnahme von 2 268,3 Mio. Euro erwartet (Abbildung 6-1).

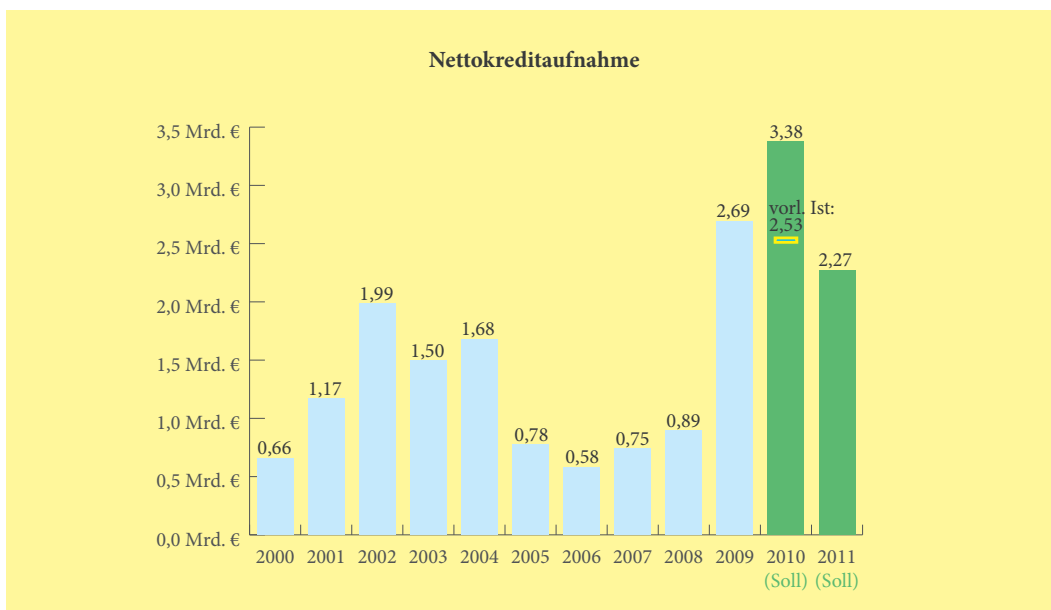


Abbildung 6-1: Nettokreditaufnahme von 2000 bis 2011

146 Vgl. Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 3. Februar 2011.

## 6.3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze<sup>147</sup>

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

Für das Haushaltsjahr 2009 stellt Artikel 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Artikel 141 HV a. F.) nach wie vor die maßgebende Begrenzung der Schuldenaufnahme dar. Diese Vorschrift bestimmt, dass Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen. Für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze gilt, dass die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen darf.<sup>148</sup> Damit soll der Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme in der Regel auf investive Ausgaben beschränkt werden.<sup>149</sup> Macht der Gesetzgeber von der in Satz 1 eingeräumten Ausnahmemöglichkeit Gebrauch, gelten erhöhte Legitimationsanforderungen.

Der Begriff des „außerordentlichen Bedarfs“ wurde vom Hessischen Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 12. Dezember 2005 präzisiert. Die Beschaffung von Kreditmitteln ist danach nicht strikt der Obergrenze der Ausgaben für werbende Zwecke unterworfen. Ausnahmsweise dürfen Kreditmittel auch für Ausgaben zu nicht werbenden Zwecken verwandt werden. Ein „außerordentlicher Bedarf“ kann nach Auffassung des Staatsgerichtshofs auch dann bestehen, wenn der Geldbedarf des Staates „durch eine außerordentlich schlechte Finanzlage“ bzw. „eine extreme finanzielle Zwangslage“ bedingt sei. Für den Fall, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung des außerordentlichen Bedarfs angegeben wird, hat der Staatsgerichtshof die Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers präzisiert und erweitert.<sup>150</sup>

Für den Bund enthielt die im Jahr 2009 geltende<sup>151</sup> Fassung des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) die Bestimmung, dass eine Kreditaufnahme

147 Zu der zum 1. August 2009 geänderten Schuldenregel des Grundgesetzes und zu den durch Volksabstimmung vom 27. März 2011 geänderten Artikeln 141, 161 HV siehe Abschnitt 6.7.

148 Vgl. Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Artikel 141, IV, 1; Staatsgerichtshof P. St. 1899, Seite 35, 38 f.

149 Vgl. Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Artikel 141, I, 2.

150 Siehe im Einzelnen: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2005, Seite 116 ff.

151 Artikel 115 GG a. F. galt von 1969 bis 2009. Er wurde zum 1. August 2009 geändert durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)

auch zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig war und dass in diesem Fall die Begrenzung auf investive Ausgaben entfiel.<sup>152</sup> Obwohl Artikel 115 GG unmittelbar nur für den Bund galt, ist auch der hessische Haushaltsgesetzgeber den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet. Nach den Bestimmungen des Artikels 109 Absatz 2 GG, der für Bund und Länder gleichermaßen gilt, haben diese bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Eine dem Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG a. F. entsprechende Regelung wurde nicht in die HV, jedoch in den weiterhin gültigen § 18 LHO, d. h. in einfaches Landesrecht, aufgenommen. So bestimmt § 18 Absatz 1, 1. Halbsatz LHO, dass Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen. Nach § 18 Absatz 1, 2. Halbsatz LHO sind Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Die vielfach thematisierte Unschärfe des Investitionsbegriffs<sup>153</sup> hat – wie bereits seit dem Haushaltsjahr 2005 – auch im Haushaltsjahr 2009 Auswirkungen auf die Berechnung der Kreditobergrenze. Noch im Haushaltsjahr 2004 hatte das Land bei der Berechnung der Kreditobergrenze die gesamten Investitionsausgaben<sup>154</sup> um die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs reduziert. Erstmals im Haushaltsentwurf 2005 wurde zwischen der „Regelgrenze“ (im Folgenden: enge Grenze) und der „Verfassungsgrenze“ (im Folgenden: weite Grenze) differenziert.<sup>155</sup> Bei der Berechnung der weiten Grenze wurden – im Gegensatz zur Berechnung der engen Grenze – die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs (Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Landes an die Kommunen) nicht in Abzug gebracht. Zur Begründung verwies die Landesregierung auf die Betrachtungsweise der meisten anderen Bundesländer, welche die Kreditobergrenze in gleicher Weise berechneten. Die enge Grenze

vom 29. Juli 2009, BGBl. I Seite 2248.

152 Entsprechende Regelungen enthalten die Verfassungen der meisten Bundesländer.

153 Vgl. z. B. Staatsgerichtshof - P.St. 1899, Seite 50 f.; BVerfGE 79, 311 (354); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, März 2007, Seite 62.

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

155 Siehe im Einzelnen: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2006, Seite 116 ff.

sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.<sup>156</sup>

Für den Rechnungshof sind nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>157</sup> Haushaltsgesetz und Haushaltsplan Maßstab der Rechnungsprüfung. Verfassungsrechtliche Bewertungen gehören danach nicht zu seinen Aufgaben. Er stellt daher in seinen Bemerkungen – wie in Vorjahren – sowohl die enge als auch die weite Grenze dar und nimmt dazu Stellung, ob diese Grenzen eingehalten wurden.

### **6.3.2 Kreditobergrenze im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2009, im Haushaltsgesetz 2009 und im Haushaltsvollzug**

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes<sup>158</sup> wurde eine Nettoneuverschuldung (Nettokreditaufnahme) von 2 505,4 Mio. Euro veranschlagt. Die Gesetzesbegründung enthält den Hinweis, dass die sich nach Artikel 141 HV a. F. aus der Summe der eigenfinanzierten Investitionen des Landes ergebende weite Grenze in Höhe von 1 533,9 Mio. Euro um 971,5 Mio. Euro überschritten werde. Trotz dieser Überschreitung stehe die geplante Nettokreditaufnahme im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 141 Satz 1 HV a. F. Im Jahr 2009 habe eine Ausnahmesituation im Sinne des Artikels 141 HV a. F. vorgelegen, da das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Deutschland ernsthaft und nachhaltig gestört gewesen sei. Dabei verweist der Gesetzentwurf auf die Begründung zum Nachtragshaushalt 2009 des Bundes und das Jahresgutachten 2008/2009 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die im Haushaltsplan ausgewiesene Nettokreditaufnahme ziele darauf ab, die Wachstumskräfte zu stärken und Beschäftigung zu sichern. Sie sei daher geeignet, der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken.<sup>159</sup>

Tabelle 6-2 zeigt für den Entwurf des Haushaltsgesetzes, das Haushaltsgesetz und den Haushaltsvollzug des Jahres 2009 die Nettoneuverschuldung. Sowohl

156 Vgl. Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 9, 10.

157 Vgl. BVerfGE 67, 56 (96); HessStGH - P.St. 789; Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2003, Seite 105 und Bemerkungen 2004, Seite 110 f.

158 Vgl. Landtagsdrucksache 18/281 vom 27. März 2009.

159 Vgl. Landtagsdrucksache 18/281, Seite 9 f.

die enge als auch die weite Grenze der Nettoneuverschuldung werden jeweils überschritten.

<b>Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze 2009</b>	<b>Entwurf Haushalts- gesetz Mio. Euro</b>	<b>Haushalts- gesetz (Soll) Mio. Euro</b>	<b>Haushalts- vollzug (Ist) Mio. Euro</b>
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	6 335,1	6 746,9	6 528,8
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	3 829,7	3 829,7	3 835,2
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>2 505,4</b>	<b>2 917,2</b>	<b>2 693,6</b>
<b>Enge Kreditobergrenze:</b>			
Investitionsvolumen nach Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA*	1 033,0	1 033,0	928,0
<b>Überschreitung der engen Grenze</b>	<b>1 472,4</b>	<b>1 884,2</b>	<b>1 765,6</b>
<b>Weite Kreditobergrenze:</b>			
Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA*	1 533,9	1 533,9	1 390,2
<b>Überschreitung der weiten Grenze</b>	<b>971,5</b>	<b>1 383,3</b>	<b>1 303,3</b>

\* KFA: Kommunaler Finanzausgleich  
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-2: Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze 2009

Die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen (weite Grenze der Kreditaufnahme: 1 533,9 Mio. Euro) und die enge Grenze (1 033,0 Mio. Euro) blieben zwischen Haushaltsentwurf und Beschluss über den Haushalt 2009 unverändert. Allerdings hat sich die vorgesehene Kreditaufnahme zwischen dem Entwurf und dem Beschluss des Landtags über den Haushaltsplan 2009 um rund 412 Mio. Euro erhöht. Daher wurden die beiden Kreditobergrenzen im Haushaltsgesetz deutlicher überschritten als im Entwurf des Haushaltsgesetzes: die weite Grenze um 1 383,3 Mio. Euro und die enge Grenze um 1 884,2 Mio. Euro.

Im Haushaltsvollzug lagen die Überschreitungen wieder etwas niedriger als im Haushaltsgesetz, blieben aber noch deutlich über den Werten des Entwurfs des Haushalts 2009. Die Nettoneuverschuldung belief sich auf 2 693,6 Mio. Euro. Damit wurde die weite Grenze von 1 390,2 Mio. Euro um 1 303,3 Mio. Euro (93,7 v. H.) und die enge Grenze von 928,0 Mio. Euro um 1 765,6 Mio. Euro (190,3 v. H.) überschritten.



Zu der aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ausnahmsweise vertretbaren höheren Kreditaufnahme für konjunkturpolitische Maßnahmen hat sich der Rechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2008 geäußert.<sup>160</sup>

### 6.3.3 Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2010

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

Das Land Hessen ist seit dem Jahr 2010 verpflichtet, dem Stabilitätsrat gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz<sup>161</sup> jährlich einen Bericht vorzulegen. Der Stabilitätsbericht des Landes Hessen wurde im September 2010 veröffentlicht. Er enthält die vom Stabilitätsrat vorläufig festgelegten Kennziffern zur aktuellen Haushaltssituation und zur Finanzplanung, Angaben über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen.

Kennziffern zur aktuellen Haushaltssituation	Ist 2008	Ist 2009	Soll 2010	Überschreitung
Finanzierungssaldo je Einwohner	- 119€	- 395€	- 530€	Nein
Schwellenwert	- 132€	- 403€	- 575€	
Kreditfinanzierungsquote	2,7 %	<b>11,8 %</b>	<b>14,9 %</b>	<b>Ja</b>
Schwellenwert	3,5 %	8,8 %	11,7 %	
Zins-Steuer-Quote	9,3 %	10,0 %	11,1 %	Nein
Schwellenwert	13,9 %	14,2 %	15,8 %	
Schuldenstand je Einwohner	5 034€	5 513€	6 070€	Nein
Schwellenwert	7 808€	8 125€	8 563€	

Quelle: Stabilitätsbericht des Landes Hessen vom September 2010, Seite 9; eigene Darstellung.

Tabelle 6-3: Kennziffern des Stabilitätsberichts für Hessen zur aktuellen Haushaltssituation

<sup>160</sup> Vgl. Bemerkungen 2008, Seite 109, 129 – 132.

<sup>161</sup> Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlage vom 10. August 2009, BGBl. I Seite 2702.

Die Kennziffern<sup>162</sup> „Finanzierungssaldo je Einwohner“<sup>163</sup>, „Zins-Steuer-Quote“ und „Schuldenstand je Einwohner“ unterschritten die am Länderdurchschnitt bemessenen Schwellenwerte. Bei der „Kreditfinanzierungsquote“ wurde der Schwellenwert von 8,8 v. H. im Ist 2009 mit 11,8 v. H. und im Soll 2010 (11,7 v. H.) mit 14,9 v. H. überschritten (Tabelle 6-3).

Der Bericht des Ministeriums der Finanzen weist darauf hin, dass der Finanzierungssaldo je Einwohner sich infolge des Konjunkturerinbruchs sowie der ergriffenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung drastisch und nachhaltig verschlechtert habe. Dementsprechend verschlechterten sich alle Kennziffern in den Jahren 2009 und 2010 deutlich. Zurückgeführt wird dies in erster Linie auf die gesunkenen staatlichen Einnahmen sowie – auf der Ausgaben-seite – auf die Leistungen im Rahmen des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms<sup>164</sup>. Im Ergebnis signalisierten diese Kennziffern für Hessen weder im Zeitraum „aktuelle Haushaltslage“ noch im Zeitraum „Finanzplanung“<sup>165</sup> eine drohende Haushaltsnotlage.

## 6.4 Schuldendienst

Im Jahr 2009 wurden 5 210,9 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) ausgegeben (Tabelle 6-4). Das entsprach 19,5 v. H. der gesamten Ausgaben des Landes (26 717,3 Mio. Euro).<sup>166</sup>

162 Zu den Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage vgl. Beschluss des Stabilitätsrats vom 28. April 2010, Anlage 3 der Ergebnismitschrift, [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de) vom 7. Mai 2010.

163 Für die Länder wird, bis ein Konzept zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos festgelegt wird, vorübergehend der Finanzierungssaldo je Einwohner (bereinigt um einige „finanzielle Transaktionen“) betrachtet. Vgl. Deuverden/Freye, *Schuldenbremse*, Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene in Frage, in: *Wirtschaft im Wandel*, 16 (2010) Heft 9, Seite 438 – 447, hier: Seite 442.

164 Zur Belastung des Finanzierungsdefizits im Jahr 2009 durch die Konjunkturprogramme des Bundes und der Länder vgl. Abschnitt 2.5 in Beitrag Nr. 2.

165 Der Zeitraum Finanzplanung wurde aus Darstellungsgründen nicht in Tabelle 6-3 aufgenommen.

166 Siehe Abschnitt 4.1. bzw. Haushaltsrechnung des Landes Hessen für 2009, Seite 5, Punkt 4.1.

Schuldendienst (OGr. 56 bis 59)	2008	2009		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist–Soll Mio. Euro	v. H.
<b>Zinsausgaben</b>	<b>1 362,6</b>	<b>1 459,7</b>	<b>1 344,3</b>	<b>– 18,3</b>	<b>– 1,3</b>	<b>– 115,4</b>	<b>– 7,9</b>
<i>davon:</i>							
an Bund	10,2	9,0	9,2	– 1,0	– 10,0	0,2	2,2
an Länder	14,2	16,0	2,6	– 11,6	– 81,6	– 13,4	– 83,7
an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen	7,8	5,0	0,9	– 6,9	– 88,0	– 4,1	– 81,3
an Kreditmarkt	1 330,4	1 429,8	1 331,6	1,2	0,1	– 98,2	– 6,9
<b>Tilgungsausgaben</b>	<b>3 097,5</b>	<b>3 865,7</b>	<b>3 866,6</b>	<b>769,1</b>	<b>24,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
<i>davon:</i>							
an Bund	34,5	36,0	31,4	– 3,1	– 9,1	– 4,6	– 12,9
an Kreditmarkt	3 063,0	3 829,7	3 835,2	772,2	25,2	5,5	0,1
<b>Summe</b>	<b>4 460,0</b>	<b>5 325,4</b>	<b>5 210,9</b>	<b>750,8</b>	<b>16,8</b>	<b>– 114,5</b>	<b>– 2,2</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-4: Schuldendienst im Jahr 2009

Die Zinsausgaben lagen u. a. durch ein günstigeres Zinsniveau leicht unter dem Vorjahreswert (– 18,3 Mio. Euro bzw. – 1,3 v. H.). Die (Brutto-) Tilgungsausgaben stiegen um 769,1 Mio. Euro (24,8 v. H.) auf 3 866,6 Mio. Euro. Abbildung 6-2 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben von 2000 bis 2011

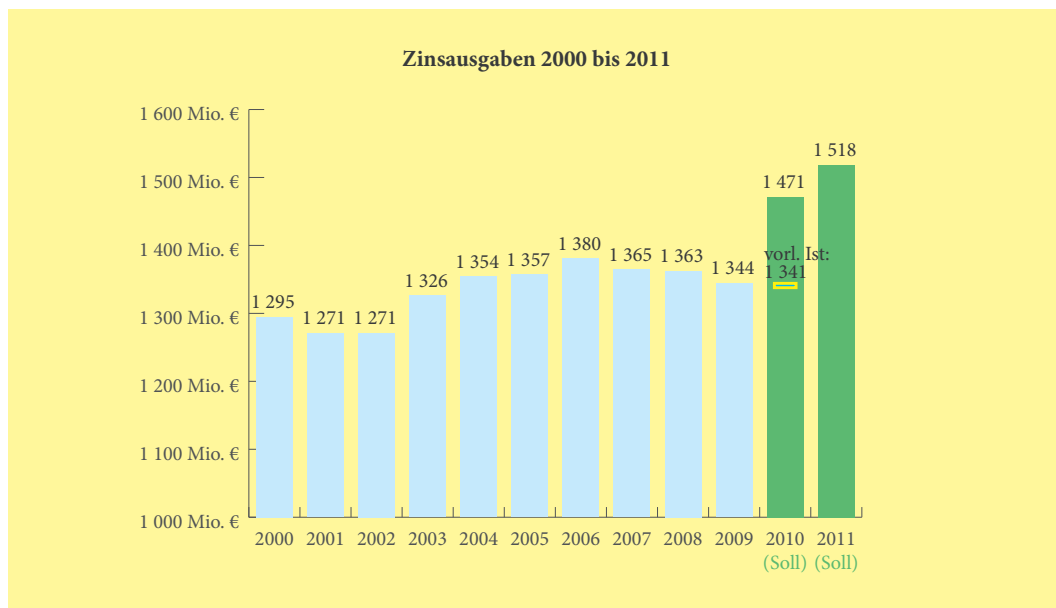


Abbildung 6-2: Zinsausgaben 2000 bis 2011

Im Vergleich der letzten zehn Jahre setzte sich der Trend zu einer günstigeren Zinsausgabenquote<sup>167</sup> fort, während im Jahr 2009 aufgrund der gesunkenen

<sup>167</sup> Sie gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist.

nen Steuereinnahmen als Bezugsbasis die Zins-Steuer-Quote<sup>168</sup> eine ungünstigere Entwicklung nahm (Abbildung 6-3).<sup>169</sup>

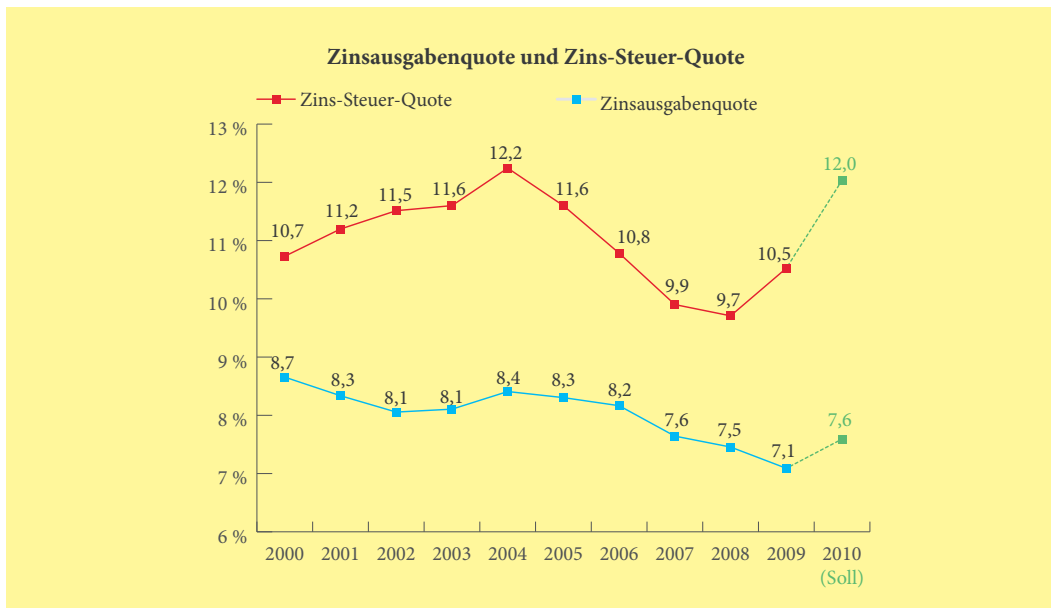


Abbildung 6-3: Zinsausgabenquote und Zins-Steuer-Quote

## 6.5 Entwicklung des Schuldenstands

Die Landesschuld setzt sich zusammen aus den Schulden am Kreditmarkt, den Schulden bei öffentlichen Haushalten, den Kassenkrediten sowie den Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten). Sie haben sich zum Stichtag 31. Dezember von 35 189,3 Mio. Euro im Jahr 2008 um 2 444,1 Mio. Euro oder 6,9 v. H. auf 37 633,4 Mio. Euro im Jahr 2009 erhöht (Tabelle 6-5).<sup>170</sup>

Die Schulden am Kreditmarkt machten den wesentlichen Teil der Landesschuld (94,1 v. H.) aus. Sie nahmen zum Schluss des Haushaltsjahres 2009 um 2 693,6 Mio. Euro auf 35 398,0 Mio. Euro zu. Der Bestand an Kassenkrediten lag zum 31. Dezember 2009 mit 830,0 Mio. Euro um 110,0 Mio. Euro unter dem Bestand des Vorjahres (940,0 Mio. Euro).

168 Sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird.

169 Zu den Strukturdaten siehe auch Abschnitt 2.6 in Beitrag Nr. 2.

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

Landesschuld am Schluss des Haushaltsjahres	2008	2009	Veränderung ggü. Vorj.	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.
Schulden am Kreditmarkt	32 704,4	35 398,0	2 693,6	8,2
<i>davon:</i>				
Kredite bei Banken u. a.	11 738,0	12 099,8	361,8	3,1
Anleihen des Landes Hessen	20 966,4	23 298,2	2 331,8	11,1
Schulden bei öffentlichen Haushalten	622,2	590,9	- 31,4	- 5,0
Kassenkredite*	940,0	830,0	- 110,0	- 11,7
Staatsschuld	34 266,7	36 818,9	2 552,2	7,4
Bürgschaften und Garantien	922,6	814,5	- 108,1	- 11,7
<b>Landesschuld</b>	<b>35 189,3</b>	<b>37 633,4</b>	<b>2 444,1</b>	<b>6,9</b>

\* jeweils zum 31. Dezember; zurückgezahlt am 21.01.2009 bzw. am 11.01.2010 (s. Abschlussberichte Haushaltsrechnung)

Der farbig hinterlegte Betrag ist die Nettokreditaufnahme im Jahr 2009 (Veränderung der Schulden am Kreditmarkt).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-5: Landesschuld im Jahr 2009

Abbildung 6-4 zeigt die kontinuierliche Zunahme der Landesschuld Hessens für die Jahre 2000 bis 2009.

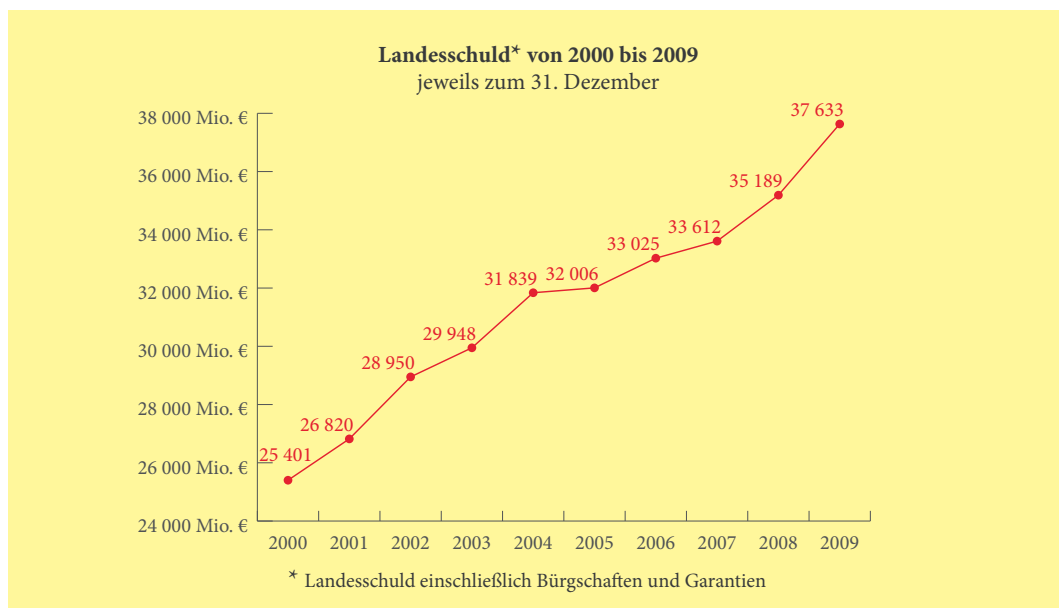


Abbildung 6-4: Landesschuld von 2000 bis 2009

In der Landesschuld nicht enthalten sind die bei den Kommunen erfassten Schulden aus den Konjunkturprogrammen des Landes und des Bundes

(1 367,70 Mio. Euro), für die das Land 79,2 v. H. der Tilgungsleistungen übernehmen wird. Der Tilgungszeitraum erstreckt sich über 30 Jahre.<sup>171</sup>

In der Landesschuld nicht enthalten sind auch andere Formen der impliziten Verschuldung des Landes. Dazu gehören beispielsweise bestehende Verpflichtungen des Landes für künftige Pensionszahlungen in Höhe von 40 111,9 Mio. Euro.<sup>172</sup> Im Übrigen ist das Ministerium seit 1992 ermächtigt, im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung „Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivate)“ (§ 13 Absatz 5 Satz 3 HG 2009) zu treffen. Die Haushaltsrechnung nennt einen Derivatebestand von 8 726,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009.<sup>173</sup>

## 6.6 Schuldenstand im Ländervergleich

Der Schuldenstand des Landes Hessen wird in Tabelle 6-6 mit dem durchschnittlichen Schuldenstand der Flächenländer und aller Bundesländer verglichen. Das Verhältnis des Schuldenstands einschließlich Kassenkredite am 31. Dezember 2009<sup>174</sup> zu den Haushaltsausgaben zeigt, dass Hessen 162,8 v. H. seiner Ausgaben aufwenden müsste (Vorjahr: 148,4 v. H.), um seine Landesschulden abzulösen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Summe aller Haushaltsausgaben ausreichen würde, um knapp 61,4 v. H. der Landesschulden zu tilgen.

Beim Verhältnis der Schulden zu den Haushaltsausgaben (162,8 v. H.) liegt Hessen damit unter dem mit der Einwohnerzahl gewichteten Mittelwert aller Bundesländer (170,2 v. H.), aber im Gegensatz zum Vorjahr über dem Durchschnitt der Flächenländer (156,3 v. H.).

---

171 Vgl. Abschnitt 2.5 in Beitrag Nr. 2.

172 Berechnet nach versicherungsmathematischen Grundsätzen unter Anwendung der Teilwertmethode zum 31. Dezember 2009, vgl. Geschäftsbericht 2009 des Landes Hessen, Seiten 79, 84; zum Gesamtabschluss des Landes Hessen siehe Beitrag Nr. 8.

173 Anlage 9 zur Haushaltsrechnung 2009 bzw. Anhang zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2009 unter Nr. 4 der „Sonstigen Angaben“.

174 Für den Ländervergleich enthält der Schuldenstand nicht die zum Haushaltsabschluss 2009 im Folgejahr aufgenommenen Kredite.

<b>Schuldenstand einschließlich Kassenkredite im Ländervergleich zum 31. Dezember 2009</b>	<b>Hessen<sup>5)</sup></b>	<b>Flächenländer</b>	<b>alle Bundesländer</b>
Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten <sup>1)</sup>	33 996,5 Mio. €	415 718,6 Mio. €	514 550,6 Mio. €
Kassenkredite <sup>1)</sup>	830,0 Mio. €	2 351,2 Mio. €	2 387,0 Mio. €
Schulden einschließlich Kassenkredite <sup>2)</sup>	34 826,5 Mio. €	418 069,8 Mio. €	516 937,6 Mio. €
Bereinigte Ausgaben <sup>3)</sup>	21 387,0 Mio. €	267 494,1 Mio. €	303 740,6 Mio. €
Verhältnis der Schulden einschließlich Kassenkredite zu den bereinigten Ausgaben <sup>2)</sup>	162,8 v. H.	156,3 v. H.	170,2 v. H.
Steuern und steuerähnliche Abgaben <sup>3)</sup>	14 821,0 Mio. €	169 742,7 Mio. €	189 391,9 Mio. €
Verhältnis d. Schulden einschl. Kassenkredite zu Steuern und steuerähnliche Abgaben <sup>2)</sup>	235,0 v. H.	246,3 v. H.	272,9 v. H.
Bevölkerung <sup>4)</sup>	6 062,0 Tsd.	75 923,6 Tsd.	81 802,3 Tsd.
Schulden <u>ohne</u> Kassenkredite pro Kopf der Bevölkerung <sup>2)</sup>	5 608 €	5 475 €	6 290 €
Schulden <u>einschließlich</u> Kassenkredite pro Kopf der Bevölkerung <sup>2)</sup>	5 745 €	5 506 €	6 319 €

<sup>1)</sup> Ohne Garantien und Bürgschaften; Quelle: Bundesministerium der Finanzen, V A 2 - FV 4037/09/10001; eigene Berechnungen.

<sup>2)</sup> Eigene Berechnungen.

<sup>3)</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1.–4. Vierteljahr 2009, Tabelle 4.3.

<sup>4)</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Tabelle F 203 (Bevölkerung nach Bundesländern am 31. Dezember) vom 2. August 2010.

<sup>5)</sup> Die Angaben für Hessen (Schulden, bereinigte Ausgaben, Steuern und steuerähnliche Abgaben) können von Darstellungen an anderen Stellen des Berichts abweichen, da für den Ländervergleich die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zum Stichtag zugrunde gelegt wurden.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

Der Schuldenstand Hessens einschließlich Kassenkredite macht im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 235,0 v. H. aus (Vorjahr: 190,2 v. H.). Mit dieser Kennzahl liegt Hessen ebenfalls unter dem Durchschnitt aller Länder (272,9 v. H.) und unter dem der Flächenländer (246,3 v. H.).

Die in Tabelle 6-6 ausgewiesene Pro-Kopf-Verschuldung belief sich in Hessen zum 31. Dezember 2009 auf 5 608 Euro (Vorjahr: 5 141 Euro), unter Einbeziehung der Kassenkredite auf 5 745 Euro. Dies war im Zehnjahresvergleich der höchste Wert (Abbildung 6-5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Einwohner in den Jahren 2000 und 2009 fast unverändert blieb. Damit ist

die höhere Pro-Kopf-Verschuldung allein auf den höheren Schuldenstand und nicht auf demografische Veränderungen zurückzuführen.

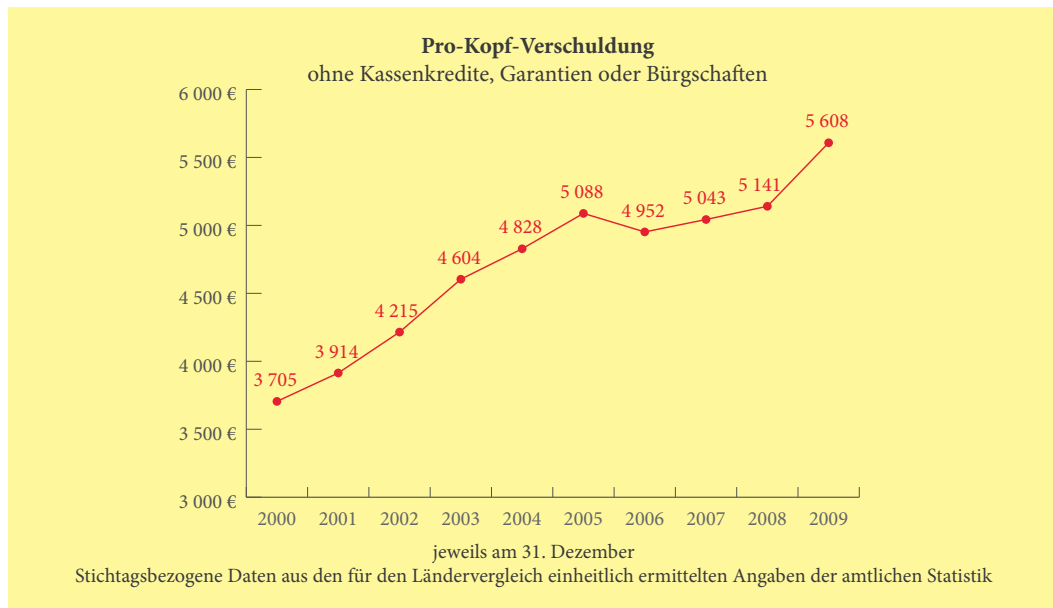


Abbildung 6-5: Pro-Kopf-Verschuldung 2000 bis 2009

Die Pro-Kopf-Verschuldung lag im Durchschnitt der Flächenländer bei 5 475 Euro.<sup>175</sup> Hessen nimmt zwar unverändert den viertniedrigsten Platz unter den Ländern ein, liegt jedoch erstmals höher als der Durchschnitt der Flächenländer.<sup>176</sup> Sachsen konnte seine Position ein weiteres Mal verbessern und nimmt nun vor Bayern und Baden-Württemberg mit 2 111 Euro je Einwohner den ersten Rang ein (Abbildung 6-6).

175 Die Stadtstaaten sind aufgrund eingeschränkter Vergleichbarkeit nicht einbezogen. Ihre Pro-Kopf-Verschuldung ist jeweils höher als die der Flächenländer.

176 Auch nach Berücksichtigung der zum Stichtag 31. Dezember 2009 aufgenommenen Kassenkredite liegt Hessen bei der Verschuldung je Einwohner (5 745 Euro) über dem Durchschnitt der Flächenländer (5 506 Euro).



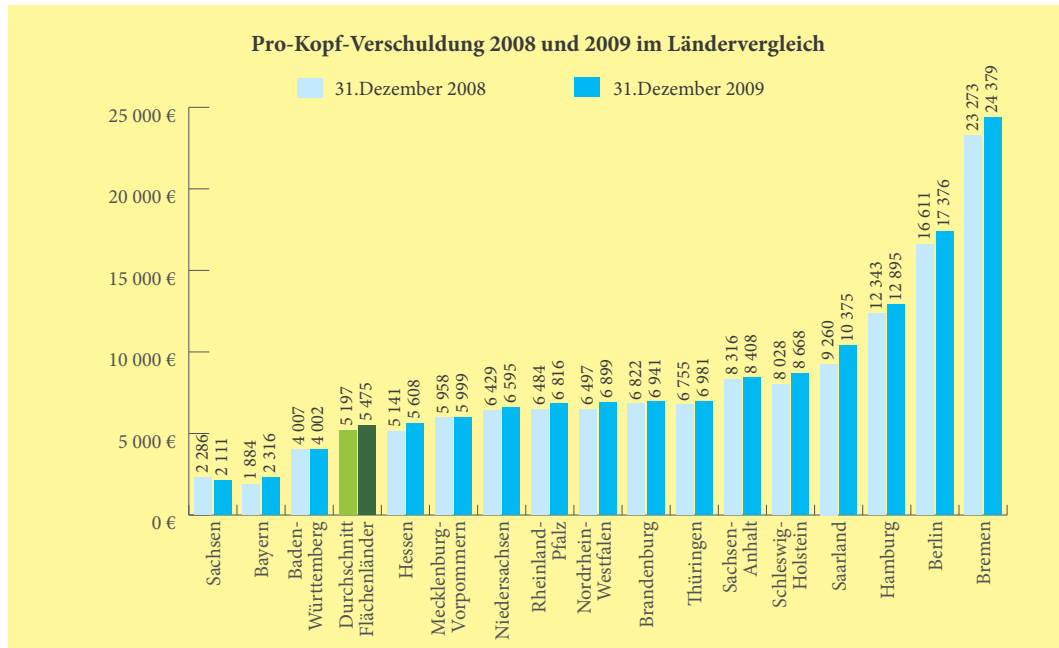


Abbildung 6-6: Pro-Kopf-Verschuldung 2008 und 2009 im Ländervergleich

## 6.7 Staatsverschuldung wirksam begrenzen

### 6.7.1 Schuldenregelung im Grundgesetz

Für das Haushaltsjahr 2011 gilt bereits auf Bundesebene die Regelung der sog. Schuldenbremse, die in Artikel 109, 115 und 143d GG<sup>177</sup> verankert ist. Sie geht zurück auf eine Empfehlung der Föderalismuskommission II<sup>178</sup> und steht im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts<sup>179</sup>.

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

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

179 Grundlage hierfür ist Artikel 126 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt sich aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, (ABl. Nr. C 236, 1997, Seite 1 ff.) und zwei Verordnungen zusammen: Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik (ABl. 1997 L 209, Seite 1), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 (ABl. 2005 L 174, Seite 1–4), und Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. 1997 L 209, Seite 6), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 (ABl. 2005 L 174, Seite 5).

Im Grundsatz besteht damit aufgrund von Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG für die Haushalte von Bund und Ländern ein Nettoneuverschuldungsverbot. Der Bund kann vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von den Vorgaben abweichen, hat jedoch mit dem Abbau des bestehenden Defizits im Haushaltsjahr 2011 zu beginnen.

Ausnahmen vom Verschuldungsverbot sind gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG nur für den Fall einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen gestattet. Einen vergleichbaren Spielraum gewährt auch der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der in diesen Fällen eine ausnahmsweise und vorübergehende Überschreitung der Defizitregeln zulässt.<sup>180</sup>

Des Weiteren kann der Bund – im Gegensatz zu den Ländern – bis zur Grenze von 0,35 v. H. des nominalen Bruttoinlandsprodukts eine sog. strukturelle Verschuldungskomponente in Anspruch nehmen und zusätzliche Schulden aufnehmen (Artikel 109 Absatz 3 Satz 4, Artikel 115 Absatz 2 Sätze 2 und 3 GG).

Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und zur Kontrolle der Einhaltung der Obergrenze im Haushaltsvollzug ist in Artikel 115 GG und in einem Begleitgesetz (sog. „Artikel 115-Gesetz“) geregelt.<sup>181</sup> Über ein nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 4 und 5 GG eingerichtetes, sog. Kontrollkonto sollen im Haushaltsvollzug Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze erfasst und bei Erreichen bestimmter Werte ausgeglichen werden.

## **6.7.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben und Spielraum für die Länder**

Für die Länder gilt gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2019, in der sie nach Maßgabe des geltenden Landesrechts ihre Haushalte über Kredite finanzieren und von den grundgesetzlichen

---

180 Vgl. Artikel 126 Absatz 2 lit. a) 2. Spiegelstrich AEUV; siehe auch Herdegen, Europarecht, 12. Auflage 2010, Seite 403.

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

Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 GG abweichen dürfen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt für die Länder ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot. Artikel 143d Absatz 1 Satz 4 GG normiert für alle Länder bereits jetzt die Pflicht, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Schuldenbremse aus Artikel 109 Absatz 3 GG eingehalten wird.

Die neue ab 2020 wirksame Vorgabe eines strukturellen Haushaltsausgleichs im Grundgesetz lässt den Ländern im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der Landtage Spielraum für eigenständige Regelungen bei der konkreten Umsetzung der Schuldenbremse. So kann ein Land das Verfahren zur Berechnung der zulässigen Kreditobergrenze und der Bemessung von zulässigen konjunkturbedingten Abweichungen festlegen. Auch kann es bestimmen, ob und wie Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt werden.<sup>182</sup> Weiterhin kann das Land die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme regeln.

Für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen kann der Landesgesetzgeber Ausnahmen vom Verschuldungsverbot vorsehen; er ist aber verpflichtet, die Beschlussfassung über eine erhöhte Neuverschuldung mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.

### **6.7.3 Verfassungsänderung in Hessen**

#### **6.7.3.1 Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung (Artikel 141, 161 Hessische Verfassung)**

Die Regierungsfractionen legten Ende August 2010 einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen für die Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen (Gesetz

---

182 Auf Bundesebene sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe bei den Ausgaben und die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen bei den Einnahmen herauszurechnen (Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 GG und § 3 Artikel 115-Gesetz). Dies lehnt sich an die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts an.

zur Schuldenbremse) vor.<sup>183</sup> Hierzu fand eine Anhörung von Sachverständigen statt, in deren Rahmen der Rechnungshof eine Stellungnahme abgab.<sup>184</sup>

Der Hessische Landtag beschloss in seiner Sitzung am 15. Dezember 2010 mit den Stimmen von vier Fraktionen das folgende verfassungsändernde Gesetz:<sup>185</sup>

### *Artikel 141*

*(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.*

*(2) Artikel 137 Abs. 5 bleibt unberührt.*

*(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.*

*(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.*

*(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.*

183 Vgl. Landtagsdrucksache 18/2732.

184 Siehe näher hierzu Abschnitt 6.7.3.2 und Teil IV.

185 Vgl. Anlage zur Landtagsdrucksache 18/3459; Bekanntmachung vom 16. Dezember 2010, in: StAnz 2010 Nr. 52, Seite 2828.

### *Artikel 161*

*Artikel 141 in der ab dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum (einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes) geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 141 Abs. 1 in der ab dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung erfüllt wird.*

In einer Volksabstimmung am 27. März 2011 stimmte die hessische Bevölkerung mit einer Mehrheit von 70 v. H. der abgegebenen Stimmen<sup>186</sup> für die Einführung der vorgeschlagenen Schuldenbremse, wodurch die Verfassungsänderung wirksam wurde.

Die neue Verschuldungsregelung orientiert sich eng am Grundgesetz und übernimmt die zulässigen Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot (von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung sowie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen). Die Schuldenbremse entfaltet ihre volle Wirkung erst für das Haushaltsjahr 2020. Damit gilt in Hessen die bisherige Regelung in Artikel 141 HV in Verbindung mit § 18 LHO bis dahin unverändert weiter. Gleichzeitig sind aber der Abbau des Defizits bereits ab dem Haushaltsjahr 2011 und die Vorbereitung auf die Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2020 vorgeschrieben. Die nähere Umsetzung bleibt einem Ausführungsgesetz zum neuen Artikel 141 HV überlassen.

<sup>186</sup> Ergebnis der Volksabstimmung, vgl. [www.wahlen.hessen.de](http://www.wahlen.hessen.de) vom April 2011.

### 6.7.3.2 Stellungnahme des Rechnungshofs

In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Regierungsfractionen<sup>187</sup> befürwortete der Rechnungshof eine Aufnahme der im Vergleich zur bestehenden Landesregelung wirksameren Schuldenbegrenzung in die Hessische Verfassung.<sup>188</sup>

Sowohl Einsparungen als auch Effizienzsteigerungen und Einnahmeverbesserungen (drei „E’s“) hält der Rechnungshof für geeignete Mittel, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Ihre Gewichtung und ihr Umfang unterliegen aber der Einschätzungsprärogative der Politik. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der Abbau des strukturellen Defizits nur bei konsequenter Anpassung auf der Ausgabenseite möglich. Zu Effizienzsteigerungen hat er in seinen Bemerkungen und Stellungnahmen regelmäßig Hinweise und Empfehlungen gegeben. Den Spielraum des Landes zur Verbesserung seiner Einnahmen schätzt er aufgrund der verfassungsrechtlichen Konstellationen im Bund/Länder-Verhältnis als gering ein.<sup>189</sup>

Die in der Hessischen Verfassung genannten Staatsziele ebenso wie die Gewährleistungsgarantie für die Finanzausstattung der Kommunen in Artikel 137 Absatz 5 HV sind nach Ansicht des Rechnungshofs gleichrangig und stehen unter dem immanenten Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.<sup>190</sup>

---

187 Vgl. Landtagsdrucksache 18/2732.

188 Vgl. Stellungnahme des Dritten Senats des Hessischen Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), abgedruckt in: Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA 18/51 Teil 4, 18 Seiten, hier: Seite 11 f.

189 Der kompetenzrechtliche Zuschnitt des deutschen Föderalismus gestattet es den Ländern nicht, neue Steuern zu erheben oder bspw. Steuersätze der fiskalisch bedeutendsten Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Umsatz- und Körperschaftsteuer) zu erhöhen. Der einzig erkennbare steuerliche Gestaltungsspielraum besteht in der Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, der durch die sog. erste Föderalismusreform geschaffen wurde. Vgl. Stellungnahme, siehe Fußnote 187, Seite 7 f.

190 Vgl. Stellungnahme, siehe Fußnote 187, Seite 13; so auch für die bayerische Schuldenregelung Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007, Az. 15-VII-05, Seite 42.

Der Rechnungshof sieht es für die Wirksamkeit der Schuldenbremse als entscheidend an, die Ausnahmemöglichkeiten restriktiv zu handhaben und Umgehungstatbestände zu vermeiden.<sup>191</sup>

## **6.7.4 Normativer und finanzwirtschaftlicher Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse**

### **6.7.4.1 Erlass eines Ausführungsgesetzes**

Die neuen Bestimmungen der Artikel 141, 161 HV bedürfen zur Erreichung eines möglichst hohen Wirkungsgrades in der Haushaltspraxis noch der Konkretisierung und Ergänzung durch einfachgesetzliche Normen. In einem Eckpunkte-Papier skizzierte das Ministerium der Finanzen am 15. November 2010 neun Regelungsschwerpunkte eines Ausführungsgesetzes zur Schuldenbremse.<sup>192</sup> Diese umfassen die maßgeblichen Einnahmen und Ausgaben (1), die Ermittlung der Konjunkturkomponente (2), die Ausnahmesituationen und den Tilgungsplan (3), das Zustimmungsquorum bei Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen (4), die Kassen- und Altkredite (5), die Ausgestaltung des Ausgleichskontos (6), die Abweichungsrechte in Fällen von Nachträgen (7), die Einbeziehung von Sondervermögen (8) und den Abbaupfad (9) bis zum Wirksamwerden der Schuldenbremse im Jahr 2020.

In einem dringlichen Entschließungsantrag<sup>193</sup> legten die die Verfassungsänderung befürwortenden Fraktionen die Grundzüge eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 141 HV in 14 Punkten vor, das nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung zu beschließen sein wird. Sie sehen in ihm eine „politische Selbstbindung“. Der Entschließungsantrag sieht unter anderem das Einrichten eines Ausgleichskontos, die Festlegung eines transparenten Verfahrens zur Ermittlung der Abweichung von der konjunkturellen Normallage und die Bereinigung der Einnahmen und der Ausgaben um so genannte finanzielle Transaktionen vor. Ferner soll im Ausführungsgesetz der Tilgungsplan für die Zurückführung einer Kreditaufnahme, die infolge von Naturkatastrophen

191 Vgl. Stellungnahme, siehe Fußnote 187, Seite 15; Koriath, Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3 (2010) Heft 11, Seite 270 (276).

