

DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS



ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2013

Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

18. Wahlperiode

Drucksache 18/7663

Eingegangen am 26. November 2013

Ausgegeben am 27. November 2013

Kommunalbericht 2013

Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

Herausgeber: Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

uepkk@rechnungshof.hessen.de
www.rechnungshof-hessen.de

Satz: Eigensatz

Druck: Ph. Reinheimer GmbH,
Gagernstraße 7- 9, 64283 Darmstadt

Auslieferung: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •

und

Kanzlei des Hessischen Landtags,
Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

Auflage: 1.400

Landtagsdrucksache 18/7663

Vorwort

Mit dem Fünfundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen werden Ergebnisse aus neun Prüfungen vorgestellt. In diese Prüfungen waren insgesamt 129 Kommunen einbezogen. Dabei wurden das kommunale Verwaltungshandeln in ausgewählten Bereichen untersucht und auf Basis von vergleichenden Analysen Erfolgsmodelle, aber auch Problemfelder aufgezeigt. Ziel war es, Handlungsempfehlungen für die Praxis zu entwickeln und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsprozesse zu erhöhen, um damit die kommunale Handlungsfreiheit zurückzugewinnen.

In drei Haushaltsstrukturprüfungen waren insgesamt 79 kommunale Körperschaften, davon 76 Städte und Gemeinden sowie drei Landkreise einbezogen. Im Fokus stand dabei – vor dem Hintergrund der weiter gestiegenen kommunalen Schulden – die Beurteilung der Haushaltslage auf Basis der Einnahmen und Ausgaben. Verbesserungspotenziale wurden insbesondere hinsichtlich der Kostendeckung einzelner Gebührenhaushalte, der Höhe der Realsteuerhebesätze sowie der von den Kommunen gesetzten Standards bei den Pflichtaufgaben und den freiwilligen Leistungen identifiziert. Allerdings war die Haushaltslage der geprüften Kommunen aufgrund der vielen fehlenden Jahresabschlüsse seit 2009 immer noch nicht abschließend zu bewerten. Die Überörtliche Prüfung macht darauf aufmerksam, wie wichtig die Jahresabschlüsse für die politische und die verwaltungsinterne Steuerung sind. Sie fordert, die aufgelaufenen Rückstände bei Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse der Gemeinden rasch zu beseitigen. Dies schafft die Grundlage, mit einer eigenen Analyse der Haushaltslage weitere Konsolidierungspotenziale zu identifizieren und zu erschließen.

Zudem untersuchte die Überörtliche Prüfung in sechs Fachprüfungen ausgewählte Themenbereiche in insgesamt 50 Kommunen. In der Prüfung „Asyl“ wurden die wirtschaftlichen Vorteile einer Unterbringung von Familien in Wohnungen gegenüber der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nachgewiesen. Im Lichte der Doppikeinführung wurden Optimierungspotenziale für die Prüfungsorganisation der „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ aufgezeigt. Die Prüfung „Kredite und Geldanlagen“ stellte Verbesserungsmöglichkeiten für die Prozesse im Bereich Liquiditätsmanagement fest und verdeutlichte den Kommunen ihre Zinsänderungs- und Wechselkursrisiken. Weiterhin wurden Aussagen zur Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung auch in den Bereichen „Kommunale Grünflächen“, „Denkmalschutz“ und „Wasserversorgung“ getroffen.

Die Feststellungen der Überörtlichen Prüfung richten sich nicht nur an die geprüften Kommunen. Sie können aber auch von allen Kommunen genutzt werden, um ihr Verwaltungshandeln zu optimieren.

Mein Dank gilt den geprüften Körperschaften, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“. Alle Beteiligten haben ein hohes Engagement gezeigt und maßgeblich zum Gelingen der Prüfungen und dieses Berichts beigetragen.

Darmstadt, im November 2013



Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Redaktionelle Hinweise	VII
LEITSÄTZE	1
1. Leitsätze	3
1.1 „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – 159. Vergleichende Prüfung	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – 160. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – 161. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Asyl 2012“ – 162. Vergleichende Prüfung	9
1.5 „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ – 163. Vergleichende Prüfung	11
1.6 „Kommunale Grünflächen“ – 164. Vergleichende Prüfung	13
1.7 „Kredite und Geldanlagen“ – 165. Vergleichende Prüfung	15
1.8 „Denkmalschutz“ – 167. Vergleichende Prüfung	17
1.9 „Wasserversorgung in Wiesbaden“ – 173. Prüfung	19
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	21
2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2012	22
2.1 Entwicklung der Schulden	22
2.2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	24
2.3 Haushaltsstabilisierung und Schuldenabbau	32
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	35
3. „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – 159. Vergleichende Prüfung	36
3.1 Vorbemerkung	36
3.2 Leitsätze	38
3.3 Haushaltslage	38
3.4 Schulden im Kernhaushalt	44
3.5 Wirtschaftliche Betätigung	46
3.6 Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung	52
3.7 Internes Kontrollsystem	53
3.8 Schulträgeraufgaben	56
3.9 Ausblick	62
4. „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – 160. Vergleichende Prüfung	64
4.1 Vorbemerkung	64
4.2 Leitsätze	66
4.3 Haushaltswirtschaft	66

4.4	Haushaltslage.....	69
4.5	Schulden	71
4.6	Steuereinnahmekraft und Aufwendungen für die Innere Verwaltung	73
4.7	Interkommunale Zusammenarbeit	77
4.8	Kindertageseinrichtungen sowie Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	79
4.9	Ausblick	80
5.	„Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – 161. Vergleichende Prüfung.....	82
5.1	Vorbemerkung.....	82
5.2	Leitsätze	84
5.3	Haushaltslage.....	85
5.4	Ausgewählte Feststellungen zur Vermögenslage	96
5.5	Zeitliche und inhaltliche Rechtmäßigkeit der Abschlüsse	100
5.6	Outputorientiertes Steuerungssystem.....	101
5.7	Internes Kontrollsystem.....	104
5.8	Innere Verwaltung	105
5.9	Freiwillige Leistungen.....	107
5.10	Ausblick	109
	FACHPRÜFUNGEN	111
6.	„Asyl 2012“ – 162. Vergleichende Prüfung.....	112
6.1	Vorbemerkung.....	112
6.2	Leitsätze	114
6.3	Überblick	115
6.4	Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	118
6.5	Struktur der Leistungsempfänger	119
6.6	Einnahmen und Ausgaben im Bereich Asyl.....	121
6.7	Organisation und Personalausstattung im Asylverfahren	123
6.8	Leistungen für Leben.....	125
6.9	Erstausstattung für Wohnung.....	126
6.10	Leistungen für Unterkunft.....	127
6.11	Leistungen bei Krankheit.....	131
6.12	Arbeit von Leistungsempfängern	135
6.13	Erstattung der Kosten für die Aufnahme und Unterbringung durch das Land Hessen	137
6.14	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.....	138
6.15	Vermeidung von dolosen Handlungen	140
6.16	Ausblick	141
7.	„Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ – 163. Vergleichende Prüfung.....	142
7.1	Vorbemerkung.....	142
7.2	Leitsätze	144
7.3	Organisationsstruktur der Rechnungsprüfungsämter	145

7.4	Wahrgenommene Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter	148
7.5	Ablauforganisation bei den Jahresabschlussprüfungen	161
7.6	Dolose Handlungen	168
7.7	Umgang der Körperschaften mit Feststellungen	169
7.8	Ausblick	170
8.	„Kommunale Grünflächen“ – 164. Vergleichende Prüfung	172
8.1	Vorbemerkung	172
8.2	Leitsätze	174
8.3	Struktur der Grünflächenpflege	175
8.4	Rahmenbedingungen der Grünflächenpflege	176
8.5	Ergebnisgrößen	187
8.6	Stellgrößen	194
8.7	Ausblick	201
9.	„Kredite und Geldanlagen“ – 165. Vergleichende Prüfung.....	202
9.1	Vorbemerkung	202
9.2	Leitsätze	204
9.3	Ergebnisverbesserungspotenziale	204
9.4	Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften.....	205
9.5	Risikoklassifizierung	206
9.6	Kommunale Finanzlage	206
9.7	Finanzmanagement und Organisation	215
9.8	Personalausstattung.....	222
9.9	Risikomessung und Risikosteuerung	223
9.10	Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten.....	226
9.11	Berichterstattung.....	228
9.12	Ausblick	228
10.	„Denkmalschutz“ – 167. Vergleichende Prüfung	230
10.1	Vorbemerkung	230
10.2	Leitsätze	232
10.3	Aufgaben, Funktion und Organisation des Denkmalschutzes	232
10.4	Organisation und Aufgabenwahrnehmung der UDSB.....	236
10.5	Denkmaltopografie	240
10.6	Genehmigungs- und Zustimmungsverfahren	241
10.7	Spannungsfelder.....	242
10.8	Denkmalschutz und demografische Entwicklung	245
10.9	Ausblick	247
11.	„Wasserversorgung in Wiesbaden“ – 173. Prüfung	248
11.1	Vorbemerkung	248
11.2	Leitsätze	250
11.3	Überblick.....	250
11.4	Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung	251

11.5	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.....	254
11.6	Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung.....	260
11.7	Kostensenkungspotenziale unter Berücksichtigung der Anforderungen der LKB	263
11.8	Ausblick.....	267
ANLAGEN		269
12.	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	270
13.	Prüfprogramm	271
13.1	Beendete Prüfungen	271
13.2	Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen	276
13.3	Laufende Prüfungen.....	277
14.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	278
15.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	280

Redaktionelle Hinweise

Grundsätzlich werden für die herangezogenen Rechtsquellen die jeweils aktuellen Fassungen in den Fußnoten dargestellt. In Einzelfällen werden die im jeweiligen Prüfungszeitraum oder zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gültigen Vorschriften (mit dem Zusatz „a.F.“ für alte Fassung) angegeben.

Im Prüfungszeitraum wurden die Hessische Gemeindeordnung und die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) grundlegend novelliert. Maßgeblich waren:

- Hessische Gemeindeordnung (HGO₂₀₀₅) vom 7. Mai 2005, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119, sowie die seit 1. Januar 2012 gültige Fassung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO₂₀₁₁) mit den Änderungen zuletzt durch das Gesetz vom 27. Mai 2013, GVBl., Seite 218,
- Vorschriften der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO-Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235, sowie die seit 1. Januar 2012 gültige Fassung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 840.

Im Allgemeinen wurde für die Darstellung der Tabellen und Zahlen das Tabellenkalkulationsprogramm MS-Excel verwendet. Der Übersichtlichkeit halber sind abweichend von der Darstellung in Schlussberichten auf der örtlichen Ebene die Beträge im zusammenfassenden Bericht auf Basis von Tausend, Millionen oder Milliarden angegeben. Hieraus können Rundungsabweichungen resultieren. Im Weiteren sind die Beträge ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Wurde zur besseren Lesbarkeit darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Bürgermeisterinnen und Bürgermeister), ist mit dem männlichen Begriff die weibliche und die männliche Person gemeint.

LEITSÄTZE

1. Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – 159. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 36.

Die drei untersuchten Landkreise wiesen in den Jahren 2009 bis 2011 ausnahmslos konsolidierungsbedürftige Haushalte auf. Seite 38

Das bilanzielle Eigenkapital der Landkreise wird mittelfristig aufgezehrt sein. Die damit eintretende bilanzielle Überschuldung löst keine insolvenzrechtlichen Konsequenzen aus. Die Landkreise verzehrten jedoch ihre Substanz zugunsten konsumtiver Ausgaben. Seite 40

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg bewertete seine Anteile an den Sparkassen unzulässigerweise neu. Die zudem erfolgswirksam vorgenommene Änderung ausgewählter Beteiligungsbuchwerte (Sparkassenanteile) führte zu einer Eigenkapitalerhöhung von rund 41,5 Millionen Euro. Seite 40

Alle Landkreise waren im Prüfungszeitraum zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten verpflichtet. Neben strukturellen Maßnahmen konnten die Landkreise auch mit Einzelmaßnahmen Einsparungen erzielen. Deren Umfang war jedoch vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Landkreise nicht ausreichend, um einen Haushaltsausgleich in angemessener Zeit zu erreichen. Seite 41

Der Landkreis Kassel klagte gegen die Anweisungsverfügung des Regierungspräsidiums zur Festlegung der Kreisumlage auf den Höchstbetrag und bekam in erster Instanz Recht. In diesem Zusammenhang bildete er Rückstellungen für die Rückzahlung der Kreisumlage in Höhe von 8,6 Millionen Euro. Der Landkreis Kassel entschied sich mit diesem Vorgehen für eine weitere Verschärfung seiner Haushaltslage zum Vorteil der kreisangehörigen Gemeinden. Seite 43

Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte ein strukturiertes Kreditgeschäft mit Kopplung an einen Devisenkurs (Euro / Schweizer Franken) abgeschlossen. Hieraus ergab sich ein direktes, ungedecktes Wechselkursrisiko. Das ungedeckte Wechselkursrisiko dieses Kreditgeschäfts bezifferte sich im August 2012 auf rund 3,5 Millionen Euro. Seite 44

Die Ausgliederungsquote, gemessen am Verhältnis der Betriebsleistung der Aufgabenträger zu den ordentlichen Erträgen der Kernverwaltungen, betrug bei den Landkreisen durchschnittlich rund 51 Prozent. Daran gemessen war das Ausmaß der Beteiligungssteuerung nicht ausreichend. Seite 47

Das Interne Kontrollsystem in der Rechnungslegung und für den Bereich der Jugend- und Sozialhilfe fand in den Landkreisen noch keine hinreichende Berücksichtigung und Anwendung in den Verwaltungsabläufen. Die Landkreise setzten sich somit Risiken aus, die der Aufgabenerfüllung entgegenwirken können. Seite 54

Die Landkreise werten die Umsetzung der Inklusion als Herausforderung, die zusätzlich mit hohen Kosten verbunden sein wird. Gleichzeitig bestanden Unsicherheiten bei den Landkreisen aufgrund noch ausstehender Konkretisierungen durch das Land über die Ausgestaltung der durch die inklusive Beschulung notwendigen Maßnahmen. Seite 61

1.2 „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – 160. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 64.

In 36 der 37 geprüften Gemeinden bestanden Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse. Damit fehlten notwendige Grundlagen für die strategische Steuerung, so dass bei politischen Entscheidungen auf unvollständige Daten zurückgegriffen werden musste. Seite 66 ff.

Fünf Gemeinden erhielten für Jahre vor 2009 mit kameraler Haushaltswirtschaft Mittel aus dem Landesausgleichstock, die sie seit 2009 wegen fehlender Jahresabschlüsse nicht beantragen konnten. Die fehlenden Jahresabschlüsse nehmen somit unmittelbar Einfluss auf die Finanzlage dieser Gemeinden. Seite 68

Bei 35 der 37 Gemeinden war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum kritisch oder konsolidierungsbedürftig. Keine der 37 Gemeinden hatte einen stabilen Haushalt. Seite 69

Die Schuldenbelastung der geprüften Gemeinden stieg im Prüfungszeitraum von 143 Millionen Euro um 91 Millionen Euro auf 234 Millionen Euro deutlich an. Die Darlehen im nicht investiven Bereich, namentlich die Kassenkredite, hatten sich von 27 Millionen Euro um 40 Millionen Euro auf 67 Millionen Euro mehr als verdoppelt. Seite 73

16 der 37 Gemeinden stellten einen Antrag auf Aufnahme unter den Kommunalen Schutzschirm. Die Entschuldungshilfe für diese Gemeinden beträgt 38 Millionen Euro. Die Gemeinde Ringgau erhielt aufgrund falsch gemeldeter Kassenkredite die geringste Entschuldungshilfe. Seite 71

Ergebnisverbesserungspotenziale bestanden bei den Hebesätzen der Realsteuern. Die kleinen Gemeinden wiesen durchweg relativ geringe Hebesätze bei der Grundsteuer B (Median 280 Prozent) und der Gewerbesteuer (Median 310 Prozent) auf. Seite 73

Die Größe der Gemeinde hat grundsätzlich Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Inneren Verwaltung. Die Innere Verwaltung kleinerer Gemeinden ist aufgrund von größenunabhängigen Grundbedarfen je Einwohner personalintensiver und damit kostengünstiger als in größeren Gemeinden. Seite 74

16 Gemeinden versuchten Größennachteile auszugleichen, indem sie interkommunal zusammenarbeiten. Bei der kleinsten Gemeinde Hessens, Hesseneck, reichte selbst eine ausgeprägte Interkommunale Zusammenarbeit für einen ausgeglichenen Haushalt nicht aus. Hesseneck verfolgte deswegen das Ziel, sich mit Nachbargemeinden zu einer Verwaltungseinheit zusammenzuschließen. Die Überörtliche Prüfung regt an, derartige Zusammenschlüsse zu erleichtern und die bestehenden Anreizsysteme für freiwillige Zusammenschlüsse zu konkretisieren. Seite 77

Das Angebot der kleinen Gemeinden bei der Betreuung der U3-Kinder überstieg in 29 Gemeinden, insbesondere durch altersübergreifende Gruppen, die Nachfrage. Altersübergreifende Gruppen haben eine geringere Gruppengröße und belasten die Träger mit höheren Personalkosten je Kind. Seite 79

1.3 „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – 161. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 82.

Die untersuchten Städte und Gemeinden stellten seit der Umstellung auf die Doppik noch keinen einzigen Jahresabschluss fristgerecht auf. Damit fehlten ihnen insbesondere belastbare Ist-Werte in der Ergebnisrechnung zur sachgerechten Steuerung ihrer Haushalte. Seit der jeweiligen Umstellung auf die Doppik waren von den 39 geprüften Kommunen 128 Jahresabschlüsse aufzustellen; davon lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nur 9 vor. Lediglich Brechen, Burghaun und Lohra hatten bereits zweite beziehungsweise dritte Jahresabschlüsse aufgestellt.

Seiten 86, 101

Für den gesamten Prüfungszeitraum 2007 bis 2011 war die Haushaltslage bei 13 Städten und Gemeinden als kritisch und bei 26 als konsolidierungsbedürftig zu bewerten. Abschließende Aussagen zur Haushaltslage 2011 konnten bei 38 Städten und Gemeinden aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht getroffen werden. Im Jahr 2007 hatten noch 19 Städte und Gemeinden eine stabile Haushaltslage.

Seite 86, 88

Bei 30 Kommunen sanken die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel um insgesamt 17 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro. Lediglich bei 9 der 39 Städte und Gemeinden nahmen die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Prüfungszeitraum zu.

Seite 89

Rund drei Viertel der Gebührenhaushalte waren nicht kostendeckend kalkuliert. Die Städte und Gemeinden verzichteten so auf Einnahmen in Höhe von 10,1 Millionen Euro. Die größte Kostenunterdeckung ergab sich in der Abwasserentsorgung mit 5,4 Millionen Euro und verteilte sich auf 26 Städte und Gemeinden.

Seite 91

Die kommunalen Schulden (einschließlich der anteiligen Schulden kommunaler Unternehmen) stiegen seit dem Jahr 2007 um 36 Prozent von 277 Millionen Euro auf 379 Millionen Euro im Jahr 2011. Die Schulden aus Kassenkrediten verdreifachten sich in diesem Zeitraum auf 46 Millionen Euro. Das am Ende des Prüfungszeitraums niedrige Zinsniveau von knapp 2 Prozent für Kassenkredite birgt die Gefahr, dass bei einem Anstieg der Zinssätze die Haushalte mit höheren Zinsaufwendungen belastet werden.

Seite 92 ff.

Für Abschreibungen ihrer Gebäude wählten 17 der 23 Städte und Gemeinden mit aufgestellter Eröffnungsbilanz Nutzungsdauern von über 50 bis zu 80 Jahren. Zu lange Nutzungsdauern, die nicht mit den wirtschaftlichen Nutzungsdauern der Gebäude übereinstimmen, führen zu einem zu hohen Ausweis des Anlagevermögens und zu niedrigen Abschreibungen. Aufgrund dieser verzerrten Vermögens- und Ertragslage können fehlerhafte Investitionsentscheidungen getroffen werden.

Seite 96

In den Eröffnungsbilanzen von 23 Städten und Gemeinden waren die Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage insgesamt um 61 Millionen Euro zu niedrig bilanziert. Die aufwandswirksame Zahlung der Kreis- und Schulumlage muss folglich aus dem laufenden Haushalt des Folgejahrs finanziert werden. Lediglich 4 Städte und Gemeinden hatten diese Rückstellungen in Höhe des vollen Betrags gebildet.

Seite 98

Die geprüften Städte und Gemeinden konzentrierten sich bei der Umstellung auf die Doppik auf die Einführung der hierzu notwendigen Software und technische Änderung des Buchungsstils. Keine Stadt oder Gemeinde hatte ein strategisches Zielsystem mit Verbindung zum Produkthaushalt. In vier Gemeinden waren im Haushalt Ziele und Kennzahlen dargestellt, wobei bei keiner Gemeinde das Zielausmaß haushalterisch bestimmt und mit den Budgets verbunden war.

Seite 101 ff.

- Seite 103 **Die Verzögerungen bei der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystems (NKRS) in den Städten und Gemeinden waren vor allem auch auf fehlende Kapazitäten – in personeller und fachlicher Hinsicht – zurückzuführen. Die Städte und Gemeinden zeigten Qualifizierungsbedarfe auf.**
- Seite 104 ff. **Mit Einführung der Doppik gehen veränderte Anforderungen an das Interne Kontrollsystem (IKS) einher. Anpassungen der Dienstanweisungen an die Aufgaben und Abläufe einer doppelten Buchführung nahmen die Städte und Gemeinden weitgehend nicht vor. Abgesehen von grundsätzlichen Funktionentrennungen (Vieraugenprinzip) waren kaum effiziente interne Kontrollmechanismen (wie die Abstimmung von Verrechnungskonten) für ein wirksames Internes Kontrollsystem eingerichtet.**
- Seite 106 **Der Personaleinsatz für die Aufgaben der Inneren Verwaltung unterschied sich erheblich zwischen den Städten und Gemeinden. Im Jahr 2011 ergab sich für den Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung in Söhrewald ein Wert von 570 Einwohnern je Vollzeitäquivalent und in Waldbrunn (Westerwald) ein Wert von 1.861. Bei gleichem Personaleinsatz für die Aufgabenwahrnehmung in der Inneren Verwaltung ließe sich ein Einsparpotenzial von 2,3 Millionen Euro realisieren.**
- Seite 106 ff. **Elf Städte und Gemeinden nutzten die Interkommunale Zusammenarbeit, um die Innere Verwaltung leistungsfähiger zu gestalten. Beispielsweise waren Münzenberg und Reichelsheim (Wetterau) Mitglieder im Zweckverband Gemeinschaftskasse Wetterau. Dieser erledigte alle Kassengeschäfte, die Personalabrechnungen sowie die Führung der Anlagenbuchhaltung. Das Beispiel zeigt, dass Interkommunale Zusammenarbeit die Qualität der Aufgabenwahrnehmung steigern kann.**
- Seite 107ff. **Die Städte und Gemeinden gaben im Jahr 2011 für freiwillige Leistungen in den Produktbereichen Sport und Kultur 10,8 Millionen Euro aus. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zu beurteilen, ob mit Blick auf die jeweilige Haushaltslage die Standards der angebotenen freiwilligen Leistungen gesenkt werden können. Alle Städte und Gemeinden haben zu hinterfragen, ob sie sich eine Förderung unter Berücksichtigung von Schuldenstand und Haushaltslage noch leisten können.**

1.4 „Asyl 2012“ – 162. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 112.

Im Prüfungszeitraum stieg in Hessen die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) von 8.453 Personen im Jahr 2008 auf 8.791 Personen im Jahr 2011. Die steigenden Fallzahlen führten zu absolut höheren Ausgaben der Landkreise bei gleichzeitig sinkenden Fallkosten je Leistungsempfänger. Insgesamt wurden die bestehenden Kapazitäten effizienter genutzt.

Seiten 120, 123

Die Höhe der Grundleistungen ist im AsylbLG, einem Bundesgesetz, geregelt und kann nicht von den Landkreisen beeinflusst werden. Alle Landkreise gewährten Geldleistungen, weil diese weniger Verwaltungsaufwand verursachen als Sachleistungen. Zusätzlich stellten alle Landkreise Wertgutscheine an Leistungsempfänger aus. Dabei verfügte kein Landkreis über die erforderliche Zustimmung des Regierungspräsidiums. Dem Ordnungsgeber wird empfohlen, die Zustimmungspflicht zu überarbeiten und der Praxis anzupassen. Den Körperschaften sollte die Möglichkeit gewährt werden, eigenverantwortlich über die Ausstellung von Wertgutscheinen zu entscheiden.

Seite 125

Für Familien war die Unterbringung in Wohnungen günstiger als in Gemeinschaftsunterkünften. Die anteilige Wohnungsmiete je Person war bei Mehrpersonenhaushalten geringer als die Kosten, die bei Gemeinschaftsunterkünften je Person anfielen. In vier von fünf Landkreisen war dies bereits im ersten Jahr sogar unter Berücksichtigung der Kosten für die Erstausrüstung von Wohnungen der Fall.

Seite 130

Da die Unterbringung von Familien in Wohnungen günstiger war, sollten nur Einzelpersonen in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Zahl der vorgehaltenen Unterkunftsplätze am Anteil der Einzelpersonen an den zugewiesenen Leistungsempfängern zu orientieren. Auf der Basis der letzten Jahre wird ein Orientierungswert von 50 Prozent als Obergrenze empfohlen, das heißt, es sollten Unterkunftsplätze in Höhe der Hälfte der zugewiesenen Leistungsempfänger vorgehalten werden. Die Landkreise Main-Taunus, Rheingau-Taunus und Vogelsberg hielten gemessen an diesem Orientierungswert zu viele Unterkunftsplätze in Gemeinschaftsunterkünften vor.

Seite 131

Bei dem Bezug einer Wohnung können Leistungen für die Erstausrüstung beantragt werden. Keiner der Landkreise verfolgte systematisch die Höhe und Art der gewährten Erstausrüstungen oder setzte einen maximalen Ausstattungsbeitrag je Haushalt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt aus Wirtschaftlichkeitsgründen und zur Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes die Vorgabe eines maximalen Ausstattungsbeitrags und den Aufbau eines internen Controllings über Höhe und Art der gewährten Erstausrüstungen.

Seite 126

Es gab keinen Mustervertrag für die Anmietung von Gemeinschaftsunterkünften in Hessen. Die Landkreise können die Kosten für die Unterbringung der Leistungsempfänger in Gemeinschaftsunterkünften durch vertragliche Regelungen mit den Vermietern steuern. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Aufgabenträgern (Landkreisen und kreisfreien Städten) die Erstellung eines Mustervertrags, damit vorteilhafte Bedingungen genutzt werden können. Weiterhin empfiehlt sie die Anmietung über Tagespauschalen, die auch Nebenkosten mit einschließen, sowie den Abschluss von Verträgen mit kurzen Kündigungsfristen (drei Monate). Somit können die Aufgabenträger flexibel auf Änderungen der Leistungsempfängerzahlen reagieren.

Seite 129

Die Prüfung der medizinischen Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung nach dem AsylbLG wurde – außer beim Landkreis Gießen – von dem jeweiligen Gesundheitsamt geleistet. Beim Landkreis Gießen fand die Ex ante-Prüfung der

Seite 132

medizinischen Notwendigkeit nur bei zahnärztlichen Behandlungen statt. Vier Landkreise (Main-Taunus, Rheingau-Taunus, Vogelsberg und Werra-Meißner) prüften die Rechnungen ex post und erzielten eine Rechnungskorrektur von durchschnittlich 4,8 Prozent. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt auch die Ex post-Kontrolle der Rechnungen durch internes Personal oder einen externen Dienstleister, da dadurch fehlerhafte Rechnungen korrigiert werden.

Seite 140

Die Verwaltungspauschale nach § 264 SGB V, die die Landkreise den gesetzlichen Krankenkassen für die Abwicklung der Kosten für die Krankenhilfe von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bezahlten, war mit 5 Prozent zu hoch. Im Vergleich hierzu zahlten die Landkreise, die externe Dienstleister mit der vergleichbaren Aufgabe der Rechnungsprüfung für die Krankenhilfe bei Grundleistungsempfängern beauftragten, rund die Hälfte der Verwaltungspauschale (2,5 Prozent). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, auf eine Senkung der Verwaltungspauschale hinzuwirken.

Seite 135 f.

Nach zwölf Monaten Aufenthalt haben Leistungsempfänger die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Eine Erwerbstätigkeit bedeutet nicht nur für den Asylbewerber, sondern auch für seine Familienangehörigen die Mitgliedschaft in einer Gesetzlichen Krankenversicherung. Darüber hinaus werden Einkommen aus Erwerbstätigkeit bei der Berechnung von Transferleistungen berücksichtigt. Der Main-Taunus-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis sprachen arbeitsberechtigte Leistungsempfänger konsequent auf die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme an. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diese Praxis allen Landkreisen.

Seite 137

Das Land Hessen erstattete den Landkreisen für die Aufnahme und Unterbringung einen monatlichen Pauschalbetrag in Höhe von 448 Euro je Leistungsempfänger (Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis) bzw. 407 Euro (Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis). Die Erstattungsbeträge waren für keinen Landkreis auskömmlich. Der Eigenanteil der Landkreise an den Ausgaben betrug im Jahr 2011 zwischen 19 Prozent (Rheingau-Taunus-Kreis) und 60 Prozent (Main-Taunus-Kreis) mit einem Mittelwert über alle Landkreise von 46 Prozent. Ursächlich für den niedrigen Eigenanteil des Rheingau-Taunus-Kreises im Jahr 2011 waren die vergleichsweise niedrigsten Kosten für Krankenhilfe je Person und geringsten Kosten je Unterkunftsplatz in Gemeinschaftsunterkünften.

Seite 125

Am 18. Juli 2012 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG verfassungswidrig sind. Bereits jetzt ist der Landeserstattungsbetrag an die Kommunen nicht auskömmlich. Die Erhöhung der Grundleistungen wird – ohne eine gleichzeitige Erhöhung des Erstattungsbetrags – die kommunalen Haushalte zusätzlich belasten.

1.5 „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ – 163. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 142.

Die Rechnungsprüfungsämter konnten bis auf zwei Ausnahmen Erfahrungen bei der Prüfung von Eröffnungsbilanzen nachweisen. Jahresabschlüsse waren bei vier, Gesamtabchlüsse nur bei einer Körperschaft bislang geprüft. Seite 152

Zehn Rechnungsprüfungsämter verfolgten im Rahmen ihrer Abschlussprüfungen einen risikoorientierten Prüfungsansatz. Defizite bestanden in der Festlegung einer Prüfungsstrategie und der Dokumentation der Prüfungsdurchführung. Es zeigte sich, dass in der Tendenz diejenigen Rechnungsprüfungsämter, die einen risikoorientierten Prüfungsansatz konsequent verfolgten, geringere Prüfungsrückstände aufwiesen und ihre Jahresabschlussprüfungen zeitnäher durchführten. Seite 164

Die laufenden Prüfungen der Kassenvorgänge und Belege sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung als vorgezogener Bestandteil der Jahresabschlussprüfung fest in der Aufgabenwahrnehmung der Rechnungsprüfungsämter integriert werden. Dies bedingt eine durchgängige Dokumentation - „Roter Faden“ des Prüfungsvorgehens. Diese Verzahnung der unterjährigen Prüfungsfeststellungen mit den Prüfungshandlungen im Rahmen der Abschlussprüfung sollte durch geeignete Dokumentationsregelungen bestimmt werden. Danach sollte ein einheitliches und systematisiertes Vorgehen sicherstellen, dass abschlussrelevante Prüfungsergebnisse vollständig erfasst werden. Seite 154

Basierend auf den Ergebnissen der laufenden Prüfungen – vervollständigt durch die unterjährig gewonnenen Erkenntnisse aus anderen/ eigenständigen Prüfungen – könnten bestimmte Prüfungen des Jahresabschlusses auf eine Stichtagsbetrachtung im Sinne einer ordnungsgemäßen Ableitung aus den Büchern (Vollständigkeit, Richtigkeit) reduziert, Prüfungsaussagen sicherer getroffen und Prüfungszeiten verkürzt werden.

Die Aufgabenwahrnehmung der Pflichtaufgaben war heterogen. Während die Stadt Frankfurt am Main und der LWV ihren Pflichtaufgaben vollumfänglich nachkamen, wurden in Offenbach am Main, Rüsselsheim und Wetzlar die in der Zuständigkeitsbeschreibung zugewiesenen Aufgaben (gesetzliche und übertragene Aufgaben) nicht vollständig wahrgenommen. Seite 156

Die Qualitätssicherungsmaßnahmen waren in den Rechnungsprüfungsämtern unterschiedlich ausgeprägt. Lediglich in Frankfurt am Main waren hinreichende Vorgaben zur Qualitätssicherung vorhanden und alle Anforderungen erfüllt. Demgegenüber fehlten in Wetzlar Vorgaben zu fast allen Qualitätssicherungsmaßnahmen. Seite 166

Die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen enthielten neben den Prüfungsergebnissen auch umfassende Ausführungen zum Prüfungsvorgehen. Infolge des Umfangs der Berichte geriet der eigentliche Zweck der Berichterstattung, nämlich Darstellungen wesentlicher und für die Überwachung bedeutsamer Prüfungsfeststellungen zu vermitteln, eher in den Hintergrund. Die Überörtliche Prüfung regt an, detailliertere Ausführungen zu Prüfungen und Ergebnissen in Anlagen zu den Schlussberichten aufzunehmen, um sich im Hauptteil der Berichte auf die wesentlichen Feststellungen zu beschränken. Seite 167

Zehn Rechnungsprüfungsämter hatten die gesetzlichen Anforderungen des § 131 Absatz 1 Nr. 4 HGO zur Prüfung der automatisierten Verfahren im Finanzwesen nicht vollumfänglich erfüllt. In der Praxis kann eine stärkere Zusammenarbeit der Körperschaften mit den Rechnungsprüfungsämtern hinsichtlich der Auswahl und Anwendung von finanzrelevanten Verfahren bereits im Vorfeld der Seite 156

Einführung von IT-Verfahren sinnvoll sein. Weiterhin könnte es zielführend sein, die IT-Kompetenz zu bündeln und mittels Interkommunaler Zusammenarbeit allen Kommunen zunutze zu machen.

Seite 148

Der festgestellte Umfang an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wurde seitens der Überörtlichen Prüfung als zu gering beurteilt. In mehreren Fällen fanden Schulungen erst deutlich nach Erkennen des jeweiligen Bedarfs statt.

Seite 145

Die Mehrzahl der Rechnungsprüfungsämter (elf) war organisatorisch Teilbereich eines Dezernats. Zwei Rechnungsprüfungsämter wurden als organisatorisch eigenständige Bereiche geführt. Zur Darstellung und der Hervorhebung der gesetzlich normierten Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter sollten diese als visuell unabhängige Organisationseinheiten – beispielsweise als Stabsstellen – etabliert werden. Über die gesetzlichen Anforderungen hinaus erachtet es die Überörtliche Prüfung als sachgerecht, zur Stärkung der Unabhängigkeit eine Verbeamtung der Leiter der Rechnungsprüfungsämter anzustreben.

Seite 170

Angesichts nicht konkret vorhandener gesetzlicher Regelungen zur Stärkung der Stellung der Rechnungsprüfungsämter ist in Anlehnung an § 130 Absatz 2 HGO die Gewährleistung einer direkten Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und Finanzausschuss – beispielsweise durch ein geregeltes Rede-recht des Leiters des Rechnungsprüfungsamts – zielführend und sachgerecht.

1.6 „Kommunale Grünflächen“ – 164. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 172.

Pflege und Unterhaltung kommunaler Grünflächen sind Aufgaben, die sich sowohl aus gesetzlichen Grundlagen als auch aus politischen Vorgaben ergeben. Die gesetzlichen Vorgaben formulieren keine konkreten Ansprüche an Größe, Qualität und Ausstattung von Grünflächen; diese Ansprüche sind durch die Kommunen festzulegen und zu erfüllen.

Seite 197

Die dokumentierte Grünflächenpflegeplanung ist eine wichtige Voraussetzung für transparentes, nachhaltiges sowie personenunabhängiges Verwaltungshandeln. In Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Offenbach am Main befand sich die Pflegeplanung im Aufbau. Dagegen fehlte sie in Fulda und Hanau. Allein Marburg hatte eine integrierte Vorgehensweise, die die qualitativen Aspekte und Anforderungen an die einzelnen Grünflächen verknüpft sowie Pflegeklassen und Pflegeintensitäten mit den anfallenden Pflegekosten definiert. Diese systematisierte Handlungsweise auf Basis eines Datenbanksystems (Grünflächeninformationssystem - GRIS) wird als „Integrierte Grünflächenpflegeplanung“ bezeichnet und als Vorbild für alle Städte empfohlen.

Seite 195 f.

Alein Wetzlar hatte eine Zuordnung aller Grünflächen zu einzelnen Pflegeklassen durch Magistratsbeschluss festgelegt. Diese Vorgehensweise erachtet die Überörtliche Prüfung als sinnvoll. Die Städte sollten letztendlich einen Stadtverordnetenbeschluss herbeiführen, der auf strategischer Ebene Pflegeklassen definiert.

Seite 195

Zielgerichtetes und transparentes Handeln verlangt eine klare Zuordnung der Grünflächen zu Kategorien (Objektarten). Diese Zuordnung war nicht immer nachvollziehbar, so in Frankfurt am Main, Kassel und Rüsselsheim. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist eine klare Zuordnung der Grünflächen zu definierten Objektarten Grundvoraussetzung für eine funktionierende Grünflächenpflegeplanung.

Seite 175, 195

Alle geprüften Städte nahmen ihre Aufgaben im Bereich der Grünflächenpflege in fachlicher Hinsicht sachgerecht wahr. Die Grünflächen hatten einen überwiegend positiven Pflegezustand. Deutliche Abweichungen vom Median (76 Prozent) wiesen die Städte Hanau (86 Prozent) und Kassel (84 Prozent) sowie Darmstadt (61 Prozent) auf. Die deutliche negative Abweichung Darmstadts gegenüber dem Median war aufgrund der speziellen Situation im Untersuchungsjahr 2012 – bei ausgeschriebenen Leistungen zur Grünflächenpflege kam es zu Verzögerungen – erklärbar.

Seite 190 ff.

Baumpflege und -unterhaltung nahmen als Teilbereiche der kommunalen Grünflächenpflege einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein. Rüsselsheim führte keine durchgängige Dokumentation der vorgenommenen Baumkontrollen. Die Städte Fulda und Rüsselsheim hatten keine Dienstanweisungen zur Baumkontrolle. Zur Dokumentation der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung ist es notwendig, Dienstanweisungen zu erlassen, um Organisationsverschulden auszuschließen. Die Systeme zur Baumpflege und -unterhaltung der Städte Kassel, Frankfurt am Main und Darmstadt waren beispielhaft.

Seite 178 ff.

Das Baumkataster dient insbesondere auch der Dokumentation zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an Bäumen. Außer Darmstadt verfügte keine Stadt über ein vollständiges Baumkataster. Vor dem Hintergrund möglicher erheblicher Schadenersatzforderungen aus Unterlassen von Arbeiten zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit an Bäumen sollte neben einer schriftlich niedergelegten grundsätzlichen Regelung der Organisation zur Durchführung in Dienstanweisungen eine rechtssichere Dokumentation aller jeweils notwendigen Verfahrensschritte geführt werden.

Seite 178 f.

Seite 177

Entgegen den Vorgaben von § 12 GemHVO wurden bei Investitionsentscheidungen im Bereich der kommunalen Grünflächen Folgekosten nicht durchgängig berücksichtigt. Unter Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten haben die Städte die geforderten Kalkulationen vorzunehmen.

Seiten 187 ff., 193 f.

Alle geprüften Städte nahmen ihre Aufgaben im Bereich der Grünflächenpflege in fachlicher Hinsicht sachgerecht wahr. Die Grünflächen hatten einen überwiegend positiven Pflegezustand. Deutliche Abweichungen vom Median (76 Prozent) wiesen die Städte Hanau (86 Prozent) und Kassel (84 Prozent) sowie Darmstadt (61 Prozent) auf. Die deutliche negative Abweichung Darmstadts gegenüber dem Median war aufgrund der speziellen Situation im Untersuchungsjahr 2012 – bei ausgeschriebenen Leistungen zur Grünflächenpflege kam es zu Verzögerungen – erklärbar.

Seite 200

In Darmstadt stellte sich bereits das Zusammenführen der wesentlichen Informationen im Bereich der Grünflächenpflege aus fünf Eigenbetrieben sowie dem Sport- und Grünflächenamt als verhältnismäßig aufwändig dar. Infolgedessen war ein abgestimmtes Handeln erheblich erschwert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Bündelung der Aufgaben für den gesamten Bereich der Grünflächenpflege.

Seite 190

Fulda und Marburg hatten eine zielführende Darstellung der Aufwendungen für die Grünflächenpflege in Kostengruppen realisiert, nutzten jedoch bisher die von der Überörtlichen Prüfung als sinnvoll erachteten Controllingkennzahlen, wie beispielsweise die Kennzahl Aufwendungen für Grünflächenpflege in Euro je Quadratmeter – besser Kosten - in der jeweiligen Objektart, nicht. Die Entwicklung von Kennzahlen im Zeitvergleich geben Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf. Ohne die Bildung und Nutzung solcher Kennzahlen auf Grundlage einer konsequent eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung als Analysehilfe sind die Schaffung von Transparenz und die effektive Steuerung und Kontrolle der Grünflächenpflege nicht möglich.

1.7 „Kredite und Geldanlagen“ – 165. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 202.

Die Schulden der zwölf Kommunen stiegen im Prüfungszeitraum insgesamt um rund 53 Prozent an. Hieraus resultierten auch höhere Finanzrisiken. [Seite 207](#)

Keine der geprüften Kommunen war sich ihrer Finanzrisiken vollumfänglich bewusst. Mit Ausnahme des Liquiditätsrisikos verfügten die Kommunen über keine Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente. Die Nichtexistenz der Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente ist gravierender, je größer die Finanzrisiken sind. [Seiten 223, 226](#)

Sieben der zwölf Kommunen planten ihre Liquidität. Der Zeithorizont der Liquiditätsplanungen bewegte sich zwischen einem und zwölf Monaten. Fünf Kommunen verfügten über keine Liquiditätsplanung. [Seite 221](#)

Keine der untersuchten Kommunen setzte sich systematisch mit den Zielen, Mitteln und Wegen des Finanzmanagements auseinander. [Seite 216](#)

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Finanzmärkte und der Entwicklung des Geschäftsumfangs sind im Finanzmanagement die Personalstärke und der Umfang an Schulungen zu gering. [Seite 222](#)

Acht von zehn Kassenkredite aufnehmenden Kommunen holten jeweils nur ein Angebot zu Kassenkrediten ein. Sie verzichteten somit auf Vergleichsangebote, die Voraussetzung dafür sind, möglichst günstige Zinssätze zu erhalten. [Seite 220](#)

Nur eine Kommune hielt im Finanzmanagement das Vieraugenprinzip vollständig ein. Die Änderung von Kreditorenstammdaten war in neun von zwölf Fällen ohne Einhaltung des Vieraugenprinzips möglich. [Seite 217](#)

Im Prüfungszeitraum wurden in zwei der zwölf Kommunen Derivate eingesetzt. Ein in Hessisch Lichtenau eingesetztes Derivat verursachte einen Mehraufwand von insgesamt 1,3 Millionen Euro. [Seite 226](#)

1.8 „Denkmalschutz“ – 167. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 230.

Die Unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) der untersuchten neun Landkreise waren mit dem Schutz und Erhalt von fast 29.000 Einzeldenkmälern und 1.370 Gesamtanlagen betraut. Der Denkmalschutz bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Eigentümer oder Nutzer von denkmalgeschützten Objekten und dem Interesse des Denkmalschutzes, schutzwürdige Kulturdenkmäler zu erhalten. Hierbei sind auch veränderte Eigentümerinteressen infolge von energetischen Gebäudesanierungen oder aufgrund der regionalen demografischen Entwicklung zu berücksichtigen.

Seite 232

Die UDSB erwarteten in großem, aber aufgrund fehlender Daten nicht schätzbarem Umfang den Verfall von denkmalgeschützten Objekten. Soweit Eigentümer diese nicht nutzen beziehungsweise den Erhalt der Objekte nicht finanzieren wollten oder könnten, stellen eine Fördermittelfinanzierung oder Ersatzvornahmen nach Einschätzung der UDSB nur in Einzelfällen die Ultima Ratio dar.

Seit über dreißig Jahren werden Baudenkmäler vom Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) inventarisiert und in Topografien erfasst. Obwohl der Schutz von Baudenkmalern in der Praxis an die Präsenz der Baudenkmäler in Topografien knüpft, konnten nur drei UDSB auf vollständige Topografien für ihren Zuständigkeitsbereich zurückgreifen. In zeitgemäßer digitaler Form liegen sie für keinen Landkreis vollständig vor.

Seite 240 ff.

Die UDSB haben bei jeder beantragten Maßnahme an Baudenkmalern eine Abstimmung mit dem Landesamt für Denkmalpflege vorzunehmen. Allein der Wetteraukreis erprobte mit dem Landesamt für den Bereich der Alltagsdenkmalpflege ein Antizipiertes Einvernehmen, um eine Entbürokratisierung zu erreichen. Die Überörtliche Prüfung erachtet dieses Verfahren als sinnvollen Ansatz zur Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Bereich der Alltagsdenkmalpflege. Sie regt an, dieses Verfahren auch in den anderen UDSB zu implementieren. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen der fachlichen Qualifikationen in der jeweiligen UDSB.

Seite 237

Die Überörtliche Prüfung unterstützt die Auffassung des zuständigen Ministeriums, wonach die Interessen der privaten Eigentümer mit denen des Denkmalschutzes so gut als möglich zu vereinbaren sind. Zusätzlich sollten die Denkmalschutzbehörden weiterhin mit einer angemessenen Öffentlichkeitsarbeit dazu beitragen, Verständnis und Akzeptanz bei den Eigentümern und Nutzern für die Ziele und Maßnahmen des Denkmalschutzes zu entwickeln und damit den Erhalt von Bau- und Bodendenkmälern dauerhaft zu sichern.

Seite 245

1.9 „Wasserversorgung in Wiesbaden“ – 173. Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 248.

Die Versorgung der Landeshauptstadt Wiesbaden mit Trinkwasser wurde zum 1. Januar 2012 von der ESWE Versorgungs AG auf die Landeshauptstadt Wiesbaden, vertreten durch den Eigenbetrieb Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (WLW), rückübertragen. Die Aufgabenerfüllung der Wasserversorgung durch den Eigenbetrieb ist Ausdruck des grundgesetzlich garantierten Rechts der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Seite 252

Die Organisation und der Betrieb der Wasserversorgung durch den Eigenbetrieb WLW waren sachgerecht. Der Zustand des Netzes, die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung dieses Zustands und die Versorgungssicherheit sind gleichfalls sachgerecht. Die Erhebung von Gebühren durch den Eigenbetrieb WLW ist zulässig.

Seite 252, 260

Die von der Landeshauptstadt Wiesbaden im Jahr 2012 kalkulierte durchschnittliche Wassergebühr betrug 2,51 Euro je Kubikmeter unter der Annahme eines Jahresverbrauchs von 150 Kubikmeter. Die Landeskartellbehörde ermittelte hierfür einen missbrauchsfreien Wasserpreis in Höhe von 1,42 Euro je Kubikmeter. Der Eigenbetrieb WLW kann nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung trotz aufgezeigter Optimierungspotenziale und rationeller Betriebsführung diesen Wasserpreis mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht kostendeckend anbieten. Nach Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung besteht ein theoretisches Optimierungspotenzial in Höhe von bis zu 1,52 Millionen Euro. Demgegenüber steht eine Kostensenkungsforderung der Landeskartellbehörde in Höhe von 15,43 Millionen Euro.

Seite 263

Bei alleiniger Berücksichtigung der allenfalls langfristig beeinflussbaren Kosten für den Wasserbezug sowie der im Leistungsentgelt zu berücksichtigenden Konzessionsabgabe und kalkulatorischen Abschreibung bliebe für den WLW ein Budget in Höhe von 0,17 Euro je Kubikmeter bis 0,26 Euro je Kubikmeter zur Finanzierung aller laufenden Kosten der Verwaltung und der Technik. Alleine die Erbringung der laufenden Verwaltungsaufgaben bei vergleichbaren Unternehmen führt zu durchschnittlichen Kosten von 0,29 Euro je Kubikmeter, so dass das verbleibende Budget nicht zur Deckung dieser Kosten ausreichen würde.

Seite 266

Die Untersuchung der Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung zeigte zu erwartende Optimierungspotenziale beim Wasserbezug, im Bereich des Zählerwesens sowie bei den Personalkosten. Ziel muss es sein, die aufgezeigten Kostensenkungspotenziale zu nutzen und eine Absenkung der Wassergebühren zu erreichen.

Seite 265

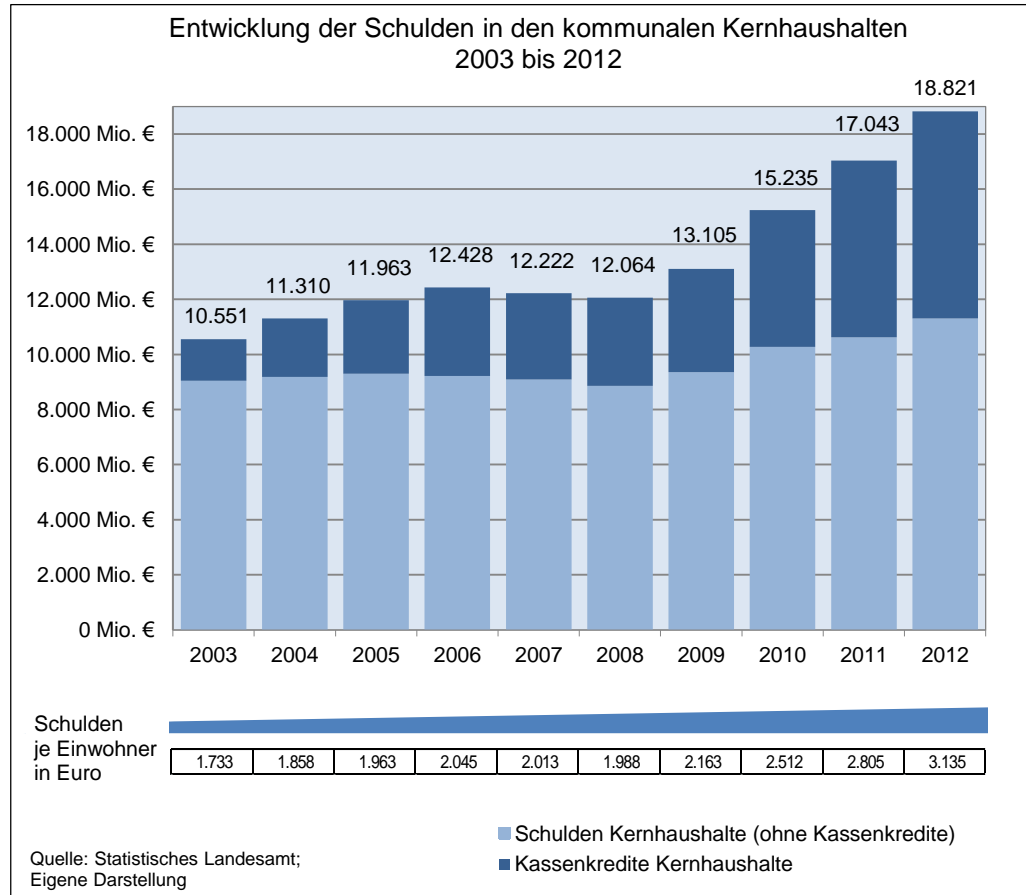
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunal финанzen im Jahr 2012

2.1 Entwicklung der Schulden

Schulden im
kommunalen
Kernhaushalt

Die finanzielle Lage der hessischen Kommunen im Jahr 2012 war durch einen Schuldenstand¹ in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) von 18,8 Milliarden Euro gekennzeichnet. Die Schulden der kommunalen Kernhaushalte der letzten zehn Jahren sind in Ansicht 1 dargestellt.



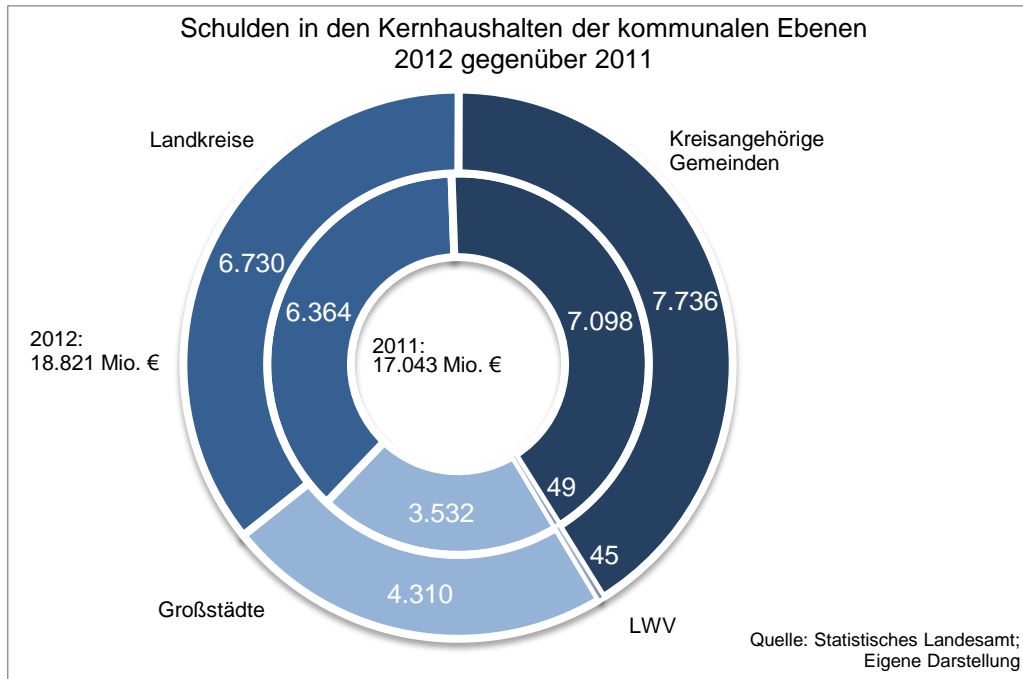
Ansicht 1: Entwicklung der Schulden in den kommunalen Kernhaushalten 2003 bis 2012

Insgesamt sind die Schulden der Kernhaushalte seit dem Jahr 2003 von 10,6 Milliarden Euro auf 18,8 Milliarden Euro im Jahr 2012 angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung um 8,3 Milliarden Euro (78 Prozent). Entsprechend stiegen die Schulden je Einwohner² im gleichen Zeitraum von 1.733 Euro auf 3.135 Euro an. Bemerkenswert ist dabei auch der deutliche Anstieg der Kassenkredite, die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehen sind. Während im Jahr 2003 die Kassenkredite sich auf 1,5 Milliarden Euro beliefen, betrug ihr Bestand zum Jahresende 2012 bereits 7,5 Milliarden Euro. Dies entspricht nahezu einer Verfünffachung der Kassenkredite innerhalb der letzten zehn Jahre. Zum Jahresende 2012 hatten (von 447 Kommunen) nur noch 131 Kommunen keine Kassenkredite in Anspruch genommen (2011: 144 Kommunen, 2010: 173 Kommunen, 2009: 246 Kommunen).

In der Schuldenstruktur der Kernhaushalte zeigen sich Unterschiede zwischen den Großstädten, den Landkreisen, den kreisangehörigen Gemeinden und dem Landeswohlfahrtsverband. Diese werden beispielhaft in Ansicht 2 für das Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr dargestellt.

¹ Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich der Kassenkredite) sind Teil der kommunalen Schulden. Dabei ist festzuhalten, dass die Tilgung der kommunalen Schulden aus dem Konjunkturprogramm des Landes zu 5/6 vom Land, die aus dem Bundesprogramm zu 3/4 vom Bund und zu 1/8 vom Land geleistet werden. Hinzu kommen noch die Schulden der Eigenbetriebe und anteilig die Schulden der Zweckverbände und der Unternehmen in Privatrechtsform, bei denen die Kommunen Alleingesellschafter sind oder eine Mehrheitsbeteiligung haben.

² Hessens Einwohnerzahl belief sich 2012 auf 6.002.979.
Quelle: Statistisches Landesamt, Stichtag zum 30. Juni, basierend auf Zensus 2011



Ansicht 2: Schulden in den Kernhaushalten der kommunalen Ebenen 2012 gegenüber 2011

Ansicht 2 stellt im äußeren Kreis die Verteilung der Schulden im Jahr 2012 und im inneren Kreis die Schuldenverteilung im Jahr 2011 dar. Mit Ausnahme des Landeswohlfahrtsverbands erhöhten alle kommunalen Ebenen ihre Schulden in den Kernhaushalten. Den stärksten Zuwachs mit 22 Prozent (778 Millionen Euro) verzeichneten die Großstädte. Hier wirkten sich insbesondere die höheren Schulden in Frankfurt am Main (Anstieg um 498 Millionen Euro oder 45 Prozent auf 1.615 Millionen Euro) und in Offenbach am Main (Anstieg um 254 Millionen Euro oder 36 Prozent auf 961 Millionen Euro) aus. Als einzige Großstadt reduzierte Wiesbaden die Schulden in den Kernhaushalten gegenüber dem Vorjahr (um 12 Millionen Euro oder 3 Prozent auf 357 Millionen Euro). Bei den Großstädten waren die Schulden je Einwohner in Wiesbaden mit 1.315 Euro (2011: 1.332 Euro) am niedrigsten und in Offenbach am Main mit 8.300 Euro (2011: 5.820 Euro) am höchsten.

Auch bei den Landkreisen fand eine vergleichbare Entwicklung statt. Allein der Landkreis Marburg-Biedenkopf verringerte im Jahr 2012 seine Schulden im Kernhaushalt. Im Mittel aller Landkreise stiegen die Schulden je Einwohner um 92 Euro je Einwohner oder 7 Prozent auf 1.405 Euro je Einwohner (2011: 1.313 Euro je Einwohner). Erneut hatte der Landkreis Fulda Ende 2012 keine Kassenkredite in Anspruch genommen; er wies mit 368 Euro je Einwohner (2011: 325 Euro je Einwohner) die niedrigsten Schulden aller Landkreise auf. Demgegenüber war im Hochtaunuskreis der Schuldenstand aller Landkreise mit 2.958 Euro je Einwohner (2011: 2.825 Euro je Einwohner) am höchsten.

Die Zusammensetzung der Schulden in den Kernhaushalten differenziert nach kommunalen Ebenen zeigt Ansicht 3.

Schulden der Kernhaushalte der kommunalen Ebenen im Jahr 2012				
	Summe	Großstädte	Landkreise	Kreis- angehörige Gemeinden
Schulden Kernhaushalt	11.308 Mio. € ¹⁾	2.657 Mio. €	3.452 Mio. €	5.153 Mio. €
Kassenkredite	7.513 Mio. €	1.652 Mio. €	3.278 Mio. €	2.583 Mio. €
Gesamt	18.821 Mio. €	4.310 Mio. €	6.730 Mio. €	7.736 Mio. €

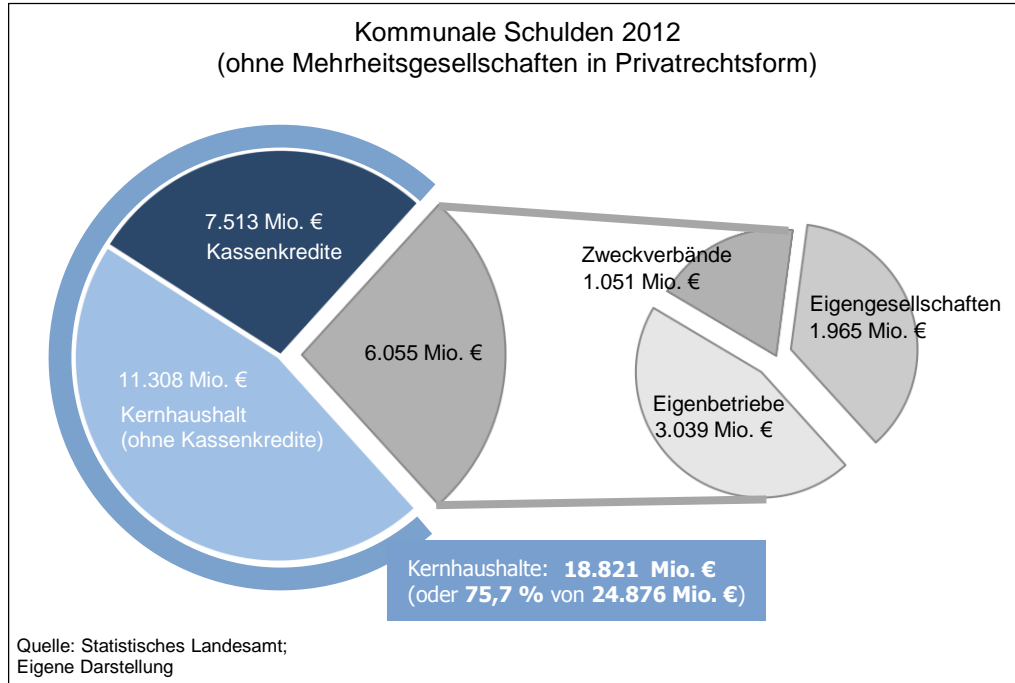
¹⁾ einschließlich Schulden des Landeswohlfahrtsverbands Hessen mit 45 Mio. €
Quelle: Statistisches Landesamt, Eigene Darstellung

Ansicht 3: Schulden der Kernhaushalte der kommunalen Ebenen im Jahr 2012

Zurechenbare
Schulden außerhalb
Kernhaushalt

Der Anteil der Kassenkredite an den Schulden der Kernhaushalte war bei den Landkreisen mit 49 Prozent am größten (Großstädte: 38 Prozent, kreisangehörige Gemeinden: 33 Prozent). Bei elf Landkreisen³ überstiegen die Kassenkredite die Schulden im Kernhaushalt (ohne Kassenkredite).

Das Bild der kommunalen Schulden wird umfassender, wenn neben den Schulden in den Kernhaushalten auch die den Kommunen anteilig zurechenbare Schulden ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften berücksichtigt werden (Ansicht 4).



Ansicht 4: Kommunale Schulden 2012 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)

Zum Jahresende 2012 beliefen sich die Schulden in den kommunalen Eigenbetrieben auf 3.039 Millionen Euro, die anteiligen Schulden der kommunalen Zweckverbände auf 1.051 Millionen Euro (2011: 1.146 Millionen Euro) und die Schulden der Eigengesellschaften⁴ auf 1.965 Millionen Euro (2011: 2.236 Millionen Euro). Danach summierten sich die kommunalen Schulden zum Ende des Jahres 2012 auf eine Höhe von 24.876 Millionen Euro (2011: 23.218 Millionen Euro). Hiervon entfielen 76 Prozent (2011: 74 Prozent) auf die Schulden der Kernhaushalte.⁵

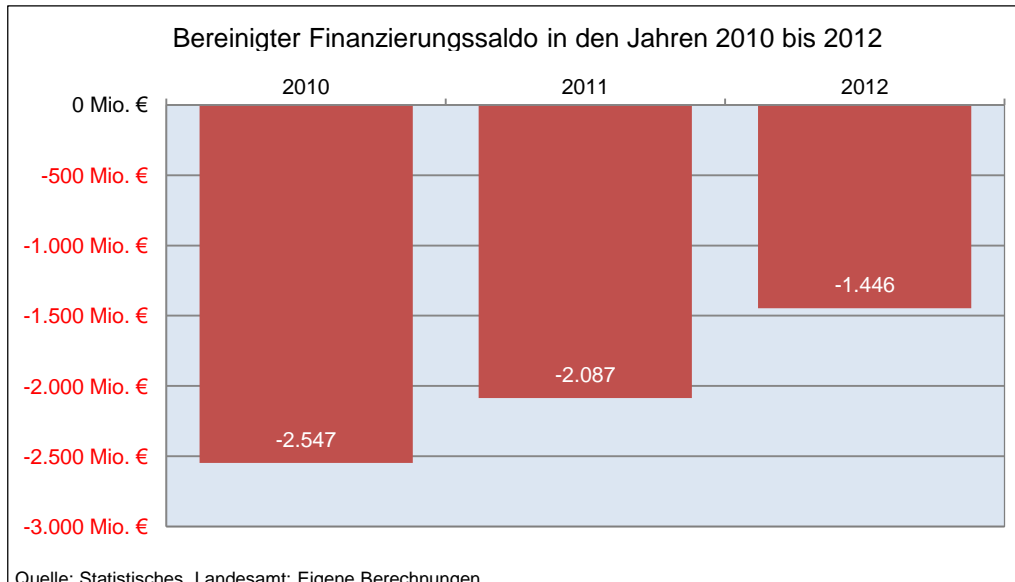
2.2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Ursächlich für das starke und fortgesetzte Anwachsen der kommunalen Schulden waren die unausgeglichene kommunalen Haushalte. Entgegen der rechtlichen Verpflichtung des § 92 Absatz 3 HGO, wonach der Haushalt in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein soll, wiesen die kommunalen Haushalte im Jahr 2012 ein negatives bereinigtes Finanzierungssaldo von insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro auf. Ansicht 5 stellt die 3-Jahres-Entwicklung der negativen bereinigten Finanzierungssalden der hessischen Kommunen dar.

³ Landkreise Bergstraße, Gießen, Kassel, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Offenbach, Rheingau-Taunus, Vogelsberg, Werra-Meißner und Wetterau

⁴ Eine Gesellschaft in Privatrechtsform, bei der der Kapitalanteil einer Kommune 100 Prozent beträgt, wird als Eigengesellschaft bezeichnet.

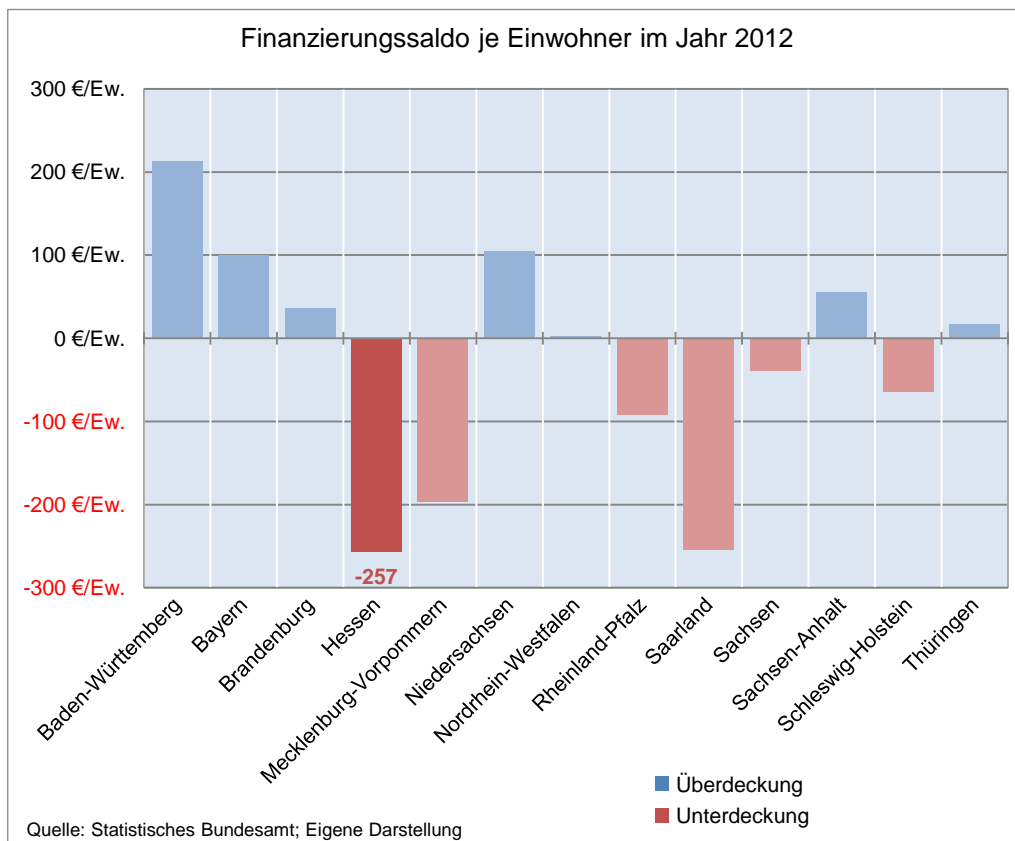
⁵ Letztlich sind auch die in privatrechtlicher Form geführten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent Öffentlicher Beteiligung zu betrachten (Eigen- und Mehrheitsgesellschaften). Deren Schulden entfallen anteilig auf kommunale Eigner und weitere Eigentümer (ggf. Land, Bund und Private). Die Schulden dieser privatrechtlichen Unternehmen sind mehrheitlich der öffentlichen Hand, zu denen die Kommunen gehören, zuzuordnen. Bei Drucklegung dieses Berichts lagen noch keine aktuellen Auswertungen über die kommunalen Schulden der Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen – außer der Schuldenteil der Eigengesellschaften (Ansicht 4) – vor, so dass auf eine Berichterstattung verzichtet werden musste. Erst in den kommunalen Gesamtabschlüssen, die für das Jahr 2015 verpflichtend sind, werden die Gesamtschulden vollständig ausgewiesen.



Ansicht 5: Bereinigter Finanzierungssaldo in den Jahren 2010 bis 2012

Obwohl die Unterdeckung der kommunalen Haushalte in 2012 gegenüber dem Jahr 2010 infolge höherer kommunaler Einnahmen um 1,1 Milliarden Euro (43,2 Prozent) reduziert wurde, waren die hessischen Kommunen insgesamt noch deutlich von einem Haushaltsausgleich entfernt.

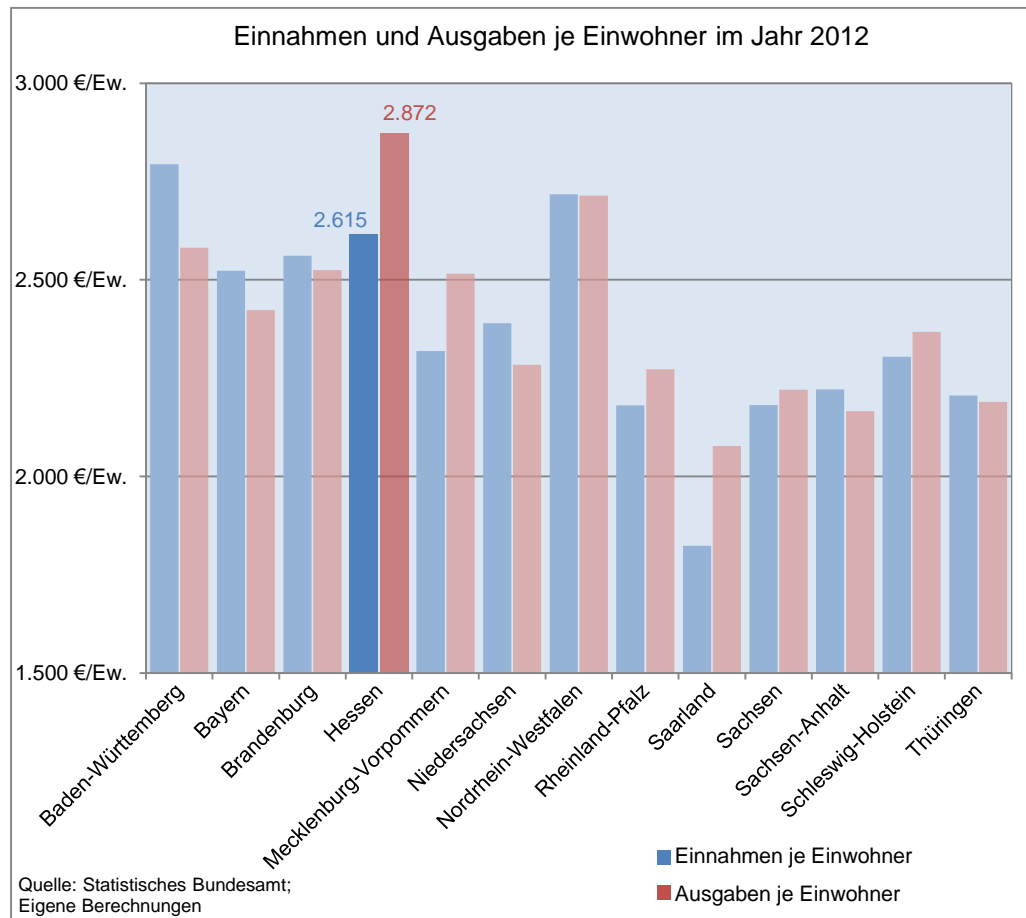
Das Statistische Bundesamt weist für das Jahr 2012 im Ländervergleich der Flächenstaaten einen negativen Saldo von 1,5 Milliarden Euro.⁶ Ansicht 6 zeigt das hieraus abgeleitete Defizit je Einwohner in Euro im Jahr 2012.



Ansicht 6: Finanzierungssaldo je Einwohner im Jahr 2012

6 Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse Kernhaushalte – Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände. Aufgrund einer abweichenden Bereinigungssystematik insbesondere bei durchlaufenden Posten und Extrahaushalten weist das Statistische Bundesamt mit 1.545 Millionen Euro einen um 109 Millionen Euro höheren negativen Saldo aus.

Aus Ansicht 6 ist erkennbar, dass im Jahr 2012 die hessischen Kommunen mit einem Saldo je Einwohner von 257 Euro den letzten Platz im Vergleich der Flächenstaaten einnahmen. Ursächlich dafür war der negative Saldo aus den in Ansicht 7 dargestellten Einnahmen- und Ausgabenunterschieden im Jahr 2012.



Ansicht 7: Einnahmen und Ausgaben je Einwohner im Jahr 2012

Der Vergleich der deutschen Flächenstaaten in Ansicht 7 verdeutlicht, dass im Jahr 2012 die hessischen Kommunen zwar bei den Einnahmen mit 2.615 Euro je Einwohner den dritthöchsten Wert erzielten, jedoch die höchsten Ausgaben mit 2.872 Euro je Einwohner aufwiesen. Die Höhe der von den hessischen Kommunen erzielten Einnahmen je Einwohner hätte in der Mehrzahl der anderen Flächenländer ausgereicht, die Ausgaben je Einwohner zu decken. Im Ländervergleich liegen die hessischen Kommunen hinsichtlich der Ausgabenhöhe in allen Bereichen (Zentrale Verwaltung, Soziales und Jugend, Gestaltung der Umwelt, Schule und Kultur, Gesundheit und Sport, Zentrale Finanzleistungen) in der Spitzengruppe.⁷

Ursache: mangelnde Ertrags- und Aufwandstransparenz

Voraussetzung für den gemäß § 92 Absatz 3 HGO verpflichtend vorgegebenen Haushaltsausgleich ist ein Prozess nachhaltiger Konsolidierungen sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite. Notwendig hierfür sind tiefgreifende Analysen der Haushaltsdaten und der Standards der Aufgabenwahrnehmung. Hierauf aufbauend sind identifizierte Optimierungspotenziale konsequent zu nutzen. In der Folge ist ein Abbau der kommunalen Schulden, vor allem eine Reduzierung der Kassenkredite, vorzunehmen.

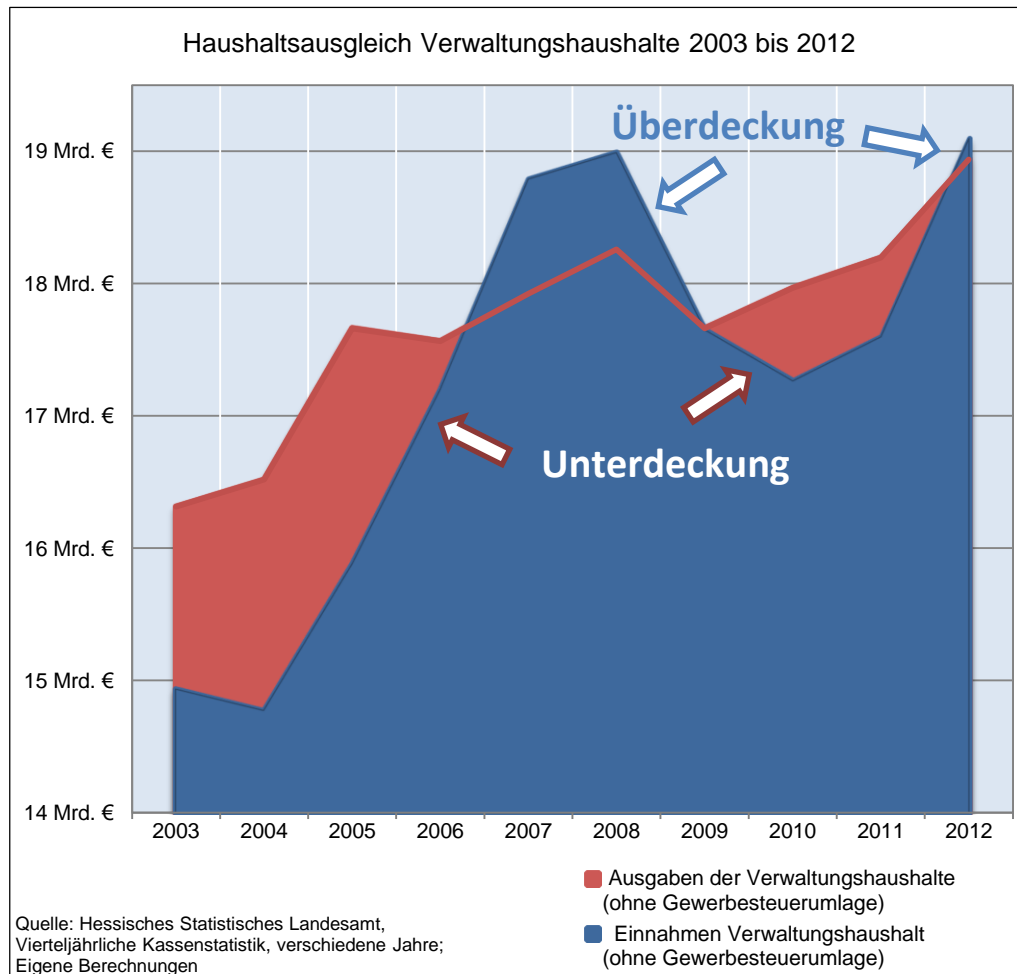
Allerdings ist die aktuelle Datenlage zu den kommunalen Haushalten dadurch gekennzeichnet, dass die weit überwiegende Zahl der Kommunen keine geprüften Jahresabschlüsse seit dem Jahr 2009 vorlegten. Es bestanden flächendeckend sowohl Aufstellungs- als auch Prüfungsrückstände (vergleiche Abschnitte 4 und 5). Die Kommunen sollten daher mit hoher Priorität sicherstellen, dass aussagefähige Daten den Entscheidungsträgern bereitgestellt werden, auf deren Grundlage künftige Haushaltsplanungen ergebnisorientiert vorgenommen und zielgerichtet umgesetzt werden können.

⁷ Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse Kernhaushalte – Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände

Die Überörtliche Prüfung bezog infolge der Aufstellungs- und Prüfungsrückstände ihre Analysen der hessischen Kommunalfinanzen für das Jahr 2012 im Ganzen auf die vom Hessischen Statistischen Landesamt geführte Finanzstatistik, die Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte und der Vermögenshaushalte abbildet.

Ansicht 8 stellt die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte in den Jahren 2003 bis 2012 gegenüber.⁸

Verwaltungs-
haushalte



Ansicht 8: Haushaltsausgleich Verwaltungshaushalte 2003 bis 2012

Nach Unterdeckungen in den vergangenen drei Jahren (2011: Unterdeckung von 600 Millionen Euro) reichten in den Verwaltungshaushalten im Jahr 2012 die Einnahmen erstmals wieder aus, die Ausgaben insgesamt zu decken. Diesbezüglich waren die Verwaltungshaushalte über alle Kommunen hinweg ausgeglichen. Es wurde sogar eine Überdeckung von 153 Millionen Euro erzielt.

Ursächlich für die Verbesserung der Haushaltslage im Jahr 2012 war eine deutliche Steigerung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts um 1.495 Millionen Euro (9 Prozent) auf 19.091 Millionen Euro (2011: 17.595 Millionen Euro). Demgegenüber steht eine Ausgabensteigerung in den Verwaltungshaushalten von 743 Millionen Euro (4 Prozent) auf 18.938 Millionen Euro (2011: 18.195 Millionen Euro).

Eine Überdeckung im Verwaltungshaushalt im Jahr 2012 ist jedoch nicht bei einer differenzierten Betrachtung aller kommunalen Ebenen festzustellen: Während die Großstädte mit 291 Millionen Euro und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit 43 Millionen Euro eine Überdeckung ihrer Verwaltungshaushalte erreichten, verzeichneten die Landkreise insgesamt eine Unterdeckung von 179 Millionen Euro.⁹

⁸ Gegenüber den Analysen zur Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 26 ff. ergaben sie Änderungen hinsichtlich der Höhe der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage) für die Jahre 2010 und 2011. Die neueren Auswertungen des Statistischen Landesamts wurde bei dieser Berichterstattung zugrunde gelegt.

⁹ Der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) verzeichnet im Jahr 2012 im Verwaltungshaushalt eine Unterdeckung von 2 Millionen Euro.

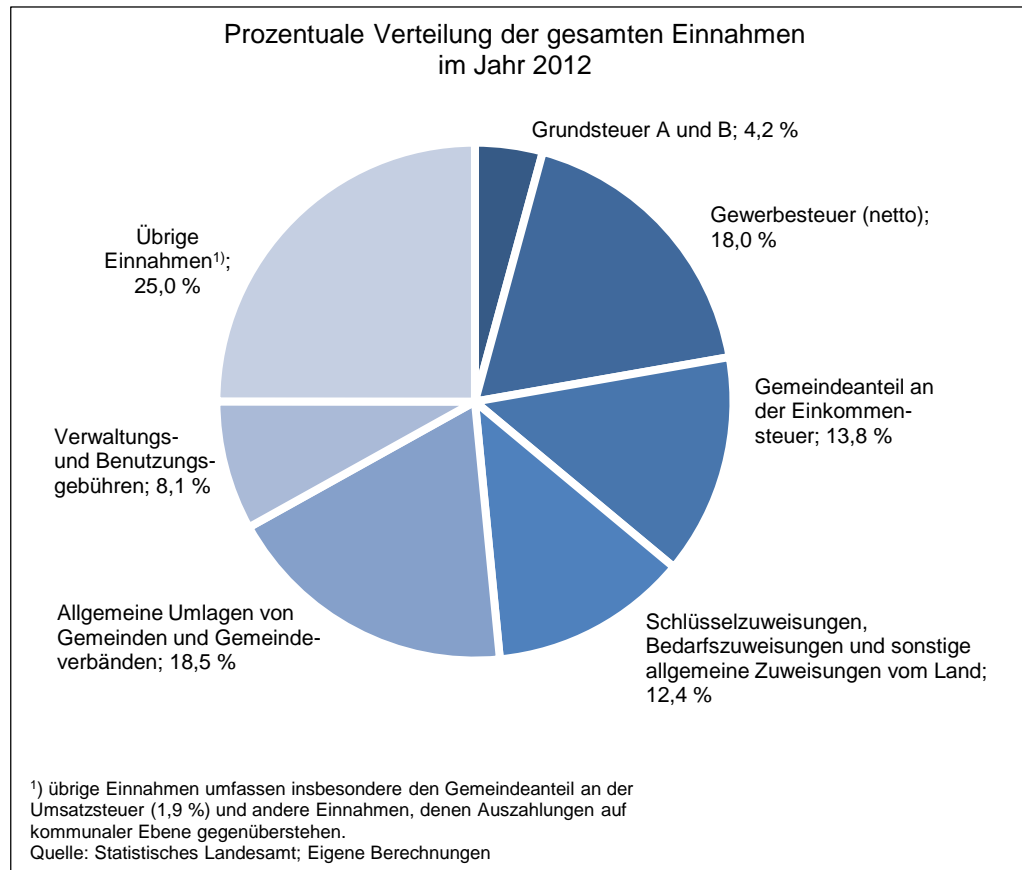
Diese Unterdeckung im Verwaltungshaushalt der Landkreise verdeutlicht die strukturellen Besonderheiten der Landkreishaushalte: Die Einnahmenseite umfasst rund zur Hälfte die von den kreisangehörigen Gemeinden geleisteten Kreis- und Schulumlagen. Umlagegrundlagen für das Jahr 2012 waren die Steuerkraftmesszahlen nach dem Ist-Aufkommen der Steuern in der Periode 1. Juli 2010 bis 30. Juni 2011 (§ 37 FAG i.V.m. § 12 FAG¹⁰). Selbst wenn zu erwarten ist, dass infolge steigender Steuereinnahmen die an die Landkreise zu entrichtende Kreis- und Schulumlagen höher ausfallen, haben auch die Landkreise Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen und ihre Ausgaben an Jahren mit geringeren Einnahmen auszurichten.

Eine Beurteilung der kommunalen Haushaltslage ist, wie die Über- und Unterdeckungen bei den einzelnen kommunalen Ebenen verdeutlichen, differenziert vorzunehmen. Dies stützt den von der Überörtlichen Prüfung gewählten Untersuchungsansatz bei der Bildung von Vergleichsringen für die Haushaltsstrukturprüfungen: Neben „Großstädten“, „Sonderstatusstädten“, „Größeren Gemeinden“ und „Kleineren Gemeinden“ wird regelmäßig auch ein Vergleichsring „Landkreise“ definiert (vergleiche Abschnitte 3, 4 und 5).

Vermögenshaushalte

Neben den Verwaltungshaushalten ist auch die Entwicklung der Vermögenshaushalte zu untersuchen, die insbesondere Baumaßnahmen und die Aufnahme und Tilgung von Krediten und Darlehen¹¹ umfassen. Der Überdeckung der Verwaltungshaushalte von insgesamt 153 Millionen Euro stand im Jahr 2012 eine Unterdeckung der Vermögenshaushalte von 970 Millionen Euro gegenüber. Insgesamt ergab sich aus der Summe von Verwaltungs- und Vermögenshaushalten ein negatives Ergebnis von 817 Millionen Euro. In Ansicht 9 bis Ansicht 13 sind Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte der hessischen Kommunen aufgegliedert und die Entwicklung einzelner Positionen dargestellt.

Die Verteilung der gesamten Einnahmen der hessischen Kommunen verdeutlicht Ansicht 9.

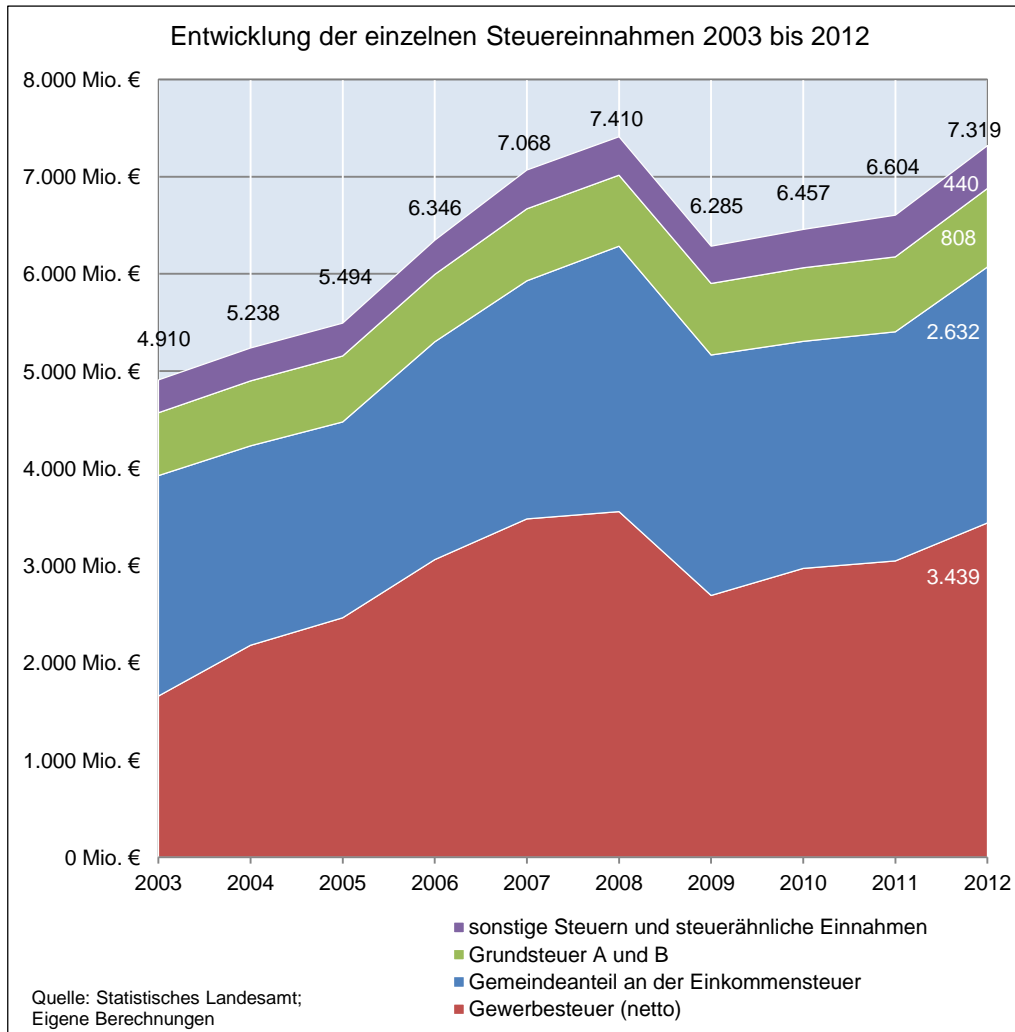


Ansicht 9: Prozentuale Verteilung der gesamten Einnahmen im Jahr 2012

10 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I, Seite 310, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013, GVBl., Seite 446

11 Im Jahr 2012 beinhalteten die Vermögenshaushalte Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und inneren Darlehen in Höhe von 1.605 Millionen Euro.

Mehr als ein Drittel der kommunalen Einnahmen¹² machen die drei maßgeblichen Steuereinnahmen (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer (netto) sowie Gemeindeanteile an der Einkommensteuer) aus (Ansicht 9). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen die Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer A und B über die Wahl der Hebesätze selbst beeinflussen können. Die Gewerbesteuer (netto, das heißt nach Abzug der zu zahlenden Gewerbesteuerumlage) macht in Höhe von 3.439 Millionen Euro einem Anteil von 18 Prozent der Gesamteinnahmen aus; bezogen auf die Steuereinnahmen stellt sie mit einem Anteil von 47 Prozent die größte Steuereinnahmeart dar. Die Veränderung der einzelnen Steuereinnahmen im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2012 zeigt Ansicht 10.



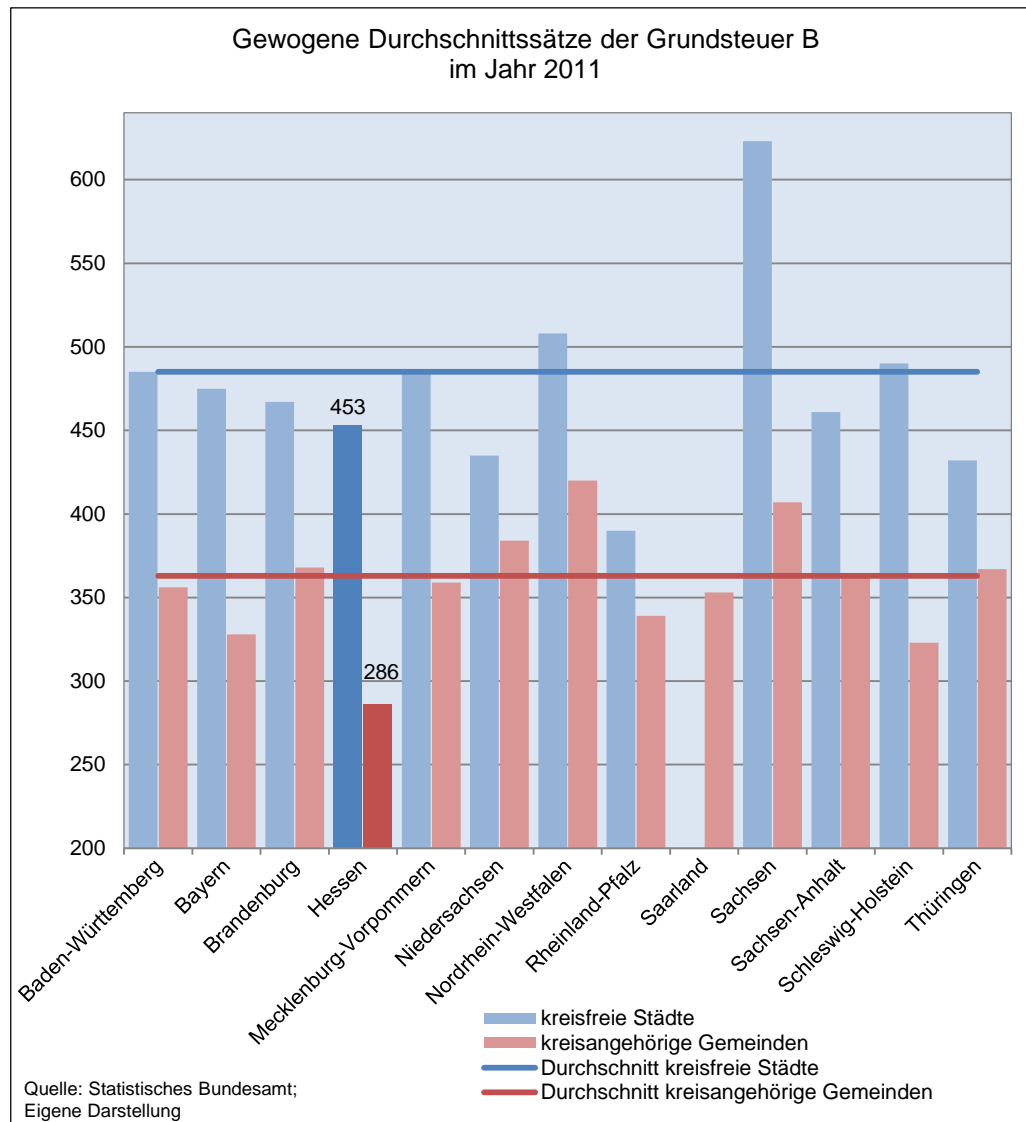
Ansicht 10: Entwicklung der einzelnen Steuereinnahmen 2003 bis 2012

Ansicht 10 verdeutlicht insbesondere die gestiegene Bedeutung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto). Ihr Anteil ist von rund einem Drittel im Jahr 2003 (1.659 Millionen Euro von 4.910 Millionen Euro) auf annähernd die Hälfte im Jahr 2012 (3.439 Millionen Euro von 7.319 Millionen Euro) gewachsen.

In Ansicht 11 ist im Vergleich zu den anderen Flächenländern Deutschlands¹³ die Höhe des gewogenen Durchschnittshebesatzes für die Grundsteuer B aller hessischen Kommunen abgebildet.

¹² Die Einnahmen im Jahr 2012 beliefen sich in den Verwaltungshaushalten auf 19.091 Millionen Euro (vergleiche Ansicht 8). Der Anteil der Steuereinnahmen daran betrug danach knapp 38 Prozent.

¹³ vergleiche Statistisches Bundesamt (2013), Fachserie 14, Reihe 10.1, Finanzen und Steuern. für das Jahr 2012



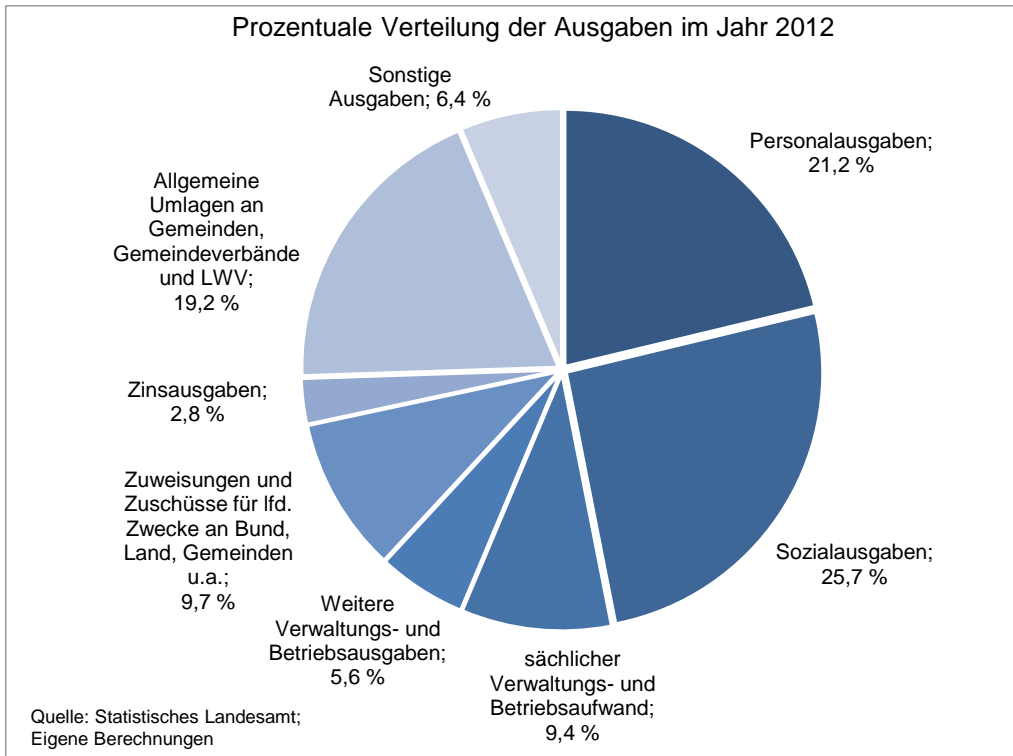
Ansicht 11: Gewogene Durchschnittssätze der Grundsteuer B im Jahr 2011

Ansicht 11 zeigt hinsichtlich der Grundsteuer B signifikante zusätzliche Einnahmepotenziale für die hessischen Kommunen im bundesweiten Vergleich auf. Sowohl die kreisfreien Städte mit einem gewogenen Durchschnittssatz von 462 Punkten (gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer von 493 Punkten) als auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit einem gewogenen Durchschnittssatz von 302 Punkten (gegenüber 370 Punkten) verfügten über unterdurchschnittliche Hebesätze. Erhöht man den durchschnittlichen Hebesatz der hessischen Kommunen (350 Punkte) auf den Durchschnittswert der Flächenländer (406 Punkte), eröffnet sich aus dem um 56 Punkte (16 Prozent) höheren Hebesatz auf Basis des Jahres 2012 ein zusätzliches jährliches Einnahmepotenzial von rund 125 Millionen Euro.¹⁴ Dieses Potenzial sollten die Kommunen nutzen, um ihre Einnahmen nachhaltig zu steigern und ihre Haushaltslage zu stärken.

Die Verteilung der Ausgaben¹⁵ im Jahr 2012 in den Verwaltungshaushalten der hessischen Kommunen ist in Ansicht 12 dargestellt.

¹⁴ Das Produkt aus 16 Prozent Steigerung und Istaufkommen der Grundsteuer B im Jahr 2012 von 790,047 Millionen Euro beträgt einen Wert von rund 125 Millionen Euro. Vergleiche Statistisches Bundesamt (2013), Fachserie 14, Reihe 10.1, Finanzen und Steuern.

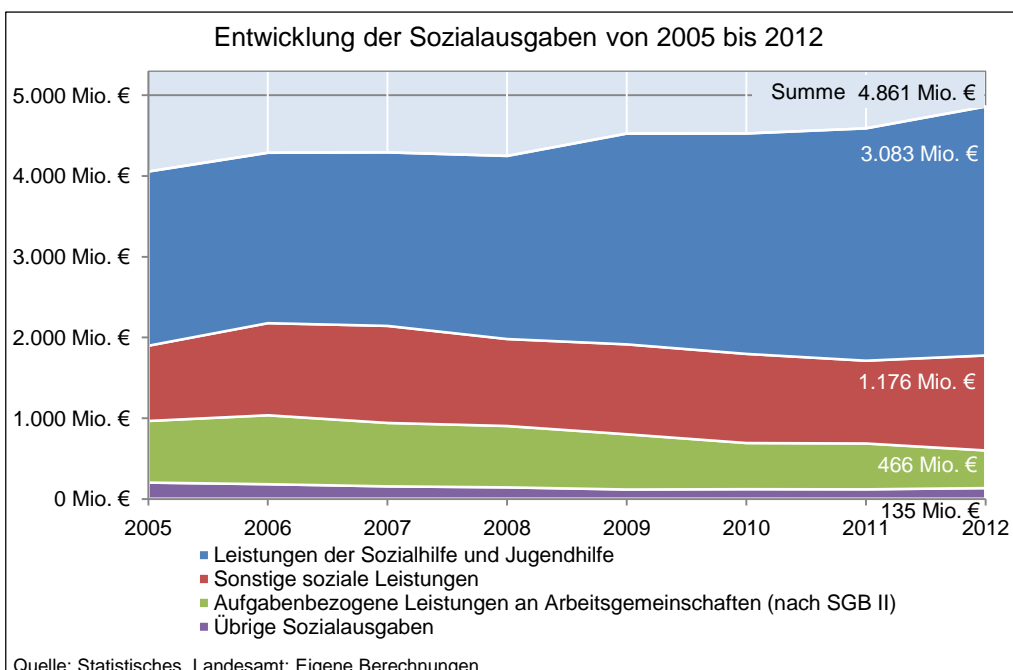
¹⁵ Die Ausgaben im Jahr 2012 beliefen sich in den Verwaltungshaushalten auf 18.938 Millionen Euro (vergleiche Ansicht 8).



Ansicht 12: Prozentuale Verteilung der Ausgaben im Jahr 2012

Die zwei größten Ausgabeblocke stellen die Sozialausgaben mit 26 Prozent (4.861 Millionen Euro) und die Personalausgaben mit 21 Prozent (4.023 Millionen Euro) dar. Sie stehen im Fokus der Untersuchungen der Überörtlichen Prüfungen. Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 131 Millionen Euro oder 3 Prozent (2011: 3.892 Millionen Euro). Die Ausgaben aus den Allgemeinen Umlagen an Gemeinden, Gemeindeverbände und Landeswohlfahrtsverband Hessen beliefen sich auf 19,2 Prozent (3.628 Millionen Euro); ihnen stehen entsprechende Einnahmen bei den Landkreisen und dem Landeswohlfahrtsverband gegenüber. Die Zinsausgaben in Höhe von 537 Millionen Euro machen dagegen mit knapp 3 Prozent einen vergleichsweise geringen Anteil der gesamten Ausgaben in den Verwaltungshaushalten aus. Dies ist vor dem Hintergrund der noch anhaltenden aktuellen Niedrigzinsphase zu sehen und kann zu spürbar steigenden Zinsausgaben in der Zukunft führen.

Ansicht 13 zeigt die Entwicklung der Sozialausgaben in den Jahren 2005 bis 2012.



Ansicht 13: Entwicklung der Sozialausgaben von 2005 bis 2012

Die Sozialausgaben betragen im Jahr 2012 insgesamt 4.861 Millionen Euro (Ansicht 13). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung von 270 Millionen Euro oder 6 Prozent. Seit dem Jahr 2005 erhöhten sie sich insgesamt sogar um knapp 20 Prozent. Dies war überwiegend auf höhere Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe und der Jugendhilfe zurückzuführen (2012: 3.083 Millionen Euro, 2011: 2.878 Millionen Euro). In den sonstigen sozialen Leistungen (1.176 Millionen Euro) waren die Leistungen der Grundsicherung außerhalb und in Einrichtungen sowie die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (nach SGB II), Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach SGB II) und andere einmalige Leistungen enthalten.

2.3 Haushaltsstabilisierung und Schuldenabbau

Der negative Finanzierungssaldo von 1.446 Millionen Euro im Jahr 2012 (vergleiche Ansicht 5) sowie die Höhe und Entwicklung der kommunalen Schulden verdeutlichen den Handlungsdruck für die kommunalen Entscheidungsträger. Ohne aktives Gegensteuern wird der kommunale Handlungsspielraum zunehmend eingeengt und kurz- bis mittelfristig verlorengehen.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist es deshalb geboten, zunächst den kurzfristigen Haushaltsausgleich herzustellen, um eine weitere Neuverschuldung zu unterbinden. Mittel- bis langfristig muss auf der Basis konsolidierter Haushalte ein sukzessiver Schuldenabbau erfolgen, um Handlungsspielräume für die kommunale Selbstverwaltung zurückzugewinnen.

Hierauf zielt auch das vom Land Hessen im Jahr 2012 mit dem Kommunalen Schutzschirmgesetz¹⁶ aufgelegte Programm, mit dem insgesamt 106 Kommunen die Möglichkeit eröffnet wurde, auf Antrag Zins- und Entschuldungshilfen des Landes in Höhe von insgesamt 3,2 Milliarden Euro in Anspruch zu nehmen. Mit exakt 100 Kommunen, die die Unterstützung des Landes beantragten, wurden zwischenzeitlich Verträge mit einem festgelegten Konsolidierungskonzept, das einen Haushaltsausgleich spätestens bis zum Jahr 2020 vorsieht¹⁷, abgeschlossen. Infolge der Teilentschuldung dieser Kommunen und der damit einhergehenden geringeren Zinsaufwendungen werden die künftigen Haushalte unmittelbar entlastet. Weitere Verbesserungen für die Haushaltslage ergeben sich aus den im Konsolidierungskonzept vereinbarten jährlichen Einsparungen und/ oder Einnahmesteigerungen. Die Schutzschirmkommunen sind für ihre strategische Entscheidung zu loben, dass sie ihre Konsolidierungsbestrebungen konsequent nutzen und ihre Haushalte kurz- bis mittelfristig stabilisieren wollen. Nur auf diese Weise lässt sich kommunale Handlungsfreiheit zurückgewinnen.

Auch wenn eine abschließende Beurteilung des Programms derzeit noch nicht möglich ist, so waren nach Presseberichten einzelner Schutzschirmkommunen erste Konsolidierungseffekte bereits zu verzeichnen. Dabei zeigte sich, dass bei konsequentem Willen zur Haushaltskonsolidierung die gesetzliche Pflicht zum Haushaltsausgleich – selbst für Schutzschirmkommunen – mittelfristig erfüllbar ist. Die ersten Konsolidierungserfolge sollten nicht nur für die übrigen Schutzschirmkommunen, sondern für alle Kommunen Motivation sein, ihre Haushaltskonsolidierung stringent voranzutreiben.

Die Prüfungserkenntnisse der Überörtlichen Prüfung können dabei einen relevanten Beitrag auf dem Weg zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leisten. Dies setzt jedoch die Bereitschaft und Initiative der kommunalen Entscheidungsträger voraus, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen. Neben der Erzielung auskömmlicher Gebühren können Einnahmesteigerungen durch Ausschöpfung identifizierter Potenziale bei den Hebesätzen der Realsteuern – vorzugsweise bei der

16 Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. I, Seite 128

§ 1 Absatz 1 SchuSG – Umfang und Finanzierung der Entschuldungshilfen und Zinsdiensthilfen
Das Land gewährt den in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführten Gemeinden und Landkreisen (Kommunen) auf Antrag für die Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten einschließlich solcher Kredite, die für Sondervermögen und Treuhandvermögen nach den §§ 115 und 116 der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen worden sind, Entschuldungshilfen von bis zu 2,8 Milliarden Euro. Nicht abgelöst werden Investitions- und Kassenkredite, die im Zusammenhang mit den Beteiligungen an Gesellschaften, anderen privatrechtlichen Vereinigungen oder für rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des Dritten Abschnitts des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen worden sind.

17 Ausnahmen hiervon stellen Gießen (Konsolidierungszeitraum bis 2021) und Offenbach am Main und Rüsselsheim (jeweils bis 2022) dar.

Grundsteuer B – erreicht werden. Auch die Ausgaben der Kommunen können optimiert werden. So sind die von den Kommunen gesetzten Standards nicht nur bei freiwilligen Leistungen der Kommunen zu hinterfragen, sondern auch bei den Pflichtaufgaben. Wie eine Reduzierung der Standards zu Ergebnisverbesserungen führen kann, zeigt die Überörtliche Prüfung beispielhaft in ihren Haushaltsstrukturprüfungen auf. Die Interkommunale Zusammenarbeit stellt eine weitere Möglichkeit zur Konsolidierung der Ausgabenseite dar (vergleiche Abschnitte 4.7 und 5.8). Gerade hier haben die aktuellen Prüfungen der Überörtlichen Prüfung gezeigt, dass es für Kommunen mit einer Einwohnerzahl unterhalb von 8.000 Einwohnern – trotz aufgezeigter Optimierungspotenziale auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite – kaum möglich ist, einen Haushaltsausgleich zu erreichen (vergleiche Abschnitt 4.6). Insofern wird ein freiwilliger Zusammenschluss¹⁸ von zu kleinen, nicht aus eigener Kraft finanzierbaren Kommunen mittel- bis langfristig unausweichlich sein. Entsprechend regt die Überörtliche Prüfung an, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen freiwilligen Zusammenschluss dieser Kommunen zu erleichtern. Dies sollte durch Anreizsysteme gefördert werden. Bei der ergebnisorientierten Steuerung der Kommunen sollte auch ein Fokus auf die bestehenden Chancen, aber auch Risiken der Zukunft gelegt werden. Insbesondere sollten die von der Überörtlichen Prüfung aufgezeigten bestehenden Zinsänderungsrisiken bei Finanzierungsentscheidungen miteinbezogen und fortlaufend beobachtet werden (vergleiche Abschnitt 9).

Für die Konsolidierung der kommunalen Haushalte ist zudem eine wirksame Kommunalaufsicht notwendig. Die Überörtliche Prüfung begrüßt daher, die aktuell durch die seitens des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport gegründete Arbeitsgruppe „Optimierung der kommunalen Finanzaufsicht“, mit der alle Mitglieder der kommunalen Familie in den angestoßenen Reformierungsprozess eingebunden sind. In diesem Zusammenhang sollten auch die rechtlichen Grundlagen für eine bessere Durchsetzbarkeit der aufsichtlichen Entscheidungen geschaffen werden. Ferner unterstützt die Überörtliche Prüfung das Ministerium bei seinen Überlegungen, eine vorübergehende Reduzierung der Aufstellungs- und Prüfungspflichten rechtlich zu ermöglichen, um bestehende Rückstände zu beseitigen.

Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich und sukzessiver Schuldenabbau kann nur gelingen, wenn die kommunalen Entscheidungsträger über adäquate Steuerungsinformationen verfügen. Hierzu ist es notwendig, die Einführung der Doppik zeitnah zu vollenden und die Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse abzuarbeiten. Die Informationen aus der Abrechnung der Haushaltswirtschaft und die Klarheit über das Bild der aktuellen Haushaltslage sind notwendige, aber keine hinreichenden Kriterien. Es bedarf vor allem des konsequenten Willens der Entscheidungsträger, die relevanten Informationen auch gezielt zu nutzen. Das von der Landesregierung angestoßene Programm des Kommunalen Schutzschirms hat diesbezüglich zumindest einen Umdenkprozess angestoßen und erste Zeichen gesetzt, dass konsolidierungsbedürftige und insbesondere konsolidierungswillige Kommunen auf der Basis von operationalisierten Konsolidierungszielen und mit validen Haushaltsdaten mittelfristig den Haushaltsausgleich erreichen und ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen können. Diese Kommunen, die den Kurswechsel aus ihrer angeblichen Vergleichlichkeitsfalle geschafft und wieder Perspektive gewonnen haben, sollten anderen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirmkommunen ein Ansporn sein.

18 vergleiche das Beispiel der Gemeinde Hesseneck in Abschnitt 4.7.

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN

3. „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – 159. Vergleichende Prüfung

3.1 Vorbemerkung

Die 159. Vergleichende Prüfung setzt auf einer Reihe von Haushaltsstrukturprüfungen kommunaler Körperschaften auf. Der Prüfungszeitraum betraf auch das Jahr 2009, in dem alle Landkreise spätestens die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik vollzogen haben mussten. Neben einzelnen Fragen zum Umstellungsprozess standen vornehmlich die Fragen zur Steuerung, Wirtschaftlichkeit und zu Stabilisierungsmaßnahmen der Haushalte im Vordergrund der Prüfung. Hierzu wurde eine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung vorgenommen.

Geprüfte Landkreise

Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg



Ansicht 14: „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – Lage der geprüften Landkreise

Das Prüfungsvolumen betrug insgesamt 744,0 Millionen Euro und umfasste die Gesamtaufwendungen der drei Landkreise im Jahr 2011.

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2012 bis März 2013
Prüfungszeitraum:	2009 bis 2011
Zuleitung der Schlussberichte:	19. April 2013
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Saarbrücken (vergleiche Seite 271)

Informationsstand
und Prüfungs-
beauftragter

Ansicht 15: „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

3.2	Leitsätze	38
3.3	Haushaltslage.....	38
3.4	Schulden im Kernhaushalt	44
3.5	Wirtschaftliche Betätigung.....	46
3.6	Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung.....	52
3.7	Internes Kontrollsystem.....	53
3.8	Schulträgeraufgaben	56
3.9	Ausblick	62

Gliederung

3.2 Leitsätze

Seite 38	Die drei untersuchten Landkreise wiesen in den Jahren 2009 bis 2011 ausnahmslos konsolidierungsbedürftige Haushalte auf.
Seite 40	Das bilanzielle Eigenkapital der Landkreise wird mittelfristig aufgezehrt sein. Die damit eintretende bilanzielle Überschuldung löst keine insolvenzrechtlichen Konsequenzen aus. Die Landkreise verzehrten jedoch ihre Substanz zugunsten konsumtiver Ausgaben.
Seite 40	Der Landkreis Darmstadt-Dieburg bewertete seine Anteile an den Sparkassen unzulässigerweise neu. Die zudem erfolgswirksam vorgenommene Änderung ausgewählter Beteiligungsbuchwerte (Sparkassenanteile) führte zu einer Eigenkapitalerhöhung von rund 41,5 Millionen Euro.
Seite 41	Alle Landkreise waren im Prüfungszeitraum zur Aufstellung von Haushalts-sicherungskonzepten verpflichtet. Neben strukturellen Maßnahmen konnten die Landkreise auch mit Einzelmaßnahmen Einsparungen erzielen. Deren Umfang war jedoch vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Landkreise nicht ausreichend, um einen Haushaltsausgleich in angemessener Zeit zu erreichen.
Seite 43	Der Landkreis Kassel klagte gegen die Anweisungsverfügung des Regierungspräsidiums zur Festlegung der Kreisumlage auf den Höchstbetrag und bekam in erster Instanz Recht. In diesem Zusammenhang bildete er Rückstellungen für die Rückzahlung der Kreisumlage in Höhe von 8,6 Millionen Euro. Der Landkreis Kassel entschied sich mit diesem Vorgehen für eine weitere Verschärfung seiner Haushaltslage zum Vorteil der kreisangehörigen Gemeinden.
Seite 44	Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte ein strukturiertes Kreditgeschäft mit Kopplung an einen Devisenkurs (Euro / Schweizer Franken) abgeschlossen. Hieraus ergab sich ein direktes, ungedecktes Wechselkursrisiko. Das ungedeckte Wechselkursrisiko dieses Kreditgeschäfts bezifferte sich im August 2012 auf rund 3,5 Millionen Euro.
Seite 47	Die Ausgliederungsquote, gemessen am Verhältnis der Betriebsleistung der Aufgabenträger zu den ordentlichen Erträgen der Kernverwaltungen, betrug bei den Landkreisen durchschnittlich rund 51 Prozent. Daran gemessen war das Ausmaß der Beteiligungssteuerung nicht ausreichend.
Seite 54	Das Interne Kontrollsystem in der Rechnungslegung und für den Bereich der Jugend- und Sozialhilfe fand in den Landkreisen noch keine hinreichende Berücksichtigung und Anwendung in den Verwaltungsabläufen. Die Landkreise setzten sich somit Risiken aus, die der Aufgabenerfüllung entgegenwirken können.
Seite 61	Die Landkreise werten die Umsetzung der Inklusion als Herausforderung, die zusätzlich mit hohen Kosten verbunden sein wird. Gleichzeitig bestanden Unsicherheiten bei den Landkreisen aufgrund noch ausstehender Konkretisierungen durch das Land über die Ausgestaltung der durch die inklusive Beschulung notwendigen Maßnahmen.

3.3 Haushaltsslage

Beurteilung der Haushaltsslage

Der Beurteilung der Haushaltsslage wurden in der 159. Vergleichenden Prüfung die Jahresabschlüsse bzw., soweit noch keine Jahresabschlüsse vorlagen, die (Nachtrags-) Haushaltspläne der Landkreise zugrunde gelegt. Den finanziellen Handlungsspielraum im Prüfungszeitraum bestimmte die Überörtliche Prüfung auf Basis des ordentlichen Ergebnisses sowie der Innenfinanzierungskraft der Landkreise.¹⁹

¹⁹ Die Haushaltsslage wurde als „stabil“ bewertet, wenn der Landkreis ein positives ordentliches Ergebnis sowie eine Innenfinanzierungskraft von mindestens acht Prozent erwirtschaftet hatte. Sofern das ordentliche Ergebnis nicht positiv war oder der festgestellte Wert für die Innenfinanzierungskraft unterhalb von acht Prozent lag, wurde von einem konsolidierungsbedürftigen Haushaltsjahr ausgegangen.

Beurteilung der Haushaltslage						
	2009		2010		2011	
	Ordentliches Ergebnis	Innenfinanzierungskraft	Ordentliches Ergebnis	Innenfinanzierungskraft	Ordentliches Ergebnis	Innenfinanzierungskraft
Darmstadt-Dieburg	1,8 Mio. €	1 %	-17,5 Mio. €	-6 %	-37,6 Mio. €	-12 %
Kassel	-8,8 Mio. €	-7 %	-21,4 Mio. €	-19 %	-33,8 Mio. €	-23 %
Limburg-Weilburg	-4,2 Mio. €	-1 %	-18,7 Mio. €	-12 %	-22,1 Mio. €	-14 %

Anmerkungen: Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg lagen die Jahresabschlüsse 2009 bis 2011 vor. Für die Landkreise Kassel sowie Limburg-Weilburg wurden alternativ die (Nachtrags-)Haushaltspläne der Jahre 2009 bis 2011 einbezogen.

Die Landkreise des Vergleichs wiesen im Prüfungszeitraum ausnahmslos konsolidierungsbedürftige Haushalte auf. Lediglich der Landkreis Darmstadt-Dieburg konnte im Haushaltsjahr 2009 ein positives ordentliches Ergebnis erzielen. Aufgrund einer unterhalb der Warngrenze von 8 Prozent liegenden Innenfinanzierungskraft war jedoch auch dieses Haushaltsjahr als instabil und somit konsolidierungsbedürftig zu bewerten.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2012

Ansicht 16: Beurteilung der Haushaltslage

Die Landkreise haben zu den jeweiligen Eröffnungsbilanzstichtagen²⁰ erstmals ihr Eigenkapital als Residualgröße von Vermögenswerten und Schulden ermittelt. Positive Jahresergebnisse erhöhen in Folgejahren das Eigenkapital und schaffen somit Handlungsspielräume, während negative Jahresergebnisse das Eigenkapital der Landkreise schmälern und zu einem negativen Eigenkapital führen können. Tritt in einer privatwirtschaftlichen Bilanz ein negatives Eigenkapital auf, wird hierdurch eine bilanzielle Überschuldung des Unternehmens angezeigt, das eine Insolvenz des Unternehmens nach sich ziehen kann. Auch in der kommunalen Bilanz zeigt ein negatives Eigenkapital eine Überschuldung an, auch wenn hierdurch im Vergleich zur Privatwirtschaft keine annähernd gleichen Schritte (Insolvenzrecht) die Folge sind. Eine Insolvenz über das Vermögen der hessischen Kommunen ist gemäß § 146 HGO²¹ unzulässig.

Eigenkapitalausstattung und -reichweite

Die Eigenkapitalreichweite der Landkreise wurde auf Grundlage der vorliegenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse unter Berücksichtigung der bis zum Jahr 2012 vorliegenden tatsächlichen bzw. geplanten Jahresergebnisse sowie den in den (Nachtrags-) Haushaltsplänen des Jahres 2012 dargestellten mittelfristigen Ergebnisplanungen ermittelt.²²

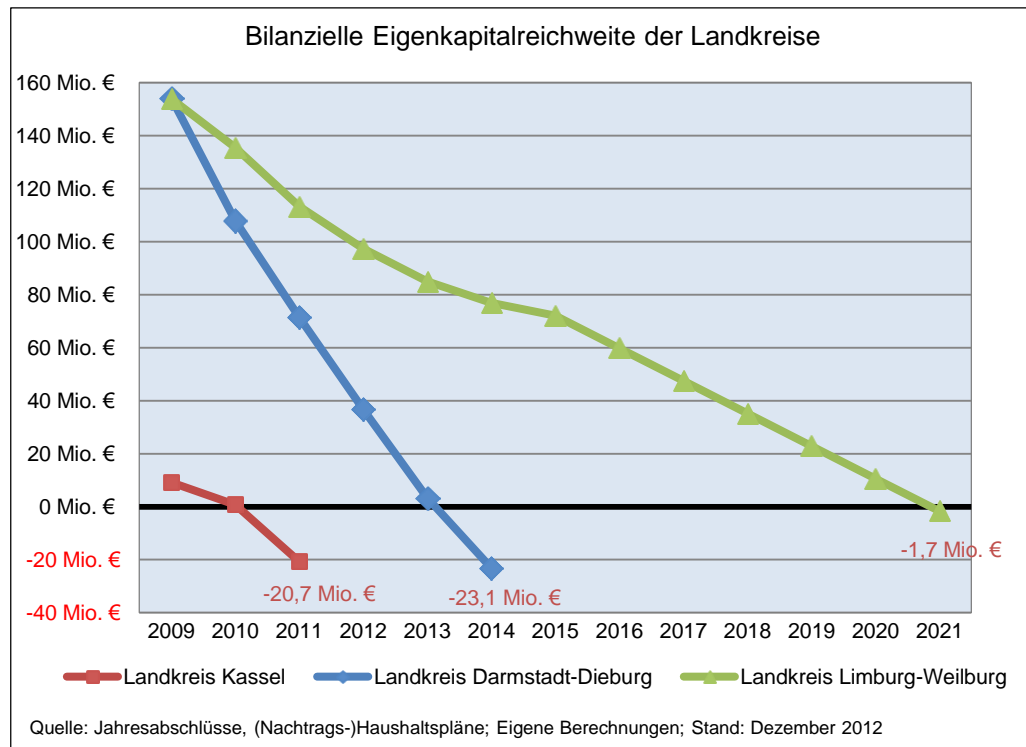
Die bilanziellen Eigenkapitalreichweiten der Landkreise können bei anhaltendem Trend wie in Ansicht 17 abgebildet ergeben.

Die Kennzahl der Innenfinanzierungskraft gibt dabei an, welcher Anteil der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel dem Landkreis im Haushaltsjahr nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen verbleibt. In vorangegangenen Zusammenfassenden Berichten wurde anstelle von konsolidierungsbedürftiger auch von instabiler Haushaltslage gesprochen.

20 Die Landkreise stellten zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf die kommunale Doppik um:
Landkreis Darmstadt-Dieburg: 1. Januar 2001 (als eine der Pilotkommunen des Landes Hessen)
Landkreis Kassel: 1. Januar 2008
Landkreis Limburg-Weilburg: 1. Januar 2009

21 § 146 HGO – Insolvenz
Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde ist unzulässig.

22 Für den Landkreis Limburg-Weilburg wurde der Mittelwert der ordentlichen Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2015 für die Jahre 2016 bis 2021 in Ansatz gebracht.



Ansicht 17: Bilanzielle Eigenkapitalreichweite der Landkreise

Zum 31. Dezember 2009 wiesen die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg jeweils ein Eigenkapital von rund 154 Millionen Euro aus. Der Landkreis Kassel bilanzierte zu diesem Stichtag ein Eigenkapital von 9,2 Millionen Euro.

Alle drei Landkreise werden auf Grundlage der geplanten Jahresergebnisse innerhalb der kommenden acht Jahre ihr Eigenkapital vollständig verzehrt haben. Dabei wies der Landkreis Kassel die kürzeste Eigenkapitalreichweite auf. Voraussichtlich im Jahresabschluss 2011 wird ein negatives Eigenkapital ausgewiesen werden. Das Eigenkapital des Landkreises Darmstadt-Dieburg wird bei anhaltendem Trend voraussichtlich im Jahr 2014²³ und das Eigenkapital des Landkreises Limburg-Weilburg voraussichtlich im Jahr 2021 aufgebraucht sein.

Neubewertung der Trägeranteile Sparkassen in Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte als eine der initiativen Pilotkommunen des Landes Hessen seine Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2001 auf. Bei der Bilanzierung und Bewertung des Finanzanlagevermögens orientierte er sich an der Eigenkapital-Spiegelbildmethode, die nach den Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen²⁴ zu diesem Zeitpunkt zulässig war. Unter den Finanzanlagen bilanzierte der Landkreis Darmstadt-Dieburg die unmittelbaren Trägeranteile an der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt unter den Beteiligungen mit einem Wert von 77,9 Millionen Euro und die über den Sparkassenzweckverband Dieburg²⁵ mittelbar gehaltenen Trägeranteile an der Sparkasse Dieburg als Anteile an verbundenen Unternehmen mit einem Wert von 50,2 Millionen Euro.²⁶ Der gewählte Beteiligungsansatz war unter der Berücksichtigung der damaligen Rechtslage als zutreffend zu beurteilen.

23 In den hier dargestellten Zahlen ist die Neubewertung der Anteile an den Sparkassen berücksichtigt. Ohne den Bewertungseffekt in Höhe von rund 41 Millionen Euro wäre das Eigenkapital in 2013 verbraucht.

24 Die Sonderregelungen – wie auch der IDW ERS ÖFA 1 – räumte das Wahlrecht ein, bei Beteiligungen mit Sachzielvorrang vor Ertragszielen vereinfachend den Betrag anzusetzen, der dem Anteil der Gebietskörperschaft am Eigenkapital der Beteiligung entspricht.

Stellungnahmen zur Rechnungslegung des Instituts der Wirtschaftsprüfer, IDW ERS ÖFA 1: Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vom 30. Oktober 2001, WPg 23/2001, Seite 1405 ff., FN-IDW 12/2001, Seite 661 ff.

25 Hinweis: Ein Sparkassenzweckverband ist verpflichtet, sinngemäß die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts für ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung anzuwenden (§ 18 Absatz 1 KGG). Danach sind die Vorschriften der §§ 92 ff. HGO maßgeblich. Der Sparkassenzweckverband Dieburg erstellte weder eine Eröffnungsbilanz noch Jahresabschlüsse. Die Verbandskosten trägt satzungsgemäß die Sparkasse. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung verzichtete der Sparkassenzweckverband auf eine Haushaltsführung.

26 Bilanzansätze der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2001

Die Verwaltungsvorschriften bestätigten die vom Landkreis Darmstadt-Dieburg gewählte Bilanzierung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Anteile mit dem anteiligen Eigenkapital. Sie eröffneten in Nr. 5.2 der VV₂₀₀₈ zu § 59 GemHVO-Doppik ausdrücklich die Möglichkeit, eine sachgerechte Bewertung vor dem 1. Januar 2005 auch beizubehalten, es sei denn, etwaige Wertminderungen sind zu berücksichtigen (§ 108 Absatz 4 HGO). Somit lag auch nach dem In-Kraft-Treten der HGO²⁷, der GemHVO-Doppik und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften kein falscher oder fehlerhafter Bilanzansatz vor.

Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 nahm der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine Neubewertung dieser unmittelbaren und mittelbaren Trägeranteile vor. Hierzu legte der Landkreis die Bilanzen der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt und der Sparkasse Dieburg zum 31. Dezember 2007 zugrunde. Der Beteiligungsansatz der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt wurde um 27,7 Millionen Euro auf 105,6 Millionen Euro und der der Sparkasse Dieburg um 13,8 Millionen Euro auf 64,0 Millionen Euro erhöht. Der Landkreis wies hierfür korrespondierend außerordentliche Erträge in Höhe von 40,0 Millionen Euro aus. Als Begründung dieser Neubewertung bezog sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg auf den frühen Umstellungszeitpunkt für die Doppik.

Das hessische Gemeindefinanzrecht sieht eine Neubewertung dieser Anteile allerdings nicht vor. Auffällig war, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg ausschließlich die beiden Beteiligungsansätze der Sparkassen neu bewertete. Darüber hinaus wurden keine weiteren Vermögensgegenstände oder Schulden einer Neubewertung unterzogen. Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass das gewählte Vorgehen nicht willkürfrei war und letztlich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung widersprach. Bei der Bewertung von Vermögensgegenständen gelten die Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Obergrenze (Anschaffungswertprinzip). Weiterhin fordert Nr. 9 der VV₂₀₀₈ zu § 43 GemHVO-Doppik, dass die Anschaffungskosten einer Beteiligung nicht überschritten werden dürfen.

Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass die Neubewertung des Landkreises Darmstadt-Dieburg einen außerordentlichen Ertrag in Höhe von 40,0 Millionen Euro zur Folge hatte. Eine ertragswirksame Verbuchung widerspricht dem in § 40 Satz 1 Nr. 3 GemHVO-Doppik bzw. den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung immanenten Grundsätzen für eine vorsichtige Bilanzierung und Bewertung. Demnach sind Gewinne nur dann zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind (Realisationsprinzip).

Die hessischen Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, mit dem Jahresabschluss die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Körperschaft darzustellen. Mit der Neubewertung verstieß der Landkreis Darmstadt-Dieburg gegen diese gesetzliche Vorgabe. Um dieser Verpflichtung gerecht zu werden, sollte der Landkreis die ertragswirksame Zuschreibung der Anteilswerte an den beiden Sparkassen rückgängig machen. Eine Durchbrechung der in der Eröffnungsbilanz einer Kommune angesetzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten an einer Beteiligung oder einem Aufgabenträger ist nicht zulässig.²⁸

Alle drei Landkreise waren im Prüfungszeitraum verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte aufgrund von Altfehlbeträgen oder nicht ausgeglichen geplanten Haushalten aufzustellen.²⁹ Einzig der Landkreis Darmstadt-Dieburg legte einen ausgeglichenen

Haushalts-
sicherungskonzepte

27 Mit Inkrafttreten der HGO in der Fassung vom 1. April 2005 ist der Umstellungszeitpunkt bedeutend, da er maßgeblich für die erfolgsneutrale Berichtigung der Eröffnungsbilanz wurde (§ 108 Absatz 5 HGO). Danach dürfen letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz unterlassene oder fehlerhafte Wertansätze erfolgsneutral berichtigt werden.

§ 108 Absatz 5 HGO – Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehlerhaft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen; dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen.

28 Die Überörtliche Prüfung hat im Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks.18/5913, Seite 198 ff., zur Bewertung der Anteile an Sparkassen ausführlich Stellung genommen.

29 § 92 Absatz 4 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen wenn,

Haushalt 2009 vor. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bestand somit erst ab dem Doppelhaushalt 2010/2011.