192 Als Orientierungshilfe diene dabei das Artikel 115-Gesetz.

193 Vgl. Landtagsdrucksache 18/3492 vom 15. Dezember 2010.

oder außergewöhnlichen Notsituationen erforderlich war, näher geregelt werden. Damit entspräche das Ausführungsgesetz im Wesentlichen dem Artikel 115-Gesetz. Eine nähere Beschreibung eines Abbaupfads zur Reduzierung des gegenwärtig vorliegenden strukturellen Defizits enthält der Entschließungsantrag nicht, insbesondere werden keine gleichmäßigen Abbauschritte festgeschrieben. Der Rechnungshof soll danach bei der Festlegung des Verfahrens zur Abweichungsermittlung beteiligt werden und das Ausgleichskonto jährlich prüfen.

Dem Ausführungsgesetz kommt im Hinblick auf die Wirkung und Praktikabilität der Schuldenbremse besondere Bedeutung zu. Es hat die verfassungsmäßigen Vorgaben zu konkretisieren und handhabbar zu machen, sollte aber auch den Umstieg von der alten auf die neue Verschuldungsregelung begleiten und geeignet sein, im Jahr 2020 das Ziel eines Landeshaushalts ohne strukturelles Defizit erreichen zu helfen.

Der Rechnungshof hält es für einen wichtigen Regelungsgegenstand eines Ausführungsgesetzes, in Anlehnung an Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG für den zur Feststellung eines Ausnahmetatbestandes erforderlichen Beschluss des Landtags eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen, um eine zu weitgehende Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände zu vermeiden.<sup>194</sup> Des Weiteren sollte der Interpretationsspielraum für eine „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ auf ein Minimum reduziert werden. Die Vorschriften im Ausführungsgesetz dürfen die Zielsetzung der Schuldenbremse nicht aufweichen.

In dem Ausführungsgesetz sollte auch ein stringenter Abbaupfad für das bestehende Defizit geregelt werden, damit die neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben spätestens im Jahr 2020 eingehalten werden können. Dabei ist unter anderem der Ausgangswert des bestehenden Defizits genau zu bestimmen. Des Weiteren geht es um die Bereinigung von finanziellen Transaktionen und Einmaleffekten<sup>195</sup> sowie um die Festlegung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens.

---

194 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 145.

195 Dazu gehören beispielsweise Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften, die in dem entsprechenden Haushaltsjahr zu einmaligen Einnahmen führen, so dass für den Haushaltsausgleich in dem betreffenden Jahr der Bedarf an Nettokreditaufnahme reduziert wird. Einmalserlöse stellen keine regelmäßigen Mittel dar, die für laufende Aufgaben zur Verfügung



### 6.7.4.2 Hinweise zu einem zielführenden Defizit-Abbaupfad

Ein zielführender Abbaupfad zur Erreichung der Vorgabe des neuen Artikels 141 Absatz 1 HV im Haushaltsjahr 2020 erfordert neben einem adäquaten Regelwerk nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem konsequente finanzwirtschaftliche Anstrengungen, bei denen die bis 2019 geltende verfassungsrechtliche Schuldengrenze zu beachten ist. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der in den letzten Jahrzehnten nur mit erheblichen Nettoneuverschuldungen zu finanzierenden Landeshaushalte betont, dass „hohe strukturelle Defizite vorliegen, die entschiedenes Gegensteuern erfordern. Da strukturelle Finanzierungslücken nicht binnen kurzem geschlossen werden können, sollten zeitnah Konsolidierungsziele und die erforderlichen Schritte zu ihrer Erreichung bestimmt werden.“<sup>196</sup>

Das Ministerium der Finanzen<sup>197</sup> skizziert einerseits einen linearen Abbaupfad, der in gleichmäßigen Schritten eine Reduzierung der Nettokreditaufnahme um jährlich 338 Mio. Euro bis auf den Zielwert von Null im Jahr 2020 vorsieht. Andererseits wird ein Abbaupfad auf Grundlage der Finanzplanung 2010 bis 2014 vorgestellt, der für die Jahre der Finanzplanung bis 2014 stärkere Abbauschritte auf 1 300 Mio. Euro enthält und anschließend mit gleichmäßigen jährlichen Schritten von 217 Mio. Euro fortgesetzt wird. Als Ausgangsgröße für den Abbaupfad wird jeweils die Nettokreditaufnahme nach dem für das Jahr 2010 geplanten Wert zugrunde gelegt.

So wurde im September 2010 als Ausgangswert die im Haushaltsplan für das Jahr 2010 geplante Nettokreditaufnahme von 3 376 Mio. Euro angesetzt. Von diesem Punkt ausgehend wurde (a) ein linearer Abbau bis auf Null im Jahr 2020 und (b) eine Fortschreibung des im Finanzplan 2010 bis 2014 vorgezeichneten Wegs vorgestellt (siehe (a) obere, blaue Linie bzw. (b) rote Säulen in Abbildung 6-7).

---

stunden. Kaufmännisch gesehen ist ein Vermögensverkauf ein Aktivtausch (Anlagevermögen sinkt, Kassenbestand steigt); ein ordentlicher Ertrag wird nicht erzielt. Vgl. Hessischer Rechnungshof, Dritter Senat, Stellungnahme, siehe Fußnote 187, Seite 8 f.; ähnlich: Scherf, Stellungnahme, in: Ausschussvorlage HAA/18/10, Teil 1, Seite 16; Sinn, Stellungnahme, in: Ausschussvorlage HAA/18/10, Teil 1, Seite 123.

196 Bemerkungen 2009, Seite 147.

197 Vgl. Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, Hintergründe und Fakten, September 2010, Seite 11.

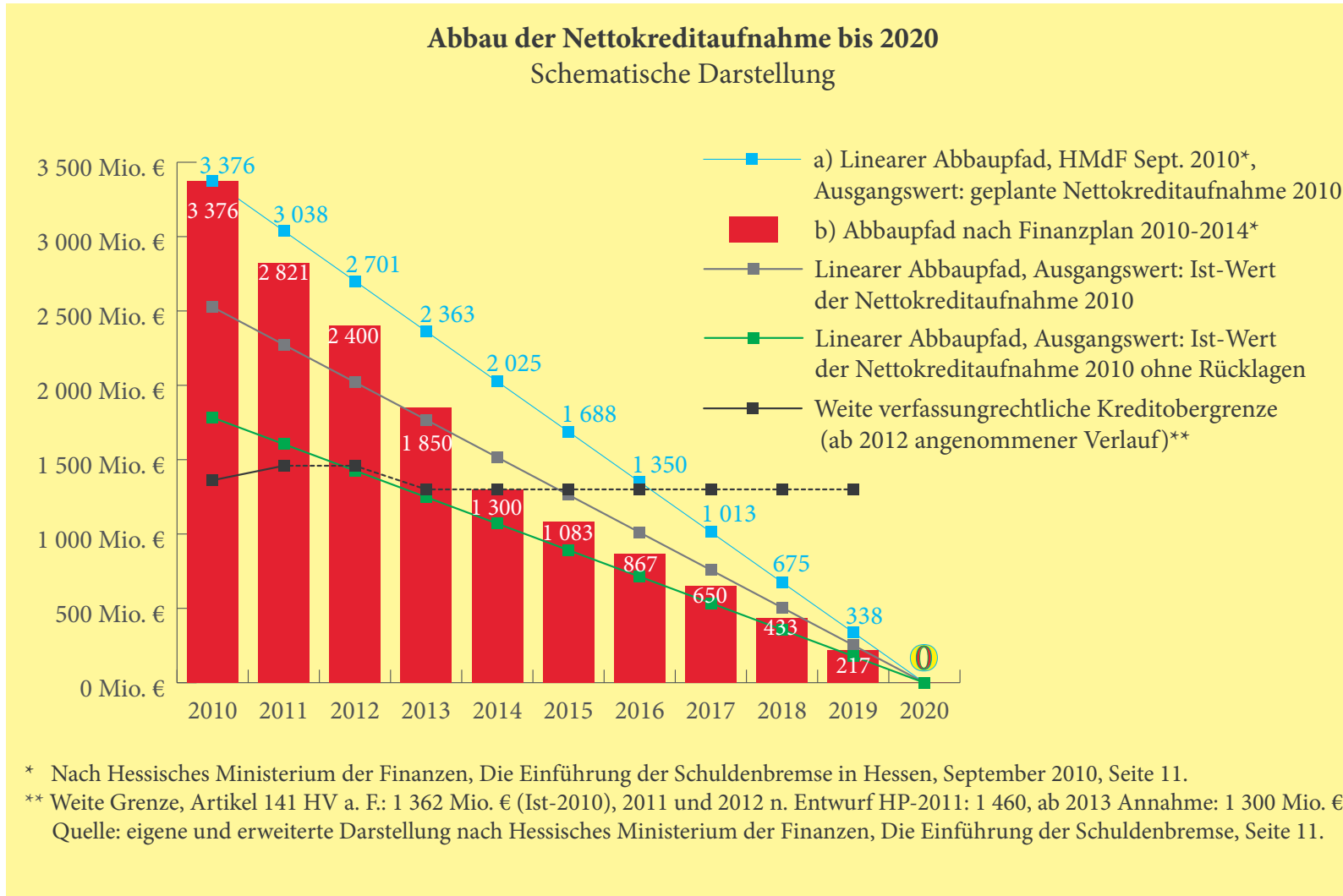


Abbildung 6-7: Abbau der Nettokreditaufnahme bis 2020 – Schematische Darstellung

In Kenntnis des vorläufigen Abschlusses für das Haushaltsjahr 2010 empfiehlt der Rechnungshof, bei einem auf die Nettokreditaufnahme abstellenden Ausgangswert für den Abbaupfad den Ist-Wert und nicht den Plan-Wert der Nettokreditaufnahme zugrunde zu legen und damit den Abbaupfad zu aktualisieren.<sup>198</sup> Die Nettokreditaufnahme lag mit 2 526 Mio. Euro (siehe graue Linie in der Abbildung) niedriger als im Plan. Ohne die gegenüber den Vorjahren ungewöhnlich hohen Rücklagenzuführungen in Höhe von 740 Mio. Euro hätte die Nettokreditaufnahme 1 786 Mio. Euro betragen.<sup>199</sup> Von diesem Wert<sup>200</sup> ausgehend würde sich ein linearer Abbaupfad auf niedrigerem Niveau darstellen lassen (grüne Linie), der wesentlich eher als die anderen Abbaupfade die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze unterschreiten würde. Sachgerecht wäre es auch, bei der Festlegung des Ausgangswertes für den Abbaupfad auf das strukturelle Defizit abzustellen. Dessen Höhe wird sich allerdings erst konkret berechnen lassen, wenn sich das Land für ein Verfahren zur Konjunkturbereinigung entschieden hat.<sup>201</sup> Mittels eines Konjunkturbereinigungsverfahrens kann das abzubauen strukturelle Defizit von dem Teil der Nettokreditaufnahme unterschieden werden, der auf die Konjunkturerwicklung zurückzuführen ist.

Der Abbaupfad muss sich allerdings in einem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen bewegen. Da in der Übergangsphase bis 2019 auch weiterhin die Regel des Artikels 141 HV a.F. gilt und damit die Kreditobergrenze an den ei-

198 Die Bundesbank spricht sich bezogen auf den Bundeshaushalt dafür aus, auf das **Ist-Ergebnis** 2010 des strukturellen Defizits abzustellen, vgl. Bundesbank, Stellungnahme gegenüber dem Haushaltsausschuss des Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes“, Bundestagsdrucksache 17/4666, in: [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de) vom 21. März 2011.

199 Sofern ein Teil der ungewöhnlich hohen Rücklagenzuführungen auf eine gesetzlich begründete Zahlungsverpflichtung des Landes im Jahr 2010 zurückgeht, die auch in den Folgejahren fortbesteht, könnte der Wert von 1 786 Mio. Euro um den gesetzlich begründeten Teil höher gewählt werden. Blicke es im Jahr 2011 bei der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 2 268 Mio. Euro, wäre dies im Vergleich zur Nettokreditaufnahme vor Rücklagenzuführung des Vorjahres (1 786 Mio. Euro) eine Erhöhung und kein Abbauschritt.

200 Die Nichtberücksichtigung der Rücklagen entspricht der Berechnung des Finanzierungssaldos (=bereinigte Einnahmen abzgl. bereinigte Ausgaben, vgl. Beitrag Nr. 2) und wäre zugleich eine Annäherung an den Finanzierungssaldo, wie er der EU-weiten Berechnung des Defizitkriteriums zugrunde liegt. Auch bei den Betrachtungen des Stabilitätsrats – insbesondere in Bezug auf die Konsolidierungshilfenländer – wird der Finanzierungssaldo und damit eine Größe ohne Zuführungen/Entnahmen der Rücklagen für die Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (vgl. Abschnitt 6.3.3) herangezogen.

201 Dies sollte u. a. Gegenstand des noch zu erlassenden Ausführungsgesetzes sein, vgl. Abschnitt 6.7.4.1.

genfinanzierten Investitionen zu bemessen ist, zeigt die in der Abbildung dargestellte schwarze Linie die auf dem Abbaupfad zu beachtende Leitplanke für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme.<sup>202</sup> Der durch eine blaue, graue oder grüne Linie markierte Abbaupfad darf die schwarze Linie der Kreditobergrenze nur dann überschreiten, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder eine außerordentlich schlechte Finanzlage bzw. eine extreme finanzielle Zwangslage einen außerordentlichen Bedarf im Sinne des Artikels 141 Absatz 1 HV a. F. begründen kann.<sup>203</sup>

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2010<sup>204</sup> wurde auf die zurückliegende negative Wirtschaftsentwicklung sowie auf die fragilen, aber positiven konjunkturellen Entwicklungstendenzen des zweiten Halbjahres 2009 und auf die gesunkene Zahl der Erwerbstätigen hingewiesen. Hieraus wurde auch für das Jahr 2010 eine Ausnahmesituation im Sinne des Artikels 141 HV a. F. abgeleitet. Nach Darstellungen der Bundesbank und des Bundesministeriums der Finanzen setzte sich im Verlauf des Jahres 2010 die konjunkturell günstige Entwicklung bei günstiger Beschäftigungslage und stabilem Preisniveau fort.<sup>205</sup> Nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts stieg das hessische Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 preisbereinigt um 3,6 v. H.<sup>206</sup> Die Erholung sei nach dem stärksten Einbruch der Nachkriegszeit damit in Hessen ebenso kräftig ausgefallen wie in Deutschland insgesamt. Da die hessische Wirtschaft im Jahr 2009 mit – 4,1 v. H. jedoch nicht so stark schrumpfte wie in der gesamten Bundesrepublik (– 4,7 v. H.), habe sich Hessen über die beiden letzten Jahre insgesamt besser als der Bundesdurchschnitt entwickelt. Das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2010 (ohne Preisbereinigung) habe das Vorkrisenniveau des Jahres 2008 überschritten.<sup>207</sup> Der Hessische

202 Dies ist eine vereinfachende Darstellung für die weite Kreditobergrenze nach Artikel 141 HV a. F., die nach den eigenfinanzierten Investitionen bemessen wird. Es liegen folgende Beträge zugrunde: 1 362 (Ist-2010), 2011 und 2012 gemäß der Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011: 1 460; ab 2013 werden 1 300 Mio. Euro angenommen.

203 So die Präzisionen des Hessischen Staatsgerichtshofs in seinem Urteil vom 12. Dezember 2005, vgl. Abschnitt 6.3.1.

204 Vgl. Landtagsdrucksache 18/1013 vom 31. August 2009, Seite 9 f.

205 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Januar 2011, Seite 22; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2011, Seite 48 („rasche Aufwärtsbewegung in den vergangenen anderthalb Jahren“, „Das Produktionsniveau des letzten zyklischen Hochpunkts im ersten Vierteljahr 2008 wurde nur noch um 1,4% verfehlt.“).

206 Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung vom 30. März 2011 („Hessische Wirtschaft wächst um 3,6 Prozent, Kräftige Erholung nach der Krise“), in: Wirtschaftsentwicklung in Hessen 2010, Pressemappe zur Pressekonferenz vom 30. März 2011.

207 Vgl. Fußnote 206.

Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung äußerte daraufhin: „Hessen ist besser durch die Wirtschafts- und Finanzkrise gekommen als Deutschland insgesamt.“<sup>208</sup> Das Wirtschaftswachstum sei das stärkste seit fast 40 Jahren gewesen.

In seinem Stabilitätsbericht vom September 2010 kommt das Ministerium der Finanzen hingegen zu der Feststellung, dass „aufgrund der massiven Verwerfungen in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2009 bis 2011 unzweifelhaft“<sup>209</sup> eine Ausnahmesituation im Sinne des Artikels 141 HV vorliege und damit eine Überschreitung der investitionsbezogenen Kreditobergrenze zulässig sei. Die Einhaltung der „Regelgrenze der Verfassung“ werde spätestens für das Jahr 2014 angestrebt.<sup>210</sup> Auch im Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2011 wird eine Ausnahmesituation geltend gemacht und ausgeführt, dass nach der „Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010“ das reale Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich noch bis 2013 unter dem Niveau des Jahres 2008 liegen werde und die Produktionslücke erst im Jahr 2014 geschlossen werden könne.<sup>211</sup>

Der Rechnungshof gibt hierzu zu bedenken, dass in Haushaltsjahren mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung von einer deutlich erhöhten Darlegungslast<sup>212</sup> im Gesetzgebungsverfahren für die Geltendmachung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung für einen „außerordentlichen Bedarf“ auszugehen sein wird. Nach einer aktuellen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen spricht gerade bei Hinweisen auf „eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung“ viel dafür, dass zur Darlegung nicht der Hinweis genügt, „das Vorkrisenniveau sei noch nicht wieder erreicht“.<sup>213</sup>

Im Übrigen macht ein Ausblick auf die absehbare Entwicklung des Schuldenstandes und den damit einhergehenden Anstieg der Zinsbelastung den erheb-

208 Vgl. „Hessens Wirtschaft lässt die Krise hinter sich“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. März 2011, Seite 37.

209 Stabilitätsbericht des Landes Hessen vom September 2010, Seite 6.

210 Vgl. Stabilitätsbericht des Landes Hessen vom September 2010, Seite 7.

211 Vgl. Landtagsdrucksache 18/2674, Seite 10.

212 Zur Präzisierung der Darlegungslast durch den Hessischen Staatsgerichtshof vgl. Abschnitt 6.3.1.

213 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, Seite 36–38, 41, <http://www.vgh.nrw.de/> vom 16. März 2011.

lichen finanzwirtschaftlichen Handlungsbedarf sichtbar. Selbst bei zeitgerechtem Abbau der Nettokreditaufnahme und dem Erreichen des Ziels eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts im Jahre 2020 steigt der Schuldenstand in den nächsten Jahren deutlich an. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass sich bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse der Betrag der Schulden<sup>214</sup> des Landes Hessen von 36,8 Mrd. Euro (zum Ende des Jahres 2009) auf rund 49 Mrd. Euro erhöhen würde (Abbildung 6-8). In dieser Darstellung wird der Schuldenstand zum Jahresende 2009 zugrunde gelegt und mit der Nettokreditaufnahme 2010 (vorläufiges Ist), dem Haushaltsansatz für 2011 und den Angaben zum Schuldenzuwachs in der Broschüre zur Schuldenbremse<sup>215</sup> fortgeschrieben.

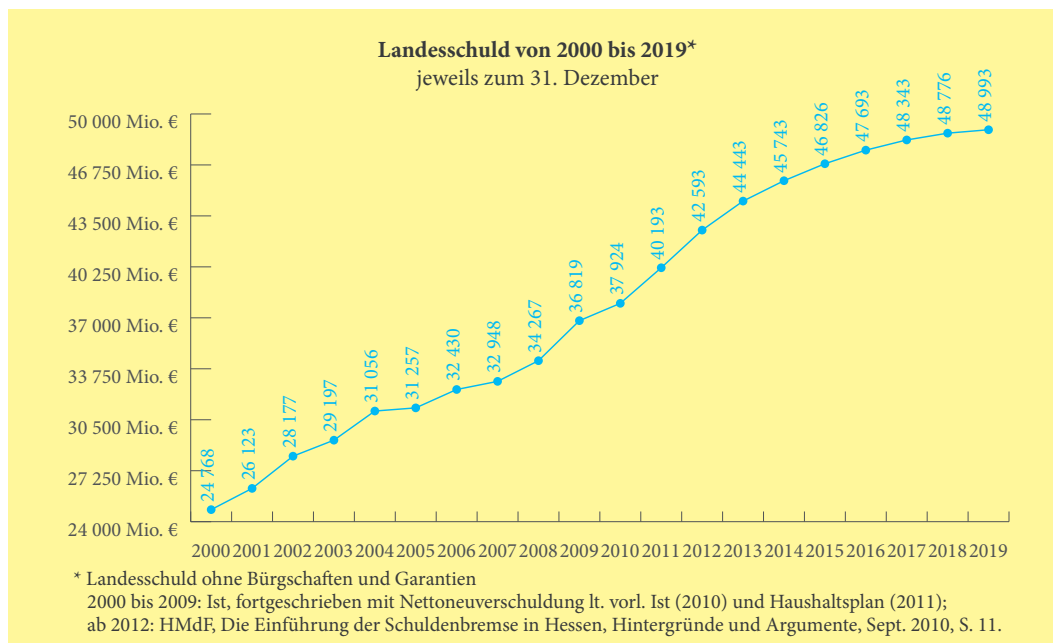


Abbildung 6-8: Landesschuld bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse

Dem Haushaltsjahr 2020 und allen Folgejahren läge ein Schuldensockel von 49 Mrd. Euro<sup>216</sup> zugrunde, der lange Zeit erhebliche Mittel dieser Haushalte zu Lasten anderer Ausgabenbereiche für Zinsen und eventuelle Tilgungen binden

214 Landesschuld ohne Bürgschaften und Garantien.

215 Vgl. Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, Hintergründe und Fakten, September 2010, Seite 11.

216 Es handelt sich hierbei um eine Projektion, die Risiken und Unsicherheiten unterliegt. Ausgehend von der Landesschuld zum 31. Dezember 2009 wird der Schuldenstand fortgeschrieben mit den Nettoneuverschuldungen des Jahres 2010 (vorläufiges Ist) und des Jahres 2011 sowie mit den Angaben zum Schuldenzuwachs in der Broschüre zur Schuldenbremse (vgl. Fußnote 215).

---

würde. Selbst bei einem im Vergleich zum Jahr 2009 unverändert günstigen Zinsniveau kämen auf den Landeshaushalt entsprechend höhere Zinszahlungen zu. Möglichst spürbare Defizit-Abbauschritte dienen somit nicht nur der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020, sondern tragen auch zu einer Begrenzung des Anstiegs des Schuldensockels und der künftigen Zinsbelastungen bei. Um die hieraus erwachsenden Haushaltsbelastungen künftiger Jahre soweit als möglich zu begrenzen, sollte insbesondere die Ausgabenseite überprüft werden. Dabei können neben den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs auch die Erkenntnisse der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“<sup>217</sup> nutzbar gemacht werden.

---

217 Vgl. Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 22. Februar 2011.





## 7 Die Entwicklung des Landesvermögens

*Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren verringerte sich zum 31. Dezember 2009 um 32 Mio. Euro auf 2 110 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war, dass die Investitionsbank Hessen in die Wirtschafts- und Infrastrukturbank überführt und sie sodann aus dem Berichtskreis des Bestandsnachweises herausgenommen wurde. Entsprechend verringerte sich der Nennbetrag der Beteiligungen auf 575 Mio. Euro. Die größte Landesbeteiligung war erneut mit einem Nennwert von rund 290 Mio. Euro die Fraport AG. Bestandsnachweis und Beteiligungsverzeichnis könnten zu einem vollständigen, einheitlichen Dokument verschmolzen werden.*

*Das Liegenschaftsvermögen des Landes, der Hochschulen, der Landesbetriebe und seiner Sondervermögen nahm gegenüber dem Vorjahr um 9 Mio. m<sup>2</sup> auf 3 610 Mio. m<sup>2</sup> zu. Die nach der LHO vorgelegten Vermögensnachweise bleiben in ihrem Informationsgehalt hinter den Angaben, die durch die doppische Vermögensrechnung vorliegen, an Aussagekraft zurück.*

*Die Haushaltsrechnung enthielt noch im Jahr 2006 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Anders als das ebenfalls seit dem Jahr 2007 von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank verwaltete Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ fehlt auch im Jahr 2009 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ in der Haushaltsrechnung.*

### 7.1 Berichtslegung über das Landesvermögen

Nach der Landeshaushaltsordnung hat die Landesregierung über das Vermögen Buch zu führen oder einen anderen Nachweis zu erbringen (§ 73 Absatz 1 Satz 1 LHO). Über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes ist dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefasste Übersicht vorzulegen (§ 86 Absatz 1 LHO). Das Land hat in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs die Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Ja-

nuar 2009 und den Gesamtabschluss auf den 31. Dezember 2009<sup>218</sup> aufgestellt. Nunmehr liegen eine vollständige Erfassung und wertmäßige Bemessung des Vermögens vor.

Wie in den Vorjahren zieht der Rechnungshof für die Prüfung des Vermögens in diesem Kapitel die von der Landesregierung vorgelegten kameralen Unterlagen und Nachweise heran. Dabei wird deutlich, dass die nach der Landeshaushaltsordnung vorgelegten Vermögensnachweise im Vergleich zu den Angaben einer doppischen Vermögensrechnung – z. B. bei der Bewertung des Liegenschaftsvermögens<sup>219</sup> oder der Beteiligungen – an Aussagekraft zurückbleiben.

## **7.2 Struktur des Landesvermögens**

Zum Vermögen des Landes gehören Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapiere, Liegenschaftsvermögen, Sondervermögen sowie Rücklagen, Fonds und Stöcke. Da sich auf Grundlage der kameralen Unterlagen kein aussagekräftiger Gesamtwert des Landesvermögens feststellen lässt, wird auf eine Gesamtübersicht verzichtet. Die Entwicklung der einzelnen Vermögensarten wird in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

## **7.3 Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren**

Das Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren sank nach dem Bestandsnachweis des Landes<sup>220</sup> gegenüber dem Vorjahr um 31,8 Mio. Euro auf 2 109,8 Mio. Euro im Jahr 2009 (Tabelle 7-1). Die Darlehensforderungen verringerten sich um 1,8 Mio. Euro auf 1 534,9 Mio. Euro (Näheres in Abschnitt 7.3.1), der Nennbetrag des Beteiligungsvermögens um 30,0 Mio. Euro auf 574,9 Mio. Euro (Näheres in Abschnitt 7.3.2). Das im Be-

---

218 Vgl. Geschäftsbericht 2009 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2009, siehe auch Beitrag Nr. 8.

219 Die Übersicht nach § 86 Nr. 1 LHO zeigt die Veränderung des Grundbesitzbestands in m<sup>2</sup>.

220 Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2009, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 16. Dezember 2010.

standsnachweis erfasste Wertpapiervermögen wird mit Null ausgewiesen (Näheres im Abschnitt 7.3.3).

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	31.12.2008 Mio. Euro	31.12.2009 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Darlehensforderungen	1 536,7	1 534,9	- 1,8
Beteiligungen (Nennbetrag)	604,8	574,9	- 30,0
Wertpapiere	0,0	0,0	0,0
<b>Summe</b>	<b>2 141,5</b>	<b>2 109,8</b>	<b>- 31,8</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-1: Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

### 7.3.1 Vermögen aus Darlehensforderungen

Das Vermögen aus Darlehensforderungen betrug 1 534,9 Mio. Euro zum Jahresende 2009. Davon entfiel der überwiegende Teil auf Darlehen des Hessischen Investitionsfonds<sup>221</sup> an Kommunen: 1 056,4 Mio. Euro (68,8 v. H.) wurden als Darlehen mit Ansparverpflichtungen und 153,7 Mio. Euro (10,0 v. H.) als Schulbaudarlehen vergeben (Tabelle 7-2).

Weiteres Vermögen bestand aus Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Höhe von 231,6 Mio. Euro (15,1 v. H.), aus Darlehen für die Siedlungen von 54,1 Mio. Euro (3,5 v. H.) und für die Landwirtschaft von 12,9 Mio. Euro (0,8 v. H.) sowie aus sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke von 12,3 Mio. Euro (0,8 v. H.).

Zu den sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke gehören vor allem mit 7,5 Mio. Euro ein Darlehen an die Hessischen Staatsweingüter, das ab 2014 getilgt werden soll, und mit 2,8 Mio. Euro Regionalförderdarlehen für kleine und mittelständische Unternehmen.

221 Das Sondervermögen Hessischer Investitionsfonds wurde mit Vertrag vom 30. September 2005 als stille Vermögenseinlage gemäß § 10 Absatz 4 KWG bei der Landesbank Hessen-Thüringen eingebracht und wird dort verwaltet.

<b>Darlehensforderungen</b>	<b>31.12.2008</b> Mio. Euro	<b>31.12.2009</b> Mio. Euro	<b>Veränderung ggü. Vorjahr</b> Mio. Euro
Darlehen aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungswesen	1,4	3,6	2,2
Darlehen an die Hessische Landesbahn (Liquiditätshilfe)	7,8	7,8	0,0
Sonstige Darlehen für gewerbliche Zwecke	12,3	12,3	0,0
Darlehen für die Landwirtschaft	13,1	12,9	-0,2
Darlehen für die Siedlungen	59,8	54,1	-5,7
Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	216,6	231,6	14,9
Darlehen an die studentische Darlehenskasse	0,9	0,9	0,0
Kredite (Alternative Betriebe)	0,1	0,1	0,0
Schulbaudarlehen an Kommunen, § 6 Investitionsfondsgesetz	155,9	153,7	-2,2
Darlehen mit Ansparverpflichtungen an Kommunen, §§ 11 bis 13 Investitionsfondsgesetz	1 066,3	1 056,4	-9,9
Sonstige Darlehen	2,3	1,5	-0,9
<b>Summe</b>	<b>1 536,7</b>	<b>1 534,9</b>	<b>-1,8</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-2: Vermögen aus Darlehensforderungen

## 7.3.2 Vermögen aus Beteiligungen

### 7.3.2.1 Berichte über die Beteiligungen<sup>222</sup>

Wie in den Vorjahren berichtet das Ministerium der Finanzen über die Beteiligungen des Jahres 2009 mit dem Bestandsnachweis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen.<sup>223</sup> Darüber hinaus legt das Land ein Beteiligungsverzeichnis vor.<sup>224</sup> Das Land erstellt keinen Beteiligungsbericht.

222 Der Gesamtabchluss des Landes Hessen enthält ebenfalls Angaben zum Anteilsbesitz des Landes, siehe hierzu den Anhang und die Anlagen zum Anhang des Gesamtabchlusses.

223 Vgl. Fußnote 220. Einen Überblick über die Beteiligungen zu Beginn des Haushaltsjahres bietet Anlage III zu Epl. 17, vgl. Haushaltsplan 2009, 2010 oder 2011.

224 [Beteiligungsverzeichnis 2009] Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist, 2009; Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Präsidenten des Landtags vom 28. September 2010 und an den Rech-

Der Bestandsnachweis wurde nach den in den Bemerkungen 2009 benannten Unstimmigkeiten<sup>225</sup> bereinigt. Er nennt 60 (Vorjahr: 63) unmittelbare Landesbeteiligungen. Diese werden im Nachweis gegliedert nach Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts ohne Sozialen Wohnungsbau, nach privatrechtlichen Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und nach den Beteiligungen der Landesbetriebe nach § 26 LHO an privatrechtlichen Unternehmen.

Sowohl im Bestandsnachweis als auch im Beteiligungsverzeichnis werden, so das Ministerium, aus „Eigenmitteln finanzierte Beteiligungen“ der Hochschulen an Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts nicht aufgeführt, da sie eine „Selbstverwaltungsangelegenheit der Hochschulen“ darstellen. Das Beteiligungsverzeichnis 2009 hält fest, dass zudem Genossenschaftsanteile nicht aufgenommen wurden. Das Beteiligungsverzeichnis 2009 führt 46 (Vorjahr: 44) unmittelbare Beteiligungen in alphabetischer Reihenfolge auf. Dabei wurden die Gemeinnützige Umwelthaus GmbH mit notariellem Vertrag vom 23. Juli 2009 vor und die DEGES GmbH (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) mit notariellem Vertrag vom 9. Juli 2010 nach dem Stichtag 31. Dezember 2009 gegründet.

Die Angaben über die Beteiligungen des Bestandsnachweises (60) und des Beteiligungsverzeichnisses (46) unterscheiden sich wie folgt: Allein der Bestandsnachweis enthält unter verschiedenen Vermögensgruppen 13 Positionen für zehn Genossenschaften<sup>226</sup> sowie unter zwei verschiedenen Vermögensgruppen eine Beteiligung Hessens an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim.<sup>227</sup> Da-

---

nungshof vom 8. November 2010, Ausschussvorlage des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung UFV/18/26.

225 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 153–155.

226 Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen sind die Anteile des Landes an Genossenschaften „aufgrund ihrer geringen Bedeutung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit“ erstmals im Beteiligungsverzeichnis zum 31. Dezember 1999 nicht mehr aufgeführt worden.

227 Die Süddeutsche Zucker AG ist neben der Fraport AG die einzige Aktiengesellschaft im Beteiligungsportfolio des Landes. Bei der Beteiligung an der Süddeutschen Zucker AG wird unterschieden zwischen einerseits einer Beteiligung aus Mitteln des Landes für die Bewirtschaftung der Versuchsgüter der Universität Gießen (siehe Abschnitt 7.3.2.4) und andererseits einer Beteiligung eines Landesbetriebs (siehe Abschnitt 7.3.2.6). Das Ministerium der Finanzen erklärte schon im Vorjahr, dass die Beteiligung an der Süddeutschen Zucker AG Voraussetzung ist, um an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e. G. beteiligt zu sein. Diese Genossenschaft erwirbt und verwaltet für Rechnung des Landes treuhänderisch die Anteile an der Süddeutschen Zucker AG. Aufgrund ihrer geringen Bedeutung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Anteile des Landes seit dem Beteiligungsverzeichnis zum 31. Dezember 1999 nicht mehr aufgeführt.

---

gegen enthält das Beteiligungsverzeichnis schon die nach dem Stichtag hinzugekommene DEGES GmbH.

Angaben über mittelbare Unternehmensbeteiligungen<sup>228</sup> enthält allein das Beteiligungsverzeichnis. Weder der Bestandsnachweis noch das Beteiligungsverzeichnis berücksichtigen die Landesbetriebe, die Hochschulen als selbständige Körperschaften öffentlichen Rechts, die Stiftungsuniversität Frankfurt am Main oder Anteile, die aus Eigenmitteln der Hochschulen finanziert wurden. Da sich die Angaben zu den Beteiligungen im Bestandsnachweis und im Beteiligungsverzeichnis überschneiden, sollte eine Verschmelzung zu einem vollständigen, einheitlichen Dokument erwogen werden.<sup>229</sup> Das schon im Oktober 2010 vorgelegte Beteiligungsverzeichnis enthält neben einer Vielzahl von zusätzlichen Informationen zum 31. Dezember 2009 (u. a. Angaben über Mitarbeiterzahlen, Umsatz, Jahresergebnis und Bilanzsumme) auch weitere aktualisierte Unternehmensdaten zum 1. August 2010 (Gesellschafterstatus, Geschäftsführung, Aufsichtsratsmitglieder), über die der im Dezember 2010 vorgelegte Bestandsnachweis über die Beteiligungen nicht verfügt.

### 7.3.2.2 Überblick über die Beteiligungen

Der Wert des Vermögens aus Beteiligungen des Landes wird sowohl im Bestandsnachweis als auch im Beteiligungsverzeichnis in Höhe des Kapitalanteils<sup>230</sup> des Landes am Unternehmen (Nennbetrag) ausgewiesen. Das ausgewiesene Vermögen ändert sich lediglich dann, wenn das Land seinen Anteil am Unternehmen verändert oder wenn das Land seine Kapitaleinlage anpasst. Der Nennbetrag aller Beteiligungen des Landes nahm aufgrund einer Änderung bei den Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts zum 31. Dezember 2009 auf 574,9 Mio. Euro ab (Tabelle 7-3<sup>231</sup>).

---

228 Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist.

229 Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen wäre eine Zusammenführung beider Verzeichnisse im Hinblick auf die unterschiedlichen Informationsinhalte nicht zielführend.

230 Im Sinne von Grund-, Stamm- oder Kommanditkapital.

231 Gegliedert nach den im Bestandsnachweis ausgewiesenen Vermögensgruppen.

<b>Beteiligungen (Nennbetrag)</b>	<b>31.12.2008 Mio. Euro</b>	<b>31.12.2009 Mio. Euro</b>	<b>Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro</b>
Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	138,0	108,0	-30,0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau)	404,4	404,4	0,0
Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus	61,5	61,5	0,0
Beteiligungen kaufmännisch eingerichteter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts	0,9	0,9	0,0
<b>Summe</b>	<b>604,8</b>	<b>574,9</b>	<b>-30,0</b>

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-3: Vermögen aus Beteiligungen

### 7.3.2.3 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts

Gemessen an den Nennbeträgen beträgt das Vermögen an Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts 108,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009. Es nahm gegenüber dem Vorjahr um 30,0 Mio. Euro ab, da die Investitionsbank Hessen aufgrund der Verschmelzung mit der LTH-Bank zur Wirtschafts- und Infrastrukturbank eine rechtlich unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts innerhalb der Landesbank Hessen-Thüringen wurde. Daher, so die Erläuterung im Bestandsnachweis, bestehe die bisherige Beteiligung nicht mehr. Der Bestandsnachweis weist somit aus:

- Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 60,2 Mio. Euro bei einem Anteil des Landes von 1,6 v. H.,
- Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 47,7 Mio. Euro bei einem Anteil von 10,0 v. H.,
- Süddeutsche Klassenlotterie, München, Nennbetrag von rund 76 700 Euro bei einem Anteil von 15,0 v. H.

### 7.3.2.4 Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Der Bestandsnachweis nennt 47 unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau, siehe Abschnitt 7.3.2.5 und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe, siehe Abschnitt 7.3.2.6) und benennt in den Hinweisen Änderungen. Unverändert ist das Land an sieben Genossenschaften beteiligt. Die Nennbeträge der unmittelbaren Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts zeigen einen gegenüber dem Vorjahr unveränderten Vermögenswert von 404,4 Mio. Euro. Dabei entfallen wie im Vorjahr 97,8 v. H. des Vermögenswerts auf folgende sechs Unternehmen (Tabelle 7-4).

Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts*	Nennbetrag Mio. Euro	Anteile an allen Beteiligungen	Anteil des Landes am Stammkapital
Fraport AG, Frankfurt am Main	289,5	71,6 v. H.	31,57 v. H.
Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main	72,0	17,8 v. H.	40,00 v. H.
Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main	13,7	3,4 v. H.	100,00 v. H.
Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Lautzenhausen	8,8	2,2 v. H.	17,50 v. H.
TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Darmstadt	6,9	1,7 v. H.	45,00 v. H.
Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden	4,6	1,1 v. H.	100,00 v. H.
andere Unternehmen	8,9	2,2 v. H.	
<b>Summe</b>	<b>404,4</b>	<b>100,0 v. H.</b>	

\* ohne privatrechtliche Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe  
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-4: Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Die meisten mittelbaren Beteiligungen<sup>232</sup> halten die Fraport AG (42 mittelbare Beteiligungen, Nennbeträge von insgesamt 94,3 Mio. Euro)<sup>233</sup>, die Hessische

232 Einen Überblick über die mittelbaren Beteiligungen bietet das Beteiligungsverzeichnis.

233 Darunter sind u. a. die zu 100 v. H. gehaltenen Unternehmen Antalya Airport International Terminal Investment and Management Inc., Antalya (29,9 Mio. Euro) und Air-Transport IT Services Inc., Orlando (USA) (umgerechnet 6,5 Mio. Euro). Beteiligungen bestehen zudem mit einem Anteil von 30 v. H. an der Philippine International Air Terminals Co. Inc. (PI-ATCO), Manila (umgerechnet 20,1 Mio. Euro) und Flughafen Hannover Langenhagen GmbH, Hannover (9,2 Mio. Euro) sowie mit 51 v. H. am Unternehmen Fraport IC Ictas Havalimani Isletme A.S., Antalya (8,3 Mio. Euro).



Landesbahn GmbH (acht, insgesamt 5,4 Mio. Euro)<sup>234</sup> und die Messe Frankfurt GmbH (fünf, insgesamt 178,7 Mio. Euro).<sup>235</sup>

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

Das Land ist unverändert an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, das die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus zum Ziel hat. Der Nennbetrag der Beteiligung an der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main, beträgt 61,5 Mio. Euro. Das entspricht 56,02 v. H. des Stammkapitals. Über die Nassauische Heimstätte hat das Land fünf mittelbare Beteiligungen, darunter die Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel, mit 30,6 Mio. Euro (Anteil von 83,45 v. H.) und die Wohnungsgesellschaft Dietzenbach mbH, Dietzenbach, mit 1,7 Mio. Euro (33,33 v. H.).<sup>236</sup>

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

Der Bestandsnachweis weist die unmittelbaren Landesbeteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts, die er über seine kaufmännisch eingerichteten Landesbetriebe nach § 26 LHO (z. B. Hessisches Immobilienmanagement) hält, getrennt von den anderen Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts aus (siehe Abschnitte 7.3.2.4 und 7.3.2.5).

Wie vom Ministerium der Finanzen im Vorjahr angekündigt<sup>237</sup>, wurde die mindestens seit dem Jahr 2005 nicht mehr bestehende Beteiligung an einer berg-

234 Die drei größten Beteiligungen sind die Unternehmen HLB Basis AG, Frankfurt am Main (Nennbetrag von 2,0 Mio. Euro, Anteil von 84,65 v. H.), HLB Hessenbahn GmbH, Frankfurt am Main (1,5 Mio. Euro, Anteil von 100 v. H.) und Cantus Verkehrsgesellschaft mbH, Kassel (1,3 Mio. Euro, 50,00 v. H.).

235 Die fünf mittelbaren Landesbeteiligungen der Messe Frankfurt GmbH sind in ihrem alleinigen Besitz. Dazu gehören die Messe Frankfurt Venue GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main (Nennbetrag von 150,0 Mio. Euro), die Messe Frankfurt Exhibition GmbH, Frankfurt am Main (25,0 Mio. Euro), die Messe Frankfurt Grundbesitz GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main (2,5 Mio. Euro) und die productpilot GmbH, Frankfurt am Main (1,2 Mio. Euro).

236 Vgl. Bestandsverzeichnis 2009.

237 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 154.

rechtlichen Gewerkschaft nicht mehr in den Bestandsnachweis zum 31. Dezember 2009 aufgenommen. Das Bestandsverzeichnis führt für das Jahresende 2009 Beteiligungen an neun privatrechtlichen Unternehmen mit Nennbeträgen von insgesamt rund 930 000 Euro, darunter sechs Genossenschaften auf. Das Land war demnach Alleineigentümer an der Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach/Taunus mit einem Nennbetrag von 328 000 Euro und beteiligt u. a. an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e.G., Stuttgart, mit rund 322 000 Euro und an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim, mit rund 148 000 Euro.

### 7.3.3 Vermögen aus Wertpapieren<sup>238</sup>

Der Bestandsnachweis weist zum Stichtag 31. Dezember 2009 für die „verwalteten Wertpapiere“ einen Wert von Null aus. Das Ministerium weist darauf hin, dass der Bestandsnachweis nicht das zweckgebundene Wertpapiervermögen erfasse. Auf die Wertpapiere des Sondervermögens Versorgungsrücklage des Landes Hessen<sup>239</sup> wird unter Nennung des Kurswerts zum 31. Dezember 2009 (755,1 Mio. Euro) und des Anschaffungswerts (737,7 Mio. Euro) hingewiesen.

## 7.4 Liegenschaftsvermögen

Bei der Erörterung der Mitteilung der Landesregierung nach § 86 LHO über Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2007 in der 8. Sitzung des Haushaltsausschusses am 6. Mai 2009 sagte der Minister der Finanzen zu, sich mit der Frage zu befassen, ob die Erbbaurechte des Landes gesondert dargestellt werden sollten.<sup>240</sup> Auf dem Vorblatt der Mitteilung für das Jahr 2008 teilte die Landesregierung mit, dass man beabsichtige, ab dem Haushaltsjahr 2009 auch die Erbbaurechtsgrundstücke des Landes aufzuführen.

---

238 Der Wertpapierbestand aus der Zeit vor der Gründung des Landes Hessen, der keinen Wert aufweist, bleibt außer Betracht.

239 Siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 7.5.

240 Vgl. Beschlussprotokoll, 8. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 6. Mai 2009, Seite 18 (Punkt 10).

---

Die zusammengefasste Übersicht nach § 86 LHO über die Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2009 wurde dem Rechnungshof vom Hessischen Immobilienmanagement am 4. März 2011 vorgelegt. Sie enthält erstmals Angaben über Erbbaurechtsgrundstücke. Daraus geht hervor, dass das Land Erbbaurechtsnehmer von Grundstücken über insgesamt 407 677 m<sup>2</sup> ist. Davon entfallen 258 798 m<sup>2</sup> auf den Hessenpark.

Nach der Übersicht nach § 86 LHO betrug der Grundbesitzbestand aller Ressorts, der Hochschulen, der Landesbetriebe und der Sondervermögen 3 610,3 Mio. m<sup>2</sup> zum 31. Dezember 2009 (Vorjahr: 3 601,3 Mio. m<sup>2</sup>, Abbildung 7-1). Die Flächenerhöhung von 9,0 Mio. m<sup>2</sup> entfällt vor allem auf Veränderungen beim Landesbetrieb Hessen Forst, der somit 93,83 v. H. (Vorjahr: 93,77 v. H.) der erfassten Flächen verwaltet. Die landeseigene Straßenfläche wurde mit 44,7 Mio. m<sup>2</sup> angegeben.<sup>241</sup>

Der Wert der Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken liegt für die gesamte Landesverwaltung nach der doppischen Vermögensrechnung bei 5 760,6 Mio. Euro (zum 1. Januar 2009: 5 707,6 Mio. Euro).<sup>242</sup>

---

241 Die Fahrbahnfläche wird nachrichtlich angegeben. Für die Gesamtlänge von 7 214 km wird eine durchschnittliche Fahrbahnbreite von 6,2 m unterstellt.

242 Vgl. Beitrag Nr. 8.

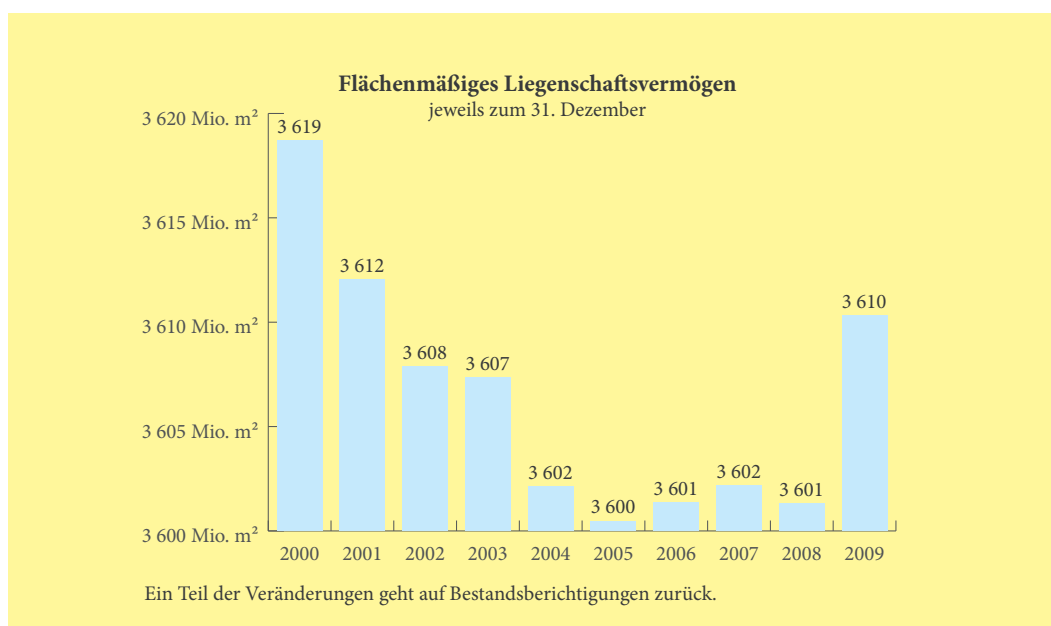


Abbildung 7-1: Flächenmäßiges Liegenschaftsvermögen 2000 bis 2009

## 7.5 Sondervermögen

Die Haushaltsrechnung weist in ihren Anlagen 12 und 13 die Sondervermögen des Landes aus. Dabei werden für das Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ Einnahmen, Ausgaben und Bestand zum Jahresende und für die „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“<sup>243</sup> Verwaltungs- und Finanz- sowie Gesamtergebnis, Zu- und Abgänge und Bestand zum Jahresende angegeben.