Beim Umgang mit Haushaltssicherungskonzepten ist der Landkreis Limburg-Weilburg hervorzuheben. Im letzten Jahr des Prüfungszeitraums wurde seitens des Landkreises die 14. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts erstellt. Der Landkreis stellte somit schon lange vor dem Eintritt der gesetzlichen Verpflichtung Überlegungen zur Haushaltssicherung an, die über den Zeitablauf betrachtet dennoch nicht ausreichend waren, um eine stabile Haushaltsslage zu schaffen.

Keiner der Landkreise erfüllte die formalen Anforderungen der Gemeindehaushaltsverordnung an Haushaltssicherungskonzepte. Die Landkreise hatten keine konkreten Konsolidierungszeiträume und Konsolidierungsziele benannt. Ursachen für die nicht ausgeglichenen Haushalte und Maßnahmen zur Haushaltssicherung konnten alle Landkreise anführen.³⁰

Alle Landkreise nutzten Stellenbesetzungssperren und Wiederbesetzungssperren, um Einsparungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen zu erzielen. Darüber hinaus wurden im Landkreis Kassel Einsparungen aus der Neuverhandlung einer Sondervereinbarung zur Übernahme von Gastschulbeiträgen mit der Stadt Kassel erzielt. Der Landkreis Limburg-Weilburg konnte einen bislang durch den Landkreis getragenen Zuschuss für ein Hallenbad auf einen anderen Aufgabenträger übertragen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erzielte nennenswerte Einsparungen bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft im Sozialbereich durch die Neufassung der landkreisinternen Vorgaben zur Kostenübernahme.

Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg hatten die Spielräume bei Kreis- und Schulumlage vollständig ausgeschöpft. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum Prüfungszeitpunkt noch Möglichkeiten zur Erhöhung der Kreis- und Schulumlage.

Das Haushaltssicherungskonzept des Landkreises Limburg-Weilburg für das Jahr 2011 sah Konsolidierungsbeiträge in Höhe von rund 2,4 Millionen Euro bei einem Jahresfehlbetrag von 22,1 Millionen Euro vor. Zur Deckung des Jahresfehlbetrages fehlten 19,7 Millionen Euro. Im Landkreis Kassel belief sich die Differenz zwischen Jahresfehlbetrag und Konsolidierungsbeitrag für das Jahr 2011 auf rund 43,1 Millionen Euro, im Landkreis Darmstadt-Dieburg für das Jahr 2011 auf rund 52,7 Millionen Euro.

Der Umfang der beschlossenen Haushaltssicherungsmaßnahmen war vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Landkreise und den vorliegenden Haushaltskonsolidierungsplanungen nicht ausreichend, um in einem ersten Schritt einen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Ausgehend von den Haushaltsplänen für das Jahr 2012 konnten die kumulierten Fehlbeträge hochgerechnet werden. Für den Landkreis Kassel ermittelte die Überörtliche Prüfung Altfehlbeträge in Höhe von 227,3 Millionen Euro, für den Landkreis Darmstadt-Dieburg 217,4 Millionen Euro und für den Landkreis Limburg-Weilburg 110,4 Millionen Euro. Die jährlichen Konsolidierungsbeiträge der Landkreise beliefen sich gemessen an den Altfehlbeträgen auf rund 1 bis 2 Prozent.

Aus der Gesamtsituation der Landkreise und den zum Prüfungszeitpunkt bestehenden Planungen war ableitbar, dass in einem zweiten Schritt auch mit moderaten Überschüssen ein Abbau der Altfehlbeträge in absehbarer Zeit nicht gelingen wird.

1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.
Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

30 Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg nutzten die ihnen gebotenen Möglichkeiten und unterzeichneten Konsolidierungsverträge mit dem Land Hessen im Zusammenhang mit dem Kommunalen Schuttschirm. Der Landkreis Kassel plante, den Haushaltsausgleich im Jahr 2015 zu erreichen. Der Entschuldungsbetrag beläuft sich dabei auf 66,5 Millionen Euro. Der Landkreis Limburg-Weilburg sah den Haushaltsausgleich für das Jahr 2018 vor. Der Entschuldungsbetrag lag bei rund 23,7 Millionen Euro.

Die Landkreise sind angehalten, ihre Haushaltssicherungskonzepte zu überarbeiten und in die Haushaltsplanung einfließen zu lassen. Im Hinblick auf den notwendigen Haushaltsausgleich sind die Landkreise gefordert, Prioritäten bei ihren Aufgaben und Standards zu setzen. Ebenso sind im Zusammenwirken mit der Kommunalaufsicht geeignete Maßnahmen zur Konsolidierung zu identifizieren und konsequente Konsolidierungspfade zu definieren.

Die Landkreise erheben, soweit ihre sonstigen Einnahmen nicht zur Deckung Ihrer Ausgaben ausreichen, eine Kreisumlage von ihren kreisangehörigen Gemeinden (§ 37 FAG³¹). Darüber hinaus erheben sie zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Die Landesregierung definierte hierzu einen Gesamthebesatz von 58 Prozent als Obergrenze.³²

Kreis- und Schulumlage

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde – unabhängig von etwaigen Ergebnisänderungen – errechnet, welcher ergebnisneutrale Hebesatz von den Landkreisen theoretisch zu erheben gewesen wäre, um jahresbezogen ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erzielen. Dabei handelt es sich also um eine theoretische Modellrechnung. Grundsätzlich ist bei der Festsetzung der Kreis- und Schulumlage die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen.

Unter der Annahme, dass die Aufwendungen der Landkreise dem Grunde nach und in der Höhe gerechtfertigt und sachgerecht waren, hätten die Landkreise für ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis deutlich höhere Hebesätze veranschlagen müssen: So lagen die ergebnisneutralen Hebesätze für das Jahr 2011 zwischen 70 Prozent im Landkreis Darmstadt-Dieburg und 74 Prozent im Landkreis Kassel. Über den gesamten Prüfungszeitraum lag der ergebnisneutrale Hebesatz zwischen 62 Prozent im Landkreis Darmstadt-Dieburg und 67 Prozent in den Landkreisen Kassel und Limburg-Weilburg. Bereits im Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht errechnete die Überörtliche Prüfung ergebnisneutrale Hebesätze, die teilweise deutlich über der gesetzlich vorgesehenen Belastungsgrenze von 58 Prozent lagen.³³

Der Landkreis Kassel trat im Prüfungszeitraum im Zusammenhang mit der Festlegung der Kreisumlage in einen Rechtsstreit mit dem Regierungspräsidium ein. In seiner Sitzung vom 11. Dezember 2009 hat der Kreistag des Landkreises Kassel den Haushalt für das Haushaltsjahr 2010 beschlossen. Der Hebesatz für die Kreisumlage wurde auf 32,5 Prozent der Umlagegrundlage³⁴ festgelegt. Nach Vorlage beim Regierungspräsidium wurde die Genehmigung des Haushalts mit Schreiben vom 15. April 2010 mit der aufschiebenden Bedingung verbunden, die Kreisumlage durch Kreistagsbeschluss auf 35,5 Prozent der Umlagegrundlage festzusetzen.

Rechtsstreit zur Höhe der Kreisumlage in Kassel

Entgegen der Vorgabe des Regierungspräsidiums hat der Kreistag in seiner Sitzung am 25. Juni 2010 keinen Beschluss zur entsprechenden Erhöhung des Umlagehebesatzes gefasst. Vielmehr wurde die Kreisverwaltung beauftragt, gegen die erwartete Anweisung und Ersatzvornahme des Regierungspräsidiums gerichtlich vorzugehen. Erwartungsgemäß wurde der Landkreis mit Schreiben vom 9. Juli 2010 vom Regierungspräsidenten angewiesen, den Hebesatz für die Kreisumlage auf 35,5 Prozent festzusetzen. Dagegen hat der Landkreis Kassel beim Verwaltungsgericht fristwahrend geklagt.

Mit Schreiben vom 2. August 2010 hat der Regierungspräsident die Kreisumlage im Zuge einer kommunalaufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme auf den angekündigten

31 § 37 FAG – Kreisumlage

(1) Soweit die sonstigen Einnahmen der Landkreise und die Leistungen nach diesem Gesetz zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen, haben die Landkreise eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben.

(3) Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. [...]

32 vergleiche Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Stand: 6. Mai 2010

33 Im direkten Vergleich zu den Ergebnissen der 150. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“ im Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks.18/5913, Seite 38 ff., erscheinen die erhobenen Daten als repräsentativ. Für das Jahr 2010 wurden in den Landkreisen Bergstraße, Hersfeld-Rotenburg, Rheingau-Taunus, Vogelsberg sowie Werra-Meißner ein durchschnittlicher tatsächlicher Hebesatz von 56 Prozent sowie ein durchschnittlicher ergebnisneutraler Hebesatz von 71 Prozent erhoben.

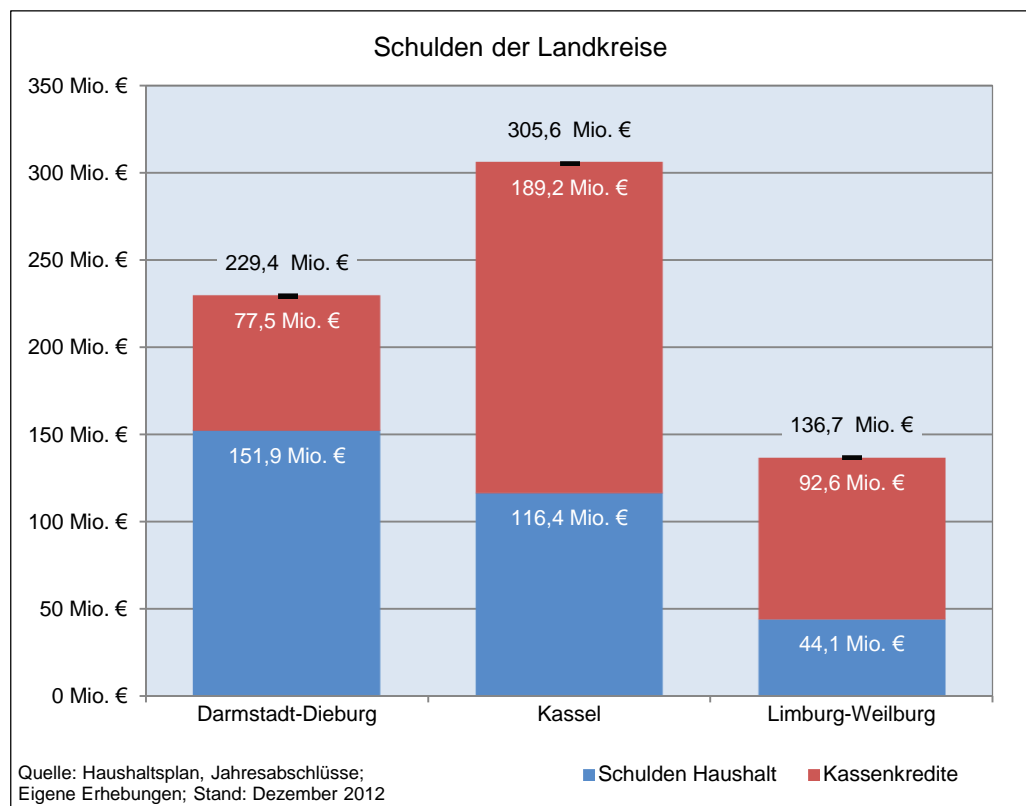
34 vergleiche § 37 Absatz 2 FAG

Satz von 35,5 Prozent festgesetzt. Die geänderte Haushaltssatzung wurde vom Landkreis am 14. August 2010 öffentlich bekannt gemacht. Für das finanzielle Risiko, die erhöhten Erträge im Falle einer erfolgreichen Klage an die Kommunen zurückzahlen, wurde eine Rückstellung in Höhe von 8,6 Millionen Euro gebildet.

Die Klage gegen die Anweisungsverfügung war mit Entscheidung vom 14. Februar 2012³⁵ erfolgreich. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Kassel hat das Land mit Erfolg Berufung eingelegt. Der Verwaltungsgerichtshof Kassel³⁶ hat dann die Klage des Landkreises abgewiesen und die Rechtmäßigkeit der im Wege der Ersatzvornahme erfolgten Anhebung des Hebesatzes der Kreisumlage durch das Regierungspräsidium Kassel bestätigt. Derzeit ist eine Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anhängig. Der Landkreis Kassel entschied sich mit diesem Vorgehen für eine weitere Verschärfung seiner Haushaltssituation zum Vorteil der kreisangehörigen Gemeinden.

3.4 Schulden im Kernhaushalt

Die bis zum 31. Dezember 2011 angesammelten Schulden der Landkreise im Kernhaushalt unterteilt in „Schulden Haushalt“³⁷, und „Kassenkredite“ sind aus Ansicht 18 ersichtlich.



Ansicht 18: Schulden der Landkreise

Die drei Landkreise wiesen im Kernhaushalt insgesamt Schulden in Höhe von 671,7 Millionen Euro aus. Dabei übersteigen in den Landkreisen Kassel und Limburg-Weilburg die Summe der Kassenkredite die Summe der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen zum Teil um das Doppelte.

Kreditvereinbarung

Der Landkreis Limburg-Weilburg schloss vor dem Prüfungszeitraum ein Darlehensgeschäft in Form eines „strukturierten“ Kassenkredits³⁸ über die Höhe von 10,0 Millionen Euro ab. Das Kreditgeschäft war so gestaltet, dass bei Überschreiten einer vorher

35 Urteil VG Kassel vom 14. Februar 2012, AZ 3 K 936/10.KS

36 Urteil VGH Kassel vom 14. Februar 2013, AZ 8 A 816/12

37 Schulden Haushalt: Ausgewiesene Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen im Haushalt/ Jahresabschluss der Landkreise für das Jahr 2011, ohne Kassenkredite.

38 Der Begriff „strukturierter“ Kassenkredit bezeichnet hier einen Kassenkredit, dessen Rückzahlungsmodalitäten von dem Eintritt/ Nichteintritt zuvor festgelegter Bedingungen abhängen.

festgelegten Wechselkursbarriere die Rückzahlung des Kassenkredits in Schweizer Franken vorzunehmen ist. Um die Folgen einer ungünstigen Wechselkursentwicklung abzufedern, schuldete der Landkreis Limburg-Weilburg mit Schreiben vom 15. Oktober 2010 auf Basis der bestehenden Kreditvereinbarung den Kassenkredit in Höhe von 10,0 Millionen Euro im Wege einer Neuvereinbarung vorzeitig um.

Die neu begründete Kreditvereinbarung wurde hinsichtlich der planmäßigen Rückzahlung am 1. September 2013 unter folgenden Bedingungen geschlossen: Sofern der Wechselkurs zwischen Euro und Schweizer Franken am Fixingtag über oder auf 1,45 notiert, so wird die Rückzahlung in Euro geleistet. Sofern der Wechselkurs zwischen Euro und Schweizer Franken am Fixingtag unter 1,45 notiert, so wird die Rückzahlung in Schweizer Franken geleistet (16,2 Millionen CHF). Durch die dargestellten Bedingungen ergab sich aus der Kreditvereinbarung ein direktes, ungedecktes Wechselkursrisiko.

Die Kreditvereinbarung wurde dem Regierungspräsidium Gießen am 15. Oktober 2010 zur Kenntnisnahme vorgelegt. Mit Schreiben vom 9. Dezember 2010 hat das Regierungspräsidium den Landkreis gebeten, durch intensive Marktbeobachtungen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen sicherzustellen, dass die Elemente der Vertragsausgestaltung, hier insbesondere die festgelegte Wechselkursbarriere, nicht zu einem finanziellen Nachteil des Landkreises führen.

In Ansicht 19 sind die Entwicklung des Wechselkurses zwischen Euro und Schweizer Franken von September 2009 bis August 2012 und der Zeitpunkt der Kreditumschuldung dargestellt.

Wechselkurs Euro und Schweizer Franken



Ansicht 19: Entwicklung des Wechselkurses zwischen Euro und Schweizer Franken von Januar 2005 bis Oktober 2012 sowie Stichtag der Umschuldung

Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses lag der zugrundeliegende Wechselkurs bei 1,34 Euro/CHF (Betrachtungstag: 15. Oktober 2010), zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung (August 2012) bei 1,20 Euro/CHF (Betrachtungstag: 30. August 2012). Bereits aus dem ursprünglichen Kreditgeschäft ergaben sich aufgrund der vertraglichen Ausgestaltung und einer aus Sicht des Landkreises ungünstigen Wechselkurs-

entwicklung zwischen dem Währungspaar Euro und Schweizer Franken rechnerische Buchwertverluste³⁹. Zum Zeitpunkt der Erörterungsbesprechung im August 2012 belief sich der Buchwertverlust aus dem Kreditgeschäft auf 3,5 Millionen Euro⁴⁰.

Der Landkreis Limburg-Weilburg setzte sich dem aus der Darlehensaufnahme entstehenden Wechselkursrisiko bewusst aus. Der Zinsvorteil gegenüber vergleichbaren inländischen Darlehensangeboten war für den Landkreis Limburg-Weilburg für die Entscheidung zur Aufnahme des strukturierten Kredits maßgeblich. Eine entsprechende Absicherung des Wechselkursrisikos hatte nicht stattgefunden. Ohne Absicherung des Wechselkursrisikos besteht die Gefahr eines Verlusts infolge ungünstiger Wechselkursentwicklung.

Unter Bezugnahme auf die Grundätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des § 92 HGO⁴¹, der Bestimmung von § 22 Absatz 1 GemHVO⁴² und unter Verweis auf die bestehenden Vorgaben für die Anlage der gemeindlichen Finanzmittelbestände⁴³, sind die Landkreise angehalten, bei der Aufnahme eines Darlehens den Grundsatz zu beachten, dass die finanzielle Sicherheit eines Geschäfts Vorrang vor einem möglichen finanziellen Ertrag haben muss.

Der Landkreis hat nach dem Hinweis der Überörtlichen Prüfung auf das identifizierte Verlustrisiko reagiert und am 17. Dezember 2012 den betreffenden Kassenkredit im Rahmen einer neuen Vereinbarung mit dem Darlehensgeber umstrukturiert. Neben einer Sonderzahlung in Höhe von 500.000 Euro zur teilweisen Deckung der Vorfälligkeitsentschädigung wurden die Kosten der vorzeitigen Ablösung in den Darlehensbedingungen einkalkuliert. Durch die neue vertragliche Ausgestaltung der Kreditvereinbarung wurde das oben beschriebene Wechselkursrisiko beseitigt.

Reaktion auf die
Feststellungen

3.5 Wirtschaftliche Betätigung

Die hessischen Körperschaften können sich gemäß § 121 Absatz 1 bis 3 HGO zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich betätigen.⁴⁴ Dabei können sie grundsätzlich frei wählen, ob die wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Organisationsform erfolgen soll. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind dabei unter anderem die Eigenbetriebe, die Anstalten öffentlichen Rechts (beispielsweise Sparkassen) sowie die Zweckverbände. Unter die privatrechtlichen Organisationsformen fallen unter anderem Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie Kommanditgesellschaften.

Die Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung der Landkreise in ausgegliederten Organisationsformen verdeutlicht Ansicht 20.

Umfang der
wirtschaftlichen
Betätigung

39 Eine Verlustrealisation tritt erst mit Rückzahlung des Darlehens ein.

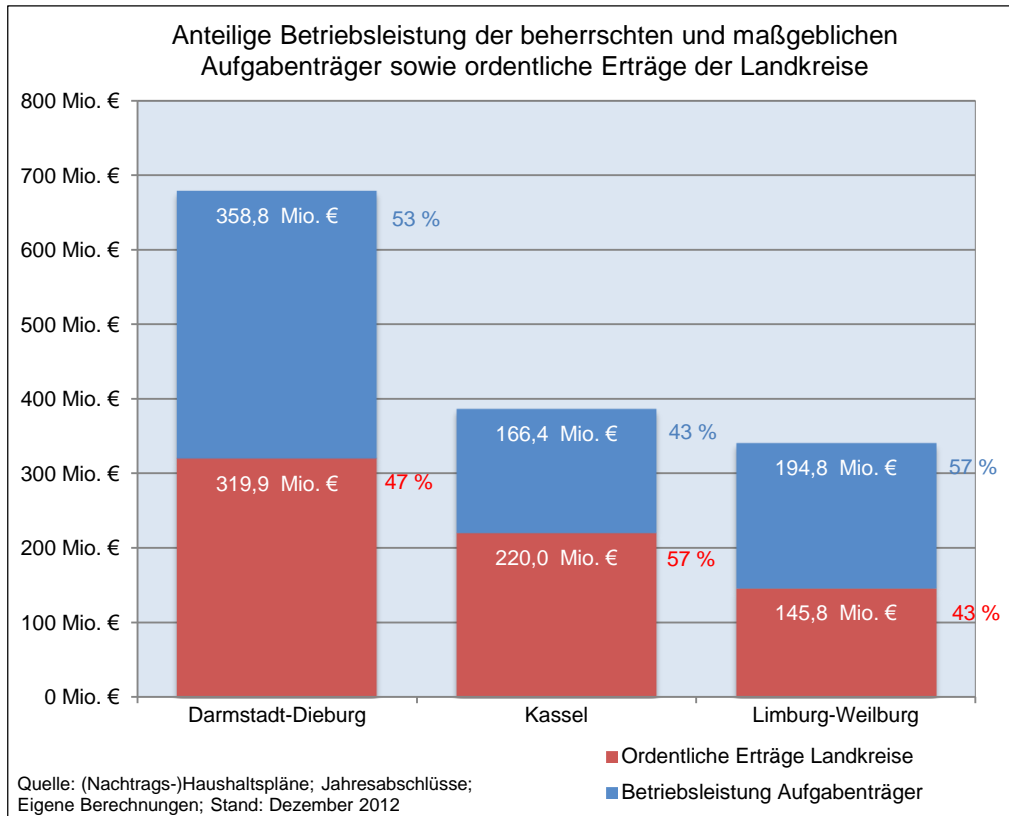
40 Der Darlehensvertrag sah vor, dass bei einem Wechselkurs Euro/CHF am Fixingtag kleiner als 1,45 der Rückzahlungsbetrag den Gegenwert von 16.158.000 CHF umgerechnet zum Wechselkurs des Fixingtages beträgt, andernfalls 10,0 Millionen Euro. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung wären dies unter Berücksichtigung des Wechselkurses 13,5 Millionen Euro (16,185 Millionen CHF, Kurs Euro-CHF: 1,20).

41 § 92 Absatz 2 HGO₂₀₁₁ – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

42 § 22 Absatz 1 GemHVO – Liquiditätssicherung
Die flüssigen Mittel müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein. Solange sie nicht für Auszahlungen benötigt werden, sind sie sicher und Ertrag bringend anzulegen.

43 Nr. 1 der VV zu § 22 GemHVO
Die Gemeinde (Gv) hat ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Die Anlage von Zahlungsmittelbeständen in Aktien, Investmentanteilen und ähnlichen Anlageformen ist wegen der möglichen Kursverluste nicht zulässig. Bei festverzinslichen Wertpapieren soll deren Laufzeit mit der Anlagefrist möglichst übereinstimmen. Die Sicherheit der Geldanlage hat Vorrang vor der Höhe des Ertrages. Das Risiko der Anlage muss in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen. Auf den Erlass vom 21. März 2003 – Az.: IV 62 – 33 c 02/11 wird hingewiesen. [...] Vergleiche auch die Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. Februar 2009, StAnz. 2009, Seite 701.

44 Die nachfolgenden Ausführungen sind auf die beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen der Landkreise ausgerichtet. Unter die maßgeblichen Aufgabenträger fallen dabei regelmäßig jene Beteiligungen, an denen die Landkreise einen Anteil von 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte halten. Dies gilt analog für die Stimmrechtsanteile an Zweckverbänden. Zu den beherrschten Aufgabenträgern zählen grundsätzlich jene, an denen die Landkreis mehr als 50 Prozent der Stimmrechte halten.



Ansicht 20: Anteilige Betriebsleistung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger sowie ordentliche Erträge der Landkreise

Die Ausgliederungsquote, gemessen am Verhältnis der Betriebsleistung⁴⁵ der Aufgabenträger zu den ordentlichen Erträgen der Kernverwaltungen, betrug bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg (53 Prozent) sowie Limburg-Weilburg (57 Prozent) über 50 Prozent. Lediglich im Landkreis Kassel lag die Betriebsleistung der Aufgabenträger unterhalb der ordentlichen Erträge der Kernverwaltung (43 Prozent).⁴⁶ Im Durchschnitt der drei Landkreise betrug die Ausgliederungsquote rund 51 Prozent.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Ausgliederungen ist auch eine Betrachtung der Gesamtschulden der Landkreise vorzunehmen. Dabei sind neben den Schulden der Kernhaushalte (direkte Schulden⁴⁷) auch die anteiligen Schulden der maßgeblichen Aufgabenträger und der Sondervermögen (indirekte Schulden⁴⁸) der Landkreise einzubeziehen.

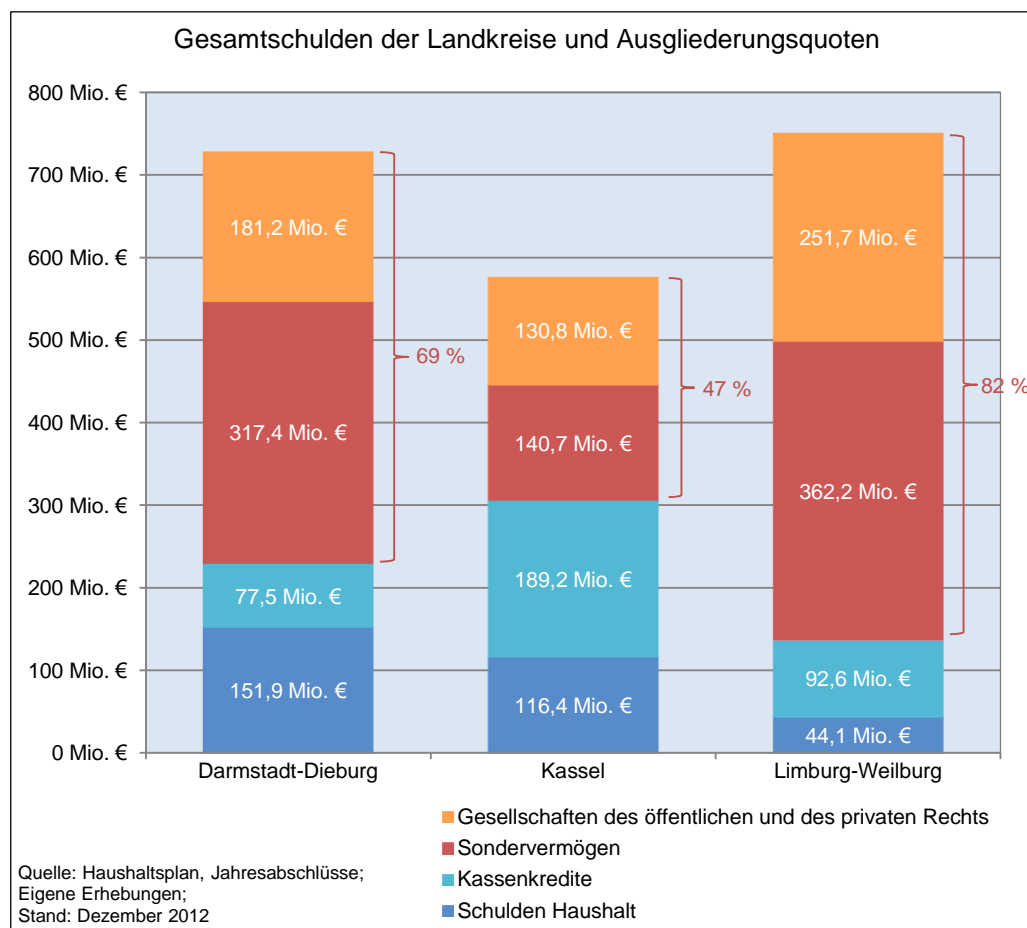
Gesamtschulden und Ausgliederung

45 Die Betriebsleistung ermittelt sich aus der Addition von Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen.

46 Bei beherrschten Aufgabenträgern wurden die Umsatzerlöse, Bestandsveränderungen und sonstigen betrieblichen Erträge vollständig den Landkreisen zugeordnet. Bei maßgeblichen Aufgabenträgern wurden diese Erträge gemäß der Beteiligungsquote anteilig berücksichtigt.

47 Schulden Haushalt: Ausgewiesene Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen im Haushalt/ Jahresabschluss der Landkreise für das Jahr 2011, ohne Kassenkredite.

48 Die anteiligen Schulden der Aufgabenträger (Verbindlichkeiten der Gesellschaften öffentlichen und privaten Rechts) wurden auf Basis der Jahresabschlüsse 2010 und entsprechend des gehaltenen Anteils einbezogen. Schulden der Sondervermögen umfassen die Schulden der Zweckverbände und Eigenbetriebe. In die Gesamtschulden wurden auch die Verbindlichkeiten der Sparkassenzweckverbände und Sparkassen der Landkreise einbezogen.



Ansicht 21: Gesamtschulden der Landkreise und Ausgliederungsquoten

Die Gesamtverschuldung betrug unter Einbeziehung der Verbindlichkeiten der mindestens maßgeblichen Aufgabenträger⁴⁹ der Landkreise zwischen 577 Millionen Euro im Landkreis Kassel und 750 Millionen Euro im Landkreis Limburg-Weilburg. Dabei spiegelt die Verteilung der Gesamtverschuldung zwischen Aufgabenträgern und Kernverwaltung die Ausgliederungsquote der jeweiligen Landkreise wider. Der Landkreis Kassel wies die geringste Ausgliederungsquote auf. Auch der Anteil Schulden der Aufgabenträger an der Gesamtverschuldung bildete mit 47 Prozent den geringsten Wert im Vergleich. Demgegenüber entfiel auf die Aufgabenträger in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg (69 Prozent) und Limburg-Weilburg (82 Prozent) der überwiegende Teil der Gesamtverschuldung der Landkreise.

Die Höhe der in den Aufgabenträgern bestehenden und damit ausgelagerten Verbindlichkeiten und verbundenen Risiken verdeutlicht die hohe Bedeutung einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung.

Beteiligungsverwaltung und -steuerung der Landkreise

In der Prüfung wurde daher die Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltung und -steuerung in den Landkreisen des Vergleichs untersucht. In Anlehnung an den Zwanzigsten Zusammenfassenden Bericht⁵⁰ der Überörtlichen Prüfung wurden als Kriterien das Vorliegen einer Beteiligungsrichtlinie, die zeitnahe Erstellung des Beteiligungsberichts, das Bestehen von Kontrakten/ Zielvereinbarungen, das Vorliegen von Zwischenabschlüssen und die Analyse von Abweichungen zwischen Zielvereinbarungen und Ist-Zustand untersucht. Ansicht 22 zeigt die wesentlichen Prüfungsergebnisse zum Themengebiet in zusammengefasster Form.

49 vergleiche Fußnote 44

50 Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 99 ff.

Beteiligungsverwaltung und -steuerung der Landkreise					
	Beteiligungsrichtlinie	zeitnahe Erstellung des Beteiligungsberichts	Zielvereinbarungen	Zwischenabschlüsse	Abweichungsanalysen
Darmstadt-Dieburg	ja	nein	nein	teilweise	nein
Kassel	nein	ja	nein	teilweise	nein
Limburg-Weilburg	ja	ja	nein	teilweise	nein

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2012

Ansicht 22: Beteiligungsverwaltung und -steuerung der Landkreise

Eine Beteiligungsrichtlinie trägt dazu bei, eine transparente, gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie Unternehmensüberwachung im Sinne einer sachgerechten Steuerung der Aufgabenträger durch die Gesellschaften zu gewährleisten. Dabei soll die Leitung und Überwachung des Aufgabenträgers durch seine Organe verbessert und eine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung der mit der Unternehmensbeteiligung verfolgten Ziele gesichert werden. In der Richtlinie sind somit die Aufgaben und Pflichten der einzelnen Akteure des Beteiligungsmanagements eindeutig zu definieren. Für die Unternehmensseite sind dies beispielsweise die Aufgaben von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat. Für die Eigentümerseite betrifft dies die Mandatsträger (idealerweise auch Angaben zu deren Qualifikation) und deren Betreuung durch das Beteiligungsmanagement. Eine vornehmliche Aufgabe der durch die Mandatsträger besetzten politischen Gremien ist die Formulierung klarer strategischer Vorgaben. Darüber hinaus sollten die grundsätzlichen Verhaltensregeln, Berichtszyklen und Informationsflüsse zwischen den Akteuren definiert werden.

[Beteiligungsrichtlinie](#)

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Beteiligungsrichtlinie erlassen und nutzten diese. Der Landkreis Kassel hatte keine Beteiligungsrichtlinie erstellt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Kassel, eine Beteiligungsrichtlinie zu erarbeiten und verbindlich anzuwenden, um die Aufgaben und Pflichten aller im Rahmen des Beteiligungsmanagements handelnden Personen eindeutig zu definieren. Damit wird eine strategische Steuerung der Beteiligungen ermöglicht.

Aufgrund der bestehenden Beteiligungen waren alle drei Landkreise gesetzlich verpflichtet, einen Beteiligungsbericht zu erstellen (§ 123a Absatz 1 HGO⁵¹). Der Informa-

[Beteiligungsbericht](#)

51 Die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichts bestand seit Einführung des § 123a Absatz 1 HGO in der Fassung vom 1. April 2005.

§ 123a HGO – Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.

Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

(3) Der Beteiligungsbericht ist in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Die Gemeinde hat die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichtes in geeigneter Form zu unterrichten. Die Einwohner sind berechtigt, den Beteiligungsbericht einzusehen. § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung.

tionsfunktion des Beteiligungsberichts kann dabei nur durch dessen zeitnahe Erstellung zu den Abschlussstichtagen der dargestellten Jahresabschlussdaten Rechnung getragen werden. Eine Frist für die Erstellung des Beteiligungsberichts ist nicht kodifiziert. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Erstellung und Veröffentlichung des Beteiligungsberichts dann als sachgerecht, wenn sie in dem Jahr, das auf das Berichtsjahr folgt, vorgenommen wird. Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg erstellten unter dieser Maßgabe den Beteiligungsbericht für das Jahr 2010 fristgerecht. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum Prüfungszeitpunkt den Beteiligungsbericht 2010 lediglich im Entwurf erstellt.

Zielvereinbarungen

Für die Steuerung der Beteiligungsunternehmen durch die Landkreise ist die Vorgabe von kurz- und mittelfristigen Zielen sachgerecht. Bei der Formulierung der Beteiligungsziele ist zum einen darauf zu achten, dass die Steuerung und Kontrolle der Beteiligung durch die Landkreise durch eine hinreichende Zielkonkretisierung gewährleistet ist. Zum anderen sollte durch die Einengung des Zielkorridors die durchaus gewünschte Flexibilität und Selbstständigkeit der Beteiligungen nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden.

Die Landkreise sollten im Sinne einer angemessenen Steuerung der Beteiligungen regelmäßig prüfen, in welchem Umfang die an die Beteiligung gestellten Vorgaben erreicht wurden, ob die vorgegebenen Ziele vor dem Hintergrund sich ändernder Bedingungen aktuell sind und inwieweit die Beteiligung nach den Vorstellungen des Landkreises gesteuert werden kann. Aufgabe der Beteiligungssteuerung ist es, die Verantwortungsträger in Politik und Verwaltung bei Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben durch das Sammeln und Aufbereiten wesentlicher Informationen sowie durch frühzeitige Identifikation von Chancen und Risiken zu unterstützen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im Rahmen der Steuerung der Beteiligungen künftig entsprechende Zielvereinbarungen abzuschließen. Grundlage hierfür bilden strategische und operative Ziele für die Aufgabenträger.

Zwischenabschlüsse

Der Wirtschaftsplan stellt den Handlungsrahmen für die kommunalen Aufgabenträger dar. Er ist damit eines der wesentlichen Instrumente, der auf Grundlage von Informationen und Daten aus dem Rechnungswesen die Steuerung der Beteiligungen ermöglicht. Um dieser Funktion gerecht zu werden, sollten durch die kommunalen Aufgabenträger Zwischenabschlüsse erstellt werden. Diese bilden die Entscheidungsgrundlage, um eine frühzeitige Gegensteuerung bei Abweichungen zu ermöglichen.

Zwischenabschlüsse wurden durch die maßgeblichen Beteiligungen der Landkreise in der Regel nur erstellt, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage (beispielsweise gemäß § 21 Eigenbetriebsgesetz⁵²) vorlag. Darüber hinaus wurden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Regel keine Zwischenabschlüsse durch die Beteiligungen der Landkreise erstellt. Dokumentierte Abweichungsanalysen zur unterjährigen Kontrolle der Zielerreichungsgrade der Beteiligungen auf Grundlage von Zwischenabschlüssen konnten somit durch die Landkreise nicht erstellt werden.

Bei fehlenden Zwischenabschlüssen sollten die Landkreise alternative Wege zur Informationsbeschaffung beschreiten. Denkbar wäre ein im Vergleich zum Zwischenabschluss weniger formalisiertes Verfahren, mit welchem die wesentlichen Aussagen in der Rechnungslegung sowie für die Geschäftstätigkeit und Steuerung bedeutsame Sachverhalte aus Sicht der Landkreise erfasst werden.

In Ermangelung flächendeckender Zwischenabschlüsse wurden von den Landkreisen keine dokumentierten Abweichungsanalysen zur unterjährigen Kontrolle des Zielerreichungsgrads der Beteiligungen erstellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, künftig verstärkt die vorgenannten Instrumente zur Steuerung der kommunalen Beteiligungen einzusetzen und so eine sachgerechte Steuerung der Aufgabenträger zu gewährleisten.

52 § 21 Eigenbetriebsgesetz – Zwischenberichte

Die Betriebsleitung hat den Gemeindevorstand und die Betriebskommission vierteljährlich über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Abwicklung des Vermögensplans schriftlich zu unterrichten.

Die Landkreise haben erstmals zum 31. Dezember 2015 einen kommunalen Gesamtabschluss zu erstellen. Dabei sind die Jahresabschlüsse des Landkreises und der maßgeblichen kommunalen Beteiligungen zusammenzufassen.⁵³

In der Prüfung wurde untersucht, wie viele Beteiligungen bzw. Aufgabenträger der Landkreis in einen Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2011 einzubeziehen gewesen wären (Ansicht 23).

In den Gesamtabschluss einzubeziehende beherrschte und maßgebliche Aufgabenträger zum 31. Dezember 2011				
	Eigenbetriebe	Zweckverbände	Kapitalgesellschaften	Summe
Darmstadt-Dieburg	3	4	5	12
Kassel	3	3	11	17
Limburg-Weilburg	2	1	9	12

Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspäne; Jahresabschlüsse; Eigene Berechnungen; Stand: Dezember 2012

Ansicht 23: In den Gesamtabschluss einzubeziehende beherrschte und maßgebliche Aufgabenträger zum 31. Dezember 2011

Hätten die Landkreise des Vergleichs bereits zum 31. Dezember 2011 einen Gesamtabschluss erstellen müssen, wären durch die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg jeweils 12 Aufgabenträger in den Gesamtabschluss einzubeziehen gewesen.⁵⁴ Der Landkreis Kassel hätte insgesamt 17 Aufgabenträger konsolidieren müssen.

Mit der Gesamtabschlusserstellung wird das Ziel verfolgt, einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise und der ihrer Sphäre zuzuordnenden Beteiligungen zu geben.

Vorbereitung auf den
Gesamtabschluss

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte keiner der drei Landkreise Vorbereitungen für den kommunalen Gesamtabschluss getroffen. Allerdings konnte der Landkreis Darmstadt-Dieburg bereits Erfahrungen aus der freiwilligen Erstellung der Gesamtabschlüsse für die Jahre 2002 bis 2006 aufweisen.

Wenn das Ziel der Erstellung des Gesamtabschlusses zum 31. Dezember 2015 gehalten werden soll, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Landkreisen, sich spätestens mit Beginn des Jahres 2014 mit den Anforderungen und Rahmenbedingungen zur Erstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses zu befassen. Für ein Gesamtabschlussprojekt in der Größenordnung der drei Landkreise – von der konzeptionellen Vorbereitung bis zum Abschluss der Erstellungsarbeiten – ist mit durchschnittlich zwei Jahren zu rechnen.

53 § 112 Absatz 5 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,

zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Abs. 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Abs. 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

54 Vorbehaltlich einer Prüfung der einzelnen Aufgabenträger auf untergeordnete Bedeutung.

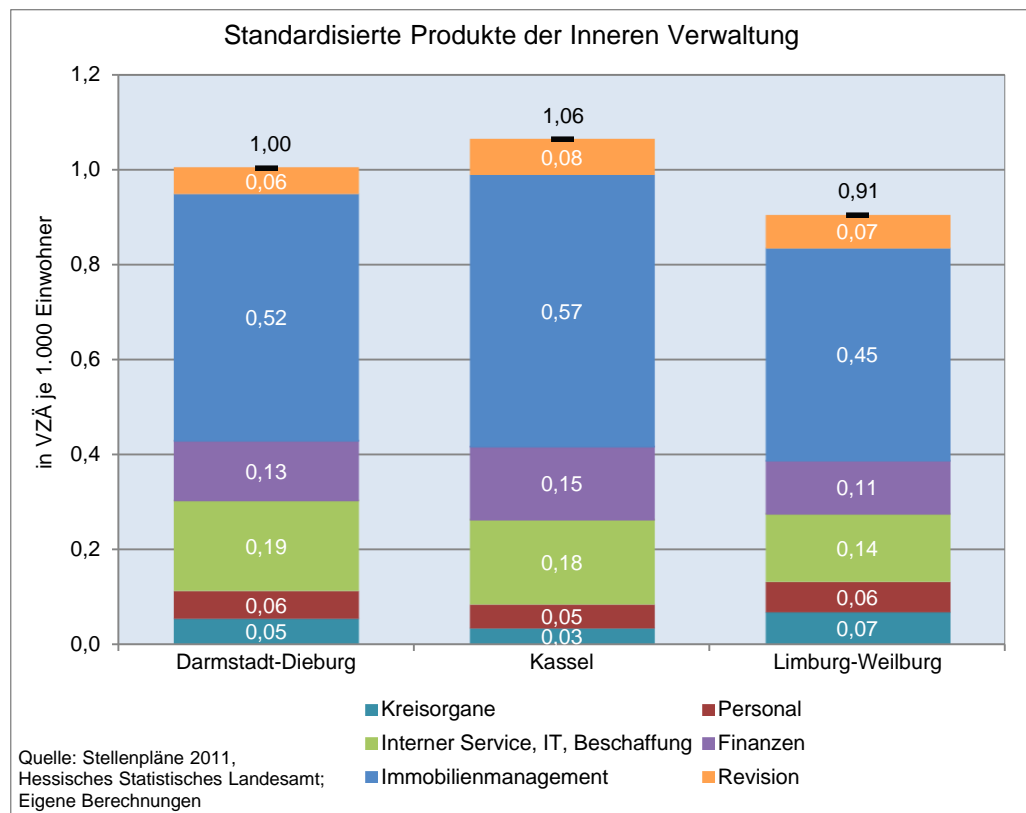
3.6 Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung

Angesichts eines zunehmenden Konsolidierungsdrucks stehen die Landkreise vor der Herausforderung, bestehende Effizienzreserven im Bereich des Personals zu heben. Aus Sicht der Landkreise ist es für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung notwendig, eine bedarfsgerechte Personalausstattung vorzuhalten.

Standardisierte Produkte

Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung war von Interesse, mit wie viel Personal die Landkreise ihre Kernaufgaben bewältigten. Zur Abgrenzung der Aufgabenbereiche und für Zwecke des Vergleichs wurden folgende standardisierte Produkte definiert und gegeneinander abgegrenzt: Kreisorgane, Personal, Finanzen, Interner Service (vor allem IT und Beschaffung), Immobilienmanagement sowie Revision.

Die besetzten Stellen der Landkreise wurden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt und über die standardisierten Produkte der Inneren Verwaltung verteilt. Sondereffekte, die zu möglichen Verzerrungen geführt hätten, wurden aus den Betrachtungen ausgeklammert.⁵⁵ Sofern für Zwecke des Vergleichs notwendig, wurden für ausgelagerte Bereiche der Verwaltung (anteilig) zuordenbare Vollzeitäquivalente hinzugerechnet.⁵⁶



Ansicht 24: Standardisierte Produkte der Inneren Verwaltung

Die größten Unterschiede in der Betrachtung ergaben sich bei den personalintensiven standardisierten Produkten Immobilienmanagement, Interner Service, IT, Beschaffung sowie Finanzen. Der Landkreis Kassel wies, vor dem Hintergrund der größten zu bewirtschafteten Schulflächen sowie der größten Kreisfläche, im Vergleich den höchsten Wert im Bereich des Immobilienmanagements aus. Im Bereich Finanzen setzte der Landkreis Kassel im Vergleich die meisten Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner ein, während der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Produkt Interner Service, IT, Beschaffung den höchsten Wert auswies. Für den Landkreis Limburg-Weilburg wurden für die genannten Produkte jeweils die niedrigsten Werte im Vergleich ermittelt.⁵⁷ Aus

55 Reinigungskräfte, Auszubildende, Mitarbeiter in Elternzeit und langzeiterkrankte Mitarbeiter, die keine Bezüge mehr erhalten, wurden nicht berücksichtigt. Mitarbeiter in Altersteilzeit wurden aus Vereinfachungsgründen mit 50 Prozent der vertraglichen Regelwochenarbeitszeit – unabhängig von Arbeits- oder Freistellungsphase – einbezogen.

56 Die Bestimmung der Wirtschaftlichkeit von Auslagerungen war nicht Gegenstand der Prüfung.

57 Immobilienmanagement: 0,45 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner; Interner Service, IT, Beschaffung: 0,14 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner; Finanzen: 0,11 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner.

der obigen Ansicht kann jedoch auch geschlossen werden, dass für bestimmte standardisierte Produkte eine weitestgehend homogene Struktur innerhalb des Vergleichs festgestellt wurde. So waren beispielweise beim Personal und der Revision die Bandbreiten der drei Landkreise gering.

In der folgenden Analyse ermittelte die Überörtliche Prüfung für die standardisierten Produkte Kennzahlen, die geeignet sind, um im Vergleich der Landkreise mögliche Ergebnisverbesserungspotentiale zu identifizieren.

Kennzahlen der Inneren Verwaltung

Kennzahlenvergleich für die Innere Verwaltung 2011			
	Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg
Einwohner zum 30. Juni	289.487 Ew.	236.713 Ew.	170.631 Ew.
Kreisfläche	659 km ²	1.293 km ²	738 km ²
Einwohner je VZÄ	995 Ew./VZÄ	940 Ew./VZÄ	1.105 Ew./VZÄ
Kreisfläche je VZÄ	2,3 km ² /VZÄ	5,1 km ² /VZÄ	4,8 km ² /VZÄ
Personal- und Versorgungsaufwand	14.690.785 €	13.417.300 €	9.071.117 €
- je VZÄ	50.516 €/VZÄ	53.264 €/VZÄ	58.720 €/VZÄ
- je Einwohner	51 €/Ew.	57 €/Ew.	53 €/Ew.

Quelle: Stellenpläne 2011, Kostenstellenpläne 2011, Personalabrechnungen; Landesstatistik Hessen, Eigene Berechnungen; Stand: Dezember 2012

Ansicht 25: Kennzahlenvergleich für die Innere Verwaltung 2011

Im Landkreis Limburg-Weilburg war zum 31. Dezember 2011 in der Inneren Verwaltung ein Vollzeitäquivalent für rund 1.105 Einwohner zuständig. Im Vergleich wiesen der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 995 Einwohner je Vollzeitäquivalent und der Landkreis Kassel mit 940 Vollzeitäquivalent ungünstigere Relationen auf. Dafür verwaltete der Landkreis Kassel eine deutlich größere Fläche je Mitarbeiter. Auf das Kreisgebiet bezogen lag die Spannweite der ermittelten Vollzeitäquivalente zwischen 5,1 Quadratkilometer (Landkreis Kassel) und 2,3 Quadratkilometer (Landkreis Darmstadt-Dieburg).

Die zurechenbaren Personal- und Versorgungsaufwendungen beliefen sich bei den Landkreisen des Vergleichs im Haushaltsjahr 2011 auf 37,2 Millionen Euro. Der Landkreis Limburg-Weilburg wies mit 58.720 Euro die höchsten Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent aus, während im Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 50.516 Euro der niedrigste Wert ermittelt wurde. Bezieht man die Personal- und Versorgungsaufwendungen auf die Zahl der Einwohner, führte der Landkreis Kassel mit 57 Euro den Vergleich an. Auch hier wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg den niedrigsten Wert im Vergleich aus.

Vor dem Hintergrund ihrer jeweils spezifischen Gegebenheiten sollten die Landkreise ihre Personal- und Stellenstruktur hinterfragen. Die Daten des Vergleichs geben hierbei Anhaltspunkte, um Handlungsbedarfe zu identifizieren.

3.7 Internes Kontrollsystem

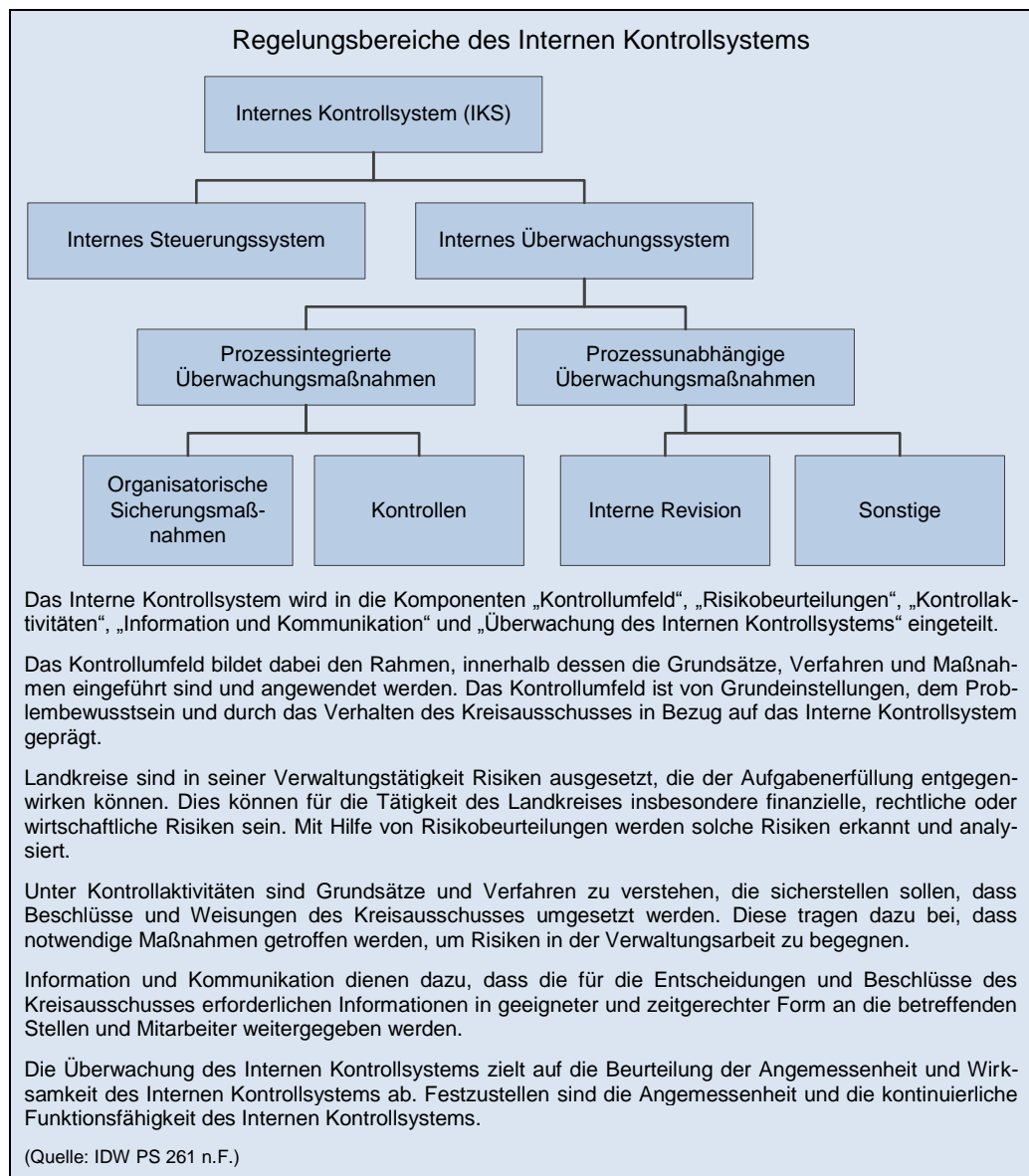
Nach dem weitest gehenden Abschluss der Umstellungsarbeiten zur Einführung der Doppik rücken nunmehr Fragestellungen der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und Bilanzierung sowie die Organisation der Buchführung in den Fokus der Weiterentwicklung des kommunalen Rechnungswesens.

Daher wurde untersucht, wie die Landkreise ihre Buchführung aufgebaut hatten. Dies umfasste auch den Umgang mit Zugriffsrechten innerhalb der Buchführungssoftware inklusive der Stammdatenänderungen und den vorhandenen lokalen Regelungsumfang in Form von Dienstanweisungen und Richtlinien.

Mit dem Aufbau und der Ausgestaltung der Buchführung eng verknüpft sind Fragestellungen zum rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystem. Unter einem Internen Kontrollsystem sind allgemein die von Kreisausschuss und Kreistag eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen (Regelungen) zu verstehen, die gerichtet sind auf die organisatorische Umsetzung von Entscheidungen und Beschlüssen:

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit (hierzu ist auch der Schutz des Vermögens des Landkreises einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen zu rechnen),
- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung sowie
- zur Einhaltung der für den Landkreis maßgeblichen rechtlichen Vorschriften.

Die Regelungsbereiche eines internen Kontrollsystems lassen sich folgendermaßen visualisieren (Ansicht 27).



Ansicht 26: Regelungsbereiche des Internen Kontrollsystems

Neben dem rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystem wurde das Interne Kontrollsystem bezogen auf die Sozial- und Jugendhilfe untersucht. Die auf die Verwaltungstätigkeit hinsichtlich Sozial- und Jugendhilfe ausgerichteten Teile des Internen Kontrollsystems sollen deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sicherstellen und dem Schutz des Vermögens des Landkreises dienen. Die auf die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung gerichteten Teile des Internen Kontrollsystems zielen unter anderem darauf ab, Geschäftsvorfälle in Überein-

stimmung mit den gesetzlichen Vorschriften vollständig und zeitnah zu erfassen und die Buchführungsunterlagen richtig und vollständig abzubilden.

Die Ausprägungen des Internen Kontrollsystems für die Bereiche Rechnungslegung, Sozialhilfe, Jugendhilfe fasst Ansicht 27 zusammen.

Internes Kontrollsystem: Rechnungslegung, Sozialhilfe, Jugendhilfe					
	Kontrollumfeld	Risikobeurteilungen	Kontrollaktivitäten	Information und Kommunikation	Überwachung des Internen Kontrollsystems
Darmstadt-Dieburg	vorhanden	nicht vorhanden	teilweise vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden
Kassel	vorhanden	nicht vorhanden	teilweise vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden
Limburg-Weilburg	vorhanden	nicht vorhanden	teilweise vorhanden/ vorhanden ¹⁾	vorhanden	nicht vorhanden

¹⁾ rechnungslegungsbezogenes Internes Kontrollsystem: teilweise vorhanden; Internes Kontrollsystem der Sozial- und Jugendhilfe: vorhanden
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2012

Ansicht 27: Internes Kontrollsystem: Rechnungslegung, Sozialhilfe, Jugendhilfe

Hinsichtlich des Kontrollumfeldes konnten alle Landkreise eine solide Grundlage aufweisen. Für die Arbeitsabläufe wichtige Informationen sowie zu beachtende gesetzliche Regelungen und Vorgaben (insbesondere kommunalrechtliche Vorschriften) waren allen Mitarbeitern zugänglich. Kontrollaktivitäten waren unterschiedlich ausgeprägt. In allen Landkreisen lagen für die eingesetzte Finanzwesensoftware Zertifizierungen vor, die den ordnungsgemäßen Einsatz des Buchungsstoffs bescheinigte. Kein Landkreis verfügte über ein schriftliches Berechtigungskonzept zur Vergabe von Berechtigungen und Zugriffen für die Finanzwesensoftware.

Rechnungslegungsbezogenes Internes Kontrollsystem

In allen Landkreisen stellte die Überörtliche Prüfung zudem Schwächen im Umgang mit Stammdatenänderungen fest. Keiner der Landkreise hatte ein Verfahren vorgesehen, das nur genehmigte Stammdatenänderungen zuließ. Regelmäßige Kontrollen über Stammdatenänderungen nahm nur der Landkreis Limburg-Weilburg vor. Kontrollen der Zahlungsvorgänge/ Anordnungswesen waren dagegen in allen Landkreisen eingerichtet. Prozessintegrierte Kontrollen, die an die Bearbeitungspfade in der Finanzwesensoftware geknüpft waren, waren ebenso in allen Landkreisen eingerichtet.

Im Rahmen der Information und Kommunikation konnten die Landkreise auf die vorhandene Struktur ihrer Intranetbereiche zurückgreifen, da hierüber alle eingebundenen Mitarbeiter informiert werden konnten. Die Möglichkeit, die Erstellung des Jahresabschlusses mit den anstehenden Jahresabschlussarbeiten und den hiermit verbundenen Terminhorizonten an alle in die Erstellung eingebundenen Mitarbeiter zu kommunizieren, wurde dabei nur unzureichend genutzt.

Risikobeurteilungen und die Überwachung des Internen Kontrollsystems fanden in keinem der drei Landkreise statt.

In der Sozial- und Jugendhilfe verfügte kein Landkreis über ein ausgereiftes Internes Kontrollsystem. Nur der Landkreis Limburg-Weilburg konnte zumindest ein Konzept über ein Internes Kontrollsystem (hier Sozialhilfe) vorlegen.

Internes Kontrollsystem in der Sozial- und Jugendhilfe

Das Kontrollumfeld sowie die Information und Kommunikation in der Sozial- und Jugendhilfe hatten alle Landkreise bereits solide ausgestaltet. Die vorgefundenen Strukturen stellten eine anforderungsgerechte Aufgabenverteilung innerhalb der Organisationseinheit sicher. Dienstanweisungen, weitere Arbeitshilfen, Checklisten und Formulare waren in einer Intranet-Plattform für die Mitarbeiter bereitgestellt.

Systemseitige Kontrollschritte waren durch die Fallbearbeitung in allen Landkreisen vorgesehen. Diese waren unterschiedlich ausgestaltet. Kontrollen bei neu zu erfassenden Vorgängen fanden nicht durchgehend statt. Alle Landkreise zeigten Schwächen im Umgang mit Stammdatenänderungen. In keinem Landkreis war ein Verfahren eingerichtet, das nur genehmigte Stammdatenänderungen zuließ. Regelmäßige Kontrollen von Änderungen an den Stammdaten waren in keinem Landkreis vorhanden.

Die festgestellten und den jeweiligen Komponenten zugeordneten Maßnahmen und Regelungen des Internen Kontrollsystems wiesen unterschiedliche Ausprägungen auf. Während das Kontrollumfeld sowie die Information und Kommunikation gut ausgebaut waren, waren Risikobeurteilungen sowie die Überwachung des Internen Kontrollsystems kaum bis überhaupt nicht vorhanden. Die Landkreise setzten sich somit Risiken aus, die der Aufgabenerfüllung entgegenwirken können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die vorhandenen Defizite im Internen Kontrollsystem kurzfristig zu beheben. Dazu ist es in einem ersten Schritt notwendig, das Bewusstsein für ein Internes Kontrollsystem zu schärfen.

3.8 Schulträgeraufgaben

Grundsätzlich sind die Landkreise – soweit nichts anderes bestimmt ist – neben den kreisfreien Städten Träger der Schulen (§ 138 Absatz 1 HSchG⁵⁸). Den Schulträgern obliegt es, ein den gesetzlichen Anforderungen angemessenes Schulangebot bereitzustellen und die geeigneten Rahmenbedingungen für den inneren Schulbetrieb zu schaffen. Zu den Aufgaben der Schulträger zählen insbesondere die Schulentwicklungsplanung, die Bereitstellung und Unterhaltung von Schulbauten und Schulanlagen, das Vorhalten des Verwaltungspersonals und der geeigneten Schuleinrichtung sowie die Schülerbeförderung.⁵⁹

Strukturdaten

Ansicht 28 zeigt – unterteilt nach den einzelnen Schulformen – die Entwicklung der Schülerzahlen in den Jahren 2009 bis 2011 sowie Ansicht 29 die Bruttogrundfläche je Schüler für das Jahr 2011.

Entwicklung der Schülerzahlen in den Jahren 2009 bis 2011			
	Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg
Grundschulen	-6 %	-7 %	-10 %
Gymnasien	11 %	8 %	-7 %
Gesamtschulen	-2 %	-4 %	-1 %
Kombinationsschulen ¹⁾	-9 %	n.v.	1 %
Förderschulen	-1 %	-7 %	-11 %
Berufliche Schulen	-3 %	-8 %	-2 %
Gesamt	-3 %	-4 %	-3 %

n.v. = nicht vorhanden

¹⁾ Grund- und Hauptschulen, Grund-, Haupt- und Realschulen, Haupt- und Realschulen wurde für Zwecke des Vergleichs unter dem Oberbegriff Kombinationsschulen zusammengefasst. Im Landkreis Kassel wurden keine Kombinationsschulen vorgehalten. Förderschulen in der Trägerschaft des LWV sind in der Darstellung nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2012

Ansicht 28: Entwicklung der Schülerzahlen in den Jahren 2009 bis 2011

Die Zahl der Schüler nahm in allen drei Landkreisen im Prüfungszeitraum zwischen 3 und 4 Prozent ab. Auf Schulformen bezogen gingen mit Ausnahme der Gymnasien in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Kassel sowie den Kombinationsschulen im Landkreis Limburg-Weilburg die Schülerzahlen zurück.

Mit Blick auf die künftigen Jahre werden die Schülerzahlen bis zum Jahr 2025 weiterhin abnehmen. Aktuelle Untersuchungen prognostizieren für die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Limburg einen Rückgang zwischen 20 und 25 Prozent. Für diesen

58 § 138 Absatz 1 HSchG – Land, Gemeindeverbände und Gemeinden

Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

59 vergleiche hierzu §§ 155 ff. HSchG

Zeitraum wird für den Landkreis Kassel ein Rückgang von 25 bis 30 Prozent angenommen.⁶⁰

Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, ihre Schulstandorte langfristig an den rückläufigen Bedarf anzupassen.

Bruttogrundflächen je Schüler für das Jahr 2011			
	Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg
	m ² /Schüler	m ² /Schüler	m ² /Schüler
Grundschulen	17	19	17
Gymnasien	9	16	13
Gesamtschulen	14	18	13
Kombinationsschulen ¹⁾	15	n.v. ²⁾	15
Förderschulen ³⁾	20	29	34
Berufliche Schulen	8	11	7
Gesamtdurchschnitt über alle Schulformen	14	17	13

n.v. = nicht vorhanden
¹⁾ Grund- und Hauptschulen, Grund-, Haupt- und Realschulen, Haupt- und Realschulen wurde für Zwecke des Vergleichs unter dem Oberbegriff Kombinationsschulen zusammengefasst.
²⁾ Im Landkreis Kassel wurden keine Kombinationsschulen vorgehalten.
³⁾ Förderschulen in der Trägerschaft des LWV sind in der Darstellung nicht berücksichtigt.
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2012

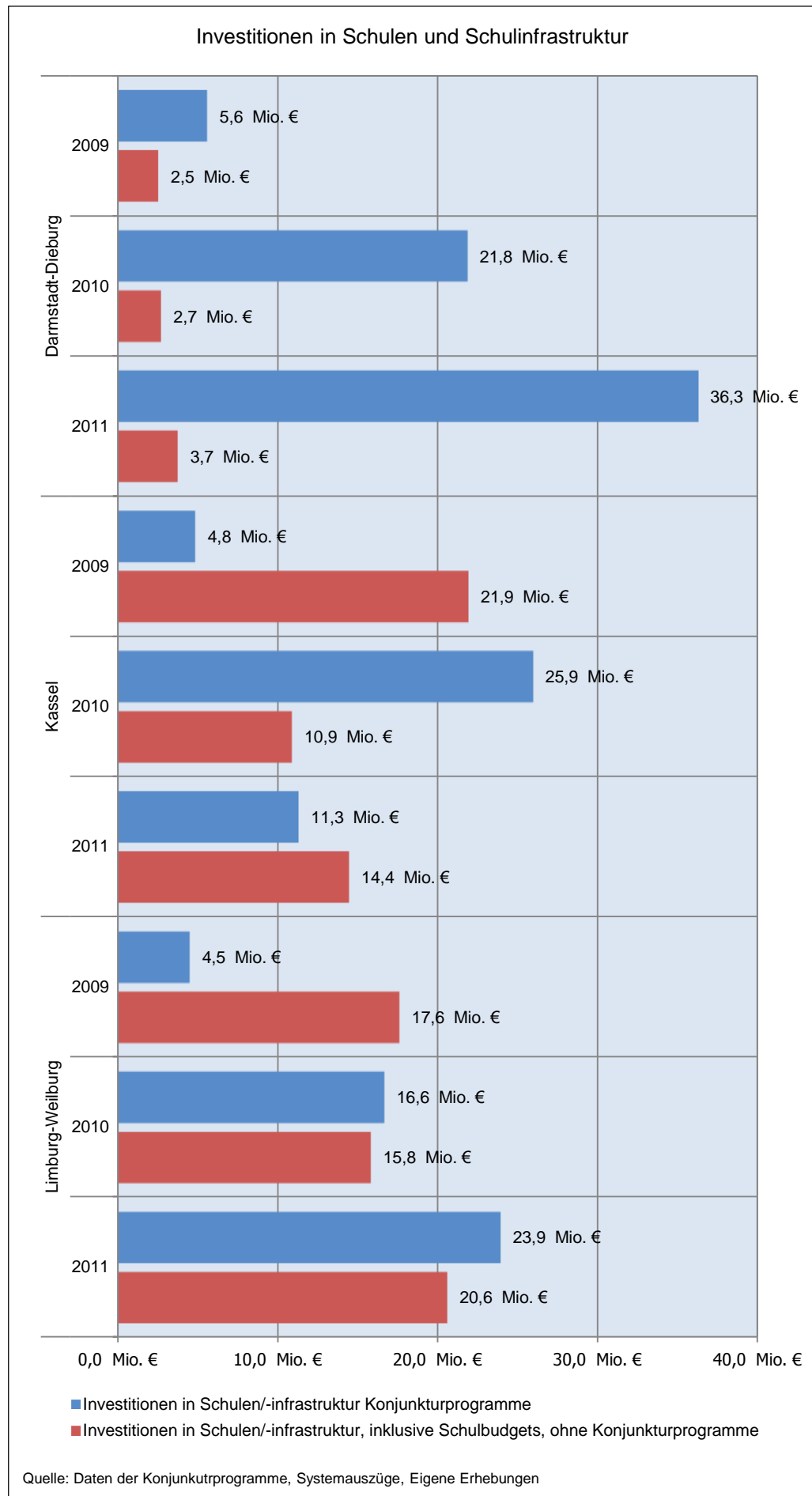
Ansicht 29: Bruttogrundflächen je Schüler für das Jahr 2011

Im Vergleich wurden die Bruttogrundflächen der Schulen den entsprechenden Schülerzahlen gegenübergestellt. Die Kennzahl Fläche je Schüler dient als Indikator für die Auslastung der Schulen. In den Landkreisen des Vergleichs wurde über alle Schultypen eine Bandbreite von 8 bis 34 Quadratmetern je Schüler festgestellt. Der Landkreis Kassel hatte mit durchschnittlich 17 Quadratmetern je Schüler die Schulen mit den größten Flächen je Schüler im Vergleich. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg lagen mit 14 bzw. 13 Quadratmetern je Schüler deutlich unter diesem Wert.

Die drei Landkreise haben im Prüfungszeitraum erhebliche Investitionen in ihre Schulgebäude und ihre Schulinfrastruktur getätigt. Vor dem Hintergrund der aufgelegten Konjunkturprogramme wurde in den Schulen der Landkreise eine Vielzahl zusätzlicher Sanierungs- und Neubaumaßnahmen realisiert. Ansicht 30 zeigt die im Prüfungszeitraum in den Landkreisen realisierten Investitionen in Schulgebäude und Schulinfrastruktur, differenziert nach regulären Investitionen und Investitionen im Rahmen der Konjunkturprogramme.

Investitionen in Schulen und Schulinfrastruktur

60 vergleiche auch Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung, Quelle: http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2DB41737-FB560BC9/bst/xcms_bst_dms_29906_29907_2.pdf (zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013)



Ansicht 30: Investitionen in Schulen und Schulinfrastruktur

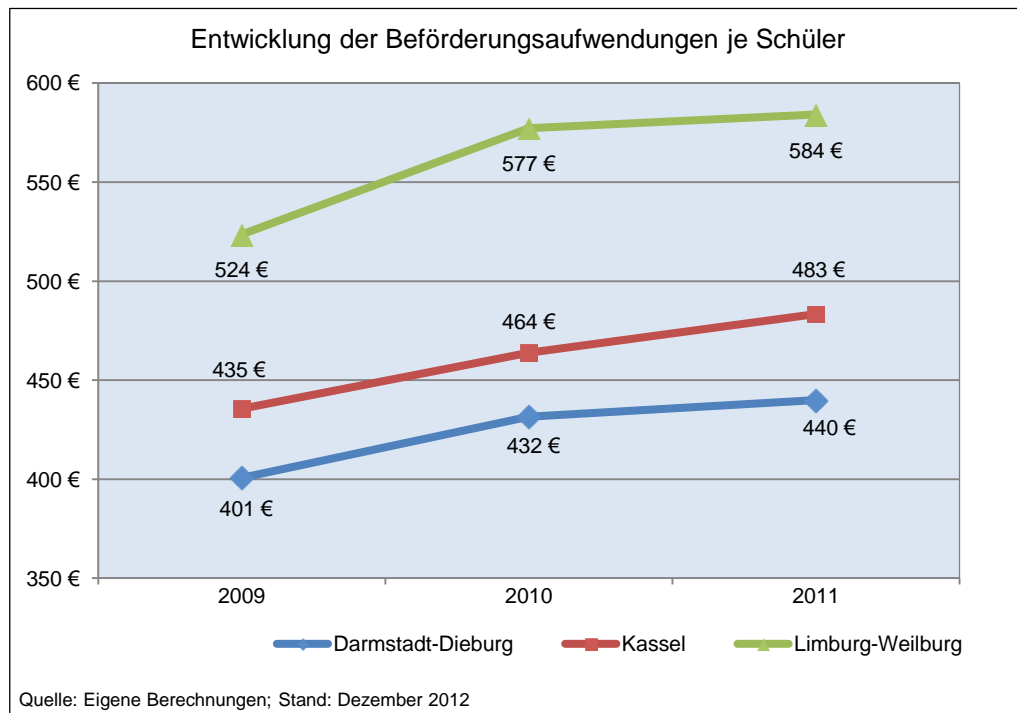
Die Landkreise des Vergleichs investierten im Prüfungszeitraum insgesamt 260,7 Millionen Euro in ihre Schulgebäude und ihre Schulinfrastruktur. Davon entfielen 150,7 Millionen Euro auf Investitionen im Rahmen der Konjunkturprogramme. Mit 98,9 Millionen Euro hatte der Landkreis Limburg-Weilburg insgesamt den höchsten Betrag in seine Schulen in den Jahren 2009 bis 2011 investiert. In diesem Zeitraum wandte der Landkreis Darmstadt-Dieburg 72,6 Millionen Euro für Schulinvestitionen auf.

Die künftige Investitionsplanung der Landkreise wird zunehmend die sich verändernden demografischen Rahmenbedingungen berücksichtigen müssen. Die abnehmende Schülerzahl erfordert frühzeitige Überlegungen, welche Gebäude weiter aufrechterhalten oder weiterentwickelt werden und bei welchen Gebäuden eher ein Rückbau zweckmäßig ist. Zudem stehen die Landkreise vor der Aufgabe, stärker die Folgekosten ihrer Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen.

Die Träger der Schülerbeförderung haben unter Berücksichtigung zumutbarer Bedingungen, der Interessen des Gesamtverkehrs sowie des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Einzelnen über die geeignete Beförderungsart zu entscheiden (§ 161 Absatz 4 HSchG⁶¹).

Schülerbeförderung

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Schülerbeförderung sahen sich die drei Landkreise in den Jahren 2009 bis 2011 mit einer gegenläufigen Bewegung konfrontiert. Während die Zahl der Beförderungsfälle abnahm, erhöhten sich die zugehörigen Beförderungsaufwendungen je Schüler in den drei betrachteten Jahren. Diese Entwicklung ist aus Ansicht 31 abzulesen.



Ansicht 31: Entwicklung der Beförderungsaufwendungen je Schüler

Der Landkreis Limburg-Weilburg wies im Vergleich der Landkreise die höchsten Beförderungsaufwendungen je Schüler aus; sie erhöhten sich von 524 Euro je Schüler im Jahr 2009 auf 584 Euro je Schüler im Jahr 2011. Die geringsten Beförderungsaufwendungen je Schüler im Vergleich waren vom Landkreis Darmstadt-Dieburg zu tragen. Allerdings erhöhten sich auch hier die Beförderungsaufwendungen von 401 Euro je Schüler im Jahr 2009 auf 440 Euro je Schüler im Jahr 2011.

Die aufgezeigten Unterschiede in den Beförderungsaufwendungen waren unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel mit

61 § 161 Absatz 4 HSchG - Schülerbeförderung

Die Träger der Schülerbeförderung entscheiden unter Berücksichtigung zumutbarer Bedingungen, der Interessen des Gesamtverkehrs und des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit über die Beförderungsart. Vorrangig haben die Schülerinnen und Schüler öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. Ist deren Benutzung nicht möglich oder nicht zumutbar, können die Schulträger Schulbusse einsetzen oder die Kosten für die Benutzung privater Kraftfahrzeuge in Höhe der Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach dem Hessischen Reisekostengesetz erstatten, wenn der Einsatz eines Schulbusses wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

ihrer geografischen Angrenzung an die kreisfreien Großstädte Darmstadt bzw. Kassel über eine günstigere ÖPNV-Infrastruktur für die Schülerbeförderung verfügten als der Landkreis Limburg-Weilburg mit seinem Mittelzentrum Limburg.

Langfristig stehen die Landkreise vor der Herausforderung, die Schülerbeförderung sicherzustellen und dabei die Beförderungsaufwendungen je Schüler auf ein wirtschaftlich tragbares Maß zu beschränken. Hier sind neue Ansätze zur Optimierung etwa durch eine zunehmende Bürgerbeteiligung oder durch Zusammenarbeit mit anderen Schulträgern zur Realisierung von Skaleneffekten zu suchen.

Schulentwicklungs-
planung

Die Landkreise haben im Sinne einer strategischen Konzeption die Infrastruktur für ein flächendeckendes und wohnortnahes Schulangebot bereitzustellen. Die Schulentwicklungsplanung beschreibt den gegenwärtigen und künftigen Schulbedarf. Für die einzelnen Schulstandorte sind zudem Bildungsangebote und Einzugsgebiete darzustellen. Der Schulentwicklungsplan ist das dokumentierte formelle Ergebnis der Schulentwicklungsplanung. Hinsichtlich seiner Ausgestaltung sind die Mindestanforderungen in § 145 HSchG⁶² geregelt. Weitergehende Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung oder Struktur bestehen nicht.

Die Schulträger sind verpflichtet, ihre Schulentwicklungspläne innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu diesen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird (§ 145 Absatz 5 HSchG⁶³). Um eine lückenlose ordentliche Planung und fortlaufende Dokumentation zu gewährleisten, sollte der Schulentwicklungsplan spätestens nach Ablauf des angelegten Planungszeitraums fortgeschrieben werden.⁶⁴

Die Prüfung zeigte, dass die Landkreise zwar die gesetzlich vorgegebenen Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Schulentwicklungspläne in weiten Teilen einhielten. Allerdings befanden sich bei allen drei Landkreisen die Schulentwicklungspläne in Teilbereichen nicht mehr auf dem aktuellen Stand. Im Landkreis Kassel war beispielsweise die Teilfortschreibung für die Sonderschulen bereits mit Ende des Schuljahres 2008/2009 abgelaufen.

Eine lückenlose Darstellung der Planung im Schulentwicklungsplan war in allen drei Landkreisen somit nicht gewährleistet. Die Landkreise sind dazu angehalten, konkrete Planungszeiträume und einen angemessenen Anpassungssturnus für ihre Schulentwicklungspläne festzulegen. Durch eine rollierende Fortschreibung der Schulentwick-

62 § 145 HSchG – Schulentwicklungsplanung

(1) Die Schulträger stellen Schulentwicklungspläne für ihr Gebiet auf. In den Plänen werden der gegenwärtige und zukünftige Schulbedarf sowie die Schulstandorte ausgewiesen. Für den Schulort ist anzugeben, welche Bildungsangebote dort vorhanden sind und für welche Einzugsbereiche sie gelten sollen. Schulen in freier Trägerschaft können bei der Planung mit einbezogen werden, soweit ihre Träger damit einverstanden sind; die regelmäßige Zahl ihrer Schülerinnen und Schüler ist bei der Prognose des Schulbedarfs zu berücksichtigen. Es sind auch die Bildungsbedürfnisse zu erfassen, die durch Schulen im Gebiet eines Schulträgers nicht sinnvoll befriedigt werden können. Die Schulentwicklungspläne müssen sowohl die langfristige Zielplanung als auch die Durchführungsmaßnahmen unter Angabe der Rangfolge ihrer Verwirklichung enthalten. Sie sind mit den benachbarten Schulträgern und mit anderen Fachplanungen, insbesondere der Jugendhilfeplanung, abzustimmen.

(2) Die Schulentwicklungspläne müssen die erforderliche Zahl von Vorklassen an Grundschulen und Förderschulen (§ 18 Abs. 2) sowie Fördersysteme (§ 50 Abs. 2) erfassen. In ihnen ist auszuweisen, welche allgemeinen Schulen für Unterrichtsangebote für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen nach den Förderschwerpunkten nach § 50 Abs. 3 unterhalten werden (§ 51 Abs. 2). Auf der Grundlage einer regionalen Konzeption ist ferner festzulegen, welche Berufsfelder, Berufsgruppen oder Ausbildungsberufe in den beruflichen Schulen jeweils erfasst und welche Bildungsgänge angeboten werden (§ 43 Abs. 2).

(3) Die regionale Schulentwicklungsplanung soll ein möglichst vollständiges und wohnortnahes Bildungsangebot sichern und gewährleisten, dass die personelle Ausstattung der Schulen im Rahmen der Bedarfs- und Finanzplanung des Landes möglich ist.

(4) Die Schulentwicklungsplanung soll die planerischen Grundlagen eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots im Lande berücksichtigen. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten. Bei der Planung der beruflichen Schulen sind die Entwicklungen der Berufsbildung und die Planungen des Landes für die Bildung schulträgerübergreifender Schulbezirke (§ 143 Abs. 5) zu berücksichtigen.

63 § 145 Absatz 5 HSchG - Schulentwicklungsplanung

Schulentwicklungspläne sind innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu ihnen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird.

64 Sofern kein konkreter Planungszeitraum genannt war, richtete die Überörtliche Prüfung nachfolgende Beurteilung am Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen oder, sofern nicht vorhanden, am gesetzlich vorgesehenen Überprüfungssturnus von fünf Jahren nach Zustimmung zum Schulentwicklungsplan durch die Aufsicht aus.

lungspläne kann sichergestellt werden, dass die Planung für alle Schulformen auf einem aktuellen Stand und lückenlos dokumentiert ist.

Die Landkreise stellten im Zuge der Schulentwicklungsplanung eigene Prognosen zur demografischen Entwicklung der Schülerzahlen auf der Grundlage statistischer Daten an. Der Landkreis Limburg-Weilburg beschrieb beispielsweise einzelne Maßnahmen, die aufgrund demografischer Entwicklungen kurzfristig angegangen werden müssen. Ebenso beschrieben die Landkreise Kassel und Darmstadt-Dieburg demografische Auswirkungen und berücksichtigten diese in den Schulentwicklungsplänen.

Die dargestellten Feststellungen sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Vorgaben des hessischen Schulgesetzes zur inhaltlichen Ausgestaltung sowie zur Fortschreibung der Schulentwicklungspläne erhebliche Interpretationsspielräume zulassen. Die Prüfung zeigte, dass die Vergleichbarkeit der Schulentwicklungspläne durch ihre heterogene Ausgestaltung gehemmt war. Die inhaltlichen Anforderungen an die Schulentwicklungspläne sowie der Fortschreibungsmodus sollten daher konkretisiert werden. Das Vorgehen könnte durch die Einführung von standardisierten Vordrucken unterstützt werden, etwa für die Erfassung der einzelnen Schulen inklusive Schülerzahlen, Bildungsangebot und Ausstattung im Schulentwicklungsplan.

Die Landkreise sind angehalten, ihre Schulentwicklungspläne als aktuelle Grundlage gemäß den gesetzlichen Regelungen fortzuschreiben. Künftig wird die Berücksichtigung demografischer Entwicklungen noch stärker als bisher in den Vordergrund treten. Zudem haben die Landkreise aktuellen schulpolitischen Entwicklungen wie zum Beispiel der Wahlmöglichkeit der Schulträger zur Rückkehr zum neunjährigen gymnasialen Bildungsgang (G9) Rechnung zu tragen.

Kinder und Jugendliche, die zur Gewährleistung ihrer körperlichen, sozialen und emotionalen sowie kognitiven Entwicklung in der Schule sonderpädagogischer Hilfen bedürfen, haben einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung (§ 49 HSchG⁶⁵). Mit der Novellierung des Hessischen Schulgesetzes zum 1. Januar 2012 wurde der Begriff „Inklusion“ kodifiziert und das Thema gemeinsamer Unterricht förderbedürftiger Schüler an Allgemeinbildenden Schulen deutlich stärker gewichtet (§ 51 HSchG⁶⁶).

Inklusion

In den Landkreisen des Vergleichs stieg im Prüfungszeitraum die Zahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die am gemeinsamen Unterricht in Allgemeinbildenden Schulen teilnahmen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Schüler in landkreiseigenen Förderschulen ab. Aus dieser gegenläufigen Bewegung lässt sich eine Tendenz hin zur zunehmenden gemeinsamen Beschulung in Allgemeinen Schulen erkennen, wie in Ansicht 32 die Entwicklung der Inklusionsquote⁶⁷ zeigt.

65 § 49 HSchG – Anspruch auf sonderpädagogische Förderung

(1) Kinder und Jugendliche, die zur Gewährleistung ihrer körperlichen, sozialen und emotionalen sowie kognitiven Entwicklung in der Schule sonderpädagogischer Hilfen bedürfen, haben einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung.

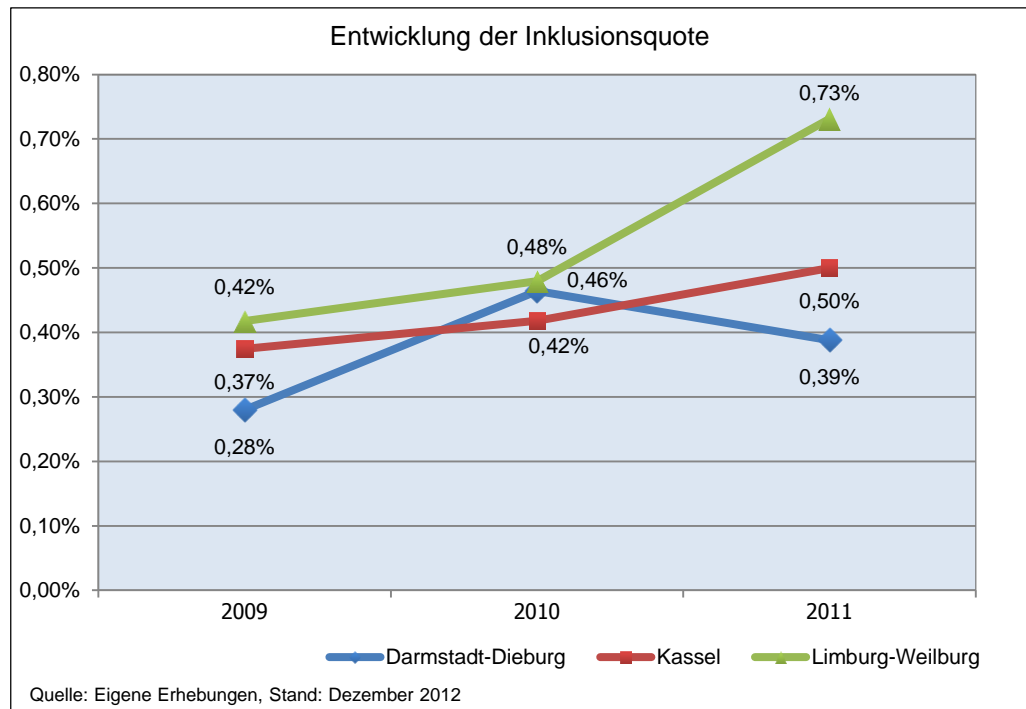
(2) Den sich aus diesem Anspruch ergebenden sonderpädagogischen Förderbedarf erfüllen die Förderschulen in ihren verschiedenen Formen oder die allgemein bildenden und beruflichen Schulen (allgemeine Schulen), an denen eine angemessene personelle, räumliche und sächliche Ausstattung vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die sonderpädagogische Förderung erfolgt für jede Schülerin und jeden Schüler auf der Grundlage eines individuellen Förderplans.

66 § 51 HSchG – Inklusive Beschulung in der allgemeinen Schule

(1) Inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung und ohne diesen Förderanspruch findet als Regelform in der allgemeinen Schule in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrum und gegebenenfalls unter Beteiligung der Förderschule statt. Bei der Planung und Durchführung der inklusiven Beschulung wirken Förderschullehrkräfte und Lehrkräfte der allgemeinen Schulen entsprechend dem individuellen Förderplan nach § 49 Abs. 3 zusammen. Die Beratung für die inklusive Beschulung erfolgt durch das zuständige sonderpädagogische Beratungs- und Förderzentrum und die Schulaufsichtsbehörde.

(2) Formen der inklusiven Beschulung für Schülerinnen und Schüler der allgemeinen Schule sind die umfassende Teilnahme am Unterricht der allgemeinen Schule und die teilweise Teilnahme mit zusätzlichen Förderangeboten an der allgemeinen Schule. Die Schulen sind im Rahmen der beim Schulträger vorhandenen Mittel von diesem räumlich und sächlich auszustatten.

67 Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Allgemeinbildenden Schulen je 1.000 Schüler in Allgemeinbildenden Schulen.



Ansicht 32: Entwicklung der Inklusionsquote

Die Inklusionsquote stieg demnach in allen drei Landkreisen des Vergleichs. Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte im Prüfungszeitraum die höchste Inklusionsquote. Sie erreichte im Jahr 2011 einen Stand von 0,73 Prozent. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel lagen mit 0,5 Prozent bzw. 0,39 Prozent deutlich darunter.

Die Landkreise setzten für die gemeinsame Beschulung notwendige Einzelmaßnahmen wie die Herstellung von Barrierefreiheit von Gebäuden und Maßnahmen der Schalloptimierung in Klassenräumen um. Bei den Landkreisen bestanden aufgrund der noch nicht präzisierten gesetzlichen Regelungen Unsicherheiten. Es wurden noch keine Standards geschaffen oder konkretere Konzepte seitens der Landkreise ausgearbeitet.

Die Schulträger sind verpflichtet, unter Abwägung der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten und der gesellschaftlichen Bedürfnisse, den gemeinsamen Unterricht in der allgemeinen Schule durch erforderliche Bau- und Sachleistungen zu ermöglichen. Die sich aus einem zunehmenden Bedarf an inklusiver Beschulung ergebenden künftigen finanziellen Folgen waren für die Landkreise noch nicht abzuschätzen. Jedoch werden diese aus den baulich notwendigen Maßnahmen der Barrierefreiheit oder aus der Schülerbeförderung resultieren.

Fragestellungen der Inklusion adressierten die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg in ihren Schulentwicklungsplänen. Der Landkreis Limburg-Weilburg machte dabei Angaben über die Zahl der Schüler, die gemeinsam unterrichtet wurden. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg beschreibt die Ausgangslage im Kreis und seine geplanten Aktivitäten. Der Landkreis Kassel machte noch keine Ausführungen zur Inklusion. Die Landkreise sind angehalten, Fragestellungen zur Inklusion und den damit verbundenen Investitionen in ihrer Schulentwicklungsplanung zu berücksichtigen.

3.9 Ausblick

Die Landkreise wiesen in allen untersuchten Jahren (2009 bis 2011) instabile Haushalte auf. Auch die durch die Landkreise aufgestellten Planungen für die Jahre 2013 bis 2015 wiesen ausnahmslos teils sehr hohe negative Jahresergebnisse aus. Werden die Jahresergebnisse in der geplanten Form durch die Landkreise realisiert, führt dies zu einem permanenten Verzehr des erstmalig für die Eröffnungsbilanz ermittelten Eigenkapitals der Landkreise. Die drei Landkreise des Vergleichs steuern hierdurch kurz- bis mittelfristig ausnahmslos auf eine bilanzielle Überschuldung zu. Die Handlungsspielräume werden sich somit weiter einengen.

Vor diesem Hintergrund kommt der Haushaltssicherung eine sehr große Bedeutung zu.⁶⁸ Die Landkreise sind gefordert, für den notwendigen Haushaltsausgleich Prioritäten zu ihren Aufgaben und Standards zu setzen. Die hierfür erforderlichen validen Plangrundlagen werden nur durch eine zeitnahe Aufholung der bestehenden Rückstände in Bezug auf die Erstellung der doppischen Jahresabschlüsse erreicht. Aufwendungen aus Abschreibungen auf Vermögensgegenstände sowie Erträge aus Auflösung von Sonderposten bilden wesentliche Posten der Haushaltsplanung und können nur auf Grundlage von aktuellen Jahresabschlüssen ordnungsgemäß Berücksichtigung im Planungsprozess finden.

Die 159. Vergleichende Prüfung zeigte, dass die Vorgaben des hessischen Schulgesetzes zur inhaltlichen Ausgestaltung sowie zur Fortschreibung der Schulentwicklungspläne erhebliche Interpretationsspielräume zulassen. Hierdurch waren die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der Schulentwicklungspläne durch ihre heterogene Ausgestaltung gehemmt. Die inhaltlichen Anforderungen an die Schulentwicklungspläne sowie der Fortschreibungsmodus sollten seitens des Gesetzgebers eine Konkretisierung erfahren. Ein erster Schritt hierzu könnte durch die Einführung von standardisierten Vordrucken, etwa für die Erfassung der einzelnen Schulen inklusive Schülerzahlen, Bildungsangebot und Ausstattung im Schulentwicklungsplan getan werden.

68 Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg haben im Rahmen des Schutzschirmgesetzes Konsolidierungsverträge mit dem Land abgeschlossen und erhalten hierfür Entschuldungshilfen.

4. „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – 160. Vergleichende Prüfung

4.1 Vorbemerkung

Ziel der 160. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen. Ein Schwerpunkt lag auf der Untersuchung möglicher Größennachteile kleiner Gemeinden.

Geprüfte Körperschaften

Berkatal, Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Cornberg, Dipperz, Ehrenberg (Rhön), Frankenau, Fränkisch-Crumbach, Freiensteinau, Gilserberg, Glauburg, Grasellenbach, Grebenau, Haina (Kloster), Hatzfeld (Eder), Hauneck, Haunetal, Herleshausen, Hesseneck, Hirschhorn (Neckar), Hohenroda, Kirchheim, Kirtorf, Liebenau, Meißner, Merenberg, Morschen, Mossautal, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Neuenstein, Neuental, Oberweser, Poppenhausen (Wasserkuppe), Ringgau, Schrecksbach und Ulrichstein



Ansicht 33: „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Einnahmen der Ergebnishaushalte der 37 Gemeinden. Es betrug im Jahr 2011 rund 148 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in der Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 14,2 Millionen Euro. Die Zusammensetzung ist aus Ansicht 34 ersichtlich.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Verringerung der Personalausstattung in der Inneren Verwaltung ¹⁾	2,5 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren	6,4 Mio. €
Wasserversorgung	1,1 Mio. €
Abwasserentsorgung	4,6 Mio. €
Friedhofswesen	0,7 Mio. €
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ²⁾	5,3 Mio. €
Grundsteuer A	0,2 Mio. €
Grundsteuer B	1,3 Mio. €
Gewerbesteuer	3,8 Mio. €
Summe	14,2 Mio. €
¹⁾ Referenzwert: Fünftbester Wert im Vergleich	
²⁾ Referenzwert: Höchster Hebesatz im Vergleich	
Quelle: Eigene Erhebungen	

Ansicht 34: „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – Ergebnisverbesserungspotenziale

Im Durchschnitt errechnete sich für jede Gemeinde ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 380.000 Euro. Dies entspricht 30 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2012 bis Dezember 2012
Prüfungszeitraum:	2007 bis 2011 für Investitionen: 1981 bis 2008
Zuleitung der Schlussberichte:	5. Juni 2013
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Idstein (vergleiche Seite 271)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 35: „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze	66	Gliederung
4.3	Haushaltswirtschaft	66	
4.4	Haushaltslage	69	
4.5	Schulden	71	
4.6	Steuereinnahmekraft und Aufwendungen für die Innere Verwaltung	73	
4.7	Interkommunale Zusammenarbeit	77	
4.8	Kindertageseinrichtungen sowie Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen	79	
4.9	Ausblick	80	

4.2 Leitsätze

Seite 66 ff.	In 36 der 37 geprüften Gemeinden bestanden Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse. Damit fehlten notwendige Grundlagen für die strategische Steuerung, so dass bei politischen Entscheidungen auf unvollständige Daten zurückgegriffen werden musste.
Seite 68	Fünf Gemeinden erhielten für Jahre vor 2009 mit kameraler Haushaltswirtschaft Mittel aus dem Landesausgleichstock, die sie seit 2009 wegen fehlender Jahresabschlüsse nicht beantragen konnten. Die fehlenden Jahresabschlüsse nehmen somit unmittelbar Einfluss auf die Finanzlage dieser Gemeinden.
Seite 69	Bei 35 der 37 Gemeinden war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum kritisch oder konsolidierungsbedürftig. Keine der 37 Gemeinden hatte einen stabilen Haushalt.
Seite 73	Die Schuldenbelastung der geprüften Gemeinden stieg im Prüfungszeitraum von 143 Millionen Euro um 91 Millionen Euro auf 234 Millionen Euro deutlich an. Die Darlehen im nicht investiven Bereich, namentlich die Kassenkredite, hatten sich von 27 Millionen Euro um 40 Millionen Euro auf 67 Millionen Euro mehr als verdoppelt.
Seite 71	16 der 37 Gemeinden stellten einen Antrag auf Aufnahme unter den Kommunalen Schutzschirm. Die Entschuldungshilfe für diese Gemeinden beträgt 38 Millionen Euro. Die Gemeinde Ringgau erhielt aufgrund falsch gemeldeter Kassenkredite die geringste Entschuldungshilfe.
Seite 73	Ergebnisverbesserungspotenziale bestanden bei den Hebesätzen der Realsteuern. Die kleinen Gemeinden wiesen durchweg relativ geringe Hebesätze bei der Grundsteuer B (Median 280 Prozent) und der Gewerbesteuer (Median 310 Prozent) auf.
Seite 74	Die Größe der Gemeinde hat grundsätzlich Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Inneren Verwaltung. Die Innere Verwaltung kleinerer Gemeinden ist aufgrund von größenunabhängigen Grundbedarfen je Einwohner personalintensiver und damit kostengünstiger als in größeren Gemeinden.
Seite 77	16 Gemeinden versuchten Größennachteile auszugleichen, indem sie interkommunal zusammenarbeiten. Bei der kleinsten Gemeinde Hessens, Hesseneck, reichte selbst eine ausgeprägte Interkommunale Zusammenarbeit für einen ausgeglichenen Haushalt nicht aus. Hesseneck verfolgte deswegen das Ziel, sich mit Nachbargemeinden zu einer Verwaltungseinheit zusammenzuschließen. Die Überörtliche Prüfung regt an, derartige Zusammenschlüsse zu erleichtern und die bestehenden Anreizsysteme für freiwillige Zusammenschlüsse zu konkretisieren.
Seite 79	Das Angebot der kleinen Gemeinden bei der Betreuung der U3-Kinder überstieg in 29 Gemeinden, insbesondere durch altersübergreifende Gruppen, die Nachfrage. Altersübergreifende Gruppen haben eine geringere Gruppengröße und belasten die Träger mit höheren Personalkosten je Kind.

4.3 Haushaltswirtschaft

Beanstandungen bei der Fristeneinhaltung

Gemeinden sind verpflichtet, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 112 Absatz 9 HGO) und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung⁶⁹ durch die Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüf-

⁶⁹ § 114 Absatz 1 HGO – Entlastung

Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung

ten Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen sein soll.⁷⁰

Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2011			
		Frist eingehalten	Frist nicht eingehalten
2009	Aufstellung	0 [5]	37 [32]
	Prüfung	1	36
	Beschlussfassung	1	36
2010	Aufstellung	0 [3]	37 [34]
2011	Aufstellung	1 [2]	36 [35]

[]-Angaben: Abschluss zum Erhebungszeitpunkt Dezember 2012 aufgestellt
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Dezember 2012

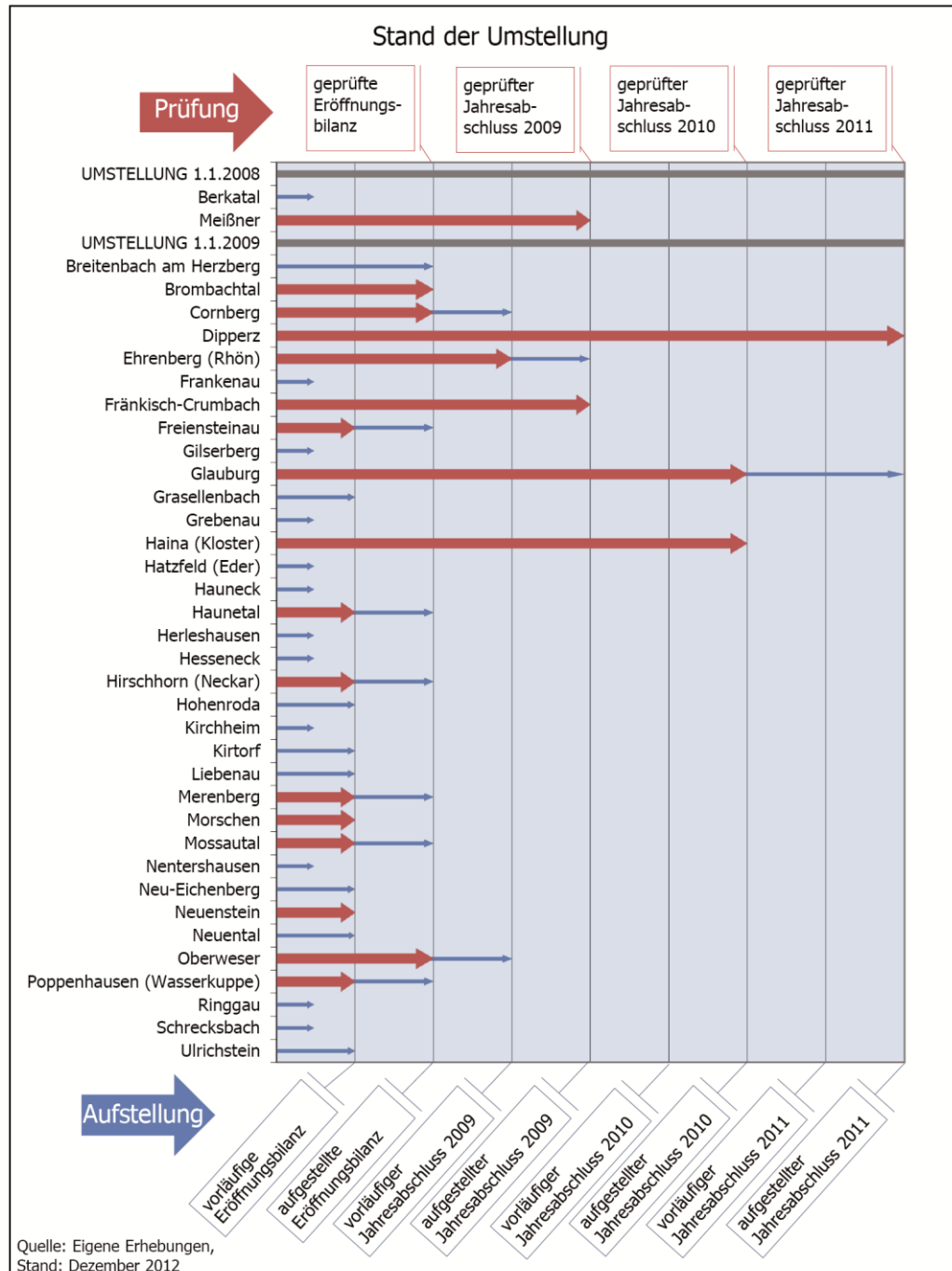
Ansicht 36: Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2011

Ansicht 36 zeigt, dass die Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 von keiner Gemeinde fristgerecht aufgestellt wurden. Zum Erhebungszeitpunkt hatten fünf Gemeinden den Jahresabschluss 2009 und drei Gemeinden den Jahresabschluss 2010 aufgestellt. Die nicht fristgerechte Aufstellung beeinflusst die nachfolgende Prüfung und Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung. Für Verwaltung und politische Entscheidungsträger liegt außerdem ein Informationsmangel vor, der die strategischen Steuerungsmöglichkeiten beschränkt.

Berkatal und Meißner stellten ihre Rechnungslegung zum 1. Januar 2008, die übrigen Gemeinden des Vergleichs zum 1. Januar 2009 auf die Doppik um. Die Umstellung war im Dezember 2011 unterschiedlich weit fortgeschritten. In Ansicht 37 ist der Fortschritt der einzelnen Kommunen hinsichtlich der Aufstellung und Prüfung dargestellt. Die Pfeile geben an, welche Phase eine Kommune im Aufstellungs- oder Prüfungsprozess abgeschlossen hat. Soweit eine Phase noch nicht beendet wurde, werden Halbpfeile abgebildet. So befand sich die Gemeinde Berkatal zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Dezember 2012 im Aufstellungsprozess der vorläufigen Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008.

des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

70 Vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208 ff. (dort konkretisierend Fußnote 268)



Ansicht 37: Stand der Umstellung

Ansicht 37 zeigt, dass Dipperz im Umstellungsprozess am weitesten vorangeschritten war. Einzig in Dipperz wurden Prüfung und Beschlussfassung 2009 fristgerecht vorgenommen. Diese Gemeinde stellte mit eigenem Engagement den Jahresabschluss auf und ließ ihn mit Genehmigung des Rechnungsprüfungsamts von einem Wirtschaftsprüfer prüfen. Dipperz stellte als einzige Gemeinde den Jahresabschluss 2011 fristgerecht auf. Glauburg hatte zum Erhebungszeitpunkt den Jahresabschluss 2011 aufgestellt. Einen geprüften Jahresabschluss 2010 legte auch Haina (Kloster) vor. Dagegen hatten 12 Gemeinden noch keine vorläufige Eröffnungsbilanz erstellt.

Auswirkungen fehlender Jahresabschlüsse

Ohne Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung. In der ersten Konsequenz besteht ein Informationsmangel für Politik und Verwaltung. Fehlende Jahresabschlüsse haben als weitere Konsequenz auch direkte Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung der Gemeinde. Auf der Grundlage von § 28 Finanzausgleichsgesetz (FAG)⁷¹

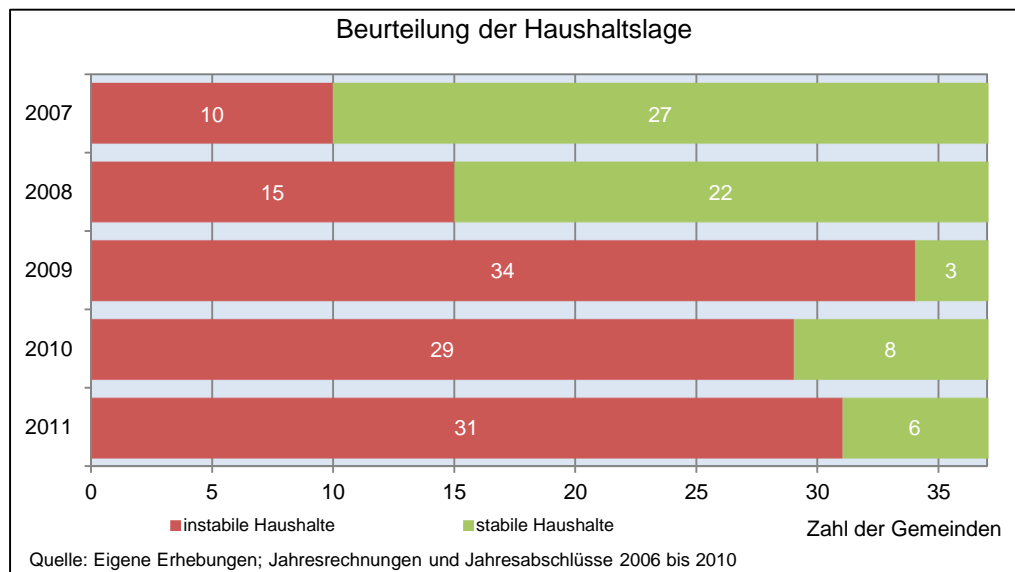
71 § 28 FAG - Landesausgleichsstock

richtet das Land zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen jährlich einen Landesausgleichsstock ein. Dem Antrag auf Mittel des Landesausgleichsstocks ist der Jahresabschluss des Jahres beizufügen, für dessen Fehlbetrag eine Zuweisung beantragt wird.⁷² Diese Antragsvoraussetzung fehlte nach Umstellung auf die Doppik den Gemeinden Ringgau, Nentershausen, Hohenroda, Herleshausen, Cornberg und Hesenek. Ihnen konnten keine Mittel aus dem Landesausgleichsstock zugewiesen werden, während sie in der Vergangenheit regelmäßig Zuwendungen aus dem Landesausgleichsstock erhielten. Weitere Gemeinden des Vergleichs könnten nach den vorläufigen Zahlen aus dem Rechnungswesen die Voraussetzungen für Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock erfüllen.

4.4 Haushaltsslage

Grundlage der Beurteilung der Haushaltsslage waren die Haushaltsjahre 2007 bis 2011. Dabei wurde jedes Jahr⁷³ zunächst einzeln beurteilt (Ansicht 38) und die Haushaltsslage anschließend zusammenfassend bewertet (Ansicht 39).

Besorgniserregende Ist-Situation



Ansicht 38: Beurteilung der Haushaltsslage

(1) Zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Durchführung dieses Gesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes wird ein Landesausgleichsstock gebildet.

(2) Liegen außergewöhnliche Belastungen oder Härten bei der Durchführung vor, kann das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewähren.

(3) Das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium erlässt im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Verwaltungsvorschriften, die insbesondere die Verteilung der Mittel, die Art der zu fördernden Einrichtungen und die Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden regeln.

72 Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock, III. Absatz 2, lit. c), Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 17. Februar 2009, Az: IV 23 – 33 b 09

73 Zum Beurteilungsmaßstab vergleiche zuletzt Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 53 f., 85 f., 104 f., 126 f.

Bei kamerale Haushalten wurde das normierte Haushaltsergebnis ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Anhand einer Warngrenze wurde die Haushaltsslage für jedes Haushaltsjahr beurteilt.

In der kommunalen Doppik ist die Haushaltsslage für ein Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn das ordentliche Ergebnis grundsätzlich positiv ist und die Innenfinanzierungskraft oberhalb der Warngrenze liegt. Auch wenn für ein Haushaltsjahr kein Jahresabschluss vorlag, konnte anhand der Zahlungsströme die Innenfinanzierungskraft für die Beurteilung zugrunde gelegt werden.

Die erste Warngrenze zeigt das Absinken der freien Spitze (kameral) oder der Innenfinanzierungskraft (doppisch) unter 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Die zweite Warngrenze ist das Auftreten eines normierten Defizits (Verlust der freien Spitze) oder eine negative Innenfinanzierungskraft. Beim Unterschreiten der Warngrenzen ist die Substanzerhaltung gefährdet, da die laufende Verwaltungstätigkeit und die Tilgungen zu Abflüssen führen, die keine ausreichenden Reinvestitionen aus Eigenmitteln ermöglichen.

Die Haushaltsslage konnte auch während des Umstellungsprozesses von der Kameralistik auf die Doppik beurteilt werden. Dies war möglich, weil sich die Beurteilung auf fünf Jahresbetrachtungen stützte und diese für kamerale und doppische Jahre vorgenommen wurde.

Ansicht 38 zeigt die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage der geprüften Gemeinden in den Jahren 2007 bis 2011.

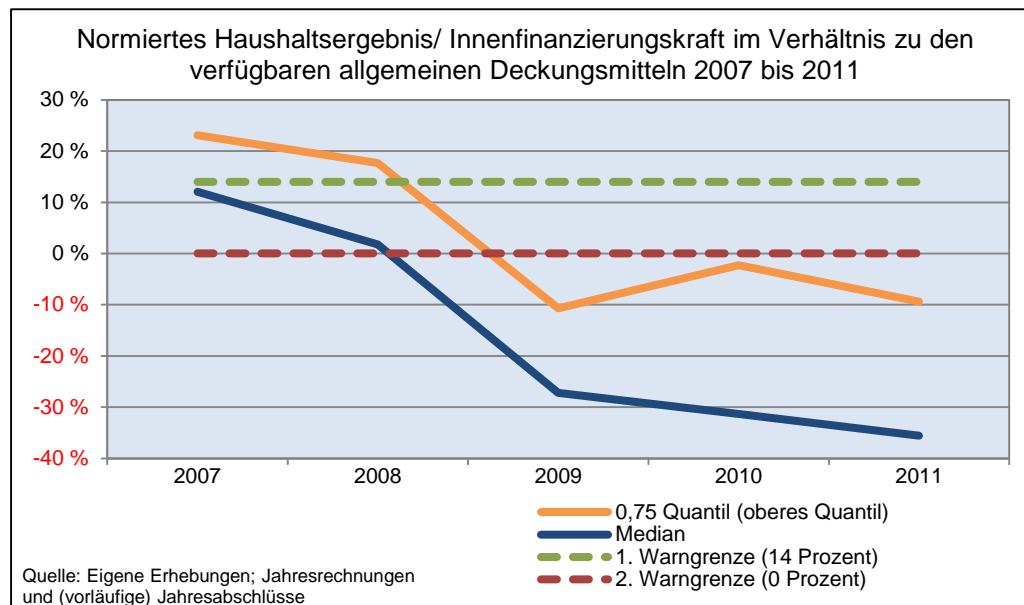
Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Zahl der Städte/ Gemeinden	Namen der Städte/ Gemeinden
stabil	0	./.
hinreichend stabil	1	Dipperz
noch stabil	1	Ehrenberg (Rhön)
kritisch	15	Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Freiensteinau, Gilserberg, Grebenau, Hatzfeld (Eder), Haunetal, Kirtorf, Liebenau, Mossautal, Neu-Eichenberg, Neuenstein, Neuental, Poppenhausen (Wasserkuppe), Ulrichstein
konsolidierungsbedürftig ¹⁾	20	Berkatal, Cornberg, Frankenau, Fränkisch-Crumbach, Glauburg, Grasellenbach, Haina (Kloster), Hauneck, Herleshausen, Hesseneck, Hirschhorn (Neckar), Hohenroda, Kirchheim, Meißner, Merenberg, Morschen, Nentershausen, Oberweser, Ringgau, Schrecksbach

¹⁾ In der Vergangenheit wurde beim gleichen Bewertungsmaßstab in der zusammenfassenden Beurteilung der Begriff „instabil“ statt „konsolidierungsbedürftig“ verwendet.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2013

Ansicht 39: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Im Prüfungszeitraum war die Haushaltslage in Dipperz hinreichend stabil. In Ehrenberg (Rhön) wurde die Haushaltslage als noch stabil beurteilt. 35 Gemeinden hatten eine kritische oder konsolidierungsbedürftige Haushaltslage. Die wesentlichen Gründe für die hinreichend stabile Haushaltslage in Dipperz sind eine wirtschaftliche Verwaltung, die trotzdem bei der Umstellung auf die Doppik Vorbildfunktion einnahm, unterdurchschnittliche freiwillige Leistungen sowie ein geringer Schuldenstand.

Ansicht 40 stellt das durchschnittliche normierte Haushaltsergebnis und die durchschnittliche Innenfinanzierungskraft aller Kommunen im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln dar.



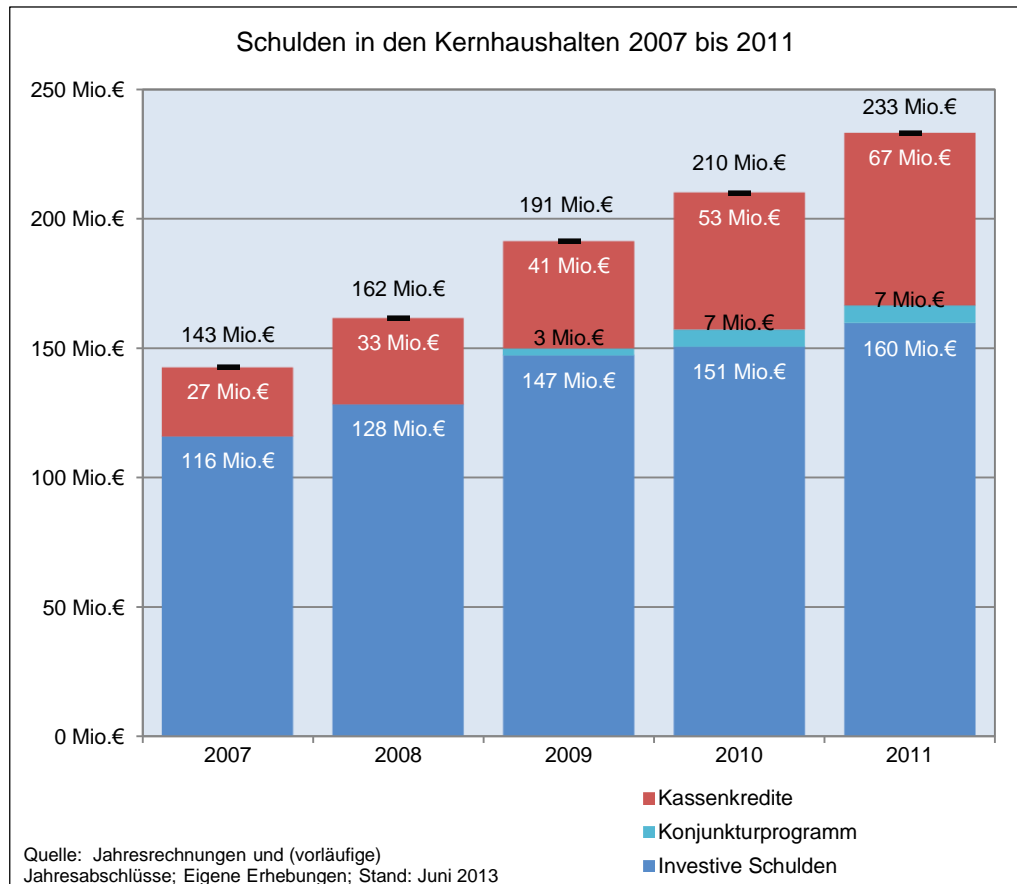
Ansicht 40: Normiertes Haushaltsergebnis/ Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2007 bis 2011

Ansicht 40 macht deutlich, dass der Median der geprüften Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2011 unter den Warngrenzen lag. Die Entwicklung der Normierten Haushaltsergebnisse oder der Innenfinanzierungskraft und damit der Haushaltslage der Gemeinden war negativ. Selbst wenn nur die Gemeinden mit den besten Haushaltsergebnissen im Quervergleich („oberes Quantil“) betrachtet werden, führte auch hier die Entwicklung bis zum Jahr 2011 zu einer instabilen Haushaltslage. Dies unterstreicht den Handlungsdruck für konsequente Konsolidierungsmaßnahmen.

4.5 Schulden

Ansicht 41 zeigt die Entwicklung der investiven Schulden und Kassenkredite in den Kernhaushalten der geprüften Gemeinden in den Jahren 2007 bis 2011.

Anstieg der Verschuldung



Ansicht 41: Schulden in den Kernhaushalten 2007 bis 2011

Ansicht 41 zeigt, dass die Schuldenbelastung im Prüfungszeitraum von 143 Millionen Euro um 91 Millionen Euro (64 Prozent) auf 233 Millionen Euro deutlich anstieg.⁷⁴ Die Darlehen im nicht investiven Bereich, die Kassenkredite, hatten sich von 27 Millionen Euro um 40 Millionen Euro (148 Prozent) auf 67 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Die Verschuldungssituation der hessischen Kommunen soll durch Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen nach dem Schutzschirmgesetz⁷⁵ verbessert werden. Dabei kann eine Übernahme von 46 Prozent (bei Städten und Gemeinden) bzw. 34 Prozent (bei Landkreisen) der Altschulden (Investitions- und Kassenkredite), die zum Stichtag 31. Dezember 2009 bestanden, durch das Land Hessen vereinbart werden. Der Kommunale Schutzschirm hat einen Gesamtumfang von 3,2 Milliarden Euro, der sich in 2,8 Milliarden Euro für die Teilentschuldung und rund 400 Millionen Euro für Zinsdiensthilfen aufteilt. Das Angebot richtete sich an 92 Städte und Gemeinden sowie 14 Landkreise, die aufgrund eines einheitlichen Kennzahlensets als besonders konsolidierungsbedürftig und daher antragsberechtigt eingestuft wurden.

Schuldenabbau durch Kommunalen Schutzschirm

Die Antragsvoraussetzungen zur Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm Hessen erfüllten 16 der untersuchten 37 Gemeinden (Berkatal, Cornberg, Frankenau, Glauburg, Grasellenbach, Hatzfeld (Eder), Herleshausen, Hesseneck, Hirschhorn (Neckar), Hohenroda, Kirchheim, Meißner, Merenberg, Nentershausen, Neuental und Ringgau). Sie beantragten die Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen.⁷⁶ Einzig in Glauburg lag ein Jahresabschluss 2011 vor. Bei den anderen Gemeinden stützten sich die im Antrag enthaltenen Zahlen auf Plandaten.

⁷⁴ Der türkisfarbene Teil der Säule stellt die Schulden dar, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von Bund und Land aufgenommen wurden. Die Tilgung wird zu einem Achtel (Bundesprogramm) bzw. zu einem Sechstel (Landesprogramm) von den Kommunen selbst übernommen.

⁷⁵ Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012 GVBl. 2012, Seite 128-133

⁷⁶ Im Folgenden wird anstelle von Anträgen für die Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen zusammenfassend vom Antrag auf Aufnahme unter den Schutzschirm gesprochen.

Die Gewährung der Zinsdienst- und Entschuldungshilfen ist für die Kommunen mit der Auflage verknüpft, bis spätestens zum Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dazu sind regelmäßig die bestehenden Einnahmensteigerungs- und Ausgabensenkungspotenziale zu nutzen. Hierzu wird mit den Schuttschirmkommunen ein Konsolidierungsvertrag (Zielvereinbarung) geschlossen.

Ansicht 42 zeigt die 16 Schuttschirmgemeinden, den Entschuldungshöchstbetrag und die dem Antrag zugrundeliegenden durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisse der Jahre 2010 und 2011.

Gemeinden mit Antrag auf Aufnahme unter den Kommunalen Schuttschirm				
	Ordentliches Ergebnis			Entschuldungshilfe ¹⁾
	2010	2011	Durchschnitt 2010/2011	
Berkatal	-353 T€	-314 T€	-333 T€	1.615 T€
Cornberg	-417 T€	-439 T€	-428 T€	1.939 T€
Frankenau	-48 T€	-314 T€	-181 T€	3.275 T€
Glauburg	-1.425 T€	-663 T€	-1.044 T€	1.778 T€
Grasellenbach	-635 T€	-892 T€	-764 T€	1.396 T€
Hatzfeld (Eder)	-1.107 T€	1.185 T€	39 T€	2.463 T€
Herleshausen	-469 T€	-490 T€	-480 T€	2.730 T€
Hesseneck	-359 T€	-427 T€	-393 T€	1.012 T€
Hirschhorn (Neckar)	-1.128 T€	-398 T€	-763 T€	2.950 T€
Hohenroda	-996 T€	-805 T€	-901 T€	2.832 T€
Kirchheim	-757 T€	-138 T€	-447 T€	3.102 T€
Meißenner	-612 T€	-472 T€	-542 T€	3.328 T€
Merenberg	-1.551 T€	-1.721 T€	-1.636 T€	4.152 T€
Nentershausen	-941 T€	-999 T€	-970 T€	2.170 T€
Neuental	-587 T€	-984 T€	-786 T€	2.251 T€
Ringgau	530 T€	-1.458 T€	-464 T€	687 T€

¹⁾ Höhe der Entschuldungshilfe nach Hessischem Schuttschirmgesetz
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Februar 2013

Ansicht 42: Gemeinden mit Antrag auf Aufnahme unter den Kommunalen Schuttschirm

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurde bei keiner Gemeinde dem Erstantrag entsprochen. Die Ursachen hierfür lagen in der Nichtausschöpfung möglicher Konsolidierungspotenziale. In Ringgau wurden in der Vergangenheit Kassenkredite nicht korrekt an das Hessische Statistische Landesamt gemeldet.⁷⁷ Diese Meldungen bildeten die Berechnungsgrundlage für die Entschuldungshilfe. Die vorgesehene Entschuldungshilfe fiel für Ringgau somit geringer aus.

Nach wesentlichen Nachbesserungen der Anträge wurden im Februar 2013 Konsolidierungsverträge zwischen dem Land Hessen und allen 16 Gemeinden geschlossen. Neben Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite wurden auf der Ertragsseite u.a. die Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer erhöht.

Anträgen wurde nach wesentlichen Nachbesserungen entsprochen

⁷⁷ Die Gemeinden sind gemäß § 4 Gesetz über die Statistik im Land Hessen (Hessisches Landesstatistikgesetz – HessLStatG) verpflichtet, dem Statistischen Landesamt im Rahmen von statistischen Erhebungen, die durch Rechtsvorschrift angeordnet sind, die erforderlichen Daten und Auskünfte unentgeltlich zu übermitteln. Sie handeln ordnungswidrig, wenn eine solche Auskunft nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig erteilt wird (§ 20 Hessisches Landesstatistikgesetz – HessLStatG).“

Hebesätze der Schutzschirmgemeinden				
		Hebesätze 2011	Genehmigter Antrag	Veränderung zu 2011 in %-Punkten ¹⁾
Grundsteuer A	Minimum	230 %	290 %	0 %P
	Median	300 %	455 %	115 %P
	Maximum	350 %	650 %	310 %P
Grundsteuer B	Minimum	230 %	300 %	50 %P
	Median	283 %	400 %	100 %P
	Maximum	330 %	650 %	340 %P
Gewerbesteuer	Minimum	275 %	310 %	0 %P
	Median	313 %	380 %	50 %P
	Maximum	340 %	475 %	165 %P

¹⁾ Lesebeispiel: Im Median erhöhten die untersuchten Kommunen den Hebesatz für die Grundsteuer A um 115 Prozentpunkte.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 43: Hebesätze der Schutzschirmgemeinden

Die Hebesätze der Grundsteuer A wurden bis zu 310 Prozentpunkte angehoben. Der Spitzenwert lag bei 650 Prozent. Die Hebesätze der Grundsteuer B wurden bis zu 340 Prozentpunkte angehoben. Der Spitzenwert lag ebenfalls bei 650 Prozent. Das Maximum der Hebesätze der Schutzschirmgemeinden lag 2011 bei der Gewerbesteuer bei 340 Prozent. Im Median wurde die Gewerbesteuer auf 380 Prozent angehoben. Der Spitzenwert in den genehmigten Schutzschirmanträgen lag bei 475 Prozent. Durch die vereinbarten Hebesatzerhöhungen errechnen sich für die 16 geprüften Schutzschirmgemeinden auf Basis der Einnahmen des Jahres 2011 jährliche Mehreinnahmen von 3,2 Millionen Euro.

4.6 Steuereinnahmekraft und Aufwendungen für die Innere Verwaltung

Die Erhöhung der Hebesätze bei den Realsteuern ist eine Möglichkeit, zusätzlich allgemeine Deckungsmittel zu generieren. Ansicht 44 zeigt die Bandbreite der Hebesätze in den untersuchten Gemeinden.

Steuereinnahmekraft

Hebesätze 2011			
	Minimum	Median	Maximum
Grundsteuer A	220 %	300 %	350 %
Grundsteuer B	220 %	280 %	330 %
Gewerbesteuer	250 %	310 %	380 %

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 44: Hebesätze 2011

Die Bandbreite bei den Gewerbesteuerhebesätzen und den Hebesätzen für die Grundsteuer A belief sich auf 130 Prozentpunkte, bei der Grundsteuer B betrug sie 110 Prozentpunkte.

Die möglichen Ergebnisverbesserungen in den Gemeinden des Quervergleichs betragen 5,3 Millionen Euro (Ansicht 34, Seite 65). Werden die mit den Konsolidierungsverträgen zum Kommunalen Schutzschirm (Ansicht 43) vereinbarten maximalen Hebesätze bei Grundsteuer⁷⁸ und Gewerbesteuer⁷⁹ berücksichtigt, ergeben sich für die 37 Gemeinden Ergebnisverbesserungen von insgesamt 20,5 Millionen Euro.

Hebesatzerhöhungspotenzial

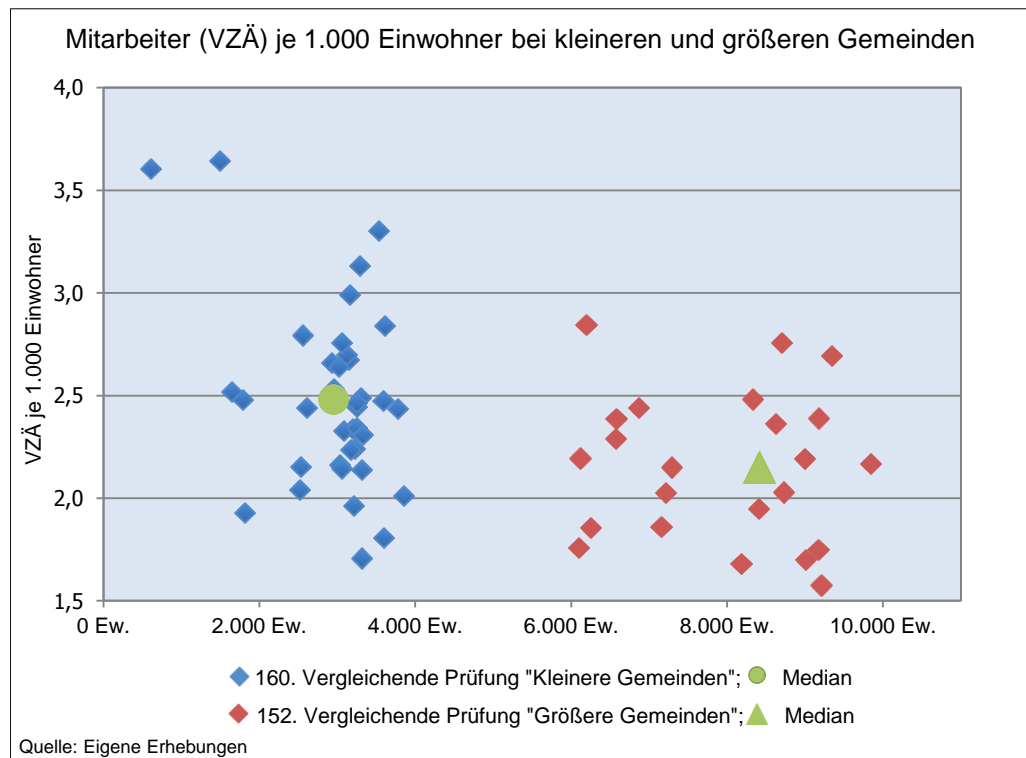
78 Grundsteuer A: 650 Prozent, Grundsteuer B: 650 Prozent

79 Gewerbesteuer: 475 Prozent

Die Berechnungen der Schlüsselzuweisungen und der Kreis- und Schulumlagen gehen von Hebesätzen in Höhe von 220 Prozent bei der Grundsteuer A und B und von 310 Prozent bei der Gewerbesteuer aus (§ 12 FAG). Liegen die Hebesätze der Gemeinden über diesen Sätzen, verbleiben die Einnahmen sämtlich bei der Gemeinde, da hierdurch keine Veränderung der Bemessung für Schlüsselzuweisungen und der Kreis- und Schulumlage ausgelöst wird.

Aufwendungen der Inneren Verwaltung: Größennachteile bei kleineren Gemeinden

Wie in früheren Haushaltsstrukturprüfungen⁸⁰ wurde die Leistungsfähigkeit der Inneren Verwaltung anhand der Personalausstattung je 1.000 Einwohner beurteilt. In beiden im Folgenden gegenübergestellten Prüfungen⁸¹ wurde die gleiche Normierung der Inneren Verwaltung vorgenommen. Das Aufgabenspektrum der Gemeinden war vergleichbar. Es wurde in beiden Prüfungen die für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit wichtige Kennzahl „Mitarbeiter bereinigt“⁸² als Vollzeitäquivalent je 1.000 Einwohner gebildet. In Ansicht 45 sind die Werte beider Prüfungen wiedergegeben. Die blauen Rauten stellen die Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner (bereinigt) der Gemeinden dar, die in der 160. Vergleichende Prüfung ermittelt wurden. Die roten Rauten zeigen die bereinigten Ergebnisse der 152. Vergleichenden Prüfung. Die durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner der Gemeinden ist als grüner Kreis für die 160. Vergleichende Prüfung und als grünes Dreieck für die 152. Vergleichende Prüfung dargestellt.



Ansicht 45: Mitarbeiter (VZÄ) je 1.000 Einwohner bei kleineren und größeren Gemeinden

Kleinere Gemeinden benötigen je Einwohner mehr Personal

In der 160. Vergleichenden Prüfung lag der Mittelwert der Mitarbeiter bei rund 2,5 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner, in der 152. Vergleichenden Prüfung lag der entsprechende Wert bei rund 2,1 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Dies bedeutet, dass die kleineren Gemeinden der 160. Vergleichenden Prüfung 0,4 Vollzeitäquivalente (das sind annähernd 20 Prozent) mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Inneren Verwaltung einsetzten als die größeren Gemeinden der 152. Vergleichenden Prüfung.