Das noch im Jahr 2006 ausgewiesene Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wird – wie das Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ – seit dem Jahr 2007 von der Landestreuhandstelle Hessen verwaltet.<sup>244</sup> Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2007 enthält die Haushaltsrechnung

243 Hessisches Versorgungsrücklagengesetz vom 15. Dezember 1998, GVBl. I, Seite 526, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2002, GVBl. I, Seite 797, 801. Das Sondervermögen unterteilt sich in eine nach Bundesbesoldungsgesetz (§ 14a Absätze 2, 2a und 3 BBesG) zu bildende Versorgungsrücklage und weitere Rücklagen. Der Teil des Sondervermögens, der auf das BBesG zurückgeht, soll nach § 7 ab dem Jahr 2018 über einen Zeitraum von 15 Jahren die Versorgungsaufwendungen für die Beamtinnen und Beamten im Ruhestand teilweise decken.

244 § 2 Absatz 8 LTH - Bank für Infrastruktur-Gesetzes vom 18. Dezember 2006, GVBl. I, Seite 732, 733. Seit dem 1. September 2009 wird das Sondervermögen von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verwaltet (Änderung des LTH-Gesetzes zum Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen-Gesetzes durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung der monetären Förderung in Hessen vom 16. Juli 2009, GVBl. I Seite 256).

keine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Zu diesem Sondervermögen wird lediglich im Haushaltsplan (Anlage I zum Einzelplan 07) der Wirtschaftsplan abgebildet.<sup>245</sup> Die Einlage des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wird – ebenso wie die Einlage des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ – im Gesamtabchluss des Landes unter Sonstigen Finanzanlagen ausgewiesen.<sup>246</sup> Die unterschiedliche Abbildung in der Haushaltsrechnung ist vor diesem Hintergrund zu hinterfragen. Der Rechnungshof regt daher erneut an, das Sondervermögen wieder in die Haushaltsrechnung aufzunehmen und die Sondervermögen des Landes vollständig auszuweisen.

Die Anlagen zur Haushaltsrechnung geben den Bestand der Sondervermögen zu Anschaffungskosten an. Demnach stieg das Sondervermögen Hessens von 1 884,5 Mio. Euro auf 2 019,9 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009 (Tabelle 7-5). Dabei sank der Bestand des „Hessischen Investitionsfonds“ um – 8,3 Mio. Euro auf 1 280,6 Mio. Euro und der Bestand der „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ stieg um 143,7 Mio. Euro auf 739,3 Mio. Euro.

Sondervermögen*	31.12.2008 Mio. Euro	31.12.2009 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Hessischer Investitionsfonds	1 288,9	1 280,6	– 8,3
Versorgungsrücklage	595,6	739,3	143,7
<b>Summe</b>	<b>1 884,5</b>	<b>2 019,9</b>	<b>135,4</b>

\* Seit dem Jahr 2007 wird über das von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank verwaltete Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ nicht mehr in einer Anlage zur Haushaltsrechnung berichtet. Zum 31. Dezember 2006 hatte es einen Vermögensbestand von 3 759,5 Mio. Euro. Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 160 f.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-5: Sondervermögen

Sondervermögen können als Darlehensforderungen ausgebracht oder als Geldanlage auf dem Kapitalmarkt oder in Wertpapieren investiert werden und Erträge erwirtschaften. Der „Hessische Investitionsfonds“ bestand zu 94,5 v. H.

245 Siehe beispielsweise Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 oder spätere Jahre.

246 Vgl. Geschäftsbericht 2009 zum Gesamtabchluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2009, Seite 77.

(1 210,1 Mio. Euro) aus Forderungen ausgegebener Darlehen und zu 5,5 v. H. (70,4 Mio. Euro) aus Geldbeständen.

Der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ setzte sich zu 83,3 v. H. (616,0 Mio. Euro) aus festverzinslichen Wertpapieren, zu 16,5 v. H. (121,7 Mio. Euro) aus Aktien und zu 0,2 v. H. (1,7 Mio. Euro) aus Geldmarktmitteln zusammen. Die Ende 2006 geschaffene Möglichkeit, Aktien zu erwerben, wurde im Jahr 2007 erstmals und im Jahr 2008 weiter genutzt. Der Aktienbestand lag zum Ultimo der Vorjahre noch bei 29,4 Mio. Euro (2007) und 72,5 Mio. Euro (2008). Der Aktienanteil darf 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.<sup>247</sup>

Nach der Haushaltsrechnung liegt der Wert der „Versorgungsrücklage“ zu Anschaffungskosten bei 739,3 Mio. Euro. Der Bilanzwert zum 31. Dezember 2009, ermittelt mit den Anschaffungskosten und ggf. korrigiert um dauerhaft niedrigere Kurs- oder Marktwerte, beträgt 728,6 Mio. Euro (Vorjahr: 573,5 Mio. Euro).<sup>248</sup> Der Kurswert zum 31. Dezember 2009 beträgt 755,1 Mio. Euro.

## 7.6 Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung fasst unter Ziffer 7 (Seite 7) den Stand der Rücklagen, Fonds und Stöcke zusammen.<sup>249</sup> Einzelheiten enthält Anlage 2 zur Haushaltsrechnung mit der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Nr. 2 LHO)“. Die Anlage enthält keine Informationen zu den Sondervermögen des Landes; diese werden – wie dargestellt – in getrennten Anlagen ausgewiesen (siehe Abschnitt 7.5).

247 Anlagerichtlinien vom 6. November 2006 (Schreiben des Ministeriums der Finanzen, Ausschussdrucksache HHA 16/116). Der Haushaltsausschuss hatte der Anlagerichtlinie zugestimmt (Beschluss HHA/16/48 vom 6. Dezember 2006). Dabei sprach er sich dafür aus, die Mittel nach ethischen Mindeststandards anzulegen.

248 Vgl. Geschäftsbericht 2009 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen, Seite 77.

249 Die Angaben zu den Rücklagen in Tabelle 7-6 weichen teilweise rundungsbedingt im Nachkommabereich von den Angaben des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2009 ab.

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken ging von 712,6 Mio. Euro zum 31. Dezember 2008 um 30,3 Mio. Euro (Vorjahr: – 191,4 Mio. Euro) auf 682,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009 zurück (Tabelle 7-6). Dabei sanken die „Rücklagen der budgetierten Bereiche“ um 60,0 Mio. Euro auf 104,6 Mio. Euro, während die Sonstigen Rücklagen um 29,7 Mio. Euro auf 577,6 Mio. Euro stiegen. Bei den budgetierten Bereichen stieg die Investitionsrücklage um 8,4 Mio. Euro, wohingegen deren Allgemeine Rücklagen um 68,4 Mio. Euro sanken (Tabelle 7-6).

Unter den Sonstigen Rücklagen wurde im Jahr 2009 im Epl. 17 eine neue Rücklage „Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“ ausgewiesen, in die aus dem Epl. 17 03 der Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes nicht abgerufene Mittel in Höhe von 17,4 Mio. Euro flossen. Die Rücklage der sog. Zukunftsoffensive Hessen wurde auch im Jahr 2009 weiter um 10,5 Mio. Euro auf 10,0 Mio. Euro abgebaut. Für den Digitalfunk BOS wurden als Sonstige Rücklagen eine „Allgemeine“ und eine „Investitionsrücklage“ neu von 16,2 Mio. Euro bzw. 8,4 Mio. Euro angelegt.

Rücklagen werden aus Haushaltsmitteln finanziert. Mit Ausnahme des ertragbringenden angelegten Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ (das nicht zu dem hier genannten Rücklagenvermögen zählt, siehe voriger Abschnitt) stellen Rücklagenmittel zumeist Liquiditätsreserven dar, deren Anlageverzinsung gering ist. Da sie allerdings auch aus neuen Kreditaufnahmen zu finanzieren sind, sollte die Erhöhung oder Anlage von Rücklagen stets unter sorgfältiger Abwägung der Erfordernisse des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) geschehen.<sup>250</sup> Die Nettokreditaufnahme sollte soweit wie möglich begrenzt werden.

---

250 Zur Thematik der kreditfinanzierten Rücklagen siehe auch die aktuelle Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, <http://www.vgh.nrw.de/> vom 16. März 2011.

Rücklagen, Fonds und Stöcke	Bestand am 31.12.2008 Mio. Euro	Einnahmen Mio. Euro	Ausgaben Mio. Euro	Bestand am 31.12.2009 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorj. Mio. Euro
<b>Rücklagen der budgetierten Bereiche</b>	<b>164,7</b>	<b>27,5</b>	<b>87,5</b>	<b>104,6</b>	<b>- 60,0</b>
<i>davon:</i>					
Allgemeine Rücklage	134,6	5,2	73,6	66,2	- 68,4
Investitionsrücklage	30,1	22,3	13,9	38,5	8,4
<b>Sonstige Rücklagen</b>	<b>548,0</b>	<b>49,1</b>	<b>19,5</b>	<b>577,6</b>	<b>29,7</b>
<i>davon:</i>					
Funkversorgungsrücklage	1,2	0,0	1,1	0,2	- 1,1
Bekleidungsrücklage (Allgemein)	7,0	0,0	1,1	5,9	- 1,1
„Allgemeine Rücklage“ Digitalfunk BOS	0,0	16,2	0,0	16,2	16,2
„Investitionsrücklage“ Digitalfunk BOS	0,0	8,4	0,0	8,4	8,4
Vertretungsmittel d. Schulen	13,2	5,7	4,4	14,4	1,2
Wohnungsbau	478,1	0,0	0,0	478,1	0,0
Rücklage nach § 6 Hessi- sches Grundwasserabgaben- gesetz	13,1	0,0	0,0	13,1	0,0
Ausgleichsrücklage	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Zukunftsoffensive Hessen	20,5	0,0	10,5	10,0	- 10,5
„Hessisches Sonder- investitionsprogramm“	0,0	17,4	0,0	17,4	17,4
Schuldendienstrücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Weitere Sonstige Rücklagen	14,8	1,4	2,4	13,8	- 1,0
<b>Fonds und Stöcke*</b>	<b>0,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Summe</b>	<b>712,6</b>	<b>81,4</b>	<b>111,7</b>	<b>682,3</b>	<b>- 30,3</b>

\* Der Bestand der Fonds und Stöcke stieg von 82,56 Euro auf 779,45 Euro zum 31.12.2009.  
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-6: Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken



## 8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2009

*Die Landesregierung stellte am 2. November 2010 den nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten, durch Wirtschaftsprüfer testierten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2009 vor. Im Vergleich mit der Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 haben sich die Einschränkungsgründe in Testat und Feststellung von vier auf einen verringert. Die verbliebene Einschränkung bezog sich auf die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunstgegenstände.*

*Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss beläuft sich auf 100 443 Mio. Euro gegenüber 88 502 Mio. Euro in der Gesamteröffnungsbilanz. Infolge des Jahresergebnisses von – 6 991 Mio. Euro erhöhte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag von 57 879 Mio. Euro auf 64 870 Mio. Euro zum Abschlussstichtag. Maßgebliche Belastungen des Jahresergebnisses resultierten aus den Konjunkturprogrammen (1 033 Mio. Euro), der verbesserten Erfassung der Steuersachverhalte (2 645 Mio. Euro) sowie der Entwicklung der Pensionsrückstellungen (3 677 Mio. Euro).*

*Die (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden wurden in elf von dreizehn Fällen uneingeschränkt testiert und festgestellt.*

*Der Rechnungshof begrüßt die mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vorgesehene Anpassung des Haushaltsrechts an das neue Rechnungswesen mit der Einführung eines „doppischen Produkthaushalts“ und der gesetzlichen Normierung des Gesamtabschlusses. Hinsichtlich der von einem Bund-Länder-Gremium erarbeiteten Standards staatlicher Doppik sieht der Rechnungshof in Einzelpunkten noch Überarbeitungsbedarf.*

### 8.1 Vorbemerkung

Am 2. November 2010 stellte die Landesregierung im Rahmen eines Geschäftsberichts<sup>251</sup> den von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierten und durch

<sup>251</sup> Der Geschäftsbericht ist im Internet abrufbar unter <http://www.bilanz.hessen.de>.

den Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2009 der Öffentlichkeit vor (siehe Abschnitt 8.3.2 und 8.3.3). Der Rechnungshof hat – seiner gesetzlichen Aufgabe entsprechend – auch die in den Gesamtabschluss einbezogenen (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden zum 31. Dezember 2009 geprüft und festgestellt. Der Gesamtabschluss 2009 wurde noch parallel zur kameralen Rechnungslegung aufgestellt (siehe Beiträge Nr. 1 ff.). Von der durch das Haushaltsgrundsätzegesetz eröffneten Möglichkeit, die Doppik im Alleinbetrieb anzuwenden, will das Land nach einer entsprechenden Änderung seiner Landeshaushaltsordnung Gebrauch machen (siehe Abschnitt 8.5.1).

## **8.2 Weiterentwicklung des Regelungsrahmens für das doppelte Rechnungswesen**

### **8.2.1 Kontierungshandbuch**

Auch nach der Erstellung der Gesamteröffnungsbilanz wird der – auf der sinn- gemäßen Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften und der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) beruhende – Regelungsrahmen des doppelten Rechnungswesens von der Landesregierung kontinuierlich fortentwickelt und ergänzt. Dementsprechend hat sich der Rechnungshof weiterhin beratend und im Rahmen der Abstimmung gemäß § 71a LHO mit grundsätzlichen Regelungen zur Buchführung, Bilanzierung und Bewertung befasst, auf deren Basis der Gesamtabschluss erstellt wird. So wurde das Kontierungshandbuch überarbeitet und um weitere Anlagen (siehe Abschnitte 8.2.2 und 8.2.3) ergänzt. Der Rechnungshof hat zu der 7. Auflage des Kontierungshandbuchs sein Einvernehmen erteilt. Die Regelungen zur Erstellung der Jahres- bzw. (Teilkonzern-)Abschlüsse wurden den Bedürfnissen der bilanzierenden Einheiten in der Landesverwaltung angepasst (siehe Abschnitt 8.2.4).

### **8.2.2 Regelungen zur Bewertung des Immobilienvermögens**

Das Ministerium der Finanzen (Ministerium) legte dem Rechnungshof eine Verfahrensdokumentation zur Anpassung der Immobilienbewertung des Jah-

---

res 1999 an den Stichtag 1. Januar 2007 (einschließlich einer die technische Umsetzung beschreibenden Abschlussdokumentation) sowie eine entsprechende Anlage zum Kontierungshandbuch des Landes Hessen vor. Zur Prüfung der Erteilung des Einvernehmens wurde neben den Erkenntnissen aus den Abschlussprüfungen des Jahres 2008 auch die Stellungnahme des Ministeriums zu den Anregungen des Rechnungshofs berücksichtigt. Anschließend erteilte der Rechnungshof zu der Verfahrensdokumentation (einschließlich der Abschlussdokumentation) und zu der Anlage zum Kontierungshandbuch sein Einvernehmen.

### **8.2.3 Regelungen zur bilanziellen Abbildung von Steuern**

Die bilanzielle Abbildung von Steuern (z. B. Steuererträgen) ist eine Besonderheit der öffentlichen Verwaltung, auf die sich die für Unternehmen geltenden Vorschriften des Handelsbilanzrechts nicht unmittelbar anwenden lassen. Für das Ministerium bestand daher die Notwendigkeit, für eine in ihren Sachverhalten vielfältige Materie eigenständig praktikable Regelungen zur bilanziellen Abbildung der Steuern zu entwickeln. So war der Zeitpunkt der Realisierung von Steuererträgen, die zutreffende Stichtagsbewertung bestehender Steuerforderungen oder die vollständige Erfassung etwaig bestehender Erstattungsansprüche der Steuerpflichtigen zu regeln. Im Dezember 2009 legte das Ministerium dem Rechnungshof das Konzept „Bilanzierung von Steuern und des Finanzausgleichs“ und ein dazugehöriges Umsetzungskonzept vor. Der Rechnungshof prüfte die Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit den handelsrechtlichen GoB. Aufgrund des großen Umfangs der Regelungen und der Komplexität einzelner Sachverhalte hat der Rechnungshof dem Ministerium vorgeschlagen, die Regelungen zur Bilanzierung der Steuern zu vereinheitlichen und in einer Anlage zum Kontierungshandbuch zusammenzufassen. Daraufhin erarbeitete das Ministerium in fachlicher Abstimmung mit dem Rechnungshof und dem beteiligten Abschlussprüfer die Anlage „Bilanzierung von Steuern“ zum Kontierungshandbuch. Zu dieser Anlage erteilte der Rechnungshof im April 2010 sein Einvernehmen.

### **8.2.4 Neuregelung der Pflicht zur Erstellung der Finanzrechnung und des Lageberichts auf Ebene des Einzelabschlusses**

Im Dezember 2010 legte das Ministerium dem Rechnungshof den Entwurf einer punktuellen Neufassung der Verwaltungsvorschriften (VV) für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und §§ 74 bis 80 LHO) vor. Der Entwurf sah den Verzicht auf die Erstellung der Finanzrechnung und des Lageberichts für bestimmte Buchungskreise auf Einzelabschlussebene vor. Für die Hochschulen und für die obersten Landesbehörden, bei denen mangels konsolidierungspflichtiger Buchungskreise der Jahresabschluss an die Stelle des Teilkonzernabschlusses tritt (Landtag, Datenschutzbeauftragter, Staatsgerichtshof und Rechnungshof), sollte die Pflicht zur Erstellung einer Finanzrechnung und des Lageberichts bestehen bleiben. Die Landesbetriebe sollten zwar keine Finanzrechnung, aber einen Lagebericht erstellen.

Der Rechnungshof hielt die vom Ministerium vorgeschlagene Vereinfachung für fachlich vertretbar. Denn mit der verpflichtenden Erstellung der Finanzrechnung und des Lageberichts auf Ebene der obersten Landesbehörden bleibt eine vollständige und hinreichend detaillierte Information über die wirtschaftliche Lage des Landes gewährleistet. Das Ministerium arbeitete die vom Rechnungshof angeregten klarstellenden Formulierungen und Änderungen bezüglich der Regelungssystematik in die Verwaltungsvorschriften ein. Der Rechnungshof erteilte daraufhin sein Einvernehmen zu den Verwaltungsvorschriften. Sie wurden mit Wirkung für die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2010 in Kraft gesetzt.

## **8.3 Prüfung und Feststellung von Jahresabschlüssen**

### **8.3.1 Prüfung und Feststellung der (Teilkonzern-)Abschlüsse**

Die (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden werden im Gesamtabschluss zusammengefasst. Die obersten Landesbehörden legten ihre (Teilkonzern-)Abschlüsse zum 31. Dezember 2009 im Mai 2010 dem Rechnungshof vor. Der Rechnungshof zog zu den Prüfungen der zwölf (Teilkon-

---

zern-)Abschlüsse jeweils Wirtschaftsprüfungsgesellschaften als Sachverständige hinzu.

Die Prüfungen führten bis auf die Teilkonzernabschlüsse des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zu uneingeschränkten Bestätigungsvermerken. Im Vergleich zu den (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen zum 1. Januar 2009 hat sich die Zahl der (Teilkonzern-)Abschlüsse zum 31. Dezember 2009 mit einem eingeschränkten Bestätigungsvermerk von sechs auf zwei reduziert. An der Verringerung zeigt sich die kontinuierliche Arbeit der obersten Landesbehörden an der Verbesserung der Qualität ihrer (Teilkonzern-)Abschlüsse.

Der Rechnungshof hat der Landesregierung zu allen Einschränkungsgründen Anregungen gegeben, wie die noch bestehenden Mängel im Rechnungswesen behoben werden können. Er hat außerdem Vorschläge zur Verbesserung der Aussagekraft der Rechnungslegung unterbreitet. So hat er u.a. angeregt, die Angaben im Anhang zu den „sonstigen finanziellen Verpflichtungen“ durch gesonderte Erläuterungen zu PPP-Projekten zu ergänzen.<sup>252</sup> Entsprechende Angaben sollten künftig im Anhang der zu veröffentlichenden Gesamtabschlüsse enthalten sein.

Einzig der Einschränkungsgrund im Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst bezüglich der Dokumentation von Inventur und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände in Höhe von rund 4,3 Mrd. Euro war wertmäßig so bedeutsam, dass er auch im Gesamtabschluss zu einer Einschränkung geführt hat (siehe Abschnitt 8.3.3).

Der Rechnungshof machte sich die Feststellungen der Abschlussprüfer nach eingehender Befassung zu Eigen und stellte im September 2010 alle von ihm geprüften (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden fest. Bei den Teilkonzernabschlüssen des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst versah der Rechnungshof seine Feststellung ebenfalls mit Einschränkungen.

---

252 Zur Abbildung von PPP-Projekten im kameralen Abschluss vgl. Abschnitt 1.2.8.

### **8.3.2 Prüfung und Feststellung des Gesamtabschlusses**

Das Ministerium der Finanzen erstellte in Abstimmung mit der Staatskanzlei den Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2009 des Landes Hessen und legte ihn dem Rechnungshof Ende Juni 2010 zur Prüfung vor. Der Rechnungshof prüfte den Gesamtabschluss des Landes Hessen unter Hinzuziehung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Sachverständige. Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass der Gesamtabschluss (inklusive Lagebericht) mit Ausnahme des nachfolgend genannten Prüfungshemmnisses gemäß § 71a LHO nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches sowie unter Beachtung der Verwaltungsvorschriften zu den §§ 70 bis 72 und §§ 74 bis 80 LHO und des Kontierungshandbuchs des Landes Hessen (6. Auflage) aufgestellt worden ist. Die Einschränkung des Betätigungsvermerks bezog sich auf die unter den Sachanlagen im Gemeingebrauch ausgewiesenen Kunstgegenstände, die nicht vollständig ordnungsgemäß nachgewiesen wurden. Teilweise lagen diesbezüglich keine bzw. nicht nachvollziehbare Inventurunterlagen vor (vgl. Abschnitt 8.3.3).

Der Rechnungshof machte sich die Feststellungen des Abschlussprüfers nach eingehender Befassung zu Eigen und stellte den Gesamtabschluss mit der genannten Einschränkung am 21. September 2010 fest. Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit dem Gesamtabschluss in seiner Sitzung vom 26. Januar 2011.

Im Vergleich zur Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 des Landes Hessen hat sich im Gesamtabschluss 2009 die Zahl der Einschränkungsgründe von vier auf einen verringert. Hierin kommt die kontinuierliche Arbeit des Ministeriums an der Verbesserung der Qualität des Gesamtabschlusses zum Ausdruck.

### **8.3.3 Einschränkungsgrund beim Gesamtabschluss**

Der verbliebene Mangel bei der Dokumentation von Inventur und Bewertung der mit einem Betrag von 5,1 Mrd. Euro ausgewiesenen Kunst- und Samm-

---

lungsgegenstände führte bereits in der Gesamteröffnungsbilanz zu einer Einschränkung und konnte im Laufe des Jahres 2009 nicht behoben werden. Im Februar 2010 hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst eine Projektgruppe zur Beseitigung der Mängel eingerichtet, die zwischenzeitlich mit der Dokumentation der Bewertung der rund eintausend besonders wertvollen Einzelobjekte beschäftigt ist. Diese Einzelobjekte sind mit einem Wert von rund 2,1 Mrd. Euro bilanziert worden. Die übrigen rund 3,8 Mio. Objekte verteilen sich auf verschiedene Wertgruppen. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die ersten Bewertungsdokumentationen fertiggestellt und eine repräsentative Auswahl hiervon dem Abschlussprüfer zur Beurteilung vorgelegt.

Anlässlich der Erörterung von Maßnahmen zur beschleunigten Beseitigung des Einschränkungsgrundes hat sich gezeigt, dass wesentliche, für eine ordnungsgemäß dokumentierte Inventur und Bewertung notwendige Vorarbeiten weiterhin ausstehen (z. B. Erstellung einer Inventuranweisung). Im Rahmen dieser Erörterungen hat die Landesregierung den Willen bekundet, ihre Anstrengungen zur Beseitigung des Einschränkungsgrundes verstärken zu wollen. Ziel sei es, die organisatorischen und systemtechnischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Inventur und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände zu schaffen.

Der Rechnungshof begrüßt die neuerlichen Anstrengungen der Landesregierung für eine beschleunigte Beseitigung des Einschränkungsgrundes. Er hat gegenüber der Landesregierung darauf hingewiesen, dass bei der Beseitigung der Mängel bei Inventur und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände sämtliche nach den GoB zulässigen Vereinfachungen ausgeschöpft werden können. Hierzu hat er frühzeitig Empfehlungen gegeben und die Tätigkeit der Projektgruppe von Beginn an beratend unterstützt. Nach seiner Auffassung ließe sich eine wirksame Beschleunigung insbesondere durch die verstärkte Einbindung der Kunstsachverständigen des betroffenen Buchungskreises sowohl bei der laufenden Dokumentation der Bewertung als auch bei der anstehenden Inventarisierung erreichen.

## 8.4 Bilanzanalytische Anmerkungen

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember und die Ergebnisrechnung für das Jahr 2009 stellen sich wie folgt dar:<sup>253</sup>

<b>Vermögensrechnung auf den 31. Dezember 2009 (Kurzbilanz)</b>		
<b>AKTIVA</b>	<b>31.12.2009</b>	<b>1.1.2009</b>
	<b>Mio. Euro</b>	
<b>A. Anlagevermögen</b>		
<b>I. Immaterielle Vermögensgegenstände</b>	<b>82,4</b>	<b>94,7</b>
<b>II. Sachanlagen</b>	<b>18 940,3</b>	<b>18 625,1</b>
davon Immobilienvermögen	5 760,6	5 707,6
davon Kulturgüter und Sammlungen	5 106,2	5 104,8
davon Verkehrsinfrastrukturvermögen	4 085,9	4 116,9
davon Waldvermögen	2 368,6	2 366,0
<b>III. Finanzanlagen</b>	<b>5 092,6</b>	<b>5 021,5</b>
davon Beteiligungsvermögen	1 259,1	1 269,4
davon stille Einlagen	1 920,0	1 920,0
<b>B. Umlaufvermögen</b>		
<b>I. Vorräte</b>	<b>264,4</b>	<b>303,2</b>
<b>II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände</b>	<b>10 480,3</b>	<b>5 877,6</b>
davon aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6 514,9	3 405,7
davon gegen Gebietskörperschaften aufgrund steuerbedingter Ausgleichsansprüche	2 411,7	1 121,5
<b>III. Wertpapiere des Umlaufvermögens</b>	<b>7,1</b>	<b>6,1</b>
<b>IV. Flüssige Mittel</b>	<b>388,7</b>	<b>375,8</b>
<b>C. Rechnungsabgrenzungsposten</b>	<b>316,7</b>	<b>318,7</b>
<b>D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag</b>	<b>64 870,3</b>	<b>57 879,2</b>
	<b>100 442,9</b>	<b>88 501,8</b>
<b>PASSIVA</b>		
<b>A. Sonderposten aus nicht rückzahlbaren Zuweisungen und Zuschüssen</b>	<b>219,6</b>	<b>179,5</b>
<b>B. Rückstellungen</b>	<b>52 069,5</b>	<b>46 554,4</b>
davon für Pensionen	40 111,9	38 359,6
davon für Beihilfen	4 479,5	4 956,4
davon für Altersteilzeit	913,1	820,8
davon für Steuererstattungen	3 625,8	1 049,5
davon für Investitionsprogramme	1 235,4	0,0
<b>C. Verbindlichkeiten</b>	<b>48 142,4</b>	<b>41 754,1</b>
davon Anleihen	21 550,8	19 505,3
davon gegenüber Kreditinstituten	8 502,7	9 291,4
davon aus Zuweisungen und Zuschüssen	2 517,5	2 111,2
davon aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	3 500,6	2 012,2
davon gegenüber Gebietskörperschaften aufgrund steuerbedingter Ausgleichsansprüche	5 477,6	3 360,3
<b>D. Rechnungsabgrenzungsposten</b>	<b>11,4</b>	<b>13,7</b>
	<b>100 442,9</b>	<b>88 501,8</b>

253 Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.



<b>Ergebnisrechnung für das Jahr 2009</b>	
	<b>2009</b>
	<b>Mio. Euro</b>
<b>Erträge</b>	<b>22 003,0</b>
Steuern und steuerähnliche Erträge	15 797,7
Erträge aus Transferleistungen	3 144,6
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1 792,6
Übrige Erträge	1 268,1
<b>Aufwendungen</b>	<b>28 059,2</b>
Bezogene Waren und Leistungen	1 730,9
Personalaufwand	11 574,3
Abschreibungen	516,1
Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	3 550,4
Aufwendungen aus Transferleistungen	7 939,3
Sonstige Aufwendungen	2 748,2
<b>Verwaltungsergebnis</b>	<b>– 6 056,2</b>
<b>Finanzergebnis</b>	<b>– 1 058,8</b>
<b>Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit</b>	<b>– 7 115,1</b>
<b>Außerordentliches Ergebnis und Steuern</b>	<b>124,0</b>
<b>JAHRESERGEBNIS</b>	<b>– 6 991,1</b>

Tabelle 8-1: Vermögensrechnung zum 31. Dezember und Ergebnisrechnung für das Jahr 2009

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2009 und die Ergebnisrechnung des Jahres 2009 waren maßgeblich von zwei Einflussfaktoren geprägt. Das Jahr 2009 war stark beeinflusst von den Folgen des Konjunkturunbruchs, der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 verursacht worden war. Bund und Länder begegneten der Krise mit koordinierten Maßnahmen zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die durch Konjunkturprogramme bedingte Zunahme staatlich geförderter Investitionen – insbesondere Zukunftsinvestitionsprogramm (Konjunkturpaket II) und Hessisches Sonderinvestitionsprogramm (vgl. Abschnitt 2.5) – und die hiermit verbundene erhöhte Kreditaufnahme schlugen sich auch im Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2009 deutlich nieder.

So gelang es der Landesregierung, bestehende Mängel im Bereich der bilanziellen Abbildung von Steuersachverhalten konsequent aufzuarbeiten, die noch in der Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 zu einer Einschränkung führten. Diese konzeptionellen und systemtechnischen Anpassungen der Rech-

nungslegung hatten erhebliche einmalige Auswirkungen auf die Höhe einzelner Bilanzposten und belasteten die Ertragslage.

#### 8.4.1 Vermögenslage und -entwicklung

Die Vermögensrechnung ist auf der Aktivseite maßgeblich gekennzeichnet durch den Posten „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ in Höhe von 64 870,3 Mio. Euro sowie durch das Anlagevermögen in Höhe von 24 115,4 Mio. Euro. Das Anlagevermögen setzt sich überwiegend aus dem Immobilienvermögen (5 760,6 Mio. Euro), dem Waldvermögen (2 368,6 Mio. Euro), dem Verkehrsinfrastrukturvermögen (4 085,9 Mio. Euro), den Kulturgütern und Sammlungen (5 106,2 Mio. Euro) sowie den Beteiligungen und Ausleihungen zusammen.

Auf der Passivseite bilden die Rückstellungen aus Altersversorgungsverpflichtungen (Pensionen und Beihilfen) in Höhe von 44 591,4 Mio. Euro, die Verbindlichkeiten aus Anleihen in Höhe von 21 550,8 Mio. Euro und die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 8 502,7 Mio. Euro die größten Positionen.

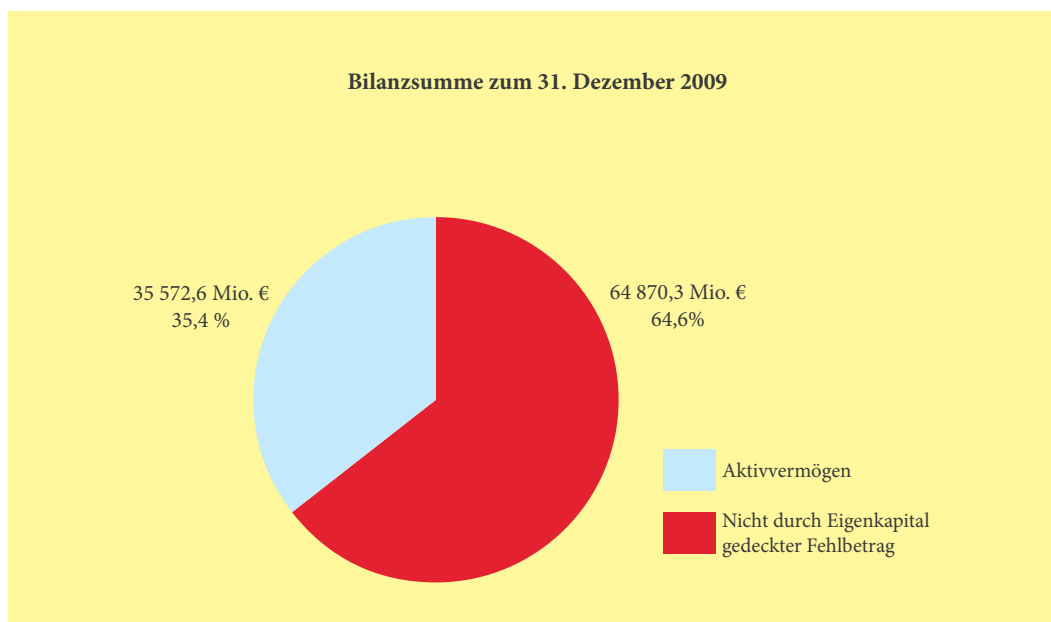


Abbildung 8-1: Bilanzsumme zum 31. Dezember 2009

Die Bilanzsumme stieg zum Ende des Jahres auf 100 442,9 Mio. Euro, wobei sich einerseits das Aktivvermögen um 4 950,0 Mio. Euro erhöhte und andererseits die Schulden um 11 941,1 Mio. Euro zunahmen. Der im Vergleich stärkere Anstieg der Schulden vergrößerte den „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ um 6 991,1 Mio. Euro. Das Ziel, das Reinvermögen des Landes (= Aktivvermögen abzüglich Schulden) zu erhalten, wurde somit im Jahr 2009 nicht erreicht.<sup>254</sup>

Zur Vermögensentwicklung vgl. Abbildung 8-2.

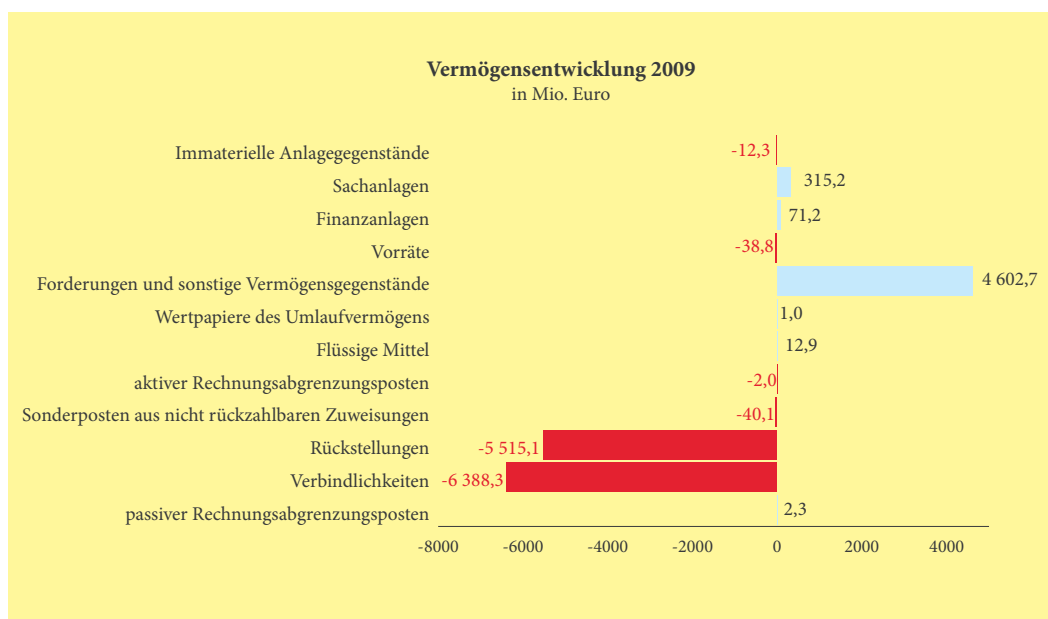


Abbildung 8-2: Vermögensentwicklung

Das **Anlagevermögen** erhöhte sich um 374,1 Mio. Euro (1,58 v. H.). Dies ist zu einem wesentlichen Teil auf die Zugänge bei den Anlagen im Bau zurückzuführen. In diesem Bilanzposten werden Baumaßnahmen, die zum Bilanzstichtag noch nicht abgeschlossen sind, mit ihren bereits angefallenen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten angesetzt. Die Zugänge bei den Anlagen im Bau lagen bei 500,4 Mio. Euro. Demgegenüber wurden abgeschlossene Baumaßnahmen in Höhe von 247,8 Mio. Euro in die abschreibungsfähigen Anlagegüter umgebucht. Der Anstieg des Bilanzpostens kann als Indiz für eine verstärkte Bautätigkeit des Landes gewertet werden.

254 Vgl. Dr. Thomas Schäfer (Minister der Finanzen), in: Behörden-Spiegel / November 2010, Seite 10.

Das **Umlaufvermögen** stieg um 4 557,8 Mio. Euro auf 11 140,5 Mio. Euro und damit deutlich stärker als das Anlagevermögen. Hierdurch minderte sich die Anlagenintensität, die den Anteil des Anlagevermögens am Gesamtvermögen<sup>255</sup> zeigt:

	Anlagenintensität in v. H.	=	Anlagevermögen in Mio. Euro / Aktivvermögen in Mio. Euro
1. Januar 2009	77,53		23 741,2 / 30 622,6
31. Dezember 2009	67,79		24 115,4 / 35 572,6

Die *Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen* stiegen um 715,6 Mio. Euro auf 956,3 Mio. Euro. Sie beinhalten im Wesentlichen Ansprüche aus Transferleistungen. Allein auf Grundlage des Zukunftsinvestitionsprogramms ergaben sich Forderungen gegen den Bund in Höhe von 490,8 Mio. Euro (vgl. Abschnitt 8.4.3).

Die *Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben* stiegen um 3 109,2 Mio. Euro auf 6 514,9 Mio. Euro. Bessere Auswertungsmöglichkeiten innerhalb des die Steuern verarbeitenden EDV-Systems führten zu einer verfeinerten Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben. Z. B. konnten erstmals Forderungen ermittelt und gebucht werden, bei denen Steuern zum Bilanzstichtag veranlagt, aber noch nicht fällig waren. Andererseits erhöhte eine verbesserte Auswertung der Niederschlagungsfälle den Wertberichtigungsbedarf. Im Saldo bewirkten die Anpassungen eine deutliche Zunahme der Forderungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben in Höhe von 2 686,0 Mio. Euro.

Der für die Bilanzierung von Steuersachverhalten gewählte Bruttoausweis trennt zwischen dem Rechtsverhältnis des Landes gegenüber den Steuerpflichtigen einerseits (Forderungen bzw. Verbindlichkeiten aus Steuern) und den auf der Finanzverfassung beruhenden Ausgleichsansprüchen der steuerertragsberechtigten Körperschaften andererseits (Forderungen gegen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften). So sind 54,4 v. H. der Einnahmen aus den Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben aufgrund

255 Aufgrund des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags wurde für die Kennzahlenbildung das Gesamtvermögen nicht mit der Bilanzsumme gleichgesetzt. Bezugsgröße ist das Aktivvermögen.

mangelnder Ertragshoheit des Landes an Bund, Kommunen oder Kirchen abzuführen (vgl. hierzu auch Abbildung 8-3).

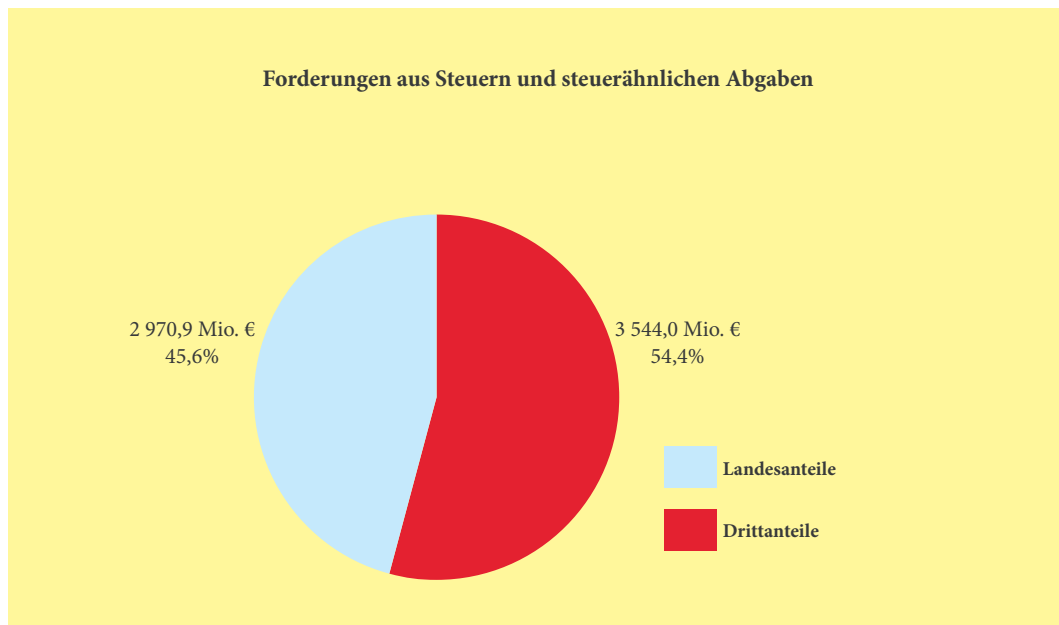


Abbildung 8-3: Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die *Forderungen gegen Gebietskörperschaften* und sonstige öffentliche Bereiche stiegen um 806,0 Mio. Euro auf 2 454,8 Mio. Euro und stehen fast ausschließlich im Zusammenhang mit der Abbildung von Steuersachverhalten (2 411,7 Mio. Euro). Innerhalb der Forderungen gegen Gebietskörperschaften werden drei unterschiedliche Sachverhaltskomplexe erfasst: Forderungen auf Erstattung von Drittanteilen, die entstehen, wenn das Land gegenüber dem Steuerpflichtigen verpflichtet ist, Steuern zu erstatten oder zu vergüten, aber nicht die alleinige Ertragshoheit besitzt (1 827,5 Mio. Euro), Forderungen aus Steuerzerlegung und Länderfinanzausgleich (577,0 Mio. Euro) sowie Forderungen für Steuern, die dem Land zwar ertragshoheitlich zustehen, aber durch andere Gebietskörperschaften verwaltet werden (7,2 Mio. Euro).

Die **Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen** erhöhten sich um 1 752,3 Mio. Euro auf 40 111,9 Mio. Euro. Für die nächsten Jahre ist ein weiterer Anstieg dieses Schuldpostens zu erwarten. Mit der im Jahr 2010 anstehenden Umstellung auf die Regelungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes werden erstmals auch Bezüge- und Rententrends für den Zeitraum bis zum Eintritt in den Ruhestand im Rahmen der Rückstellungsbewertung

---

berücksichtigt, die diese Entwicklung unterstützen werden (vgl. unten Abschnitt 8.4.3).

Die *Rückstellungen für Beihilfe* reduzierten sich durch Bewertungsanpassungen bedingt um 476,9 Mio. Euro auf 4 479,5 Mio. Euro. Aufgrund neuer Erfahrungswerte minderte sich der Witwenanwartschaftssatz für die Bewertung der Rückstellungen von 100 v. H. auf 10 v. H.

Die übrigen Personalrückstellungen<sup>256</sup> stiegen um 224,2 Mio. Euro auf 1 620,4 Mio. Euro. Erstmals wurden auch Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten gebildet (124,1 Mio. Euro).

Die *sonstigen Rückstellungen* (ohne Personalrückstellungen) stiegen um 4 015,5 Mio. Euro. auf 5 857,6 Mio. Euro. Sie beinhalten u. a. erstmals gebildete Rückstellungen für Steuererstattungen in Höhe von 3 625,8 Mio. Euro. Diese bilden das Risiko ab, bereits ertragswirksam erfasste Steuern aufgrund zu hoher Steuerfestsetzungen bzw. -vorauszahlungen dem Steuerpflichtigen zurückzahlen zu müssen. Ferner wurden Rückstellungen für Investitionsprogramme in Höhe von 1 235,39 Mio. Euro gebildet. Sie berücksichtigen die Verpflichtungen des Landes, die sich aus dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm bzw. dem Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes zur Förderung kommunaler Einrichtungen ergeben (vgl. Abschnitt 8.4.3). Rückstellungsmindernd wirkten dagegen die Inanspruchnahme und Umbuchung des Körperschaftsteuerguthabens gemäß § 37 KStG (1 049,5 Mio. Euro) in die Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

Die **Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen** stiegen um 406,3 Mio. Euro. auf 2 517,5 Mio. Euro. Sie bilden Verpflichtungen des Landes aus erteilten Bewilligungen ab, bei denen die bewilligten Mittel erst nach dem Bilanzstichtag ausgezahlt werden sollen.

Die *Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben* stiegen um 1 488,4 Mio. Euro auf 3 500,6 Mio. Euro. Dies ist im Wesentlichen auf die Umbuchung des Körperschaftsteuerguthabens gemäß § 37 KStG zurückzuführen.

---

256 Unter Personalrückstellungen werden die Rückstellungen für Sozialaufwendungen (Alterszeitzeit), nicht genommenen Urlaub, Überstunden und Lebensarbeitszeitkonten zusammengefasst.

---

Die *Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften* und sonstigen öffentlichen Bereichen stiegen um 1 895,3 Mio. Euro auf 6 084,4 Mio. Euro. Sie stehen in Höhe von 5 477,6 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Abbildung von Steuersachverhalten. Der überwiegende Teil entfiel mit 3 544,0 Mio. Euro auf Verbindlichkeiten des Landes aus der Abführung von Drittanteilen bei Gemeinschaftssteuern (vgl. Abbildung 8-3). Weitere 1 915,1 Mio. Euro resultierten aus Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Steuererlegung und dem Finanzausgleich. Ein Betrag in Höhe von 18,5 Mio. Euro entfiel auf Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Steuern, für die das Land keine Verwaltungshoheit besitzt.

### 8.4.2 Ertragslage

Das Jahr 2009 schloss mit einem Jahresfehlbetrag in Höhe von 6 991,1 Mio. Euro. Dieser setzt sich wie folgt zusammen: Die laufenden Erträge und Aufwendungen aus dem Verwaltungs- und Finanzergebnis bilden das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in Höhe von – 7 115,1 Mio. Euro. Dieses wird mit den außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen (a. o. Ergebnis) sowie den Steuern<sup>257</sup> in Höhe von 124,0 Mio. Euro zum Jahresergebnis saldiert (vgl. Abbildung 8-4).

---

257 Erfasst ist der Steuerertrag bzw. –aufwand, der dadurch entsteht, dass das Land selbst Steuerpflichtiger ist (z. B. bei Betrieben gewerblicher Art). Er wird aus Wesentlichkeitsgesichtspunkten nicht konsolidiert und in der Ergebnisrechnung nach dem a. o. Ergebnis ausgewiesen.