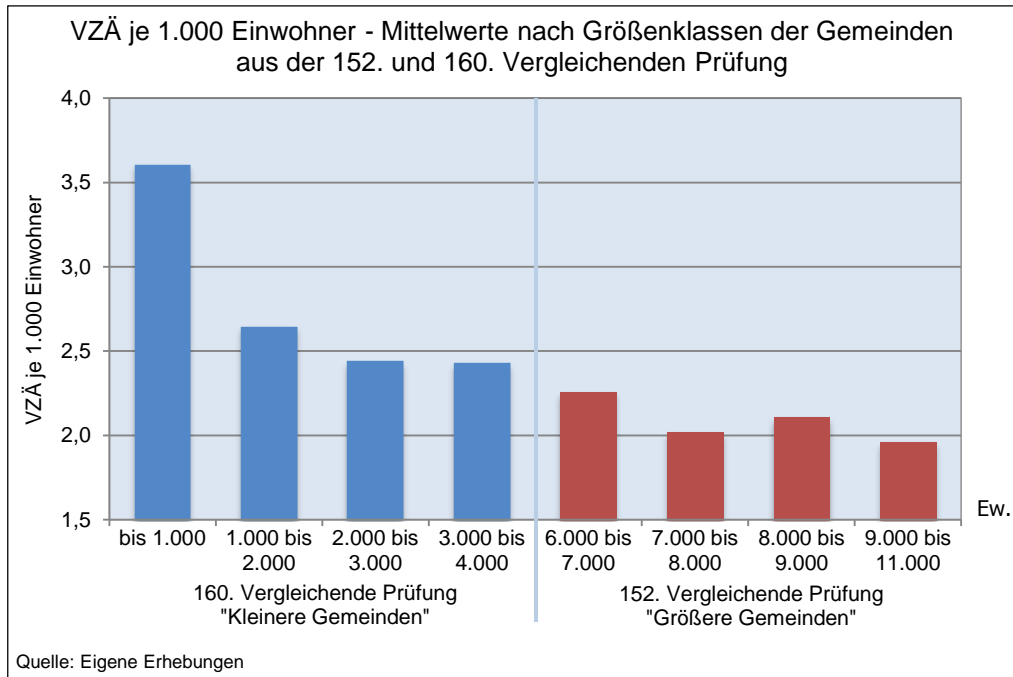
Diese Feststellung lässt sich durch eine weitere Unterteilung der Größenklassen spezifizieren. Für die 152. und die 160. Vergleichende Prüfung wurden acht Größenklassen gebildet. Die erste Größenklasse betraf Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter

80 Zuletzt 152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“, vergleiche Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 96 ff.

81 Bei der 152. Vergleichenden Prüfung „Größere Gemeinden“ schwankte die Einwohnerzahl der Gemeinden zwischen 6.089 und 10.175 Einwohnern. Der Median lag bei 8.413 Einwohnern. In der 160. Vergleichenden Prüfung „Kleinere Gemeinden“ hatten die geprüften Gemeinden zwischen 612 und 3.854 Einwohner. Der Median betrug 3.164 Einwohner.

82 Die Bereinigung bezog sich auf Mitarbeiter, die für Gebührenhaushalte tätig waren.

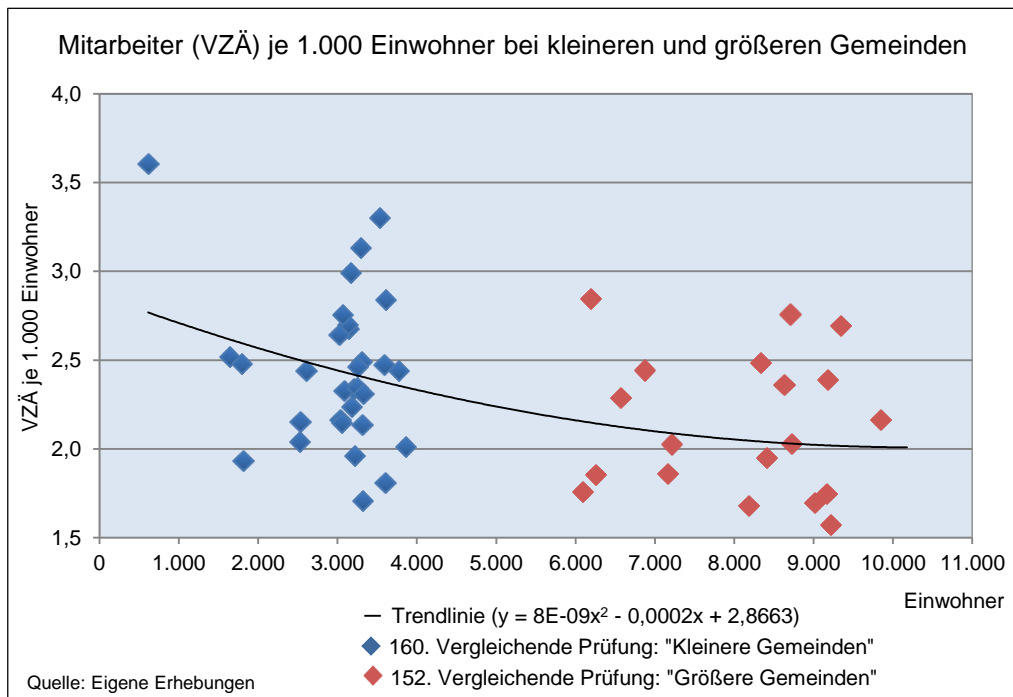
1.000 Einwohner, die achte Größenklasse Gemeinden über 9.000 Einwohner. In Ansicht 46 ist der Mittelwert der eingesetzten Mitarbeiter je 1.000 Einwohner der jeweiligen Größenklassen wiedergegeben.



Ansicht 46: VZÄ je 1.000 Einwohner - Mittelwerte nach Größenklassen der Gemeinden aus der 152. und 160. Vergleichenden Prüfung

Aus Ansicht 46 wird deutlich, dass die Größenklasse der kleinsten Gemeinden (unter 1.000 Einwohner) die höchsten Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner aufwies. Auch die übrigen kleineren Gemeinden setzten im Vergleich zu den größeren Gemeinden deutlich mehr Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner ein.

Die empirische Feststellung, dass die kleineren Gemeinden personalintensiver und damit kostengünstiger in der Inneren Verwaltung arbeiten, lässt sich theoretisch begründen: Die Gemeinden müssen eine Mindestausstattung an Personal vorhalten. Kleinere Gemeinden hatten bei vergleichbaren Aufgaben das gleiche Know-how vorzuhalten wie größere Gemeinden. Bei größeren Gemeinden wurde dieses Know-how von Mitarbeitern, die sich für spezielle Aufgaben qualifizierten und dabei Skaleneffekte nutzen, vorgehalten.



Ansicht 47: Mitarbeiter (VZÄ) je 1.000 Einwohner bei kleineren und größeren Gemeinden

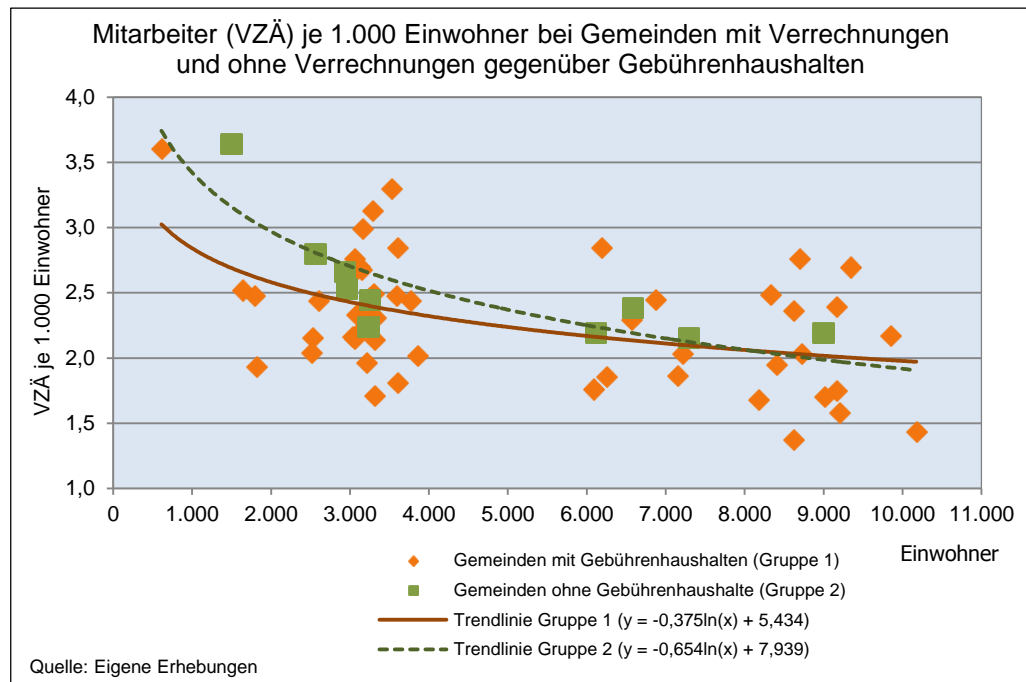
Optimale Gemeindegröße ab rund 8.000 Einwohnern

Aus der 152. und 160. Vergleichenden Prüfung ließen sich erste Aussagen gewinnen, bei wie vielen Einwohnern ein optimaler Personaleinsatz der Inneren Verwaltung erreicht werden kann. Diese, den Personaleinsatz optimierende Einwohnerzahl, wird in Ansicht 47 durch das Minimum der Kurve wiedergegeben.⁸³ Dies liegt über 8.000 Einwohnern.

Die Prüfungsfeststellungen zeigen auf Basis von 62 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 10.000 auf, dass kleinere Gemeinden durch eine geringe Einwohnerzahl Kostennachteile gegenüber größeren Gemeinden haben. Es ist davon auszugehen, dass die Einwohnerzahl infolge des demografischen Wandels künftig noch weiter sinken wird.

Eingliederung der Gebührenhaushalte

Die aufgezeigten Größennachteile von kleineren Gemeinden werfen die Frage auf, ob neben der Interkommunalen Zusammenarbeit (vergleiche Abschnitt 4.7) noch andere Möglichkeiten zum Ausgleich von Größennachteilen bestehen. Mit der Ausgliederung von Gebührenhaushalten in Form von Eigenbetrieben oder Zweckverbänden verlieren kleinere Gemeinden die Möglichkeit, Mitarbeiter durch Verwaltungsaufgaben in den Gebührenhaushalten besser auszulasten. Ansicht 48 unterscheidet zwei Gruppen von Gemeinden. In der Gruppe 1 verwaltet die Gemeinde die Bereiche Wasser und Abwasser. Die Leistungen der Mitarbeiter für die Gebührenbereiche wurden intern auf die Gebührenbereiche verrechnet und so bereinigt. Bei den Gemeinden der Gruppe 2 waren die Bereiche Wasser und Abwasser ausgegliedert. Eine Bereinigung war nicht erforderlich, da aufgrund der Ausgliederung keine Mitarbeiter der Gemeinden für den Bereich Wasser und Abwasser tätig waren.



Ansicht 48: Mitarbeiter (VZÄ) je 1.000 Einwohner bei Gemeinden mit Verrechnungen und ohne Verrechnungen gegenüber Gebührenhaushalten

In Ansicht 48 wird bei Gruppe 1 mit Gebührenhaushalten die „bereinigte Mitarbeiterzahl“⁸⁴ als Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner und bei Gruppe 2 ohne Gebührenhaushalte die „nicht bereinigte Mitarbeiterzahl“ aufgezeigt. Die Linie, die den Durchschnittswert für die Gruppe 1 abbildet, verläuft bis zu einer Einwohnerzahl von rund 8.000 Einwohnern unterhalb der entsprechenden Linie für Gruppe 2. Dabei driften die Linien der Gruppe 1 und 2 bei geringer Einwohnerzahl am weitesten auseinander. Dies bedeutet, dass bei kleineren Gemeinden bis 8.000 Einwohnern die Personalausgaben im Kernhaushalt geringer waren (geringere VZÄ), wenn die Verwaltung des Bereichs Wasser und Abwasser in der Gemeinde verblieb.

Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung profitierten die Gemeinden dieser Größenordnung durch die eigenverantwortliche Verwaltung der Bereiche Wasser und Abwas-

83 In Ansicht 47 werden nur die Gemeinden der 152. und 160. Vergleichenden Prüfung mit Gebührenhaushalten abgebildet.

84 vergleiche Fußnote 82

ser, da sie vorhandenes Personal besser auslasten konnten. Zusätzliches Personal wurde nicht benötigt. Mit steigender Einwohnerzahl wurde dieser Auslastungseffekt immer geringer. Die bestehenden Personalkapazitäten waren nicht mehr ausreichend, um den Verwaltungsaufwand für den Bereich Wasser und Abwasser abzudecken. Es musste zusätzliches Personal eingestellt werden.

Damit die Gemeinden von der eigenverantwortlichen Verwaltung der Bereiche Abwasser und Wasser profitieren, ist allerdings Voraussetzung, dass die internen Kosten der Mitarbeiter entsprechend den Vorgaben des KAG richtig verrechnet werden und kostendeckende Gebühren erhoben werden. Ohne Kostendeckung bleibt die Personalverrechnung im Gesamtergebnis wirkungslos.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser und Friedhofswesen hinsichtlich der Kostendeckung nach dem KAG. In der Summe errechnete die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungen von 6,4 Millionen Euro (Wasserversorgung 1,1 Millionen Euro, Abwasserentsorgung 4,6 Millionen Euro, Friedhofswesen 0,7 Millionen Euro).

4.7 Interkommunale Zusammenarbeit

Ansicht 49 zeigt, in welchen Aufgaben- bzw. Organisationsbereichen die geprüften Gemeinden interkommunal zusammenarbeiteten.

Interkommunale Zusammenarbeit außerhalb der Gebührenhaushalte							
	Verwaltung				Bauhof		Sonstiges
	Gemeindekasse	Personalverwaltung	Standesamt	Bauamt	Personal	Maschinenpark	
Berkatal	○	○	○	○	++	++	+
Breitenbach am Herzberg	○	○	○	○	○	○	+
Brombachtal	○	○	○	○	○	○	++
Cornberg	○	○	○	○	○	○	+
Dipperz	○	○	○	○	○	○	+
Ehrenberg (Rhön)	○	○	○	○	○	+	+
Frankenau	○	++	○	+	○	○	+
Fränkisch-Crumbach	○	○	○	○	○	○	++
Freiensteinau	○	○	○	○	○	○	+
Gilserberg	○	○	○	○	○	+	+
Glauburg	○	++	○	○	○	○	+
Grasellenbach	○	○	○	○	○	○	+
Grebenau	○	○	○	○	○	+	+
Haina (Kloster)	○	++	○	+	○	○	+
Hatzfeld (Eder)	○	○	○	○	○	○	+
Hauneck	○	○	○	○	○	+	+
Haunetal	○	○	○	○	○	○	+
Herleshausen	○	○	+	+	○	+	+
Hesseneck	++	+	++	○	○	○	+
Hirschhorn (Neckar)	○	○	++	○	○	○	+
Hohenroda	○	○	+	○	○	○	++
Kirchheim	○	○	+	○	+	○	+
Kirtorf	○	○	○	○	○	○	+
Liebenau	○	○	○	○	○	+	+
Meißner	○	++	○	○	○	○	+
Merenberg	○	○	○	○	○	○	+

Interkommunale Zusammenarbeit außerhalb der Gebührenhaushalte							
	Verwaltung				Bauhof		Sonstiges
	Gemeindekass	Personalverwaltung	Standesamt	Bauamt	Personal	Maschinenpark	
Morschen	○	○	○	○	○	+	+
Mossautal	++	+	○	○	○	○	○
Nentershausen	○	○	+	○	○	+	+
Neu-Eichenberg	○	○	+	○	○	○	+
Neuenstein	○	○	+	○	+	○	○
Neuental	○	++	○	○	+	○	+
Oberweser	+	○	++	++	+	++	+
Poppenhausen	○	○	○	○	○	○	+
Ringgau	○	○	+	○	○	+	+
Schrecksbach	○	○	○	○	○	○	+
Ulrichstein	○	○	○	○	○	○	+

○ = nicht vorhanden
 + = ausgeprägt (Vertretungsregelung, punktuelle Zusammenlegung, Ausleihung von Fahrzeugen oder Arbeitern)
 ++ = stärker ausgeprägt (beispielsweise Zusammenlegung des Amtes bzw. des Bauhofs)
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2012

Ansicht 49: Interkommunale Zusammenarbeit außerhalb der Gebührenhaushalte

Ansicht 49 differenziert zwischen ausgeprägter (+) und stärker ausgeprägter (++) Interkommunalen Zusammenarbeit. Eine Eingruppierung mit geringer Interkommunaler Zusammenarbeit wurde vorgenommen, wenn sich diese insbesondere auf eine zeitlich begrenzte Vertretungsregelung, punktuelle Zusammenlegung von Verwaltungsaufgaben und Ausleihung von einzelnen Maschinen oder Mitarbeitern bezog. Bei einer ausgeprägten Interkommunalen Zusammenarbeit waren dagegen vollständige Aufgabenbereiche übertragen.

Intensität der Interkommunalen Zusammenarbeit überwiegend gering

Ansicht 49 zeigt, dass der Großteil der Gemeinden beim Bauhof und beim Standesamt interkommunal zusammenarbeitete. Dabei war die Intensität überwiegend gering. Einspareffekte wurden von elf Gemeinden quantitativ prognostiziert. In den meisten Fällen bestand lediglich die nicht quantifizierte Annahme, dass Einsparungen erzielt wurden. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass sich bei einer Interkommunalen Zusammenarbeit Vorbereitungsaufwendungen (Besprechungen, Kosten der Ingangsetzung) ergeben und im laufenden Betrieb Abstimmungsaufwand (laufende Besprechungen und Absprachen sowie Dokumentation und Abrechnung der Leistungen) entsteht.

Die Gemeinden Brombachtal und Fränkisch-Crumbach ließen sich durch eine Mitarbeiterin der Nachbargemeinde bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz und der Aufstellung der Jahresabschlüsse unterstützen. Die Gemeinde Hohenroda praktizierte neben einem gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirk auch durch einen gemeinsamen Ortsjugendpfleger eine Interkommunale Zusammenarbeit.

Hesseneck beteiligte sich an einer Vielzahl von Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit und versuchte damit Größennachteile auszugleichen. Die Gemeinde Hesseneck hatte im Vergleichsring die geringste Einwohnerzahl, musste aber trotzdem die ihr übertragenen Aufgaben im selben Maße erfüllen wie eine Kommune mit mehr Einwohnern. Hesseneck war mit 20 Einwohnern je Quadratkilometer zugleich die am dünnsten besiedelte Gemeinde Hessens. Die umgesetzten Projekte der Interkommunalen Zusammenarbeit reichen sowohl nach Auffassung der Gemeinde als auch der Überörtlichen Prüfung nicht aus, um zu einem stabilen Haushalt zu gelangen. Deshalb verfolgte Hesseneck das Ziel, eine Verwaltungsgemeinschaft mit drei benachbarten Gemeinden zu bilden.

Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist die Interkommunale Zusammenarbeit vorteilhaft, wenn bei der übertragenden Gemeinde tatsächlich Planstellen durch die

Zusammenarbeit eingespart werden und die Kosten, die an die übernehmende Gemeinde zu entrichten sind, unter den eingesparten Personalkosten liegen.

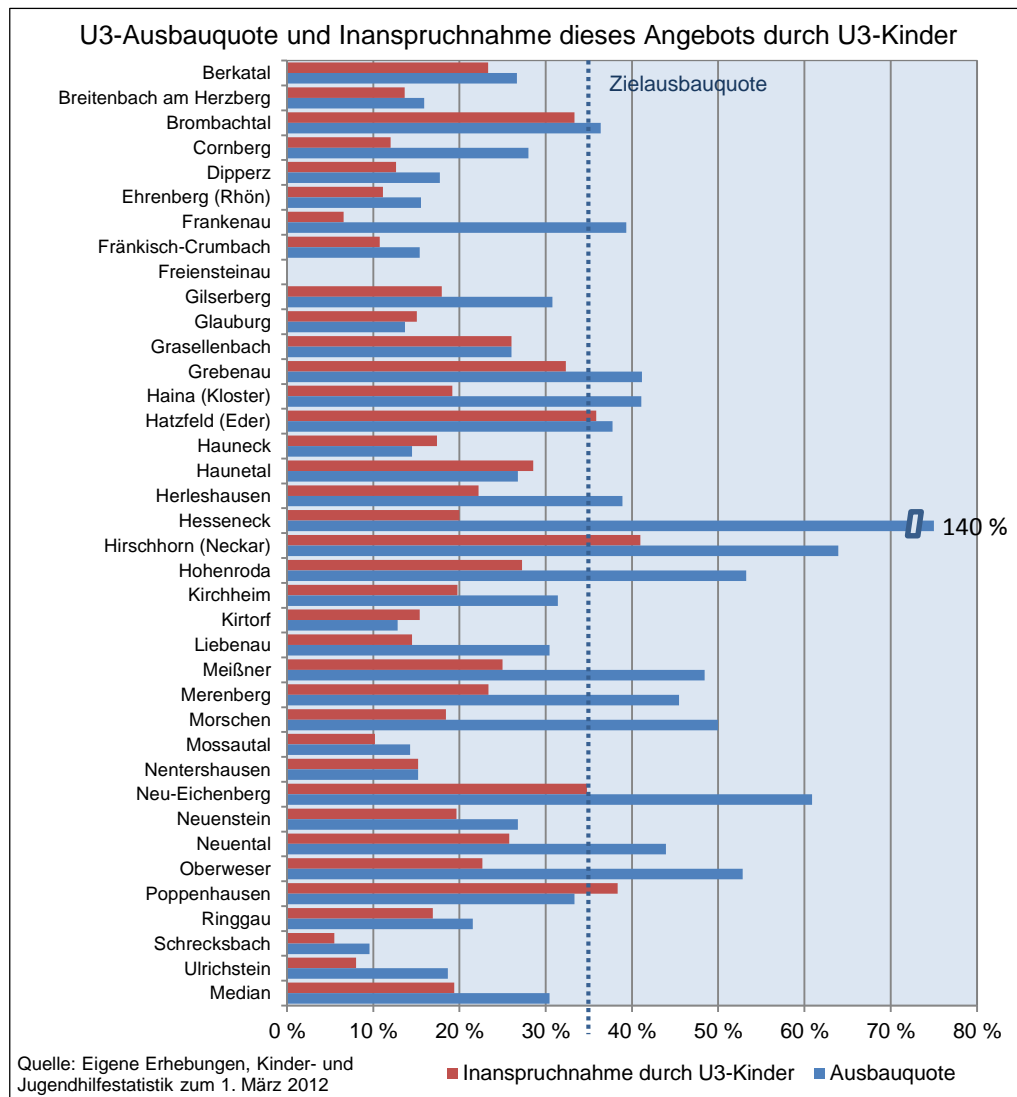
Die Überörtliche Prüfung befürwortet über die Interkommunale Zusammenarbeit hinausgehende Überlegungen zu kommunalen Zusammenschlüssen. Die Überörtliche Prüfung regt an, die rechtlichen Grundlagen zu nutzen, die derartige Zusammenschlüsse ermöglichen. Dabei sollte geprüft werden, ob Anreizsysteme für Zusammenschlüsse zielführend sind.

4.8 Kindertageseinrichtungen sowie Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

Ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Kinder im Alter unter drei Jahren ist vorzuhalten (§ 24 Absatz 2 SGB VIII)⁸⁵. Eine gesetzliche Fixierung der Ausbaquote existiert dabei nicht.⁸⁶

Kindertageseinrichtungen

Ansicht 50 stellt das Angebot von U3-Plätzen der tatsächlichen Inanspruchnahme zum 1. März 2012 gegenüber.



Ansicht 50: U3-Ausbaquote und Inanspruchnahme dieses Angebots durch U3-Kinder

85 § 24 Absatz 2 Satz 1 SGB VIII a.F. – Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

Für Kinder im Alter unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten.

86 Vergleiche hierzu Deutscher Bundestag, Drucks. 16/10173 – Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Seite 3: „Die Zielperspektive einer Versorgungsquote von 35 Prozent für den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren entspricht dem Durchschnittsbedarf von Eltern und Kindern im gesamten Bundesgebiet. Eine gesetzliche Fixierung dieses Betreuungsniveaus als generelle Vorgabe für alle Kommunen erscheint jedoch nicht praktikabel, [...]“

Ansicht 50 zeigt, dass 15 von 37 Gemeinden zum Stand 1. März 2012 eine U3-Ausbauquote über dem für das Jahr 2013 angestrebten Bundesdurchschnitt (35 Prozent) hatten. Die tatsächliche Nachfrage nach U3-Plätzen war bei 29 Gemeinden geringer als das Angebot. Dies war überwiegend darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden altersübergreifende Gruppen installierten. Bei diesen wäre es in der überwiegenden Mehrzahl möglich gewesen, bis zu sechs U3-Kinder aufzunehmen.⁸⁷

Der Zuschussbedarf je angemeldetem Kind in den Kindertageseinrichtungen schwankte bei den geprüften Gemeinden zwischen 1.516 Euro je Jahr (Poppenhausen) und 4.670 Euro je Jahr (Neu-Eichenberg). Der Median lag bei 2.928 Euro je Jahr.

Platz-Sharing in
Poppenhausen

Ferner geht aus Ansicht 50 hervor, dass in sieben Gemeinden (Glauburg, Grasellenbach, Hauneck, Haunetal, Kirtorf, Nentershausen, Poppenhausen) mehr U3-Plätze in Anspruch genommen als angeboten wurden. Außer in Poppenhausen war dies auf Übergangsregelungen oder Ausnahmegenehmigungen zurückzuführen. Poppenhausen erwies sich als innovativ sowie kostengünstig. Dort wurde ein sogenanntes Platz-Sharing vereinbart. Dabei wird ein Platz von mehreren Kindern genutzt. So nutzt beispielsweise ein Kind vormittags den Platz und nachmittags wird dieser Platz von einem anderen Kind belegt.

Sport, Kultur und
sonstige freiwillige
Leistungen

Die geprüften Gemeinden setzten unterschiedliche Schwerpunkte bei den freiwilligen Leistungen. Ansicht 51 zeigt die Förderung je Einwohner bei Sport, Kultur und den sonstigen freiwilligen Leistungen im Jahr 2011.

Förderung je Einwohner für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen im Jahr 2011			
	Unteres Quantil (Q _{0,1})	Median (Q _{0,5})	Oberes Quantil (Q _{0,9})
Einwohner	612 Ew.	3.164 Ew.	3.854 Ew.
Förderung je Einwohner	19,2 €/Ew.	40,6 €/Ew.	68,6 €/Ew.
Sportförderung	0,9 €/Ew.	4,3 €/Ew.	15,5 €/Ew.
Schwimmbäder	0,0 €/Ew.	15,6 €/Ew.	32,9 €/Ew.
Bürgerhäuser	5,3 €/Ew.	14,1 €/Ew.	20,9 €/Ew.
Wirtschaftsförderung, Tourismus und ÖPNV	0,9 €/Ew.	7,5 €/Ew.	17,9 €/Ew.
Jugendförderung	0,7 €/Ew.	2,8 €/Ew.	7,3 €/Ew.
sonstige freiwillige Leistungen	0,5 €/Ew.	3,3 €/Ew.	13,5 €/Ew.
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 51: Förderung je Einwohner für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen im Jahr 2011

Bei kleineren Gemeinden nehmen die freiwilligen Leistungen generell einen geringeren Umfang ein. Deshalb sind für die Haushaltsstabilität bedeutsame Einsparungen in diesem Bereich bei den meisten Gemeinden nicht zu erwarten. Die wenigen kleinen Gemeinden, die – insbesondere durch Schwimmbäder oder Dorfgemeinschaftshäuser – hohe freiwillige Leistungen aufweisen, sollten prüfen, ob die durch die freiwilligen Leistungen entstehende Belastungen durch Gebührenerhöhungen oder durch Erhöhungen bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer aufgefangen werden kann.

4.9 Ausblick

Der Umstellungsprozess auf die Doppik war bei den kleineren Gemeinden in vielen Fällen nicht abgeschlossen. Die Gemeinden sind aufgefordert, ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse und unterjähriger Berichterstattung nachzukommen, um damit auch Planungssicherheit für die Haushaltsberatungen zu erlangen. Um die Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung von Jahresab-

⁸⁷ Zum 1. März 2012 waren in den 45 altersübergreifenden Gruppen 121 Kinder unter drei Jahren gemeldet. Damit waren im Schnitt nur 2,68 Kinder unter drei Jahren je altersübergreifender Gruppe gemeldet.

schlüssen abzubauen, hat die Landesregierung am 20. Juni 2013 ein Förderprogramm aufgelegt, das für Gemeinden mit bis zu 7.500 Einwohnern einmalige Zuweisungen vorsieht.

Die Haushaltslage der kleineren Gemeinden verschärfte sich in den letzten Jahren. Aus diesem Grund sollten die kleineren Gemeinden die Hebesätze deutlich anheben, um ihre Einnahmen zu erhöhen, zumal – insbesondere bei der Grundsteuer B – die Hebesätze in Hessen im bundesweiten Vergleich am niedrigsten sind (vergleiche Ansicht 11, Seite 30). Die Haushaltslage und die demografische Entwicklung motivieren kleinere Gemeinden zur Interkommunalen Zusammenarbeit, um Kostennachteile auszugleichen. Die Interkommunale Zusammenarbeit stellt insbesondere auf Ebene der Inneren Verwaltung langfristig eine wichtige Möglichkeit zur Kosteneinsparung dar.

Es zeigt sich, dass die Größennachteile bei den kleineren Gemeinden nicht in jedem Fall durch eine verstärkte Interkommunale Zusammenarbeit ausgeglichen werden können. Kurzfristig können Finanzierungslücken durch höhere Belastung der Einwohner bei Grund- und Gewerbesteuer geschlossen werden. Bei mittelfristiger Betrachtung verschärft sich die aus den Größennachteilen resultierende Finanzierungslücke durch den Bevölkerungsrückgang, der besonders bei kleineren Gemeinden weiter voranschreiten wird. Ein Zusammenschluss kleiner, nicht aus eigenen Mitteln finanzierbarer Gemeinden, wird mittel- bis langfristig unausweichlich. Bei den oben genannten Vergleichenden Prüfungen zeigte sich, dass Kommunen ab etwa 8.000 Einwohnern einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung realisieren können. Das Land hat mit der Kommunalrechtsnovelle 2011⁸⁸ rechtlich freiwillige Zusammenschlüsse ermöglicht. In einer Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit⁸⁹ wurden die freiwilligen Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen in der Weise aufgenommen, dass diese auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten können. Insofern regt die Überörtliche Prüfung an, diese Anreizsysteme für freiwillige Zusammenschlüsse zwischen Kommunen zu konkretisieren.

⁸⁸ Kommunalrechtsnovelle 2011 in Form des Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011, GVBl. 2011, Seite 786
Danach sind nach § 16 HGO (Gebietsänderungen) und § 17 HGO (Rechtsfolgen, Auseinandersetzung) freiwillige Zusammenschlüsse möglich.

⁸⁹ Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 5 – 3 v 03.01 – vom 2. Dezember 2011, Textziffer 3.8
Freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen können auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten.

5. „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – 161. Vergleichende Prüfung

5.1 Vorbemerkung

Im Fokus der 161. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“⁹⁰ stand eine Würdigung der Gesamtsituation der kommunalen Haushaltslage vor dem Hintergrund der Entwicklung von Steuereinnahmen, von Landesmitteln sowie der Schulden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte den Vermögensaufbau und in diesem Zusammenhang die Nutzungsdauern von ausgewählten Gebäudearten sowie die Berechnungsmodelle der Rückstellungen für den Finanzausgleich, um bilanz- und ergebnispolitische Spielräume aufzuzeigen.

Geprüfte Städte und
Gemeinden



Ansicht 52: „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – Lage der Städte und Gemeinden

Aarbergen, Alheim, Allendorf (Eder), Amöneburg, Beselich, Bickenbach, Brechen, Breitscheid, Burghaun, Driedorf, Espenau, Gersfeld (Rhön), Grebenhain, Guxhagen, Habichtswald, Helsa, Hofbieber, Kalbach, Leun, Lohra, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Neuberg, Niederaula, Ranstadt, Reichelsheim (Wetterau),

⁹⁰ Die 161. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ befasste sich mit der Haushaltsstruktur von Städten und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 4.800 und 7.000.

Schlangenbad, Sinn, Söhrewald, Vöhl, Waldbrunn (Westerwald), Waldsolms, Weimar (Lahn), Willingen (Upland), Willingshausen, Wöllstadt und Zwingenberg.

Das Prüfungsvolumen betrug 355 Millionen Euro und umfasst die ordentlichen Aufwendungen sowie die Gesamtauszahlungen aus Investitionstätigkeit der 39 geprüften Städte und Gemeinden im Jahr 2011.

Prüfungsvolumen

Ziel der Prüfung war es, den Kommunen Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung aufzuzeigen. Ergebnisverbesserungen können sich zum einen durch Mehrerträge aus kostendeckenden Gebühren in den Bereichen Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen sowie durch Anhebung der Hebesätze der Realsteuern ergeben. Zum anderen bestanden Ergebnisverbesserungspotenziale in den Bereichen Innere Verwaltung und freiwillige Leistungen. Die Potenziale für Ergebnisverbesserungen beliefen sich auf 29,7 Millionen Euro. Die Zusammensetzung ist in Ansicht 53 dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Ergebnisverbesserungspotenziale 2011	
Erhebung kostendeckender Gebühren	10,1 Mio. €
Abfallentsorgung	0,1 Mio. €
Wasserversorgung	2,2 Mio. €
Abwasserentsorgung	5,4 Mio. €
Friedhofswesen	2,4 Mio. €
Erhöhung der Hebesätze der Realsteuern	6,5 Mio. €
Gewerbesteuer	4,4 Mio. €
Grundsteuer B	1,9 Mio. €
Grundsteuer A	0,2 Mio. €
Anpassung der Personalausstattung der Inneren Verwaltung	2,3 Mio. €
Haushaltsbelastung durch freiwillige Leistungen in den Bereichen Sport und Kultur	10,8 Mio. €
Summe	29,7 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen	

Ansicht 53: „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – Ergebnisverbesserungspotenziale 2011

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2012 bis März 2013
Prüfungszeitraum:	2007 bis 2011
Zuleitung der Schlussberichte:	22. April 2013
Prüfungsbeauftragter:	arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg (vergleiche Seite 272)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 54: „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

5.2	Leitsätze	84
5.3	Haushaltslage	85
5.4	Ausgewählte Feststellungen zur Vermögenslage	96
5.5	Zeitliche und inhaltliche Rechtmäßigkeit der Abschlüsse	100
5.6	Outputorientiertes Steuerungssystem	101
5.7	Internes Kontrollsystem	104
5.8	Innere Verwaltung	105
5.9	Freiwillige Leistungen	107
5.10	Ausblick	109

Gliederung

5.2 Leitsätze

- Seiten 86, 101 Die untersuchten Städte und Gemeinden stellten seit der Umstellung auf die Doppik noch keinen einzigen Jahresabschluss fristgerecht auf. Damit fehlten ihnen insbesondere belastbare Ist-Werte in der Ergebnisrechnung zur sachgerechten Steuerung ihrer Haushalte. Seit der jeweiligen Umstellung auf die Doppik waren von den 39 geprüften Kommunen 128 Jahresabschlüsse aufzustellen; davon lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nur 9 vor. Lediglich Brechen, Burghaun und Lohra hatten bereits zweite beziehungsweise dritte Jahresabschlüsse aufgestellt.
- Seite 86, 88 Für den gesamten Prüfungszeitraum 2007 bis 2011 war die Haushaltslage bei 13 Städten und Gemeinden als kritisch und bei 26 als konsolidierungsbedürftig zu bewerten. Abschließende Aussagen zur Haushaltslage 2011 konnten bei 38 Städten und Gemeinden aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht getroffen werden. Im Jahr 2007 hatten noch 19 Städte und Gemeinden eine stabile Haushaltslage.
- Seite 89 Bei 30 Kommunen sanken die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel um insgesamt 17 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro. Lediglich bei 9 der 39 Städte und Gemeinden nahmen die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Prüfungszeitraum zu.
- Seite 91 Rund drei Viertel der Gebührenhaushalte waren nicht kostendeckend kalkuliert. Die Städte und Gemeinden verzichteten so auf Einnahmen in Höhe von 10,1 Millionen Euro. Die größte Kostenunterdeckung ergab sich in der Abwasserentsorgung mit 5,4 Millionen Euro und verteilte sich auf 26 Städte und Gemeinden.
- Seite 92 ff. Die kommunalen Schulden (einschließlich der anteiligen Schulden kommunaler Unternehmen) stiegen seit dem Jahr 2007 um 36 Prozent von 277 Millionen Euro auf 379 Millionen Euro im Jahr 2011. Die Schulden aus Kassenkrediten verdreifachten sich in diesem Zeitraum auf 46 Millionen Euro. Das am Ende des Prüfungszeitraums niedrige Zinsniveau von knapp 2 Prozent für Kassenkredite birgt die Gefahr, dass bei einem Anstieg der Zinssätze die Haushalte mit höheren Zinsaufwendungen belastet werden.
- Seite 96 Für Abschreibungen ihrer Gebäude wählten 17 der 23 Städte und Gemeinden mit aufgestellter Eröffnungsbilanz Nutzungsdauern von über 50 bis zu 80 Jahren. Zu lange Nutzungsdauern, die nicht mit den wirtschaftlichen Nutzungsdauern der Gebäude übereinstimmen, führen zu einem zu hohen Ausweis des Anlagevermögens und zu niedrigen Abschreibungen. Aufgrund dieser verzerrten Vermögens- und Ertragslage können fehlerhafte Investitionsentscheidungen getroffen werden.
- Seite 98 In den Eröffnungsbilanzen von 23 Städten und Gemeinden waren die Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage insgesamt um 61 Millionen Euro zu niedrig bilanziert. Die aufwandswirksame Zahlung der Kreis- und Schulumlage muss folglich aus dem laufenden Haushalt des Folgejahrs finanziert werden. Lediglich 4 Städte und Gemeinden hatten diese Rückstellungen in Höhe des vollen Betrags gebildet.
- Seite 101 ff. Die geprüften Städte und Gemeinden konzentrierten sich bei der Umstellung auf die Doppik auf die Einführung der hierzu notwendigen Software und technische Änderung des Buchungsstils. Keine Stadt oder Gemeinde hatte ein strategisches Zielsystem mit Verbindung zum Produkthaushalt. In vier Gemeinden waren im Haushalt Ziele und Kennzahlen dargestellt, wobei bei keiner Gemeinde das Zielausmaß haushalterisch bestimmt und mit den Budgets verbunden war.
- Seite 103 Die Verzögerungen bei der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystems (NKRS) in den Städten und Gemeinden waren vor allem auch auf fehlende Kapazitäten – in personeller und fachlicher Hinsicht – zurückzuführen. Die Städte und Gemeinden zeigten Qualifizierungsbedarfe auf.

Mit Einführung der Doppik gehen veränderte Anforderungen an das Interne Kontrollsystem (IKS) einher. Anpassungen der Dienstanweisungen an die Aufgaben und Abläufe einer doppelten Buchführung nahmen die Städte und Gemeinden weitgehend nicht vor. Abgesehen von grundsätzlichen Funktionentrennungen (Vieraugenprinzip) waren kaum effiziente interne Kontrollmechanismen (wie die Abstimmung von Verrechnungskonten) für ein wirksames Internes Kontrollsystem eingerichtet.

Seite 104 ff.

Der Personaleinsatz für die Aufgaben der Inneren Verwaltung unterschied sich erheblich zwischen den Städten und Gemeinden. Im Jahr 2011 ergab sich für den Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung in Söhrewald ein Wert von 570 Einwohnern je Vollzeitäquivalent und in Waldbrunn (Westerwald) ein Wert von 1.861. Bei gleichem Personaleinsatz für die Aufgabenwahrnehmung in der Inneren Verwaltung ließe sich ein Einsparpotenzial von 2,3 Millionen Euro realisieren.

Seite 106

Elf Städte und Gemeinden nutzten die Interkommunale Zusammenarbeit, um die Innere Verwaltung leistungsfähiger zu gestalten. Beispielsweise waren Münzenberg und Reichelsheim (Wetterau) Mitglieder im Zweckverband Gemeinschaftskasse Wetterau. Dieser erledigte alle Kassengeschäfte, die Personalabrechnungen sowie die Führung der Anlagenbuchhaltung. Das Beispiel zeigt, dass Interkommunale Zusammenarbeit die Qualität der Aufgabenwahrnehmung steigern kann.

Seite 106 ff.

Die Städte und Gemeinden gaben im Jahr 2011 für freiwillige Leistungen in den Produktbereichen Sport und Kultur 10,8 Millionen Euro aus. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zu beurteilen, ob mit Blick auf die jeweilige Haushaltslage die Standards der angebotenen freiwilligen Leistungen gesenkt werden können. Alle Städte und Gemeinden haben zu hinterfragen, ob sie sich eine Förderung unter Berücksichtigung von Schuldenstand und Haushaltslage noch leisten können.

Seite 107ff.

5.3 Haushaltslage

Spätestens seit dem Jahr 2009 waren alle geprüften Städte und Gemeinden verpflichtet, Jahresabschlüsse nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung aufzustellen. Die Städte und Gemeinden stellten seit der Umstellung auf die Doppik noch keinen einzigen Jahresabschluss fristgerecht auf. Damit fehlten belastbare Ist-Werte zur sachgerechten Planung und Steuerung ihrer Haushalte. Auch eine zielgerichtete und erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist hierdurch nur eingeschränkt möglich.

Die Beurteilung der Haushaltslage der Städte und Gemeinden in den einzelnen Jahren des Prüfungszeitraums ist in Ansicht 55 zusammengefasst.⁹¹

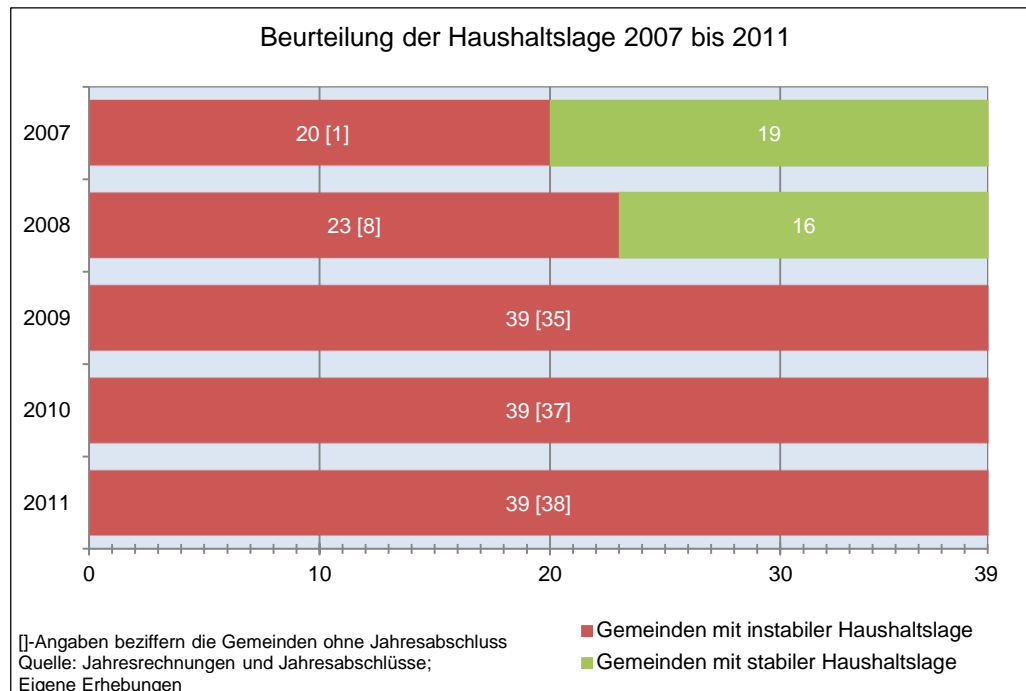
91 Beurteilungskriterien für eine stabile Haushaltslage: Grundsätzlich wurden Haushaltsjahre, für die kein Jahresabschluss aufgestellt war, als „formell instabil“ beurteilt, da eine valide Einschätzung der Haushaltslage nicht möglich war (Vorsichtsprinzip).

Beurteilungskriterien für eine stabile Haushaltslage bei kameraler Haushaltswirtschaft waren:

- a) Positives normiertes Haushaltsergebnis und
- b) Verhältnis von normiertem Haushaltsergebnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln von über 14 %.

Beurteilungskriterien für eine stabile Haushaltslage bei doppischer Haushaltswirtschaft waren:

- a) Positives ordentliches Ergebnis und
- b) Innenfinanzierungskraft von über 14 % der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.



Ansicht 55: Beurteilung der Haushaltslage 2007 bis 2011

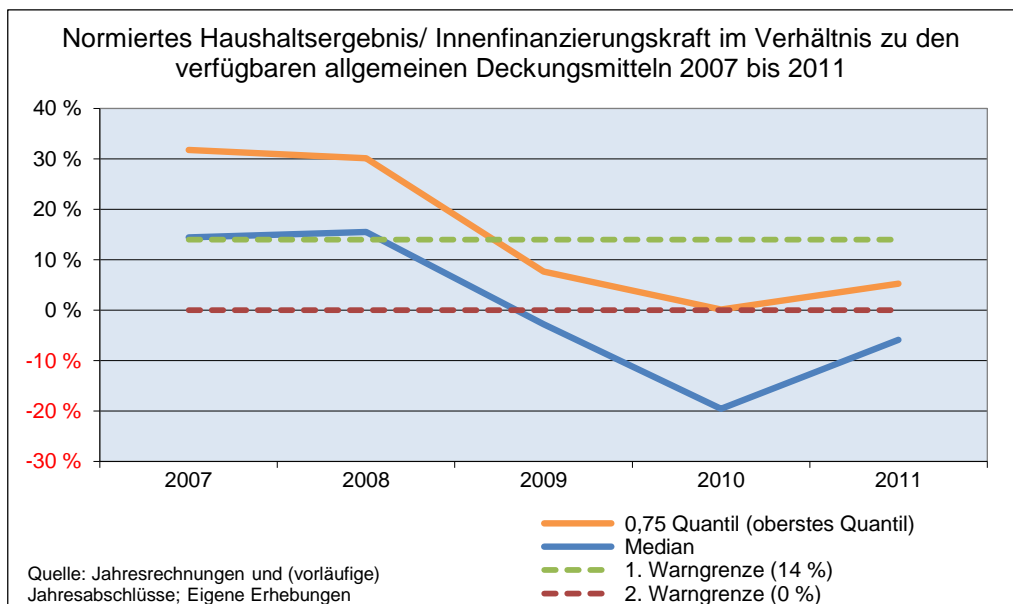
Ansicht 55 zeigt, dass die Zahl der Städte und Gemeinden mit stabiler Haushaltslage zwischen 2007 und 2008 abnahm. Von den fünf⁹² Gemeinden, die im Prüfungszeitraum Jahresabschlüsse vorlegten, konnte keine Kommune die Kriterien zur Beurteilung einer stabilen Haushaltslage erfüllen. Bei 38 Städten und Gemeinden war die Haushaltslage 2011 aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht abschließend zu bewerten.

Ordentliches Ergebnis und Innenfinanzierungskraft

Neben einem positiven ordentlichen Ergebnis im Jahresabschluss, welches allein Brechen im Jahresabschluss 2010 erreichen konnte, wurde zur Beurteilung der Haushaltslage doppischer Haushalte zudem die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“⁹³ als Kriterium herangezogen.

92 Fünf Gemeinden hatten für den Prüfungszeitraum Jahresabschlüsse aufgestellt: Amöneburg (2009), Brechen (2009, 2010), Burghaun (2006, 2007), Lohra (2009, 2010, 2011), Reichelsheim (Wetterau) (2009).

93 Die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ ermittelt die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 1, Absatz 3 Nr. 1 GemHVO) und bringt hier von die Auszahlungen für Tilgungen von Krediten in Abzug. Ein Finanzmittelüberschuss zeigt den Finanzierungsspielraum der Gebietskörperschaft im Sinne einer Innenfinanzierung auf. Wird der Überschuss ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt, ergibt sich die Innenfinanzierungskraft. Diese gibt an, welcher Anteil der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Haushaltsjahr nach Bedienung der Auszahlungen für Verwaltungstätigkeit einschließlich der Tilgungen verbleibt. Zu einem „stabilen“ Haushalt trägt bei, wenn ein Finanzmittelüberschuss erwirtschaftet werden konnte, der vor der ersten Warngrenze in Höhe von 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel liegt. Die Werte der Finanzrechnung konnten trotz fehlender Jahresabschlüsse herangezogen werden, da es sich bei den noch fehlenden Jahresabschlussbuchungen um finanzrechnungsneutrale Buchungen handelte.



Ansicht 56: Normiertes Haushaltsergebnis/ Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2007 bis 2011

Ansicht 56 macht deutlich, dass der Median der geprüften Städte und Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2011 negativ war. Ab dem Jahr 2009 war es der Mehrheit der Städte und Gemeinden nicht mehr gelungen eine positive Innenfinanzierungskraft zu erzielen, die es ihnen erlaubt, ihre ordentliche Kredittilgung aus dem Mittelzufluss der laufenden Verwaltungstätigkeit zu finanzieren. Im Jahr 2011 hatten von den 14 Städten und Gemeinden mit positiver Innenfinanzierungskraft nur 7 eine angemessene Innenfinanzierungskraft von über 14 Prozent erreicht. Allein aufgrund der Innenfinanzierungskraft waren in 2009 die Haushalte von 31, in 2010 von 35 und in 2011 von 32 Städten und Gemeinden als instabil zu beurteilen. Dies unterstreicht den Handlungsdruck für konsequente Konsolidierungsmaßnahmen.

Aus den jährlichen Beurteilungen zur Haushaltslage wird die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage abgeleitet (Ansicht 57). Die Überörtliche Prüfung sieht hierfür die fünf Beurteilungskriterien „stabil“, „hinreichend stabil“, „noch stabil“, „kritisch“ und „konsolidierungsbedürftig⁹⁴“ vor.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Gesamturteil	Beurteilungsmaßstab	Zahl
stabil	mindestens vier Jahre stabil ¹⁾ (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	keine
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil ¹⁾ (die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen)	keine
noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil ¹⁾ (die letzten beiden Jahre instabil)	keine
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil ¹⁾	13
konsolidierungsbedürftig ²⁾	mindestens vier Jahre instabil	26
Summe		39

¹⁾ Beurteilungskriterium für eine stabile Haushaltslage, vergleiche Fußnote 91. Für Haushaltsjahre ohne Jahresabschluss war das Ergebnis aus Vorsichtgründen als instabil einzuordnen.

²⁾ In der Vergangenheit wurde bei der zusammenfassenden Beurteilung der Begriff „instabil“ statt „konsolidierungsbedürftig“ verwendet.

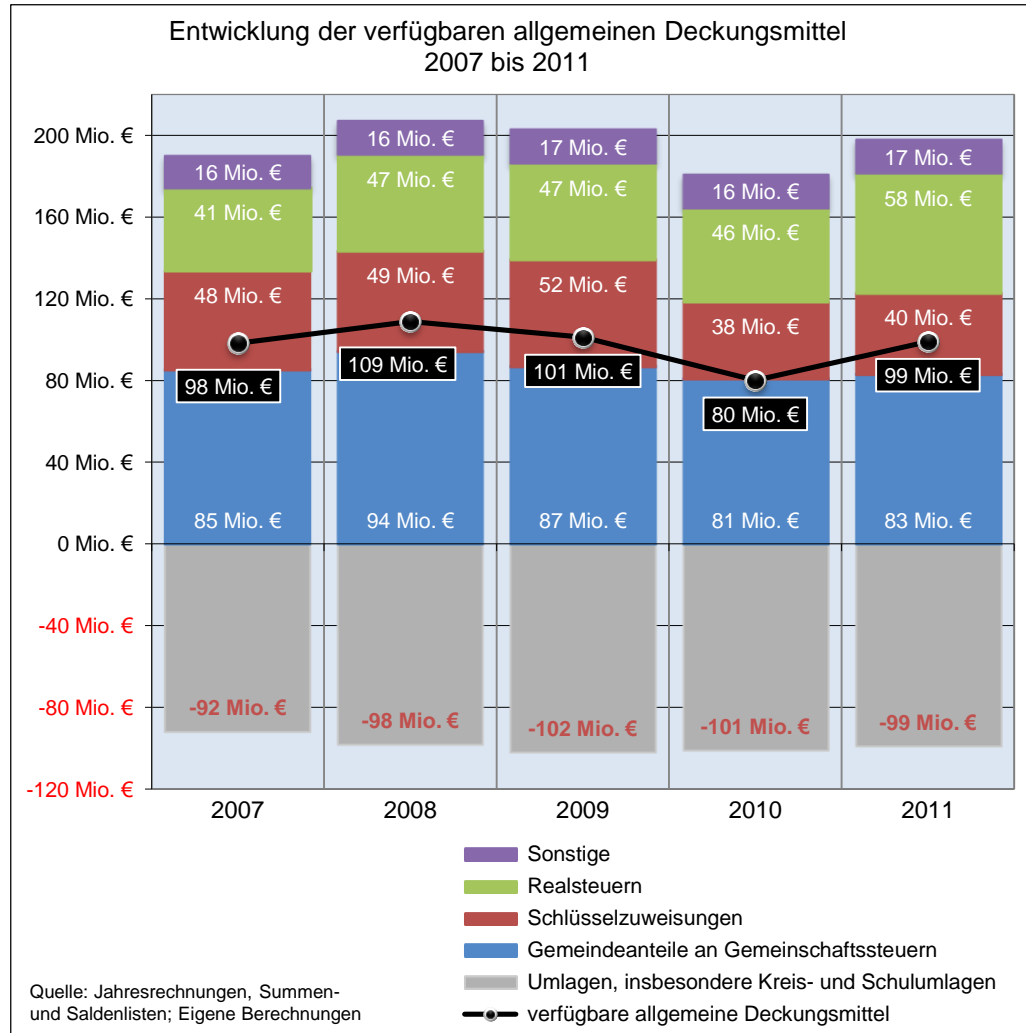
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 57: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

94 In der Vergangenheit wurde bei der zusammenfassenden Beurteilung der Begriff „instabil“ anstatt „konsolidierungsbedürftig“ verwendet.

Ansicht 57 zeigt, dass über den gesamten Prüfungszeitraum keine der Städte und Gemeinden einen stabilen, hinreichend stabilen oder noch stabilen Haushalt hatte. Bei 13 Städten und Gemeinden war die Haushaltslage kritisch und bei 26 konsolidierungsbedürftig.

Die Entwicklung der Einnahmen/ Erträge⁹⁵ in den Jahren 2007 bis 2011 zeigt Ansicht 58. Zusätzlich sind die Umlagen, insbesondere die Kreis- und Schulumlage und als Saldogröße die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel der Städte und Gemeinden abgebildet.



Ansicht 58: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel 2007 bis 2011

Allgemeine Deckungsmittel

Insgesamt stiegen die Einnahmen/ Erträge im Prüfungszeitraum von 190 Millionen Euro um 4 Prozent auf 198 Millionen Euro. Die größte Einnahmen-/ Ertragsart waren in allen Jahren des Prüfungszeitraums die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Während in 2007 die Schlüsselzuweisungen mit rund 25 Prozent nach den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern den zweitgrößten Anteil der allgemeinen Deckungsmittel darstellten, hatten im Jahr 2011 die Gewerbesteuer (netto)⁹⁶ und die Schlüsselzuweisungen mit jeweils rund 20 Prozent einen wesentlichen Anteil an den Einnahmen/ Erträgen.

⁹⁵ Die Einnahmen/ Erträge umfassen die allgemeinen Deckungsmittel (vor Kreis- und Schulumlage, Kompensationsumlage und Zinsdienstumlage) und setzen sich wie folgt zusammen:
Realsteuern: Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer (netto, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage),
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern: Einkommensteuer und Umsatzsteuer,
Schlüsselzuweisungen,

Sonstige: Andere Steuern, steuerähnliche Einnahmen/ Erträge, sonstige allgemeine Zuweisungen, Familienausgleichsleistungen, Zinseinnahmen/ -erträge, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben.

⁹⁶ Die Gewerbesteuer (netto) ist in den Realsteuern enthalten. Sie hatte im Haushaltsjahr 2011 mit 40 Millionen Euro (netto, nach Gewerbesteuerumlage) einen Anteil von 70 Prozent an den Realsteuern. Die Grundsteuer A hatte mit 1 Million Euro einen Anteil von 2 Prozent, die Grundsteuer B mit 16 Millionen Euro einen Anteil von 28 Prozent.

Bemerkenswert ist, dass sich die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern auf mehr als die Hälfte der allgemeinen Deckungsmittel belief. Dieser Teil der allgemeinen Deckungsmittel ist nicht durch die Städte und Gemeinden direkt beeinflussbar. Zudem sanken diese Einnahmen über den Prüfungszeitraum hinweg um 10 Millionen Euro.

Die Realsteuern (netto) nahmen im Prüfungszeitraum um 17 Millionen Euro zu. Dies resultierte aus höheren Einnahmen/ Erträgen aus der Gewerbesteuer (netto). Während ein Zuwachs der Gewerbesteuer (netto) bei 30 Gemeinden mit insgesamt 19 Millionen Euro zu verzeichnen war, hatten die übrigen 9 Gemeinden in Summe einen Rückgang der Gewerbesteuer (netto) von 2 Millionen Euro zu verzeichnen.

Städte und Gemeinden sind nach dem Finanzausgleichsgesetz verpflichtet, neben der Kreis- und Schulumlage an die Landkreise auch eine Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm und ab dem Jahr 2011 eine Kompensationsumlage zu leisten. Bei der Kreis- und Schulumlage war ein Anstieg um 4 Millionen Euro von 92 Millionen Euro auf 96 Millionen Euro zu verzeichnen. Insgesamt stiegen die Umlagen im Prüfungszeitraum um 7 Millionen Euro oder rund 8 Prozent auf 99 Millionen Euro.

Umlagen

Trotz des Anstiegs der Umlageverpflichtungen und des Rückgangs der Schlüsselzuweisungen und der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern standen den Städten und Gemeinden im Jahr 2011 in Summe 0,7 Millionen Euro oder 1 Prozent mehr allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung als im Jahr 2007. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei lediglich 9 der 39 Städte und Gemeinden zunahmen. Bei den übrigen 30 Kommunen sanken die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Prüfungszeitraum um insgesamt 17 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro. Der Rückgang der wesentlichen Erträge sowie der Anstieg der Umlagen trugen so zu den instabilen Haushalten in den Jahren 2009 bis 2011 bei.

Verfügbare
allgemeine
Deckungsmittel

Die Einnahmen/ Erträge der Kommunen hängen unter anderem von der Bevölkerungszahl ab. Aufgrund des demografischen Wandels und des damit einhergehenden Bevölkerungsrückgangs sowie der Veränderung der Altersstruktur wird es künftig zu weiteren Einnahmereduzierungen insbesondere in ländlich geprägten Gemeinden kommen.⁹⁷ Um die Finanzstärke kleinerer Gemeinden in strukturschwachen Regionen zu stabilisieren und damit auch künftig eine bestimmte Leistungserbringung zu gewährleisten, sollten der demografische Wandel (etwa Fixkostenproblematik bei sinkenden Einwohnerzahlen in einzelnen Gemeinden) sowie bestimmte Strukturmerkmale (Fläche, Ortsteile, Lage) im Finanzausgleich stärker berücksichtigt werden.⁹⁸

Nach Analyse der Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel wurden unter Einbeziehung von Steuern und Gebühren die Möglichkeiten der Gemeinden zur Beschaffung von zusätzlichen Erträgen untersucht.

Bei der Grund- und Gewerbesteuer steht den Gemeinden und Städten das Hebesatzrecht zu. Nach der Konsolidierungsleitlinie⁹⁹ des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport sind bei anhaltend defizitären Haushalten die Hebesätze, insbesondere für die Grundsteuer B, deutlich über den Landesdurchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse anzuheben, um so eine entsprechende Einnahmenverbesserung zu erzielen.

97 vergleiche auch Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 148 ff.

98 Ein erstes Paket zur stärkeren Berücksichtigung des demografischen Wandels und bestimmter Strukturmerkmale wurde mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I, Seite 446, umgesetzt.

99 Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden (Konsolidierungsleitlinie), Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport vom 6. Mai 2010, Ziffer 10, Steuerhebesätze, StAnz. 2010, Seite 1470

Hebesätze für Realsteuern im Jahr 2011			
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Minimum	200 %	200 %	250 %
Median	270 %	260 %	320 %
Durchschnitt aller hessischen Gemeinden	282 %	337 %	384 %
Oberer Quartilswert des Vergleichs	300 %	288 %	333 %
Maximum	370 %	330 %	390 %

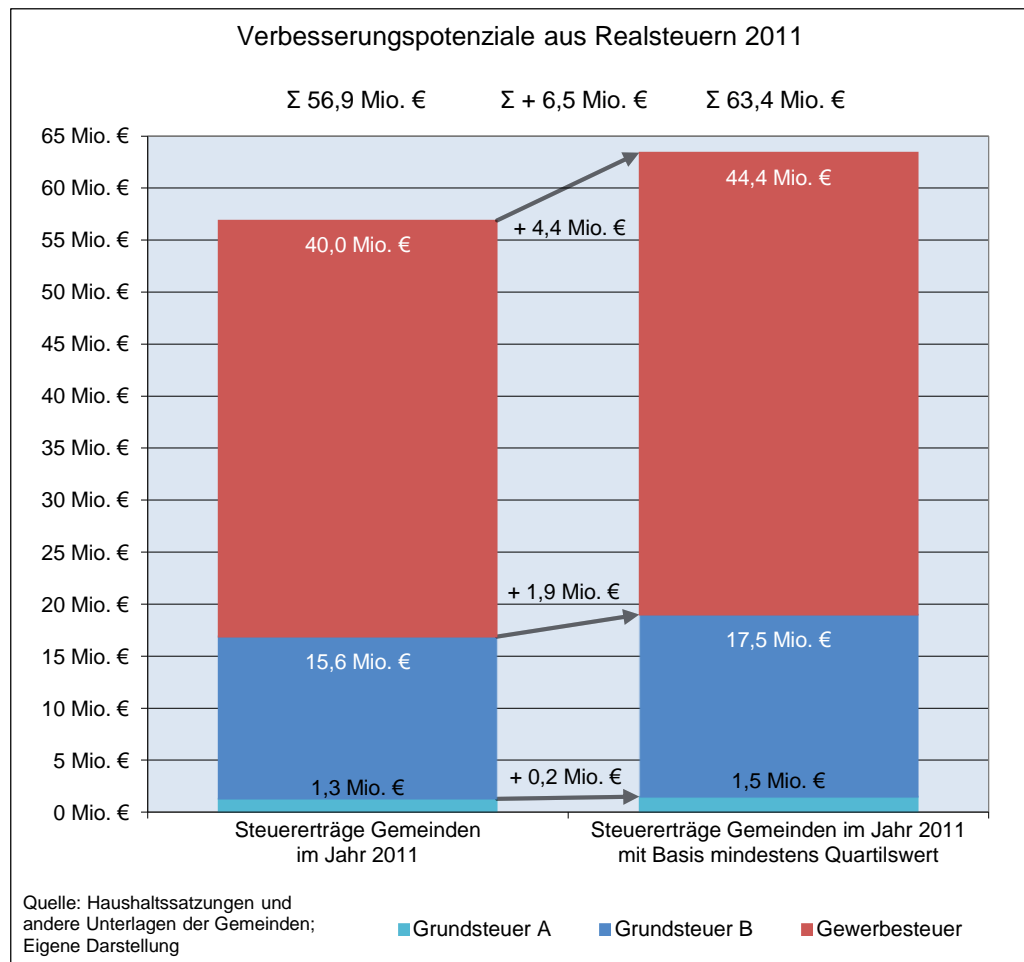
Quelle: Haushaltssatzungen 2011, Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 59: Hebesätze für Realsteuern im Jahr 2011

Potenziale aus Gemeindesteuern

Ansicht 59 zeigt, dass die Hebesätze für Realsteuern bei den geprüften Städten und Gemeinden in einer großen Bandbreite lagen. Mehr als die Hälfte der geprüften Kommunen hatten im Jahr 2011 Hebesätze beschlossen, die unter dem Landesdurchschnitt lagen. Allerdings hoben 11 der 39 Städte und Gemeinden im Prüfungszeitraum den Hebesatz der Grundsteuer A an. Die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer erhöhten 14 Städte und Gemeinden. Aus der Erhöhung der Gewerbesteuer-Hebesätze und aus der positiven Konjunkturentwicklung resultierten insgesamt höhere Einnahmen/ Erträge aus der Gewerbesteuer (netto) – wie sie in Ansicht 58 dargestellt sind.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Einnahmeverbesserungspotenziale, die aus der Anhebung von Hebesätzen gezogen werden könnten, auch zu nutzen, insbesondere wenn die Stabilität der Haushaltslage gefährdet ist. Wie sich eine Anhebung der Hebesätze auf den obersten Quartilswert auswirken könnte, verdeutlicht Ansicht 60.



Ansicht 60: Verbesserungspotenziale aus Realsteuern 2011

Durch eine Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern auf den jeweils oberen Quartilswert des Vergleichs ergaben sich in den Städten und Gemeinden, die mit ihren Hebesätzen noch unterhalb des jeweiligen Quartilswert lagen, Verbesserungspotenziale in Höhe von 6,5 Millionen Euro.

Die Erhebung nicht kostendeckender Gebühren und Beiträge belastet die Haushaltslage der geprüften Städte und Gemeinden. Die Unterdeckungen sind aus den allgemeinen Deckungsmitteln zu bestreiten. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob Einnahmeverbesserungspotenziale aus der Erhebung kostendeckender Gebühren nach § 10 Absatz 1 und 2 KAG¹⁰⁰ in den Bereichen Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen bestanden. Grundlage der Untersuchung waren die vorläufigen Haushaltsergebnisse des Jahres 2011.