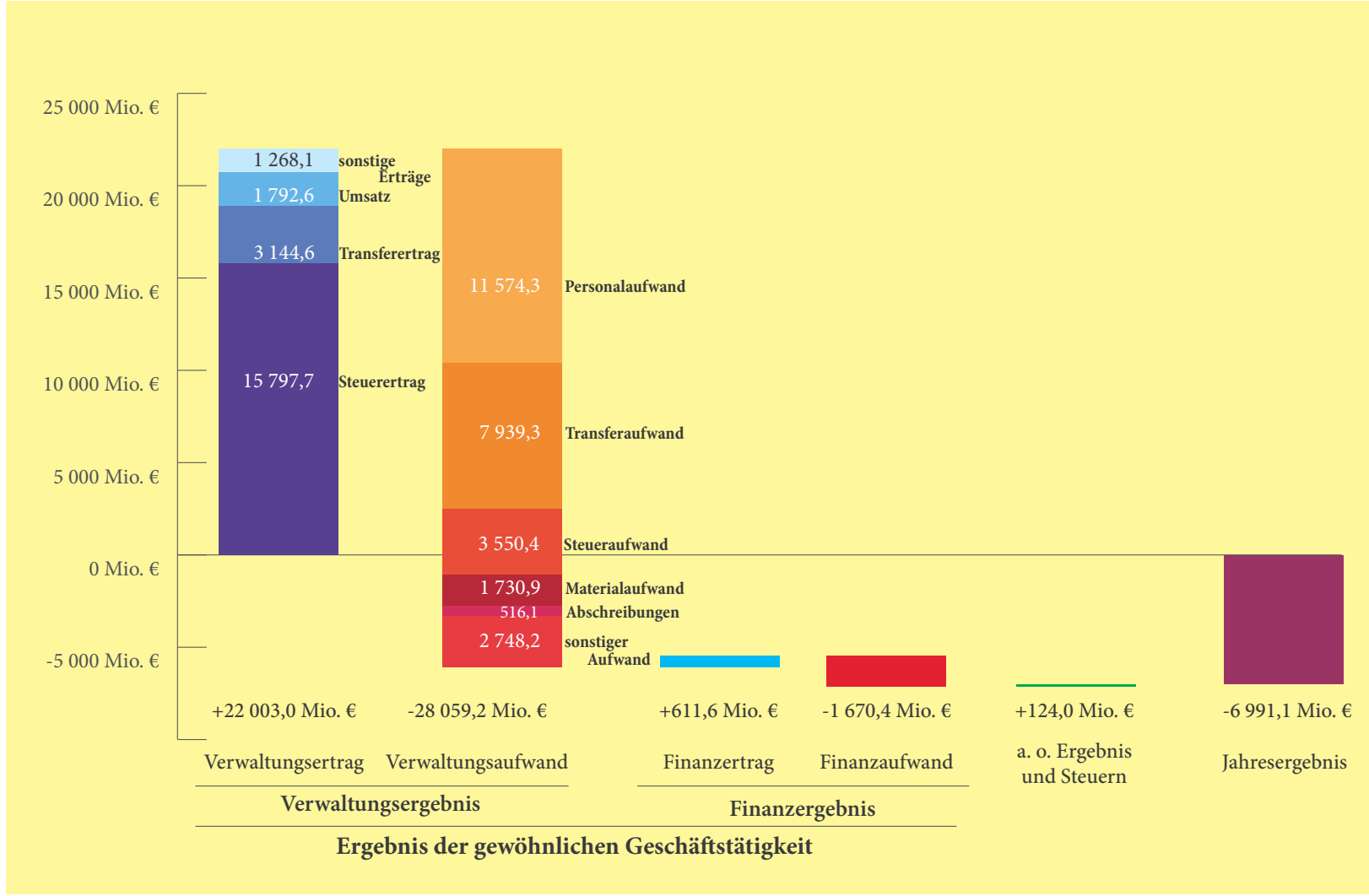


Abbildung 8-4: Zusammensetzung des Jahresergebnisses



Im Jahr 2009 wurde das Jahresergebnis in hohem Maße durch die verfeinerte Erfassung der Steuersachverhalte beeinflusst. In Summe belasteten diese Anpassungen das Verwaltungs- und damit auch das Jahresergebnis um 2 645,0 Mio. Euro.

Die laufenden Erträge und Aufwendungen des Verwaltungsergebnisses setzen sich prozentual wie folgt zusammen:

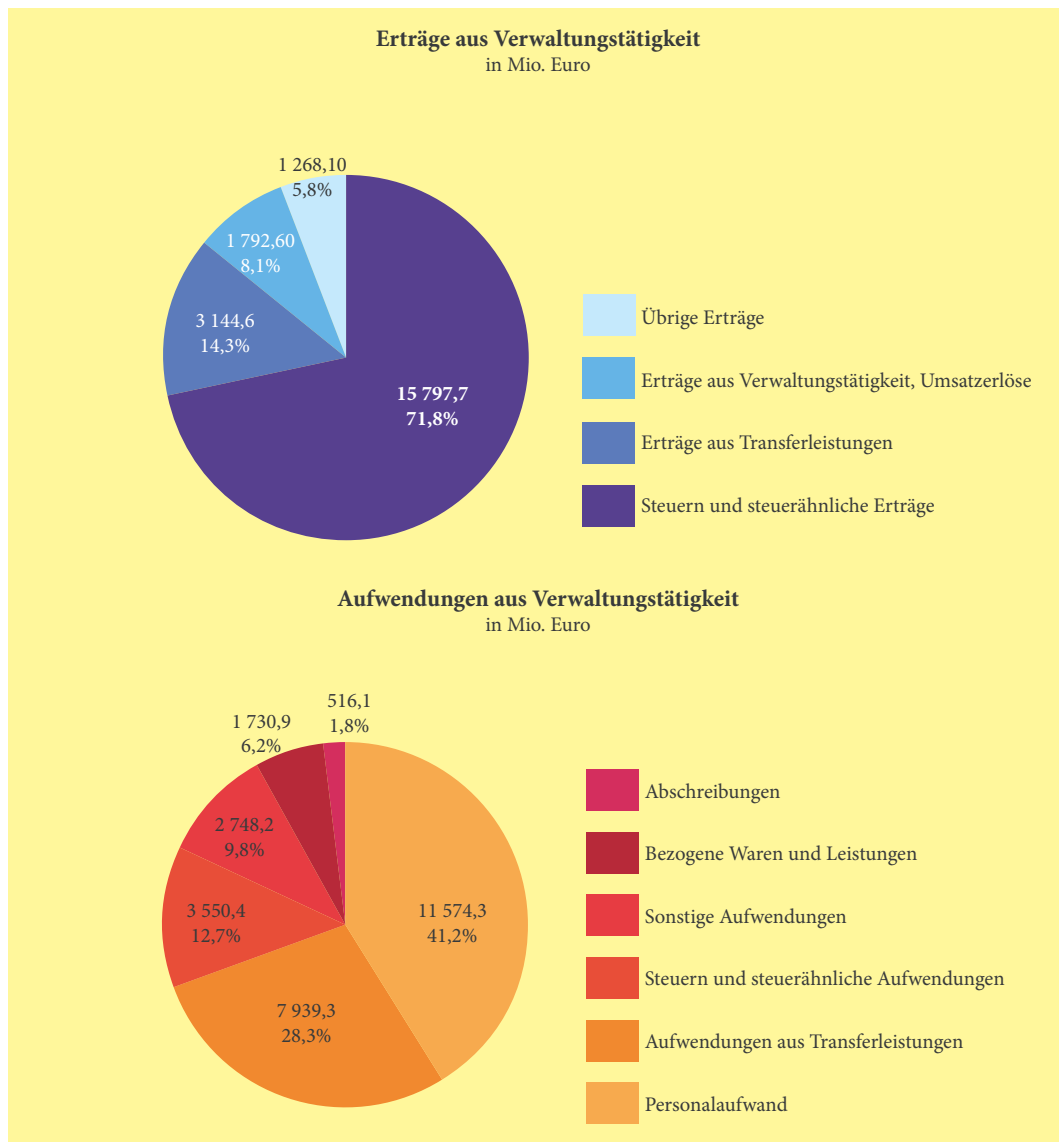


Abbildung 8-5: Erträge und Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit

Die Ertragsseite ist zu 71,8 v. H. (15 797,7 Mio. Euro) geprägt durch die Steuern und steuerähnlichen Erträge. Diese werden ohne Gegenleistungsverpflichtung

erzielt und unterliegen keiner Zweckbindung. Sie können daher zur Deckung des allgemeinen Finanzierungsbedarfs der Gebietskörperschaft herangezogen werden. Dies unterscheidet sie zum einen von den Erträgen aus Transferleistungen (3 144,6 Mio. Euro), die zweckgebunden der Deckung bestimmter Ausgaben<sup>258</sup> dienen, und zum anderen von den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit und den Umsatzerlösen (1 792,6 Mio. Euro), denen eine konkrete Gegenleistung zugrunde liegt.

Den Erträgen aus **Steuern** und steuerähnlichen Erträgen stehen Aufwendungen aus Steuern und steuerähnliche Aufwendungen gegenüber. Die Erträge aus Steuern und steuerähnliche Erträge wurden durch die verfeinerte Erfassung der Steuersachverhalte mit 800,0 Mio. Euro belastet. Des Weiteren wurden Steuererstattungen als Minderungen der Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen erfasst. Die Aufwendungen aus Steuern umfassen im Wesentlichen den Länderfinanzausgleich (1 947,2 Mio. Euro) und die Steuervergütungen (1 282,9 Mio. Euro). Die verfeinerte Erfassung der Steuersachverhalte wurde nicht in den Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen erfasst, sondern außerhalb des Steuerergebnisses in den sonstigen betrieblichen Aufwendungen (1 845,0 Mio. Euro).

Erträge aus Steuern und steuerähnliche Erträge	15 797,7 Mio. Euro
abzgl. Aufwendungen aus Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	– 3 550,4 Mio. Euro
<b>Steuerergebnis:</b>	<b>12 247,3 Mio. Euro</b>
zzgl. Sondereffekt aufgrund von Bilanzierungsanpassungen	800,0 Mio. Euro
<b>bereinigtes Steuerergebnis:</b>	<b>13 047,3 Mio. Euro</b>

Die Erträge aus **Transferleistungen** umfassen 14,1 v. H. der Erträge aus dem Verwaltungsergebnis (3 144,6 Mio. Euro) und beruhen überwiegend auf Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes und der Europäischen Union. Die Erträge können entweder das Land begünstigen (z. B. Kompensation für die Absenkung der Kfz-Steuer) oder der Förderung Dritter dienen (Kofinanzierung). In letzterem Fall stehen den Erträgen entsprechende Aufwendungen aus Transferleistungen gegenüber. Die Aufwendungen aus Transferleistungen belaufen

258 Die Ausgaben können entweder zu Aufwand oder zu aktivierungspflichtigen Anschaffungs- oder Herstellungskosten führen.

sich auf 7 939,3 Mio. Euro. Neben den im Rahmen der Kofinanzierung durchgereichten Mitteln beinhalten sie insbesondere den durch das Land finanzierten Eigenanteil an bewilligten Zuweisungen und Zuschüssen sowie Aufwendungen, die für das Land durch den Kommunalen Finanzausgleich und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz anfallen (3 559,9 Mio. Euro).

Erträge aus Transferleistungen	3 144,6 Mio. Euro
abzgl. Aufwendungen aus Transferleistungen	- 7 939,3 Mio. Euro
Transferergebnis:	- 4 794,7 Mio. Euro

Der **Personalaufwand** bildet mit 11 574,3 Mio. Euro den höchsten Aufwandsposten des Landes. Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl stieg im Jahr 2009 um rund 300 auf 149 142 Mitarbeiter. Die durchschnittliche Zahl der Versorgungsempfänger nahm um rund 7 200 auf 61 036 Personen zu. Im Jahr 2009 entfielen 36,1 v. H. des Personalaufwands auf Aufwendungen für Altersversorgung (4 182,2 Mio. Euro).

**Personalaufwandsquote: 71,9 v. H.**

Personalaufwand: 11 574,3 Mio. Euro      Bereinigte Verwaltungserträge: 16 108,0 Mio. Euro

Die Personalaufwandsquote (Personalintensität) ermittelt sich als Verhältnis der Personalaufwendungen zu den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit. Da jedoch ein Teil der mit den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit verbundenen Einnahmen zweckgebunden ist, können nicht sämtliche Erträge zur Deckung des Personalaufwands herangezogen werden. Für die Ermittlung der Personalaufwandsquote wurden die Erträge aus Verwaltungstätigkeit (22 003,0 Mio. Euro) daher um diese Größen bereinigt.<sup>259</sup> Unter Berücksichtigung der bereinigten Erträge aus Verwaltungstätigkeit beträgt die Personalaufwandquote 71,9 v.H. Berücksichtigt man den hohen Fixkostenanteil der übrigen Aufwandspositionen (u. a. für Zinszahlungen, Gebäudekosten und Aufwendungen für bezo-

<sup>259</sup> Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit (22 003,0 Mio. Euro) wurden um die Erträge aus Transferleistungen (3 144,6 Mio. Euro) und die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 550,4 Mio. Euro) gekürzt. Zusätzlich wurde der Teil der Bilanzierungsanpassungen, der das Steuerergebnis belastete (800,0 Mio. Euro), erhöhend berücksichtigt.

gene Waren), so verdeutlicht dies den sehr eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum des Landes.

Die **Abschreibungen** für das Anlagevermögen belaufen sich auf 631,4 Mio. Euro. Darin enthalten sind die Abschreibungen auf das Immaterielle Vermögen sowie das Sachanlagevermögen in Höhe von 516,1 Mio. Euro. Davon entfallen 514,3 Mio. Euro auf planmäßige Abschreibungen. Die Abschreibungen auf das Finanzanlagevermögen in Höhe von 115,3 Mio. Euro werden hiervon getrennt im Finanzergebnis ausgewiesen.

**Abschreibungsquote: 2,6 v. H.**

Abschreibungen: 631,4 Mio. Euro

Anlagevermögen: 24 115,4 Mio. Euro

Die Abschreibungsquote beschreibt die prozentuale Höhe der Abschreibungen bezogen auf das Anlagevermögen und beträgt 2,6 v. H. Ihr niedriger Wert erklärt sich dadurch, dass weite Teile des Sachanlagevermögens sowie das Finanzanlagevermögen nicht abnutzbar sind und daher keiner planmäßigen Abschreibung unterliegen. Hierzu gehören insbesondere die Kunst- und Sammlungsgegenstände (5 106,2 Mio. Euro), das Waldvermögen (2 368,6 Mio. Euro) sowie die Grundstücke (2 569,9 Mio. Euro). Für das Infrastrukturvermögen (4 085,9 Mio. Euro) sowie die Gebäude, Gebäudeeinrichtungen und Bauten (3 138,4 Mio. Euro) bestehen lange Nutzungsdauern (über 30 Jahre).

Das Finanzergebnis beträgt – 1 058,8 Mio. Euro. Die Finanzerträge beruhen überwiegend auf Zinsen für Steuerforderungen (338,6 Mio. Euro). Für langfristige Verbindlichkeiten (Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen) wurden hingegen Zinsen in Höhe von 1 315,7 Mio. Euro entrichtet.

Das außerordentliche Ergebnis in Höhe von 137,1 Mio. Euro wirkt sich kaum auf das Jahresergebnis aus. Es setzt sich aus Erträgen und Aufwendungen zusammen, die außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit anfallen, d. h. ungewöhnlich und unregelmäßig (selten) sind. Die außerordentlichen Erträge entfielen zu einem wesentlichen Teil auf das Hessische Immobilienmanage-

---

ment; die außerordentlichen Aufwendungen entstanden insbesondere für die Umwidmung von Verkehrsinfrastrukturvermögen.

### 8.4.3 Transparenzvorteile eines doppischen Jahresabschlusses

Die für das Jahr 2009 zu verzeichnende Parallelität einer kameralistischen Rechnungslegung und eines doppischen Gesamtabschlusses legt eine vergleichende Betrachtung beider Abschlüsse hinsichtlich ihres Aussagegehalts nahe. Dabei bestätigt sich, dass der erstmalig erstellte doppische Gesamtabschluss die finanzielle Lage des Landes umfassender und realistischer darstellt und die finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen und Entwicklungen transparenter macht als der kameralistische Rechnungsabschluss, wie ein Vergleich anhand der nachfolgenden Beispiele zeigt:

Die wirtschaftliche Lage des Landes wurde im Haushaltsjahr 2009 maßgeblich durch die Maßnahmen im Rahmen der **Konjunkturprogramme** des Landes (Sonderinvestitionsprogramm) und des Bundes (Zukunftsinvestitionsprogramm) mit einem Fördervolumen von insgesamt 2 611,6 Mio. Euro beeinflusst. Im kameralen Haushalt belasteten die Fördermaßnahmen den Finanzierungssaldo mit 27,2 Mio. Euro.<sup>260</sup> Im doppischen Jahresergebnis führten die Maßnahmen dagegen zu Belastungen in Höhe von 1 033,9 Mio. Euro.

Der vergleichsweise niedrige Finanzierungssaldo ist Folge des gewählten Durchführungswegs der Förderung mit Zwischenschaltung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank). Im Finanzierungssaldo sind nur die Fördermaßnahmen berücksichtigt, die nicht auf die WI-Bank ausgelagert wurden (vgl. Tabelle 8-2). Da das Land im Übrigen einen bestimmten Tilgungsanteil der von der WI-Bank ausgegebenen Darlehen übernimmt, werden die entsprechenden Belastungen erst in künftigen Haushalten wirksam.

---

<sup>260</sup> Vgl. Abschnitt 2.5.3 in Beitrag Nr. 2.

<b>Kameraler Ausweis</b>	Einnahmen in Mio. Euro	Ausgaben in Mio. Euro
Vereinnahmte Bundesmittel für Landesmaßnahmen (Titel 334 01 692)	49,9	
Vereinnahmte und verausgabte Bundesmittel für kommunale Maßnahmen (Titel 334 01 692/883 02 692)	12,3	– 12,3
Ausgaben für Landesmaßnahmen		– 77,1
<b>SUMME</b>	<b>62,2</b>	<b>– 89,4</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>		<b>– 27,2</b>

Tabelle 8-2: Kameraler Ausweis der Konjunkturprogramme 2009

Für die Abbildung der Konjunkturprogramme im Gesamtabschluss (vgl. Tabelle 8-3) ist der gewählte Durchführungsweg der Förderung hingegen ohne Bedeutung. Da das Land mit einer Inanspruchnahme in Höhe des gesamten Fördervolumens rechnet, sind alle künftig zu erwartenden Tilgungsleistungen bilanziell auszuweisen. Das Jahresergebnis wird entsprechend mit sämtlichen Förderaufwendungen im Rahmen der Konjunkturprogramme belastet. Es handelt sich mithin hierbei um einen Sondereffekt des Jahres 2009.

<b>Ausweis im Gesamtabschluss:</b>	Forde- rung in Mio. €	Ertrag in Mio. €	Verbindlk. in Mio. €	Rück- stell. in Mio. €	Aufwand in Mio. €
Vereinnahmte Bundesmittel für Landesmaßnahmen (Titel 334 01 692)		49,9			
Vereinnahmte und verausgabte Bundesmittel für kommunale Maßnahmen (Titel 334 01 692/883 02 692)		12,3			– 12,3
Ausgaben für Landesmaßnahmen	bei Investitionen i.d.R. aktivierungsfähige Anschaffungs-/Herstellungskosten				
Noch nicht vereinnahmte bzw. verausgabte Bundesmittel für kommunale Maßnahmen	490,8	490,8	– 7,0	– 483,8	– 490,8
<b>Tilgungsverpflichtungen</b>					
für ausgezahlte Darlehen			– 332,2		– 332,2
für noch nicht ausgezahlte Darlehen				– 751,6	– 751,6
<b>SUMME</b>	<b>490,8</b>	<b>553,0</b>	<b>– 339,2</b>	<b>– 1 235,4</b>	<b>– 1 586,9</b>
<b>Ergebnisbelastung (Ertrag abzüglich Aufwand)</b>				<b>– 1 033,9</b>	

Tabelle 8-3: Doppischer Ausweis der Konjunkturprogramme 2009

Auch die Belastungen aufgrund der **Pensionen** für die Beamten wurden im kameralen Haushalt anders als im Gesamtabschluss ausgewiesen. Während der kameraler Haushalt lediglich mit den an die Versorgungsempfänger geleisteten Zahlungen in Höhe von 1 927,2 Mio. Euro belastet wurde, betrug die Ergebnisbelastung im Gesamtabschluss 3 676,8 Mio. Euro. Die höhere Belastung im Gesamtabschluss resultiert daraus, dass auch die von den aktiven Beamten im Jahr 2009 hinzu erworbenen Versorgungsanwartschaften in Höhe von 4 171,7 Mio. Euro aufwandswirksam zu berücksichtigen sind. Des Weiteren wurden – gegenläufig zu den Versorgungsanwartschaften – überhöht gebildete Rückstellungen (z. B. wegen dem frühzeitigen Tod eines Anspruchsberechtigten) in Höhe von 494,9 Mio. Euro ertragswirksam aufgelöst. Insgesamt haben sich die Pensionsrückstellungen von 38 359,6 Mio. Euro in der Gesamteröffnungsbilanz auf 40 111,9 Mio. Euro im Gesamtabschluss entwickelt. Die Rückstellungen zeigen den Umfang der bis zum Bilanzstichtag verursachten künftigen Pensionslasten.

Sowohl das Haushaltsrecht als auch das Bilanzrecht kennen den Begriff der **Schulden**, weisen diese aber jeweils in unterschiedlichem Umfang aus. Die Kreditschulden des Jahres 2009 beliefen sich auf insgesamt 35 988,9 Mio. Euro, während die bilanzrechtlichen Schulden (Verbindlichkeiten und Rückstellungen) im Gesamtabschluss mit 100 211,9 Mio. Euro ausgewiesen werden.

Der deutliche Unterschied im Umfang der ausgewiesenen Schulden beruht auf dem Ausweis von Rückstellungen in Höhe von 51 578,7 Mio. Euro im Gesamtabschluss. Des Weiteren zeigen sich Unterschiede im Umfang der ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Im kameralen Haushalt werden lediglich Anleihen oder Darlehen, die das Land bei Kreditinstituten, inländischen Versicherungsunternehmen und öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen oder bei öffentlichen Kreditgebern aufgenommen hat, ausgewiesen. Diese sogenannten Kreditmarktschulden finden sich zwar auch im Gesamtabschluss (unter den Posten Anleihen, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften sowie Sonstige Verbindlichkeiten). Doch geht der Ausweis von Verbindlichkeiten im Gesamtabschluss aufgrund der Periodisierung künftiger finanzieller Lasten weit über die kameral ausgewiesenen Schulden hinaus. So werden Verbindlichkeiten bilanziell bereits dann ausgewiesen, wenn sich das Land etwa durch Bewilligungen zu Zahlun-

gen an Dritte verpflichtet hat (z. B. Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen), ohne dass bereits Zahlungen geleistet wurden.

Schließlich würde die Differenz zwischen kameralem und doppischem Schuldenausweis noch deutlicher ausfallen, wenn die Kreditaufnahme in Höhe von 1 992,3 Mio. Euro im Jahr 2010 zum Ausgleich des kameralen Haushalts 2009 nicht in die Berechnung einbezogen würde. Denn aus bilanzieller Sicht stellen diese Kredite Schulden des Jahres 2010 dar (vgl. Tabelle 8-4).



<b>Kameraler und doppischer Schuldenausweis</b>	Kreditschulden in Mio. Euro	bilanzielle Schulden in Mio. Euro
	kameral	doppisch
Anleihen	21 550,8	21 550,8
Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten		
Kreditmarktmittel	7 449,7	7 449,7
Kassenkredite	–	830,0
Übrige Verbindlichkeiten (ins. Zinsverbindlichkeiten)	–	223,0
Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen/Leistungen	–	93,6
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen	–	2 062,0*
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	–	97,9
Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	–	1 673,0*
Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften		
Mittel bei öffentlichen Haushalten	590,9	590,9
Erstattung Drittanteile Steuern	–	0,0*
Zerlegung und Länderfinanzausgleich	–	949,3
Übrige Verbindlichkeiten	–	1 447,0
Sonstige Verbindlichkeiten		
Kreditmarktmittel	4 405,2	4 405,2
Zinsverbindlichkeiten	–	707,6
Übrige Verbindlichkeiten	–	678,4
<b>SUMME VERBINDLICHKEITEN</b>	<b>= 34 826,6</b>	<b>42 758,4</b>
Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	–	40 111,9
Steuerrückstellungen	–	0,1
Sonstige Rückstellungen	–	11 466,7*
<b>SUMME RÜCKSTELLUNGEN</b>	<b>= –</b>	<b>51 578,7</b>
Nach dem Bilanzstichtag für das Haushaltjahr 2009 aufgenommene Schulden	1 992,3	–
<b>SUMME SCHULDEN</b>	<b>= 35 988,9</b>	<b>94 337,1*</b>

\* Nettoausweis (nach Verrechnung mit korrespondierenden Forderungen).

Diese Werte entsprechen daher nicht dem Bilanzausweis in Höhe von 100 211,9 Mio. Euro.

Tabelle 8-4: Kameraler und doppischer Schuldenausweis

## **8.5 Neues Regelwerk für die Haushaltswirtschaft**

### **8.5.1 Geplante Novellierung der Landeshaushaltsordnung**

Mit Schreiben vom 25. Januar 2011 hat das Ministerium der Finanzen im Rahmen der Ressortabstimmung dem Rechnungshof den Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung und anderer Rechtsvorschriften mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt. Der Gesetzentwurf legt einen „doppisch basierten Produkthaushalt“ für die Haushaltswirtschaft des Landes als Standard fest. Geregelt werden u. a. auch die jährliche Aufstellungspflicht und die Bestandteile des Gesamtabschlusses. Gesamtabschluss und Lagebericht sollen Bestandteil der Haushaltsrechnung werden und wären damit Gegenstand der Entlastung der Landesregierung.

Der Rechnungshof begrüßt die Initiative der Landesregierung zur Anpassung der Landeshaushaltsordnung an das neue Rechnungswesen.

### **8.5.2 Übernahme der Grundsätze der staatlichen Doppik**

Die Regelungen im Referentenentwurf sehen vor, dass das Rechnungswesen den Grundsätzen der staatlichen Doppik folgt. Die von dem Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG hierzu erarbeiteten und jährlich zu überprüfenden Standards staatlicher Doppik sollen mittels Verwaltungsvorschriften in das Landesrecht übernommen werden.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2009 (vgl. Abschnitt 8.5.2) darauf hingewiesen, dass Abweichungen von den in § 7a Absatz 1 HGrG aufgeführten handelsrechtlichen Regelungen und Grundsätzen einer nachvollziehbar dokumentierten gesetzeskonformen Begründung bedürfen. Die Standards staatlicher Doppik enthalten auch in ihrer überarbeiteten zweiten Fassung<sup>261</sup> noch immer einige bedeutsame Abweichungen vom Handelsbilanzrecht, die nicht auf Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft beruhen (z. B. kein Ausweis von Urlaubs- und Überstundenrückstellungen). Die Größenordnung ist nicht unerheblich. Urlaubs- und Überstundenrückstellun-

---

261 Stand: 30. November 2010.

---

gen betragen zum Bilanzstichtag 583,1 Mio. Euro. Derartige Abweichungen mit bilanziellen Auswirkungen in dieser Höhe werden nicht den Vorgaben des § 7a Absatz 2 HGrG gerecht. Die Standards sollten aus Sicht des Rechnungshofs vor einer Übernahme an das Handelsbilanzrecht angepasst werden.



## Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

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

#### 9 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (Kap. 03 81)

*Das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung beschafft zentral polizeispezifische Waren und Dienstleistungen und führt Beschaffungen aufgrund abgestimmter Beschaffungskataloge durch. Die geprüften Vergabeverfahren waren überwiegend mangelhaft dokumentiert und nicht nachvollziehbar. Nur etwa die Hälfte der vergebenen Aufträge war polizeispezifisch. Die Inventurunterlagen waren zumeist unvollständig, häufig nicht ordnungsgemäß unterschrieben und nicht prüfbar. Zwei Großraumfahrzeuge wurden als Muster für mobile Büros für die Polizei ausgebaut. Wegen mangelhafter Projektsteuerung stiegen die Kosten um über 50 v. H. des Auftragswertes. Der Bestand an dienstlichen Kraftfahrzeugen und Mobiltelefonen ist überhöht. Zur Vernichtung abgegebene Schusswaffen und Munition wurden vorübergehend nicht entsprechend den Vorschriften gelagert.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, die Mängel der Ordnungsmäßigkeit der Beschaffung und der Vergabepraxis seien zum Teil bereits behoben bzw. würden noch behoben werden.*

*Hinsichtlich des Ausbaus der Großraumfahrzeuge erklärte das Ministerium, dass die entstandenen Mehrkosten durch zusätzliche Ausbauvorschläge von Experten der Polizei entstanden seien und somit nicht dem Auftragnehmer hätten angelastet werden können. Durch wöchentliches Controlling werde künftig sichergestellt, dass sich derartige Mängel nicht wiederholten. Der Bestand der Dienstfahrzeuge sei inzwischen um sieben Fahrzeuge abgebaut worden; er würde bei Auslaufen bestehender Verträge weiter angepasst.*

*Auch der Bestand an Mobiltelefonen und SIM-Karten sei inzwischen angepasst und optimiert worden. Der Einsatz erfolge künftig restriktiv.*

*Die festgestellten Mängel stellen nach Ansicht des Ministeriums keine hinreichende Grundlage dafür dar, die teilweise Ausgliederung des Aufgabebereichs Beschaffung aus dem Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung oder gar dessen Auflösung zu verfolgen.*

*Der Rechnungshof erwartet, dass die von ihm aufgezeigten Mängel zeitnah beseitigt werden. Er hält seine Empfehlung aufrecht, zu prüfen, ob und ggf. mit welchen Zuständigkeiten das Präsidium beibehalten werden soll.*

## **9.1 Vorbemerkungen**

Das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) ist zentrale Beschaffungsstelle für polizeispezifische Waren und Dienstleistungen und führt Beschaffungen aufgrund abgestimmter Beschaffungskataloge durch. Es beschäftigt rund 400 Mitarbeiter.<sup>262</sup> Das Beschaffungsvolumen liegt zwischen 60 und 70 Mio. Euro pro Jahr. Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahren 2005 und 2008 Mängel u. a. in folgenden Bereichen festgestellt: Rotation der Beschäftigten im Beschaffungsbereich, Vergabeverfahren, Beschaffung der nicht polizeispezifischen Waren und Dienstleistungen, Öffentlichkeitsarbeit, Controlling, Kassenwesen und Personalstruktur.

## **9.2 Polizeispezifische Beschaffungen**

### **9.2.1**

Das PTLV hat im Verlauf der Prüfung den Begriff „polizeispezifisch“ erweitert, nachdem der Rechnungshof für die Jahre 2006 bis 2009 eine geringe Quote (rund 44 v. H.) an polizeispezifischen Waren und Dienstleistungen festgestellt hatte. Als polizeispezifisch wurden auch die Beschaffungen ohne erkennba

---

262 Nach Angaben des Ministeriums befassen sich etwa 111 Mitarbeiter mit den Beschaffungsvorgängen. Diese sind mit unterschiedlichen Zeitanteilen hierfür eingesetzt.

ren polizeispezifischen Bezug wie Sommer- und Winterreifen, Fahrzeugreinigung, Abschleppstangen, Heck- und Frontscheiben, Beamer und Videorekorder eingestuft. Durch die weite Auslegung berechnete das PTLV einen polizeispezifischen Vergabeanteil von rund 55,5 v. H. für das Jahr 2009 (für das Jahr 2009 errechnete der Rechnungshof einen polizeispezifischen Vergabeanteil von 50,8 v. H.).

### 9.2.2

Der Rechnungshof hat die weite Auslegung des Begriffs „polizeispezifisch“ beanstandet. Die Auslegung würde im Ergebnis dazu führen, dass innerhalb der Landesverwaltung zwei Behörden – nämlich das PTLV und das Hessische Competence Center (HCC)<sup>263</sup> – Know-how für vergleichbare Beschaffungen vorhalten müssten. Er hat empfohlen, die Zuständigkeit des PTLV auf die Beschaffungen zu begrenzen, die ein konkretes polizeispezifisches Know-how voraussetzen.

### 9.2.3

In seiner Stellungnahme vom 18. März 2011 hat das Ministerium dargelegt, dass nur 1,86 v. H. des Beschaffungswerts und 10 v. H. der Beschaffungsvorgänge als nicht polizeispezifisch oder nicht dem abgestimmten Beschaffungskatalog des PTLV entsprechend anzusehen seien.

In einer Besprechung im März 2011 zur Erläuterung dieser Werte hat das Ministerium ausgeführt, dass weitere Beschaffungen wie z. B. „Dienstkleidung und Ausrüstung“, nunmehr als polizeispezifisch angesehen würden. Dies erhöhe den Anteil polizeispezifischer Beschaffungen deutlich.

---

263 Vgl. hierzu die Beiträge „Zentrale Beschaffungsstelle beim Hessischen Competence für Neue Verwaltungssteuerung“ (Bemerkungen 2010; in diesem Band) sowie „Zentrale Beschaffungsstelle für Informationstechnik“ (Bemerkungen 2009).

## 9.2.4

Der Rechnungshof sieht bei einer sich ständig erweiternden Auslegung des Begriffs „polizeispezifisch“ die Gefahr, dass Zuständigkeiten und Know-How an mehreren Stellen vorgehalten werden. Denn es müssten Beschaffungs- und Vergabekompetenzen sowohl beim PTLV als auch beim HCC bestehen. Der damit verbundene Abstimmungsbedarf hinsichtlich der jeweiligen Beschaffungskataloge ist aus Sicht des Rechnungshofs unwirtschaftlich und verhindert weitere – aus wirtschaftlicher Sicht wünschenswerte – Schritte in Richtung Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen.

## 9.3 Dokumentation der Vergabeentscheidungen

### 9.3.1

Die geprüften Vergabeentscheidungen waren überwiegend entgegen den rechtlichen Vorgaben unvollständig dokumentiert, nicht ordnungsgemäß unterschrieben und somit nur eingeschränkt prüfbar. Außerdem fehlten häufig Angaben darüber, ob Vergleichsangebote eingeholt worden waren.

Insofern war nicht erkennbar, ob eine rechtliche Verpflichtung zur Ausschreibung bestand oder ob ausnahmebegründende Vorschriften den Verzicht auf Ausschreibungen zuließen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden die Aufträge in weit über der Hälfte der geprüften Fälle freihändig vergeben.

Das PTLV beschaffte aufgrund von Ausnahmenvorschriften ab dem Jahr 2007 zivile Funkstreifenwagen – in wertmäßiger Millionenhöhe – im Wege der freihändigen Vergabe ohne vorhergehenden Wettbewerb. Dabei stützte es sich auf ein Gutachten einer von ihr beauftragten Rechtsanwaltskanzlei. Die erforderlichen Begründungen in der Dokumentation für die freihändige Vergabe im Rahmen der Fahrzeugbeschaffung (Vergabevermerk) fehlten. An wen der Zuschlag erteilt wurde, ging aus einem Vergabevermerk ebenfalls nicht hervor.

In fast der Hälfte aller freihändigen Vergaben im Jahr 2009 wurde angegeben, dass für die Beschaffung nur ein Unternehmen in Betracht komme. Da-



bei handelte es sich beispielsweise um die Beschaffung von Motorradhelmen, Winterkomplettträgern, Videorekordern, Schirmmützen, Handfesseln, Namensschildern und Laptopaschen.

Auch wurde in anderen Fällen unter Verweis auf verschiedene Ausnahmenvorschriften auf Ausschreibungen verzichtet, ohne dies zu begründen. So waren Markterkundungen bei Vergaben, die mit dem „alleinigen Bieter“ begründet wurden, nicht belegt bzw. nicht durchgeführt worden.

Das PTLV hatte im Jahr 2009 einen Rahmenvertrag für juristische Beratung – für die Bereiche des Vergabe- und Vertragsrechts – an eine Rechtsanwaltskanzlei mit einem Auftragswert über 100 000 Euro (netto) vergeben. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Das PTLV hat weder begründet noch dokumentiert, warum keine Vergleichsangebote eingeholt wurden. Die Freihändige Vergabe wurde u. a. damit begründet, dass sich die Mitarbeiter der Kanzlei im Rahmen der seitherigen Beratungsleistungen mit dem PTLV als „kooperativ und motiviert“ erwiesen hätten.

### **9.3.2**

Der Rechnungshof hat die mangelhafte Dokumentation der Beschaffungen als nicht revisionssicher beanstandet. Es sollte sichergestellt werden, dass alle Beschaffungen künftig ordnungsgemäß durchgeführt werden. Der Weg zur Vergabeentscheidung ist nachvollziehbar zu dokumentieren und zu begründen. Ferner muss künftig – entsprechend dem Vergaberecht – Wettbewerb zugelassen werden.

### **9.3.3**

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, die Vergabestellen seien gehalten, die in den Verdingungs- und Vertragsordnungen enthaltenen Möglichkeiten einfacher und beschleunigter Vergabeverfahren zu nutzen. So könnten etwa Auftragswerte unter 7 500 Euro nach Nr. 2.1.3 des Gemeinsamen

Runderlasses im Bereich Liefer- und Dienstleistungen ohne Vergleichsangebote beschafft werden.

### **9.3.4**

Das Ministerium hat sich zu dem Aspekt der Dokumentationspflichten nicht geäußert. Es bleibt aufgefordert, künftig eine ordnungsgemäße und revisions-sichere Dokumentation aller Beschaffungen sicher zu stellen.

Soweit das Ministerium sich auf den Gemeinsamen Runderlass mit dem Ziel der Vergabebesleunigung beruft, ist darauf hinzuweisen, dass auch die übrigen Vorschriften des Haushaltsrechts zu beachten sind.

Hier sind insbesondere das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot (§ 7 LHO) sowie das Ausschreibungsgebot (§ 55 LHO) zu berücksichtigen.

Im Übrigen gilt neben dem Gemeinsamen Runderlass die „Dienstanweisung für die Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung“, die speziellere Vorschriften für den Beschaffungsbereich des PTLV vorsieht. Dort ist in Ziffer 4.1.1.2 geregelt, wie bei verschiedenen Auftragswertgrenzen im Beschaffungsfall vorzugehen ist. Danach hat das PTLV bei einem Auftragswert zwischen 4 000 Euro bis 7 500 Euro drei formlose Angebote einzuholen.

Die Auffassung des Ministeriums, dass Beschaffungen bei Auftragswerten unter 7 500 Euro ohne Vergleichsangebote durchgeführt werden könnten, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

## **9.4 Inventuren**

### **9.4.1**

Der Rechnungshof stellte in den geprüften Bekleidungsägern des PTLV Verstöße gegen die Inventuranweisungen fest. Die Inventurunterlagen waren un-

---

vollständig und nicht nachvollziehbar. So fehlten die erforderlichen Unterschriften und die Mitglieder der Zählteams wurden nicht namentlich benannt. Das Inventurpersonal gehörte dem für die Bekleidungslager zuständigen Sachgebiet an. Somit haben Bedienstete der Lager eigene Bestände – und damit sich selbst – geprüft. Der Vordruck des Inventurzeitplans wurde nicht ausgefüllt. Auf den Aufnahmebelegen befanden sich keine Prüfvermerke über Kontrollzählungen. Wegen der festgestellten Mängel war eine Überprüfung der Inventur nicht möglich.

#### **9.4.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig ordnungsgemäße Inventuren zu gewährleisten. Alle Mitarbeiter und Vorgesetzte sollten entsprechend geschult werden.

#### **9.4.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, es wolle künftig ordnungsgemäße Inventuren gewährleisten. So sei die Inventur 2010 professionell durch Dritte organisiert bzw. begleitet worden. Man habe zwischenzeitlich auch das eigene Personal durch eine vom HCC durchgeführte Inhouse-Schulung schulen lassen und werde damit künftig ordnungsgemäße Inventuren gewährleisten.

#### **9.4.4**

Der Rechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen und wird die weitere Entwicklung beobachten.

## 9.5 Experimentierfahrzeuge

### 9.5.1

Im Jahr 2007 vergab das PTLV im Wege der Freihändigen Vergabe einen Auftrag für Vorplanungen zum Ausbau von Basisfahrzeugen der Hessischen Polizei in Höhe von 9 460,50 Euro an einen ortsnahen Karosseriebetrieb (Betrieb). Die ausgebauten Fahrzeuge sollten künftig als mobile Büros der Polizei und als Muster für künftige Ausschreibungen dienen. Der Betrieb reichte für diese Vorplanungen eine Rechnung in Höhe von über 25 800 Euro ein. Das entspricht einer Kostensteigerung von über 173 v. H.

Die Kosten der Basisfahrzeuge (Multifunktionsfahrzeuge „Sprinter“ und „Vito“) beliefen sich auf über 95 000 Euro. Der Betrieb legte für deren Ausbau ein Angebot in Höhe von 158 530 Euro vor. Er erhielt – erneut im Wege der Freihändigen Vergabe – am 21. September 2007 den Auftrag zum angebotenen Preis. Dem Betrieb wurde aufgegeben, bei Erreichen der Auftragshöhe den Auftraggeber unverzüglich zu informieren. Vergleichsangebote oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen lagen nicht vor.

Anfang Oktober 2007 stellte der Betrieb für seine bis dahin erbrachten Leistungen Kosten in Höhe von 243 600 Euro in Rechnung. Dieser Betrag überstieg den angebotenen Preis um über 50 v. H. Den Akten war zu entnehmen, dass bei einer Besprechung am 27. September 2007 bereits Hinweise auf eine Kostensteigerung vorlagen. Ebenfalls Anfang Oktober 2007 wurde festgestellt, dass das zulässige Gesamtgewicht eines Basisfahrzeugs von 3 500 kg um 300 kg infolge der Ausbaumaßnahmen überschritten worden war. Das Landespolizeipräsidium (LPP) verhängte einen Ausbaustopp und bat das PTLV um Bericht.

Danach wurden Um- bzw. Rückbaumaßnahmen erforderlich. Im Juli 2008 wies das LPP das PTLV an, die Rechnung des Betriebs zu begleichen, weil es „keinerlei Beanstandungen zu der erbrachten Leistung der Ausbaufirma (Qualität, Funktionalität, Terminsetzung, Kostenaufstellung etc.)“ gegeben habe. Die ursprünglich vorgesehene Evaluation über eine Nutzungserprobungsphase fand bisher nicht statt. Ob und in welchem Umfang die Fahrzeuge dienstlich genutzt werden bzw. werden können, ist nicht bekannt. Der Plan, die aus dem Ausbau

der Experimentierfahrzeuge gewonnenen Erkenntnisse musterhaft für künftige Ausschreibungen zu nutzen, wurde bisher nicht umgesetzt.

### **9.5.2**

Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum der Ausbau der Fahrzeuge nicht ausgeschrieben wurde. Er hat empfohlen, derartige Projekte künftig eng im Rahmen eines Kosten- und Projektcontrollings zu begleiten. Nur so kann sichergestellt werden, dass solche Kostensteigerungen vermieden werden, Wettbewerb hergestellt und wirtschaftlich verfahren wird.

### **9.5.3**

Das Ministerium hat erklärt, die Beschaffung der Fahrzeuge beruhe u. a. auf einer Initiative des Hauptpersonalrats der Polizei. Die während der Projektphase entstandenen Mehrkosten seien durch zusätzliche Ausbauvorschläge von Experten der Polizei entstanden, so dass diese Mehrkosten nicht dem Auftragnehmer anzulasten und folglich auch zu begleichen waren. Der Plan, die aus dem Ausbau der Experimentierfahrzeuge gewonnenen Erkenntnisse musterhaft für künftige Ausschreibungen zu nutzen, sei somit umgesetzt worden. Außerdem habe man durch innerorganisatorische Maßnahmen und durch ein wöchentliches Controlling sichergestellt, dass sich derartige Mängel nicht wiederholten.

### **9.5.4**

Der Rechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen. Bei künftigen Projekten sollte die Einhaltung der festgelegten Kostenobergrenzen durch den Projektverantwortlichen gewährleistet werden. Außerdem bleibt das Ministerium aufgefordert sicherzustellen, dass derartige Aufträge ausgeschrieben werden.

## **9.6 Mobiltelefone**

### **9.6.1**

Obwohl die Bediensteten Festnetzanschlüsse an ihren Arbeitsplätzen besaßen, verfügte das PTLV über 145 Mobiltelefone. Ein Bedarf an Mobiltelefonen in dieser Höhe war nicht erkennbar und nicht belegt. Die Rechnungen für Mobilfunkverbindungen betrugen im Jahr 2009 insgesamt 56 953 Euro.

### **9.6.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln und die hohe Anzahl der Mobiltelefone entsprechend zu reduzieren.

### **9.6.3**

Das Ministerium hat dargelegt, dass in den vom Rechnungshof erhobenen Kosten für Mobiltelefonverbindungen auch Anbindungskosten für mobile Einwahleinrichtungen enthalten seien. Inzwischen habe man die Mobiltelefonverträge angepasst und optimiert; die Anzahl von Mobiltelefonen und SIM-Karten sei deutlich reduziert worden.

### **9.6.4**

Das Ministerium bleibt aufgefordert, den tatsächlichen Bedarf an Mobiltelefonen und SIM-Karten zu ermitteln und den Bestand dem Ergebnis anzupassen.

## 9.7 Dienstfahrzeuge

### 9.7.1

Das PTLV verfügte über 60 Fahrzeuge. Davon wurden allein 28 Fahrzeuge der Abteilung „Zentrale Dienste“ zugeordnet.

Der Einsatzzweck der Fahrten wurde in den Fahrtenbüchern nur in seltenen Fällen angegeben. Der Bedarf war nicht erkennbar und eine Bedarfsermittlung nicht ersichtlich; eine Bedarfsüberprüfung durch den Rechnungshof war somit nicht möglich (siehe Abbildung 9-1).

Abfahrt		Rückkehr		Gefahrene Km	Nur von Polizei ausfüllen Zweck d. Fahrt und für welche Organis.-Einheit	Nur v. Berufskraftfahrer(in) ausfüllen Ges.-Dienstzeit	Betriebsstoffempfang	
Datum, Uhrzeit	Stand des km-Zählers	Stand des km-Zählers	Datum, Uhrzeit				Öl	Kraftstoff
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Übertrag:								
05.05	134	134	05.05					
07.00	500	820	17.30	320				
06.05	134	134	06.05	90				
07.00	910	910	14.00					
07.05	134	134	07.05	5				
08.00	910	315	14.00					
11.05	134	134	13.00					
09.00	915	920	07.05	5				
12.05	135	135	12.05					
08.00	050	050	18.00	130				
11.05	135	135	11.05					
08.00	050	380	19.00	330				

Abbildung 9-1: Auszug aus einem Fahrtenbuch des PTLV

### 9.7.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Bedarf zu ermitteln und die Anzahl der Fahrzeuge diesem Bedarf entsprechend zu reduzieren.

### **9.7.3**

Das Ministerium hat erklärt, dass sich unter den Fahrzeugen funktionsbezogene Fahrzeuge befänden, die auch weiterhin erforderlich seien. Die Anzahl der Poolfahrzeuge, deren Anzahl für die Abteilung Zentrale Dienste mit 28 Fahrzeugen angegeben wurde, sei auf Spitzenauslastungen ausgelegt gewesen. Der Bedarf werde überprüft, sieben Fahrzeuge würden ersatzlos ausgesondert. Der Bestand werde darüber hinaus beim Auslaufen der Verträge bedarfsgerecht angepasst. Die Fahrtenbücher würden jetzt vollständig ausgefüllt und entsprechend überwacht.

### **9.7.4**

Der Rechnungshof wird die Entwicklung der Angelegenheit weiter verfolgen.

## **9.8 Korruptionsprävention**

### **9.8.1**

Das PTLV sieht in seiner Dienstanweisung „Korruptionsprävention“ (Oktober 2005) u. a. vor, dass in besonders gefährdeten Bereichen die Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre eingesetzt werden sollen und eine Verlängerung aktenkundig zu machen und zu begründen ist.

Eine Auswertung der Unterlagen ergab, dass fast die Hälfte der Bediensteten, die bereits im Jahr 2004 im Beschaffungsbereich des PTLV eingesetzt waren, nach wie vor dort tätig ist.

### **9.8.2**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Dienstanweisung zu beachten ist. Mitarbeiter sollten der Dienstanweisung entsprechend nicht länger



als fünf Jahre im Bereich des Vergabewesens tätig sein. Ausnahmen hiervon sind aktenkundig zu machen.

### **9.8.3**

Das Ministerium hat dargelegt, dass organisatorische und personelle Maßnahmen umgesetzt worden seien, um die Korruptionsgefährdung deutlich einzuschränken. Zudem habe die Interne Revision des PTLV für das Jahr 2011 einen Prüfauftrag zur Evaluation von Korruption vermeidenden Prozessen und Maßnahmen erhalten. Auf den Ergebnissen dieser Prüfung aufbauend würden dann Maßnahmen ergriffen.

### **9.8.4**

Der Rechnungshof bittet, künftig den über fünf Jahre andauernden Einsatz von Mitarbeitern in korruptionsgefährdeten Bereichen zu dokumentieren und zu begründen. Er begrüßt die angekündigte Prüfung durch die Interne Revision des PTLV und wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

## **9.9 Lagerung von Schusswaffen**

### **9.9.1**

Schusswaffen (Langwaffen, Kurzwaffen, Munition etc.) standen u. a. in Gitterkäfigen offen in einem Lager. Die Asservatenordnung wurde nicht beachtet. Schusswaffen sind im Sinne der Asservatenordnung „Besondere Asservate“ und unter besonderem Verschluss zu halten.

Das Hauptsachgebiet V 1 wurde auf die Verletzung der Vorschriften und die Gefahren hingewiesen.



Abbildung 9-2: In einem Lager – offen – deponierte Schusswaffen

---

## **9.9.2**

Der Rechnungshof hat gefordert, künftig sicherzustellen, dass keine Waffen außerhalb der dafür vorgesehenen Räume gelagert werden.

## **9.9.3**

Das Ministerium hat dargelegt, die Schusswaffen seien nicht außerhalb der dafür vorgesehenen Räume gelagert worden. Vielmehr seien sie vorübergehend tagsüber in einer Gitterbox außerhalb des dem Asservatenverwalter zugewiesenen Raums aufbewahrt worden. Dies wurde im Wesentlichen mit der hohen Anzahl abgegebener illegaler Waffen begründet, die in den Jahren 2009 und 2010 (im Rahmen einer Amnestieregelung) dem PTLV zum Zwecke der Vernichtung zugeführt worden seien.

## **9.9.4**

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass auch bei einer großen Anzahl abgegebener Schusswaffen Sicherheitsaspekte im Vordergrund stehen müssen. Selbst wenn eine andere Lagerung nicht möglich gewesen wäre, hätte das PTLV die Gitterboxen zumindest verschließen müssen, um den missbräuchlichen Zugriff zu erschweren.

## **9.10 Fazit**

### **9.10.1**

Der Rechnungshof erwartet, dass die festgestellten Mängel zeitnah beseitigt werden.

Angesichts der Art der Aufgabenwahrnehmung durch das PTLV in den genannten Fällen hat er angeregt, zu prüfen, ob und ggf. mit welchen Zuständigkeiten das PTLV beibehalten werden soll. Der eng umgrenzte polizeispe-

zifische Beschaffungsbereich könnte auch dem Landespolizeipräsidium oder einem anderen Polizeipräsidium zugeordnet werden. Der dann erweiterte nicht polizeispezifische Bereich der Beschaffungen könnte der Zentralen Beschaffungsstelle des HCC oder der HZD angegliedert werden.

### **9.10.2**

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Vorschläge, den Beschaffungsbereich dem Landespolizeipräsidium oder einem anderen Polizeipräsidium zuzuordnen, erschienen weder wirtschaftlich noch entsprächen sie der derzeitigen Rechtslage.

### **9.10.3**

Der Rechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Denn der vom Ministerium erheblich ausgeweitete Begriff „polizeispezifischer Beschaffungen“ führt dazu, dass darunter auch Waren und Dienstleistungen ohne einen unmittelbaren polizeirelevanten Bedarf fallen. So wäre auch eine zentrale Beschaffungsstelle wie das HCC in der Lage, Winter- oder Sommerreifen, Beamer oder Videorekorder zu beschaffen. Wäre für derartige Beschaffungen auch künftig das PTLV zuständig, würden weiterhin doppelte Beschaffungskompetenzen und das dafür notwendige Personal vorgehalten.

---

## Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

### 10 Pilotprojekt „Betriebliches Gesundheitsmanagement“

(Kap. 0601, 0604)

*Das Ministerium der Finanzen begann im Jahr 2004 ein Pilotprojekt „Betriebliches Gesundheitsmanagement“. Ziel des Projektes war es, die Gesundheitssituation der Beschäftigten zu verbessern. Es wurde ohne abschließende Mitarbeiterbefragung und Wirksamkeitskontrolle im Jahr 2007 vorzeitig beendet. Dennoch wurden seit dem Jahr 2008 bei den Dienststellen des Ministeriums gesundheitsfördernde Maßnahmen eingeführt.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, die geplante Mitarbeiterbefragung durchzuführen, die Wirkungen bereits eingeführter gesundheitsfördernder Maßnahmen festzustellen und diese in ein ressortspezifisches Personalentwicklungskonzept einzubeziehen.*

*Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dem Gesundheitsmanagement werde durch vielseitige, einem ganzheitlichen Ansatz folgende Aktivitäten ein hoher Stellenwert beigemessen. Es ist auf die Empfehlung, alle gesundheitsfördernden Maßnahmen in einem ressortspezifischen Personalentwicklungskonzept zu verankern, nicht eingegangen. Der Rechnungshof hält dies jedoch weiterhin für notwendig, um ein ganzheitliches Gesundheitsmanagement zu entwickeln und nachhaltig zu gewährleisten.*

#### 10.1

Das Ministerium begann im Jahr 2004 ein Pilotprojekt „Gesundheitsmanagement“ bei drei unterschiedlich strukturierten Finanzämtern. Eine Arbeitsgruppe wurde beauftragt, in einer fünfjährigen Pilotphase ein Konzept für die flächendeckende Einführung des Gesundheitsmanagements im Finanzressort zu erstellen. Sie befragte die Mitarbeiter zum Bedarf an gesundheitsfördernden Maßnahmen und erprobte sie bei den Pilotämtern. Das Pilotpro-

jekt wurde im Jahr 2007 ohne weitere Mitarbeiterbefragung und Evaluierung vorzeitig beendet. Auf den Hinweis eines Pilotamtes, dass die zum Abschluss der Pilotierungsphase vorgesehene Mitarbeiterbefragung nachgeholt werden sollte, reagierte die Arbeitsgruppe nicht. Sie schloss sich der Meinung der Amtsleitungen an, dass das Pilotprojekt positiv zu werten sei und die bis dahin gewonnenen Erfahrungen flächendeckend genutzt werden sollten. Sie befürwortete den Verzicht auf eine abschließende Evaluation, da sie befürchtete, die Analyse erfordere viel Zeit und verzögere die von einigen Ämtern geforderte Ausweitung des Gesundheitsmanagements. Das Ministerium gestattete im Jahr 2008 den Dienststellen, Maßnahmen der Gesundheitsförderung einzusetzen und weiter auszubauen. Der Schwerpunkt des Gesundheitsmanagements sollte nunmehr auf der Sensibilisierung der Beschäftigten für Fragen der Gesunderhaltung durch Information und Fortbildung liegen.

## 10.2

Der Rechnungshof hat die Tätigkeit der Arbeitsgruppe positiv gewertet. Das Projekt aufgrund von gefühlten positiven Veränderungen ohne objektivierende und abschließende Evaluierung frühzeitig zu beenden, hält er allerdings für problematisch und nicht sachgerecht. Die Bedeutung von Wirksamkeitskontrollen schlägt sich in dem Wunsch eines Pilotamtes nieder, die von der Arbeitsgruppe ursprünglich beabsichtigte abschließende Mitarbeiterbefragung nachzuholen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die geplante Mitarbeiterbefragung durchzuführen und den Einfluss der eingeführten Maßnahmen auf den Gesundheitszustand der Beschäftigten festzustellen.

Das Ministerium hat im Rahmen der flächendeckenden Einführung des Gesundheitsmanagements, abweichend von der ursprünglichen Zielsetzung, die Gesundheitssituation der Beschäftigten zu verbessern, den Schwerpunkt auf die Sensibilisierung der Beschäftigten für Fragen der Gesunderhaltung mittels Information und Fortbildung gelegt. Der Rechnungshof hat dagegen empfohlen, im Rahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung insbesondere strukturelle Gestaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen, die das technische, organisatorische und soziale Umfeld umfassen. Er hat es deshalb für zielführend

---

gehalten, ein ressortspezifisches Personalentwicklungskonzept zu erstellen, in dem Gesundheit als strategischer Faktor einbezogen wird.

### 10.3

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass auf eine Evaluierung des Gesundheitsmanagements nicht verzichtet worden sei. Vielmehr sei diese im Erlass vom 11. Juli 2008 angekündigt worden und solle durchgeführt werden, wenn alle Ressorts über einen angemessenen Zeitraum hinweg Erfahrungen mit dem Gesundheitsmanagement gesammelt hätten. Auch sei nie beabsichtigt gewesen, eine Verprobung der im Rahmen des Gesundheitsmanagements vollzogenen Veränderungen endgültig zu unterlassen. Bereits zeitnah sei eine zweite Mitarbeiterbefragung auch zum Zwecke der Evaluierung geplant, die dann jedoch in allen nachgeordneten Dienststellen durchzuführen sein werde. Nach Einschätzung des Ministeriums soll dies im Laufe des Jahres 2011 möglich sein.

Das Ministerium ist der Auffassung, dass Gesundheitsmanagement die Gesamtheit aller Komponenten umfasse, die sich auf die Gesundheit der Beschäftigten auswirken. Das Ressort betreibe nachhaltig eine Vielzahl weiterer Rahmenprogramme in den Bereichen Personalwirtschaft und Verwaltungsorganisation, die positiv auf die Gesunderhaltung der Beschäftigten wirken. Neben dem Ausbau des Gesundheitsmanagements seien die Arbeitsbedingungen verbessert worden, z. B. durch fortwährende Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung, heimatnahe Verwendung oder Ausbau familienfreundlicher Rahmenbedingungen in der Verwaltung.

Das Ministerium ist nicht auf die Empfehlung des Rechnungshofs eingegangen, ein ressortspezifisches Personalentwicklungskonzept zu erstellen.

## 10.4

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Ministerium zahlreiche gesundheitsfördernde Maßnahmen außerhalb des Pilotprojektes in seinem Ressort eingeführt hat.

Die Ankündigung, nunmehr ressortweit die fehlende Evaluierung und eine zweite Mitarbeiterbefragung durchführen zu wollen, sieht der Rechnungshof als einen Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass das Pilotprojekt „Gesundheitsmanagement im Finanzressort“ im Jahr 2007 ohne Wirksamkeitskontrolle beendet und die flächendeckende Einführung gesundheitsfördernder Maßnahmen zugelassen worden waren.

Der Rechnungshof empfiehlt, die für das Jahr 2011 geplante Evaluierung und Mitarbeiterbefragung zeitnah durchzuführen und ggf. externe Hilfe in Anspruch zu nehmen. Er bekräftigt seine Empfehlung, in einem ressortspezifischen Personalentwicklungskonzept gesundheitsfördernde Maßnahmen zu verankern. Er regt an, die einzelnen Rahmenprogramme zu verzahnen und ein ganzheitliches und nachhaltiges Gesundheitsmanagement zusammen mit den Beschäftigten strukturiert zu entwickeln und umzusetzen.



---

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

### **11 Zuwendungen zur Erschließung neuer Gewerbegebiete (Kap. 07 02)**

*Das Land gewährt Kommunen Zuwendungen zur Erschließung neuer Gewerbegebiete. Der Rechnungshof hat die Förderung von vier Erschließungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt 8,3 Mio. Euro geprüft. Die Investitionen führten auch mehrere Jahre nach Bereitstellung der Flächen nur zu einer Neuansiedlung. Er hat Verstöße gegen die Richtlinien des Landes zur Förderung der regionalen Entwicklung sowie gegen das Vergaberecht festgestellt.*

*Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Förderung grundsätzlich zu überdenken, zumindest die Anträge sorgfältiger auf Vermarktungschancen zu prüfen. Im Fall des Vergabeverstoßes sollten die Zuwendungen gekürzt werden.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde künftig bei der Antragstellung die Vermarktungschancen kritischer prüfen. Verstöße gegen die Richtlinien und das Vergaberecht sehe es nicht. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass gegen die Förderrichtlinien und das Vergaberecht verstoßen wurde.*

#### **11.1 Vorbemerkung**

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gewährt das Land Zuwendungen zur Erschließung neuer Gewerbegebiete. Diese werden aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ und aus Mitteln des Hessischen Strukturförderprogramms gewährt.

Regelungen zur Auswahl, Durchführung und Abrechnung förderfähiger Projekte sind in den „Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Regionalen Entwicklung“ festgelegt.

## 11.2 Erreichung des Förderzwecks

### 11.2.1

Der Rechnungshof hat vier Förderprojekte in drei Kommunen mit einer Förderung von insgesamt rund 8,3 Mio. Euro geprüft. Die Fördersätze betragen 50 bzw. 70 v. H. Die Investitionen führten auch mehrere Jahre nach Bereitstellung der Flächen zu lediglich einer Neuansiedlung. Ein zweiter Betrieb verlagerte seinen Sitz innerhalb einer Kommune. Die Zuwendungsempfänger hatten in den Anträgen den Flächenbedarf in einer Größe dargestellt, die sich nach der Erschließung als weit überhöht erwies.



Abbildung 11-1: Gewerbegebiet

---

### 11.2.2

Der Rechnungshof sieht die Mittel als weitgehend fehlinvestiert an. Auch die Kommunen werden belastet, da eine Refinanzierung der Eigenmittel durch den Verkauf ungenutzter Flächen kurzfristig nicht zu erwarten ist. Er hat empfohlen, die Förderung der Erschließung neuer Gewerbegebiete grundsätzlich zu überdenken, zumindest die Anträge sorgfältiger und umfassender zu prüfen. Dabei sollte dem Kriterium der Marktchancen ausreichend Beachtung geschenkt werden.

### 11.2.3

Das Ministerium hat eine kritischere Prüfung neuer Anträge zugesagt.

## 11.3 Ausbau statt Neuerschließung

### 11.3.1

Für den Ausbau einer Straße in einem vorhandenen Gewerbegebiet beantragte eine Kommune Zuwendungen. Die Straße war bereits weitgehend mit Gewerbebetrieben angebaut und an das überregionale Verkehrsnetz, eine Bundesstraße, angeschlossen. Das Ministerium bewilligte eine Zuwendung in Höhe von 644 000 Euro. Auf Antrag der Gemeinde wurde die Zuwendung drei Jahre später für den Ausbau von zwei weiteren Straßen um 526 000 Euro erhöht. Zu Neuansiedlungen von Betrieben kam es aufgrund des Straßenausbaus nicht.

In den Richtlinien wird unter „Verwendungszweck“ (Nr. 4.4) ausgeführt: „Gefördert werden nur Maßnahmen, die die Voraussetzung für die Ansiedlung und Entwicklung von gewerblichen Betrieben schaffen“.



Abbildung 11-2: Vorhandene Erschließungsstraße

### 11.3.2

Nach Auffassung des Rechnungshofs waren die Baumaßnahmen keine Voraussetzung für die Ansiedlung und Entwicklung von Betrieben und daher nicht zuwendungsfähig.

### 11.3.3

Das Ministerium hat erwidert, die vorherige Ansiedlung zahlreicher Betriebe stehe einer Förderung des Endausbaus nicht entgegen. Die Maßnahme diene dazu, die betriebliche Entwicklung der angesiedelten Unternehmen für die Zukunft zu sichern. Infrastrukturinvestitionen seien auch dann förderfähig, wenn sie zur Entwicklung von Unternehmen notwendig seien.

### **11.3.4**

Der Rechnungshof hält die Auffassung des Ministeriums im Hinblick auf die Richtlinien (Nr. 4.4) für nicht überzeugend. Die allgemeine Erwartung, dass der Ausbau der Straße zu einer besseren betrieblichen Entwicklung der ansässigen Betriebe führe, reicht seines Erachtens nicht aus. Die Notwendigkeit der Förderung für die betriebliche Entwicklung angesiedelter Betriebe ist nicht aufgezeigt.

## **11.4 Ersatz von Erschließungsbeiträgen durch Fördergelder**

### **11.4.1**

Die Kommune erhebt von den Anliegern der geförderten Straßen aufgrund ihrer Erschließungsbeitragssatzung nach Maßgabe des Baugesetzbuches Beiträge. Nach der Satzung übernimmt die Kommune 10 v. H. des Aufwands. 90 v. H. werden auf die erschlossenen Grundstücke verteilt.

Zur Bestimmung des Erschließungsbeitrags zog die Kommune zunächst die Zuwendung von den Gesamtkosten ab und teilte die verbleibenden Kosten satzungsgemäß auf. Dies führte dazu, dass 90 v. H. der Zuwendung zur Verminderung des Erschließungsbeitrags der Anlieger verwendet wurden.

In Teil III „Allgemeine Förderbestimmungen“ der Richtlinien wird ausgeführt: „Die Finanzierungshilfen sind stets zusätzliche Hilfen. Sie sind erst dann vorzusehen, wenn andere öffentliche und private Finanzierungsmöglichkeiten in angemessenem und zumutbarem Maße genutzt worden sind.“ Die Kommune nutzte die anderen Finanzierungsmöglichkeiten nicht im gebotenen Umfang.

### **11.4.2**

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Fördergelder zur Verminderung satzungsgemäßer Erschließungsbeiträge der Anlieger bemängelt und gebeten, die Zulässigkeit dieser Förderung zu überprüfen.

### **11.4.3**

Das Ministerium hat erwidert, es sei Sinn und Zweck der Förderung, die von den angesiedelten oder anzusiedelnden Betrieben zu erhebenden Erschließungsbeiträge durch die Zuwendungen zu verringern, um private Unternehmensinvestitionen an den betreffenden Standorten zu erleichtern.

### **11.4.4**

Der Rechnungshof sieht in dieser Auffassung einen Widerspruch zu den Förderrichtlinien.

## **11.5 Auftragsvergabe**

### **11.5.1**

Zwei Kommunen und eine Baufirma gründeten eine Gesellschaft zur Erschließung eines neuen Gewerbegebiets. Die Kommunen halten 52 v. H., die Baufirma hält 48 v. H. der Anteile. Zu Geschäftsführern sind ein Bürgermeister sowie ein Vorstandsmitglied der Baufirma bestellt. Die Gesellschaft stellte für das geplante interkommunale Gewerbegebiet einen Antrag auf Förderung. Sie erhielt vom Ministerium einen Zuwendungsbescheid über 3 375 000 Euro bei einem Fördersatz von 50 v. H.

Die Gesellschaft schrieb die Bauarbeiten zur Erschließung des Gewerbegebiets öffentlich aus. Zum Eröffnungstermin lagen fünf Angebote vor. Mindestbietender war die an der Gesellschaft beteiligte Baufirma, die dem Angebot elf Nebenangebote beigefügt hatte.

Ein Ingenieurbüro wertete die Angebote aus und fertigte den Vergabevermerk. In diesem wird die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots nachvollziehbar dargestellt. Er enthält vertrauliche Angaben über Einzelpreise, Angebotsendsummen, Aussagen zur Qualifikation aller Bieter und die Bewertung der Nebenangebote. Am 31. Mai 2007 wurde der Vergabevermerk per Fax an die

---

Baufirma, zu Händen des Vorstandsmitglieds, das gleichzeitig Geschäftsführer der Gesellschaft ist, gesandt. Den mit der Baufirma am 10. Juli 2007 geschlossenen Bauvertrag über rund 7,8 Mio. Euro unterzeichneten beide Geschäftsführer der Gesellschaft. Er enthielt auch ein Nebenangebot zur pauschalen Abrechnung der Leistungen, von dessen Beauftragung das Ingenieurbüro abgeraten hatte. Die Bauleistungen wurden im Jahre 2008 abgenommen, die Niederschriften darüber unterzeichneten ebenfalls beide Geschäftsführer.

Der das Vergaberecht bestimmende Gleichbehandlungsgrundsatz erfordert sicherzustellen, dass für den Auftraggeber nur Personen tätig werden, deren Interessen nicht mit denen eines Bieters verknüpft sind. So sind nach § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Teil A, § 8 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)<sup>264</sup>, alle Teilnehmer am Wettbewerb gleich zu behandeln. In § 16 der Vergabeverordnung (VgV) wird ausgeführt, dass natürliche Personen nicht als Organmitglieder eines öffentlichen Auftraggebers in einem Vergabeverfahren mitwirken dürfen, wenn sie in diesem Verfahren als voreingenommen gelten. Voreingenommenheit wird vermutet, wenn eine als Organmitglied fungierende natürliche Person auch bei einem Bieter als Mitglied des Vorstands tätig ist. Das Mitwirkungsverbot ist nur dann unbeachtlich, wenn der Auftraggeber beweist, dass für die betreffende Person kein Interessenkonflikt bestand oder sich die Tätigkeiten auf die Entscheidungen im Vergabeverfahren nicht auswirkten.

### 11.5.2

Der Rechnungshof hat in dem Vergabeverfahren einen schwerwiegenden Verstoß gegen § 16 VgV und gegen § 8 Nr. 1 VOB/A gesehen. Daher hat er empfohlen, entsprechend den Bewilligungsbedingungen die Zuwendung zu kürzen.

### 11.5.3

Das Ministerium hat hierzu eine Stellungnahme von der Gesellschaft angefordert. Diese führt darin aus, der Geschäftsführer habe auf das Vergabever-

---

264 Ausgabe 2006.

fahren und die Erteilung des Auftrags keinen Einfluss genommen. Seine Anwesenheit bei Abnahme der Bauleistungen sei rein repräsentativ gewesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sehe aufgrund dieser Stellungnahme die Voreingenommenheit des Geschäftsführers entsprechend § 16 Absatz 1 Nr. 3.b) VgV als widerlegt an und habe keinen Grund, die Zuwendung zu kürzen. Es werde jedoch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank bitten, in künftigen ähnlich gelagerten Fällen die Zuwendungsempfänger präventiv auf diese Vorschrift hinzuweisen.

#### **11.5.4**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er weist darauf hin, dass die Voreingenommenheit nach § 16 Absatz 1 Nr. 3.a) VgV zu bewerten ist und sieht sie nicht als widerlegt an. Insbesondere die Übersendung des Vergabevermerks zum Zeitpunkt der Angebotsauswertung an das Vorstandsmitglied der Baufirma weist auf die Einflussnahme bei der Auftragsvergabe hin. Dies zeigt auch die Beauftragung eines Nebenangebots entgegen der Empfehlung im Vergabevermerk. Die Unterzeichnung der Niederschrift über die Abnahme geht über eine repräsentative Anwesenheit hinaus.

Der Rechnungshof hält die Kürzung der Zuwendung weiterhin für geboten.



---

## Hessisches Sozialministerium

### 12 Staatliche Kontrolle in der Sozialversicherung

(Kapitel 08 01)

*Die Kassenärztliche Vereinigung Hessen gewährt ihren Mitarbeitern ungeachtet wiederholter Kritik durch Prüfungseinrichtungen überhöhte Zulagen und sonstige geldwerte Leistungen. Deren Volumen ist binnen vier Jahren von rund 1,3 Mio. auf knapp 2 Mio. Euro angestiegen. Die vom Sozialministerium begleiteten Organisationsreformen führten bis zum Ende des Prüfungszeitraumes nicht zur angestrebten Reduzierung der Personalausgaben. Die Jahresrechnungen der landesunmittelbaren Kranken- und Pflegekassen wurden von verschiedenen Prüfungseinrichtungen und nicht nach einheitlichen Maßstäben geprüft. Den Aufsichtsbehörden war nur teilweise bekannt, ob und in welchem Umfang die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger ein Benchmarking durchführen. Rationalisierungspotenziale blieben ungenutzt.*

*Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Aufsicht über die Kassenärztliche Vereinigung wirksamer wahrzunehmen. Die Jahresrechnungen der landesunmittelbaren Kranken- und Pflegekassen sollten nach einheitlichen Standards von einer Prüfungseinrichtung des Landes geprüft werden. Die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger sollten verstärkt ihre Prozesse und Leistungen systematisch vergleichen und den Aufsichtsbehörden darüber berichten.*

*Das Ministerium hat ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen die Kassenärztliche Vereinigung bislang nicht für geboten gehalten. Eine Übertragung von Prüfungskompetenzen auf Prüfungseinrichtungen des Landes tangiere den Kernbereich der Selbstverwaltung. Für das vorgeschriebene Benchmarking fehlten noch Grundlagen.*

*Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.*

## 12.1 Vorbemerkung

Das Sozialministerium ist Rechtsaufsichtsbehörde für landesunmittelbare Träger der Sozialversicherung, deren Landesverbände sowie weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften. Das dem Ministerium nachgeordnete Hessische Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen (Abteilung Sozialversicherung) – HLPUG – prüft die Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung von Selbstverwaltungskörperschaften im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in weiteren Bereichen der Sozialversicherung. Diese erstatten dem Land die durch die Prüfung entstehenden Kosten.

In seinen Bemerkungen 2003<sup>265</sup> hatte der Rechnungshof dargelegt, dass die Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung vom zuständigen Sozialministerium nicht in gebotener Weise wahrgenommen wurde. Er hatte beanstandet, dass das Ministerium trotz hinreichender Prüfungserkenntnisse des früheren Landesprüfungsamts für Krankenversicherung (heute: HLPUG) zu überhöhten Personalausgaben bei der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen (KVH) nicht oder nur zögerlich von seinen Befugnissen im Rahmen der Rechtsaufsicht Gebrauch gemacht hatte. So waren bei der KVH 1,3 Mio. Euro freiwillige übertarifliche Zulagen im Jahr 2001 an Mitarbeiter ausgezahlt worden. Der Rechnungshof hatte eine zeitnahe und nachdrückliche Behandlung der Aufsichtsverfahren durch das Ministerium angemahnt.

Der Landtag hatte die Bemerkung seinerzeit zustimmend zur Kenntnis genommen. Dem Ministerium wurde aufgegeben, die im Rahmen der Aufsicht offenen Verfahren zügig abzuschließen und dem Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung bis zum 30. Juni 2005 einen mit dem Rechnungshof abgestimmten Bericht vorzulegen.

Das Ministerium hatte in seinem Bericht an den Unterausschuss ausgeführt, aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Änderungen der Organisationsstrukturen der KVH erwarte man weitere Personalreduzierungen durch Bündelung

---

265 Vgl. den Beitrag „Staatliche Aufsicht über die gesetzliche Krankenversicherung“ in Bemerkungen 2003, Seite 127 ff.

---

und Zentralisierung von Aufgaben ab dem 1. Januar 2006. Es lasse sich über die eingeleiteten Organisationsreformen berichten.

## **12.2 Vergütungsstruktur bei der KVH**

### **12.2.1**

Der Rechnungshof hat das Tätigwerden der Prüfungs- und Aufsichtsbehörden im Bereich der Sozialversicherung erneut geprüft und festgestellt, dass das HLPUG die Vergütungsstruktur der KVH zuletzt im Jahr 2006 untersucht hatte. Es hatte dabei ermittelt, dass die KVH ihren Beschäftigten unverändert ungerechtfertigt hohe Vergütungen zahlt. So wurden weiterhin Zulagen und sonstige geldwerte Leistungen gewährt, die regelmäßig über den im öffentlichen Dienst üblichen lagen bzw. dort nicht gezahlt wurden. Das Zulagenvolumen war nach den Feststellungen des HLPUG von rund 1,3 Mio. Euro im Jahr 2001 auf knapp 2 Mio. Euro im Jahr 2005 angestiegen.

### **12.2.2**

Das Ministerium hat auf die Anwendung gebotener Aufsichtsmittel weitestgehend verzichtet. Aufgrund der Prüfberichte des HLPUG war dem Ministerium bekannt, dass die KVH frühere Empfehlungen nicht oder nur zögernd umgesetzt hatte. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich der Anstieg des Zulagenvolumens im Übrigen nicht anhand von Bestandsschutzregelungen erklären lässt.

Er hat empfohlen, die Prüfberichte systematisch auszuwerten und ggf. zum Anlass für Aufsichtsprüfungen zu machen. Weiterhin sollte die Umsetzung von wesentlichen Prüfergebnissen durch die Aufsichtsbehörden kurzfristig überprüft und gegebenenfalls von Aufsichtsmitteln nach § 89 SGB IV Gebrauch gemacht werden.

### 12.2.3

Das Ministerium hatte zunächst darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend sowohl um allgemeine tarifliche Zulagen als auch um spezifische Funktionszulagen der KVH handle. Weiterhin hatte es ausgeführt, dass die KVH zwar Körperschaft des öffentlichen Rechts sei, aber nicht zwingend an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gebunden sei. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten werde für nicht geboten erachtet. Als Folge von Umstrukturierungsmaßnahmen habe der Verwaltungskostenbeitrag zum zweiten Quartal 2010 von 2,9 auf 2,7 v. H. gesenkt werden können. Da die KVH nur der Rechtsaufsicht, nicht aber einer Fachaufsicht unterliege, sei deren Tarifautonomie zu respektieren.

Mit Schreiben vom 8. März 2011 hat das Ministerium ergänzend dargelegt, die KVH habe den Anstieg der Zulagensumme mit Umstrukturierungsmaßnahmen begründet. Sie habe erklärt, bei der Übertragung höherwertiger Aufgaben sei regelmäßig auf Höhergruppierungen verzichtet worden; stattdessen seien den Betroffenen Zulagen gewährt worden. Bei der „Entwicklung des Personalaufwands“ sei zu erwähnen, dass die Ansätze von rund 37 Mio. Euro im Jahr 2008 auf rund 29 Mio. Euro im Jahr 2011 gesunken seien. Zurzeit überprüfe das HLPUG die KVH. Dabei werde es auf Bitte des Ministeriums besonderes Augenmerk auf die Vergütungs- und Zulagenpraxis legen.

Da die Angaben des Ministeriums zum Personalaufwand der KVH erheblich von den Erhebungsergebnissen des Rechnungshofs abwichen, hat er um Erläuterung und eine differenzierende Darstellung der Entwicklung der Soll- und Ist-Ergebnisse seit dem Jahr 2001 gebeten. Das Ministerium hat daraufhin klargestellt, dass es in seiner Stellungnahme vom 8. März 2011 nur die Daten „Löhne und Gehälter“ dargestellt habe.

### 12.2.4

Der Rechnungshof kann aus der dargestellten Position „Löhne und Gehälter“ nicht erkennen, inwieweit sich das Volumen geleisteter Zulagen und sonstiger geldwerter Vorteile bei der KVH aus heutiger Sicht seit den Prüfungen

des HLPUG entwickelt hat. Zudem ist ein Anstieg der Ist-Zahlen dieser Position bis zum Jahr 2007 festzustellen:

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Soll		33,3	35,2	35,3	36,3*	37,0**	36,9	30,3	28,7
Ist	31,8	32,3	32,7	33,7	35,4	35,1	34,9		

\* Der Verwaltungshaushalt der KVH für das Jahr 2008 weist einen Haushaltsansatz 2007 in Höhe von rund 36,4 Mio. Euro aus.  
 \*\* Davon 0,6 Mio. Euro bei Kontogruppe „6010/1 Gehälter und Löhne (strukturelle Sondermaßnahme)“.

Tabelle 12-1: Entwicklung der Haushaltsansätze (Soll) und vorläufigen Rechnungsergebnisse (Ist) der Kontogruppe 6010 „Gehälter und Löhne“ gemäß den Angaben in den Verwaltungshaushalten der KVH für die Jahre 2005 bis 2011 (Beträge gerundet in Mio. Euro)

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und hält die vom HLPUG festgestellten Ausgabensteigerungen bei der KVH, insbesondere im Bereich der Zulagen, angesichts stetig knapper werdender Finanzmittel im Bereich des Gesundheitswesens für nicht vertretbar. Er hält die beschriebene Praxis, anstelle von Höhergruppierungen Zulagen zu gewähren, auch unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten für bedenklich.

Die von der KVH auf 2,7 v. H. gesenkte Verwaltungskostenumlage liegt im Übrigen weiterhin deutlich über dem im Bundesdurchschnitt für das Jahr 2008 ermittelten Umlagesatz (2,39 v. H.). Gemessen an der im Jahr 2008 erhobenen Verwaltungskostenumlage (Mitgliederbeiträge) in Höhe von knapp 58 Mio. Euro bedeutet eine weitere Reduzierung der Umlage um 0,1 Prozentpunkte ein Einsparpotenzial von rund 2 Mio. Euro jährlich bei den satzungsgemäß erhobenen Mitgliederbeiträgen der in der KVH organisierten Kassenärzte.

Der Hinweis des Ministeriums, es habe die Tarifautonomie der KVH zu respektieren und seine Aufsichtsführung beschränke sich ausschließlich auf die Einhaltung der Rechtmäßigkeit des Handelns, überzeugt nicht. Die von der KVH gezahlten Zulagen sind nach Auffassung des Rechnungshofs an dem

auch in der einschlägigen Sozialgesetzgebung normierten Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu messen. Zudem hat der Landtag mit seiner zustimmenden Kenntnisnahme der Bemerkung des Rechnungshofs im Jahr 2003 ein klares Signal gesetzt. Das Ministerium sollte nunmehr im Rahmen der Rechtsaufsicht darauf dringen, dass die Entwicklung des Zulagenvolumens ab dem Jahr 2001 (Ist-Zahlen) dargestellt wird. Gegebenenfalls sollten überhöhte Zulagen reduziert werden.

### **12.3 Prüfung der Rechnungsergebnisse landesunmittelbarer Kranken- und Pflegekassen**

#### **12.3.1**

Das HLPUG führt neben seinen gesetzlich zugewiesenen Prüfungsaufgaben Auftrags- bzw. Sonderprüfungen durch, die auf besondere Veranlassung, z. B. durch Weisung der Aufsichtsbehörde, stattfinden. Hierzu zählen die Prüfungen der Jahresrechnungen landesunmittelbarer Kranken- und Pflegekassen nach § 31 der Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung (SVHV). Die Berichte zur Prüfung der Rechnungsergebnisse werden im Rahmen des Verfahrens zur Entlastung des Vorstands der Vertreterversammlung vorgelegt.

Das HLPUG wurde bislang von einzelnen Sozialversicherungsträgern mit der Prüfung der Rechnungsergebnisse beauftragt. Die Mehrzahl ließ ihre Jahresrechnungen durch die eigene Innenrevision, durch Wirtschaftsprüfungsunternehmen oder etwa im Fall der landesunmittelbaren Betriebskrankenkassen durch deren Landesverband prüfen.

#### **12.3.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Jahresrechnungen der landesunmittelbaren Kranken- und Pflegekassen zentral von einer staatlichen Stelle, etwa vom HLPUG, prüfen zu lassen und die Aufsichtsbehörde über die Ergebnisse zu unterrichten.

---

Damit wäre gewährleistet, die Prüfung der Jahresrechnungen künftig nach einheitlichen Maßstäben durchzuführen. Die Aufsichtsbehörde könnte zeitnäher als bislang über Erkenntnisse zum Haushaltsvollzug der Kassen verfügen. Gemeinsam mit den Erkenntnissen aus den Verfahren zur Genehmigung der Haushalte erhalte die Aufsichtsbehörde damit einen umfassenderen Überblick über die Finanzsituation der Kassen. Gerade vor dem Hintergrund der Einführung der Insolvenzfähigkeit gesetzlicher Krankenkassen ab dem Jahr 2010 erscheint dies von besonderer Bedeutung.

### 12.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass das HLPUG dem Vorschlag, die Jahresrechnungen zentral von einer staatlichen Prüfungseinrichtung zu prüfen, zustimme. Im Hinblick auf die mit der Insolvenzfähigkeit der Kassen verbundenen Aufgaben der Aufsichtsbehörden erachte das HLPUG eine Erweiterung seiner Prüfungs Kompetenzen als sinnvoll.

Der Auffassung des HLPUG hat das Ministerium entgegengehalten, eine entsprechende Initiative sei nicht erforderlich, da die Prüfmechanismen und Aufsichts befugnisse aufgrund der Insolvenzfähigkeit der Kassen bereits sehr umfassend ausgestaltet seien. Eine etwaige Ausweitung der Prüfungs kompetenz des HLPUG werde auf massiven Widerstand der Sozialversicherungsträger stoßen, da sie den Kernbereich der Selbstverwaltungstätigkeit der Kassen berühre. Ungeachtet dessen werde es das Thema zur Tagesordnung der nächsten Arbeitstagung der Aufsichtsbehörden der Sozialversicherungsträger anmelden, um die Auffassung des Bundes und der übrigen Länder zu sondieren.

### 12.3.4

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Für die Prüfung der Jahresrechnungen bestehen keine allgemein verbindlichen, einheitlichen Vorgaben über Prüfungsmethoden und -standards. Die vom Verwaltungsrat der jeweiligen Krankenkassen bestellten Prüfungseinrichtungen vermögen keine vergleichbaren Prüfungsergebnisse zu liefern. Mit der Beauftragung des HLPUG

als landesweit zuständige Prüfungseinrichtung könnte eine einheitliche Herangehensweise bei den Prüfungen der Jahresrechnungen sichergestellt werden. Zudem wären – auf Bund-Länder-Ebene – Überlegungen anzustellen, ob und gegebenenfalls welche Prüfungsmethoden und -standards verbindlich vorgegeben werden können.

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass seine Überlegungen, die Prüfung der Jahresrechnungen der landesunmittelbaren Kranken- und Pflegekassen dem HLPUG zu übertragen, die Selbstverwaltungstätigkeit der Kassen tangieren. Ungeachtet dessen empfiehlt er, auf Bund-Länder-Ebene darauf hinzuwirken, entsprechende Rechtsänderungen, etwa des § 31 SVHV, zu erreichen.

## **12.4 Erkennen von Verbesserungspotenzialen mittels Benchmarking**

### **12.4.1**

Gemäß § 69 Abs. 5 SGB IV führen die Träger der Kranken- und Rentenversicherung, die gewerblichen Berufsgenossenschaften, die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand sowie die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in geeigneten Bereichen ein Benchmarking durch.

Benchmarking ist ein betriebswirtschaftliches Instrument, das einen kontinuierlichen und systematischen Vergleich ermöglicht, um im Sinne eines internen Wettbewerbs zwischen den Sozialversicherungsträgern Strukturen und Prozesse zu verbessern („Lernen vom Besten“). Es kann zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Sozialversicherungen beitragen.

### **12.4.2**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass den Aufsichtsbehörden nur teilweise bekannt war, ob und in welchem Umfang die landesunmittelbaren Sozialver-



---

sicherungsträger ein Benchmarking durchführen. Ergebnisse aus Benchmarkings lagen den Aufsichtsbehörden nicht vor.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Durchführung von Benchmarkings bei den Sozialversicherungsträgern einzufordern und zu überwachen. Er hat weiterhin vorgeschlagen, sich Ergebnisse aus den Benchmarkings vorlegen zu lassen und im Rahmen der staatlichen Kontrolle zu nutzen.

### 12.4.3

Das Ministerium hatte zunächst mitgeteilt, es verfüge für den Bereich der Krankenversicherung nicht über Daten zu Kassen, die nicht seiner Aufsicht unterstehen. Zudem sei die AOK Hessen nicht mit den kleinen Betriebskrankenkassen vergleichbar. Die gesetzliche Verpflichtung, in geeigneten Bereichen Benchmarking durchzuführen, sei erst am 1. April 2007 in Kraft getreten. Dem GKV-Spitzenverband sei aufgegeben, Rahmenrichtlinien für Aufbau und Durchführung eines Benchmarkings zu erlassen. Dies sei bisher nicht geschehen. Bei den übrigen Sozialversicherungszweigen solle die Durchführung eines Benchmarkings zukünftig verstärkt in die Aufsichtstätigkeit einbezogen werden.

In seiner Stellungnahme vom 8. März 2011 hat es nunmehr u. a. dargelegt, die Berufsgenossenschaften, Unfallversicherungsträger und Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung seien erst mit Wirkung vom 1. Januar 2009 in die gesetzliche Vorgabe des Benchmarkings gem. § 69 Abs. 5 SGB IV einbezogen. Die AOK Hessen und der Landesverband der Betriebskrankenkassen in Hessen (BKK LV) führten ein sehr umfangreiches Benchmarking durch. Die AOK Hessen stelle seit dem Jahr 2001 sowohl externe (bundesweit) als auch interne Vergleiche (innerhalb Hessens) an. Der BKK LV erstelle vierteljährlich einen Finanzcontrolling-Bericht mit einer Vielzahl von Benchmarks für die hessischen Betriebskrankenkassen.

#### 12.4.4

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sich das Ministerium zwischenzeitlich informiert hat, ob und in welchem Umfang die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger entsprechend der gesetzlichen Vorgabe ein Benchmarking durchführen. Dies reicht aber nicht aus, um die erforderliche staatliche Aufsicht angemessen wahrzunehmen. Der Rechnungshof erwartet daher unverändert, dass das Ministerium auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe des § 69 Abs. 5 SGB IV dringt und sich die Ergebnisse der Benchmarkings vorlegen lässt. Diese sollten im Rahmen der staatlichen Kontrolle genutzt werden, um Verbesserungspotenziale zu erkennen und zu realisieren.

---

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

### 13 Sanierung von gewerblichen Altlasten

(Kapitel 09 21, Förderprodukt 1)

*Der Rechnungshof hat Mängel bei der Durchführung von Sanierungsverfahren aufgezeigt. Er hat die Praxis bei der Übertragung der Sanierungsfälle an den Träger der Altlastensanierung beanstandet und kritisiert, dass Sanierungskosten nicht zeitnah gegenüber den Sanierungsverantwortlichen geltend gemacht werden.*

*Das Ministerium teilt die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs nicht. Unabhängig davon hat es zugesagt, für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen verauslagte Landesmittel so weit wie möglich geltend zu machen. Die Anregung zu prüfen, ob mit Landesmitteln sanierte Altlastengrundstücke in Landeseigentum übernommen werden können, hat es begrüßt. Der Rechnungshof hält an seiner rechtlichen Bewertung fest.*

#### 13.1 Rechtliche Grundlagen

Nach dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) ist der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast verpflichtet, den Boden und die Altlasten zu sanieren. Diese Verpflichtung obliegt auch dem Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers, dem Grundstückseigentümer und dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück. Die Bundesregelungen werden durch Landesrecht – das Hessische Altlastengesetz (HAltlastG) bzw. ab Oktober 2007 das Hessische Altlasten- und Bodenschutzgesetz (HAltBodSchG) – ergänzt.

## **13.2 Übertragung der Sanierung auf die HIM-ASG**

### **13.2.1**

Nach § 14 Absatz 1 Hessisches Altlastengesetz (HAltlastG) konnte die zuständige Behörde dem Träger der Altlastensanierung die Durchführung der Untersuchungen oder Sanierung übertragen, wenn Sanierungsverantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig herangezogen werden konnten und wegen der Dringlichkeit der Sanierung die Bestandskraft einer Anordnung nicht abgewartet werden konnte. Durch Rechtsverordnung wurde im Jahre 1989 die Hessische Industriemüll GmbH – Altlastensanierungsgesellschaft – (HIM-ASG) zum Träger der Altlastensanierung in Hessen bestimmt.

Nach Inkrafttreten des HAltBodSchG im Oktober 2007 ist zusätzlich zu den bestehenden Übertragungstatbeständen eine Übertragung auch zulässig, wenn der Sanierungsverantwortliche zur Durchführung der Sanierung nicht in der Lage ist. Die Grundstücke werden dann mit Landesmitteln saniert, wobei das Land einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Sanierungsverantwortlichen hat.

Wurde die Sanierung im Einzelfall auf die HIM-ASG übertragen, so darf nur diese die Sanierung durchführen. Die beauftragende Behörde ist aber verpflichtet, die Übertragung zurückzunehmen, wenn vor Beginn der Durchführung von Maßnahmen die Gründe der Übertragung wegfallen. Nach Beginn kann die Sanierung nur nach Abschluss von Untersuchungs- oder Sanierungsabschnitten zurückgenommen werden (§ 12 Absatz 3 HAltBodSchG).

### **13.2.2**

In allen vom Rechnungshof geprüften Fällen haben die zuständigen Behörden die Übertragung der Sanierung auf die HIM-ASG damit begründet, dass die Sanierungsverantwortlichen finanziell nicht in der Lage gewesen seien, die Sanierung durchzuführen.

---

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Praxis bei der Übertragung von Untersuchungen und Sanierungen an den Träger der Altlastensanierung nicht im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben stand. Nach § 14 Absatz 1 HAltLastG durfte die Sanierung nur übertragen werden, wenn der Sanierungsverantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig herangezogen werden konnte. In den geprüften Fällen hätten zumindest die Grundstückseigentümer als Sanierungsverantwortliche rechtzeitig herangezogen werden können. Die Möglichkeit, die HIM-ASG mit der Sanierung zu beauftragen, wenn der Sanierungsverantwortliche dazu finanziell nicht in der Lage ist, besteht erst seit Inkrafttreten des HAltBodSchG im Oktober 2007 (§ 12 Absatz 1 HAltlastG). In der Gesetzesbegründung<sup>266</sup> wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei dieser Möglichkeit um eine neue Tatbestandsvariante für die Beauftragung handelt. Damit sollen die Fälle erfasst werden, in denen entweder finanzielles Unvermögen vorliegt oder die Haftung der Sanierungsverantwortlichen begrenzt ist.

Vor diesem Hintergrund hätte die HIM-ASG in den geprüften Fällen nur im Wege der Ersatzvornahme mit den Maßnahmen betraut werden können. Dies hätte aber vorausgesetzt, dass die entsprechenden Maßnahmen zunächst gegenüber den Sanierungsverantwortlichen angeordnet worden wären, was nur in einem Fall geschehen ist.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, sukzessive in allen noch nicht abgeschlossenen Sanierungsverfahren, die der HIM-ASG übertragen wurden, die Zulässigkeit der Übertragung zu prüfen.

### 13.2.3

Das Ministerium hat die Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich der Zulässigkeit der Übertragung an die HIM-ASG nicht geteilt. Es hat die Auffassung vertreten, bereits § 14 Absatz 1 HAltlastG habe die Fälle finanziellen Unvermögens erfasst. Daher enthalte § 12 Absatz 1 HAltBodSchG keine neue Tatbestandsvariante. Die Regelung sei nur klarstellend im HAltBodSchG veran-

---

266 Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung für das HAltBodSchG vom 28. September 2007 zu § 12 HAltBodSchG (Landtagsdrucksache 16/7240, Seite 22).

kert worden. Ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen werde es prüfen, ob die Übertragungen an die HIM-ASG zulässig waren.

#### **13.2.4**

Der Rechnungshof hält an seiner rechtlichen Bewertung fest. Die Möglichkeit, den Träger der Altlastensanierung mit einer Sanierung zu beauftragen, wenn der Sanierungsverantwortliche dazu finanziell nicht in der Lage ist, wurde erst mit dem Inkrafttreten des HAltBodSchG im Oktober 2007 geschaffen. Die angekündigte Prüfung der Übertragungen an die HIM-ASG hält der Rechnungshof für zielführend.

### **13.3 Abwicklung der Sanierungsverfahren durch die Fachbehörden**

#### **13.3.1**

Der Rechnungshof stellte fest, dass in den geprüften Fällen die Sanierung pauschal an die HIM-ASG übertragen wurde. Erst danach wurden in Absprache mit der HIM-ASG die durchzuführenden Maßnahmen festgelegt.

#### **13.3.2**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Verfahrensweise die durch das BBodSchG vorgegebene Altlastenkonzeption der stufenweisen Altlastenbearbeitung nicht ausreichend berücksichtigt. Auch § 12 Absatz 1 HAltBodSchG sieht eine Übertragung von einzelnen Maßnahmen auf die HIM-ASG vor.