Gebührenpotenziale

Ausprägung der Gebührenhaushalte 2011		
	Kostendeckung	keine Kostendeckung
Abfallentsorgung (Gebührenhoheit bei 10 Gemeinden)	4 [40 %]	6 [60 %]
Wasserversorgung (Gebührenhoheit bei 32 Gemeinden)	11 [34 %]	21 [66 %]
Abwasserentsorgung (Gebührenhoheit bei 37 Gemeinden)	11 [30 %]	26 [70 %]
Friedhofswesen (Gebührenhoheit bei 38 Gemeinden)	1 [3 %]	37 [97 %]
Insgesamt	27 [23 %]	90 [77 %]

Anmerkung: Ein Gebührenhaushalt wurde dann als kostendeckend angesehen, wenn gemäß Nachkalkulation der Überörtlichen Prüfung die Erträge aus Gebühren \geq den ansatzfähigen Kosten waren.
[]-Angaben geben den relativen Anteil an.
Quelle: Eigene Erhebungen, teilweise auf Basis von Planwerten

Ansicht 61: Ausprägung der Gebührenhaushalte 2011

Aus Ansicht 61 wird ersichtlich, dass insgesamt drei Viertel der Gebührenhaushalte nicht kostendeckend kalkuliert waren. Die Gebührenhaushalte des Friedhofswesens waren dadurch gekennzeichnet, dass die Städte und Gemeinden bewusst auf einen ausgeglichenen Gebührenhaushalt verzichteten. Nicht kostendeckende Gebührenhaushalte waren ferner auch auf unterschiedliche Methoden bei der Berechnung von kalkulatorischen Zinsen und bei der Berücksichtigung von Investitionszuschüssen und Beiträgen zurückzuführen. Bei den kalkulatorischen Zinsen wählten die Städte und Gemeinden Zinssätze zwischen 2 Prozent und 6 Prozent. Die Mehrheit der Städte und Gemeinden berechneten die kalkulatorische Anlagenverzinsung mit einem Zinssatz in Höhe von 5 Prozent.

Aus den nicht kostendeckenden Gebührenhaushalten resultierten im Jahr 2011 Einnahmeverbesserungspotenziale von rund 10,1 Millionen Euro¹⁰¹, die sich wie folgt zusammensetzten:

- Abfallentsorgung: 0,1 Millionen Euro
- Wasserversorgung: 2,2 Millionen Euro
- Abwasserentsorgung: 5,4 Millionen Euro
- Friedhofswesen: 2,4 Millionen Euro

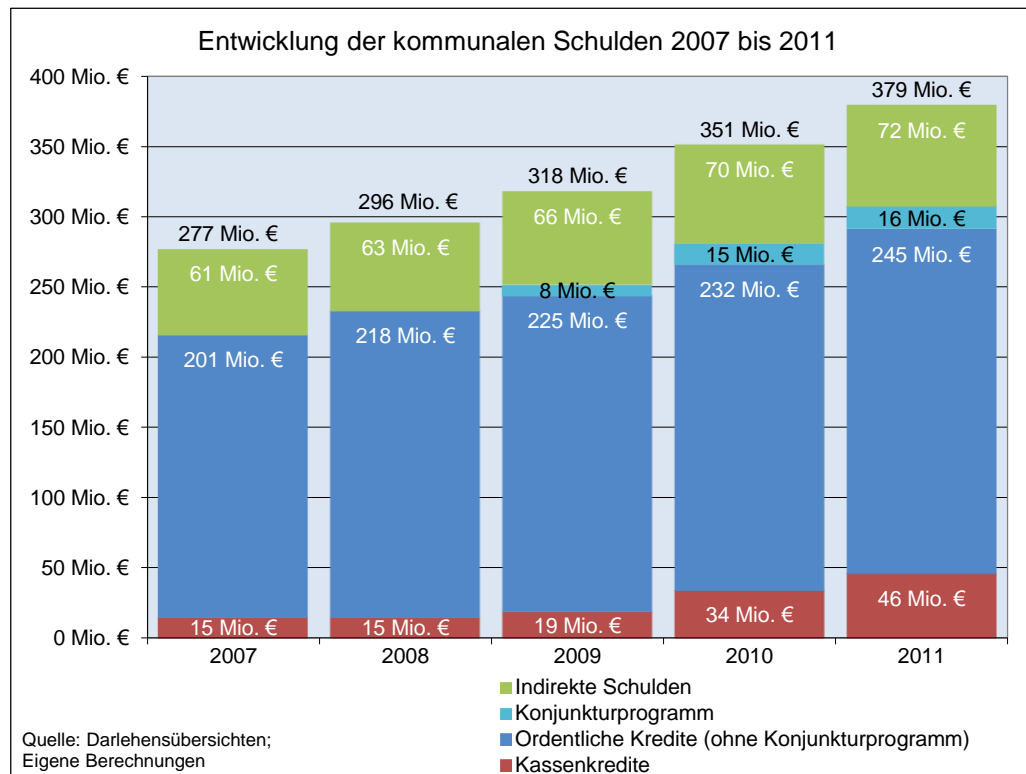
100 § 10 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 KAG – Benutzungsgebühren
 (1) [...] Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. [...]
 (2) [...] Zu den Kosten zählen die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht. § 121 Absatz 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt. [...]

101 Bei der Berechnung der Gebührenpotenziale wurde die kalkulatorische Verzinsung des im Anlagevermögen gebundenen Kapitals unter Abzug der Sonderposten aus Investitionszuwendungen und -beiträgen mit einem Zins von 5 Prozent angesetzt.

In Anbetracht der mehrheitlich konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage der geprüften Städte und Gemeinden ist die Erhebung nicht kostendeckender Gebühren kritisch zu beurteilen. Voraussetzung für eine vollständige und kostendeckende Erhebung von Gebühren sind regelmäßige Vor- und Nachkalkulationen. Regelmäßige Vor- und Nachkalkulationen haben die Städte und Gemeinden nur in geringem Umfang gefertigt. Übersteigen die Benutzungsgebühren die Kosten der Einrichtung, ist der Unterschiedsbetrag in der Schlussbilanz dieses Haushaltsjahrs auf der Passivseite als Sonderposten für den Gebührenaussgleich anzusetzen¹⁰². Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, jährlich Gebührevor- und -nachkalkulationen nach KAG¹⁰³ unter Einbeziehung interner Verrechnungen und der Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten und Erlöse vorzunehmen. So kann sichergestellt werden, dass regelmäßig kostendeckende Gebühren erhoben und die Haushalte nicht belastet werden.

Kommunale Schulden

Neben den Einnahmen/ Erträgen stellt der Schuldenstand einen weiteren wichtigen Indikator für die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden dar. Ansicht 62 zeigt die Entwicklung der kommunalen Schulden¹⁰⁴ der 39 Städte und Gemeinden zwischen 2007 und 2011. Sie umfassen die investiven Kredite – so auch die im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen begründeten Schulden¹⁰⁵ – und die Kassenkredite im Kernhaushalt (als direkte Schulden) sowie die Schulden der Eigenbetriebe und die anteiligen Schulden der Zweckverbände sowie der Mehrheitsgesellschaften des privaten Rechts (als indirekte Schulden).



Ansicht 62: Entwicklung der kommunalen Schulden 2007 bis 2011

102 vergleiche § 41 Absatz 7 GemHVO

103 § 10 Absatz 2 KAG stellt klar, dass die Kosten nach § 10 Absatz 1 KAG (vergleiche Fußnote 100) nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden. Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

104 Bilanzierte Rückstellungen und weitere Verbindlichkeiten (z.B. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen) wurden nicht berücksichtigt.

105 Die Tilgung der kommunalen Schulden aus dem Konjunkturprogramm des Landes wird zu 5/6 vom Land, die aus dem Bundesprogramm zu 3/4 vom Bund und zu 1/8 vom Land geleistet.

Im Untersuchungszeitraum stiegen die kommunalen Schulden von 277 Millionen Euro im Jahr 2007 um 36 Prozent auf 379 Millionen Euro im Jahr 2011. Die Kommunen waren immer seltener in der Lage, Finanzmittelüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Die Finanzmittelfehlbeträge aus laufender Verwaltungstätigkeit führten vermehrt zur Aufnahme von Kassenkrediten, um diese Finanzierungslücke zu decken. Die Kassenkredite verdreifachten sich im Prüfungszeitraum von 15 Millionen Euro auf 46 Millionen Euro. Während im Jahr 2007 nur 8 der 39 Kommunen Kassenkreditbestände am Jahresende aufwiesen, waren es zum Ende des Prüfungszeitraums bereits 21 Kommunen. Insgesamt war festzustellen, dass auch Investitionen über Kassenkredite aufgrund des niedrigen Zinsniveaus finanziert wurden. Gemäß § 105 Absatz 1 HGO dienen Kassenkredite jedoch nur der kurzfristigen Liquiditätssicherung und nicht der Finanzierung von langfristigen Investitionen. Zwar könnte der niedrige Zinssatz unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Ausnahme rechtfertigen, dann müsste jedoch das Zinsänderungsrisiko angemessen abgesichert werden. Die hierfür notwendigen Sicherungskosten wären bei der Auswahl der Finanzierungsart zwingend einzubeziehen.

Die investiven Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Konjunkturprogramm, ohne Kassenkredite) stiegen im Prüfungszeitraum um 60 Millionen Euro auf 261 Millionen Euro an. Als Besonderheit ist zu berücksichtigen, dass mit 16 Millionen Euro rund 6 Prozent der investiven Kredite im Jahr 2011 auf die Darlehen aus den Sonderinvestitionsprogrammen des Landes und des Bundes entfielen. Diesen Schulden standen Forderungen gegen das Land auf anteilige Tilgung in Höhe von 12 Millionen Euro gegenüber. Insgesamt stiegen die investiven Schulden und die Kassenkredite der geprüften Städte und Gemeinden um 91 Millionen Euro auf 307 Millionen Euro an.

Die indirekten Schulden der ausgelagerten Bereiche stiegen im Prüfungszeitraum von 61 Millionen Euro im Jahr 2007 um 17 Prozent auf 72 Millionen Euro im Jahr 2011 an. Dieser Anstieg war zu 88 Prozent durch die Zunahme der Schulden der Eigenbetriebe verursacht. Im Prüfungszeitraum stiegen diese von 34 Millionen Euro auf 43 Millionen Euro. Insgesamt waren bei 7 der 39 Städte und Gemeinden Schulden aus Eigenbetrieben vorhanden.¹⁰⁶ Hofbieber stellte mit 13,7 Millionen Euro anteiligen Schulden des Eigenbetriebs das Maximum des Vergleichs rings dar. Der Anstieg der anteiligen Schulden aus den Mitgliedschaften in Zweckverbänden und im Rahmen der Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen machte lediglich ein Prozent des Anstiegs der kommunalen Schulden aus.

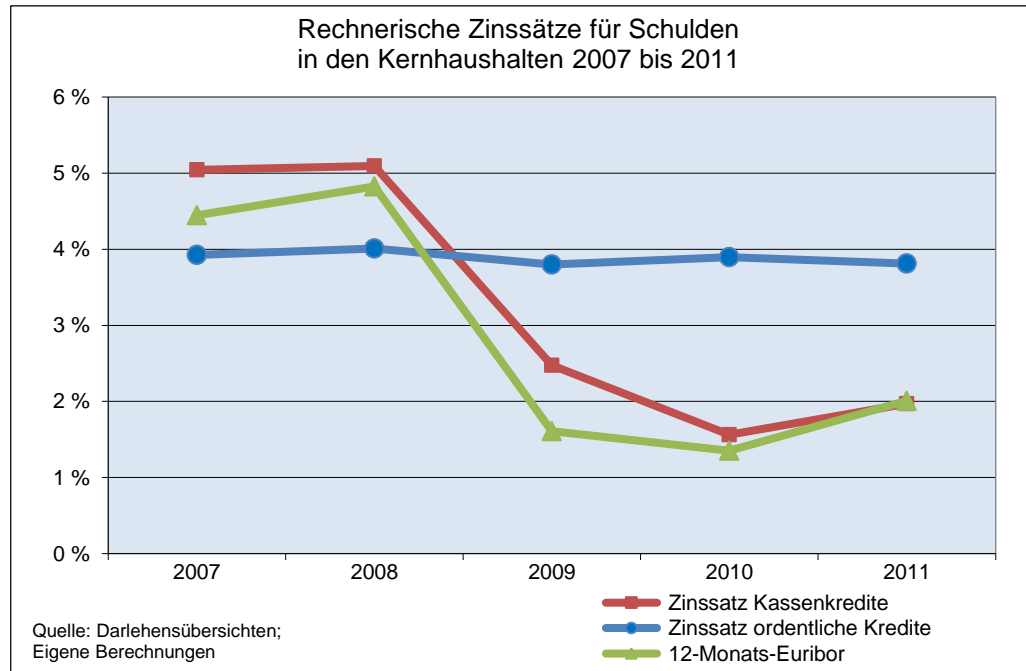
Allendorf (Eder), Brechen, Grebenhain, Modautal, Münzenberg, Ranstadt und Wöllstadt konnten ihre Verbindlichkeiten zwischen 2007 und 2011 reduzieren. Die Gemeinde Ludwigsau hatte als einzige Gemeinde Schulden unter einer Million Euro. Rund 42 Millionen Euro und damit 11 Prozent der kommunalen Schulden entfielen auf Willingen (Upland).¹⁰⁷

Ansicht 63 zeigt die Entwicklung der rechnerischen Zinssätze¹⁰⁸ für die investiven Kredite und Kassenkredite im Kernhaushalt sowie die Entwicklung des 12-Monats-Euribors. Der 12-Monats-EURIBOR, an dessen Entwicklung die Konditionen für Kassenkredite bei der Mehrheit der Kommunen gekoppelt waren, sank von 2008 auf 2009 von 4,8 Prozent auf 1,6 Prozent.

106 Hofbieber (13,7 Mio. €), Modautal (9,5 Mio. €), Burghaun (9,3 Mio. €), Gersfeld (5,8 Mio. €), Willingen (3,5 Mio. €), Schlagenbad (0,6 Mio. €) und Sinn (0,5 Mio. €).

107 Willingen (Upland) liegt in einer Ferien- und Wintersportregion. Der weit überdurchschnittliche Fremdenverkehr sowie eine überdurchschnittliche Anzahl von Nebenwohnsitzen führten zu erhöhten Kosten bei der Herstellung sowie Betreuung und Unterhaltung der gemeindlichen Infrastruktur. Zudem hatte die Gemeinde im Prüfungszeitraum hohe Investitionen im Bereich der Infrastruktur getätigt.

108 Basis für die Ermittlung der rechnerischen Zinssätze für die Kassenkredite waren die vierteljährlichen Konditionen der einzelnen Bankkonten; für die Ermittlung der investiven Zinssätze wurde auf das Verhältnis von Zinsaufwendungen zur Darlehenssumme zurückgegriffen.



Ansicht 63: Rechnerische Zinssätze für Schulden in den Kernhaushalten 2007 bis 2011

Zinsrisiko durch Kassenkredite

Das am Ende des Prüfungszeitraums niedrige Zinsniveau von knapp 2 Prozent für Kassenkredite birgt die Gefahr, dass bei einem Anstieg des Zinssatzes die Haushalte mit höheren Zinsaufwendungen belastet werden.

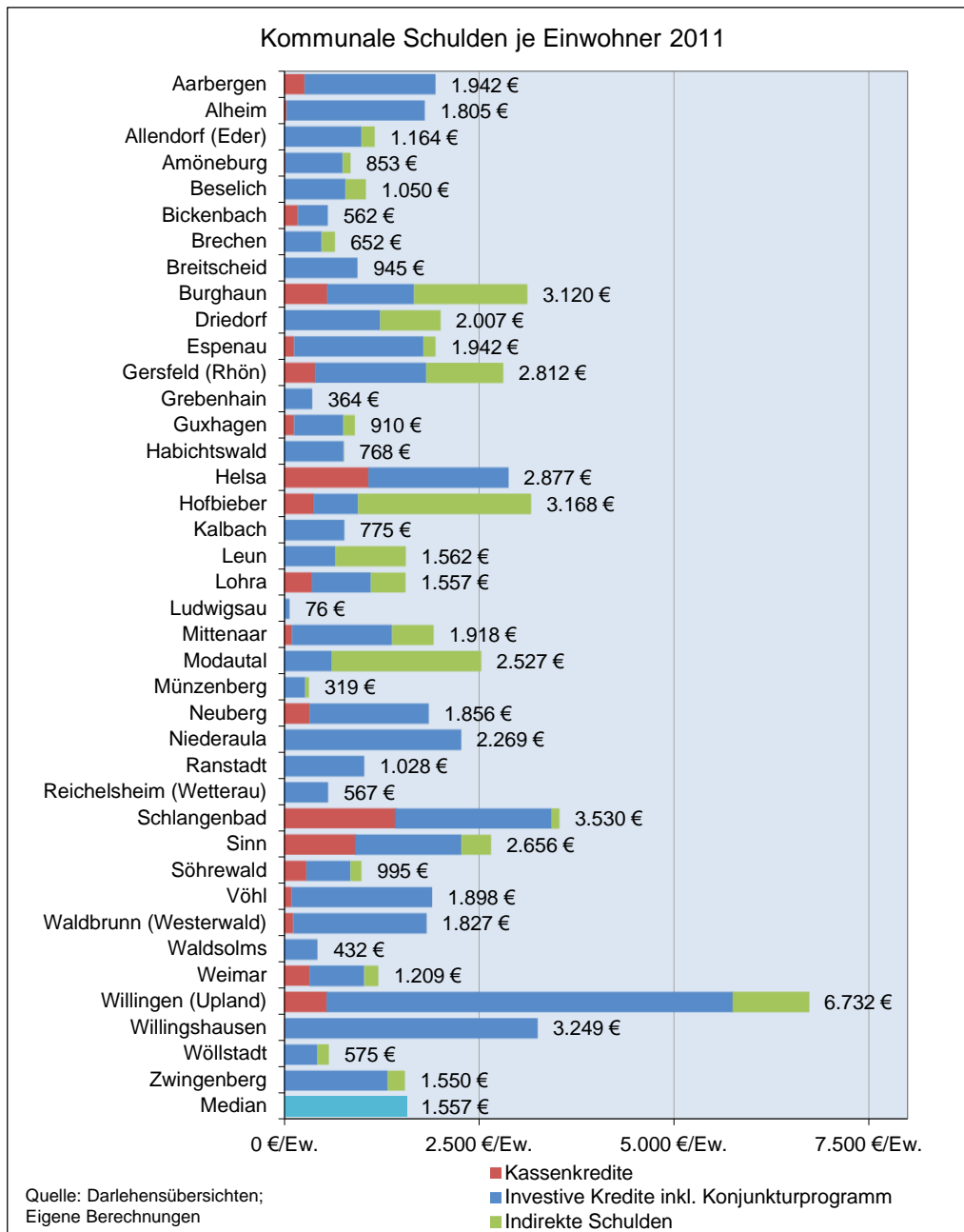
Der Kassenkreditbestand zum 31. Dezember 2011 betrug 46 Millionen Euro; hierfür waren Zinsaufwendungen in Höhe von rund 0,9 Millionen Euro zu tragen. Bei einer Verzinsung des Kassenkreditbestandes zum 31. Dezember 2011 mit den höchsten durchschnittlichen Konditionen des Prüfungszeitraums (2007 bis 2011) von 5,1 Prozent ergäbe sich für die 21 geprüften Städte und Gemeinden mit Kassenkrediten zum Jahresende eine rechnerische Haushaltsbelastung von insgesamt rund 2,3 Millionen Euro im Jahr, d.h. die Zinsaufwendungen wären um 1,4 Millionen Euro höher. Für Schlangenbad würde dies eine rechnerische Haushaltsmehrbelastung von 233.640 Euro bedeuten, was 9 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel aus dem Jahr 2011 entspricht.

Kassenkredite dienen grundsätzlich der kurzfristigen Liquiditätssicherung¹⁰⁹ und sollten daher für langfristige Finanzierungen nicht herangezogen werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Entwicklung der Zinssätze im lang- und kurzfristigen Bereich zu beobachten, um rechtzeitig Maßnahmen an veränderte Rahmenbedingungen ergreifen zu können und das Finanzierungsrisiko zu minimieren. Die Zinsentwicklung sollte sowohl Gegenstand der strategischen Steuerung als auch des Internen Kontrollsystems sowie der Risikoberichterstattung an die Gemeindevertretung sein.

Schulden je Einwohner

Ansicht 64 stellt die kommunalen Schulden zum Ende des Jahres 2011 bezogen auf die Einwohnerzahl dar.

¹⁰⁹ vergleiche § 105 Absatz 1 HGO₂₀₁₁



Ansicht 64: Kommunale Schulden je Einwohner im Jahr 2011

Ansicht 64 zeigt, dass bei vier Gemeinden (Burghaun, Hofbieber, Leun, Modautal) die indirekten Schulden die investiven Schulden im Kernhaushalt überstiegen. Besonders auffällig war die Höhe der Schulden in Hofbieber und Modautal. Bei beiden Gemeinden resultierten diese Schulden größtenteils aus den Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe, welche für die jeweilige Wasserver- und Abwasserentsorgung zuständig waren. Modautal hatte im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung ein nicht genutztes Gebührenpotenzial in Höhe von 439.896 Euro (bzw. 89 Euro je Einwohner), die Gemeinde Hofbieber von 561.915 Euro (bzw. 91 Euro je Einwohner).

Mit kommunalen Schulden in Höhe von 1.557 Euro je Einwohner bildete die Gemeinde Lohra den Median des Vergleichs rings. Die niedrigsten kommunalen Schulden je Einwohner waren bei Ludwigsau (76 Euro je Einwohner) festzustellen. Den höchsten kommunalen Schuldenstand je Einwohner hatte Willingen (Upland) mit 6.732 Euro je Einwohner.¹¹⁰

In Anbetracht der mehrheitlich konsolidierungsbedürftigen Haushalte der Städte und Gemeinden (vergleiche Ansicht 57) ist der Anstieg der kommunalen Schulden im Zeitraum 2007 bis 2011 von 277 Millionen Euro auf 379 Millionen Euro als kritisch zu

110 Zu den Besonderheiten der Gemeinde Willingen (Upland), die eine Vergleichbarkeit einschränken, vergleiche Fußnote 107.

beurteilen. Legt man die Auszahlungen für die Tilgung von Krediten für Investitionen im Haushaltsjahr 2011 zugrunde, errechnete sich für die investiven Kredite im Durchschnitt ein rechnerischer Tilgungszeitraum von 19 Jahren; dieser war über den Prüfungszeitraum weitestgehend konstant.

Aufgrund der angespannten kommunalen Haushalts- und Verschuldungslage hat das Land Hessen im Jahr 2012 den Kommunalen Schutzschirm aufgelegt.¹¹¹ Ziel des Kommunalen Schutzschirms ist die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit in konsolidierungsbedürftigen Landkreisen, Städten und Gemeinden. Durch die partielle Entschuldung sowie die Zinsdiensthilfen soll den Körperschaften geholfen werden, ihren Haushalt auszugleichen. Landeshilfen in Kombination mit eigenen Konsolidierungsmaßnahmen, die über die bisherigen Maßnahmen hinausgehen, sollen die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit sicherstellen. Die Gemeinden Helsa, Schlagenbad, Sinn und Willingen (Upland) nehmen den Schutzschirm in Anspruch. Im Gesetz war für diese vier Gemeinden eine maximale Entschuldungshilfe von 31,7 Millionen Euro vorgesehen.¹¹² Die Entscheidung, ob die Entschuldungshilfe in Anspruch genommen wurde, lag außerhalb des Prüfungszeitraums. Im Vergleichsring entschloss sich allein Neuberg als identifizierte Schutzschirmkommune dazu, nicht dem Schutzschirm beizutreten.

5.4 Ausgewählte Feststellungen zur Vermögenslage

Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind über ihre voraussichtliche Nutzungsdauer abzuschreiben (§ 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik¹¹³). Die Bestimmung der voraussichtlichen Nutzungsdauer, die von materieller Bedeutung für die Darstellung der Vermögens- und Ertragslage ist, obliegt dabei der jeweiligen Gemeinde eigenverantwortlich. Bei den 23 Städten und Gemeinden, die eine Eröffnungsbilanz aufgestellt hatten, legten die Kommunen folgende Nutzungsdauern für ausgewählte Gebäudearten zugrunde (Ansicht 65).

Nutzungsdauern ausgewählter Gebäudearten							
	Zahl der Gemeinden						
	Verwaltungsgebäude	Bauhof/Betriebsgebäude	Feuerwehrgerätehäuser	Dorf-gemeinschaftshäuser	Kinder-garten-gebäude	Wohn-/Miet-gebäude	Sonstige Gebäude
≤ 50 Jahre	5	11	7	6	8	4	13
> 50 Jahre ≤ 60 Jahre	3	4	6	5	1	2	3
> 60 Jahre ≤ 70 Jahre	1	0	1	2	4	2	4
> 70 Jahre	13	6	9	9	10	7	3
Gebäudeart nicht zutreffend ¹⁾	1	2	0	1	0	8	0

Quelle: Eigene Erhebung
¹⁾ Die Gebäudeart war entweder in den Städten und Gemeinden nicht vorhanden oder die Gebäude der Gebäudeart wurden aufgrund des Ansatzes eines Erinnerungswerts von 1 Euro nicht bewertet.

Ansicht 65: Nutzungsdauern ausgewählter Gebäudearten

17 der 23 Städte und Gemeinden zogen für die Bestimmung der Nutzungsdauern ihrer Gebäude die NKRS-Abschreibungstabelle heran. Sie hatten überwiegend Nutzungsdauern von über 50 Jahren festgelegt. Die NKRS-Abschreibungstabelle ist kein Bestandteil der Regelungen und Verordnungen für die kommunale Haushaltswirtschaft. Sie diente als Orientierung für die Kommunen, die in der Pilotphase der Doppikeinführung im Jahr 2001 eine Vermögensbewertung und Bilanzierung vornahmen.

111 Der Landtag des Landes Hessen hat das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz am 14. Mai 2012 beschlossen. Die Veröffentlichung erfolgte im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Nr. 7 vom 21. Mai 2012

112 Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) – Anlage zu den §§ 1 und 2

113 wortgleich mit § 43 Absatz 1 GemHVO

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dagegen, Nutzungsdauern auf Basis der tatsächlichen Verhältnisse festzulegen und entsprechende Abschreibungen zu berechnen.

Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung aus vorangegangenen Untersuchungen¹¹⁴ zeigen, dass Nutzungsdauern von über 50 Jahren für Gebäude tendenziell zu lang sind. Zu lange Nutzungsdauern, die nicht mit den wirtschaftlichen Nutzungsdauern der Gebäude übereinstimmen, führen zu einem zu hohen Ausweis des Anlagevermögens¹¹⁵ und zu niedrigen Abschreibungen. Auf Basis einer verzerrten Vermögens- und Ertragslage können fehlerhafte Investitionsentscheidungen getroffen werden, weil Finanzierungsspielräume überhöht dargestellt werden.

Der Jahresabschluss hat die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darzustellen¹¹⁶. Die Vermögensgegenstände und Schulden sind vollständig auszuweisen (Vollständigkeitsgebot nach § 108 HGO). So waren Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs¹¹⁷ zu bilden (§ 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik). Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sind die künftigen Zahlungsverpflichtungen aus Kreis- und Schulumlage als Pflichtrückstellung nach dem vorgenannten Paragraphen, aber auch nach den Vorschriften für die sogenannten Wahlrechtsrückstellungen (§ 39 Absatz 2 GemHVO), vollständig zu bilanzieren.¹¹⁸ Demgegenüber wurde mit Novellierung der Gemeindehaushaltsverordnung im Jahr 2011 bestimmt, dass Rückstellungen im Rahmen des Finanzausgleichs nur im Falle einer höheren Umlagezahlung anteilig zu bilden sind (§ 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO¹¹⁹). Damit war ein Widerspruch zum Vollständigkeitsgebot gegeben, der in den Berechnungsmodellen zu unterschiedlichen Rückstellungsbeträgen führt.

Das Berechnungsmodell der Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage gemäß den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) und § 106 Absatz 4 HGO bildet Ursache (Steuerkraft) und Wirkung (Kreis- und Schulumlage) in derselben Periode ab. Der Grundsatz der Vollständigkeit und das Gebot der periodengerechten Darstellung der Ertragslage sind damit eingehalten.

Ansicht 66 stellt die Auswirkungen der unterschiedlichen Rückstellungsmethoden beispielhaft für die Gemeinde Sinn dar.¹²⁰

Rückstellungen für
den Finanzausgleich

114 Bei der 134. Vergleichenden Prüfung (Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 97), der 143. Vergleichenden Prüfung (Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 49), und der 151. Vergleichenden Prüfung (Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 83), in denen entsprechende Prüfungen bei Landkreisen und Sonderstatusstädten vorgenommen wurden, errechneten sich durchschnittliche Nutzungsdauern für Gebäude von 41 und 45 bzw. 44 Jahren.

115 Das Risiko einer Überbewertung der Gebäude wird ergebniswirksam, wenn außerplanmäßige Abschreibungen notwendig werden.

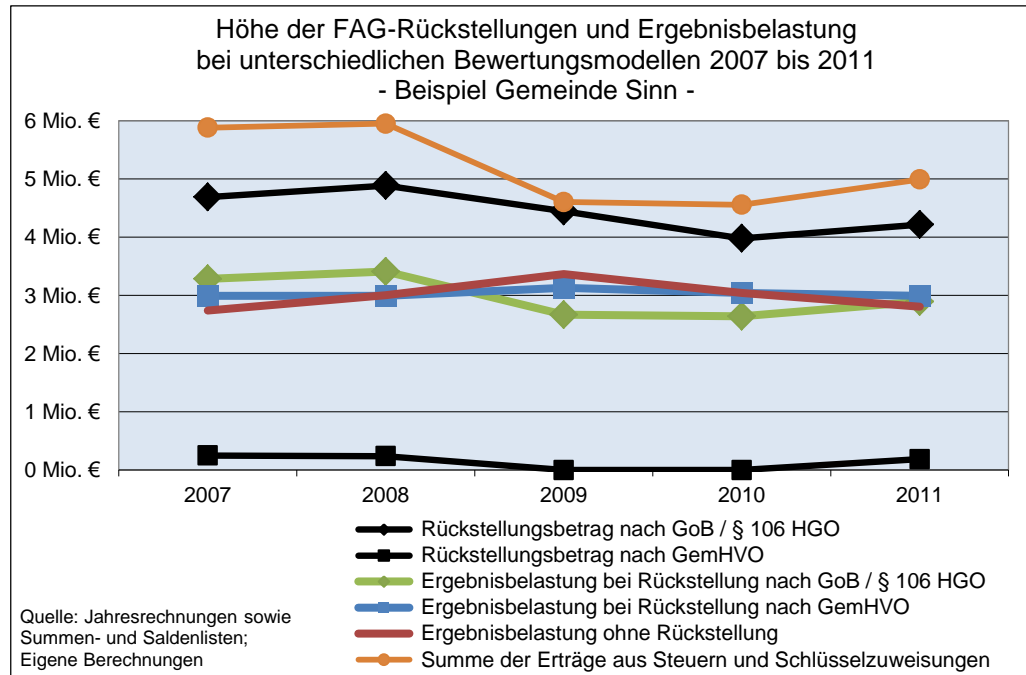
116 vergleiche § 112 Absatz 1 HGO₂₀₁₁

117 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I, Seite 310, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013, GVBl., Seite 446

118 vergleiche Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 84 f.

119 Danach sind Rückstellungen zu bilden für „unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren bei Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinnahmen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagengrundlage einbezogen werden, sowie ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen von Steuerschuldverhältnissen.“

120 Für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 wurde die FAG-Rückstellung auf den Stichtag zum 31. Dezember 2007 ermittelt (Bilanzzusammenhang).



Ansicht 66: Höhe der FAG-Rückstellungen und Ergebnisbelastung bei unterschiedlichen Bewertungsmodellen 2007 bis 2011 - Beispiel Gemeinde Sinn -

Die Ansicht 66 verdeutlicht, dass die durchschnittliche jährliche Ergebnisbelastung bei der Bildung der Rückstellung nach GemHVO rund 3 Millionen Euro beträgt und kaum Schwankungen aufweist. Bei der Bildung der Rückstellung für den Finanzausgleich nach den GoB (§ 108 Absatz 3, § 112 Absatz 1 und § 106 Absatz 4 HGO) werden in den Jahren mit hoher Steuerertragskraft periodengleich die entsprechenden Rückstellungen gebildet, die in späteren Jahren zu Auszahlungen führen. In dem Beispiel der Gemeinde Sinn wird deutlich, dass im Jahr 2009 die Erträge aus Steuern und Schlüsselzuweisungen gesunken sind, aber gleichzeitig hohe Auszahlungen für den Finanzausgleich (Ergebnisbelastung ohne Rückstellung) zu leisten sind. Wurden keine Rückstellungen gebildet, belasten die Auszahlungen das Ergebnis (Differenz zwischen Zahlbetrag und der gebildeten Rückstellung) und erschweren damit zusätzlich den Haushaltsausgleich. Ein ähnlicher Effekt tritt ein, wenn eine Rückstellung nach der GemHVO gebildet wurde (Ergebnisbelastung bei Rückstellung nach GemHVO).

Von den 23 Städten und Gemeinden, die eine Eröffnungsbilanz aufgestellt hatten, entschieden sich 19 für die Berechnung nach dem Modell der Verwaltungsvorschrift oder hatten keine Rückstellungen gebildet. Für diese Gemeinden ergab sich zum Zeitpunkt der Umstellung auf die Doppik insgesamt eine Schuld gegenüber den Landkreisen in Höhe von 61,2 Millionen Euro (verdeckte Umlagenschuldenlast), welche nicht in den Eröffnungsbilanzen bilanziert wurde. Dadurch wurde das Eigenkapital in diesen Gemeinden höher ausgewiesen. Die aufwandswirksame Zahlung der Kreis- und Schulumlage muss folglich aus dem laufenden Haushalt des Folgejahrs finanziert werden. Nur vier Städte und Gemeinden¹²¹ entschieden sich für die Bilanzierung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) im Sinne des § 106 Absatz 4 HGO. Diese verdeckte Umlagenschuldenlast von 61,2 Millionen Euro wird in künftigen Jahren zu Aufwendungen führen, die nicht dem Ressourcenverbrauch der abzurechnenden Periode entsprechen.

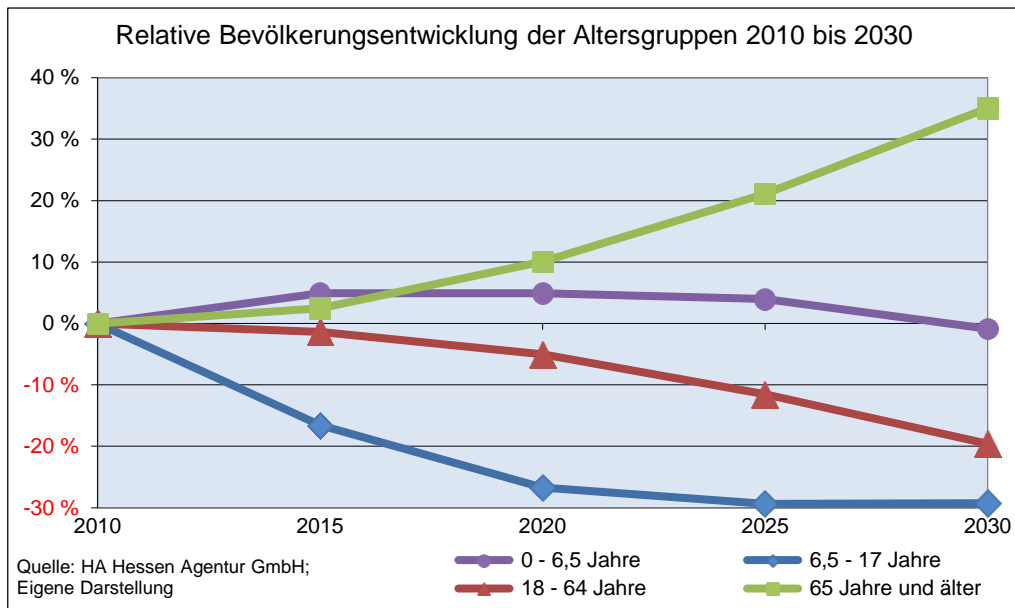
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Rückstellungen für den Finanzausgleich nach den Regelungen der GoB bzw. der HGO zu bilden, um dem Periodenprinzip und dem Vollständigkeitsgebot Rechnung zu tragen. Der Ordnungsgeber sollte eine entsprechende Anpassung der GemHVO vornehmen.

Die Haushaltslage der Städte und Gemeinden aber auch strategische Überlegungen bezüglich des Leistungsangebots hängen in hohem Maße von der künftigen Bevölke-

Bevölkerungs-
entwicklung

¹²¹ Die vier Städte und Gemeinden, die sich für die Bilanzierung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) im Sinne des § 106 Absatz 4 HGO entschieden haben sind: Mittenaar, Driedorf, Grebenhain und Kalbach. Von den Städten und Gemeinden, die noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt hatten, planten Willingen und Hofbieber die Rückstellung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) im Sinne des § 106 Absatz 4 HGO zu bilden.

rungsentwicklung ab. Die Bevölkerung der 39 geprüften Städte und Gemeinden wird bis 2030 insgesamt um 9 Prozent zurückgehen.¹²² Ansicht 67 zeigt die relative Bevölkerungsentwicklung der untersuchten Kommunen bis 2030 für ausgewählte Altersgruppen im Vergleich zum Stand im Jahr 2010.



Ansicht 67: Relative Bevölkerungsentwicklung der Altersgruppen 2010 bis 2030

Die Entwicklung der Einwohner zwischen 0 und 6,5 Jahren wirkt sich auf die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen aus, die sich zunächst erhöhen wird, bevor sie ab 2025 wieder zurückgeht. Die Einwohnerzahl der Altersgruppe der 18- bis 64-Jährigen wird sich zwischen 2010 und 2030 um 20 Prozent verringern. Da diese Altersgruppe das Arbeitskräftepotenzial darstellt, müssen die Gemeinden mit relativen Mindererträgen, etwa durch geringere Einkommensteueranteile, rechnen. Dem steht ein Anstieg der Zahl der Einwohner über 64 Jahre gegenüber, die sich voraussichtlich um 35 Prozent erhöhen werden. Hier können sich Änderungen in der Nachfrage nach Pflegeleistungen ergeben.

Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang wird Auswirkungen auf die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden haben. Zu bedenken ist hier die Entwicklung von Gebühren. Die Fixkosten in den Gebührenhaushalten sind von immer weniger Einwohnern zu tragen. Zudem werden aufgrund der voraussichtlichen Änderung der Altersstruktur Investitionen im Bereich der sozialen Infrastruktur (beispielsweise Seniorenwohnheime) erforderlich sein. Außerdem reduzieren sich die Schlüsselzuweisungen in den Städten und Gemeinden, in denen die Einwohnerzahl unter die 5.000 Einwohnergrenze fällt, da der Hauptansatz ab diesem Grenzwert nach § 10 FAG anstatt 114 Prozent nun 107 Prozent beträgt.¹²³ Zusammenfassend stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung die kommunale Haushaltsstabilität weiter beeinträchtigen wird.

122 Die Bevölkerungsprognosen der Gemeinden wurden durch die HA Hessen Agentur GmbH auf Basis der Bevölkerungsdaten des Hessischen Statistischen Landesamtes erstellt. Grundlage der Prognose waren auch Bewegungsdaten der Jahre 2000-2010. Es handelt es sich also um eine Status quo-Fortschreibung der Vergangenheitsentwicklung. Die Vorausschätzungsergebnisse zeigen, welche Veränderungen bei der Bevölkerungszahl und der Altersstruktur der Bevölkerung in den hessischen Regionen langfristig zu erwarten sind, falls die Entwicklungsmuster der vergangenen zehn Jahre auch in den nächsten 20 Jahren Gültigkeit haben. Dies betrifft die Entwicklung der Geburtenrate, der Lebenserwartung und der Wanderungen.

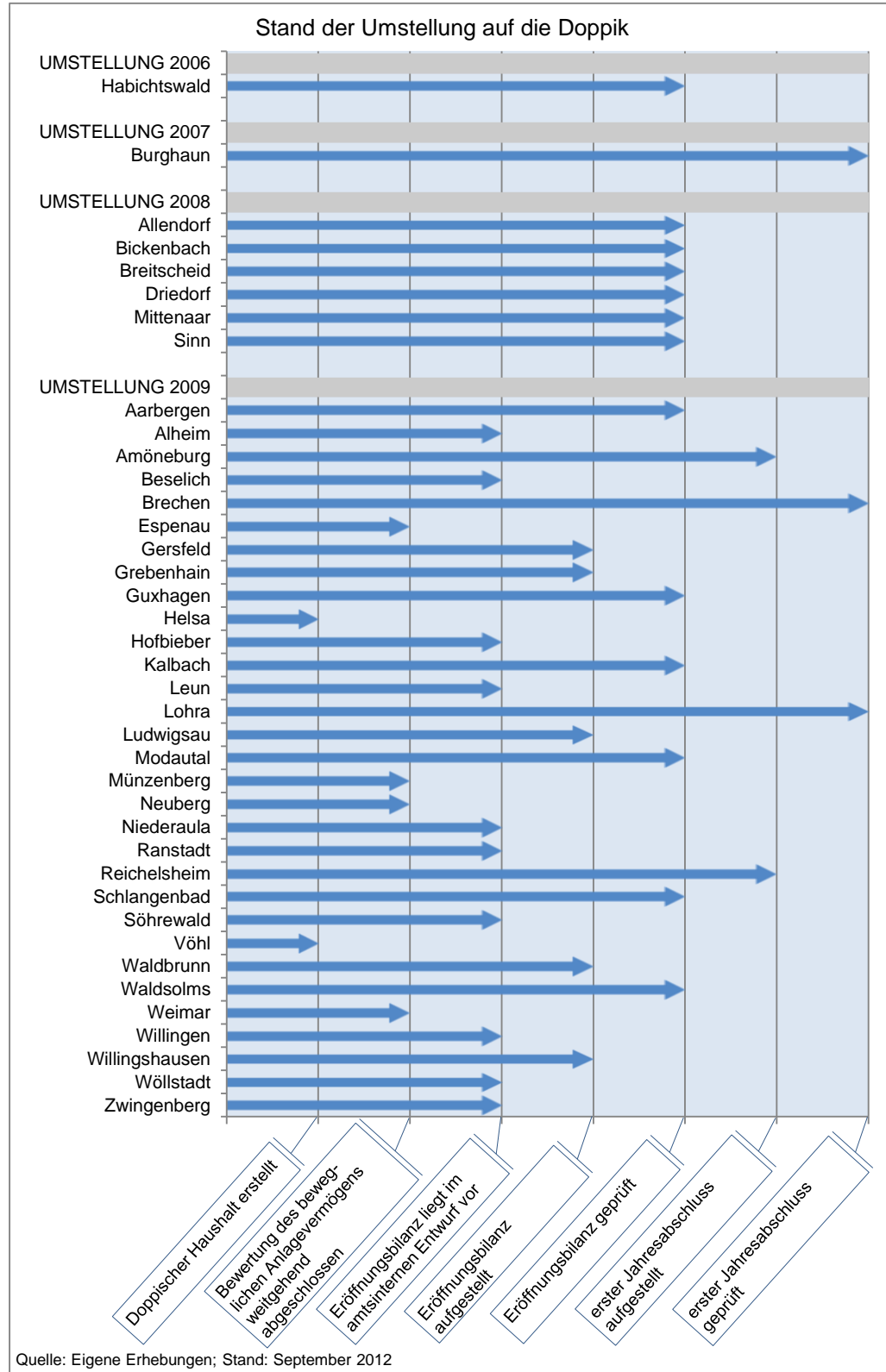
123 Vergleiche Fußnote 98 zum Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I, Seite 446, das durch Ergänzungsansätze zu einer Abmilderung der Problematik führen wird.

5.5 Zeitliche und inhaltliche Rechtmäßigkeit der Abschlüsse

Alle 39 Städte und Gemeinden entschieden sich, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen. Eine doppische Eröffnungsbilanz war spätestens zum 1. Januar 2009 aufzustellen.¹²⁴

Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse

Ansicht 68 zeigt den Fortschritt der im Vergleichsring beteiligten Kommunen bei der Umstellung auf die Doppik.



Ansicht 68: Stand der Umstellung auf die Doppik

124 vergleiche § 92 Absatz 3 HGO₂₀₀₅

Helsa und Vöhl hatten lediglich doppische Haushalte erstellt. Espenau, Münzenberg, Neuberg und Weimar (Lahn) hatten die Bewertung des unbeweglichen Anlagevermögens abgeschlossen. Die übrigen 33 Gemeinden hatten eine Eröffnungsbilanz mindestens im Entwurf erstellt¹²⁵, davon war bei 18 Gemeinden die Prüfung durch die Revision des zuständigen Landkreises bereits abgeschlossen. Bei fünf Gemeinden lagen erste Jahresabschlüsse vor. Von 128 aufzustellenden Jahresabschlüssen¹²⁶ wurden nur 9 vorgelegt. Am weitesten fortgeschritten waren Burghaun (2006 und 2007) und Brechen (2009 und 2010) mit zwei und Lohra (2009 bis 2011) mit drei geprüften Jahresabschlüssen.

Die Eröffnungsbilanz ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Gemeindevorstand bzw. Magistrat aufzustellen.¹²⁷ Die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses beträgt nach der HGO¹²⁸ vier Monate. So waren die Fristen zur Erstellung der Eröffnungsbilanz mit Umstellungszeitpunkt 1. Januar 2009 und die des Jahresabschlusses 2009 am 30. April 2010 abgelaufen. Nur die Gemeinden Lohra und Sinn stellten ihre Eröffnungsbilanz fristgerecht auf. Die Fristen zur Aufstellung der doppischen Jahresabschlüsse wurden von allen 39 Städten und Gemeinden überschritten.

Die Überörtliche Prüfung hält es für unerlässlich, die Fertigstellung der Eröffnungsbilanzen sowie die Aufstellung der noch ausstehenden Jahresabschlüsse mit Priorität – soweit noch nicht geschehen – nachzuholen.¹²⁹ Nur auf Basis valider Ist-Daten können die politischen Entscheidungsträger die Vermögens- und Ergebnislage der Kommune richtig beurteilen sowie wichtige Planungs- und Steuerungsinformationen ableiten.

5.6 Outputorientiertes Steuerungssystem

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen zielt nicht nur darauf ab, von der zahlungsorientierten Kameralistik auf ein am Ressourcenverbrauch orientiertes Rechnungswesen umzustellen. Es soll auch eine outputorientierte Verwaltungssteuerung über die Vorgabe von konkreten Leistungszielen erreicht werden.¹³⁰

Die mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts angestrebten Ziele, ergebnisorientiert zu steuern und über den Ressourcenverbrauch vollständig Rechnung zu legen, erfordern eine produktbezogene Gliederung des Haushaltsplans. Die Teilhaushalte können dabei nach den landeseinheitlich vorgegebenen 16 Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden.¹³¹

26 Städte und Gemeinden des Vergleichsrings hatten ihren Haushalt nach den vorgegebenen Produktbereichen gegliedert, 13 entschieden sich für die Gliederung nach der örtlichen Organisation. 34 Städte und Gemeinden richteten zwischen 30 und 60 Produkte ein. Das Minimum stellte Hofbieber mit 25 Produkten und das Maximum Allendorf (Eder) mit 139 Produkten dar. Zur Gewinnung von zusätzlichen Steuerungsinformationen hatten die meisten Städte und Gemeinden weitere Buchungsobjekte (wie Kostenstellen, Kostenträger/ Leistungen) eingerichtet.

Mehr als die Hälfte der Kommunen haben unterhalb des Gesamthaushalts ihre Teilhaushalte analog ihrer Produkte definiert und bilden diese im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung ab. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen Gemeinden zu prüfen, ob eine Zusammenfassung der Produkte zu Teilhaushalten nach funktional begrenzten Aufgabenbereichen sinnvoll ist. Mit einer Teilhaushaltsgliederung nach örtlicher Organisation könnte eine höhere Steuerungsrelevanz und damit ein höherer Steuerungsnutzen erreicht werden.

Gliederung der Haushalte

125 Für diese Betrachtung wurden nur die aufgestellten Eröffnungsbilanzen (Bilanz durch Gemeindevorstand oder Magistrat beschlossen und zur Prüfung weitergeleitet) herangezogen.

126 Die 128 Jahresabschlüsse ergeben sich wie folgt: 31 Gemeinden (2009 - 2011) = 93 Jahresabschlüsse, 6 Gemeinden (2008 - 2011) = 24 Jahresabschlüsse, 2 Gemeinden (2007 - 2011) = 10 Jahresabschlüsse, außerhalb des Prüfungszeitraums: Burghaun 2006.

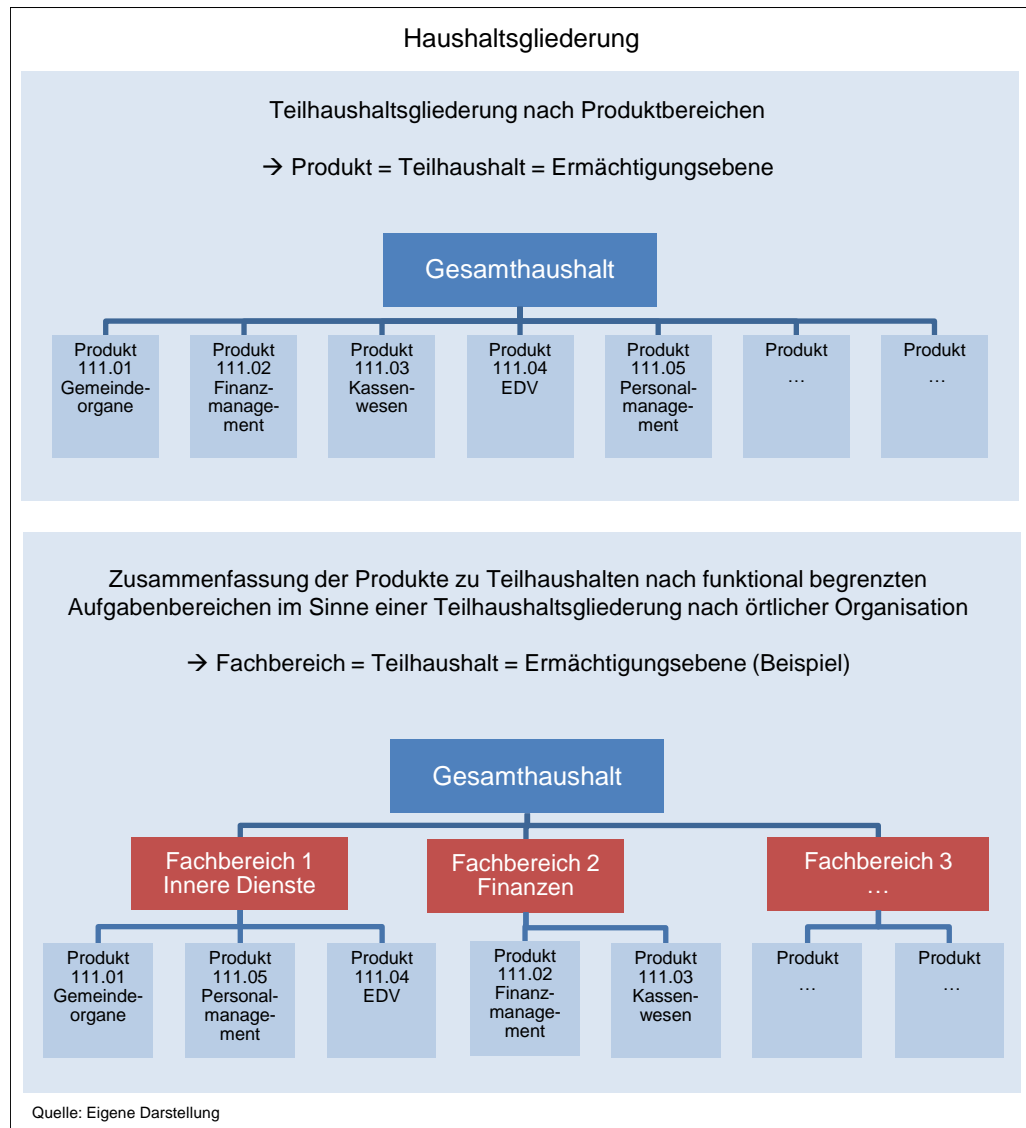
127 § 59 Absatz 5 GemHVO-Doppik i.V.m. Ziffer 3.1 Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik

128 § 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅, § 112 Absatz 9 HGO₂₀₁₁

129 Das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport hat ein „Programm zur Förderung der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse“ mit Datum vom 20. Juni 2013 aufgelegt. Antragsberechtigt sind Gemeinden mit bis zu 7.500 Einwohnern. Insgesamt kann einer Gemeinde ein Höchstbetrag von 44.000 Euro gewährt werden.

130 vergleiche Vorwort zu den Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik

131 § 4 Absatz 2 GemHVO-Doppik



Ansicht 69: Haushaltsgliederung

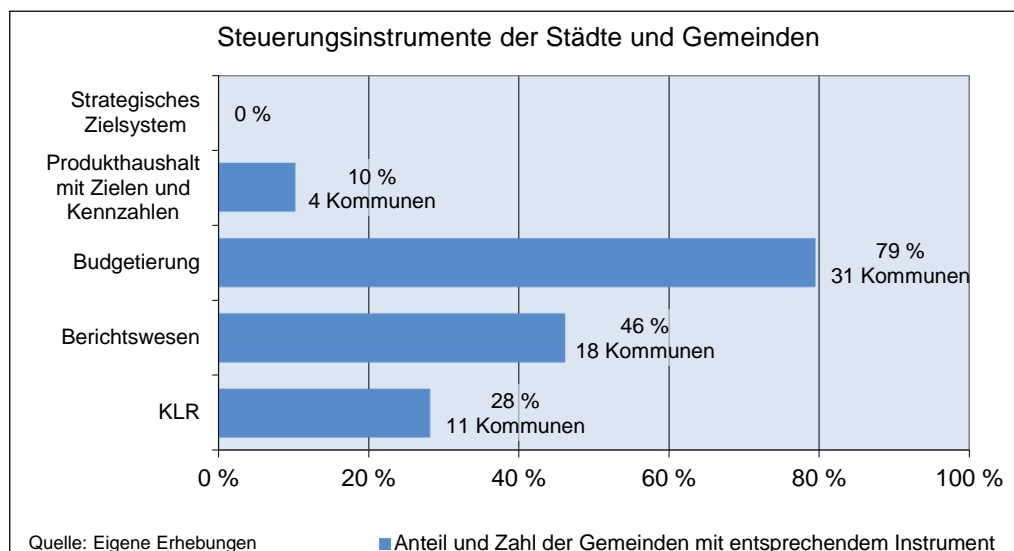
Diese Zusammenfassung der Produkte zu Teilhaushalten erleichtert die aufgabenorientierte Budgetierung bei Beibehaltung einer produktorientierten Steuerung. Zudem wird die Transparenz und Lesbarkeit des Haushalts erhöht.

Notwendige Instrumente im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung sind aufbauend auf dem doppischen Rechnungswesen:

- ein strategisches Zielsystem, welches kommunale Handlungsfelder und die künftige Ausrichtung der Gemeinde definiert,
- ein Produkthaushalt, der im Rahmen von Produktbeschreibungen die strategischen Zielvorgaben in operative Haushaltsziele umsetzt und mittels Kennzahlen die Zielerreichung messbar macht,
- eine Budgetierung, welche die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zur Zielerreichung definiert,
- ein Berichtswesen, das empfängerorientiert über die Haushaltslage und Zielerreichung informiert und
- eine Kosten- und Leistungsrechnung, welche eine differenziertere Betrachtung bestimmter kommunaler Leistungen (Bauhof und Gebührenhaushalte) und deren Kosten ermöglicht.

Ansicht 70 zeigt, in welchem Umfang die Steuerungsinstrumente im Jahr 2011 in den Gemeinden eingesetzt wurden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Städte

und Gemeinden die notwendigen Instrumente in Form von Regelungen oder Anweisungen etabliert hatten.



Ansicht 70: Steuerungsinstrumente der Städte und Gemeinden

Von den 39 geprüften Kommunen konnte keine ein strategisches Zielsystem mit Verbindung zum Produkthaushalt nachweisen. Bickenbach, Münzenberg, Niederaula und Willingen (Upland) verfügten über einen Produkthaushalt mit Zielen und Kennzahlen, wobei bei keiner Gemeinde die Zielerreichung mit den Budgets verbindlich verknüpft war. Eine Budgetierung der Erträge und Aufwendungen wurde von 31 Städten und Gemeinden genutzt. Nahezu die Hälfte der Städte und Gemeinden hatte ein standardisiertes Berichtswesen etabliert. 11 Städte und Gemeinden hatten eine Kosten- und Leistungsrechnung in Bereichen mit erhöhtem Steuerungs- und Kalkulationsbedarf (zum Beispiel Bauhof) eingerichtet. Willingen (Upland) hatte als einzige Gemeinde 4 der 5 Steuerungsinstrumente eingeführt. 4 Städte und Gemeinden nutzten im Untersuchungszeitraum keines der genannten Steuerungsinstrumente.

Die Verzögerungen bei der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystems (NKRS) in den Städten und Gemeinden waren vor allem auch auf fehlende Kapazitäten – in personeller und fachlicher Hinsicht – zurückzuführen. Die Städte und Gemeinden zeigten einen Qualifizierungsbedarf auf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, notwendige Qualifizierungsmaßnahmen zu ergreifen, um den Kommunen das fachliche Wissen und die Sicherheit im Umgang mit der Doppik zu vermitteln, den Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden stärker zu institutionalisieren sowie Interkommunale Zusammenarbeit (beispielsweise bei den Gemeindekassen) stärker zu fördern.

Qualifizierungs-
offensive Doppik

Insbesondere der Produkthaushalt mit Zielen und Kennzahlen sollte künftig stärker in die Steuerungs- und Controllingprozesse der Städte und Gemeinden integriert werden. Ziele und Kennzahlen bilden die Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft. Die Operationalisierung von strategischen Zielen in wirkungsorientierte Kennzahlen kann von den Gemeinden in dieser Größenordnung kaum geleistet werden. Die gesetzlichen Vorgaben sollten daher in den Verwaltungsvorschriften angepasst oder mit Hinweisen versehen werden, um die unterschiedlichen Rahmenbedingungen stärker zu berücksichtigen. Zur Steuerung der wesentlichen Produkte sollten für den Haushalt ausgewählte outputorientierte Kennzahlen und Grunddaten (beispielsweise der Kostendeckungsgrad bei Gebührenhaushalten) herangezogen werden. Zudem genügt für Kommunen in der geprüften Größenordnung eine zielgerichtete KLR in ausgewählten Bereichen (beispielsweise im Bauhof, bei internen Leistungsverrechnungen oder bei Gebührenkalkulationen). Die Verwaltungsvorschriften¹³² schreiben dagegen vor, eine Kosten- und Leistungsrechnung in sämtlichen Aufgabenbereichen der Gemeinde zu führen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Ordnungsgeber, für kleinere Kommunen entsprechende Vereinfachungen in den Verwaltungsvorschriften vorzusehen.

132 Nr. 1 der VV zu § 14 GemHVO

5.7 Internes Kontrollsystem

Mit der Einführung der Doppik gehen veränderte Anforderungen an das Interne Kontrollsystem (IKS)¹³³ einher. Es entsteht die Notwendigkeit, das Interne Kontrollsystem zur Risikovorbeugung in den Prozessen des Rechnungswesens anzupassen. Die Organisation des Rechnungswesens und die technische Unterstützung durch das Finanzverfahren haben erheblichen Einfluss auf die Qualität von Daten und Prozessen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte beispielhaft die Stabilität und Sicherheit der Organisation des Rechnungswesens und prüfte die Ausgestaltung des IKS im Hinblick auf fehlerverhindernde und fehleraufdeckende Kontrollen.

Organisation des Rechnungswesens

Von 39 Städten und Gemeinden hatten sich nach der Umstellung auf die Doppik 34 Städte und Gemeinden für eine zentrale Organisation des Rechnungswesens entschieden. 5 von diesen 34 Städten und Gemeinden änderten im Zuge der Umstellung auf die Doppik ihr Rechnungswesen von der dezentralen auf eine zentrale Organisation. Erfahrungen haben gezeigt, dass eine zentrale Organisation des Rechnungswesens aufgrund der Konzentration des Buchungsstoffes auf wenige Personen eine geringere Korrekturrate zur Folge hatte als teilzentrale oder dezentrale Organisationsformen.

Bei der Mehrheit der geprüften Städte und Gemeinden war die Funktionentrennung bzw. das Vieraugenprinzip in den neuen Anordnungsprozessen umgesetzt. Umfassende Dienstanweisungen zum Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS) lagen jedoch nur in wenigen Kommunen vor. Insbesondere für die Anlagenbuchhaltung sind eindeutige Regelungen zu Inventur und Bewertung erforderlich. Die in der Anlagenbuchhaltung abgebildeten Vermögenswerte repräsentieren den höchsten Anteil der Aktiva und damit des Vermögens der Kommunen. In 21 Städten und Gemeinden waren Inventur- und Bewertungsrichtlinien vorhanden. Bei 29 Kommunen war die Anlagenbuchhaltung vollständig in das Finanzverfahren integriert.

Mit wenigen Ausnahmen wurden Kassenbestände in der Regel durch zwei Personen aufgenommen. Die richtige Perioden- sowie Kontenzuordnung, die Zeitnähe der Buchungen und die korrekte Anordnung wurden stichprobenweise betrachtet. Daraus ergaben sich keine Auffälligkeiten.

Umfassende Berechtigungskonzepte für die Nutzung und die Rollen im Finanzverfahren waren nur bei wenigen Städten und Gemeinden vorhanden. Die Mehrheit der Kommunen nutzte die vorgegebenen Benutzerrollen¹³⁴ des gewählten Finanzverfahrens zur Vergabe von Berechtigungen. Mehrheitlich hatten die Städte und Gemeinden die Rollendefinitionen nicht auf kritische Berechtigungskombinationen geprüft, so dass oftmals die für den Zahlungsverkehr verantwortlichen Personen auch für den Offenen-Posten-Ausgleich zuständig waren. Damit fehlte im Bereich des Zahlungsverkehrs die benutzerrollenspezifische Funktionentrennung.

Insgesamt stellte die Überörtliche Prüfung bei der Prüfung der Internen Kontrollsysteme fest, dass die Städte und Gemeinden weitgehend ihre Dienstanweisungen im Bereich Finanzen nicht an die neuen Aufgaben und Abläufe einer doppelten Buchführung angepasst hatten. Abgesehen von grundsätzlichen Funktionentrennungen (Vieraugenprinzip) waren kaum effiziente interne Kontrollmechanismen (wie die Abstimmung von Verrechnungskonten) für ein wirksames Internes Kontrollsystem eingerichtet.¹³⁵ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Interne Kontrollsystem zur Risikovorbeugung in den Prozessen des Rechnungswesens zu optimieren und interne Kontrollmechanismen auszubauen.

133 In Anlehnung an IDW PS 261: Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken vom 9. September 2009 (Quelle: WPg 22/2006, Seite 1433 ff., FN-IDW 11/2006).

Das IKS beschreibt Grundsätze, Verfahren und Regelungen, um die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsprozessen zu gewährleisten und das Vermögen vor Schädigungen zu schützen.

134 Eine Benutzerrolle definiert Aufgaben, Eigenschaften und Rechte eines Benutzers in der Finanzsoftware. Benutzerrollen werden verwendet, um die Einstellungen der vorgenannten Bereiche nicht für jeden Nutzer einzeln festlegen zu müssen. Statt Benutzern Rechte direkt zuzuweisen, wird eine Benutzerrolle definiert, die dann vielen Benutzern zugeordnet werden kann. Dies erleichtert die Rechteverwaltung des Softwaresystems, da insbesondere bei Änderungen der Rechtestruktur nur die Rechte der Benutzerrolle angepasst werden müssen.

135 Während der Prüfung wurde kein Sachverhalt bekannt, der auf einen Schaden hinweist.

Mit Erlass¹³⁶ vom 15. Dezember 2008 empfahl das Hessische Ministerium des Innern und für Sport den Kommunen und Kommunalverbänden Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Die vorbeugenden Maßnahmen sollten in einer Dienstanweisung dokumentiert werden.

Ansicht 71 gibt einen Überblick über die bis zum Jahr 2011 umgesetzten Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung der 39 geprüften Städte und Gemeinden.

Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung	
Maßnahmen	Zahl der Gemeinden
Bekanntgabe des Erlasses zur Korruptionsvermeidung	17 [44 %]
Entwicklung eigener Anweisungen zur Korruptionsvermeidung	13 [33 %]
Verbot der Annahme von Vorteilen und Geschenken	19 [49 %]
Hinweis auf Konsequenzen bei Verstoß	15 [38 %]
Sponsoringverbot für Gemeinschaftsveranstaltungen	12 [31 %]
Benennung Antikorruptionsbeauftragter	11 [28 %]
Weiterbildungsveranstaltungen für Mitarbeitende	3 [8 %]
[]-Angaben geben den relativen Anteil an. Quelle: Eigene Erhebungen	

Ansicht 71: Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung

17 Städte und Gemeinden hatten den Erlass zur Korruptionsvermeidung den Mitarbeitern bekannt gemacht, 13 Städte und Gemeinden hatten eine eigene Anweisung zur Korruptionsvermeidung erarbeitet. Nur 11 Städte und Gemeinden hatten einen Antikorruptionsbeauftragten ernannt. 7 Städte und Gemeinden wurden zur Umsetzung des Erlasses zur Korruptionsvermeidung im Prüfungszeitraum nicht tätig.¹³⁷

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, sukzessive alle Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung in den Kommunalverwaltungen zu ergreifen.