Er hat die Auffassung vertreten, dass bei einer pauschalen Übertragung die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 14 HAltlastG bzw. § 12 HAltBodSchG nicht eindeutig nachgewiesen werden können. Wenn man beurteilen will, ob ein Sanierungsverantwortlicher zur Durchführung der Sanierung nicht in

---

der Lage ist, muss man die voraussichtlichen Kosten der Höhe nach beziffern können. Dies ist bei einer pauschalen Übertragung zu diesem Zeitpunkt in der Regel aber nicht möglich. Zweckmäßiger ist daher eine stufenweise Übertragung der Maßnahmen.

Weiterhin hat der Rechnungshof bemängelt, dass sich in den Akten keine aussagekräftigen Angaben zu den Vermögensverhältnissen der Sanierungsverantwortlichen befanden. Die Voraussetzungen für eine Übertragung konnten daher von den Behörden nicht hinreichend überprüft worden sein.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, von einer pauschalen Übertragung der Sanierungsfälle auf die HIM-ASG abzusehen. Bei dieser Verfahrensweise besteht die Gefahr, dass die Übertragung unzulässig ist und deshalb die durch die Sanierung angefallenen Kosten gegenüber den Sanierungsverantwortlichen nicht geltend gemacht werden können.

Weiterhin hat er angemahnt, die Vermögensverhältnisse der Sanierungsverantwortlichen vor einer Übertragung umfassend zu ermitteln. Hierbei sollten die zuständigen Bodenschutzbehörden in Zukunft bei zweifelhaften Fällen darauf bestehen, dass die Sanierungsverantwortlichen ihre wirtschaftlichen Verhältnisse durch eine Versicherung an Eides statt gem. § 4 Absatz 4 HAlt-BodSchG glaubhaft machen.

### **13.3.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige an seiner Praxis festzuhalten, die Projekte der HIM-ASG pauschal zu übertragen. Nur eine pauschale Übertragung der Sanierung entspräche dem Sinn der Einrichtung eines Trägers der Altlastensanierung, mit dem der behördliche Vollzug entlastet werden solle.

### **13.3.4**

Die Begründung des Ministeriums für eine pauschale Übertragung ist angesichts des Risikos, die Sanierungskosten nicht erstattet zu bekommen, nicht

nachvollziehbar. Der Rechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Sanierungsfälle nicht pauschal an die HIM-ASG zu übertragen.

## **13.4 Zeitnahe Festsetzung der Sanierungskosten**

### **13.4.1**

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden in den geprüften Fällen die Untersuchungs- und Sanierungskosten nicht gegenüber den Sanierungsverantwortlichen festgesetzt. Dies hatte in einem Fall zur Folge, dass bei einer Zwangsversteigerung die bis dahin angefallenen Kosten nicht als öffentliche Last berücksichtigt wurden.

Da die Behörden die Sanierungsfälle pauschal an die HIM-ASG übertragen, werden die Kosten erst nach Abschluss des Sanierungsverfahrens gegenüber den Sanierungsverantwortlichen festgesetzt.

### **13.4.2**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die zuständigen Behörden bei der Frage, ob ein Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem Sanierungsverantwortlichen geltend gemacht werden soll, kein Ermessen haben. Nach § 34 Absatz 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Soweit die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, ist der Kostenerstattungsanspruch daher unverzüglich geltend zu machen. Es ist nicht zulässig, bis zum Ende des Sanierungsverfahrens, das Jahrzehnte dauern kann, abzuwarten.

Soweit die zuständige Stelle einen Kostenbescheid nicht zeitnah erlässt, was im Einzelfall sachgerecht sein kann, kommt dies in der Wirkung einer Stundung oder Niederschlagung gleich. In diesen Fällen sind die hierfür geltenden Zeichnungsvorschriften des Ministeriums zu beachten. Der Rechnungshof hat daher darauf hingewiesen, dass ein Bediensteter der Bodenschutzbehörde eine solche Entscheidung nicht treffen darf, wenn die Befugnis für Stundun-



---

gen und Niederschlagungen vergleichbar hoher Beträge nach der Anordnung über die Vertretung des Landes Hessen im Geschäftsbereich des Ministeriums beim Minister liegt.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, bei allen an die HIM-ASG übertragenen Sanierungsfällen die zeitnahe Geltendmachung der Sanierungskosten zu prüfen. Dabei sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit der Sanierungsverantwortlichen umfassend geprüft werden. Beachtet werden sollte zudem, dass Sanierungskosten als öffentliche Last bei einer Zwangsversteigerung bevorzugt befriedigt werden. Auch die Möglichkeit, Altlastengrundstücke, die mit landeseigenen Mitteln saniert werden müssen, in das Landeseigentum zu übernehmen, sollte in die Prüfung einbezogen werden.

### 13.4.3

Nach Ansicht des Ministeriums kann von einer zeitnahen Geltendmachung der Sanierungskosten abgesehen werden, wenn offensichtlich sei, dass ein Vollstreckungsverfahren aussichtslos wäre. Zur haushaltsrechtlichen Verpflichtung, Forderungen geltend zu machen, gehöre auch, sie so geltend zu machen, dass sie möglichst durchsetzbar seien. So könne es zweckmäßig sein, zuzuwarten, bis verwertbares Vermögen wieder vorhanden sei.

Unabhängig von den unterschiedlichen Rechtsauffassungen werde es verausgabte Landesmittel so weit wie möglich geltend machen. Das Ministerium hat begrüßt, dass der Rechnungshof einen neuen Anstoß für die Prüfung der Frage gegeben hat, ob Altlastengrundstücke, die aus Landesmitteln saniert werden, in Landeseigentum übernommen werden sollen.

### 13.4.4

Der Rechnungshof sieht in den geprüften Fällen keine Anhaltspunkte, dass die nicht zeitnahe Geltendmachung der Sanierungskosten mit der Aussichtslosigkeit eines Vollstreckungsverfahrens begründet wurde. Er hält die angekündigten Maßnahmen für einen Schritt in die richtige Richtung und erwartet, dass

Sanierungskosten künftig zeitnah geltend gemacht werden. Wird ausnahmsweise von einer zeitnahen Geltendmachung abgesehen, ist dies zu dokumentieren und zu begründen. Auch sollten für diese Fälle die Verantwortlichkeiten eindeutig geregelt werden.

---

**Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)****14 Zinsverluste der Johann Wolfgang Goethe-Universität**

[Kap. 15 10 (alt) und Anlage 1 (neu)]

*Das Universitätsklinikum Frankfurt verwaltet die Drittmittel für den Fachbereich Medizin der Johann Wolfgang Goethe-Universität. In einer Vereinbarung ist geregelt, dass dadurch dem Fachbereich keine Kosten entstehen. Drittmittel sind verzinslich anzulegen und an die Universität abzuführen. Zinsen für die verwalteten Mittel wurden an die Universität nicht entrichtet. Die Universität war der Ansicht, dass der Zinsverzicht die Kompensation für die dem Universitätsklinikum entstandenen Kosten gewesen sei. Kenntnisse über deren tatsächliche Höhe waren keine vorhanden.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, die Universität sollte für die Zukunft die Verwaltung der Drittmittel mit dem Klinikum eindeutig und transparent regeln.*

**14.1**

Die Hochschulen sind angehalten, Forschungen auch mit Mitteln Dritter durchzuführen. Die Höhe der Drittmittelinwerbungen wird im Rahmen des Erfolgsbudgets (Bestandteil der Hochschulfinanzierung) honoriert.

Drittmittel Privater sind verzinslich anzulegen. Die Erträge stehen den Universitäten für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung (§ 29 Absatz 7 Hessisches Hochschulgesetz).

Für den Fachbereich Medizin verwaltet das Universitätsklinikum Frankfurt die Mittel. Die Universität, der Fachbereich und das Klinikum haben eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit geschlossen. In § 4 Absatz 4 ist u. a. festgelegt, dass für Verwaltung/Bewirtschaftung von Drittmitteln dem Fachbereich Medizin „keine Kosten entstehen“. Weitere Regelungen für die Er-

stattung der Verwaltungskosten für die Bewirtschaftung der Mittel insgesamt wurden nicht getroffen.

Die Guthaben von Drittmitteln Privater betragen im Durchschnitt des Jahres 2006 rund 21 Mio. Euro, des Jahres 2007 rund 23 Mio. Euro und des Jahres 2008 rund 27 Mio. Euro. Zinsen wurden an die Universität nicht gezahlt. Das Klinikum geht von einem durchschnittlichen möglichen Ertrag von 3 v. H. pro Jahr aus. Hieraus würden sich Zinsen in Höhe von über 2 Mio. Euro ergeben.

## 14.2

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen dem eindeutigen Wortlaut der Vereinbarung über die Zusammenarbeit (§ 4 Absatz 4) durch den Verzicht auf Zinsen dem Universitätsklinikum ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde.

Künftig sollte zumindest eine eindeutige und transparente Regelung für die Verwaltung der Drittmittel vereinbart werden. Davor sollten Vergleichsrechnungen, die die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung durch das Klinikum belegen, vorgenommen werden.

## 14.3

Die Universität hat darauf hingewiesen, dass mögliche Zinserträge als Kompensation für die Verwaltung der Mittel und für aufgrund der mit privaten Drittmitteln durchgeführten Studien anfallenden Mehrkosten und Mehraufwendungen (wie z. B. Infrastrukturkosten für die Bereitstellung von Flächen) dem Klinikum zu belassen wären. Im Übrigen habe das Klinikum die Mittel zur Liquiditätsverbesserung genutzt und somit tatsächlich keine Guthabenzinsen erwirtschaftet. Berechnungen über die jeweils entstandenen Kosten konnte die Universität nicht vorlegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Universität aufgefordert habe, aussagekräftige Unterlagen über die entstandenen Verwaltungskosten der letzten

---

Jahre vorzulegen. Eine umfassende Neuregelung der Verwaltung der Drittmittel solle erarbeitet werden und zügig in Kraft treten.

Die Universität hat zugesagt, dass sie nunmehr die Höhe der Kosten der Verwaltung der Mittel sowie der aufgrund der mit privaten Drittmitteln durchgeführten Studien anfallenden Mehrkosten und Mehraufwendungen durch die Inanspruchnahme von Ressourcen des Klinikums ermitteln lassen werde. Dem Ministerium und dem Rechnungshof sollen diese Daten umfassend zur Verfügung gestellt werden.

#### **14.4**

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich die Universität nunmehr Klarheit über den Aufwand der Drittmittelverwaltung durch das Klinikum verschaffen und alternative Möglichkeiten prüfen will.

Die Auffassung der Universität, „ohne Entgelt“ bedeute, dass eine Kompensation nicht ausgeschlossen sei, kann er nach wie vor nicht nachvollziehen.

Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass es die Universität über Jahre hinweg unterlassen hat, sich zumindest ansatzweise Klarheit über die Vorteilhaftigkeit der praktizierten Verfahrensweise zu verschaffen.



---

## Staatliche Hochbaumaßnahmen (Epl. 18)

### 15 Errichtung eines Besucher- und Informationszentrums an der Grube Messel (Kap. 18 15)

*Der Rechnungshof hat die Planung und Ausführung des Neubaus eines Besucher- und Informationszentrums an der Grube Messel beanstandet. Der vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst ursprünglich angesetzte Mittelbedarf von 1,5 Mio. Euro erwies sich als nicht ausreichend. Die Kosten werden sich voraussichtlich auf rund 9,7 Mio. Euro erhöhen.*

*Weder die Teilnehmer des Architektenwettbewerbs noch das Preisgericht berücksichtigten die Vorgaben der Auslobung hinsichtlich Kosten und Flächen hinreichend. Trotz zwingend einzuhaltendem Kostenrahmen forderte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst als Nutzer zusätzliche Flächen und Bauteile. So wirkten sich insbesondere ein zusätzlicher Steg als Zugang auf das Dach des Gebäudes, 2,45 m hohe Türen im Sonderformat sowie eine ungünstig platzierte Garderobe kostensteigernd aus. Die 1,50 m breite Aussichtsplattform ist für den Besucherandrang zu schmal und deshalb beschwerlich für Behinderte zu erreichen.*

*Der Rechnungshof empfiehlt, künftig bei Baumaßnahmen einen realistischen Kostenrahmen entsprechend dem erforderlichen Bedarf festzulegen und diesen einzuhalten. Er erwartet, dass mehr Wert auf die Beachtung der Wirtschaftlichkeit und der Vorgaben gelegt wird. Unnötige, unzweckmäßige oder vom Standard abweichende Konstruktionen sind zu vermeiden.*

#### 15.1 Allgemeines

Am 8. Dezember 1995 wurde die Grube Messel in das Weltnaturerbe durch die UNESCO aufgenommen. Dies war Anlass für das Land Hessen, ein Besucher- und Informationszentrum (BIZ) zu errichten, um den geopaläontolo-

gischen Wert der Grube Messel in angemessener Weise der Weltöffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Senckenbergische Naturforschende Gesellschaft legte am 25. Juni 1999 eine Perspektivstudie zur Errichtung des BIZ vor. Am 16. August 2005 wurde mit der Anerkennung des Bedarfs die Planungsgrundlage festgelegt und die Durchführung eines Architektenwettbewerbs für die Bauwerks- und Freiflächenplanung freigegeben. Die Teilnehmer des Wettbewerbs reichten ihre Entwürfe am 13. März 2006 ein. Der Entwurf mit dem zweiten Preis wurde ausgeführt. Am 26. August 2010 ging das BIZ in Betrieb.



Abbildung 15-1: Der beauftragte Wettbewerbsentwurf BIZ (2. Preis)

## 15.2 Kostenentwicklung und Bauzeit

### 15.2.1

In einer Planungsbesprechung am 26. Februar 2002 im Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Nutzer) wurden für den Neubau 1 Mio. Euro Baukos-



ten vorgesehen. Für die Grundausrüstung kamen im Januar 2005 Gerätekosten in Höhe von 0,5 Mio. Euro hinzu.

Nachdem die Beteiligten festgestellt hatten, dass das geplante Raumprogramm mit diesem Budget nicht zu verwirklichen sei, legte das Hessische Baumanagement (hbm) am 4. April 2003 einen Erläuterungsbericht mit Kostenschätzung vor, der bei einem Gesamtflächenbedarf von 796 m<sup>2</sup> Baukosten von 2,25 Mio. Euro auswies.

Die Bedarfsbeschreibung vom 9. Mai 2005, die vom Ministerium der Finanzen (Ministerium) genehmigt worden war und die Grundlage für den Architektenwettbewerb bildete, bezifferte die Baukosten mit 3,4 Mio. Euro. Die Bedarfsbeschreibung Geräteausstattung vom 6. April 2006 beinhaltete eine Basisausstattung in Höhe von 1 Mio. Euro Gerätekosten als „Minimallösung“.

Die nach dem Wettbewerb von den beauftragten Architekten aufgestellte Entscheidungsunterlage-Bau (ES-Bau) vom 23. April 2007 schloss mit Baukosten in Höhe von rund 5 Mio. Euro, die Entscheidungsunterlage-Gerät (ES-Gerät) vom 15. April 2008 mit Gerätekosten in Höhe von rund 2,1 Mio. Euro. Damit lagen die Gesamtkosten für das BIZ bei rund 7,1 Mio. Euro. Unter anderem forderte der Nutzer die Vergrößerung des Foyers, weil er bei der angenommenen Besucherzahl von 100 000 pro Jahr mehr Platz benötige.

Zusätzliche Nutzerforderungen, höhere Ausschreibungsergebnisse als veranschlagt, erhebliche Nachtragsforderungen, insbesondere für die Rohbauarbeiten, und daraus resultierend höhere Baunebenkosten führten zu weiteren Baukosten von rund 2,6 Mio. Euro. Die Gesamtkosten der Maßnahme werden sich dadurch voraussichtlich auf rund 9,7 Mio. Euro erhöhen.

Im Oktober 2005 ging der Nutzer von einer Fertigstellung des BIZ Ende 2007 aus. Bei Erteilung des Bauauftrags am 1. August 2007 sah der Terminplan die Fertigstellung für Mitte Juni 2009 vor. Nach Verzögerungen bei der Ausschreibung der Rohbauarbeiten und der anschließenden Bauausführung wurde das BIZ am 26. August 2010 in Betrieb genommen.

### 15.2.2

Der Rechnungshof hat ausgeführt, dass der Anstieg der ursprünglich vorgesehenen Baukosten von 1 Mio. Euro auf rund 7,6 Mio. Euro und der Gerätekosten von 0,5 Mio. Euro auf rund 2,1 Mio. Euro sowie die lange Projektdauer sich nicht nachvollziehen lassen.

Er hat empfohlen, künftig bei Baumaßnahmen einen realistischen Kostenrahmen entsprechend dem erforderlichen Bedarf festzulegen, diesen festzuschreiben und mit entsprechendem Durchsetzungsvermögen gegenüber den Nutzern und Planern einzuhalten.

Des Weiteren hat der Rechnungshof die Auffassung vertreten, dass künftig bei derartigen komplexen Vorhaben das hbm frühzeitig einbezogen werden sollte, um ein besseres Projektmanagement zu erreichen.

### 15.2.3

Das Ministerium hat dargelegt, dass der Nutzer seine ursprünglichen Kostenvorstellungen ohne Grundlage für eine grobe Kostenschätzung entwickelt habe, weil zu diesem Zeitpunkt weder eine Programmunterlage noch eine Machbarkeitsstudie vorgelegen hätten. Erst die Aufstellung der ES-Bau und der ES-Gerät habe zur Ermittlung belastbarer, objektbezogener Kosten geführt, die einen realistischen und verbindlichen Rahmen – wie vom Rechnungshof gefordert – festlegten.

Gegenüber der ES-Gerät seien keine Mehrkosten entstanden. Die Mehrkosten im Vergleich zur ES-Bau von rund 2,6 Mio. Euro seien insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Planung unterschätzt und die Kosten, insbesondere für den Rohbau, zu niedrig veranschlagt worden seien.

Die lange Projektdauer erkläre sich mit der Einmaligkeit und Besonderheit des Vorhabens, das auch ein Organisations-, Nutzungs-, Ausstellungs-, und Betriebskonzept umfasse. Eine frühere Einbeziehung des hbm in der Phase der

---

Bedarfsermittlung würde eine grundlegende Änderung der Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Verfahren bedeuten, wie sie derzeit in der Geschäftsanweisung Bau (GABau) geregelt sind.

#### **15.2.4**

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum ein so niedriger Kostenansatz Ausgangspunkt der Planungsüberlegungen war und weshalb der vom hbm als Grundlage für den Architektenwettbewerb realistisch aufgestellte Kostenrahmen nicht in seinen Grundwerten eingehalten wurde. Eine Festlegung des Kostenrahmens nach der Aufstellung der ES-Bau hält der Rechnungshof für zu spät. Der Kostenrahmen muss bereits Richtschnur für die Entwurfsplanung sein. Durch ein frühzeitiges Projektmanagement unter Federführung des hbm ließe sich eine kürzere und wirtschaftlichere Projektabwicklung erreichen. Der Rechnungshof empfiehlt, die GABau entsprechend anzupassen.

### **15.3 Architektenwettbewerb**

#### **15.3.1**

Die Auslobungsunterlagen für den Architektenwettbewerb enthielten bindende Vorgaben über Ausführung, Flächen und Kosten der Bauwerks- und Freiflächenplanung.

Das Preisgericht akzeptierte bei den ersten vier Preisträgern Arbeiten, die die vorgegebenen Flächen und Kosten der Auslobung teilweise erheblich überstiegen (siehe Tabelle 15-1).

	Flächen und Rauminhalte			Baukosten in Mio. Euro	
	HNF m <sup>2</sup>	BGF m <sup>2</sup>	BRI m <sup>3</sup>	Gebäude	Außenanlage
Programmunterlage	740	1 102	4 900	1,787	0,951
1. Preisträger	1 128 (+ 52,4 v.H.)	2 107 (+ 91,2 v.H.)	10 301 (+ 110,2 v.H.)	3,150 (+ 76,3 v.H.)	1,070 (+ 12,5 v.H.)
2. Preisträger	814 (+ 10,0 v.H.)	1 407 (+ 27,7 v.H.)	5 708 (+ 16,5 v.H.)	2,300 (+ 28,7 v.H.)	0,910 (- 4,3 v.H.)
3. Preisträger <sup>*)</sup>	791 (+ 6,9 v.H.)	1 729 (+ 56,9 v.H.)	5 324 (+ 8,7 v.H.)	2,670 (+ 49,4 v.H.)	0,820 (- 13,8 v.H.)
3. Preisträger <sup>*)</sup>	723 (- 2,3 v.H.)	1 197 (+ 8,6 v.H.)	3 900 (- 20,4 v.H.)	1,950 (+ 9,1 v.H.)	0,960 (+ 0,9 v.H.)

<sup>\*)</sup> Der dritte Preis wurde an zwei Preisträger vergeben

Tabelle 15-1: Wettbewerbsergebnisse bezüglich Hauptnutzflächen (HNF), Brutto-Grundflächen (BGF), Brutto-Rauminhalt (BRI) und Kosten

Das Preisgericht empfahl, die Träger der ersten vier Preise zu einer Überarbeitung ihrer Wettbewerbsbeiträge aufzufordern. Die Preisträger sollten ihre Schwerpunkte in die Optimierung der Flächen und Kosten legen.

Nach der Überarbeitung der Wettbewerbsbeiträge gab der zweite Preisträger als Einziger an, die Baukosten einhalten zu können. Da die Beteiligten die erkennbaren Veränderungen als geglückt ansahen, erhielt er den Planungsauftrag. Bei seiner Aufstellung der ES-Bau überschritten die Flächendaten wesentlich die Auslobung (siehe Tabelle 15-2) und die Kosten erhöhten sich um rund 1,6 Mio. Euro (47 v. H.).

	Bedarf/Auslobung m <sup>2</sup>	ES-Bau m <sup>2</sup>	Abweichung v. H.
Hauptnutzfläche	740	870	+ 18
Nebennutzfläche	95	93	- 2
Verkehrsfläche	50	202	+ 304
Funktionsfläche	69	84	+ 22
Konstruktionsfläche	108	374	+ 246
Bruttogrundfläche	1 102	2 003	+ 82

Tabelle 15-2: Flächendaten

---

### 15.3.2

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Preisgericht Wettbewerbsarbeiten zugelassen und prämiert hat, die von den vorgegebenen Kriterien der Auslobung teilweise erheblich abwichen. Seines Erachtens wird dadurch ein fairer Wettbewerb mit den anderen Teilnehmern, die die Kriterien beachtet haben, verhindert.

Der Rechnungshof hat die Auswahl des zweiten Preisträgers nach der Überarbeitung der Entwürfe kritisiert. Er kann nicht nachvollziehen, warum das Preisgericht die in dem überarbeiteten Entwurf angegebenen Flächen und Baukosten als ausgesprochen vorteilhaft ansah und davon ausging, dass die Architekten in der Lage seien, dieses ungewöhnliche Gebäude mit sicheren Details und vorausschauender Kostenplanung im Rahmen der Vorgaben umsetzen zu können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig bei der Besetzung der Preisrichter verstärkt den Sachverstand des hbm zu nutzen und die Vorgaben aus der Auslobung bei der Auswahl der Preisträger einzuhalten.

### 15.3.3

Das Ministerium hat erwidert, dass es grundsätzlich die Empfehlung des Rechnungshofs teile, wonach das hbm bei der Besetzung des Preisgerichts verstärkt zu berücksichtigen und das Kriterium der Wirtschaftlichkeit auch durch Verfahrensvorgaben noch stärker in den Wettbewerben zu verankern sei. Gleichwohl hat das Ministerium darauf hingewiesen, das Preisgericht habe seine Entscheidungen in Abwägung aller Beurteilungskriterien getroffen. Die Auswahl des zweiten Preisträgers sei in einem ordnungsgemäßen Verfahren erfolgt und der Entwurf sei eindeutig als der vorteilhafteste angesehen worden.

### **15.3.4**

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das Preisgericht Wettbewerbsarbeiten prämiert hat, die ursprünglich nicht den Auslobungskriterien entsprachen. Er erwartet, dass durch eine entsprechende Besetzung des Preisgerichts künftig die vorgegebenen Kriterien der Auslobung eingehalten und Kostenaspekte stärker berücksichtigt werden.

## **15.4 Architektur**

### **15.4.1**

In den Auslobungsunterlagen war angeführt, dass für jeden Besucher des BIZ ein Blick in die Grube Messel unverzichtbar sei. Der Architekt plante eine „Aussichtsplattform“, die vom ersten Obergeschoss über einen 38 m langen, um rund 5 v. H. ansteigenden Zugang zu erreichen ist. Die Plattform am Ende des Zugangs ist 1,50 m breit und ermöglicht so zwei bis drei nebeneinander stehenden Personen den Blick in Richtung Grube.



Abbildung 15-2: Zugang zur Plattform

Neben der vorhandenen Aussichtsplattform forderte der Nutzer zusätzlich zum Wettbewerbsentwurf, das Dach des BIZ durch einen Steg begehbar zu machen, damit die Architektur von außen erfassbar sei und ein unvergleichlicher Ausblick auf die umgebenden industriellen Aktivitäten ermöglicht werde.



Abbildung 15-3: Steg zum Dach

Die Architekten planten die Türen als Sonderformat mit 2,45 m Höhe und überschritten damit den Kostenansatz der ES-Bau für diese Positionen um rund 50 v. H.

Die Garderobe war nach den Auslobungsunterlagen in der Eingangshalle vorgesehen. Die Architekten planten sie im ersten Obergeschoss in einem zusätzlichen rund 1,50 m breiten galerieartigen Flur zwischen Aufzug und Besucherplattform. Besucher müssen entweder mit dem Aufzug oder über eine lange Treppe einen weiten Weg zwischen Kasse und Garderobe und dann wieder zurück zum Eingang in die Ausstellungsräume auf sich nehmen. Da Tageslicht zur Beleuchtung nicht ausreicht, muss der Garderobenbereich ständig künstlich beleuchtet werden.





Abbildung 15-4: Garderobe

### 15.4.2

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Architekt aus rein architektonischen Gründen eine unzureichend breite Plattform plante, deren Breite angesichts der prognostizierten Besucherzahlen unzureichend ist. Zudem ist der ansteigende Zugang für Behinderte beschwerlich.

Des Weiteren kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen, warum neben der mit dem Gebäude verbundenen Aussichtsplattform zusätzliche Kosten für einen Steg und eine zweite Aussichtsfläche, die für die Funktion der Maßnahme nicht benötigt wird, akzeptiert wurden.

Er hat gerügt, dass der Architekt Türen mit einem vom Standard abweichenden teureren Sonderformat in den für Besucher nicht zugänglichen Räumen plante.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für die Garderobe, wie in den Auslobungsunterlagen gefordert, in der Eingangshalle der geeignete kostengünstigere Platz gewesen wäre.

### **15.4.3**

Das Ministerium hat ausgeführt, dass die Aussichtsplattform nur ein Baustein im Konzept zur Besucherführung sei, so dass nicht alle Besucher gleichzeitig auf die Plattform gehen würden. Deshalb sei die Dimensionierung ausreichend. Der Zugang sei barrierefrei gemäß den Vorschriften ausgeführt.

Der zusätzliche Steg ermögliche die Begehbarkeit des Daches auch außerhalb der Öffnungszeiten. Dadurch werde der Erlebniswert des Gebäudes mit der Absicht gesteigert, das Interesse der Besucher zu erhöhen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Sonderformate der Türen nicht erforderlich gewesen wären. Die Projektleitung habe dies zu spät erkannt.

Bezüglich der Garderobe führt das Ministerium aus, dass durch den gewählten Standort im Obergeschoss keine Kostensteigerungen verursacht worden seien. Im Übrigen würden Garderoben häufig nicht unmittelbar im Foyer angeordnet, um die zentralen Nutzungen im Foyer freizuhalten.

### **15.4.4**

Der Rechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen, dass die angeführten Bauteile unzweckmäßig und unwirtschaftlich ausgeführt sind. Zum Beispiel hätte bei Unterbringung der Garderobe in der Eingangshalle der Flächenbedarf im Obergeschoss reduziert werden können. Der Rechnungshof empfiehlt, künftig bei der Planung mehr auf die Kosten und die Funktionalität der Maßnahmen zu achten.

---

## Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

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

#### 16 Verwertung von Altwaffen

*Die seit 30 Jahren bei der Polizei eingesetzten Dienstpistolen werden durch rund 16 000 modernere Pistolen ersetzt. Diese sollen eine bessere Funktionalität und Handhabung gewährleisten. Die Kosten beziffern sich auf rund 8 Mio. Euro. Die bisher genutzten Dienstpistolen sollen mit der Ausgabe der neuen Waffen eingezogen werden.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein Verkauf das Risiko beinhaltet, dass die Waffen in „falsche Hände“ geraten könnten.*

*Auch das Ministerium hat dieses Risiko erkannt und mitgeteilt, dass die Waffen eingeschmolzen werden sollten. Das Rohmaterial solle dann vermarktet und der Erlös der Landeskasse zugeführt werden. Der Rechnungshof hat dem Vorhaben des Ministeriums zugestimmt. Der Haushaltsausschuss des Landtags hat sich in seiner Sitzung am 17. März 2010 der Betrachtungsweise von Rechnungshof und Ministerium angeschlossen.*

#### 16.1

Seit rund 30 Jahren sind bei der hessischen Polizei Dienstpistolen des Herstellers SIG-Sauer im Einsatz. Die Landesregierung hat entschieden, diese durch modernere Dienstpistolen des Herstellers Heckler & Koch zu ersetzen. Diese sollen eine bessere Funktionalität und Handhabung gewährleisten. Die Kosten beziffern sich auf rund 8 Mio. Euro.

## 16.2

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung des „Waffenwesens bei der hessischen Polizei“ festgestellt, dass die alten Waffen mit der Ausgabe neuer Dienstpistolen eingezogen werden sollen. Er hat die Frage aufgeworfen, was mit den ausgesonderten Dienstpistolen geschehen soll und die unterschiedlichen Verfahrensweisen der Bundesländer erwähnt. Er hat darauf aufmerksam gemacht, dass ein eventueller Verkauf von Dienstwaffen kontrovers diskutiert werde und auf Risiken bei unzuverlässigen Neueigentümern hingewiesen. Angesichts der Diskussion um Verschärfungen im Waffenrecht sollten rein ökonomische Aspekte nicht im Vordergrund stehen.

## 16.3

Das Ministerium hat die Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen und mitgeteilt, dass ausgesonderte Dienstwaffen zuerst anderen Bundes- und Landesbehörden zur Übernahme angeboten werden sollen. Die nicht übernommenen Waffen sollen eingeschmolzen werden. Das so gewonnene Rohmaterial solle vermarktet und der Erlös der Landeskasse zugeführt werden. Mit Schreiben vom 23. Februar 2010 hat das Ministerium der Finanzen den Rechnungshof um Mitteilung gebeten, ob Bedenken bestehen, nach § 63 Absatz 4 LHO von der Veräußerung der auszusondernden Dienstwaffen abzusehen.

## 16.4

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass ein dringendes Landesinteresse im Sinne des § 63 Absatz 4 LHO besteht, von einer Veräußerung der Dienstwaffen abzusehen. Dieses Interesse ergab sich insbesondere aus den o. g. Risiken, die mit einem Verkauf der Waffen verbunden wären. Er hat dem Vorhaben des Ministeriums der Finanzen zugestimmt. Der Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags hat in seiner Sitzung am 17. März 2010 dem Vorhaben der Landesregierung ebenfalls die Zustimmung erteilt.

## **17 Sonderurlaub bzw. Dienstbefreiung bei hessischen Polizeibehörden**

(Kap. 03 81)

*Die hessischen Polizeibehörden haben in den Jahren 2007 und 2008 rund 3 500 Tage Sonderurlaub oder Dienstbefreiung gewährt. Dem Land sind dafür Kosten in Höhe von rund 992 000 Euro entstanden. Rund 30 v. H. wurden für sportliche Zwecke bewilligt.*

*Für die Teilnahme von Wettkampf- und Spitzensportlern an Trainingsmaßnahmen – die nicht Bestandteil des Dienstes waren – wurden Dienstbefreiungen ohne rechtliche Grundlage gewährt. Die Bewilligung von Dienstbefreiung und Sonderurlaub bei sportlichen Erfolgen war nicht in allen Fällen nachvollziehbar.*

*Das Ministerium hat – entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs – seine Regelungen zwischenzeitlich überarbeitet und neben der Neuregelung der Dienstbefreiung für besondere herausragende sportliche Leistungen grundsätzliche Regelungen zur Gewährung von Sonderurlaub bzw. Dienstbefreiung getroffen.*

### **17.1**

Der Dienstherr kann Sonderurlaub unter Weitergewährung der Besoldung aus wichtigem Grund beziehungsweise Dienstbefreiung aus besonderen persönlichen Anlässen gewähren (§ 106 Hessisches Beamtengesetz i. V. m. den §§ 15 Absatz 2 und 16 Nr. 2 der Hessischen Urlaubsverordnung – HUrlVO). Dienstbefreiung kann unter anderem zur aktiven Teilnahme an künstlerischen oder sportlichen Veranstaltungen, bei denen die Bundesrepublik oder das Land repräsentativ vertreten ist, sowie beim Vorliegen sonstiger wichtiger persönlicher Gründe bewilligt werden (§ 16 Nr. 2 b HUrlVO bzw. § 16 Nr. 2 c HUrlVO).

Bei der hessischen Polizei gibt es darüber hinaus interne Regelungen, u. a. den Dienstsporterlass sowie die „Richtlinien Einführung von Sportfördergruppen

in der hessischen Polizei“, wonach Spitzensportler in den Sportfördergruppen für Trainings- und Wettkampfzeiten unter Anrechnung der Regeldienstzeiten vom Dienst freigestellt werden können.

## 17.2

In den Jahren 2007 und 2008 wurden bei den hessischen Polizeibehörden rund 3 500 Tage Sonderurlaub oder Dienstbefreiung gewährt, die im Ermessen des Dienstherrn standen. Dadurch entstanden dem Land Kosten in Höhe von rund 992 000 Euro. 30 v. H. dieser Dienstbefreiungen bzw. Sonderurlaube wurden unter Hinweis auf sportliche Zwecke genehmigt.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden für die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen in der Regel drei bis fünf Tage Dienstbefreiung unter Bezugnahme auf § 16 Nr. 2 b HUrlVO gewährt. Spitzensportler, die der Sportfördergruppe der hessischen Polizei angehören, wurden für Training und Wettkämpfe unter Anrechnung der Regeldienstzeiten bis zu 100 Tage im Jahr vom Dienst freigestellt. Weiterhin wurde als Anerkennung außergewöhnlicher Leistungen und Erfolge bis zu vier Tage Dienstbefreiung gewährt. Als Grundlage für die Bewilligung wurden sonstige wichtige persönliche Gründe entsprechend § 16 Nr. 2 c HUrlVO angeführt.

## 17.3

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen keinen „besonderen Anlass“ im Sinne des § 16 Nr. 2 HUrlVO darstellt, für den Dienstbefreiung gewährt werden kann. Es handelt sich weder um eine „aktive Teilnahme an künstlerischen oder sportlichen Veranstaltungen, bei denen die Bundesrepublik oder das Land repräsentativ vertreten ist“, noch kann darin ein „sonstiger wichtiger persönlicher Grund“ im Sinne des § 16 Nr. 2 c HUrlVO gesehen werden. Für die Gewährung von Dienstbefreiung für die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen fehlt es damit an einer rechtlichen Grundlage.

---

Der Rechnungshof hat weiterhin die Auffassung vertreten, dass die Anerkennung für sportliche Erfolge keinen „sonstigen wichtigen persönlichen Grund“ im Sinne des § 16 Nr. 2 c HUrlVO darstelle, für den Dienstbefreiung gewährt werden könne. Wichtige persönliche Gründe, die eine Freistellung vom Dienst rechtfertigen, sind z. B. Todesfall oder schwere Erkrankung eines Angehörigen. Sie überwiegen das Interesse des Dienstherrn an einer Dienstausübung. Die Anerkennung sportlicher Erfolge wird von der Vorschrift nicht erfasst.

#### 17.4

Der Rechnungshof hat angeregt, die Regelungen für die Gewährung von Dienstbefreiung für sportliche Zwecke insgesamt zu überarbeiten. Dabei könnte sich das Land an den vom Bund und einigen Bundesländern getroffenen Regelungen orientieren. Dort ist wesentlich präziser geregelt, unter welchen Voraussetzungen Sonderurlaub und Dienstbefreiung für sportliche Zwecke gewährt werden kann. Auf Bundesebene kann beispielsweise für die aktive Teilnahme an den Olympischen Spielen, Welt- und Europameisterschaften sowie Vorbereitungskämpfen Sonderurlaub gewährt werden.

Der Rechnungshof hat weiterhin empfohlen, eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen, soweit für die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen Dienstbefreiung gewährt werden soll. Dabei sollte beachtet werden, dass Dienstbefreiung auf das notwendige Maß beschränkt wird.

#### 17.5

Das Ministerium hat den Dienstsportlerlass zwischenzeitlich überarbeitet. Neben der Neuregelung der Dienstbefreiung für besondere herausragende sportliche Leistungen wurden grundsätzliche Regelungen zur Gewährung von Sonderurlaub bzw. Dienstbefreiung getroffen.

Das Ministerium teilt in seiner Stellungnahme die Ansicht des Rechnungshofs, dass Dienstbefreiungen für besonders herausragende sportliche Erfolge nicht unter die „sonstigen persönlichen Gründe“ in § 16 Nr. 2 c HUrlVO sub-

sumiert werden können. Es sieht aber die Möglichkeit, Dienstbefreiung in einem sehr restriktiven Rahmen aufgrund der in § 16 Nr. 2 HUrlVO nicht abschließend aufgeführten „besonderen Anlässe“ zu gewähren.

Das Ministerium stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass für die Teilnahme an Vorbereitungs- und Trainingsmaßnahmen – soweit sie nicht Bestandteil des Dienstes sind – keine Dienstbefreiung gewährt werden kann und hat zugesagt, künftig nicht mehr zuzustimmen.



---

**Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)****18 Pädagogische Tage**

(Kap. 04 59)

*Pädagogische Tage sind Veranstaltungen zur Lehrerfortbildung, die vorrangig in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden sollen. Tatsächlich war die Durchführung pädagogischer Tage bei über 90 v. H. der in die Prüfung einbezogenen 114 Schulen mit Unterrichtsausfall verbunden. Würde man diese Ergebnisse auf das gesamte Land hochrechnen, ergäbe sich ein Unterrichtsausfall von rund 96 000 Unterrichtsstunden pro Jahr. Dies entspricht einem Gegenwert von rund 8 Mio. Euro bzw. 100 Lehrerstellen.*

*Der Rechnungshof erwartet, dass pädagogische Tage künftig der Rechtslage entsprechend vorrangig außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden. Das Ministerium will sicherstellen, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.*

**18.1**

Pädagogische Tage sind dienstliche Veranstaltungen zur schulinternen Lehrerfortbildung. Nach § 66 Absatz 5 Hessisches Lehrerbildungsgesetz und einem hierzu ergangenen Erlass des Ministeriums vom 16. März 2005 sind sie vorrangig außerhalb der Unterrichtszeit durchzuführen. In begründeten Fällen können sie während der Unterrichtszeit stattfinden. Dies bedarf der vorherigen Anhörung des Schulleiternbeirates und ggf. der Schüler- und Studienvertretung sowie der Anzeige beim Staatlichen Schulamt. Der durch pädagogische Tage bedingte Unterrichtsausfall darf pro Schule höchstens einen Unterrichtstag pro Schuljahr umfassen.

## 18.2

Der Rechnungshof hat die Durchführung pädagogischer Tage bei 114 Schulen geprüft. In über 90 v. H. der Fälle war diese mit Unterrichtsausfall verbunden. Nur in Ausnahmefällen wurden pädagogische Tage unter Einbeziehung von Wochenenden und Schulferien abgehalten. Selten wurde Unterricht vor- bzw. nachgearbeitet.

Insgesamt fielen an den befragten Schulen im Schuljahr 2006/07 8 056, im Schuljahr 2007/08 6 733 und im Schuljahr 2008/09 7 367 Schulstunden aus. Bezogen auf die Gesamtzahl der knapp 2 000 öffentlichen Schulen in Hessen errechnet sich im Prüfungszeitraum ein Ausfall von durchschnittlich rund 96 000 Unterrichtsstunden pro Jahr. Dies entspricht rechnerisch rund 100 Lehrerstellen oder 8 Mio. Euro.

Nicht alle Schulen zeigten dem Schulamt die Durchführung pädagogischer Tage an, die mit Unterrichtsausfall verbunden waren. Auf eingehende Meldungen reagierten die Schulämter unterschiedlich. Einige gaben an, die Meldungen zu prüfen und der Durchführung der pädagogischen Tage ggf. auch zu widersprechen. An anderen Schulämtern fanden keine Prüfungen statt. Ein Schulamt vertrat die Auffassung, dass eine intensive Prüfung aller Meldungen mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden sei und der Idee der selbständigen Schule widerspreche. Einige Schulen interpretierten den Erlass des Ministeriums so, dass Unterrichtsausfall von bis zu einem Tag unproblematisch sei.

## 18.3

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass pädagogische Tage künftig der Rechtslage entsprechend vorrangig außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden. Er hat weiterhin angeregt, dass die Staatlichen Schulämter in den Ausnahmefällen, in welchen die pädagogischen Tage noch mit Unterrichtsausfall verbunden sind, die Gründe hierfür hinterfragen.

---

## 18.4

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme den festgestellten Unterrichtsausfall nicht bestritten. Angezweifelt wurde allein die Repräsentativität der Erhebungen des Rechnungshofs. Aus den Erhebungen könne nicht geschlossen werden, dass dem Land Ausgaben im Umfang von 8 Mio. Euro entstünden. Die Durchführung der pädagogischen Tage während der Unterrichtszeit führe nicht automatisch zu Mehrausgaben beim Land oder auch nicht dazu, dass Schülerinnen und Schüler den erforderlichen Unterrichtsstoff nicht erhielten.

Das Ministerium will künftig die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sicherstellen. Es will zudem die Staatlichen Schulämter auffordern, die Einhaltung der Anzeigepflicht einzufordern und entsprechend zu kontrollieren.

## 18.5

Der Rechnungshof hat fünf v. H. der Schulen ausgewählt und dabei darauf geachtet, dass die Schulen verschiedener Schulbezirke, unterschiedlicher Schulformen und Größen in der Stichprobe repräsentativ vertreten waren. Bei den 8 Mio. Euro handelt es sich nicht um Mehrausgaben des Landes, sondern um den geschätzten Gegenwert des ausgefallenen Unterrichts.

Der Rechnungshof erwartet, dass die pädagogischen Tage künftig – der Rechtslage entsprechend – vorrangig außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden und die Verfahren bei den Staatlichen Schulämtern vereinheitlicht werden. Er begrüßt, dass das Ministerium dies sicherstellen will.



## 19 IT-Akademie Berufliche Bildung (Kap. 04 59)

*Die im Jahr 2002 errichtete „IT-Akademie Berufliche Bildung – Dr. Frank Niethammer-Stiftung“ sollte Lehrkräften beruflicher Schulen und betrieblichen Ausbildern praxisnah IT-spezifische Fach- und Methodenkompetenz vermitteln. Insbesondere sollte sie für spezielle Themen Fortbildungskurse für Lehrkräfte entwickeln, die sonst nicht angeboten wurden. Durch die Errichtung einer Stiftung sollte die langfristige Finanzierung dieser Aufgabe gesichert werden. Im Jahr 2009 geriet die Stiftung in Finanzierungsschwierigkeiten.*

*Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Angebote der IT-Akademie mit den Angeboten anderer Anbieter überschneiden. Insoweit hat er ange-regt zu prüfen, ob die IT-Akademie ihr Angebot in diesen Bereichen auf-rechterhalten sollte. Für diesen Fall sollte eine kostengünstige Organisati-onsform gewählt werden. Die Stiftung wurde zum 17. März 2010 aufgelöst. Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Emp-fehlungen aufzugreifen.*

### 19.1

Im Dezember 2002 errichtete die Landesregierung zusammen mit der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main die „IT-Akademie Berufliche Bildung – Dr. Frank Niethammer-Stiftung“ (IT-Akademie). Damit sollten die Weiterbildung und Qualifizierung von Lehrkräften beruflicher Schulen durch die Einwerbung privater Mittel langfristig gesichert und die betrieblichen Ausbilder stärker integriert werden, um den Praxisbezug zu gewährleisten. Aufgabe der IT-Akademie sollte es insbesondere sein, für spezifische Themen, die andernorts nicht angeboten wurden, Fortbildungskurse für Lehrkräfte an beruflichen Schulen zu entwickeln und durchzuführen. Tatsächlich trat die IT-Akademie mit einem Teil ihres Angebotes in Konkurrenz zu anderen Anbietern.

Das Stiftungskapital in Höhe von insgesamt 1 Mio. Euro wurde je zur Hälfte durch die Landesregierung und die Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main erbracht. Es sollte in den Folgejahren durch entsprechende Zustiftungen schrittweise auf bis zu 5 Mio. Euro erhöht werden. Das Land gewährte der Stiftung einen jährlichen Zuschuss von bis zu 250 000 Euro. Hinzu kamen Anrechnungsstunden für abgeordnete Lehrkräfte im Gegenwert von 270 000 Euro pro Jahr. Das Ziel, eine langfristige Finanzierung der Arbeit der IT-Akademie sicherzustellen, wurde nicht erreicht, zumal das Stiftungskapital nicht erhöht werden konnte. So konnten bis Ende des Jahres 2009 lediglich fünf Zustifter mit jeweils einem Anteil von 25 000 Euro am Stiftungskapital gewonnen werden. Im Jahr 2009 stand die Stiftung vor erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten.

## 19.2

Der Rechnungshof hat keine Notwendigkeit für ein spezifisches Angebot der IT-Akademie in den Bereichen gesehen, in denen andere Anbieter existieren. Er hat angeregt zu prüfen, ob das bestehende Angebot ergänzt werden muss. In diesem Fall sollte geprüft werden, ob diese Aufgabe nicht von den bereits in diesem Bereich tätigen öffentlichen Anbietern (z. B. dem Amt für Lehrerbildung, den Staatlichen Schulämtern oder der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung) übernommen werden könne. Dadurch könnten Synergieeffekte erzielt werden. Sofern ein Bedarf an IT-Fortbildungen in Bereichen bestehe, der nicht durch andere private und öffentliche Anbieter befriedigt werden könne, hat der Rechnungshof empfohlen, für die Durchführung dieses Angebotes eine kostengünstige Organisationsform zu suchen.

## 19.3

Das Ministerium sieht weiterhin die Notwendigkeit, ein Fortbildungsangebot für hessische Lehrkräfte der beruflichen Schulen im Technologiebereich bereitzuhalten, an welchem auch betriebliche Ausbilder teilnehmen können. Gleichwertige Angebote für eine gemeinsame Fortbildung existierten bislang nicht. Eine Übertragung der Aufgaben auf das Amt für Lehrerbildung oder

---

die Staatlichen Schulämter berge die Gefahr, die Fortbildung von der betrieblichen Realität abzukoppeln. Das Ministerium teilte jedoch die Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich der Organisation und der Finanzierung der Stiftung.

Auf Antrag des Vorstandes der IT-Akademie wurde die Stiftung vom Regierungspräsidium Darmstadt zum 17. März 2010 aufgelöst. Das Ministerium beabsichtigt, die Landesstelle Hessen für gewerbliche Berufsförderung in Entwicklungsländern umzugestalten. Die gemeinsame Fortbildung von Lehrkräften und betrieblichen Ausbildern soll dort künftig unter Landesverantwortung koordiniert werden.

#### **19.4**

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen.