5.8 Innere Verwaltung

Vorangegangene Haushaltsstrukturprüfungen zeigten, dass ein Zusammenhang zwischen dem Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung und der Haushaltslage besteht.¹³⁸ Die Personalaufwendungen stellen den größten Kostenfaktor der Inneren Verwaltung dar. Schlankere Verwaltungen haben daher tendenziell einen stabileren Haushalt.

Grundsätzlich sind die Gemeinden bei der Definition ihrer Produkte im Bereich der Inneren Verwaltung (Produktbereich 01) frei. Die vorhandenen Produkte der Städte und Gemeinden wurden zur Vergleichbarkeit den fünf Bereichen „Gemeindeorgane“, „Personal und Organisation“, „Finanzen“, „Liegenschaften und Gebäudemanagement“ und „Sonstige“ zugeordnet.¹³⁹

Ansicht 72 zeigt die Unterschiede in der Zuordnung des Personals der Inneren Verwaltung auf Basis der geleisteten Arbeitszeitanteile (umgerechnet in Vollzeitäquivalente) für das Jahr 2011. Soweit Aufgaben der Inneren Verwaltung durch einen Dienstleister erbracht wurden, rechnete die Überörtliche Prüfung die personalersetzenden

136 Erlass zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 15. Dezember 2008, StAnz 2009, Nr. 3, Seite 132

137 Zur Umsetzung des Antikorruptionserlasses im Prüfungszeitraum wurden nicht tätig: Allendorf (Eder), Guxhagen, Söhrewald, Weimar, Willingshausen, Wöllstadt und Zwingenberg.

138 66. und 67. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung V und VI“, Elfter Zusammenfassender Bericht vom 16. Oktober 2002, LT-Drucks. 15/4085

139 Vorlage der Zuordnung waren die Kriterien des Produktbereichs 01 nach Muster 11 zur GemHVO-Doppik.

Sachkosten mit den durchschnittlichen Personalkosten aller Kommunen des Vergleichsring in Vollzeitäquivalente um.¹⁴⁰

Mitarbeiter (VZÄ) Innere Verwaltung 2011					
	Minimum	Unterer Quartilswert	Mittlerer Quartilswert	Oberer Quartilswert	Maximum
Gemeindeorgane	0,06	0,40	0,70	1,23	2,05
Personal und Organisation	0,20	0,74	1,32	1,68	2,58
Finanzen	2,05	2,83	3,36	4,01	5,81
Liegenschaften und Gebäude	0,13	0,35	0,60	1,00	1,50
Sonstige	0,00	0,00	0,00	0,13	0,83
Gesamtwerte Kommunen ¹⁾	3,05	5,21	6,35	7,30	9,32

¹⁾ Die Gesamtwerte Kommunen sind die Personalausstattungen einzelner Städte und Gemeinden. Lesebeispiel: Das Minimum mit 3,05 VZÄ entspricht der Personalausstattung der Gemeinde Waldbrunn (Westerwald). Das Maximum mit 9,32 VZÄ bestand bei der Gemeinde Sinn.
Quelle: Stellenpläne, Angaben der Städte und Gemeinden; Eigene Berechnungen

Ansicht 72: Mitarbeiter (VZÄ) Innere Verwaltung 2011

Ergebnisverbesserungspotenzial

Bei allen Städten und Gemeinden entfiel der größte Anteil des eingesetzten Personals auf den Bereich Finanzen. Die Personalausstattungen der Gemeinden im Bereich der Inneren Verwaltung wurden jeweils im Gesamtwert mit dem unteren Quartilswert¹⁴¹ verglichen. Aus diesem Vergleich ermittelte sich das jeweilige rechnerische Potenzial zur Ergebnisverbesserung einer Gemeinde.¹⁴² Für die 39 Städte und Gemeinden ergab sich ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial von 2,3 Millionen Euro.

Der Personaleinsatz für die Aufgaben der Inneren Verwaltung unterschied sich erheblich zwischen den geprüften Städten und Gemeinden. Im Jahr 2011 ergab sich für die Gemeinde Söhrewald ein Wert von 570 Einwohnern je Vollzeitäquivalent, während sich für die Gemeinde Waldbrunn (Westerwald) ein Wert von 1.861 Einwohnern je Vollzeitäquivalent für den Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung ergab.

Interkommunale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen kann für eine Stadt oder Gemeinde eine Verbesserung der Auslastung von Ressourcen und eine effizientere Aufgabenerledigung bedeuten. Städte und Gemeinden gehen neue Wege, um die Innere Verwaltung leistungsfähig zu gestalten. Interkommunale Zusammenarbeit fand beispielsweise in folgenden Bereichen der Inneren Verwaltung statt:

- Bickenbach war Mitglied im Zweckverband Gemeinschaftskasse der Städte und Gemeinden des Landkreises Darmstadt-Dieburg, welcher die Kassengeschäfte für die Mitgliedsgemeinden übernahm.
- Mittenaar war Mitglied im Kommunal Service Verband (KSV), welcher für die angeschlossenen Gemeinden die laufende Buchführung übernahm. Darüber hinaus bestanden bereits Überlegungen, weitere Aufgaben der Inneren Verwaltung vom Verband erfüllen zu lassen.

140 Bei der Zuordnung der Vollzeitäquivalente auf die einzelnen Produkte wurde die Stelle des Bürgermeisters nicht mit eingerechnet. Ebenso wurden im Produkt Liegenschaften und Gebäudemanagement die Beschäftigten, die für Reinigungsdienste und Hausmeisterarbeiten eingesetzt wurden, nicht in der Zahl der Vollzeitäquivalente berücksichtigt. Die durchschnittlichen Personalkosten eines Vollzeitäquivalents betragen 46.267 Euro.

141 Der untere Quartilswert ist der Wert einer Zahlenfolge, bei dem ein Viertel aller Werte kleiner und drei Viertel aller Werte größer sind.

142 Das rechnerische Potenzial wurde aus der Differenz zum Unteren Quartilswert mit den durchschnittlichen Kosten eines Vollzeitäquivalents in Höhe von 46.267 Euro berechnet. Die durchschnittlichen Kosten wurden ermittelt, in dem die Personalkosten aller 39 Kommunen durch die besetzten Stellen dividiert wurden.

- Münzenberg und Reichelsheim (Wetterau) waren Mitglieder im Zweckverband Gemeinschaftskasse Wetterau. Dieser erledigte alle Kassengeschäfte, die Personalabrechnungen sowie die Führung der Anlagenbuchhaltung.

Alle Städte und Gemeinden stehen vor der Herausforderung, sich den veränderten Anforderungen an die Innere Verwaltung zu stellen und bei gleichzeitiger Begrenzung der Kosten die hoheitlichen (und auch freiwilligen) Aufgaben zu erfüllen. Elf Städte und Gemeinden nutzten die Interkommunale Zusammenarbeit, um die Innere Verwaltung leistungsfähiger zu gestalten. Die Beispiele zeigen, dass Interkommunale Zusammenarbeit die Qualität der Aufgabenwahrnehmung steigern kann. So hatten Mittenaar und Bickenbach geprüfte Eröffnungsbilanzen sowie Reichelsheim den ersten Jahresabschluss bereits aufgestellt. Die Interkommunale Zusammenarbeit kann auch einen spürbaren Beitrag bewirken, die angespannte Haushaltslage zu entlasten. Allerdings haben die Gemeinden bei solchen interkommunalen Leistungen im Einzelfall die umsatzsteuerlichen Anforderungen und Wirkungen zu berücksichtigen.

5.9 Freiwillige Leistungen

Der Umfang freiwilliger Leistungen ist bei notwendigen Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung auf den Prüfstand zu stellen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte das Angebot aus den landeseinheitlichen Produktbereichen „Kultur und Wissenschaft“ sowie „Sportförderung“ hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs und des Leistungsspektrums als Gesamtpaket. Einbezogen waren auch Dorfgemeinschafts- bzw. Bürgerhäuser, wenn diese überwiegend von Kultur- oder Sportvereinen genutzt wurden.

Insgesamt förderten die 39 Kommunen im Jahr 2011 die Bereiche Sport und Kultur mit 10,8 Millionen Euro. Die Bandbreite der Aufwendungen je Einwohner im Bereich Sport und Kultur reichte von 1,61 Euro in Waldbrunn (Westerwald) bis 127,11 Euro in Habichtswald. Der Median des Vergleichsrings lag bei 42,70 Euro je Einwohner.

Mit 0,8 Millionen Euro machte die direkte Vereinsförderung in Form von Zuwendungen und Zuschüssen nur rund 8 Prozent der gesamten Aufwendungen für die Bereiche Sport und Kultur aus. Breitscheid und Schlangenbad erbrachten im Jahr 2011 keine direkte Förderung in den Bereichen Sport und Kultur. Die Gemeinden Allendorf (Eder) und Sinn zahlten Zuschüsse von jeweils über 100.000 Euro, was zusammengenommen rund ein Viertel der direkten Förderung des Vergleichsrings ausmachte.

Aufwendungen je Einwohner für freiwillige Aufgaben

Direkte Förderung



Indirekte Förderung

Ansicht 73: Freibad Habichtswald. Aufnahme der Gemeinde.

Neben der direkten leisteten sich die Städte und Gemeinden auch indirekte Förderungen¹⁴³ in Höhe von insgesamt 10 Millionen Euro¹⁴⁴. Hohe indirekte Förderungen ergaben sich insbesondere bei den Gemeinden Aarbergen, Gersfeld (Rhön), Greben-

143 Beispiele sind insbesondere die unentgeltliche Bereitstellung von Gebäuden und Einrichtungen sowie Verwaltungsleistungen.

144 Teilergebnisse der jeweiligen Produkte abzüglich der direkten Förderung. Bei den Städten und Gemeinden, bei denen keine Ist-Werte für Abschreibungen und interne Leistungsverrechnungen vorlagen, wurden – soweit vorhanden – Planwerte berücksichtigt.

hain, Guxhagen, Habichtswald, Hofbieber, Lohra und Willingen (Upland) durch den Betrieb gemeindeeigener Freibäder (Ansicht 73). Bei den Kommunen Allendorf (Eder), Gersfeld (Rhön) und Habichtswald waren mit einer Gesamtförderung von jeweils über 600.000 Euro im Jahr 2011 die höchsten Werte des Vergleichs rings festzustellen. Insgesamt 17 Prozent der Haushaltsbelastungen durch freiwillige Leistungen entfielen auf diese drei Kommunen.

In den Bereichen Sport und Kultur investierten die Städte und Gemeinden im Rahmen der Konjunkturprogramme von Bund und Land in 115 Maßnahmen. Das waren rund 43 Prozent aller 267 genehmigter Maßnahmen aus den Konjunkturprogrammen von Bund und Land. 30 Gemeinden führten Sanierungen an Dorfgemeinschafts- bzw. Bürgerhäusern, 16 an Sportstätten und 4 an Kultureinrichtungen durch. Diese Sanierungsmaßnahmen führen in künftigen Haushaltsjahren zu höheren Abschreibungen.

Im Prüfungszeitraum wurden trotz der Investitionen in den Bereichen Kultur und Sport auch Einsparungen und Kürzungen vorgenommen. Mit Blick auf die zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel und den Schuldenstand schränkten die Gemeinden ihre direkte Förderung und Investitionen ein. Dies ist ein Anzeichen dafür, dass die geprüften Städte und Gemeinden die Förderung der freiwilligen Leistungen im Allgemeinen an ihrer wirtschaftlichen Lage ausrichteten.

Freiwillige Leistungen und Schulden je Einwohner 2011		
Freiwillige Leistungen je Einwohner	Schulden je Einwohner	
	≤ Median	> Median
≤ Median	<u>Positive Innenfinanzierungskraft¹⁾:</u> Beselich, Ludwigsau, Waldsolms, Zwingenberg	<u>Positive Innenfinanzierungskraft:</u> Alheim, Driedorf, Vöhl
	<u>Negative Innenfinanzierungskraft:</u> Bickenbach, Söhrewald, Weimar, Wöllstadt	<u>Negative Innenfinanzierungskraft:</u> Burghaun, Espenau, Helsa, Mittenaar, Modautal, Neuberg, Niederaula, Schlagenbad, Waldbrunn
> Median	<u>Positive Innenfinanzierungskraft:</u> Allendorf, Brechen, Grebenhain, Habichtswald, Kalbach, Münzenberg	<u>Positive Innenfinanzierungskraft:</u> Gersfeld
	<u>Negative Innenfinanzierungskraft:</u> Amöneburg, Breitscheid, Guxhagen, Lohra, Ranstadt, Reichelsheim	<u>Negative Innenfinanzierungskraft:</u> Aarbergen, Hofbieber, Leun, Sinn, Willingen, Willingshausen

¹⁾ Berechnung Innenfinanzierungskraft: (Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit - Auszahlung für die Tilgung von Krediten (ohne Kassenkredite)) / verfügbare allgemeine Deckungsmittel
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 74: Freiwillige Leistungen und Schulden je Einwohner 2011

Ansicht 74 zeigt, dass allein vier Gemeinden (Beselich, Ludwigsau, Waldsolms und Zwingenberg), die eine positive Innenfinanzierungskraft aufwiesen, vergleichsweise geringe Aufwendungen für freiwillige Leistungen vornahmen und niedrigere Schulden je Einwohner hatten [grüner Bereich]. Sechs Gemeinden mit negativer Innenfinanzierungskraft (Aarbergen, Hofbieber, Leun, Sinn, Willingen und Willingshausen) lagen dagegen mit ihren Aufwendungen für die freiwilligen Leistungen und mit ihren Schulden je Einwohner jeweils über dem Median [roter Bereich]. Mit ihrer positiven Innenfinanzierungskraft im Jahr 2011 finanzierten Allendorf (Eder), Gersfeld (Rhön) und Habichtswald die hohen Aufwendungen für freiwillige Leistungen je Einwohner.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zu beurteilen, ob mit Blick auf die jeweilige Haushaltslage die Standards der angebotenen freiwilligen Leistungen gesenkt werden können. Jede Gemeinde hat zu hinterfragen, ob sie sich eine Förderung unter Berücksichtigung von Schuldenstand und Haushaltslage noch leisten kann und will. Die Einbeziehung von ehrenamtlich tätigen Bürgern und Vereinen kann zu weiteren Entlastungen führen.

5.10 Ausblick

In den Jahren 2007 und 2008 nahm die Zahl der stabilen Haushalte ab. Ab 2009 beurteilte die Überörtliche Prüfung alle Haushalte der geprüften Städte und Gemeinden als instabil. Bereits allein aufgrund des Kriteriums der Innenfinanzierungskraft im Jahr 2011 waren die Haushalte von 32 Gemeinden als instabil zu bewerten. In der zusammenfassenden Beurteilung war die Haushaltssituation von 13 Städten und Gemeinden kritisch, von 26 konsolidierungsbedürftig. Die kommunalen Schulden der Städte und Gemeinden stiegen im Prüfungszeitraum von 277 Millionen Euro auf 379 Millionen Euro. Bedenklich ist auch der Anstieg der Kassenkredite um 212 Prozent und das damit gestiegene Zinsrisiko. Für die Mehrheit der geprüften Kommunen entstand im Prüfungszeitraum so ein enormer Konsolidierungsdruck, der viele Städte und Gemeinden auch künftig zwingen wird, weiterhin Konsolidierungspotenziale zu suchen und zu nutzen.

Durch die Einführung der Doppik werden die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt, Informationen zum Vermögen und zum Ressourcenverbrauch zu erhalten. Die Bilanz liefert Hinweise zur Mittelherkunft und zur Mittelverwendung. Die Finanzrechnung zeigt die Finanzmittelflüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, der Investitionstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres. Die Ergebnisrechnung zeigt, ob die Körperschaft einen Jahresüberschuss oder -fehlbetrag erwirtschaftet hat. Aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse stehen diese Informationen allerdings nicht zur Verfügung. Auch der Aufbau eines aussagekräftigen unterjährigen Berichtswesens wird erschwert, wenn beispielsweise Abschreibungen noch nicht belegt und unterjährig dargestellt werden können.

Die 161. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ zeigte deutlich, dass sich die geprüften Städte und Gemeinden bei der Umstellung auf Doppik auf die Einführung der hierzu notwendigen Software und die technische Änderung des Buchungsstils konzentrierten. Von den geprüften Städten und Gemeinden konnte keine ein strategisches Zielsystem mit Verbindung zum Produkthaushalt nachweisen. Lediglich vier Gemeinden stellten im Haushalt Ziele und Kennzahlen dar, hatten jedoch keine Verbindung zwischen Budget und Zielerreichungsgrad definiert.

Die Doppik führte im Prüfungszeitraum nicht zu einer Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sowie einer Orientierung am Output oder am Outcome. Jedoch ist deren Potenzial auch nicht ausgeschöpft. Die Prüfung zeigte, dass die Städte und Gemeinden nach der technischen Stabilisierung des Rechnungswesens langsam begannen, outputorientierte Komponenten wie Ziele und Kennzahlen in einen Produkthaushalt zu übernehmen. Das System der kommunalen Doppik war in den 39 geprüften Städten und Gemeinden noch nicht vollständig etabliert. Daher können die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems noch nicht abschließend beurteilt und systemische Fortentwicklungsbedarfe nicht festgestellt werden. Fortentwicklungsbedarfe bestehen vor allem in der Umsetzung der kommunalen Doppik.

- Die Kommunalverwaltungen sind gefordert, die Buchhaltung zu stabilisieren, fehlende Jahresabschlüsse zu erstellen und Routine in der Buchhaltung einkehren zu lassen. Weiterhin ist es notwendig, in Zusammenarbeit mit den Gremien der Städte und Gemeinden die Haushaltsaufstellung und Haushaltssteuerung auf ein outputorientiertes Verfahren umzustellen.
- Die Kommunalaufsicht und die Rechnungsprüfung sollten Methoden und Kriterien entwickeln, um den Umsetzungsstand der kommunalen Doppik in den Kommunen objektiv beurteilen zu können. Bei der Genehmigung des Haushalts wies die Kommunalaufsicht auf fehlende Jahresabschlüsse und damit auf fehlende Informationen für die Haushaltsplanung hin. Die Rechnungsprüfungsämter sollten insbesondere kleinere Kommunen bei der Erstellung von Jahresabschlüssen durch die zur Verfügung Stellung von Checklisten/ Aktivitätenlisten für die Erstellung eines Jahresabschlusses unterstützen. Wie das Hessische Ministerium des Innern und für Sport gegenüber der Überörtlichen Prüfung mitteilte, wird künftig die Einhaltung der fristgerechten Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse durch aufsichtliche Mittel verfolgt werden.

FACHPRÜFUNGEN

6. „Asyl 2012“ – 162. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkung

Im Mittelpunkt dieser Vergleichenden Prüfung stand der Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes, der in Hessen den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Erfüllung nach Weisung übertragen ist. Die Unterbringung von Familien in Wohnungen und Gemeinschaftsunterkünften war Gegenstand der Untersuchung.

Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis

Geprüfte
Landkreise



Ansicht 75: „Asyl 2012“ – Lage der Landkreise

Prüfungsvolumen

Im Jahr 2011 betrug das Prüfungsvolumen 13,35 Millionen Euro.¹⁴⁵ Dieser Wert setzte sich aus den Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem SGB VIII

¹⁴⁵ Das Prüfungsvolumen verteilt sich auf die Landkreise wie folgt: Gießen 2,56 Mio. €, Main-Taunus 4,61 Mio. €, Rheingau-Taunus 3,63 Mio. €, Vogelsberg 1,14 Mio. €, Werra-Meißner 1,41 Mio. €.

(11,1 Millionen Euro) sowie den Personalkosten der mit der Aufgabe betrauten Personen zusammen (2,24 Millionen Euro).

Ergebnisverbesserungspotenziale leitete die Überörtliche Prüfung aus der kommunalen Praxis ab. Sie setzen sich für die Landkreise aus möglichen Verbesserungen bei der Personalausstattung, bei der Unterbringung, aus der Prüfung von Rechnungen bei der Krankenhilfe und aus der Arbeitsaufnahme von Leistungsempfängern auf Basis der Daten aus dem Jahr 2011 zusammen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale 2011	
Personalausstattung: Anpassung Leistungsgewährung	251 T€
Leistung für Unterkunft: Verbesserungen bei der Unterbringung	202 T€
Prüfung von Rechnungen bei der Krankenhilfe	22 T€
Arbeitsaufnahme von Leistungsempfängern	53 T€
Summe	528 T€
Quelle: Eigene Berechnungen	

Ansicht 76: „Asyl 2012“ – Ergebnisverbesserungspotenziale 2011

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand	Januar 2012 bis November 2012
Prüfungszeitraum	2008 bis 2011
Zuleitung der Schlussberichte	7. Januar 2013
Prüfungsbeauftragter	Prognos AG, Düsseldorf (vergleiche Seite 272)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 77: „Asyl 2012“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

6.2	Leitsätze	114	Gliederung
6.3	Überblick	115	
6.4	Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	118	
6.5	Struktur der Leistungsempfänger	119	
6.6	Einnahmen und Ausgaben im Bereich Asyl	121	
6.7	Organisation und Personalausstattung im Asylverfahren	123	
6.8	Leistungen für Leben.....	125	
6.9	Erstausstattung für Wohnung.....	126	
6.10	Leistungen für Unterkunft.....	127	
6.11	Leistungen bei Krankheit.....	131	
6.12	Arbeit von Leistungsempfängern	135	
6.13	Erstattung der Kosten für die Aufnahme und Unterbringung durch das Land Hessen	137	
6.14	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.....	138	
6.15	Vermeidung von dolosen Handlungen	140	
6.16	Ausblick	141	

6.2 Leitsätze

Seiten 120, 123

Im Prüfungszeitraum stieg in Hessen die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) von 8.453 Personen im Jahr 2008 auf 8.791 Personen im Jahr 2011. Die steigenden Fallzahlen führten zu absolut höheren Ausgaben der Landkreise bei gleichzeitig sinkenden Fallkosten je Leistungsempfänger. Insgesamt wurden die bestehenden Kapazitäten effizienter genutzt.

Seite 125

Die Höhe der Grundleistungen ist im AsylbLG, einem Bundesgesetz, geregelt und kann nicht von den Landkreisen beeinflusst werden. Alle Landkreise gewährten Geldleistungen, weil diese weniger Verwaltungsaufwand verursachen als Sachleistungen. Zusätzlich stellten alle Landkreise Wertgutscheine an Leistungsempfänger aus. Dabei verfügte kein Landkreis über die erforderliche Zustimmung des Regierungspräsidiums. Dem Ordnungsgeber wird empfohlen, die Zustimmungspflicht zu überarbeiten und der Praxis anzupassen. Den Körperschaften sollte die Möglichkeit gewährt werden, eigenverantwortlich über die Ausstellung von Wertgutscheinen zu entscheiden.

Seite 130

Für Familien war die Unterbringung in Wohnungen günstiger als in Gemeinschaftsunterkünften. Die anteilige Wohnungsmiete je Person war bei Mehrpersonenhaushalten geringer als die Kosten, die bei Gemeinschaftsunterkünften je Person anfielen. In vier von fünf Landkreisen war dies bereits im ersten Jahr sogar unter Berücksichtigung der Kosten für die Erstausrüstung von Wohnungen der Fall.

Seite 131

Da die Unterbringung von Familien in Wohnungen günstiger war, sollten nur Einzelpersonen in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Zahl der vorgehaltenen Unterkunftsplätze am Anteil der Einzelpersonen an den zugewiesenen Leistungsempfängern zu orientieren. Auf der Basis der letzten Jahre wird ein Orientierungswert von 50 Prozent als Obergrenze empfohlen, das heißt, es sollten Unterkunftsplätze in Höhe der Hälfte der zugewiesenen Leistungsempfänger vorgehalten werden. Die Landkreise Main-Taunus, Rheingau-Taunus und Vogelsberg hielten gemessen an diesem Orientierungswert zu viele Unterkunftsplätze in Gemeinschaftsunterkünften vor.

Seite 126

Bei dem Bezug einer Wohnung können Leistungen für die Erstausrüstung beantragt werden. Keiner der Landkreise verfolgte systematisch die Höhe und Art der gewährten Erstausrüstungen oder setzte einen maximalen Ausstattungsbetrag je Haushalt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt aus Wirtschaftlichkeitsgründen und zur Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes die Vorgabe eines maximalen Ausstattungsbetrags und den Aufbau eines internen Controllings über Höhe und Art der gewährten Erstausrüstungen.

Seite 129

Es gab keinen Mustervertrag für die Anmietung von Gemeinschaftsunterkünften in Hessen. Die Landkreise können die Kosten für die Unterbringung der Leistungsempfänger in Gemeinschaftsunterkünften durch vertragliche Regelungen mit den Vermietern steuern. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Aufgabenträgern (Landkreisen und kreisfreien Städten) die Erstellung eines Mustervertrags, damit vorteilhafte Bedingungen genutzt werden können. Weiterhin empfiehlt sie die Anmietung über Tagespauschalen, die auch Nebenkosten mit einschließen, sowie den Abschluss von Verträgen mit kurzen Kündigungsfristen (drei Monate). Somit können die Aufgabenträger flexibel auf Änderungen der Leistungsempfängerzahlen reagieren.

Seite 132

Die Prüfung der medizinischen Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung nach dem AsylbLG wurde – außer beim Landkreis Gießen – von dem jeweiligen Gesundheitsamt geleistet. Beim Landkreis Gießen fand die Ex ante-Prüfung der medizinischen Notwendigkeit nur bei zahnärztlichen Behandlungen statt. Vier Landkreise (Main-Taunus, Rheingau-Taunus, Vogelsberg und Werra-Meißner) prüften die Rechnungen ex post und erzielten eine Rechnungskorrektur von durchschnittlich 4,8 Prozent. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt auch die

Ex post-Kontrolle der Rechnungen durch internes Personal oder einen externen Dienstleister, da dadurch fehlerhafte Rechnungen korrigiert werden.

Die Verwaltungspauschale nach § 264 SGB V, die die Landkreise den gesetzlichen Krankenkassen für die Abwicklung der Kosten für die Krankenhilfe von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bezahlten, war mit 5 Prozent zu hoch. Im Vergleich hierzu zahlten die Landkreise, die externe Dienstleister mit der vergleichbaren Aufgabe der Rechnungsprüfung für die Krankenhilfe bei Grundleistungsempfängern beauftragten, rund die Hälfte der Verwaltungspauschale (2,5 Prozent). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, auf eine Senkung der Verwaltungspauschale hinzuwirken.

Seite 140

Nach zwölf Monaten Aufenthalt haben Leistungsempfänger die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Eine Erwerbstätigkeit bedeutet nicht nur für den Asylbewerber, sondern auch für seine Familienangehörigen die Mitgliedschaft in einer Gesetzlichen Krankenversicherung. Darüber hinaus werden Einkommen aus Erwerbstätigkeit bei der Berechnung von Transferleistungen berücksichtigt. Der Main-Taunus-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis sprachen arbeitsberechtigte Leistungsempfänger konsequent auf die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme an. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diese Praxis allen Landkreisen.

Seite 135 f.

Das Land Hessen erstattete den Landkreisen für die Aufnahme und Unterbringung einen monatlichen Pauschalbetrag in Höhe von 448 Euro je Leistungsempfänger (Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis) bzw. 407 Euro (Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis). Die Erstattungsbeträge waren für keinen Landkreis auskömmlich. Der Eigenanteil der Landkreise an den Ausgaben betrug im Jahr 2011 zwischen 19 Prozent (Rheingau-Taunus-Kreis) und 60 Prozent (Main-Taunus-Kreis) mit einem Mittelwert über alle Landkreise von 46 Prozent. Ursächlich für den niedrigen Eigenanteil des Rheingau-Taunus-Kreises im Jahr 2011 waren die vergleichsweise niedrigsten Kosten für Krankenhilfe je Person und geringsten Kosten je Unterkunftsplatz in Gemeinschaftsunterkünften.

Seite 137

Am 18. Juli 2012 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG verfassungswidrig sind. Bereits jetzt ist der Landeserstattungsbetrag an die Kommunen nicht auskömmlich. Die Erhöhung der Grundleistungen wird – ohne eine gleichzeitige Erhöhung des Erstattungsbetrags – die kommunalen Haushalte zusätzlich belasten.

Seite 125

6.3 Überblick

Politisch Verfolgte genießen Asylrecht (Artikel 16a Grundgesetz). Für die Anerkennung als Asylberechtigter muss ein Anerkennungsverfahren nach dem Asylverfahrensgesetz¹⁴⁶ durchlaufen werden. Für dieses Anerkennungsverfahren ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig, wenngleich die Länder und Kommunen für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verantwortlich sind. Ansicht 78 zeigt die Zuständigkeiten im Asylverfahren.

Anerkennungsverfahren

Zuständigkeiten im Asylverfahren	
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Anerkennungsverfahren • Verteilung der Flüchtlinge auf die Länder
Land	<ul style="list-style-type: none"> • Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung • Zuweisung auf die Landkreise und die kreisfreien Städte • Kostenerstattung für Aufnahme und Unterkunft • Kostenerstattung für gesundheitliche Versorgung über einem Betrag von 10.226 Euro je Person und Jahr

146 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008, BGBl. I, Seite 1798, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2011, BGBl. I, Seite 2258

Zuständigkeiten im Asylverfahren

Landkreise und kreisfreie Städte	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) • Grundleistungen (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts) • Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt • Arbeitsgelegenheiten • sonstige Leistungen etwa zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern
Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 78: Zuständigkeiten im Asylverfahren

Zuteilung zu einer Erstaufnahmeeinrichtung

Ein Asylantrag kann entweder bei oder nach der Einreise gestellt werden. Danach wird der Ausländer, der in Deutschland Schutz vor Verfolgung sucht, einer Erstaufnahmeeinrichtung eines Bundeslandes zugeteilt. Die Verteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer richtet sich nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel.¹⁴⁷ In Hessen befindet sich die vom Land Hessen betriebene Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen. Die Einrichtung unterhält eine Außenstelle am Frankfurter Flughafen.

Verteilung der Asylbewerber auf Landkreise und kreisfreie Städte

Die nach Hessen zugeteilten Asylbewerber werden vom Regierungspräsidium Darmstadt den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen (§ 2 Absatz 2 Landesaufnahmegesetz¹⁴⁸). Bei der Zuweisung wird die Einwohnerzahl und die Zahl der Ausländer berücksichtigt (§ 2 Absatz 1 VertUGebV HE).¹⁴⁹ Die Landkreise und die kreisfreien Städte können die Zahl der zugewiesenen Asylbewerber nicht beeinflussen. Die Körperschaften erhalten vom Regierungspräsidium Darmstadt als zuweisende Stelle halbjährlich die Quotenabrechnung für die vergangenen sechs Monate mit einer Prognose über die Zahl der im nächsten Halbjahr turnusmäßig aufzunehmenden Personen. Dies bietet eine Orientierungshilfe über die Zahl der unterzubringenden Personen in den kommenden Monaten.

Leistungen nach dem AsylbLG

Im Mittelpunkt dieser Vergleichenden Prüfung stand der Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes. In Hessen ist der Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Erfüllung nach Weisung übertragen.¹⁵⁰ Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Kostenträger.¹⁵¹ Die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung sind in dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) normiert und umfassen folgende Leistungen:

- Grundleistungen (§ 3 AsylbLG): Der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts wird durch Sachleistungen gedeckt. Soweit es nach den Umständen erforderlich ist, können Leistungen in Form von Wertgutscheinen oder Geldleistungen gewährt werden.¹⁵²

147 Der Königsteiner Schlüssel wird jedes Jahr aufgrund der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder berechnet. Für das Jahr 2011 betrug der Anteil für das Land Hessen 7,22575 Prozent (BAnz 2010, Seite 3633). Im Prüfungszeitraum variierte der Anteil des Landes Hessen nur geringfügig. So betrug er 7,32682 Prozent im Jahr 2008, 7,35345 Prozent im Jahr 2009 und 7,20546 Prozent im Jahr 2010. Quelle: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), <http://www.gwk-bonn.de/index.php?id=12> (zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013)

148 Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz) vom 5. Juli 2007, GVBl. I, 2007, Seite 399

149 Verordnung über die Verteilung von Flüchtlingen, anderen ausländischen Personen, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und über die Gebühren für die Unterbringung (Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung – VertUGebV HE) vom 21. Dezember 2009, GVBl. I, 2009, Seite 769

150 Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLGDV HE) vom 16. November 1993, GVBl. I, Seite 515, geändert durch Verordnung vom 5. Juli 1994, GVBl. I, Seite 286 § 1 AsylbLGDV HE

Die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes wird den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Für Leistungen in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 des Asylverfahrensgesetzes oder einer anderen Gemeinschaftsunterkunft des Landes ist die jeweilige Landeseinrichtung zuständig.

151 § 3 Satz 1 AsylbLGDV HE
Kostenträger sind die kreisfreien Städte und Landkreise.

152 § 3 Absatz 2 Satz 1 AsylbLG – Grundleistungen
Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylverfahrensgesetzes können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, anstelle von vorrangig zu ge-

Nach Grundleistungsbezug über die Dauer von 48 Monaten ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)¹⁵³ anzuwenden (§ 2 AsylbLG¹⁵⁴). Das SGB XII regelt die Sozialhilfe und umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Hilfe zur Gesundheit, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Hilfe in anderen Lebenslagen (§§ 67 – 74 SGB XII).

Die Leistungen sowohl nach § 2 AsylbLG als auch nach § 3 AsylbLG sind Regelleistungen nach dem AsylbLG.

- Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG): Die Leistungsempfänger sind im Gegensatz zu Empfängern von Arbeitslosengeld II nicht gesetzlich krankenversichert, solange sie nicht in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis stehen. Allein bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen sind erforderliche Leistungen zu gewähren.¹⁵⁵
- Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylbLG): In Aufnahmeeinrichtungen und in vergleichbaren Einrichtungen (etwa Gemeinschaftsunterkünften) sollen Arbeitsgelegenheiten insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden. Auch sollen soweit wie möglich Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern ermöglicht werden, sofern die zu leistende Arbeit sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde. Diese Arbeiten werden mit 1,05 Euro je Stunde vergütet.
- Sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG): Diese können gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind.

Die den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Kosten für die Aufnahme und Unterbringung werden in Form von festen Beträgen vom Land Hessen abgegolten (§ 7 Landesaufnahmegesetz). Für den Landkreis Gießen, den Vogelsbergkreis und den Werra-Meißner-Kreis gilt ein Satz von 407 Euro je Flüchtling und Monat, für den Main-Taunus-Kreis und den Rheingau-Taunus-Kreis ein Satz von 448 Euro je Flüchtling und Monat. Die Kosten für die gesundheitliche Betreuung und Versorgung von Flüchtlingen werden nach Einzelnachweis erstattet, soweit sie den Betrag von 10.226 Euro je Person und Kalenderjahr übersteigen.

Pauschale je Asylbewerber als Erstattungsbetrag des Landes

Die Aufnahme, Zuweisung und Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger sowie die Kostenerstattung werden durch zwei Erlasse geregelt.¹⁵⁶ In Hessen sind die Städte

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

währenden Sachleistungen nach Absatz 1 Satz 1 Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen im gleichen Wert gewährt werden.

153 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – SGB XII (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I Seite 3022), zuletzt geändert durch Artikel 13 Absatz 28 des Gesetzes vom 12. April 2012, BGBl. I Seite 579

154 § 2 Absatz 1 AsylbLG – Leistungen in besonderen Fällen
Abweichend von den §§ 3 bis 7 ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.

In der Praxis werden diese Fälle teilweise als Analogleistungen bezeichnet.

155 § 4 Absatz 1 AsylbLG – Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt
Zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen zu gewähren. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.

156 Unterbringung, Versorgung und Verteilung von unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Flüchtlingen unter 18 Jahren in Hessen, Erlass des Hessischen Sozialministeriums vom 17. Juni 2008, StAnz. 2008, Seite 2065

Erlass zur Durchführung des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz), Erlass des Hessischen Sozialministeriums vom 5. Juli 2007, GVBl. I, Seite 399, StAnz. 2008, Seite 2066

Frankfurt am Main und Gießen für das sogenannte Clearing-Verfahren,¹⁵⁷ die Inobhutnahme und die Altersfeststellung zuständig. Nach Ende des Clearing-Verfahrens werden die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge vom Regierungspräsidium Darmstadt auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt. Dabei werden ihnen auch das Aufnahme-Soll und -Ist für die nächsten Monate mitgeteilt. Nach Regelung der Unterbringung geht die Zuständigkeit für die Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge auf die örtlichen Träger der Jugendhilfe über.

Die Kosten für die Unterbringung werden den Landkreisen und den kreisfreien Städten direkt von den überörtlichen Trägern der Jugendhilfe nach Einzelnachweis erstattet.¹⁵⁸ Dafür müssen die Landkreise einen Antrag auf Bestimmung eines Kostenträgers beim Bundesverwaltungsamt stellen (Belastungsvergleich nach § 89d SGB VIII). Darüber hinaus erhalten sie vom Land Hessen je nach Zahl der Minderjährigen einen Pauschalbetrag für den Betreuungsaufwand, welcher bei den örtlichen Jugendämtern entsteht (Allgemeiner Sozialer Dienst und Amtsvormundschaft/ Elternersatzfunktion).

In der Regel werden Amtsvormünder eingesetzt und die Kinder in Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht (Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII). Nach Erreichen der Volljährigkeit können Hilfen für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs gewährt werden (Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung gemäß § 41 SGB VIII). Für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge wurde in Hessen eine Vereinbarung mit den gesetzlichen Krankenkassen gemäß § 264 Absatz 2 SGB V abgeschlossen, wonach die Krankenkassen die Krankenbehandlungen auch für Nichtversicherte übernehmen.¹⁵⁹

6.4 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Sachleistungsprinzip

Das Asylbewerberleistungsgesetz geht vom Sachleistungsprinzip aus (§ 3 Absatz 1 AsylbLG).¹⁶⁰ Die Landkreise können anstelle von Sachleistungen Leistungen in Form von Wertgutscheinen, anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder Geldleistungen im gleichen Wert gewähren (§ 3 Absatz 2 AsylbLG).

Wertgutscheine

Die Landkreise stellten Wertgutscheine an Leistungsempfänger aus. Mit der Gewährung von Wertgutscheinen wollten die Landkreise die sachgerechte Mittelverwendung sicherstellen. Dabei verfügten sie nicht über die erforderliche Zustimmung des Regierungspräsidiums (§ 4 AsylbLGDV HE).¹⁶¹ Die Ausgabe von Wertgutscheinen ist in der Asylbewerberleistungsstatistik aufzuführen.¹⁶² Der Landkreis Gießen und der Werra-Meißner-Kreis dokumentierten nicht alle ausgestellten Wertgutscheine in der Asylbewerberleistungsstatistik.

157 Der Begriff „Clearing-Verfahren“ beschreibt die verwaltungsrechtlichen und organisatorischen Abläufe, die unmittelbar nach der Einreise eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings durchgeführt werden. Primäres Ziel des Clearing-Verfahrens ist die Klärung des Sachverhalts (Identität, Familienzusammenführung, nötige Hilfen, Unterbringung, Inobhutnahme, Perspektiven).

158 Es kann sein, dass überörtliche Träger außerhalb von Hessen für die Kostenerstattung für in Hessen untergebrachte unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zuständig sind.

159 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – SGB V (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I, Seite 2477)

§ 264 Absatz 2 SGB V – Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige gegen Kostenerstattung

Die Krankenbehandlung von Empfängern von Leistungen nach dem Dritten bis Neunten Kapitel des Zwölften Buches, von Empfängern laufender Leistungen nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes und von Empfängern von Krankenhilfeleistungen nach dem Achten Buch, die nicht versichert sind, wird von der Krankenkasse übernommen. Satz 1 gilt nicht für Empfänger, die voraussichtlich nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, für Personen, die ausschließlich Leistungen nach § 11 Abs. 5 Satz 3 und § 33 des Zwölften Buches beziehen sowie für die in § 24 des Zwölften Buches genannten Personen.

160 § 3 Absatz 1 Satz 1 AsylbLG – Grundleistungen

Der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts wird durch Sachleistungen gedeckt.

161 § 4 AsylbLGDV HE

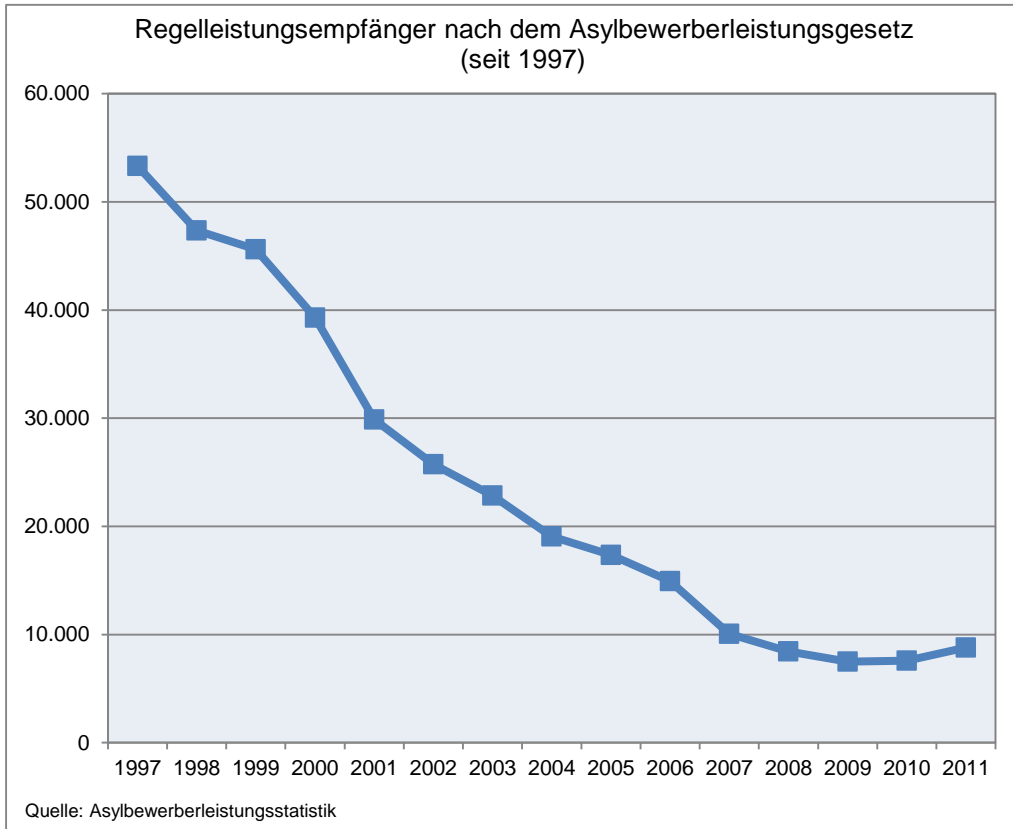
Soweit Leistungen in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden sollen (§ 3 Absatz 2 Satz 1 Asylbewerberleistungsgesetz), bedarf die Entscheidung hierüber der Zustimmung des Regierungspräsidiums.

162 Nach § 12 Absatz 2 AsylbLG ist die Form der Leistungen anzugeben. Die drei möglichen Merkmale des Erhebungsbogens sind Sachleistung, Wertgutschein und Geldleistung.

Als Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012¹⁶³ will der Bundesgesetzgeber das Asylbewerberleistungsgesetz neu regeln.¹⁶⁴ Im Zuge dieser Neuregelung empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem hessischen Verordnungsgeber, die Zustimmungspflicht in § 4 AsylbLG DV HE¹⁶⁵ zu überarbeiten und der Praxis anzupassen. Den Körperschaften sollte die Möglichkeit gewährt werden, eigenverantwortlich über die Ausstellung von Wertgutscheinen zu entscheiden, um flexibler auf besondere Umstände, wie etwa die Sicherstellung der Versorgung mit Babynahrungsmitteln, reagieren zu können.

6.5 Struktur der Leistungsempfänger

Die Zahl der Leistungsempfänger nach dem AsylbLG war in Hessen in den Jahren zwischen 1997 und 2009 durchweg rückläufig, während seit dem Jahr 2009 ein Anstieg zu verzeichnen war (Ansicht 79).



Ansicht 79: Regelleistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Hessen (seit 1997)

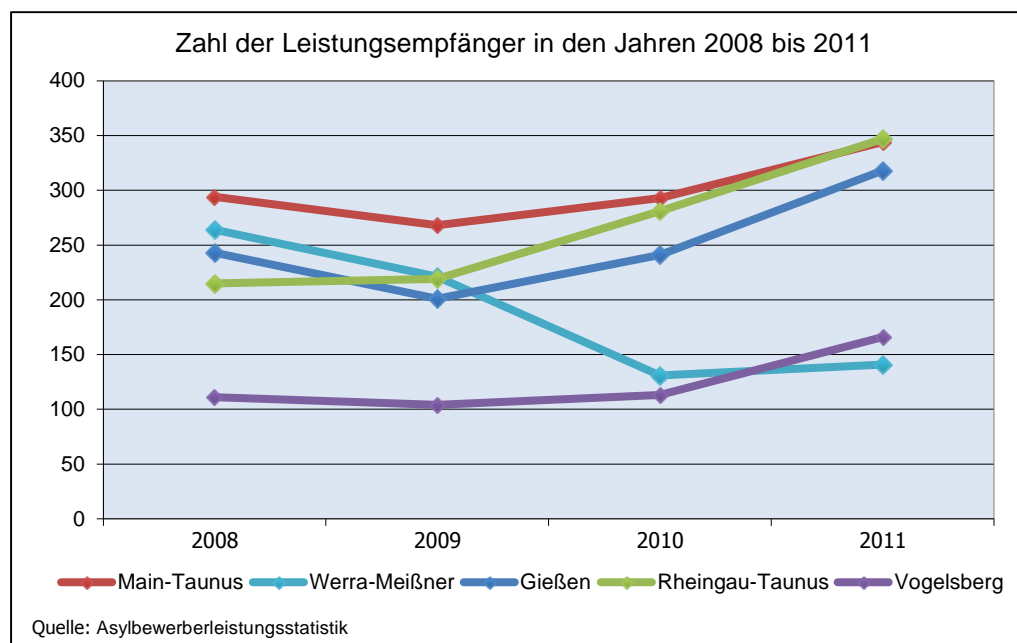
Für das Jahr 1997 wies die hessische Asylbewerberleistungsstatistik 53.335 Leistungsempfänger aus, im Jahr 2009 waren es 7.488. Ab dem Jahr 2009 stieg die Zahl der Leistungsempfänger auf 8.791 im Jahr 2011 leicht an.

Ansicht 80 zeigt die Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger in den geprüften fünf Landkreisen.

163 BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18. Juli 2012, Absatz-Nr. (1 – 140)

164 Deutscher Bundestag, Drs. 17/10664, Antwort der Bundesregierung vom 12. September 2012 auf die Frage Nr. 6

165 Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLGDV HE) vom 16. November 1993, GVBl. I, Seite 515, geändert durch Verordnung vom 5. Juli 1994, GVBl. I, Seite 286



Ansicht 80: Zahl der Leistungsempfänger in den Jahren 2008 bis 2011

Vier Landkreise (Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis) verzeichneten einen Anstieg der Leistungsempfängerzahlen zwischen den Jahren 2008 und 2011. Allein der Werra-Meißner-Kreis hatte im Jahr 2011 eine geringere Zahl an Leistungsempfängern als im Jahr 2008. Der Werra-Meißner-Kreis hatte sein Aufnahme-Soll über die Jahre 2008 und 2009 erreicht und bekam deswegen in den Jahren 2010 und 2011 weniger Personen zugewiesen.

Ansicht 81 zeigt das Aufnahme-Soll an ausländischen Flüchtlingen für die geprüften Landkreise zum 31. Dezember 2011. Diese Zahl wird den Landkreisen und kreisfreien Städten vom Regierungspräsidium Darmstadt auf Basis einer bereinigten Aufnahmequote mitgeteilt und kann durch die Landkreise nicht beeinflusst werden.

Aufnahme-Soll, Aufnahme-Ist und Aufnahmeergebnis ausländischer Flüchtlinge zum 31. Dezember 2011				
	Bereinigte Aufnahmequote ¹⁾	Aufnahme-Soll 2011	Aufnahme-Ist 2011	Aufnahmeergebnis ²⁾
Gießen	4,35 %	133	123	-148
Main-Taunus	3,86 %	118	145	-1
Rheingau-Taunus	3,62 %	110	160	33
Vogelsberg	1,93 %	59	65	-66
Werra-Meißner	1,93 %	59	60	-19

¹⁾ Die bereinigte Aufnahmequote zeigt die von dem jeweiligen Landkreis aufzunehmende Prozentzahl der Asylbewerber, die dem Land Hessen zugewiesen werden. Bei der bereinigten Aufnahmequote werden Faktoren wie Ausländerquote und Vorhandensein einer Aufnahmeeinrichtung berücksichtigt.
²⁾ Das Aufnahmeergebnis ist eine Fortschreibung, die die Ergebnisse der Vorjahre berücksichtigt. Entnommen aus Spalte 10 der Quotenabrechnung des Regierungspräsidiums Darmstadt für das Jahr 2011. Quelle: Eigene Erhebungen, Quotenabrechnung für ausländische Flüchtlinge des Regierungspräsidiums Darmstadt für das Jahr 2011.

Ansicht 81: Aufnahme-Soll, Aufnahme-Ist und Aufnahmeergebnis ausländischer Flüchtlinge zum 31. Dezember 2011

Der Rheingau-Taunus-Kreis erfüllte das Aufnahme-Soll zum 31. Dezember 2011 und nahm 33 Leistungsempfänger mehr auf. Der Main-Taunus-Kreis erfüllte sein Aufnahme-Soll bis auf eine Person. Alle anderen Landkreise erfüllten das Aufnahme-Soll nicht. Zusammen mit der Mitteilung über die Zahl der aufzunehmenden Personen können die Daten als Orientierungshilfe bei der Planung für die Unterbringung der Leistungsempfänger genutzt werden.

Die Leistungsempfänger verteilten sich je zu einem Drittel auf die Altersgruppen zwischen 18 bis 30 Jahre sowie zwischen 31 bis 60 Jahre. Rund 28 Prozent der Leis-

tungsempfänger waren unter 18 Jahre alt. Die über 60-jährigen Leistungsempfänger hatten einen Anteil von 5 Prozent. Von den Leistungsempfängern waren rund 46 Prozent Einpersonenhaushalte, die übrigen 54 Prozent lebten in Mehrpersonenhaushalten. Ansicht 82 zeigt die Zahl der Haushalte mit einer Leistungsdauer über zwölf Monate für die fünf Landkreise im Jahr 2011.

Haushalte mit einer Leistungsdauer von mehr als zwölf Monaten im Jahr 2011			
	Zahl der Haushalte gesamt	Zahl der Haushalte mit einer Leistungs- dauer >12 Monate	Anteil der Haushalte mit einer Leistungs- dauer >12 Monate
Gießen	193	102	53 %
Main-Taunus	207	114	55 %
Rheingau-Taunus	205	129	63 %
Vogelsberg	109	44	40 %
Werra-Meißner	97	56	58 %

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 82: Haushalte mit einer Leistungsdauer von mehr als zwölf Monaten im Jahr 2011

Der Anteil der Haushalte mit einer Leistungsdauer von über zwölf Monaten lag bei den geprüften Landkreisen zwischen 40 Prozent (Vogelsbergkreis) und 63 Prozent (Rheingau-Taunus-Kreis). Diese Informationen zur Leistungsdauer sind für die Landkreise relevant. So kann sich das Handeln der Landkreise an einem längeren Zeitraum orientieren, etwa bei Fragen zur Art der Unterkunft (vergleiche Abschnitt 6.10) und Arbeit (vergleiche Abschnitt 6.12).

6.6 Einnahmen und Ausgaben im Bereich Asyl

Den Landkreisen entstanden Ausgaben durch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, durch sonstige Ausgaben für Kooperation, Gebäudeunterhalt, Abrechnung der Verwaltungskosten für die Krankenhilfe und Ausgaben für Personal (Ansicht 83). Diesen standen Einnahmen durch Erstattungen des Landes gegenüber.

Einnahmen und Ausgaben im Bereich Asyl im Jahr 2011 (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge)					
	Ausgaben nach dem AsylbLG	Sonstige Ausgaben ¹⁾	Ausgaben Personal ²⁾	Gesamtaus- gaben	Einnahmen ³⁾
Gießen	1.876 T€	5 T€	264 T€	2.145 T€	835 T€
Main-Taunus	2.745 T€	90 T€	601 T€	3.436 T€	1.228 T€
Rheingau-Taunus	1.679 T€	24 T€	464 T€	2.167 T€	1.548 T€
Vogelsberg	671 T€	0 €	252 T€	923 T€	340 T€
Werra-Meißner	834 T€	81 T€	179 T€	1.094 T€	382 T€
Gesamt	7.805 T€	200 T€	1.760 T€	9.765 T€	4.333 T€

¹⁾ Ausgaben für Kooperation, Gebäudeunterhalt, Abrechnung Verwaltungskosten Krankenhilfe
²⁾ Personalausgaben wurden auf der Basis von VZÄ und unter der Annahme von 72 T€ für ein VZÄ berechnet (gerundeter Wert aus den Personalkostentabellen für die Kostenberechnungen in der Verwaltung für den mittleren Dienst; StAnz. 27/2011, Seite 872).
³⁾ Erstattungen des Landes
Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 83: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Asyl im Jahr 2011 (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge)

Insgesamt hatten die Landkreise im Bereich Asyl im Jahr 2011 Ausgaben in Höhe von 9,77 Millionen Euro und Einnahmen von 4,33 Millionen Euro. Somit überstiegen die

Ausgaben die Einnahmen um 5,44 Millionen Euro. Die Landeserstattungen waren nicht auskömmlich (vergleiche Kapitel 6.13).

Ansicht 84 zeigt die Einnahmen und Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2011.

Einnahmen und Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2011				
	Ausgaben nach AsylbLG und SGB VIII	Ausgaben Personal ¹⁾	Gesamtausgaben	Einnahmen ²⁾
Gießen	388 T€	30 T€	418 T€	436 T€
Main-Taunus	1.060 T€	115 T€	1.175 T€	623 T€
Rheingau-Taunus	1.372 T€	86 T€	1.458 T€	1.402 T€
Vogelsberg	194 T€	20 T€	214 T€	128 T€
Werra-Meißner	289 T€	29 T€	318 T€	250 T€
Gesamt	3.303 T€	280 T€	3.583 T€	2.839 T€

¹⁾ auf der Basis von VZÄ und der Annahme 72 T€ Kosten für ein VZÄ

²⁾ Erstattungen des Landes und der überörtlichen Träger der Jugendhilfe. Erstattungen werden mit Ausnahme der Erstattungspauschalen aufgrund von Verwendungsnachweisen vorgenommen. Sie werden nicht periodengleich mit den Ausgaben haushaltswirksam.

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 84: Einnahmen und Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2011

Zusätzlich zu den Ausgaben im Bereich Asyl entstanden in den fünf Landkreisen Gesamtausgaben in Höhe von 3,58 Millionen Euro für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Diesen Ausgaben standen Einnahmen in Höhe von 2,84 Millionen Euro gegenüber. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die höchsten Ausgaben in diesem Bereich. Dort befand sich eine spezialisierte Einrichtung für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, was zu höheren Ausgaben führte.

Einnahmen und Ausgaben Asyl im Jahr 2011 (mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen)				
	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ²⁾	Ergebnis	Eigenanteil Landkreis
Gießen	1.271 T€	2.563 T€ [2.145 T€, 84 %]	-1.291 T€	50 %
Main-Taunus	1.851 T€	4.611 T€ [3.436 T€, 75 %]	-2.761 T€	60 %
Rheingau-Taunus	2.950 T€	3.625 T€ [2.167 T€, 60 %]	-675 T€	19 %
Vogelsberg	468 T€	1.137 T€ [923 T€; 81 %]	-669 T€	59 %
Werra-Meißner	632 T€	1.411 T€ [1.094 T€; 78 %]	-779 T€	55 %
Gesamt (Mittelwert)	7.170 T€	13.348 T€ [9.765 T€; 73 %]	-6.176 T€	(46 %)

¹⁾ Erstattungen des Landes und der überörtlichen Träger der Jugendhilfe. Erstattungen werden mit Ausnahme der Erstattungspauschalen aufgrund von Verwendungsnachweisen vorgenommen. Sie werden nicht periodengleich mit den Ausgaben haushaltswirksam.

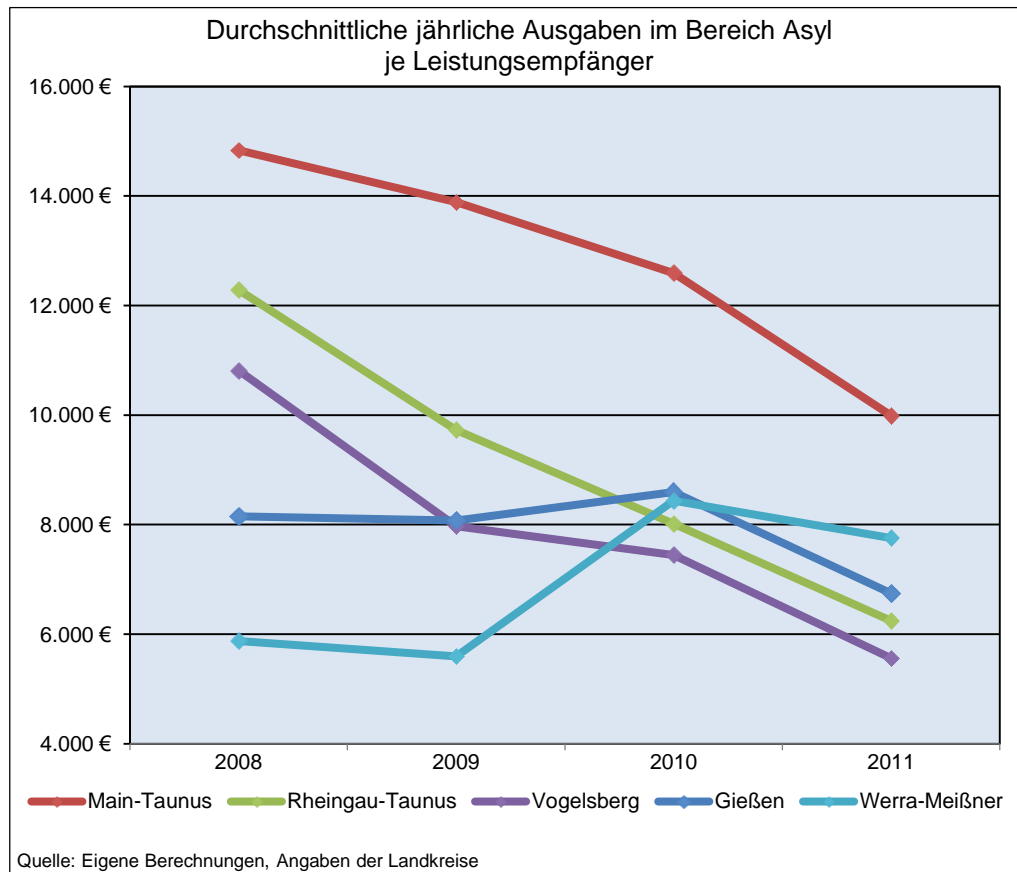
²⁾ Die []-Angaben beziehen sich auf die Ausgaben im Bereich Asyl ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (vergleiche Ansicht 83).

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 85: Einnahmen und Ausgaben Asyl im Jahr 2011 (mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen)

Im Jahr 2011 entstanden so Ausgaben in Höhe von 13,35 Millionen Euro. Diesen Ausgaben standen Einnahmen (Erstattungen des Landes und der überörtlichen Träger der Jugendhilfe) in Höhe von 7,17 Millionen Euro gegenüber (Ansicht 85). Die Landkreise brachten im Mittel 46 Prozent der Kosten im Bereich Asyl selbst auf. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte mit 19 Prozent im Jahr 2011 den niedrigsten Eigenanteil. Begründet war dies darin, dass der Rheingau-Taunus-Kreis im Jahr 2011 die niedrigsten Kosten für Krankenhilfe je Person (Ansicht 100) und die niedrigsten Kosten je Unterkunftsplatz in Gemeinschaftsunterkünften (Ansicht 96) hatte.

Ansicht 86 zeigt die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben im Bereich Asyl je Leistungsempfänger für die fünf Landkreise.



Ansicht 86: Durchschnittliche jährliche Ausgaben im Bereich Asyl je Leistungsempfänger

Ansicht 86 zeigt, dass bei vier Landkreisen (Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis) die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Leistungsempfänger in den Jahren 2008 bis 2011 sanken. Bestehende Personalausstattungen und UnterkunftsKapazitäten konnten effizienter genutzt werden, weil den Landkreisen mehr Leistungsempfänger zugewiesen wurden (Ansicht 80).¹⁶⁶ Im Werra-Meißner-Kreis hingegen sanken die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Leistungsempfänger nicht. Der Werra-Meißner-Kreis passte bei sinkenden Zahlen von Leistungsempfängern in den Jahren 2008 bis 2011 (Ansicht 80) die bestehenden Personalausstattungen und UnterkunftsKapazitäten nicht entsprechend an. Folglich stiegen die jährlichen Ausgaben im Bereich Asyl je Leistungsempfänger an.

6.7 Organisation und Personalausstattung im Asylverfahren

In vier von fünf Landkreisen wurden die Aufgaben der Gewährung von Grundleistungen, sonstigen Leistungen und der Unterbringung innerhalb des Sozialamts wahrgenommen. Im Rheingau-Taunus-Kreis erledigte das Ordnungsamt diese Aufgaben.

Bei der Betrachtung des Personals differenzierte die Überörtliche Prüfung zwischen Leistungsgewährung (verwaltungsmäßige Abwicklung der Leistungen nach dem AsylbLG) und Betreuung (Beratung und Betreuung durch Sozialarbeiter).

¹⁶⁶ Ansicht 80 zeigt die Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger im Prüfungszeitraum. In vier Landkreisen stieg die Zahl zwischen 2008 und 2011, allein im Werra-Meißner-Kreis sank sie.

Leistungsgewährung

Die Personalausstattung für die Bearbeitung der Leistungsgewährung im Bereich Asyl zeigt Ansicht 87.

Personalausstattung für die Leistungsgewährung im Jahr 2011			
	Leistungs-empfänger	Personalausstattung für die Leistungs-gewährung	Personalschlüssel (Zahl der Leistungs-empfänger je VZÄ)
Gießen	318	1,75 VZÄ	182
Main-Taunus	344	3,45 VZÄ	100
Rheingau-Taunus	347	3,34 VZÄ	104
Vogelsberg	166	1,06 VZÄ	157
Werra-Meißner	141	1,58 VZÄ	89
Mittelwert (Durchschnitt)	263	2,24 VZÄ	(118)

Quelle: Eigene Berechnungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 87: Personalausstattung für die Leistungsgewährung im Jahr 2011

Bei der Leistungsgewährung kamen auf ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) zwischen 89 und 182 Leistungsempfänger. Der Landkreis Gießen und der Vogelsbergkreis hatten im Vergleich den wirtschaftlichsten Personalschlüssel mit einem Durchschnitt von 170 Leistungsempfängern je Vollzeitäquivalent. Die Überörtliche Prüfung hält diesen Personalschlüssel von 170 Leistungsempfängern je Vollzeitäquivalent für sachgerecht. Auf dieser Grundlage wird ein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt. Ansicht 88 zeigt die Potenziale für Ergebnisverbesserungen im Jahr 2011.

Tatsächliche Personalausstattung im Jahr 2011 und Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich Leistungsgewährung				
	Tatsächliche Personal-ausstattung	Personal-ausstattung nach Referenzwert	Differenz	Ergebnis-verbesserungs-potenzial ¹⁾ (jährlich)
Gießen	1,75 VZÄ	kein Potenzial	entfällt	0 €
Main-Taunus	3,45 VZÄ	2,02 VZÄ	1,43 VZÄ	103 T€
Rheingau-Taunus	3,34 VZÄ	2,04 VZÄ	1,30 VZÄ	94 T€
Vogelsberg	1,06 VZÄ	kein Potenzial	entfällt	0 €
Werra-Meißner	1,58 VZÄ	0,83 VZÄ	0,75 VZÄ	54 T€
Gesamt			3,48 VZÄ	251 T€

¹⁾ Unter der Annahme von Kosten von 72.000 € für ein VZÄ.
Quelle: Eigene Berechnungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 88: Tatsächliche Personalausstattung im Jahr 2011 und Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich Leistungsgewährung

Unter der Annahme eines Referenzwerts von 170 Leistungsempfängern je Vollzeitäquivalent¹⁶⁷ bei der Leistungsgewährung ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 3,48 Vollzeitäquivalenten (entspricht 251.000 Euro).

Kein Landkreis führte eine regelmäßige Personalbedarfsrechnung anhand der Fallzahlen durch. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, sowohl einen pas-

¹⁶⁷ Der Referenzwert wird aus den Landkreisen Gießen und Vogelsberg gebildet, die das beste wirtschaftlichste Verhältnis aufwiesen. Es ergibt sich ein gerundeter Mittelwert von 170 Leistungsempfängern je Vollzeitäquivalent. Die Personalausstattung eines Landkreises nach dem Referenzwert errechnet sich aus der Division der Leistungsempfänger nach Ansicht 87 durch den Referenzwert. Für die beiden Landkreise, die für die Berechnung des Referenzwerts herangezogen wurden, wird kein Ergebnisverbesserungspotenzial ausgewiesen.

senden Personalschlüssel zu definieren, als auch die Personalausstattung regelmäßig anzupassen. Als Orientierung kann der Referenzwert von 170 Leistungsempfängern je Vollzeitäquivalent herangezogen werden.

Der Main-Taunus-Kreis, der Rheingau-Taunus-Kreis und der Vogelsbergkreis nahmen die Betreuung der Leistungsempfänger mit eigenem Personal wahr. Der Landkreis Gießen kooperierte mit einem Freien Träger, der Werra-Meißner-Kreis mit einer Volkshochschule.