---

## Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 03 und 06)

### 20 Organisation und Wirtschaftlichkeit des Projektmanagements in der hessischen Landesverwaltung

*Den Projekten zur Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung sowie den E-Government-Projekten ist es gelungen, in der Landesverwaltung eine Vorreiterrolle beim Aufbau eines standardisierten Projektmanagements einzunehmen. Gleichwohl hat der Rechnungshof Optimierungspotenziale aufgezeigt, die insbesondere die Anfertigung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Dokumentation des Projektauftrages und des Projektabschlusses sowie das Controlling und Risikomanagement der Projekte betreffen.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, die Optimierungspotenziale zu nutzen und die vorgefundenen Defizite in laufenden bzw. künftigen Projekten zu vermeiden.*

*Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass die Empfehlungen bereits aufgegriffen und in den entsprechenden Regelwerken und Dokumentationsrichtlinien aufgenommen worden seien.*

#### 20.1 Vorbemerkung

Die Reform- und Modernisierungsmaßnahmen der Landesverwaltung werden in der Regel als Projekte umgesetzt. Da kostenintensive Projekte einer systematischen Steuerung bedürfen, hat der Rechnungshof die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Projektmanagements vergleichend analysiert. In den Vergleich wurden die beiden zentralen Projektbereiche Neue Verwaltungssteuerung (NVS) und E-Government einbezogen und dabei deren Multiprojektmanagement sowie 16 ausgewählte Einzelprojekte (9 NVS- und 7 E-Government-Projekte) ausgewertet.

## **20.2 Multiprojektmanagement und Projektstrukturen**

### **20.2.1**

Die als Multiprojektmanagement bezeichnete projektübergreifende Steuerung wurde für die NVS-Projekte in Form der Gesamtprojektleitung NVS eingerichtet. Für die E-Government-Projekte gab es kein derartiges übergeordnetes Konstrukt. Die einzelnen NVS-Projekte waren „kleinteilig strukturiert“ (Projektverantwortung für inhaltlich zersplitterte Projekte mit Ein-Jahressicht), was sich auf alle Phasen des Projektmanagements von der Beauftragung bis hin zum Abschluss nachteilig auf die Projektsteuerung auswirkte.

### **20.2.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, für die E-Government-Projekte ein Multiprojektmanagement einzuführen und den erkennbaren Verbesserungsprozess beim Multiprojektmanagement der NVS-Projekte fortzuführen. Zudem sollten Projekte so strukturiert werden, dass die Projektverantwortung für eng zusammenhängende Aufgabenbereiche bei einem Projektleiter gebündelt werden kann und die gesamte Projektdauer umfasst.

## **20.3 Dokumentation des Projektauftrages und des Projektabschlusses**

### **20.3.1**

Bei 14 der 16 Einzelprojekte wurde zu Projektbeginn ein schriftlicher Projektauftrag geschlossen. Bei den E-Government-Projekten erfüllten die Hälfte und bei den NVS-Projekten alle Projektaufträge weitgehend die Kriterien an einen Projektauftrag. Die Aufträge der NVS-Projekte wurden jedoch in der Regel nur über einen Ein-Jahreshorizont abgeschlossen. Beispielsweise fehlten in den Projektaufträgen Angaben zu den geplanten Kosten und Ressourcen sowie zu wichtigen Projektterminen (Meilensteinen).

		Varianten der Beauftragung von Projekten		
		Projektauftrag	Kabinettsbeschluss anstelle eines Projektauftrags	kein schriftlicher Projektauftrag
E-Government	DMS		X	
	eBeihilfe		X	
	E-Einbürgerung	X		
	IZEMA	X		
	Kriseninformationsplattform			X
	Stiftungsinformationssystem	X		
	Onlinewache	X		
NVS	Fördermittel	X		
	ZME			X
	BSC	X		
	Gesamtabschluss Land Hessen	X		
	BI	X		
	Integration HI	X		
	Versorgung	X		
	PHH	X		
	Wirtschaftlichkeitsanalyse	X		

- X Dokument erfüllt alle Kriterien eines Projektauftrages
- X Dokument erfüllt weitgehend die Kriterien eines Projektauftrages
- X Dokument erfüllt weitgehend nicht oder nicht die Kriterien eines Projektauftrages

Bei den abgeschlossenen Projekten wurde überwiegend kein aussagekräftiger Abschlussbericht vorgelegt, der die Zielerreichung bezogen auf die ursprüngliche Planung (Ziele, Termine und Kosten) bewertete.

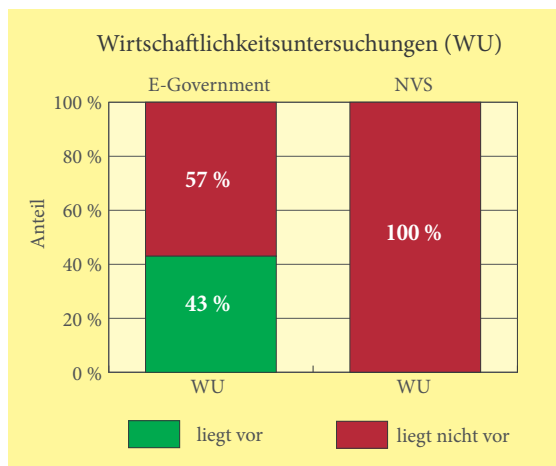
### 20.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, Projekte ausschließlich nach Abschluss eines schriftlich fixierten Projektauftrages zu initiieren. Die Aufträge sollten Vereinbarungen über geplante Termine, Kosten und eingesetzte Ressourcen enthalten und die gesamte Projektdauer umfassen. Abzuschließende Projekte sollten nur auf Basis eines aussagekräftigen Abschlussberichtes entlastet werden, der auch die aufgetretenen Risiken analysiert, um einen Wissenstransfer zu ermöglichen.

## 20.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

### 20.4.1

Bei den E-Government-Projekten wurden bei 43 v.H. der Projekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen. Für das Gesamtprojekt NVS wurden die SAP-Einführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen sowie weitere Studien durchgeführt. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht vorgenommen.



Bei den NVS-Einzelprojekten wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt.

### 20.4.2

Der Rechnungshof erwartet, dass für Projekte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Soweit für ein Gesamtprojekt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen werden kann, sollte zumindest für jedes Einzelprojekt eine solche erstellt werden.

## 20.5 Projektcontrolling und Risikomanagement

### 20.5.1

Bei der Projektplanung wurden die internen Personalkosten bei den E-Government-Projekten überwiegend nicht berücksichtigt. Die Sachkosten und kalkulatorischen Abschreibungen gingen – bezogen auf alle Projekte – überwiegend nicht in die Planung ein. Bei den NVS-Projekten war der Planungshorizont auch bei erwarteter mehrjähriger Projektdauer in der Regel auf ein Jahr begrenzt.

Ein Plan-Ist-Vergleich der Projektgesamtkosten konnte in 94 v. H. der Fälle nicht vorgenommen werden, was insbesondere auf einen eingeschränkten Planungsumfang und -horizont zurückzuführen ist. Kostentrendanalysen wurden bei den E-Government-Projekten in knapp einem Drittel und bei den NVS-Projekten in zwei Drittel der Projekte vorgenommen. Meilensteintrendanalysen wurden in keinem der Projekte durchgeführt. Zudem verfügte die Hälfte der Projekte über kein standardisiertes Risikomanagement, mit dem auftretende Probleme proaktiv erkannt und nicht nur reaktiv gelöst werden können.

## **20.5.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei der Planung von Projekten sicherzustellen, dass Planungsumfang und Planungshorizont den Gesamtblick wahren, um eine Grundlage für die Auswahlentscheidung von Projekten zu schaffen. Der Rechnungshof erwartet, dass auf Basis eines Projektcontrollings stets die Projektgesamtkosten einem aussagekräftigen Plan-Ist-Vergleich unterzogen werden können, um die finanzielle Zielerreichung überwachen zu können. Er hat empfohlen, das Projektcontrolling durch grafische Kosten- und Meilensteintrendanalysen zu ergänzen und ein standardisiertes Risikomanagement einzuführen.

## **20.6 Qualifikation und Freistellung der Projektleiter**

### **20.6.1**

Die eingesetzten Projektleiter hatten bei den E-Government-Projekten alle und bei den NVS-Projekten nur zu einem Drittel an einer Qualifikationsmaßnahme zum Projektmanagement teilgenommen. Die Freistellung der Projektleiter von ihrer Linienaufgabe lag zwischen 5 und 100 v. H., was im geringsten Fall nur zehn Arbeitstagen im Jahr entspricht.

## **20.6.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, insbesondere im Hinblick auf die hohen Anforderungen an das Management von Projektrisiken, nur solche Beschäftigte als Projektleiter einzusetzen, die über ausreichende Kenntnisse zum Projektmanagement verfügen. Zudem hat er geraten, die Freistellung von Projektleitern von ihren Linienaufgaben verstärkt zu prüfen.

## **20.7 Stellungnahme der Ministerien**

Das Ministerium der Finanzen hat stellvertretend für beide Ministerien mitgeteilt, dass es eine „inhaltliche Zersplitterung“ bei den Einzelprojekten nicht sehe. Insgesamt nehme es aber die Empfehlungen des Rechnungshofs als hilfreichen Beitrag zur weiteren Optimierung des Projektmanagements an und habe bereits mit der Umsetzung einzelner Vorschläge begonnen. Die Empfehlungen seien im „Projekt-Handbuch für den IT-Bereich“ und in der „Dokumentationsrichtlinie für die IT-Projekte des Landes Hessen“ aufgenommen worden. Auch sei am 1. Februar 2011 die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen für die hessische Landesverwaltung in Kraft gesetzt worden. Es sei geplant, die spezifisch für IT-Projekte ausgelegte „Arbeitshilfe Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ in das Projektmanagement-Handbuch des Landes Hessen aufzunehmen.

## **20.8 Ergebnis**

Der Rechnungshof begrüßt die Initiativen der Ministerien zur Optimierung des Projektmanagements. Er erwartet, dass seine Empfehlungen bei künftigen Projekten umgesetzt werden, um eine wirtschaftliche Abwicklung von Projekten sicherzustellen.

---

## Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

### 21 Mittelzuweisungen an den Landessportbund Hessen nach dem Glücksspielgesetz

(Kap. 06 12)

*Der Landessportbund Hessen erhält als Empfänger von Mitteln nach dem Hessischen Glücksspielgesetz (Destinatär) jährlich einen Anteil von 3,75 v. H. der Spieleinsätze, höchstens 20 117 000 Euro. Alle Destinatäre erhielten bisher die Mittel ohne Zweckbestimmung und ohne deren Verwendung nachweisen zu müssen.*

*Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Allgemeinen Sportförderung beim Ministerium des Innern und für Sport (Ministerium) empfohlen, den Destinatären künftig die Landesmittel zweckgebunden als Zuwendungen zur Verfügung zu stellen.*

*Die Empfehlung des Rechnungshofs führte zu einer Vereinbarung zwischen dem Ministerium und dem Landessportbund. Diese enthält Regelungen über die zweckgebundene Verwendung der Mittel, den Nachweis und die Prüfung der Verwendung durch das Ministerium und den Rechnungshof.*

#### 21.1

Nach Artikel 62a der Hessischen Verfassung genießt der Sport den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dieser Zielsetzung dient die Allgemeine Sportförderung. Durch sie sollen die Rahmenbedingungen für den Sport in bestimmten Bereichen (z. B. Breitensport, Leistungssport) verbessert werden.

Das Land stellt die Allgemeine Sportförderung durch gesetzliche und freiwillige Leistungen sicher. Gesetzliche Leistungen sind die Mittelzuweisungen

gen aus den Spieleinsätzen der vom Land veranstalteten Lotterien und Sportwetten an den Landessportbund Hessen e. V.

Nach § 8 Absatz 1 Hessisches Glücksspielgesetz stehen dem Landessportbund und weiteren Organisationen (Destinatäre) insgesamt ein Anteil von 6,8 v. H. der Spieleinsätze, höchstens 34 766 000 Euro jährlich zu. Auf den Landessportbund allein entfallen 3,75 v. H. der Spieleinsätze oder höchstens 20 117 000 Euro (bis 2008 höchstens 19 117 000 Euro) jährlich.

## **21.2**

Der Rechnungshof stellte im Rahmen der Prüfung der Allgemeinen Sportförderung fest, dass dem Landessportbund die gesetzlichen Fördermittel der Allgemeinen Sportförderung ohne nähere Zweckbestimmung überlassen wurden. Ein Verwendungsnachweis wurde nicht gefordert. Im Gegensatz dazu ist von Zuwendungsempfängern die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung gemäß § 44 LHO und den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften nachzuweisen.

## **21.3**

Der Rechnungshof hat empfohlen, dem Landessportbund sowie den anderen Destinatären die Zuweisungen aus Spieleinsätzen der staatlichen Lotterien und Sportwetten künftig als Leistungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen nach § 23 LHO) zur Verfügung zu stellen.

## **21.4**

Das Ministerium nahm die Empfehlung des Rechnungshofs weitgehend auf und regelte die Mittelzuweisung neu. In der im Jahr 2010 zwischen dem Ministerium und dem Landessportbund geschlossenen Vereinbarung wurde festgelegt, dass der Landessportbund die ihm zugewiesenen Mittel von 20 117 000 Euro jährlich für verschiedene, näher bezeichnete Förderbereiche und -zwecke (z. B.



---

zur Unterstützung von Maßnahmen der Sportvereine und Sportfachverbände sowie zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs des Landessportbundes und seiner Sportschule) einzusetzen hat. Er erhält die Mittel aus den Spieleinsätzen weiter als gesetzliche Leistungen und nicht als freiwillige Zuwendungen. Die Vereinbarung soll zunächst für eine zweijährige Erprobungsphase bis Ende 2011 gelten. Das Ministerium der Finanzen und der Rechnungshof haben dieser Vereinbarung zugestimmt.

## 21.5

Der Rechnungshof hält die mit dem Landessportbund getroffene Vereinbarung für zielführend.

Bei der Förderung der in der Vereinbarung aufgeführten Ausgaben für Aufwendungen, Projekte und Institutionen handelt es sich um zuwendungsähnliche Leistungen oder um Aufwandsersatz. Der Landessportbund hat gegenüber dem Ministerium die Verwendung der Landesmittel nachzuweisen. Dies beinhaltet auch den Nachweis der von ihm an Vereine und Verbände weitergegebenen Mittel. Im Übrigen wurde dem Ministerium und dem Rechnungshof hinsichtlich der Mittelverwendung ein Prüfungsrecht beim Landessportbund eingeräumt.

Der Rechnungshof regt an, entsprechende Vereinbarungen auch mit den anderen Destinatären zu schließen.



## **22 Zentrale Beschaffungsstelle beim Hessischen Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung**

(Kap. 06 16)

*Das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung beschafft zentral Waren und Dienstleistungen für die Landesverwaltung. Der Rechnungshof stellte fest, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Nachweis von Einsparpotenzialen nicht durchgeführt worden war. Er hat empfohlen, eine solche durchzuführen und dabei auch die Aufgabenverteilung zwischen dem Competence Center und den Bedarfsstellen sowie die Beschaffungsprozesse zu untersuchen.*

*Das Ministerium ist den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt. Es hat mitgeteilt, das Competence Center habe zwischenzeitlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen, welche Einsparpotenziale bei der zentralen Beschaffung nachweise. Aufgabenverteilung und Prozesse würden noch überarbeitet. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.*

### **22.1**

Das Hessische Competence Center (HCC) beschafft mit Ausnahme so genannter Sonderbedarfe zentral Waren und Dienstleistungen für die Dienststellen des Landes.<sup>267</sup> Das HCC soll dabei Bedarfe bündeln und standardisieren und soweit möglich landesweite Rahmenverträge abschließen. Beschaffungen abweichend von diesen Rahmenverträgen sind nur in Absprache mit dem HCC möglich.

### **22.2**

Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das Projekt „Optimierung der Beschaffung“ zur Neuausrichtung der Beschaffungsprozesse und -or-

<sup>267</sup> Vgl. hierzu auch die Beiträge in den Bemerkungen 2010 „Organisation und Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung“ (in diesem Band) und Bemerkungen 2009 „Zentrale Beschaffungsstelle für Informationstechnik“.

ganisation fünf Jahre nach dem Start noch nicht abgeschlossen war. Mit dem Projekt sollte die im Kabinettsbeschluss zur Neuorganisation des Beschaffungsmanagements im Land Hessen formulierte Zielsetzung realisiert werden, bei den Einkaufspreisen bis zu 6 v. H. und bei den Prozesskosten bis zu 50 v. H. einzusparen. Während der Fortschritt einzelner Teilprojekte dokumentiert war, fehlte eine Gesamtdokumentation.

Nicht für alle Buchungskreise waren so genannte „Professionelle Einkäufer“ benannt, die für die Zusammenarbeit mit dem HCC verantwortlich sein und die Bedarfe bündeln und standardisieren sollten. Die elektronische Beschaffung wurde ab dem Jahr 2006 durch die Einführung des SAP-Beschaffungsmoduls „Enterprise Buyer Professional (EBP)“ unterstützt.

Regelungen in den Verdingungsunterlagen über einen Ausschluss von Preiserhöhungen, über die Weitergabe von Preissenkungen, über Preisvorbehalte oder über die Gewährung von besonderen Rabatten wurden bei den Beschaffungsvorgängen nicht vereinbart.

Die Kosten für allgemeine Beschaffungsleistungen des HCC wurden den einzelnen Buchungskreisen auf Basis der Anzahl der Beschäftigten in Rechnung gestellt. Kosten für spezielle Beschaffungsleistungen wurden nach der Anzahl der im Vorjahr durchgeführten Vergabeverfahren verteilt. Unabhängig davon wurden die Buchungskreise im Jahr 2007 mit rund 88 000 Euro als so genannte „Minimalleistung“ für zwei unterstellte Vergabeverfahren belastet.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des neuen Beschaffungsmanagements zum Nachweis von Einsparungen wurde nicht durchgeführt.

### **22.3**

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Projekt zeitnah mit einer Gesamtdokumentation formal zu beenden. Bei den Buchungskreisen sollte auf die Benennung der „Professionellen Einkäufer“ hingewirkt werden.

Der Rechnungshof hat die Einführung eines standardisierten Beschaffungsprozesses auf Basis der SAP-Beschaffungsplattform EBP für sämtliche Beschaffungen befürwortet. Vertragliche Regelungen zum Ausschluss von Preiserhöhungen, zur Weitergabe von Preissenkungen und zu Preisvorbehalten hat er für sinnvoll und zeitgemäß gehalten. Ebenso hat er Vereinbarungen über die Gewährung von besonderen Rabatten als vorteilhaft angesehen.

Er hat darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Kosten für allgemeine Beschaffungsleistungen nach Maßgabe der Anzahl der Beschäftigten eines Buchungskreises einen grundsätzlich sinnvollen Verteilungsschlüssel darstellt, der regelmäßig überprüft werden sollte.

Des Weiteren hat er die Auffassung vertreten, dass die Belastung der Buchungskreise mit den Kosten für zwei unterstellte Vergaben als Minimalleistung gegen das Prinzip der verursachungsgerechten Kostenzuordnung verstößt, und empfohlen, nur die in Anspruch genommenen Leistungen in Rechnung zu stellen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der neuen Beschaffungsprozesse und -organisation sollte nachgeholt werden. Hierbei sollten auch die Aufgabenverteilung zwischen dem HCC und den Bedarfsstellen sowie die Einsparungen bei den Einkaufspreisen überprüft werden.

## 22.4

Das Ministerium ist den Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend gefolgt. Es hat mitgeteilt, das Projekt „Optimierung der Beschaffung“ sei beendet worden. Ein Abschlussbericht werde erstellt. Es teile die Einschätzung, dass dem Konzept der „Professionellen Einkäufer“ im Rahmen der Beschaffung eine besondere Bedeutung zukomme. Die Buchungskreise seien zwischenzeitlich in der überwiegenden Anzahl der Aufforderung nachgekommen, „Professionelle Einkäufer“ zu benennen.

Das SAP-Beschaffungsmodul EBP werde in der Landesverwaltung zunehmend als generelle Anforderungs- und Beschaffungsplattform genutzt. Die Verwaltung werde in Zukunft verstärkt darauf hinwirken, Regelungen in die Verdingungsunterlagen aufzunehmen, die einen Ausschluss von Preiserhö-

hungen, die Weitergabe von Preissenkungen und Preisvorbehalten bei Änderungen des Marktpreises bezwecken. Der Verteilungsschlüssel für allgemeine Beschaffungsleistungen solle regelmäßig im Rahmen der jährlichen Budgetplanung des HCC überprüft werden. Bei der Haushalts- und Budgetplanung für das Jahr 2010 werde erstmals auf die Berechnung nicht in Anspruch genommener Leistungen gegenüber den Buchungskreisen verzichtet.

Das HCC habe inzwischen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen. Eine Vergleichsberechnung habe im Segment der Bürobedarfsartikel Einsparpotenziale von mindestens 9 v. H. bis maximal 28 v. H. aufzeigt. Damit werde die im Projekt „Optimierung der Beschaffung“ geäußerte Einschätzung des HCC über verbesserte Einkaufspreise bestätigt. Die Verwaltung entwickle zurzeit Maßnahmen, die zu verbesserten Prozessen führen sollen.

## **22.5**

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen zur Optimierung des zentralen Beschaffungsmanagements für eine nachhaltige Versorgung der Dienststellen der Landesverwaltung.

---

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

### 23 Verwaltung von Kreisstraßen (Kap. 07 20)

*Die hessischen Landkreise sind Baulastträger der Kreisstraßen. Sie haben dem Land mit Vereinbarungen die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus gegen Kostenerstattung übertragen.*

*Die Übernahme der Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben hat in den Jahren 2006 bis 2009 für das Land zu einem Defizit von rund 7,9 Mio. Euro geführt. Im gleichen Zeitraum ist aus der Übertragung der Planungs- und Bauaufgaben dem Land ein Defizit von rund 12,2 Mio. Euro entstanden. Das Land hat die vertraglichen Möglichkeiten, die Vergütung anzuheben, nur unzureichend wahrgenommen.*

*Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Land die Vergütungen nicht wenigstens im Rahmen des vertraglich Möglichen erhöht hat. Er hat empfohlen, die Verträge zu ändern oder neue abzuschließen, um eine Kostendeckung zu erreichen. Das Ministerium hat auf der Grundlage neuer Vertragsentwürfe Verhandlungen mit den Kreisen begonnen.*

#### 23.1 Vorbemerkung

Die Landkreise sind gemäß § 41 Absatz 2 Satz 1 des Hessischen Straßengesetzes Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Nach Satz 2 kann dem Land durch Vereinbarung mit den Landkreisen die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen werden.

---

Auf der Grundlage dieser Bestimmung schloss das Land mit den Landkreisen Vereinbarungen ab. Die Übertragung der Verwaltungs- und Unterhaltungsarbeiten und die Übertragung des Um- und Ausbaus sind dabei einzeln mit jedem Kreis gesondert in je einem Vertrag erfasst.

## **23.2 Vereinbarung über Verwaltung, Betrieb und Unterhaltung**

### **23.2.1**

Das Land schloss mit allen 21 Landkreisen Vereinbarungen ab, durch die die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSVV) die Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben einschließlich des Winterdienstes für die Kreisstraßen übernimmt. Die HSVV erhält vom jeweiligen Landkreis für die übernommenen Aufgaben einen jährlichen Pauschalbetrag je 1 000 Meter Straße. Die Höhe des vereinbarten Pauschalbetrags liegt dabei zwischen 587,10 Euro und 5 560 Euro und ist abhängig vom Umfang der übertragenen Aufgaben. Mit der Pauschale sind grundsätzlich alle Aufwendungen der HSVV abgegolten. Ausgenommen sind hiervon lediglich Maßnahmen des sogenannten Direktaufwandes<sup>268</sup> sowie Aufwendungen, die für die Beseitigung von Schäden infolge außergewöhnlicher Ereignisse entstehen. Hierfür werden die anfallenden Kosten vom Landkreis im Einzelfall direkt vergütet.

Die Vereinbarungen von Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben an Kreisstraßen mit den Landkreisen führten in den Jahren 2006 bis 2009 zu folgenden Ergebnissen für das Land:

---

268 Sie sind in einer dem Vertrag beigefügten „Liste B Kosten und Leistungen, die nicht mit der Kostenpauschale abgegolten sind und vom Kreis gesondert direkt zu vergüten sind (Direktaufwand)“ geregelt.



Landkreis	2006 Euro	2007 Euro	2008 Euro	2009 Euro	Summe 2006–2009 Euro	Jahres- durch- schnitt Euro
Fulda	-661 972	5 065	-303 361	-278 434	-1 238 702	-309 676
Lahn-Dill	-408 478	-70 109	-242 712	-331 584	-1 052 882	-263 221
Darmstadt-Dieburg	-462 295	-197 533	-162 741	-218 032	-1 040 602	-260 150
Kassel	-343 151	-117 382	-85 477	-282 134	-828 145	-207 036
Wetterau	-404 484	-6 699	-143 669	-119 876	-674 729	-168 682
Rheingau-Taunus	-366 495	-96 231	-53 921	-135 579	-652 226	-163 057
Groß-Gerau	-176 471	-111 301	-165 840	-145 201	-598 813	-149 703
Marburg-Biedenkopf	-515 636	195 147	-126 094	-57 490	-504 074	-126 018
Werra-Meißner	-400 656	27 121	-79 777	54 696	-398 616	-99 654
Offenbach	-142 385	-141 914	-33 087	-31 642	-349 027	-87 257
Gießen	-238 789	-18 865	16 051	-20 739	-262 342	-65 586
Main-Taunus	-89 252	-105 645	-18 703	-47 042	-260 641	-65 160
Vogelsberg	-544 606	116 275	131 672	63 744	-232 914	-58 229
Bergstraße	-101 995	-18 317	47 561	-108 959	-181 710	-45 428
Odenwald	-182 910	-9 512	77 091	-56 228	-171 560	-42 890
Hochtaunus	-221 065	147 146	11 294	3 224	-59 400	-14 850
Main-Kinzig	-204 609	153 632	75 024	7 241	31 288	7 822
Hersfeld-Rotenburg	-167 716	55 612	190 409	-10 659	67 647	16 912
Schwalm-Eder	-222 536	55 232	455 477	-129 287	158 885	39 721
Waldeck-Frankenberg	-617 909	506 024	157 314	129 285	174 715	43 679
Limburg-Weilburg	124 184	265 391	133 594	73 734	596 902	149 226
Bauwerksprüfung*				-425 800	-425 800	
<b>Summe 21 Kreise</b>	<b>-6 349 227</b>	<b>633 136</b>	<b>-119 895</b>	<b>-2 066 762</b>	<b>-7 902 748</b>	<b>-1 975 687</b>

\* Kosten wurden erstmals im Jahr 2009 gesondert erfasst und können nicht einzelnen Kreisen zugeordnet werden. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 23-1: Ergebnisse aus der Übertragung von Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben

Bei einem Kreisstraßennetz von 4 760 km betrug das durchschnittliche jährliche Defizit 415 Euro je Kilometer. Das jährliche Defizit unterlag starken Schwankungen. Da die Einnahmen, bedingt durch die Vertragsgestaltung, nur gering variieren, sind die Schwankungen auf die Ausgaben zurückzuführen.

Die Betrachtung der Ausgaben zeigt einen Zusammenhang der Defizite mit den unterschiedlich harten Wintern der Jahre 2006 bis 2008. Die damit verbundenen Kosten für den Winterdienst sind von der HSVV kaum zu steuern.



Abbildung 23-1: Jahresergebnisse aus der Übertragung von Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben

Mit den Landkreisen Lahn-Dill, Marburg-Biedenkopf und Gießen wurden die Verträge zum 1. Januar 2008 dahingehend geändert, dass das Winterdienst-risiko auf die Kreise verlagert wurde. Hier wird der Aufwand erfasst und gesondert in Rechnung gestellt. Die kilometerbezogene Pauschale wurde im Gegenzug gekürzt.

### 23.2.2

Die vereinbarten Pauschalvergütungen können um maximal 3 v. H. pro Jahr angehoben werden, wenn die HSVV im Rahmen ihrer Kostenrechnung eine entsprechende Kostensteigerung feststellt. Die Anhebung ist dem Landkreis jeweils spätestens ein Jahr vorab mitzuteilen.

Von der Möglichkeit, die Pauschalvergütung anzupassen, machte die HSVV bisher nur vereinzelt Gebrauch. Bei drei Landkreisen wurden die Vergütungen seit Abschluss der Vereinbarungen im Jahr 2000 nicht erhöht.

---

Die zurzeit geltenden Vereinbarungen haben eine Laufzeit von fünf Jahren, die sich um weitere fünf Jahre verlängert, wenn der Landkreis nicht mit einer Frist von zwei Jahren kündigt. Das Land hat kein Kündigungsrecht.

### **23.2.3**

Es ist dem Rechnungshof unverständlich, warum trotz der für das Land ungünstigen Kostensituation, die spätestens seit dem Jahr 2006 offenkundig war, die HSVV keine höheren Vergütungen forderte. Er hat eine Anpassung der Vergütung angemahnt und empfohlen, über Vertragsänderungen das Winterdienststrisiko auf die Kreise zu verlagern.

Er hat eine juristische Prüfung des einseitigen Kündigungsrechts der Landkreise für erforderlich gehalten, um Möglichkeiten einer neuen Vertragsgestaltung zu finden.

### **23.2.4**

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es eine Kostendeckung nachhaltig anstrebe und hierzu ein neues Vertragsmuster erarbeitet habe. Demnach soll der Winterdienst dem Aufwand entsprechend abgerechnet werden. Es werde angestrebt, die neuen Verträge mit den Landkreisen baldmöglichst abzuschließen. In diesem Zusammenhang sei vorgesehen, das einseitige Kündigungsrecht einvernehmlich durch ein Kündigungsrecht für beide Parteien zu ersetzen. Sollte dies scheitern, könnte in einem Musterklageverfahren geklärt werden, ob die Voraussetzungen für die Anpassung und Kündigung von Vertragsverhältnissen in besonderen Fällen gemäß § 60 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz vorlägen. Die vertraglich mögliche Erhöhung der Kostenpauschale halte das Ministerium für richtig. Diese könne jedoch erst ab dem Jahr 2012 wirksam werden und behebe nicht das Problem der pauschalen Vergütung stark schwankender Leistungen (z. B. für den Winterdienst). Daher wolle das Ministerium zuerst das übergeordnete Ziel der flächendeckenden Einführung neuer Verträge betreiben und zunächst den Abstimmungsprozess mit den Landkreisen abwarten.

### 23.2.5

Der Rechnungshof hält die Vorgehensweise des Ministeriums grundsätzlich für zielführend. Sollten die Verhandlungen mit den Landkreisen nicht zeitnah abgeschlossen werden, empfiehlt er jedoch weiterhin, die Vergütungen zumindest im Rahmen der vertraglichen Möglichkeiten anzuheben.

## 23.3 Vereinbarung über Planungs- und Bauaufgaben

### 23.3.1

Mit 20 Landkreisen schloss das Land Vereinbarungen zur Übertragung von Planungs- und Bauaufgaben ab. Danach übernimmt die HSVV für die in der Baulast der Landkreise liegenden Kreisstraßen alle mit dem Bau und der Änderung der Kreisstraßen zusammenhängenden Aufgaben im Sinne des § 9 Absatz 1 Hessisches Straßengesetz. Die Verträge haben eine Laufzeit von fünf Jahren und können von beiden Vertragsparteien mit einjähriger Frist<sup>269</sup> gekündigt werden. Die HSVV erhält für ihre Leistungen eine pauschale Kostenerstattung, die bei Planungsleistungen unabhängig vom Aufwand nach den geschätzten Baukosten und bei Leistungen zur Bauausführung nach den tatsächlichen Baukosten bestimmt wird. Die Pauschalvergütung kann um höchstens 5 v. H. pro Jahr angehoben werden, wenn die HSVV anhand ihrer Kostenrechnung eine entsprechende Kostensteigerung nachweist. Die Anhebung ist spätestens ein Jahr vorher anzuzeigen.

Die Vereinbarungen über Planungs- und Bauaufgaben führten in den Jahren 2006 bis 2009 zu folgenden finanziellen Ergebnissen für die einzelnen Ämter der HSVV:<sup>270</sup>

---

269 Abweichend hiervon kann die Vereinbarung mit dem Rheingau-Taunus-Kreis nur vom Kreis gekündigt werden.

270 Die Daten können nicht einzelnen Kreisen, sondern nur den Ämtern für Straßen- und Verkehrswesen zugeordnet werden. Ein Amt ist für jeweils einen bis drei Landkreise zuständig.

<b>Amt ASV</b>	<b>2006</b> Euro	<b>2007</b> Euro	<b>2008</b> Euro	<b>2009</b> Euro	<b>Summe</b> <b>2006–2009</b> Euro	<b>Jahres-</b> <b>durch-</b> <b>schnitt</b> Euro
Marburg	-434 128	-287 586	-410 940	-451 078	-1 583 731	-395 933
Gelnhausen	-528 508	-186 419	-521 238	-224 905	-1 461 071	-365 268
Eschwege	-439 226	-348 718	-129 606	-524 171	-1 441 721	-360 430
Bensheim	-555 424	-248 446	-230 953	-316 271	-1 351 094	-337 774
Kassel	-445 420	-340 458	-222 215	-235 145	-1 243 238	-310 810
Bad Arolsen	-546 251	-563 000	-52 719	-33 435	-1 195 405	-298 851
Wiesbaden	-158 138	-515 013	-201 725	-287 859	-1 162 735	-290 684
Fulda	-560 123	-305 650	-174 051	-118 646	-1 158 470	-289 618
Dillenburg	-442 620	-253 342	99 114	-311 369	-908 216	-227 054
Darmstadt	-120 938	-148 577	-33 547	-86 489	-389 551	-97 388
Frankfurt	160 079	-130 972	-108 596	-97 622	-177 111	-44 278
Schotten	-98 832	-40 995	13 695	-9 614	-135 746	-33 936
<b>Summe</b>	<b>-4 169 528</b>	<b>-3 369 176</b>	<b>-1 972 781</b>	<b>-2 696 605</b>	<b>-12 208 090</b>	<b>-3 052 022</b>

Tabelle 23-2: Ergebnisse aus der Übertragung von Planungs- und Bauaufgaben (Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.)

Die Tabelle 23-2 zeigt, dass die Erlöse für diese Aufgabenübertragung in 45 von 48 Jahresergebnissen (erhoben bei zwölf Ämtern über vier Jahre) nicht kostendeckend sind. Die dem Land in den Jahren 2006 bis 2009 hieraus entstandenen Verluste summieren sich auf über 12,2 Mio. Euro.

Obwohl die Kostenunterdeckung seit Jahren bekannt ist, wurde von der Möglichkeit einer Preisanpassung bisher nur vereinzelt Gebrauch gemacht. Bei zehn der insgesamt zwanzig Vereinbarungen wurden seit ihrem Abschluss die Vergütungen noch nicht erhöht.

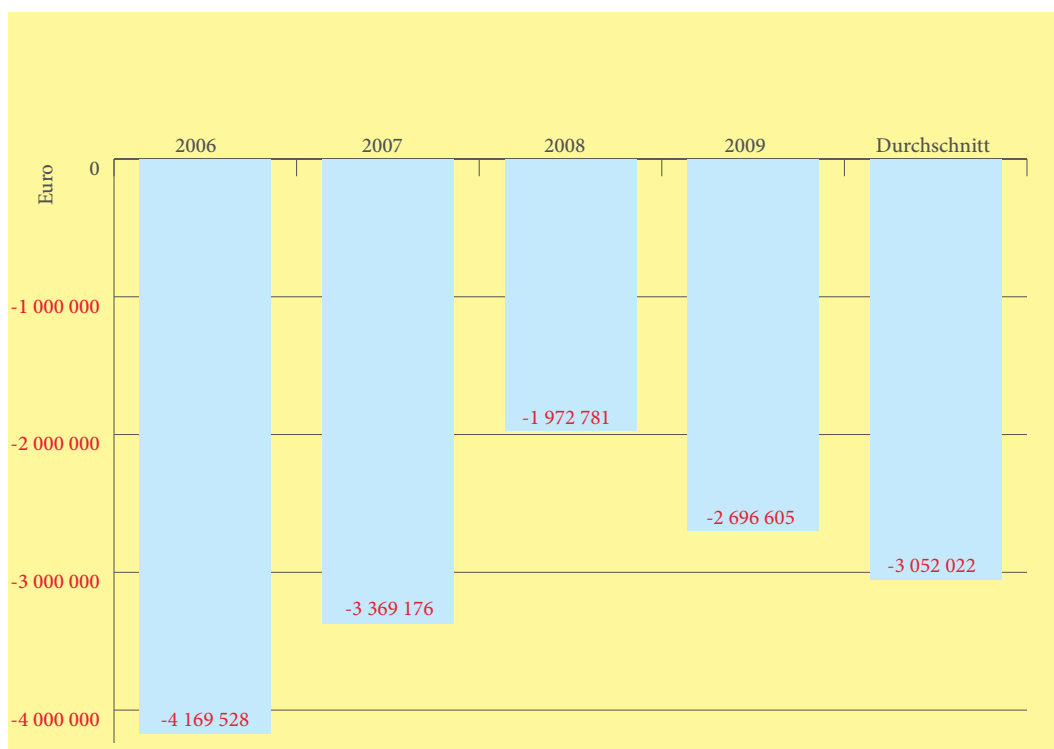


Abbildung 23-2: Jahresergebnisse aus der Übertragung von Planungs- und Bauaufgaben

### 23.3.2

Der Rechnungshof hat nicht nachvollziehen können, dass die HSVV trotz der bekannten Kostenunterdeckung die Vergütungen nicht konsequent anpasste. Er hat empfohlen, Preiserhöhungen kurzfristig vorzunehmen. Die Vereinbarungen sollten zum Ende der Laufzeit gekündigt werden, um kostendeckende neue Verträge abschließen zu können.

### 23.3.3

Das Ministerium hat der Empfehlung, die Kostensätze zu erhöhen, zugestimmt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung erst im Jahre 2012 wirksam werde. Daher wolle es auch hier vorrangig darauf hinarbeiten, neue Verträge abzuschließen. Damit solle ein grundlegender Schwachpunkt in den jetzigen Vereinbarungen, die pauschale Vergütung stark schwankender Leistungen, beseitigt werden.

### **23.3.4**

Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen grundsätzlich für geeignet, seine Empfehlungen umzusetzen. Sollten die Verhandlungen vor dem nächstmöglichen Kündigungszeitpunkt jedoch nicht abgeschlossen sein, hält er eine Kündigung für angebracht.





---

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

### 24 Systemprüfung des automatisierten Verfahrens Naturschutzregister Hessen (Kap. 0901)

*Das als Projekt im Jahr 2001 begonnene IT-Verfahren „Naturschutzregister Hessen“ wird von den Naturschutzbehörden des Landes, vom Landesbetrieb Hessen-Forst und von der hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung genutzt.*

*Aufgaben- und Rollenbeschreibungen für die Projektbeteiligten und ein umfassendes Controlling fehlten. Vorschläge zur Zentralisierung des Datenbestands blieben lange Zeit unbeachtet und wurden erst im Jahr 2010 aufgegriffen.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, das Projektmanagement zu verbessern und das IT-Verfahren zu zentralisieren. Dadurch könnte die Betriebs- und Systemadministration vereinheitlicht und der Aufwand für Hardware und Datenschutz verringert werden. Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt.*

#### 24.1

Das IT-Verfahren „Naturschutzregister Hessen“ (NATUREG) wurde als „Kataster der Flächen mit rechtlichen Bindungen“ konzipiert. Nach Projektbeginn im Jahr 2001 wurden Module, wie z. B. die Erfassung von Kompensationsflächen, die Fauna-Flora-Habitat-Maßnahmenplanung (FFH), die „Ökokonto-Verwaltung“ und die Artendatenerfassung zur Unterstützung der Arbeit der Naturschutzbehörden entwickelt.

Das Verfahren NATUREG ist bei allen Regierungspräsidien mit identischem Funktionsumfang installiert. Der Datenbestand beschränkt sich auf den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Regierungspräsidiums.

## 24.2

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein formeller Projektauftrag, in dem die Aufgaben und Rollen für alle Projektbeteiligten umfassend beschrieben und die Vertretungsregelungen festgelegt waren, nicht vorlag. Der von den Bediensteten des Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Ministerium) in der Naturschutzakademie Hessen (NAH) in Wetzlar für das IT-Verfahren NATUREG erbrachte personelle Aufwand war nicht eindeutig abgrenzbar.

Einige Untere Naturschutzbehörden kamen ihrer Pflicht zur Führung von Registern über Jahre nicht nach. Die unzureichende Datenaufbereitung und -vervollständigung führte zu einer unzutreffenden Darstellung der Informationen der im IT-Verfahren NATUREG abgebildeten Flächen.

Konkrete Regelungen zur Abnahme der Programmmodule wurden nicht getroffen. Mit dem rollenbasierten Berechtigungskonzept aus dem Jahr 2002 wurden grundlegende Datenschutz- und Datensicherungsmaßnahmen eingerichtet. Zwischenzeitliche Verbesserungen der Berechtigungsverwaltung konnten aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht nachvollzogen werden. Ebenso fehlte ein zentrales Notfallkonzept.

Weiterhin stellte der Rechnungshof fest, dass die für die Entwicklung und den Betrieb des IT-Verfahrens vorgelegte Dokumentation nicht dem Leitfa- den Projektmanagement des Ministeriums entsprach. Die nicht differenzierte Darstellung der Personalkosten des Projektteams trug zur Intransparenz bei. Das Rahmenkonzept „IT-Kosten und Finanzcontrolling für IT-Projekte und IT-Verfahren“ vom Dezember 2007 wurde für ein systematisches Controlling nicht umfassend umgesetzt.

---

Eine aktuelle Evaluation des Projektstatus fehlte. Ein Zeitpunkt zum Abschluss des Projekts war nicht festgelegt.

Im Jahr 2005 verwarf die Fachabteilung des Ministeriums die Zentralisierung des IT-Verfahrens NATUREG aufgrund technischer Bedenken. Stattdessen wurde zusätzlich für zentrale Auswertungen bei der Servicestelle für Forsteinrichtung und Naturschutz des Landesbetriebs „HESSEN-FORST (FENA)“ ein weiterer Server mit integriertem Datenbestand eingerichtet. Die Empfehlung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) für eine Zentralisierung von NATUREG zur Vermeidung von redundanten Datenbeständen und zur Effizienzsteigerung des Betriebs war dem Ministerium seit dem Jahr 2007 anhand eines Gutachtens einer externen Beratungsfirma bekannt. Das Ministerium sah das Konzept als nicht unmittelbar umsetzbar an. Es fand im weiteren Projektverlauf zunächst keine Beachtung und wurde erst im Jahr 2010 erneut aufgegriffen.

### 24.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, Projekte durch einen formellen Projektauftrag zu initiieren. Die Aufgaben und Rollen der Projektbeteiligten sollten dabei umfassend beschrieben werden. Das Ministerium sollte Weisungen zu einer differenzierten Darstellung des gesamten Aufwands für die NAH erteilen.

Weiterhin hat der Rechnungshof angeregt, verbindliche Regelungen für eine Abnahme des Verfahrens zu erarbeiten und Abnahmedokumente für die entwickelten Module zu erstellen. Die Datenaufbereitung und -vervollständigung sollten zeitnah abgeschlossen werden.

Das Verfahren zur Einrichtung der Benutzer sollte einheitlich und verbindlich durchgeführt und die bestehenden Zugangsberechtigungen sollten überprüft werden. Ebenso sollte das Datenschutz- und Datensicherungskonzept überarbeitet werden.

Zur Erhöhung der Transparenz hat der Rechnungshof gefordert, die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb eines IT-Verfahrens vollständig zu planen

und auch zu dokumentieren. Das im Februar 2007 vom Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik“ beschlossene Rahmenkonzept „IT-Kosten und Finanzcontrolling für IT-Projekte und IT-Verfahren“ sollte beachtet und angewandt werden.

Zusätzlich hat der Rechnungshof empfohlen, den Projektstatus zu evaluieren und einen Termin für das Projektende festzulegen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die im Jahre 2005 geäußerten Bedenken zur Zentralisierung der Produktivsysteme unter Berücksichtigung der aktuellen Infrastruktur, insbesondere der Netzwerkkapazitäten, keinen Bestand mehr haben. Die von der HZD aufgezeigten Argumente zur datenbanktechnischen Zentralisierung der drei Produktivsysteme sollten aufgegriffen werden. Die zusätzliche dezentrale Datenhaltung bei der FENA für die Auswertung sollte überdacht und bei dem zentralisierten Produktivsystem angesiedelt werden. Eine Zentralisierung hätte die Vorteile einer einheitlichen Betriebs- und Systemadministration sowie eines geringeren Aufwands für Hardware und Maßnahmen zum Datenschutz bzw. zur Datensicherheit.

#### **24.4**

Das Ministerium ist der Empfehlung des Rechnungshofs zur Projektinitiierung und zum Projektverlauf beigetreten. Der Aufwand für das IT-Verfahren NATUREG in der NAH in Wetzlar werde deutlich abnehmen. Eine gesonderte interne Zeiterfassung zur Darstellung des Aufwands werde eingeführt.

Regelungen für die Abnahme der entwickelten Module und ihre Dokumentation seien zwischenzeitlich eingeführt worden. Die Datenaufbereitung und -vervollständigung habe im Jahr 2009 erhebliche Fortschritte im Bereich der Kompensationen erbracht. Die Regierungspräsidien gingen davon aus, dass im Jahr 2010 die Aufbereitung auf kommunaler Ebene weitgehend abgeschlossen werden könne.

Das Ministerium erklärte, die bestehenden Zugangsberechtigungen überprüfen und ein einheitliches Verfahren für die Verwaltung der Benutzer einrich-

---

ten zu wollen. Das Datenschutz- sowie das Datensicherungskonzept würden überarbeitet.

Hinsichtlich der Kosten für Entwicklung und Betrieb des IT-Verfahrens NATUREG stimmte das Ministerium der Bewertung zu, dass diese transparent und vollständig geplant sowie dokumentiert werden müssen. Das Rahmenkonzept „IT-Kosten und Finanzcontrolling für IT-Projekte und IT-Verfahren“ werde künftig beachtet. Der Projektstatus werde evaluiert und ein Termin für das Projektende festgelegt. Die mit der empfohlenen Zentralisierung aufgeworfenen Fragestellungen würden systematisch abgearbeitet. Durch eine Zentralisierung würden sowohl das DV-System modernisiert wie auch die Kosten reduziert werden.

## 24.5

Der Rechnungshof hält die vom Ministerium eingeleiteten Schritte zur Verbesserung der Projektsteuerung sowie zur Modernisierung des IT-Verfahrens NATUREG für zielführend. Er erwartet, dass durch die Maßnahmen das Projekt und insbesondere der Verfahrensbetrieb optimiert werden und das Projekt alsbald abgeschlossen wird.



## **25 Verwendung von Fördermitteln für Projekte des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor**

(Kap. 09 32)

*Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor führte mit Partnern das Projekt „Anwendung der Nahen Infrarotspektroskopie (NIRS) in der Biogasproduktion“ durch.*

*Bei der Projektfinanzierung wurde das Gebot der Haushaltsklarheit nicht beachtet, indem Fördermittel zur Projektfinanzierung beim Landesbetrieb eingesetzt wurden. Verfahren zur Auftragsvergabe und zur Genehmigung einer Nebentätigkeit wiesen Fehler auf.*

*Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsdarstellung sowie des Vergabeverfahrens angemahnt und auf die Einhaltung der Bestimmungen zur Nebentätigkeit hingewiesen.*

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

### **25.1 Vorbemerkung**

Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor (LHL) führte gemeinsam mit drei Projektpartnern, dem Institut für Pflanzenbau und Pflanzenzüchtung I der Justus-Liebig-Universität Gießen (JLU), dem Institut für angewandte Mikrobiologie der JLU und der VDLUFA Qualitätssicherung NIRS GmbH das Projekt „Anwendung der Nahen Infrarotspektroskopie (NIRS) in der Biogasproduktion“ durch. An der VDLUFA Qualitätssicherung NIRS GmbH ist der Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA) beteiligt.

Hierzu wurden beim LHL (Standort Eichhof, Bad Hersfeld) Versuche durchgeführt. Die Projektkoordination übernahm die VDLUFA Qualitätssicherung NIRS GmbH.

## **25.2 Projektfinanzierung und -abrechnung**

### **25.2.1**

Die Finanzierung des Projektes erfolgte bei allen Projektbeteiligten durch Eigenmittel und Fördermittel des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV) aus dem Förderprodukt 10 – Energetische und stoffliche Nutzung von Biorohstoffen – des Kapitels 09 21 (Förderungen im Bereich Umwelt – Fördermittelbuchungskreis 2895). Der Eigenanteil der Zuwendungsempfänger beträgt nach den produktspezifischen Regelungen mindestens 25 v. H. Der LHL gilt nicht als Zuwendungsempfänger im Sinne dieser Regelungen.

Im Haushaltsplan des Jahres 2009 hatte der LHL (Kapitel 09 32; Buchungskreisnummer 2870) für das Projekt NIRS „Gesamtkosten“ in Höhe von 274 400 Euro und „Eigene Erlöse“ von 202 102 Euro berücksichtigt. Die „Eigenmittel“ des LHL wurden als Produktabgeltung in Höhe von 72 300 Euro gezeigt. Bei dem unter „Eigene Erlöse“ ausgewiesenen Betrag handelte es sich um die aus dem Förderprodukt 10 des Kapitels 09 21 zugewiesenen Mittel. Wie und in welchem Umfang die Eigenanteile der übrigen Projektpartner erbracht wurden, wurde beim LHL nicht dokumentiert und konnte im Rahmen der Prüfung nicht nachvollzogen werden.

### **25.2.2**

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Fördermittel beim LHL als „Eigene Erlöse“ beanstandet, da es sich hierbei um zugewiesene Mittel des Landes handelte. Diese Art der Finanzierung ist aus Sicht des Rechnungshofs nicht ausreichend transparent und entspricht nicht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Weiterhin hat der Rechnungshof das Zuweisungsverfahren bemängelt. Er hatte bereits anlässlich seiner Prüfung „Förderung des Verbraucherschutzes“ im Jahr 2006 die Vermischung der Verfahrensabläufe bei Zuwendungen und Zuweisungen thematisiert. Der Rechnungshof hatte empfohlen, Haushaltsmittel bei den Haushaltsstellen zu veranschlagen, bei denen sie auch eingesetzt werden sollen.



### **25.2.3**

In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium herausgestellt, dass es sich aus seiner Sicht nicht um Fördermittel handele, sondern um für das Projekt NIRS zur Verfügung gestellte Mittel. Der LHL sei damit nicht Fördermittelempfänger, sondern Mittelbewirtschafter. Damit seien auch die Vorgaben des Zuwendungsrechts nicht anzuwenden.

Für den Haushalt 2010 sei bei Kapitel 09 21 der Empfängerkreis beim Förderprodukt 10 generell erweitert worden. Für den Haushalt 2011 sei der LHL dort explizit als Empfänger aufgenommen worden. Im Haushalt des LHL für das Jahr 2011 sei unter Ziffer 3.1 des Projektblattes Nr. 3 zusätzlich erläutert, dass es sich bei den im Leistungsplan dargestellten Erlösen um Mittel handele, die aus dem Förderprodukt 10 bei Kapitel 09 21 (Buchungskreis 2895) zur Bewirtschaftung zugewiesen werden.

### **25.2.4**

Der Rechnungshof hält die vom Ministerium vorgesehene Ausweisung von Fördermitteln für Projekte im Haushaltsplan des LHL nunmehr für zutreffend.

## **25.3 Projektbezogene Beschaffungsmaßnahmen**

### **25.3.1**

Für das Projekt NIRS wurde vom LHL im Jahr 2007 ein NIRS-Spektrometer mit Zubehör und zugehöriger Software beschafft. Im Jahr 2009 war die Erweiterung des Messplatzes geplant. Hierzu hatte der LHL zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Angebot über weitere Messköpfe eingeholt und den Auftrag erteilt.

Für die erste Beschaffung lag dem LHL ein Angebot einer Kasseler Handelsfirma (aus fachlichen Gründen sollten Geräte eines bestimmten Herstellers zum Einsatz kommen) vom 31. Oktober 2007 vor. Ein weiteres Angebot hatte

der LHL direkt beim Hersteller der Spektrometer am 2. November 2007 eingeholt. Mit Datum vom 5. November 2007 hatte der Erstbietende ein zweites, günstigeres Angebot vorgelegt.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs ist der Sitz der Kasseler Handelsfirma identisch mit der Wohnanschrift des Geschäftsführers der projektkoordinierenden VDLUFA NIRS GmbH. Für weitere, im Jahr 2009 geplante Beschaffungen lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur ein Angebot dieser Firma vor. Dieses hatte der Geschäftsführer der VDLUFA NIRS GmbH „im Auftrag“ unterzeichnet.

### **25.3.2**

Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass der Beschaffungsvorgang vom Ministerium insgesamt überprüft und ggfs. ein Verfahren zur Verhängung einer Vergabesperre gegen die Kasseler Firma eingeleitet wird. Er hatte empfohlen, bei künftigen Beschaffungen Angebote von mehr als zwei Anbietern einzuholen, auf die Vergleichbarkeit der Angebote und insbesondere darauf zu achten, dass Mitarbeiter oder Projektbeteiligte nicht als (Allein)anbieter auftreten.

### **25.3.3**

Das Ministerium hat Fehler im Vergabeverfahren eingeräumt. Es hat weiter mitgeteilt, dass durch Umstrukturierungen im Beschaffungswesen den Empfehlungen des Rechnungshofs Rechnung getragen worden sei.

### **25.3.4**

Der Rechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen des Ministeriums für zielführend. Er wird die weitere Entwicklung der Angelegenheit beobachten.

---

## **25.4 Nebentätigkeiten für Projektpartner**

### **25.4.1**

Mit der Projektkoordination wurde der in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindliche stellvertretende Direktor des LHL beauftragt. Er nahm diese Aufgabe im Rahmen einer genehmigten Nebentätigkeit für die VDLUFA NIRS GmbH wahr. Für seine Tätigkeit erhielt er eine monatliche Vergütung in Höhe von 500 Euro von der VDLUFA NIRS GmbH.

Außerdem hatte der Rechnungshof festgestellt, dass der ehemalige stellvertretende Direktor des LHL am 3. Dezember 2008 eine Zahlung des LHL für eine weitere Nebentätigkeit in Höhe von 7 200 Euro erhalten hat.

### **25.4.2**

Der Rechnungshof hatte um Mitteilung gebeten, mit welcher Begründung die Nebentätigkeit genehmigt wurde und auf Grund welcher Genehmigung der ehemalige stellvertretende Direktor die Zahlungen vom 3. Dezember 2008 erhalten hat.

Weiter hatte der Rechnungshof angeregt, künftig bei Projekten dem LHL neben der finanziellen Verantwortung auch die fachliche Steuerung zu übertragen.

### **25.4.3**

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, dass dienstliche Interessen durch die Nebentätigkeit nicht beeinträchtigt würden. Vielmehr läge es im dienstlichen Interesse, dass die Projektkoordination von dem in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindlichen stellvertretenden Direktor durchgeführt werde.

Hinsichtlich der Zahlungen vom 3. Dezember 2008 räumt das Ministerium ein, dass mangels Vorliegen behördlicher Unterlagen der Nachweis über eine erfolgte Nebentätigkeitsgenehmigung bzw. die erforderliche Genehmigung

der obersten Dienstbehörde nach § 57 LHO nicht mehr geführt werden kann. Aufgrund der langen zeitlichen Distanz sei eine Bewertung der Frage, ob eine Besorgnis der Beeinträchtigung des dienstlichen Interesses nach § 79 Absatz 2 Ziffer 3 HBG vorlag, im Nachhinein nicht mehr möglich.

Das Ministerium hat zugesagt, die Ausführungen des Rechnungshofs zum Anlass zu nehmen, die dem Ministerium nachgeordneten Dienststellen nochmals auf die Beachtung der maßgeblichen Vorschriften bei der Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung hinzuweisen. Hierzu befände sich derzeit ein Erlassentwurf in der Bearbeitung. Letztlich werde es die Anregung des Rechnungshofs, bei künftigen Projekten, für die dem LHL die finanzielle Verantwortung übertragen wird, diesem auch explizit und schriftlich die fachliche Steuerung zu übertragen, gerne aufgreifen.

#### **25.4.4**

Der Rechnungshof nimmt die Maßnahmen des Ministeriums zur Kenntnis. Er wird die weiteren Entwicklungen der zugesagten Maßnahmen beobachten.

---

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

### 26 Nebentätigkeiten der Bediensteten an hessischen Hochschulen (Kap. 15 05 bis 15 23)

*Die Einkünfte Hochschulbediensteter aus Nebentätigkeiten lagen im Bereich der Ingenieurs- bzw. ärztlichen Leistungen zum Teil deutlich über den Bezügen aus ihrer Haupttätigkeit. Beim Überschreiten vorgegebener Einkommensgrenzen prüften die Hochschulen nicht, ob die Nebentätigkeiten wegen der zeitlichen Beanspruchung zu untersagen waren. Prüfungen, ob nach Aufnahme einer genehmigten Nebentätigkeit dienstliche Belange beeinträchtigt wurden, hatte nur eine Hochschule dokumentiert.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Vorgehensweise der meisten Hochschulen nicht im Einklang mit dem Nebentätigkeitsrecht steht. Das Ministerium will im Rahmen seines Aufsichtsrechts darauf hinwirken, dass die vorgesehenen Prüfungen durchgeführt und dokumentiert werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die rechtlichen Vorgaben beachtet werden.*

#### 26.1

Für die Ausübung einer Nebentätigkeit der bei den Hochschulen beschäftigten Beamten sind die §§ 78 bis 83a des Hessischen Beamtengesetzes (HBG) maßgebend. Ergänzendes enthält die Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten im Lande Hessen vom 25. November 1998. Die Vorschriften gelten über tarifrechtliche Regelungen auch für den Bereich der Angestellten und Arbeiter. Der seit Januar 2010 geltende Tarifvertrag Hessen verweist auf die Vorschriften des HBG und enthält in § 40 eine Sonderregelung für die Beschäftigten an Hochschulen. Weitere Einzelheiten für die Hochschulbediensteten sind in einem Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (Ministerium) vom 8. Februar 2000 geregelt. Darin ist in Anlehnung an § 79 Absatz 2 Satz 5 HBG eine besondere Prüfpflicht der Hochschulen vorgesehen, wenn

die Entgelte eines Bediensteten aus der Nebentätigkeit 30 v. H. der JahresbruttoBezüge aus der Haupttätigkeit übersteigen.

Dient die Nebentätigkeit dem Technologietransfer zwischen Hochschule und Wirtschaft oder dem Praxisbezug zur Aufrechterhaltung der Aktualität des Lehrangebots, kann sie auch bei Überschreiten dieser Grenze genehmigt werden, wenn die zeitliche Beanspruchung nicht mehr als einen Arbeitstag in der Woche beträgt. Ergibt sich nach Erteilung einer Genehmigung durch die Ausübung der Nebentätigkeit eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen, so ist die Genehmigung zu widerrufen. Die Gründe sind schriftlich zu dokumentieren.

## **26.2**

Die Prüfung an hessischen Hochschulen hat ergeben, dass rund 16 v. H. der Hochschulbediensteten, die eine Nebentätigkeit angemeldet hatten, mehr als 10 000 Euro im Jahr daraus einnahmen. Das höchste festgestellte Jahreseinkommen aus einer Nebentätigkeit lag bei rund 700 000 Euro.

Die Hochschulen genehmigten die Nebentätigkeiten in allen Fällen, obwohl die zeitliche Beanspruchung nicht über die Selbstangabe des Antragstellenden hinaus geprüft worden war. Mit Ausnahme der Goethe-Universität in Frankfurt am Main dokumentierte keine Hochschule die erforderlichen Prüfungen, ob nach Erteilung einer Genehmigung eine Beeinträchtigung dienstlicher Belange festzustellen war.

## **26.3**

Der Rechnungshof hat in den Bemerkungen 2003 die Genehmigung und die Überwachung von Nebentätigkeiten im Bereich des Ministeriums beanstandet (Landtagsdrucksache 16/2593, Seite 104 ff.). Bei der aktuellen Prüfung hat er die Auffassung vertreten, dass die Vorgehensweise der Hochschulen immer noch nicht im Einklang mit dem Nebentätigkeitsrecht steht. Er hat das Ministerium aufgefordert, im Rahmen seines Aufsichtsrechts darauf hinzu-

wirken, dass die Genehmigung von Nebentätigkeiten zukünftig rechtskonform gestaltet wird.

#### **26.4**

Das Ministerium hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt und zugesichert, die Hochschulen im Rahmen seines Aufsichtsrechts anzuweisen, die erforderlichen Prüfungen durchzuführen und zu dokumentieren. Ein entsprechender Erlass des Ministeriums sei in Vorbereitung.

#### **26.5**

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen und wird die weitere Entwicklung beobachten.





---

## Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

### 27 Steuerliche Behandlung von Verlusten bei Kommanditisten (Kap. 17 01)

*Verluste von Kommanditisten wurden teilweise bei der Festsetzung der Einkommensteuer berücksichtigt, obwohl die Höhe des Verlustausgleichsvolumens nicht ermittelt worden war. Die Vollständigkeit eingereicherter Feststellungserklärungen wurde häufig nicht geprüft. Bei Außenprüfungen wurde die Begrenzung des Verlustausgleichs von Kommanditisten nicht beachtet.*

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

#### 27.1 Vorbemerkungen

Verlustanteile, die beschränkt haftenden Gesellschaftern einer Kommanditgesellschaft (Kommanditisten) zuzurechnen sind, können nur unter bestimmten Voraussetzungen im Verlustentstehungsjahr mit anderen Einkünften ausgeglichen werden. Nach § 15a Einkommensteuergesetz (EStG) sind sie bis zur Höhe der geleisteten Einlagen oder der eingetragenen Hafteinlage ausgleichs- oder abzugsfähig. Weitergehende Verluste sind von den Finanzämtern jährlich gesondert festzustellen. Sie können mit in späteren Jahren erzielten Gewinnen der Kommanditgesellschaft verrechnet werden.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 bei fünf Finanzämtern insgesamt 258 Fälle geprüft und dabei 191 Fälle beanstandet.

## **27.2 Vollständigkeit von Feststellungserklärungen**

### **27.2.1**

Die mit Personengesellschaften befassten Veranlagungsteilbezirke (VTB) sind für die gesonderte und einheitliche Feststellung der Einkünfte von Kommanditgesellschaften (KG) zuständig. Sie haben den Gesamtgewinn bzw. -verlust für die Gesellschaft sowie die auf die einzelnen Gesellschafter entfallenden Anteile festzustellen. In das Feststellungsverfahren ist ein in späteren Jahren mit Gewinnen verrechenbarer Verlust mit einzubeziehen. Hierzu ist es erforderlich, dass die Feststellungserklärungen den VTB vollständig vorliegen, insbesondere die für die Feststellung des ausgleichsfähigen und des verrechenbaren Verlustes notwendige Anlage „FE-VM“.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs überprüften die VTB die Feststellungserklärungen in mehr als der Hälfte der Fälle nicht auf die Vollständigkeit. Sie machten von der Möglichkeit keinen Gebrauch, die Steuerpflichtigen zur Abgabe des ausgefüllten Vordrucks aufzufordern.

### **27.2.2**

Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung auf Vollständigkeit der eingereichten Feststellungserklärungen moniert. Er hat darauf hingewiesen, dass der Vorlage der Anlage „FE-VM“ besondere Bedeutung zukommt. Fehlende Anlagen sollten mit den zur Verfügung stehenden Mitteln bei den Steuerpflichtigen angefordert werden.

### **27.2.3**

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Oberfinanzdirektion habe bereits im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs mit Bearbeitern der VTB die Prüfungsfeststellungen erörtert. Überdies plane sie, die Prüfungsfeststellungen als Einkommensteuerkartei aufzubereiten und al-

---

len Bearbeitern zur Verfügung zu stellen. Bereits laufende Schulungen würden unvermindert fortgesetzt.

## **27.3 Haftung nach Kapital**

### **27.3.1**

Die VTB haben zu prüfen, inwieweit Kommanditisten ein Verlustausgleichsvolumen nach Kapital zur Verfügung steht. Zu diesem Zweck haben sie ein Kapitalkonto i. S. d. § 15a EStG zu entwickeln und fortzuschreiben. Zur Entwicklung des Kapitalkontos steht den Bearbeitern ab dem Kalenderjahr 2000 maschinelle Unterstützung zur Verfügung.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Entwicklung des Kapitalkontos i. S. d. § 15a EStG teilweise nicht mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt wurde. In 23 v. H. der Fälle führten die VTB keine Kapitalkontenentwicklung durch, obwohl Verluste festgestellt wurden.

### **27.3.2**

Der Rechnungshof hat auf die festgestellten Mängel hingewiesen. Er hat empfohlen, in Schulungen die Besonderheit der Kapitalkontenentwicklung stärker zu thematisieren. Auch sollte die Kapitalkontenentwicklung grundsätzlich maschinell durchgeführt werden. In sogenannten Altfällen sollte spätestens in einem Verlustentstehungsjahr oder bei einem Gesellschafterwechsel auf die maschinelle Kapitalkontenentwicklung umgestellt werden.

### **27.3.3**

Das Ministerium hat angekündigt, die Oberfinanzdirektion werde in Schulungen die zutreffende Ermittlung des Kapitalkontos i. S. d. § 15a EStG ansprechen. Weiterhin werde sie die Finanzämter anweisen, soweit möglich, der maschinellen Entwicklung des Kapitalkontos den Vorzug zu geben.

## **27.4 Außenhaftung**

### **27.4.1**

Ist ein Kommanditist zum Bilanzstichtag seiner Einlagenverpflichtung nicht oder nur unvollständig nachgekommen, können abweichend von der Haftung nach Kapital Verluste nach Außenhaftung ausgeglichen oder abgezogen werden. Dazu haben die VTB zu überprüfen, ob bzw. inwieweit die im Handelsregister eingetragene Einlage des Kommanditisten seine geleistete Einlage übersteigt und zu welchem Zeitpunkt die Handelsregistereintragung erfolgte. Für die VTB besteht die Möglichkeit des elektronischen Zugriffs auf das Handelsregister.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs prüften die VTB in fast 10 v. H. der Fälle nicht, ob die Voraussetzungen für den Ausgleich oder Abzug von Verlusten des Kommanditisten nach Außenhaftung erfüllt waren.

### **27.4.2**

Der Rechnungshof hat auf die unzureichende Sachverhaltsermittlung aufmerksam gemacht. Er hat angeregt, die Bearbeiter auf die Bedeutung und die steuerlichen Konsequenzen der im Handelsregister erfassten Eintragungen hinzuweisen. Handelsregisterabfragen sollten immer erfolgen.

### **27.4.3**

Das Ministerium hat den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt und mitgeteilt, dass diese bereits Gegenstand des Erfahrungsaustauschs mit Bearbeitern der VTB waren. Die Oberfinanzdirektion werde die Prüfungsfeststellungen zudem aufbereiten und den Bearbeitern mittels Verfügung zugänglich machen.

---

## **27.5 Außenprüfungen**

### **27.5.1**

Bei der Ermittlung der steuerlichen Verhältnisse hat die Betriebsprüfung die Möglichkeit, im Rahmen einer Außenprüfung die Beschränkung des Verlustausgleichs nach § 15a EStG mitzuprüfen und die Feststellungen dem VTB mitzuteilen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs traf die Betriebsprüfung in 73 v. H. der Fälle in den von ihr gefertigten Berichten keine Aussage über Feststellungen zu § 15a EStG, obwohl die KG Verluste erzielten.

### **27.5.2**

Der Rechnungshof hat auf die Mängel hingewiesen. Er hat die stärkere Einbeziehung des Außendienstes hinsichtlich der Problematik des § 15a EStG empfohlen. Insbesondere sollte bei allen Prüfungen von KG § 15a EStG mitgeprüft und die Ergebnisse den VTB mitgeteilt werden. Auch sollte dem Außendienst ein dem Innendienst entsprechendes Rechenprogramm zur Verfügung gestellt werden.

### **27.5.3**

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Oberfinanzdirektion werde die festgestellten Mängel zum Gegenstand der Besprechungen mit den Sachgebietsleitern der Betriebsprüfungsstellen machen. Auch existiere bereits ein dem Innendienstprogramm FEin entsprechendes Programm für die Außendienste. Dieses werde den Außendiensten in der zweiten Jahreshälfte 2010 zur Verfügung stehen. Entsprechende Schulungen hierzu sollen erfolgen.

## 27.6

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bisher veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

## 28 Behandlung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte (Kap. 17 01)

*Die Veranlagungsteilbezirke der Finanzämter unterrichteten häufig die Grunderwerbsteuerstellen nicht über grunderwerbsteuerlich relevante Veränderungen im Gesellschafterbestand von Personen- oder Kapitalgesellschaften. Dadurch unterblieben Steuerfestsetzungen in Höhe von mehreren Millionen Euro. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs konnten zwischenzeitlich Steuerfestsetzungen von rund 7 Mio. Euro nachgeholt werden.*

*Überlange Verfahrensdauern bei der Feststellung von Bedarfswerten durch die Bewertungsstellen verzögerten die Grunderwerbsteuerfestsetzung. Sie führten in den geprüften Fällen zu Zinsausfällen von rund 1,5 Mio. Euro. Die Finanzämter bezogen grunderwerbsteuerliche Sachverhalte nur teilweise in Betriebsprüfungen ein und setzten grundsätzlich keine Verspätungszuschläge fest.*

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

### 28.1 Vorbemerkung

Die Grunderwerbsteuer ist eine bedeutende Landessteuer mit einem Aufkommen von rund 414 Mio. Euro im Jahr 2009. Sie knüpft grundsätzlich an den Erwerb eines Grundstücks an. Gehört ein Grundstück zum Vermögen einer Personen- oder Kapitalgesellschaft, so können auch gesellschaftsrechtliche Veränderungen wie Verschmelzung, Anwachsung, Gesellschafterwechsel bei einer Personengesellschaft oder Anteilsvereinigung und -übertragung grunderwerbsteuerliche Folgen auslösen.

Die Beteiligten an grunderwerbsteuerlichen Vorgängen sind gesetzlich verpflichtet, diese anzuzeigen.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 bei fünf Finanzämtern 167 Fälle mit gesellschaftsrechtlichen Veränderungen sowie die Organisation und Arbeitsweise der jeweiligen Grunderwerbsteuerstellen geprüft.

## **28.2 Kontrollmitteilungen an die Grunderwerbsteuerstelle**

### **28.2.1**

Die Veranlagungsteilbezirke (VTB) für Körperschaften und Personengesellschaften sind nach Verwaltungsanweisungen u. a. gehalten, die Grunderwerbsteuerstelle über gesellschaftsrechtliche Veränderungen zu unterrichten, wenn zum Vermögen der Gesellschaft ein Grundstück gehört. Dies unterblieb in 85 v. H. der untersuchten Fälle.

Nachdem auch die Beteiligten ihrer Anzeigepflicht nur teilweise nachkamen, erhielten die Grunderwerbsteuerstellen letztlich in rund 63 v. H. der Fälle keine Kenntnis von den steuerbaren Vorgängen. Die erforderlichen Steuerfestsetzungen unterblieben.

Den hierdurch entstandenen Steuerausfall schätzte der Rechnungshof in den geprüften Fällen auf über 13 Mio. Euro. Aufgrund der den geprüften Ämtern während der Prüfung überlassenen Bearbeitungshinweise wurden zwischenzeitlich nur für in deren Bereich belegene Grundstücke bereits rund 7 Mio. Euro Grunderwerbsteuer festgesetzt.

### **28.2.2**

Der Rechnungshof hat unter Hinweis auf die festgestellten Mängel empfohlen, die weisungsgemäße Versendung von Kontrollmaterial bei gesellschaftsrechtlichen Veränderungen sicherzustellen. Durch Fortbildungsmaßnahmen sollten die Bearbeiter für das Erkennen der einschlägigen Sachverhalte sensibilisiert werden.



---

Er hat angeregt, bei grunderwerbsteuerlichen Sachverhalten automationsunterstützte Hilfestellung zu geben, um dadurch den Informationsfluss zu erleichtern. Um grunderwerbsteuerlich relevante Gesellschafterwechsel in der Grunderwerbsteuerstelle besser nachvollziehen zu können, sollte den Bearbeitern die Einsichtnahme in die in den VTB elektronisch vorgehaltenen Beteiligtendaten ermöglicht werden.

### **28.2.3**

Das Ministerium der Finanzen (Ministerium) hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Die Oberfinanzdirektion sei bereits mit der Erstellung eines Fortbildungskonzepts befasst, das kurzfristig umgesetzt werden solle. Dadurch sollen grunderwerbsteuerliche Kenntnisse und die Sensibilität der Mitarbeiter für die Notwendigkeit von Kontrollmitteilungen an die Grunderwerbsteuerstelle verbessert werden.

Automationsunterstützte Hinweise zur Fertigung von Kontrollmaterial bei grunderwerbsteuerlich relevanten Vorgängen sollen nach dem Umstieg auf das IT-Verfahren KONSENS zur Verfügung stehen.

Die Einsichtnahme der Beteiligtendaten von Personengesellschaften wurde den Grunderwerbsteuerstellen zwischenzeitlich ermöglicht. Bei Kapitalgesellschaften solle der Zugriff mit Einsatz des IT-Verfahrens KONSENS realisiert werden.

## **28.3 Feststellung von Bedarfswerten durch die Bewertungsstellen**

### **28.3.1**

Fällt die Grunderwerbsteuer als Folge von gesellschaftsrechtlichen Änderungen an, bemisst sich die Steuer in der Regel nach dem sog. Bedarfswert. Dieser ist in einem gesonderten Verfahren von den Bewertungsstellen festzustellen. In den geprüften Fällen verstrichen bis zur Erstellung des Grunderwerbsteuer-

bescheids durchschnittlich mehr als 700 Kalendertage. Davon entfielen durchschnittlich 527 Tage auf die Bearbeitung durch die Bewertungsstelle.

Der Rechnungshof schätzt den durch die verzögerte Steuerfestsetzung entstandenen Zinsausfall in diesen Fällen auf über 1,5 Mio. Euro.

### **28.3.2**

Der Rechnungshof hat die überlange Bearbeitungsdauer beanstandet. Er hat empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen Grunderwerbsteuer- und Bewertungsstellen zu verbessern. Außerdem hat er angeregt, zur zeitnahen Festsetzung der Grunderwerbsteuer die Besteuerungsgrundlagen bereits vor Feststellung des Bedarfswerts zu schätzen und die Grunderwerbsteuer unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzusetzen.

### **28.3.3**

Das Ministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. In ersten Fortbildungsmaßnahmen seien die Bearbeiter bereits auf die vorrangige Schätzung der Besteuerungsgrundlagen hingewiesen worden. Eine Verwaltungsanweisung werde hierzu in Kürze ergehen.

## **28.4 Prüfung von gründerwerbsteuerlichen Sachverhalten durch die Außendienste**

### **28.4.1**

In die Prüfungsanordnungen zur Durchführung von Außenprüfungen wurde die Grunderwerbsteuer in der Regel nicht aufgenommen. Nur ausnahmsweise stellte die Grunderwerbsteuer ein Prüfungsfeld dar.

Außerhalb des Prüfungszeitraums liegende, jedoch dem Betriebsprüfer bekannte gesellschaftsrechtliche Änderungen mit grunderwerbsteuerlicher Auswirkung wurden von der Betriebsprüfung nicht aufgegriffen.

### **28.4.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, im Rahmen von Außenprüfungen auch die Prüfung grunderwerbsteuerlicher Folgen aufgrund gesellschaftsrechtlicher Änderungen mit einzubeziehen. Um der Gefahr der Festsetzungsverjährung rechtzeitig entgegen zu wirken, hat er angeregt, entsprechende Prüfungsanordnungen zu erlassen.

### **28.4.3**

Das Ministerium hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt. Entsprechende Fortbildungsmaßnahmen für Betriebsprüfer seien bereits durchgeführt worden, weitere seien geplant.

## **28.5 Festsetzung von Verspätungszuschlägen**

### **28.5.1**

Die Beteiligten sind verpflichtet, grunderwerbsteuerliche Vorgänge innerhalb von zwei Wochen anzuzeigen. Bei diesen Anzeigen handelt es sich um Steuererklärungen im Sinne der Abgabenordnung.

Die Anzeigen gingen teilweise nicht oder erheblich verspätet in den Finanzämtern ein. Verspätungszuschläge wurden jedoch in keinem Fall festgesetzt.

### **28.5.2**

Der Rechnungshof hat auch wegen der fehlenden Verzinsung der Grunderwerbsteuerforderungen (siehe 28.6) in den einschlägigen Fällen die Festsetzung von Verspätungszuschlägen gefordert.

### **28.5.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung des Rechnungshofs werde umgesetzt. Die OFD bereite derzeit eine Dienstanweisung mit entsprechenden Bearbeitungshinweisen vor.

## **28.6 Verzinsung von Grunderwerbsteuerforderungen**

### **28.6.1**

Nach der Abgabenordnung sind Nachforderungen zur Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Umsatz- und Gewerbesteuer mit 0,5 v. H. für einen Monat zu verzinsen.

Auf die Grunderwerbsteuer ist die Verzinsung nicht anzuwenden. In der Gesetzesbegründung ist dazu ausgeführt, dass die Grunderwerbsteuer in aller Regel zeitnah festgesetzt würde. Gerade jedoch bei Vorgängen mit gesellschaftsrechtlichen Änderungen wird nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Steuer erheblich verzögert festgesetzt (siehe oben).

### **28.6.2**

Der Rechnungshof hat die Nichtverzinsung von Forderungen zur Grunderwerbsteuer beanstandet. Die Verzinsung sollte zur Vermeidung von Liquiditätsnachteilen auch auf die Grunderwerbsteuer ausgeweitet werden. Er hat der Landesregierung empfohlen, auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken.

### **28.6.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass entsprechende Vorschläge anderer Länder auf Fachebene von Bund und Ländern mehrheitlich abgelehnt worden seien. Dennoch werde die Problematik ggf. zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal eingebracht.

## **28.7 Aufgriff von bisher ungeprüften Fällen**

### **28.7.1**

Der Rechnungshof geht davon aus, dass Vorgänge mit grunderwerbsteuerlicher Relevanz in allen Finanzämtern vorliegen. Mit diesen Fällen dürfte ein nicht hinnehmbares steuerliches Ausfallrisiko verbunden sein.

### **28.7.2**

Der Rechnungshof hat angeregt, alle Finanzämter anzuweisen, einschlägige Fälle zu überprüfen und die zuständigen Grunderwerbsteuerstellen darüber zu informieren. Die Grunderwerbsteuerstellen sollten die gemeldeten Sachverhalte einer rechtlichen Würdigung unterziehen und ggf. die Grunderwerbsteuer entsprechend festsetzen. Der Rechnungshof hat hierzu fachliche Unterstützung zugesagt.

### **28.7.3**

Das Ministerium hat die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen und mit dessen Unterstützung bereits erste Auswertungen vorgenommen, damit entsprechende Steuern festgesetzt werden können.

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bisher veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass auch die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.



---

## **Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung**

Der Rechnungshof informiert in Teil IV der Bemerkungen über ausgewählte Berichte (§§ 88 Absatz 2 und 99 LHO) und Stellungnahmen (insbesondere nach den §§ 71a, 102 Absatz 3 und 103 Absatz 1 LHO) an Landtag und Landesregierung, soweit die Themen nicht in Teil III behandelt sind. Im Jahre 2010 hat der Rechnungshof in insgesamt 48 Fällen Berichte und Stellungnahmen abgegeben. Einen Einblick in das Spektrum seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

### **1 Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Schuldenbremse**

Im Jahr 2009 wurde in das Grundgesetz ein Neuverschuldungsverbot (sog. Schuldenbremse) aufgenommen, das ab dem Jahr 2020 für die Bundesländer unmittelbare Wirkungen entfaltet (Artikel 109 Absatz 3 i. V. m. Artikel 143d Grundgesetz). Den Inhalt der verfassungsrechtlichen Regelungen hat der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 2009 (unter Abschnitt 6.7, Seite 160 ff.) ausführlich dargestellt. Der Hessische Landtag hat zum Gesetzentwurf zweier Landtagsfraktionen, der die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Hessische Verfassung zum Gegenstand hatte (Landtagsdrucksache 18/2732), eine schriftliche und mündliche Anhörung durchgeführt. Der Anhörung lag ein gemeinsamer Fragenkatalog aller Fraktionen zugrunde, der sowohl rechtliche als auch finanz- und volkswirtschaftliche sowie gesellschaftliche Aspekte einer Schuldenbremse umfasste.

Der Rechnungshof hat sich in seiner schriftlichen Stellungnahme an den Landtag vom 26. Oktober 2010 wegen der mangelnden Wirksamkeit der bisherigen Regeln zur Begrenzung der Verschuldung nachdrücklich für die vorgesehene Neuregelung ausgesprochen. Er hat darauf hingewiesen, dass gewichtige Argumente für eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung (Artikel 141, 161 Hessische Verfassung) und gegen eine einfachgesetzliche Regelung sprechen. Unter Hinweis auf die Beschlüsse der Präsidentinnen und

Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat er gefordert, bei der Aufnahme einer Schuldenbremse ein besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Umgehungs- und der extensiven Auslegung von Ausnahmetatbeständen zu richten, die zu einer Aushöhlung der Schuldenregel führen können. Besondere Bedeutung hat er dabei den noch zu erstellenden landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen beigemessen, in denen – vor dem Hintergrund der vom Grundgesetz gemachten Vorgaben, aber auch eingeräumten Spielräume – die Ausnahmetatbestände, insbesondere die Regelungen zur konjunkturbedingten Verschuldung, zu konkretisieren sind.

In der mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag am 3. November 2010 hat der Rechnungshof seine Position dargelegt und verdeutlicht. Der Hessische Landtag hat am 15. Dezember 2010 ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen und die Aufnahme einer Schuldenbremse beschlossen. Das Gesetz wurde den hessischen Wählerinnen und Wählern gemäß Artikel 123 Absatz 2 der Verfassung des Landes Hessen zur Abstimmung vorgelegt. In der Volksabstimmung am 27. März 2011 wurde dem Gesetz mehrheitlich zugestimmt. Der Rechnungshof wird nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung die weitere Umsetzung der Schuldenbremse auf einfachgesetzlicher und untergesetzlicher Ebene sowie die Konsolidierungsschritte im Hinblick auf das im Jahr 2020 zu erreichende Ziel eines ohne Neukreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts aufmerksam verfolgen.

## **2      Stellungnahme nach § 103 LHO zur standardisierten Risikoanalyse im Rahmen des SAP IKS-Projektes**

Die in den Dienststellen des Landes eingeführten internen Kontrollsysteme (IKS) sollen zur Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit des SAP-Systems wesentlich beitragen. Die internen Kontrollsysteme prüfen unter anderem die (restriktive) Vergabe von Buchungsberechtigungen und die Einhaltung einer wirksamen Funktionstrennung. Ist bei der Abwicklung von Geschäftsvorfällen das Vier-Augen-Prinzip aus Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen heraus in vertretbarem Maße gelockert worden, hat das IKS für hinreichende nachgelagerte Kontrollmaßnahmen Sorge zu tragen.



---

Das Ministerium der Finanzen (Ministerium) hat im Frühjahr 2010 die konzeptionellen Grundlagen für die internen Kontrollsysteme weiter verbessert. Die für den Bereich der Finanzbuchhaltung bereits eingeführten standardisierten Risikoanalysen wurden überarbeitet und in vergleichbarer Form auch für den Bereich Materialwirtschaft (SAP-MM) und für das SAP-gestützte zentrale Beschaffungswesen (EBP-System) eingeführt. Dem Rechnungshof wurden daher insgesamt 3 Maßnahmenkonzepte zur Anhörung zugeleitet.

Mit dem überarbeiteten und den neu erstellten Maßnahmenkonzepten wurde den Dienststellen des Landes ein verbessertes Instrumentarium zur Verfügung gestellt, um Risikopotenziale zu identifizieren und Kontrollmaßnahmen systematisch ergreifen zu können. Anhand dv-gestützter Analysewerkzeuge ist es den Dienststellen möglich, unter Zugrundelegung der eigenen Geschäftsprozesse standardisierte Risikountersuchungen durchzuführen und insbesondere Art und Umfang der nachgelagerten Stichprobenkontrollen ausgewählter Geschäftsvorgänge zu bestimmen.

Der Rechnungshof hat zu den Konzepten am 4. und 9. März 2010 sowie am 3. Mai 2010 Stellung genommen. Hierbei hat er besonderes Augenmerk auf die Betragsgrenzen zur Aufhebung des Vier-Augen-Prinzips und den Stichprobenumfang im Rahmen der nachgelagerten Kontrollen gelegt. Der Rechnungshof hat unter anderem davon abgeraten, die Wertgrenzen zur Beachtung des Vier-Augen-Prinzips über 2 500 Euro je Beleg hinaus anzuheben, auch wenn es sich um Dienststellen mit einem geringen Risikoprofil handelt. Ferner hat er zur umfänglichen Risikoermittlung empfohlen, unter Beteiligung der Ressorts neben den bereits identifizierten Risikoindikatoren einen möglichst umfassenden Risikokatalog zu erstellen. In diesem Zusammenhang hält der Rechnungshof eine regelmäßige landesweite zentrale Abfrage der eingetretenen Schadensfälle für sinnvoll, um die Datenbasis zu Schadenshöhe und Risiko-Eintrittswahrscheinlichkeit doloser Handlungen in der hessischen Landesverwaltung zu verbessern.

Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs mehrheitlich aufgegriffen und vorgesehen, diese in die Überarbeitung der Konzeptlage einfließen zu lassen.

### **3      Stellungnahme nach § 103 LHO zum Projektmanagement-Handbuch für IT-Projekte des Landes Hessen**

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) überarbeitete auf Anregung des Rechnungshofs das Projektmanagement-Handbuch für E-Government-Projekte. Der Anwendungsbereich des Handbuchs sollte auf alle IT-Projekte des Landes Hessen ausgeweitet werden. Es regelt die Rollen, Aufgaben und Prozesse, die für die Planung, Durchführung und Steuerung von allen IT-Projekten relevant sind.

Der Rechnungshof nahm zu diesem Entwurf am 18. März 2010 Stellung. Er empfahl eine klarere Definition der Rollen der Projektorganisation sowie eine direkte Einbindung der Endanwender schon zu Projektbeginn. Zudem regte er die verbindliche Standardisierung der im Handbuch verwendeten Softwarearchitektur-Entwicklungsmethode „TOGAF“ sowie eine Erweiterung des vorgesehenen klassischen Projektplanungsmodells um agile Projektmanagementansätze für Softwareentwicklungsprojekte an.

Das Ministerium griff die Empfehlungen des Rechnungshofs auf und überarbeitete den Entwurf. Zusätzlich leitete das Ministerium die Standardisierung der Entwicklungsmethode „TOGAF“ ein.

Das Projektmanagement-Handbuch wurde in der Sitzung des Kabinettsausschusses Verwaltungsmodernisierung am 23. August 2010 behandelt und gilt seitdem als für alle Ressorts verbindlicher Standard bei der Abwicklung von IT-Projekten.

### **4      Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO über die vergleichende Prüfung der Lehreinheiten Erziehungswissenschaft an den hessischen Universitäten vom 12. Oktober 2009**

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 1998, 2000 und 2004 den Landtag und die Landesregierung über die vergleichenden Prüfungen der Fachgebiete Mathematik, Psychologie und Biologie an den hessischen Universitäten unterrich-

tet. Nunmehr hat er die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Lehreinheiten Erziehungswissenschaft der fünf hessischen Universitäten vorgelegt.

Der Bericht enthält u. a. Vergleiche zu den Studienerfolgsquoten, dem Verhältnis Wissenschaftler zu Studierenden, den Kosten pro Absolventen, der Studiendauer, der gewichteten Anzahl von Veröffentlichungen und den Drittmittelausgaben.

Mit dem Bericht sollen Hinweise hinsichtlich der Leistungsfähigkeit dieser Lehreinheiten gegeben werden. Er wird zurzeit im Landtag beraten.

## **5        Stellungnahme nach § 103 LHO zur Neufassung der Richtlinien für die forstliche Förderung**

Das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Ministerium) hat seine Richtlinien für die forstliche Förderung wegen der notwendigen Konformität mit dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe modifiziert. Die Richtlinien umfassen auch Maßnahmen der Waldbewirtschaftung, die vom Bund und der EU kofinanziert werden.

Auf Bitte des Ministeriums hat der Rechnungshof mit seinen Erkenntnissen aus zurückliegenden Prüfungen die Neufassung der Richtlinien beratend unterstützt. Dabei kamen vor allem Verfahrensvereinfachungen, wie Flächenpauschalen oder Erleichterungen der Verwendungsnachweisführung, zum Tragen.

Das Ministerium hat die Richtlinien unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs in Kraft gesetzt.

**6      Stellungnahme nach § 102 LHO vom 23. November 2010 zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen in der Binnenfischerei und Aquakultur sowie Fischereiwirtschaft in Hessen**

Grundlage der Förderung der Fischerei- und Aquakulturwirtschaft in Hessen ist die Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds (EFF).

Die dem Land Hessen hierfür aus dem EFF zugewiesenen Mittel betragen rund 66 000 Euro jährlich. Das Ministerium beabsichtigt, Komplementärmittel in gleicher Höhe aus der zweckgebundenen Fischereiabgabe zur Verfügung zu stellen. Für die Umsetzung des Förderprogramms werden Kosten von rund 70 000 Euro jährlich kalkuliert.

Der Rechnungshof hat die vorgesehene Form der Umsetzung des Förderprogramms als unwirtschaftlich bewertet, zumal die Kosten der Abwicklung die Zuweisung an EU-Mitteln übersteigen. Des Weiteren hat er rechtliche Bedenken geäußert, Mittel aus der zweckgebundenen Fischereiabgabe als nationale Komplementärmittel zur EU-Förderung privater Wirtschaftsunternehmen zu verwenden.

Er hat empfohlen zu prüfen, ob die Förderung effizienter durchgeführt werden kann.

**7      Beratung gemäß § 88 LHO in Verbindung mit § 102 LHO zum Erlass einer Dienstanweisung im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen der „Ländlichen Entwicklung“**

Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2007 Mängel in der Verfahrensabwicklung des Landesprogramms zu Erneuerung der hessischen Dörfer – Dorferneuerungsprogramm – seitens der kommunalisierten Verwaltung und der Investitionsbank Hessen (jetzt: Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen) thematisiert.

---

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, hat mit Blick auf die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs bei der Neustrukturierung der Prozessabläufe um eine Beratung gemäß § 88 LHO in Verbindung mit § 102 LHO gebeten.

Die Zuständigkeiten sowie die dabei wahrzunehmenden Aufgaben der Programmumsetzungen wurden in der „Dienstanweisung zur Wahrnehmung der Funktionen der fachlichen Programmsteuerung, der fördertechnischen Programmabwicklung und der Fachaufsicht für den Einsatz von Mitteln des Landes Hessen und der Bundesrepublik Deutschland zur Ausführung der Förderprogramme und der Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung“ zusammengefasst. Sie trat mit Wirkung vom 16. Oktober 2010 in Kraft.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs wurden weitgehend berücksichtigt.

## **8      Stellungnahme nach § 103 LHO zum Entwurf der Fördergrundsätze für Zuwendungen zur „Weiterführung der Vereinsarbeit“**

Das Ministerium des Innern und für Sport (Ministerium) hat für das Förderprogramm „Weiterführung der Vereinsarbeit“ Fördergrundsätze (Förderrichtlinien) erarbeitet. Die Fördergrundsätze sehen unter anderem vor, hessischen Sportvereinen bei Nachweis einer besonderen finanziellen Belastung eine Zuwendung zur Weiterführung der Vereinsarbeit in Höhe von bis zu 10 000 Euro zu bewilligen.

Der Rechnungshof hat zu dem Entwurf der Fördergrundsätze am 7. Dezember 2010 Stellung genommen. Er hat den Regelungen zum Verwendungsnachweis nicht zugestimmt, da sie nicht mit den Regelungen des Ministeriums der Finanzen zum vereinfachten Verwendungsnachweis bei geringfügigen Zuwendungen aus dem Überschuss der Sportwetten und Lotterien etc. des Landes übereinstimmen. Im Hinblick auf eine einheitliche Verfahrensweise hat der Rechnungshof empfohlen, die Regelungen des Ministeriums der Finanzen entsprechend anzuwenden. Außerdem hat er angeregt, die Fördergrund-

sätze in einigen Punkten zu ändern oder zu ergänzen, insbesondere den Verwendungszweck und die Zuwendungsart eindeutig festzulegen.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof mit Schreiben vom 17. Februar 2011 einen geänderten Entwurf der Fördergrundsätze zugeleitet. Die Anregungen und Empfehlungen des Rechnungshofs wurden darin weitgehend umgesetzt. Der Rechnungshof hat daraufhin am 21. März 2011 seine Zustimmung zu den Regelungen über den Verwendungsnachweis in den Fördergrundsätzen erteilt.

## **9      Stellungnahme nach § 102 LHO zu einem Entwurf der Fördergrundsätze für ein „Arbeitsmarktbudget“ und ein „Ausbildungsbudget“**

Das Sozialministerium (Ministerium) legte im Rahmen eines Informationsgesprächs am 28. Januar 2010 gegenüber Vertretern des Rechnungshofs sein Vorhaben dar, die Ausbildungs- und Arbeitsmarktförderung des Landes neu auszurichten. Künftig sollen den kommunalen Trägern der Grundsicherung in Hessen, den Landkreisen und kreisfreien Städten, Perspektivbudgets zur Förderung von Ausbildungsmaßnahmen und des Arbeitsmarkts zugesprochen werden. Die bewusst frühzeitige Einbindung des Rechnungshofs war von der Erwartung getragen, auf vorhandene Prüfungserfahrungen bereits im laufenden Prozess zurückgreifen zu können.

Anhand von Prüfungserkenntnissen aus dem Bereich der Arbeitsmarktförderung konnten dem Ministerium Hinweise insbesondere zu den Aspekten des erheblichen Landesinteresses und zu Fragen der Führung des Verwendungsnachweises gegeben werden. Dem Ministerium wurde angeboten, den Fortgang des Entwicklungsprozesses weiter zu begleiten.

Das Ministerium unterrichtete den Rechnungshof mit Schreiben vom 25. August 2010 nach § 102 LHO über den Entwurf der Fördergrundsätze für ein „Arbeitsmarktbudget“ und ein „Ausbildungsbudget“. Nach erfolgter Ressortabstimmung hat der Rechnungshof auf Grundlage des überarbeiteten Entwurfs der Fördergrundsätze und des erzielten Konsenses hinsichtlich der einschlägigen Regelungen über den Verwendungsnachweis keine Einwendungen erhoben.

---

**10      Stellungnahme nach § 102 LHO zu einem Entwurf der Richtlinie zur Förderung der Umsetzung der Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder sowie zur Förderung des beschleunigten und qualitätsvollen Ausbaus von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren (U3-Neuplatzbonus)**

Das Sozialministerium hat am 9. August 2010 mit Vertretern des Hessischen Rechnungshofs und des Hessischen Finanzministeriums die Eckpunkte eines geplanten Förderverfahrens erörtert, mit dem die Träger hessischer Kindertageseinrichtungen bei der Umsetzung der Standards der Mindestverordnung vom 17. Dezember 2008 (GVBl. I Seite 1047) unterstützt werden sollten.

Der Rechnungshof gab in mehreren Erörterungsgesprächen und in seinen Stellungnahmen nach § 102 LHO Anregungen, denen das Sozialministerium weitgehend gefolgt ist. So wurde u. a.

- das Förderverfahren stark vereinfacht,
- das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ausdrücklich in den Richtlinien verankert und
- der Prüfungsumfang der von der Bewilligungsbehörde zu prüfenden Unterlagen sowohl qualitativ als auch quantitativ festgeschrieben.

Nach erfolgter Ressortabstimmung zu dem endgültigen Richtlinienentwurf hat der Rechnungshof keine Einwendungen erhoben.

Darmstadt, den 11. April 2011

Prof. Dr. Eibelshäuser

Freiherr von Gall

Hilpert

Prof. Dr. Schäfer

Wallis

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert





HESSISCHER  
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 17. November 2010

## **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 2009 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

---

Eschollbrücker Straße 27  
64295 Darmstadt

Telefon: (0 61 51) 3 81-0  
Telefax: (0 61 51) 3 81-2 01

poststelle@rechnungshof.hessen.de  
www.rechnungshof-hessen.de