Betreuung

Ansicht 89 zeigt die Personalausstattung für die Betreuung der Leistungsempfänger im Bereich Asyl im Jahr 2011.

Personalausstattung für die Betreuung im Jahr 2011			
	Zahl der Leistungsempfänger	Personalausstattung für die Betreuung	Betreuungsschlüssel (Zahl der Leistungsempfänger je VZÄ)
Gießen	318	1,00 VZÄ	318
Main-Taunus	344	2,80 VZÄ	123
Rheingau-Taunus	347	2,00 VZÄ	174
Vogelsberg	166	1,64 VZÄ	101
Werra-Meißner	141	1,00 VZÄ	141
Mittelwert	263	1,69 VZÄ	(156)

Quelle: Eigene Berechnungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 89: Personalausstattung für die Betreuung im Jahr 2011

Der Betreuungsschlüssel variierte zwischen 101 und 318 Leistungsempfänger je Vollzeitäquivalent. Der Landkreis Gießen reagierte im Jahr 2011 auf die steigenden Zuweisungen, indem er einen Kooperationsvertrag mit einem Freien Träger schloss. Als Rahmen für die Personalausstattung wurde ein Vollzeitäquivalent je 160 Plätze in den zu betreuenden Gemeinschaftsunterkünften vereinbart. Dadurch veränderte sich der Betreuungsschlüssel für das Jahr 2012 beim Landkreis Gießen. Ein Erlass des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit sah im Jahr 1994 einen Betreuungsschlüssel von einem Vollzeitäquivalent je 100 Leistungsempfänger vor.¹⁶⁸ Alle Landkreise lagen mit ihrem Betreuungsschlüssel oberhalb des im damals geltenden Erlass empfohlenen Betreuungsschlüssels. Eine qualitative Aussage zu der Personalausstattung für die Betreuung kann nicht getroffen werden. Dies bleibt einer Organisationsuntersuchung vorbehalten.

6.8 Leistungen für Leben

Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat das Sachleistungsprinzip Vorrang. Die Landkreise können jedoch auch Wertgutscheine, andere vergleichbare unbare Abrechnungen oder Geldleistungen im gleichen Wert gewähren. Dieser Wert beträgt (§ 3 Absatz 2 AsylbLG):

- für den Haushaltsvorstand¹⁶⁹ 184,07 Euro,¹⁷⁰
- für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 112,48 Euro,
- für Haushaltsangehörige von Beginn des 8. Lebensjahres an 158,50 Euro.

168 Erlass vom 27. September 1994 des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit, zitiert nach: Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ im Siebenten Zusammenfassenden Bericht, Landtagsdrucksache 15/29, Seite 136 ff.

169 Ein Haushaltsvorstand ist das älteste Mitglied der Familie. Ein alleinstehender volljähriger Leistungsempfänger gilt stets als Haushaltsvorstand. Quelle: Erläuterungen zur Statistik der Empfänger von besonderen Asylbewerberleistungen, Statistisches Bundesamt

170 Die Beträge sind im AsylbLG noch in DM benannt. Diese Beträge wurden mit dem offiziellen Kurs (1,95583 DM/Euro) in Euro umgerechnet.

Zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens erhalten Leistungsberichtigte monatlich als Geldbetrag (§ 3 Absatz 1 Satz 3 AsylbLG):

- bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 20,45 Euro,
- von Beginn des 15. Lebensjahres an 40,90 Euro.

Höhe der Leistungen
laut Bundes-
verfassungsgericht
unzureichend

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 fest, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG verfassungswidrig ist.¹⁷¹ Die Höhe der Leistungen bemessen sich nun nach den §§ 5 bis 7 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Sozialgesetzbuch SGB XII, gekürzt um den Bedarf für Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, da Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf diese Leistungen nach Bedarf zusätzlich Anspruch haben (§ 3 Absatz 2 Satz 2 AsylbLG). Für den Haushaltsvorstand entspricht dies einer Erhöhung des Gesamtbetrags von rund 225 Euro auf 354 Euro.

Leistungen in Geld oder Geldeswert sollen dem Leistungsberechtigten oder einem volljährigen berechtigten Mitglied des Haushalts persönlich ausgehändigt werden (§ 3 Absatz 4 AsylbLG). Alle geprüften Landkreise stellten die Grundleistungen aus Praktikabilitätsgründen in Geld zur Verfügung, entweder per Überweisung auf das Konto der Leistungsempfänger oder über das Ausstellen eines Barschecks. Nur zu Beginn und in Einzelfällen wurden Barauszahlungen vorgenommen.

6.9 Erstausstattung für Wohnung

Leistungsempfänger können, wenn sie von einer Gemeinschaftsunterkunft in eine Wohnung ziehen, Leistungen für die Erstausstattung beantragen. Die Überörtliche Prüfung prüfte in den fünf Landkreisen bei jeweils 20 Fällen, ob und in welcher Höhe die Erstausstattung gewährt wurde. Ansicht 90 zeigt im Vergleich der Landkreise die Höhe der jeweiligen Erstausstattung.

Zahl und Höhe der Erstausstattung				
	Zahl der Fälle mit Gewährung von Erstausstattung	Erstausstattung je Person		
		Minimum	Mittelwert	Maximum
Gießen	12	91 €	520 €	1.225 €
Main-Taunus	4	240 €	457 €	811 €
Rheingau-Taunus	5	251 €	439 €	608 €
Vogelsberg	20	303 €	1.083 €	2.057 €
Werra-Meißner	9	325 €	547 €	1.311 €
Mittelwert	10	242 €	609 €	1.202 €

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 90: Zahl und Höhe der Erstausstattung

In der zweiten Spalte finden sich die in der Stichprobe festgestellten Fälle, in denen eine Erstausstattung gewährt wurde. Die Zahl variierte zwischen 4 Fällen (Main-Taunus-Kreis) und 20 Fällen (Vogelsbergkreis). Die Mindestbeträge für die Erstausstattungen lagen bei den Landkreisen zwischen 91 Euro und 325 Euro je Person (Differenz von 234 Euro). Die Höchstbeträge variierten dagegen zwischen 608 Euro und 2.057 Euro je Person (Differenz von 1.449 Euro). Der Mittelwert lag zwischen 439 Euro (Rheingau-Taunus-Kreis) und 1.083 Euro (Vogelsbergkreis), mit einem Mittelwert von 609 Euro über alle Landkreise. Der hohe Wert des Vogelsbergkreises war darin begründet, dass die Leistungsempfänger beim Vogelsbergkreis bei der Erstausstattung aktiv vom Sozialamt beraten wurden.

¹⁷¹ Am 18. Juli 2012 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG verfassungswidrig sind, vergleiche hierzu: BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18. Juli 2012.

Keiner der geprüften Landkreise betrieb ein internes Controlling über Höhe und Art der gewährten Erstausrüstung oder setzte einen maximalen Ausstattungsbetrag je Haushalt oder ein ähnliches Steuerungsinstrument ein. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen und zur Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes sind ein internes Controlling und eine Steuerung der Kosten für die Erstausrüstung erforderlich. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen:

Internes Controlling und Steuerung der Kosten für Erstausrüstung

- eine interne Steuerung der Kosten der Erstausrüstung etwa durch Vorgabe eines maximalen Ausstattungsbetrags je Haushalt (differenziert nach Haushaltsgröße),
- sowie den Aufbau eines internen Controllings über Höhe und Art der gewährten Erstausrüstungen bezogen auf den Haushalt und die Personen.

6.10 Leistungen für Unterkunft

Die Unterbringung der Asylbewerber fand in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen statt. Eine Schwierigkeit stellte die Kurzfristigkeit der einzelnen Zuweisungen dar. Die Gesamtzahl der im Halbjahr aufzunehmenden Personen war den Landkreisen bekannt (vergleiche Kapitel 6.5), jedoch erfuhren die Landkreise die Zahl der tatsächlich unterzubringenden Leistungsempfänger jeweils erst bis zu drei Werktagen vor Ankunft der Leistungsempfänger. Eine Information über den Gesundheitszustand oder andere Besonderheiten, die bei der Unterbringung berücksichtigt werden müssen, wurde vor der Ankunft der Leistungsempfänger nicht erteilt.

Bei der Suche nach neuen Gemeinschaftsunterkünften verwendeten die Landkreise keinen schriftlichen Bewertungskatalog. Zur Vergleichbarkeit der Wirtschaftlichkeit der infrage kommenden Objekte sollte ein schriftlicher Bewertungskatalog eingesetzt werden. Als Kriterien empfiehlt die Überörtliche Prüfung Merkmale wie Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Nahverkehr, Verfügbarkeit von ärztlicher Versorgung, Erreichbarkeit von Schulen und Größe des Objekts. Die Unterbringung muss „einem menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigung“ entsprechen (§ 3 Landesaufnahmegesetz). Eine Mindestquadratmeterzahl je Person in Gemeinschaftsunterkünften ist nicht festgeschrieben.

Bewertungskatalog für Gemeinschaftsunterkünfte

Ansicht 91 zeigt die Kosten für Gemeinschaftsunterkünfte im Jahr 2011 mit dem Anteil der Fixkosten im Vergleich. In der Aufstellung sind alle Kosten enthalten, die dem jeweiligen Landkreis für seine Gemeinschaftsunterkünfte entstanden (wie etwa Miete, Nebenkosten, Kosten für Hausmeister).

Kosten für Gemeinschaftsunterkünfte

Kosten für Gemeinschaftsunterkünfte im Jahr 2011			
	Kosten	davon Fixkosten	Anteil der Fixkosten
Gießen	277 T€	197 T€	71 %
Main-Taunus	957 T€	808 T€	84 %
Rheingau-Taunus	744 T€	597 T€	80 %
Vogelsberg	155 T€	51 T€	33 %
Werra-Meißner	164 T€	100 T€	61 %
Mittelwert	459 T€	351 T€	76 %

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 91: Kosten für Gemeinschaftsunterkünfte im Jahr 2011

Der Fixkostenanteil für Gemeinschaftsunterkünfte ist eine wichtige Kennzahl. Je höher der Anteil ist, desto weniger können die Kosten bei variierenden Leistungsempfängerzahlen angepasst werden. Der Anteil der Fixkosten an den Gesamtausgaben für die Gemeinschaftsunterkünfte variierte zwischen 33 Prozent (Vogelsbergkreis) und 84 Prozent (Main-Taunus-Kreis).

Ansicht 92 stellt die Vertragskonditionen bei den angemieteten Gemeinschaftsunterkünften vergleichend dar.

Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte

Vertragskonditionen bei angemieteten Gemeinschaftsunterkünften im Jahr 2011						
	Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte ¹⁾		Kündigungsfrist	Verbleibende Laufzeit ²⁾	Belegungs-kapazität	Belegungs-garantie
Gießen	4	[4]	3 Monate	6	110	48 %
Main-Taunus	10	[14]	6 Monate	35	439	97 %
Rheingau-Taunus	6	[12]	3 Monate	7	342	82 %
Vogelsberg	2	[2]	Zeitvertrag	16	96	0 %
Werra-Meißner	3	[3]	3 Monate	11	88	74 %

¹⁾ Zahl der im Jahr 2011 angemieteten Gemeinschaftsunterkünfte, []-Angabe zeigt die Summe der Gemeinschaftsunterkünfte im gesamten Prüfungszeitraum.
²⁾ Mittelwert aller Objekte des Landkreises in Monaten. Verbleibende Laufzeit ab 1. Juni 2012.
Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 92: Vertragskonditionen bei angemieteten Gemeinschaftsunterkünften im Jahr 2011

Die Zahl der angemieteten Gemeinschaftsunterkünfte je Landkreis variierte im Prüfungszeitraum zwischen 2 und 14 Objekten, im Jahr 2011 zwischen 2 und 10 Objekten. Die rechnerische Belegungsgarantie ist der Anteil an Unterkunftsplätzen, die die Landkreise laut Vertrag garantiert abnehmen müssen. Sie variierte im Jahr 2011 in den geprüften Landkreisen zwischen 0 Prozent (Vogelsbergkreis) und 97 Prozent (Main-Taunus-Kreis) der Belegungs-kapazität. Je höher die Belegungsgarantie, desto mehr Fixkosten sind mit der Anmietung der Gemeinschaftsunterkünfte verbunden. Der Main-Taunus-Kreis hatte durch die vereinbarten langen Laufzeiten der Mietverträge nur begrenzte Möglichkeiten, auf die aktuelle Situation der Asylbewerberzuweisungen zu reagieren und hatte gleichzeitig einen hohen Fixkostenanteil (vergleiche Ansicht 91). Eine hohe Belegungsgarantie sollte vermieden werden, insbesondere in Verbindung mit langen Laufzeiten der Verträge wie beim Main-Taunus-Kreis. Dies führt dazu, dass der Landkreis für Plätze zahlt, auch wenn die Gemeinschaftsunterkunft nicht ausgelastet ist.

Auslastungsquoten

Gemeinschaftsunterkünfte sollten hohe Auslastungsquoten aufweisen. Bei Überkapazitäten sollten vergleichsweise teure Gemeinschaftsunterkünfte gekündigt werden. Der Main-Taunus-Kreis sollte eine hinreichende Flexibilität bei der Anmietung von Gemeinschaftsunterkünften sicherstellen.

Ansicht 93 und Ansicht 94 zeigen Gemeinschaftsunterkünfte aus dem Main-Taunus-Kreis und dem Vogelsbergkreis.



Ansicht 93: Gemeinschaftsunterkunft im Main-Taunus-Kreis. Aufnahme vom Main-Taunus-Kreis.



Ansicht 94: Gemeinschaftsunterkunft im Vogelsbergkreis. Aufnahme vom Vogelsbergkreis.

Kosten je Unterkunftsplatz

Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Gemeinschaftsunterkünfte lassen sich durch eine Senkung der Kosten je Unterkunftsplatz erzielen. Ansicht 95 zeigt die tatsächlichen Kosten im Jahr 2011 und die kalkulierten Ergebnisverbesserungspotenziale.

Tatsächliche Kosten je belegtem Unterkunftsplatz im Jahr 2011 und Ergebnisverbesserungspotenziale					
	Belegung (monatlich)	Kosten je belegtem Unterkunftsplatz (monatlich)	Differenz zum Referenzwert von 220 Euro	Ergebnisverbesserungspotenziale (monatlich)	Ergebnisverbesserungspotenziale ¹⁾ (jährlich)
Gießen	84	275 €	55 €	4.620 €	55 T€
Main-Taunus	310	258 €	38 €	11.780 €	141 T€
Rheingau-Taunus	279	219 €	entfällt	entfällt	entfällt
Vogelsberg	58	223 €	entfällt	entfällt	entfällt
Werra-Meißner	60	228 €	8 €	480 €	6 T€
Gesamt					202 T€

¹⁾ auf 1.000 gerundet
Quelle: Eigene Berechnungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 95: Tatsächliche Kosten je belegtem Unterkunftsplatz im Jahr 2011 und Ergebnisverbesserungspotenziale

Unter der Annahme eines Referenzwerts Kosten für einen Unterkunftsplatz von monatlich 220 Euro¹⁷² ergab sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 202.000 Euro. Die Kosten für Gemeinschaftsunterkünfte wurden von der Ausgestaltung der Mietverträge bestimmt.

Die Verträge wurden von allen Landkreisen eigenverantwortlich ausgestaltet. Es ließen sich zwei Grundtypen unterscheiden. Im Vertragsmodell mit Tagespauschalen zahlte der Landkreis als Mieter je tatsächlich untergebrachter Person und Tag einen festen Betrag an den Vermieter. Teilweise waren in den Verträgen Belegungsgarantien ausgewiesen, die unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Belegung bezahlt werden müssen. In der Tagespauschale waren auch die Nebenkosten mit abgegolten. Im Vertragsmodell der Anmietung über eine Grundmiete wurde eine feste Grundmiete an den Vermieter bezahlt. Anfallende Nebenkosten wurden vom Landkreis als Mieter übernommen.

Einen hessenweit eingesetzten Mustervertrag gab es nicht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass ein landeseinheitlicher Mustervertrag durch die Landkreise und kreisfreien Städte erarbeitet wird. So können alle Aufgabenträger gute Vertragsformulierungen und -konditionen bei der Vertragsausgestaltung übernehmen. Bei der Vertragsgestaltung empfiehlt die Überörtliche Prüfung folgende Punkte zu beachten:

- Die Kündigungsfristen sind kurz zu halten. Orientierungswert sollten hier die drei Monate sein, die der Landkreis Gießen, der Rheingau-Taunus-Kreis und der Werra-Meißner-Kreis in den Mietverträgen festgeschrieben haben.
- Die angemietete Fläche sollte vertraglich festgehalten werden. Die angemietete Fläche kann als Steuerungsgröße für die Vertragsgestaltung dienen.
- Der Landkreis kann flexibler handeln, wenn Tagespauschalen je Person vereinbart werden, wie etwa im Rheingau-Taunus-Kreis.
- Das Vertragsmodell „Tagespauschalen“, in denen Nebenkosten und auch Hausmeistertätigkeiten oder Ähnliches bereits mit abgegolten sind, ist zu bevorzugen. Das Vertragsmodell der Anmietung über eine Grundmiete und der separaten Abrechnung der Nebenkosten ist zu vermeiden.

172 Der Referenzwert für die Berechnung des kalkulatorischen Ergebnisverbesserungspotenzials ist der nach Belegung gewichtete gerundete Durchschnittswert der zwei Landkreise (Rheingau-Taunus, Vogelsberg) mit den niedrigsten Kosten je belegtem Unterkunftsplatz. Die Differenz zwischen tatsächlichen Kosten je belegtem Unterkunftsplatz und dem Referenzwert je belegtem Unterkunftsplatz ist das Ergebnisverbesserungspotenzial, das sich je belegtem Unterkunftsplatz ergibt. Für die beiden Landkreise, deren Kosten als Grundlage für die Berechnung des Referenzwerts herangezogen werden, wird kein Ergebnisverbesserungspotenzial ausgewiesen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis erhob Mieten und Gebühren für Personen, die nicht in den Leistungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes fielen und noch in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnten. Dies war vorbildhaft, da sich dadurch die Kosten für den Landkreis verringern. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt auch den anderen Landkreisen, dass für Personen, die keine Leistungen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz mehr erhalten, Mieten oder Gebühren von der jeweiligen Person bzw. vom zuständigen Kostenträger erhoben werden. Davon ausgenommen sind Personen, die nach dem SGB II oder SGB XII bedürftig sind.¹⁷³

Neben der Möglichkeit der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gibt es auch die der Unterbringung in Wohnungen. Die Leistungsempfänger sind für Wohnungssuche und -anmietung verantwortlich. Der Landkreis prüft die Angemessenheit der Miete und übernimmt die Mietzahlung an den Vermieter.

Über eine Stichprobe von jeweils 20 Fallakten wurden die Mietkosten für Wohnungen ermittelt. Ansicht 96 zeigt die monatlichen Kosten je Unterkunftsplatz in Gemeinschaftsunterkünften im Vergleich zu den Kosten für Wohnungen von Mehrpersonenhaushalten (im Regelfall Familien) inklusive Erstausrüstung.

Monatliche Unterbringungskosten je Leistungsempfänger					
	Kosten je Unterkunftsplatz in einer Gemeinschaftsunterkunft	Unterbringung in Wohnung			Unterschiedsbetrag ³⁾
		Miete	Erstausrüstung ¹⁾	Wohnungskosten ²⁾	
Gießen	275 €	158 €	43 €	201 €	-74 €
Main-Taunus	258 €	218 €	38 €	256 €	-2 €
Rheingau-Taunus	219 €	168 €	37 €	205 €	-14 €
Vogelsberg	223 €	148 €	90 €	238 €	15 €
Werra-Meißner	228 €	107 €	46 €	153 €	-75 €
Mittelwert	241 €	160 €	51 €	211 €	-30 €

¹⁾ Diese Zahl ist der sich aus Ansicht 90 ergebende monatliche Mittelwert für die Erstausrüstung.

²⁾ Hier sind die Kosten je Person für Mehrpersonenhaushalte ausgewiesen.

³⁾ Ist der Unterschiedsbetrag < 0 €, weist die Wohnung durchschnittlich niedrigere Gesamtkosten auf als ein Unterkunftsplatz in einer Gemeinschaftsunterkunft.

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 96: Monatliche Unterbringungskosten je Leistungsempfänger

Unterbringung von Familien in Wohnungen günstiger

Für Familien war die Unterbringung in Wohnungen im Landkreis Gießen, im Main-Taunus-Kreis, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Werra-Meißner-Kreis günstiger als in Gemeinschaftsunterkünften. Im Vogelsbergkreis führte die Höhe der Erstausrüstung dazu, dass die Unterbringung in Wohnungen im ersten Jahr teurer war als in Gemeinschaftsunterkünften (vergleiche Ansicht 90). Nach dem ersten Jahr waren auch im Vogelsbergkreis für Familien die Wohnungen günstiger. Die Monatsmiete je Person im Main-Taunus-Kreis war die höchste aller geprüften Landkreise. Dies hing damit zusammen, dass die ortsüblichen Vergleichsmieten im Main-Taunus-Kreis verhältnismäßig hoch sind. So lagen die anerkannten Kosten je Quadratmeter für die Grundsicherung für Arbeitssuchenden mit 9,69 Euro um 84 Prozent höher als im Werra-Meißner-Kreis mit 5,27 Euro.¹⁷⁴ Trotzdem war die Unterbringung in Wohnungen für Familien auch im Main-Taunus-Kreis günstiger als in Gemeinschaftsunterkünften.

173 § 4 Absatz 4 Landesaufnahmegesetz – Gebühren für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Von der Entrichtung der Gebühren sind Personen befreit, die nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch [...] oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch [...] bedürftig sind.

174 Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Wohn- und Kostensituation, Main-Taunus-Kreis, April 2012, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201204/iiiia7/kdu-kdu-06436-0-pdf.pdf> sowie Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Wohn- und Kostensituation, Werra-Meißner-Kreis, April 2012, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201204/iiiia7/kdu-kdu-06636-0-pdf.pdf> (zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen zu prüfen, ob eine Unterbringung von Leistungsempfängern in Wohnungen zu einer Reduktion der Unterbringungskosten führt. Die Unterbringung in Wohnungen ist dann vorteilhaft, wenn folgende zwei Bedingungen erfüllt sind:

- Die Belegungsgarantie in den Gemeinschaftsunterkünften ist erreicht.
- Kosten aus Wohnungsmiete und Erstausrüstung sind niedriger oder gleich hoch wie die Kosten der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft.

Die Unterbringung von Familien in Wohnungen war wirtschaftlicher, wie Ansicht 96 zeigt. Deshalb sollten grundsätzlich Einzelpersonen in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Dies wirkt sich auch auf die Zahl der vorzuhaltenden Unterkunftsplätze aus. Als Orientierung sollte der Anteil der Einpersonenhaushalte an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger herangezogen werden. So lag der Anteil der Einpersonenhaushalte in den Jahren 2008 bis 2011 in einer Bandbreite von 42 bis 46 Prozent.¹⁷⁵ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt für die Relation vorgehaltener Unterkunftsplätze zu Leistungsempfängern einen Orientierungswert von 50 Prozent als Obergrenze. In begründeten Fällen kann eine Überschreitung dieses Werts sachgerecht sein.

Zahl der Leistungsempfänger und vorgehaltenen Unterkunftsplätze in Gemeinschaftsunterkünften im Jahr 2011			
	Zahl der Leistungsempfänger	Vorgehaltene Unterkunftsplätze	Relation vorgehaltene Unterkunftsplätze zu Leistungsempfängern ¹⁾
Gießen	318	110	35 %
Main-Taunus	344	454	132 %
Rheingau-Taunus	347	342	99 %
Vogelsberg	166	96	58 %
Werra-Meißner	141	88	62 %
Gesamt	1.316	1.090	83 %

¹⁾ Dieser Wert wird errechnet aus der Division der vorgehaltenen Unterkunftsplätze durch die Zahl der Leistungsempfänger.
Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 97: Zahl der Leistungsempfänger und vorgehaltenen Unterkunftsplätze in Gemeinschaftsunterkünften im Jahr 2011

Die Relation der vorgehaltenen Unterkunftsplätze zur Zahl der Leistungsempfänger überschritt in vier Landkreisen den Orientierungswert von 50 Prozent (Ansicht 97). Allein der Landkreis Gießen lag deutlich unter diesem Richtwert, der Vogelsbergkreis dagegen leicht darüber. Vor dem Hintergrund des geringen Fixkostenanteils bei den Gemeinschaftsunterkünften des Vogelsbergkreises (vergleiche Ansicht 91) war die Überschreitung des Orientierungswerts angemessen.

6.11 Leistungen bei Krankheit

Leistungsempfänger haben Anspruch auf die erforderliche Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände (§ 4 AsylbLG). Es können außerdem sonstige Leistungen, die im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind, gewährt werden (§ 6 AsylbLG). Den hierfür notwendigen Krankenschein erhalten die Leistungsempfänger durch den Landkreis ausgestellt. Dieser ist für die Prüfung der medizinischen Notwendigkeit der Behandlung zuständig und damit für die Entscheidung, ob Leistungen für Krankenhilfe gewährt werden. Die Kosten hierfür tragen die Landkreise. Das

¹⁷⁵ Quelle: Asylbewerberleistungsstatistik. Einzelpersonen werden in der Asylbewerberleistungsstatistik als „einzeln nachgewiesene Haushaltsvorstände“ geführt.

Krankenscheine

Kostenrisiko für die Landkreise ist begrenzt: Kosten, die 10.226 Euro je Person und Kalenderjahr übersteigen, werden den Landkreisen vom Land Hessen erstattet.¹⁷⁶

Die Krankenscheine wurden in vier Landkreisen von den zuständigen Fachämtern an die Leistungsempfänger ausgehändigt, ohne dies zu dokumentieren. Allein der Main-Taunus-Kreis hatte ein durchgängiges Dokumentationssystem. Darin waren die Leistungsempfänger, die einen Krankenschein erhielten, sowie die Zahl der ausgestellten Krankenscheine je Quartal aufgeführt. Die Krankenscheine enthielten jeweils den Namen, Anschrift und das jeweilige Aktenzeichen.

Ansicht 98 zeigt den Krankenbehandlungsschein des Rheingau-Taunus-Kreises.

Kostenträger: Rheingau-Taunus-Kreis –FD Migrati- on- Heimbacher Str. 7, 65307 Bad Schwalbach Abrechnungsstelle: DDG GmbH, Postfach, 45120 Essen		Krankenbehandlungsschein		zur Vorlage beim Arzt für Allgemeinmedizin
		für Leistungsberechtigte nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)		
Nr./AZ. Bitte stets angeben! 45804		gültig frühestens ab _____ für das Kal.-Vierteljahr _____ in _____		
Wichtige Hinweise für den Arzt*)		Gültig bis zum Beginn einer Kassenmitgliedschaft oder bis zum Widerruf, längstens jedoch bis zum Ende des Kalendervierteljahres!		
Für den/die nebenbenannte(n) Leistungsberechtig- te(n) werden gemäß § 4 AsylbLG nur die unbedingt notwendigen Behandlungskosten übernommen, so- fern die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderlich ist und keinen Auf- schub duldet. Dies gilt auch für die Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln. Hier gelten die vorgesehenen Einschränkungen der gesetzlichen Krankenkassen. Darüber hinausgehende Behand- lungs- und Verordnungsmaßnahmen (auch die Versorgung mit Heilmitteln) bedürfen einer vorheri- gen Genehmigung durch den Kostenträger. Krankenhausweisungen bedürfen, abgesehen von Notfällen, der vorherigen Zustimmung des Kostenträgers. Einweisungen sollten in die Kran- kenhäuser mit Grundversorgung im Rheingau- Taunus-Kreis erfolgen. Sollte die Behandlung oder Durchführung bestimm- ter Untersuchungen durch einen anderen Arzt notwendig sein, hat der erstbehandelnde Arzt für Allgemeinmedizin die Notwendigkeit zu beschei- nigen und einen <u>Überweisungsschein mit dem Hinweis „AsylbLG“ auszustellen.</u> Transportkosten (Taxi, MTM, etc.) werden nur in medizinisch begründeten Ausnahmefällen. Übernommen. Ungünstige Verkehrsbedingungen rechtfertigen nicht die Ausstellung einer ärztlichen Transportanweisung.		Name, Vorname Geburtsdatum Straße, Nr. PLZ, Wohnort Akte lautet auf: Name, Vorname Geburtsdatum Straße, Nr. PLZ, Wohnort Ort, Datum Bad Schwalbach, den Ausstellende Behörde / Kostenträger Unterschrift, im Auftrag		
		Bitte beachten! Für die Erbringung der Leistungen durch niederge- lassene Ärzte besteht Anspruch auf Vergütung ge- mäß der Vereinbarung zwischen den Vereinigungen der Kassenärzte und Kassenzahnärzte mit der AOK-Hessen, (vgl. § 4 Abs. 3 AsylbLG i. V.m. § 72 Abs. 2 SGB V) Bei allen Verordnungen und Überweisungen ist der Kostenträger und die Rechnungsprüfstelle für Städte und Gemeinden DDG GmbH, Essen, anzugeben. Eine Abrechnung dieses Krankenscheines ist nur mit Angabe der Diagnose und vor der genannten Rech- nungsprüfstelle -Abteilung Städte- und Gemein- den mit der vom Kostenträger zur Rechnungsprüfung beauftragten Firma DDG möglich. Der Abrechnung ist eine Aufstellung über die eingereichten Kranken- scheine mit Bankverbindung bzw. eine Rechnung beizufügen. Die Abrechnung erfolgt vierteljährlich nur über die kassenärztliche Vereinigung. Dieser Behandlungsschein gilt nur mit Unterschrift des Leistungsträgers. Ort, Datum Unterschrift/Stempel des Arztes		

Ansicht 98: Krankenbehandlungsschein des Rheingau-Taunus-Kreises

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte den Krankenschein mit dem Vermerk „zur Vorlage beim Arzt für Allgemeinmedizin“ versehen (blau umrahmt in Ansicht 98). Damit war eine Einschränkung der Arztwahl gegeben (Hausarztmodell). Ein direktes Aufsuchen von Fachärzten oder Krankenhäusern war ausschließlich im medizinischen Notfall möglich. Bei den anderen Landkreisen konnte der Leistungsempfänger mit dem Krankenschein unmittelbar einen Facharzt oder auch ein Krankenhaus aufsuchen.

Um einen Missbrauch bei den Krankenscheinen zu vermeiden, sollten die Landkreise sowohl eine eindeutige Kennzeichnung (Nummer der Aufenthaltsgestattung) vornehmen als auch dokumentieren, an wen sie die Krankenscheine ausgestellt haben, um eine Doppelausstellung zu vermeiden.

Medizinische Notwendigkeit der Behandlung

Die Prüfung der medizinischen Notwendigkeit der Behandlung wurde in den Landkreisen Main-Taunus, Rheingau-Taunus, Vogelsberg und Werra-Meißner von dem jeweiligen Gesundheitsamt geleistet. Bei der Prüfung orientierten sich die Landkreise an dem Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung. Im Landkreis Gießen fand die Ex ante-Prüfung der medizinischen Notwendigkeit nur bei zahnärztlichen Behandlungen statt.

Rechnungskorrektur

Ansicht 99 stellt die Rechnungskorrektur Krankheitsverwaltung im Jahr 2011 im Vergleich dar.

¹⁷⁶ Erlass zur Durchführung des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz) Absatz 1.4, Erlass des Hessischen Sozialministeriums vom 5. Juli 2007, GVBl. I, Seite 399, StAnz. 2008, Seite 2066

Rechnungskorrektur Krankheitsverwaltung im Jahr 2011				
	Kosten für Krankenhilfe gesamt	Geprüfte Kosten für Krankenhilfe	Durch Prüfung erzielte Rechnungskorrektur	Rechnungskorrektur als Anteil der geprüften Kosten für Krankenhilfe
Gießen	453 T€	293 T€	entfällt	0,0 %
Main-Taunus	362 T€	362 T€	10,4 T€	2,9 %
Rheingau-Taunus	255 T€	255 T€	12,3 T€	4,8 %
Vogelsberg	173 T€	99 T€	5,5 T€ ¹⁾	5,6 %
Werra-Meißner	178 T€	178 T€	14,8 T€ ²⁾	8,3 %
Summe (Mittelwert)	1.422 T€	1.188 T€	43,0 T€	(4,8 %) ³⁾

¹⁾ In Stichprobe festgestellte Korrektur.

²⁾ Die Summe entspricht der Differenz zwischen Rechnungssumme und Zahlung im ganzen Jahr mit Ausnahme der Merkmale „Genehmigung einholen“ und „Originalgenehmigung einholen“.

³⁾ Mittelwert der Rechnungskorrektur als Anteil der geprüften Krankheitskosten ohne Landkreis Gießen.

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 99: Rechnungskorrektur Krankheitsverwaltung im Jahr 2011

In den Landkreisen, die die Rechnungen prüften, konnte eine Rechnungskorrektur von durchschnittlich 4,8 Prozent erzielt werden. Zum Vergleich: Diese war höher als der Rückforderungsbetrag in Höhe von 1,75 Prozent, der vom Medizinischen Dienst der Krankenversicherungen erzielt worden wäre.¹⁷⁷ Wenn der Landkreis Gießen ebenfalls eine Rechnungskorrektur in Höhe von 4,8 Prozent erzielt hätte, ergäbe sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 22.000 Euro.

Der Main-Taunus-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis setzten einen externen Dienstleister für die Prüfung der ambulanten und der stationären Rechnungen ein. Der Werra-Meißner-Kreis nahm die Prüfung der Rechnungen für den stationären Bereich selbst vor und beauftragte für die Prüfung der Rechnungen für den ambulanten Bereich einen externen Dienstleister. Der Dienstleister prüfte die Leistungsberechtigung und die Korrektheit der Rechnungssummen. Hierfür wurde ein Betrag in Höhe von rund 2,5 Prozent der Rechnungssumme bezahlt. Dieser Wert war niedriger als die Verwaltungspauschale von 5,0 Prozent der Rechnungssumme, die als Höchstsatz für die Übernahme der Krankenbehandlung für Nicht-Versicherungspflichtige durch die gesetzlichen Krankenkassen festgelegt ist (§ 264 SGB V). Bei den Leistungsempfängern nach § 2 AsylbLG¹⁷⁸ (analoge Leistungen in besonderen Fällen) oder bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gibt es derartige Vereinbarungen mit dem Höchstsatz von 5,0 Prozent für die Verwaltungspauschale.¹⁷⁹ Der Vogelsbergkreis prüfte die Rechnungssumme mit eigenem Personal. Die Prüfung der Rechnungen durch die Landkreise, ob durch eigenes Personal oder durch einen externen Dienst-

177 Der Medizinische Dienst der Krankenversicherungen (MDK) prüft im Auftrag der Krankenversicherungen die ordnungsgemäße Abrechnung der Krankenhäuser. Im Jahr 2010 waren 45,6 Prozent der von den MDK geprüften Rechnungen im stationären Bereich fehlerhaft. Die Prüfung durch die MDK führte laut GKV-Spitzenverband zu einer Rechnungskorrektur in Höhe von durchschnittlich 1,75 Prozent der Erstrechnungssumme. Vergleiche: GKV-Spitzenverband, Argumentationspapier für eine symmetrische Aufwandspauschale, 16. August 2011. Siehe auch: Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse – 12. April 2011, Seite 25 ff.

178 § 2 Absatz 1 AsylbLG Leistungen in besonderen Fällen

Abweichend von den §§ 3 bis 7 ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.

179 vergleiche § 264 Absatz 7 SGB V – Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige gegen Kostenerstattung

Die Aufwendungen, die den Krankenkassen durch die Übernahme der Krankenbehandlung nach den Absätzen 2 bis 6 entstehen, werden ihnen von den für die Hilfe zuständigen Trägern der Sozialhilfe oder der öffentlichen Jugendhilfe vierteljährlich erstattet. Als angemessene Verwaltungskosten einschließlich Personalaufwand für den Personenkreis nach Absatz 2 werden bis zu 5 vom Hundert der abgerechneten Leistungsaufwendungen festgelegt. [...]

leister, ist günstiger als die Beauftragung der Krankenkassen mit der Rechnungsprüfung bei Verwaltungskosten von fünf Prozent (§ 264 Absatz 7 SGB V).

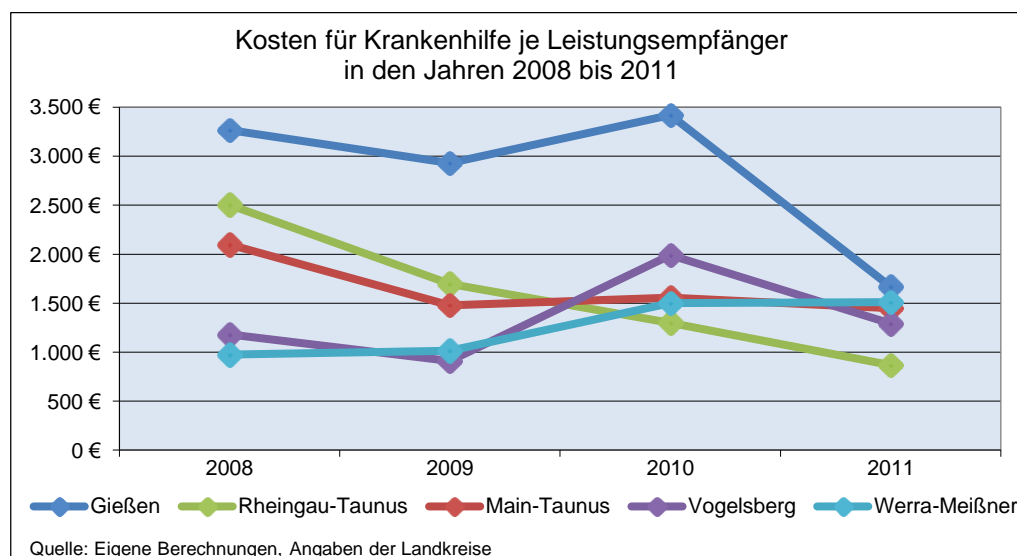
Ansicht 100 zeigt die Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger im Jahr 2011.

Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger im Jahr 2011					
	Leistungs-empfänger nach § 3 AsylbLG	Kosten für Krankenhilfe ¹⁾	Krankenhilfe je Leistungs-empfänger vor Kosten-erstattung ²⁾	Krankenhilfe je Leistungs-empfänger nach Kosten-erstattung ³⁾	Monatliche Krankenhilfe je Leistungs-empfänger nach Kosten-erstattung
Gießen	272	453.111 € [387.450 €]	1.666 €	1.424 €	119 €
Main-Taunus	250	362.318 € [300.949 €]	1.449 €	1.204 €	100 €
Rheingau-Taunus	294	255.377 € [141.120 €]	869 €	480 €	40 €
Vogelsberg	134	173.027 € [161.210 €]	1.291€	1.203 €	100 €
Werra-Meißner	118	178.235 € [178.235 €]	1.510 €	1.510 €	126 €
Summe (Mittelwert)	1.068	1.422.068 € [1.168.964 €]	(1.332 €)	(1.095 €)	(91 €)

¹⁾ Die []-Angaben stellen die Kosten für Krankenhilfe nach Kostenerstattung durch das Land Hessen dar.
²⁾ Alle Kosten für Krankenhilfe geteilt durch die Zahl der Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG
³⁾ Kosten für Krankenhilfe nach Kostenerstattung durch das Land Hessen geteilt durch die Zahl der Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG
 Quelle: Asylbewerberleistungsstatistik, eigene Erhebungen

Ansicht 100: Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger im Jahr 2011

Die jährlichen Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger lagen vor der Kostenerstattung durch das Land Hessen im Jahr 2011 zwischen 869 Euro (Rheingau-Taunus-Kreis) und 1.666 Euro (Landkreis Gießen) und nach der Kostenerstattung zwischen 480 Euro (Rheingau-Taunus-Kreis) und 1.510 Euro (Werra-Meißner-Kreis). Die durchschnittlichen Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger über die Landkreise hinweg beliefen sich im Jahr 2011 auf rund 1.300 Euro. Ansicht 101 zeigt die Entwicklung der Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger vor der Erstattung für die Jahre 2008 bis 2011.¹⁸⁰



Ansicht 101: Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger in den Jahren 2008 bis 2011

180 Vor der Kostenerstattung bei Überschreitung von 10.226 Euro je Person und Jahr durch das Land Hessen.

Die niedrigsten Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger hatte der Rheingau-Taunus-Kreis.

Die Landkreise haben die Möglichkeit, durch drei Maßnahmen die Kosten für Krankenhilfe zu steuern. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, diese wahrzunehmen:

- Steuerung der Krankenscheinausgabe (inklusive eindeutiger Kennzeichnung zur Identitätsprüfung) und der Arztwahl (Hausarztmodell),
- Prüfung der medizinischen Notwendigkeit der Behandlung,
- Prüfung der Rechnungen der Krankenhäuser und Ärzte.

6.12 Arbeit von Leistungsempfängern

Für Leistungsempfänger nach dem AsylbLG bestehen zwei Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme:

- Arbeiten bei kommunalen oder gemeinnützigen Trägern

Wenn Leistungsempfänger bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern arbeiten, bekommen sie hierfür eine Aufwandsentschädigung von 1,05 Euro je Stunde (§ 5 Absatz 1 und 2 AsylbLG). Von dieser Möglichkeit wurde im Jahr 2011 nur im Werra-Meißner-Kreis Gebrauch gemacht.

- Arbeitsaufnahme im freien Markt nach 12 Monaten Aufenthalt

Die Arbeitsaufnahme im freien Markt nach zwölf Monaten Aufenthalt setzt eine Aufenthaltsgestattung des Leistungsempfängers und eine Genehmigung der zuständigen Ausländerbehörde voraus. Eine Erlaubnis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird nur im Beteiligungsverfahren mit der Bundesagentur für Arbeit erteilt (§ 61 Asylverfahrensgesetz). Auch bei langjährig Geduldeten besteht die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme (§ 104a Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 4. Dezember 2009). In diesen Fällen entfällt das Beteiligungsverfahren der Bundesagentur.

Wenn ein Asylbewerber für die Arbeitsaufnahme nach 12 Monaten Aufenthalt einen Arbeitgeber gefunden hat, der ihn beschäftigen möchte, füllt der potenzielle Arbeitgeber eine Stellenbeschreibung aus und reicht sie bei der Ausländerbehörde ein. Die Behörde richtet dann eine Anfrage an die Bundesagentur für Arbeit. Die örtlich zuständige Arbeitsagentur nimmt eine Arbeitsmarktprüfung vor, bei der geprüft wird, ob die Bundesagentur bevorrechtigte Bewerber (so deutsche Staatsangehörige, EU-Staatsangehörige oder Ausländer aus Drittstaaten mit Aufenthaltsgenehmigung) auf die konkrete Stelle vermitteln kann. Die Bundesagentur für Arbeit gibt anschließend ihre Stellungnahme an die Ausländerbehörde mit der Entscheidung zurück, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Leistungsempfänger zur Arbeitsaufnahme berechtigt ist.

Allein der Werra-Meißner-Kreis dokumentierte die Zahl der Anträge auf Arbeitsaufnahme sowie die Zustimmungen oder Versagungen der Bundesagentur für Arbeit.¹⁸¹ Der Werra-Meißner-Kreis förderte zudem gemeinsam mit dem Landkreis Hersfeld-Rotenburg Sprachkurse zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt. Der Main-Taunus-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis informierten arbeitsberechtigte Leistungsempfänger bei den turnusmäßigen Gesprächen über die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme. Der Rheingau-Taunus-Kreis ließ sich zudem die Arbeitsplatzsuche von den durch die Leistungsempfänger angesprochenen potenziellen Arbeitgebern bescheinigen. Diese Bescheinigung hatte der Leistungsempfänger dem Ordnungsamt beim nächsten Termin vorzulegen.

Die Arbeitsaufnahme eines Asylbewerbers führt zu einer gesetzlichen Krankenversicherung auch seiner Familienangehörigen.¹⁸² Damit entfallen die Kosten für Kranken-

181 Bundesweit liegen hierfür keine Zahlen vor. Vergleiche hierzu Deutscher Bundestag, Drucksache 17/1003 (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema „Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete“), Seite 6.

182 Das gilt nicht für Minijobs, sondern nur für Einkommen über 400 Euro monatlich.

hilfe. Darüber hinaus werden Einkommen aus Erwerbstätigkeit bei der Berechnung von Transferleistungen berücksichtigt, was ebenfalls die Kosten bei dem Landkreis reduziert (§ 7 AsylbLG). Diese potenzielle Reduzierung wird bei der Modellrechnung für die Ergebnisverbesserungspotenziale nicht berücksichtigt, da die Höhe der potenziellen Einkommen als entscheidende Grundlage für die Berechnung nicht bekannt ist.

Ansicht 102 zeigt eine Modellrechnung für die Berechnung der Potenziale für Ergebnisverbesserungen, wenn 20 % der berechtigten Haushalte Arbeit aufnehmen.

Leistungsempfänger mit Erwerbseinkommen im Jahr 2011					
	Haushalte mit einer Aufenthaltsdauer über 12 Monate	Haushalte ¹⁾ mit Erwerbseinkommen [Anteil mit Erwerbseinkommen]	Zahl der Haushalte, wenn 20 % Erwerbseinkommen erzielen	Zusätzlich notwendige Haushalte, um 20 % zu erreichen	Ergebnisverbesserungspotenzial ³⁾
Gießen	102	7 [7 %]	20	13	28 T€
Main-Taunus	114	33 [29 %]	entfällt ²⁾	entfällt	entfällt
Rheingau-Taunus	129	17 [13 %]	26	9	19 T€
Vogelsberg	44	9 [20 %]	entfällt ²⁾	entfällt	entfällt
Werra-Meißner	56	8 [14 %]	11	3	6 T€
Summe					53 T€

¹⁾ Bei der Berechnung der Haushaltsgröße setzten wir einen Wert von 1,65 an. Dies entspricht der durchschnittlichen Haushaltsgröße der in die Prüfung einbezogenen Landkreise.

²⁾ Referenzwert von 20 Prozent ist bereits erreicht.

³⁾ Auf 1.000 gerundet. Die durchschnittliche Haushaltsgröße von 1,65 wird mit der Zahl der zusätzlichen Haushalte multipliziert. Dieser Wert wird mit den gerundeten durchschnittlichen Kosten für Krankenhilfe (1.300 Euro vergleiche Ansicht 100) je Leistungsempfänger über die Landkreise hinweg multipliziert. Schwere Erkrankungen mit Kosten für die Krankenhilfe über 10.226 Euro sind für die Landkreise nicht kalkulierbar. Deshalb wurden die durchschnittlichen Kosten für Krankenhilfe je Leistungsempfänger vor der Erstattung durch das Land als Multiplikator verwendet. .

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage gemeldeter Daten der Landkreise für die Asylbewerberleistungsstatistik

Ansicht 102: Leistungsempfänger mit Erwerbseinkommen im Jahr 2011

Ansicht 102 zeigt, dass bei dem Main-Taunus-Kreis und dem Vogelsbergkreis bereits 20 Prozent und mehr der Haushalte ein eigenes Erwerbseinkommen erzielten. Bei den anderen Landkreisen ergibt sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 53.000 Euro.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen:

- Leistungsempfänger nach zwölf Monaten auf die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme anzusprechen,
- Leistungsempfänger bei der Suche eines Arbeitsplatzes aktiv zu unterstützen, so durch Teilnahme des Landkreises an bestehenden Förderprogrammen. Das Netzwerk "BLEIB in Hessen", das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert wird, bietet hierfür Förderungsmöglichkeiten an, die sich an Flüchtlinge aus teilnehmenden Landkreisen und Städten sowie Flüchtlinge aus angrenzenden Regionen richten. Ziel des Netzwerks ist die arbeitsmarktpolitische und soziale Integration von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen mit zumindest nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt in Hessen.¹⁸³

¹⁸³ vergleiche hierzu auch das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlischen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt.

6.13 Erstattung der Kosten für die Aufnahme und Unterbringung durch das Land Hessen

Die den Landkreisen entstehenden Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern werden in Form von festen Beträgen abgegolten. Die Erstattung je Leistungsempfänger ist längstens auf zwei Jahre begrenzt.¹⁸⁴ Die Kosten für die gesundheitliche Versorgung werden vom Land Hessen erstattet soweit sie den Betrag von 10.226 Euro je Person und Kalenderjahr übersteigen.¹⁸⁵

Das Land Hessen erstattet dem Main-Taunus-Kreis und dem Rheingau-Taunus-Kreis für die Aufnahme und Unterbringung monatlich 448 Euro je Leistungsempfänger (AsylbLGDV HE).¹⁸⁶ Die Landkreise Gießen, Vogelsberg und Werra-Meißner erhalten Erstattung je Leistungsempfänger von monatlich 407 Euro. Diese Sätze des Landes gelten unverändert seit dem Jahr 2007.

In einer Modellrechnung stellt die Überörtliche Prüfung dar, ob die Erstattungen des Landes Hessen für die Aufnahme und Unterbringung der Personen für den Landkreis auskömmlich waren. Die Überörtliche Prüfung legt die im Folgenden beschriebenen Annahmen für die Berechnung fest.

Im Jahr 2011 hatten mehr als 60 Prozent der Leistungsempfänger den Status eines Haushaltsvorstands.¹⁸⁷ Ausgangspunkt ist daher ein volljähriger Leistungsempfänger, der als Haushaltsvorstand geführt wird.

Der Landkreis hat Leistungen für Leben, Wohnen und Gesundheit zu erbringen. Diese drei Leistungsblöcke werden wie folgt bei der Modellberechnung berücksichtigt.

- Leistungen für Leben: Der Leistungsempfänger hat Anspruch auf Leistungen für Leben in Höhe von 225 Euro (§ 3 AsylbLG).
- Leistungen für Wohnen: Alleinstehende Leistungsempfänger werden in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.¹⁸⁸ In der Modellrechnung verwendet die Überörtliche Prüfung die mittleren Kosten für die monatliche Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft (vergleiche Ansicht 95).
- Leistungen bei Krankheit: Ein Landkreis trägt die Kosten der Krankenhilfe bis 10.226 Euro je Person und Jahr. Darüber hinausgehende Kosten werden vom Land erstattet. Berücksichtigt wurden die Kosten für Krankenhilfe, bereinigt um die Erstattungen des Landes Hessen (vergleiche Ansicht 100).

Zusätzlich können sonstige Leistungen anfallen, die im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich sind.¹⁸⁹ Diese sonstigen Leistungen¹⁹⁰ wurden, da sie einzelfallbezogen sind, nicht berücksichtigt. Die Verwaltungskosten der Landkreise werden nicht erstattet und deshalb in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt (§ 3 AsylbLGDV HE).

Ansicht 103 zeigt die Leistungen für Leben, Wohnen und Krankheit im Vergleich und stellt diese den Erstattungen des Landes gegenüber.¹⁹¹

184 § 7 Absatz 3 Landesaufnahmegesetz

185 § 7 Absatz 2 Satz 2 Landesaufnahmegesetz

186 Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 16. November 1993, GVBl. I, Seite 515. Betrag auf volle Euro gerundet.

187 Im Jahr 2011 gab es 6.653 Empfänger von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG im Land Hessen. Davon wurden 4.185 als Haushaltsvorstand geführt (Quelle: Asylbewerberleistungsstatistik).

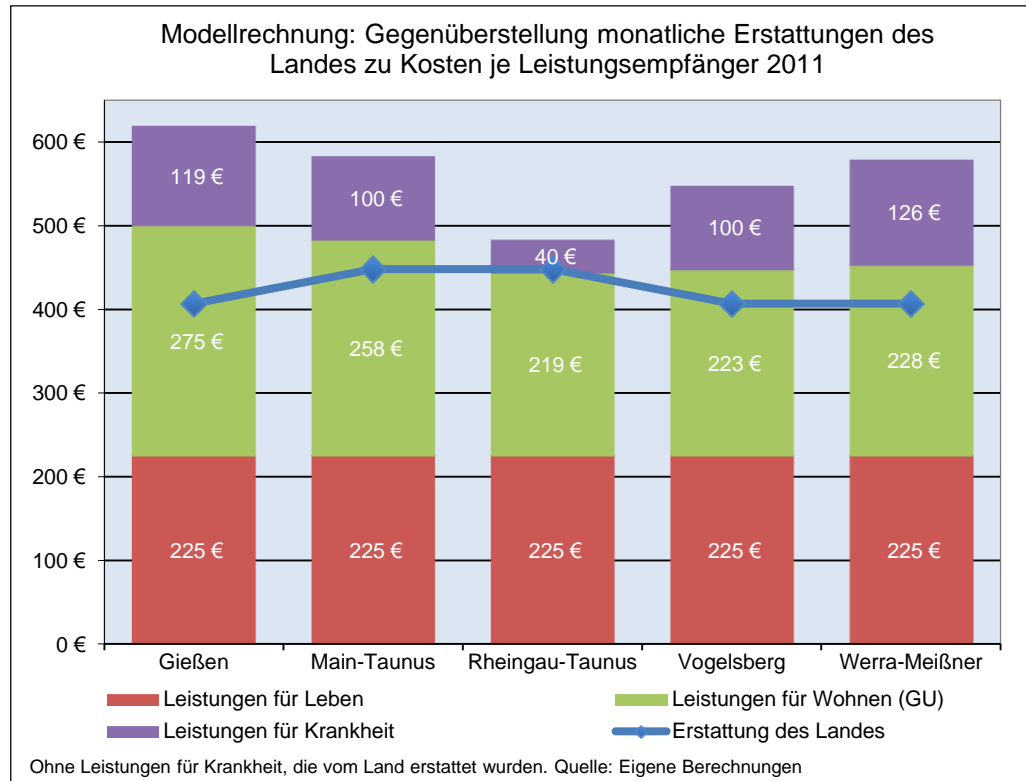
188 vergleiche BT-Drucks. 16/9018, Seite 9., hier Ausführungen zur Unterbringung im Land Hessen.

189 § 6 Absatz 1 Satz 1 AsylbLG – Sonstige Leistungen

Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind.

190 Dazu gehören etwa zusätzliche Leistungen für Kleidung in besonderen Bedarfssituationen oder Schulbedarf für Kinder.

191 Leistungen für Leben sind die Leistungen, die ein Haushaltsvorstand erhält. Bei den Leistungen für Krankheit sind bereits die Erstattungen des Landes bei Überschreiten des Wertes von 10.226 Euro je Person und Jahr herausgerechnet.



Ansicht 103: Modellrechnung: Gegenüberstellung monatliche Erstattungen des Landes zu Kosten je Leistungsempfänger im Jahr 2011

Ausgaben überstiegen stets die Erstattungsbeträge des Landes

Die Kosten für Leben, Wohnen und Krankheit der Leistungsempfänger im Bereich Asyl überstiegen in allen Landkreisen die jeweils vom Land geleisteten Erstattungsbeträge. Die Erstattungen des Landes deckten im Jahr 2011 bis auf 36 Euro je Leistungsempfänger monatlich die Kosten des Rheingau-Taunus-Kreises, der damit den geringsten Differenzbetrag hatte. Dies lag daran, dass die Kosten für Krankenhilfe im Jahr 2011 im Rheingau-Taunus-Kreis gering waren (vergleiche Ansicht 100) und der Rheingau-Taunus-Kreis die niedrigsten Kosten je Unterkunftplatz in Gemeinschaftsunterkünften hatte (vergleiche Ansicht 96).

Für die Landkreise ergeben sich Potenziale wirtschaftlicher zu arbeiten bei den Leistungen für Unterkunft (Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Werra-Meißner-Kreis), bei der Prüfung von Rechnungen bei der Krankenhilfe (Landkreis Gießen) und bei der Arbeitsaufnahme von Leistungsempfängern (Landkreis Gießen, Rheingau-Taunus-Kreis, Werra-Meißner-Kreis). Die Kosten für die Krankenhilfe werden als Risiko vom Landkreis getragen, soweit sie den Betrag von 10.226 Euro nicht übersteigen.¹⁹²

6.14 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind Ausländer unter 18 Jahren, die ohne ihre Eltern oder Personensorgeberechtigten außerhalb ihres Herkunftslandes Schutz vor Verfolgung suchen. 16- bis 18-jährige Minderjährige haben eine eigene ausländerrechtliche Handlungsfähigkeit (§ 12 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz). Sie werden in Obhut genommen, müssen jedoch ihre Anträge selbst stellen.

Eine gesetzliche Pflicht zur Inobhutnahme ergibt sich aus dem SGB VIII. Das Jugendamt ist zur Inobhutnahme eines unbegleiteten Kindes oder eines Jugendlichen und zur unverzüglichen Bestellung eines Vormundes oder Pflegers berechtigt und verpflichtet (§ 42 SGB VIII).¹⁹³ Mit der Pflicht zur Bestellung eines Vormunds ist das Ju-

¹⁹² vergleiche Fußnote 185

¹⁹³ § 42 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII – Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn [...] ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten.

§ 42 Absatz 3 Satz 4 SGB VIII

Im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 ist unverzüglich die Bestellung eines Vormunds oder Pflegers zu veranlassen.

gendamt verpflichtet, bei 16- bis 18-Jährigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Nach Erreichen des 18. Lebensjahrs können die Jugendämter die Hilfen, „wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist“, bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs verlängern (§ 41 SGB VIII).¹⁹⁴ Den Landkreisen werden in diesen Fällen die entstandenen Kosten erstattet.

Die Landkreise brachten die Jugendlichen in der Regel in Jugendhilfeeinrichtungen unter (Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII). Daneben wurden auch die Möglichkeiten des betreuten Wohnens genutzt. Der Main-Taunus-Kreis und der Werra-Meißner-Kreis konnten erst während des Prüfungszeitraums die ihnen zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge im eigenen Kreisgebiet unterbringen und hatten dafür Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen. Zuvor wurden sie in anderen Kommunen untergebracht; so waren etwa die später im Main-Taunus-Kreis aufgenommenen Flüchtlinge erst im Rheingau-Taunus-Kreis. Die dem Landkreis Gießen zugewiesenen Jugendlichen verblieben aufgrund einer Vereinbarung bei der Stadt Gießen.¹⁹⁵

Die Kosten der Unterbringung werden von den überörtlichen Trägern der Jugendhilfe nach Einzelnachweis erstattet. Der Kostenträger je unbegleitetem minderjährigem Flüchtling wird auf Antrag des Landkreises vom Bundesverwaltungsamt festgelegt (Belastungsvergleich nach § 89d SGB VIII). Aus diesem Grund rechnete jeder Landkreis mit mehreren überörtlichen Trägern ab. Der Sitz der überörtlichen Träger kann auch in einem anderen Bundesland sein. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung wäre es sachgerecht, wenn Kostenträger und Leistungsträger im gleichen Bundesland wären. Dadurch könnte der Verwaltungsaufwand für die Körperschaften verringert werden, weil die Abrechnung aller Fälle über den gleichen Träger möglich wäre.

Für die Betreuung dieses Personenkreises erstattet das Land Hessen den Landkreisen Stellenanteile je nach Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge¹⁹⁶: Für 10 bis 25 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge wurden 0,25 Vollzeitäquivalente erstattet, für 26 bis 50 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren es 0,5 Vollzeitäquivalente.

Ansicht 104 zeigt die Höhe der Kosten je unbegleiteten minderjährigen Flüchtling und den Anteil der jungen Volljährigen an den Hilfeempfängern im Jahr 2011.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2011				
	Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge [davon über 18 Jahre] ¹⁾		Kosten (Transferkosten und Personalkosten)	Fallkosten
Gießen	14	[6]	418 T€	29,9 T€
Main-Taunus	35	[14]	1.175 T€	33,6 T€
Rheingau-Taunus	28	[15]	1.459 T€	52,1 T€
Vogelsberg	8	[4]	194 T€	24,3 T€
Werra-Meißner	11	[3]	318 T€	28,9 T€

¹⁾ []-Angaben stehen für Personen zwischen 18 und 21 Jahren, die entsprechende Leistungen erhielten. Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 104: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2011

194 § 41 Absatz 1 SGB VIII – Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung

Einem jungen Volljährigen soll Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.

195 Verwaltungsvereinbarung bezüglich künftiger Zuweisungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen aus dem Jahr 1998. Der Hintergrund ist der folgende Sachverhalt: Die Stadt Gießen hat als Sonderstatusstadt ein eigenes Jugendamt. Zudem ist die Stadt Gießen neben der Stadt Frankfurt am Main für das sogenannte Clearing-Verfahren, die Inobhutnahme und die Altersfeststellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zuständig.

196 Erlass zur Durchführung des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz) vom 5. Juli 2007, GVBl. I, Seite 399, vom 20. Juni 2008, StAnz. 2008, 2066.

Die Höhe der Ausgaben für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wird durch die Art der Unterbringung sowie die Steuerung der Fälle beeinflusst. Die hohen Fallkosten im Rheingau-Taunus-Kreis sind darauf zurückzuführen, dass der Rheingau-Taunus-Kreis die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in einer auf diese Personengruppe spezialisierten Einrichtung unterbrachte, die ein Freier Träger im Rheingau-Taunus-Kreis betrieb. Einrichtungen, die auf bestimmte Personengruppen spezialisiert sind, sind mit höheren Kosten verbunden.

Es obliegt den Landkreisen, im Interesse der jungen Menschen, Entscheidungen über die Dauer der Hilfe zu treffen. Daher kam es vor, dass Hilfen bis zum 21. Lebensjahr gewährt wurden, auch wenn die Zuweisung an das örtliche Jugendamt nach dem Alter von 18 Jahren nicht mehr möglich ist. Die Steuerung der Fälle über eine individuelle Hilfeplanung ermöglicht eine Evaluierung des Verselbständigungsgrads der Jugendlichen und eine rechtzeitige Anpassung der Unterbringungsform.¹⁹⁷

Verwaltungs-
pauschale der
gesetzlichen
Krankenkassen

Die Kosten für Krankenhilfe wurden über die Gesetzlichen Krankenkassen abgewickelt (§ 264 SGB V). Die Vereinbarung zur Umsetzung der Leistungserbringung und Abrechnung nach § 264 SGB V zwischen den Krankenkassen und den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem Landeswohlfahrtsverband Hessen ermöglichte, dass Leistungsberechtigte eine Versichertenkarte erhalten. Die Leistungserbringer rechneten mit den Krankenkassen ab, die auf den Medizinischen Dienst zurückgreifen können. Die entstandenen Kosten wurden dem Landkreis vierteljährlich zuzüglich einer Verwaltungspauschale in Höhe von 5,0 Prozent in Rechnung gestellt. Das Gesetz deckelt die Verwaltungspauschale bei 5,0 Prozent (§ 264 Absatz 7 SGB V). Im Vergleich hierzu zahlten die Landkreise, die externe Dienstleister mit der vergleichbaren Aufgabe der Rechnungsprüfung für die Krankenhilfe bei Grundleistungsempfängern beauftragten, rund die Hälfte der Verwaltungspauschale (2,5 Prozent). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, auf eine Senkung der Verwaltungspauschale hinzuwirken.

6.15 Vermeidung von dolosen Handlungen

Zugriffschutz
verbesserungs-
bedürftig

Bei allen geprüften Landkreisen lag eine feste Zuweisung zwischen Bearbeiter und Leistungsempfänger vor. Die Sachbearbeiter waren befugt, wesentliche Stammdaten der Leistungsempfänger zu verändern. Stammdaten umfassen die zahlungsrelevanten Daten (etwa Bestimmungsgrößen für gesetzliche oder vertragliche Leistungen, Name des Zahlungsempfängers, Betrag, Kontonummer und Bankleitzahl).¹⁹⁸

Allein im Werra-Meißner-Kreis fand im Bereich Asyl eine Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt statt. Prüfgegenstand war die Krankenhilfe. Zudem prüfte das Rechnungsprüfungsamt regelmäßig Fallakten im Asylbereich mit Hilfe einer nach relevanten Prüfformen standardisierten Checkliste. Dies war zielführend.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, für die Veränderung von sensiblen Daten wie etwa der Kontonummer ein Vieraugenprinzip einzuführen und alle Veränderungen in einem nicht veränderbaren automatischen Protokoll zu dokumentieren. Das Protokoll der Änderung der Stammdaten sollte regelmäßig sowohl von der Teamleitung als auch vom Rechnungsprüfungsamt geprüft werden. Als Orientierung können die Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes¹⁹⁹ herangezogen werden, die auch für den Verfahrensablauf etwa in Fachanwendungen übertragen werden können. So sind die erfassten Daten, insbesondere die zahlungsrelevanten Daten (so Bestimmungsgrößen für gesetzliche oder vertragliche Leistungen, Name des Zahlungsempfängers, Betrag, Kontonummer und Bankleitzahl), anhand der begründenden Unterlagen oder der sonstigen Datenerfassungsbelege von einer zweiten

197 vergleiche 148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“, Quelle: Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 18. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 203

198 vergleiche die Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB – HKR) des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. Dezember 2006

199 BEStMAVB – HKR, insbesondere Punkt 6.2 Gewährleistung der Richtigkeit und Vollständigkeit der erfassten bzw. verarbeiteten Daten

Beim Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen des Bundes ist sicherzustellen, dass die Richtigkeit und Vollständigkeit der Datenerfassung und der Datenverarbeitung durch organisatorische und programmierte Kontrollen z.B. durch Prüferfassung, Kontrollsummen, Plausibilitätskontrollen, Prüfwerten, gewährleistet sind.

Person zu prüfen, die weder an der Ermittlung noch an der Erfassung der Daten beteiligt war.²⁰⁰ Des Weiteren empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Landkreisen als Sicherungsmaßnahme gegen dolose Handlungen, die Einführung eines Rotationsprinzips hinsichtlich der Zuweisung zwischen Berater und Leistungsempfänger in Betracht zu ziehen. Sie empfiehlt außerdem die Einbeziehung des Asylbereichs in die regelmäßigen Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts.

6.16 Ausblick

Am 18. Juli 2012 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG verfassungswidrig sind. In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das im Jahr 2010 in Bezug auf das Arbeitslosengeld II festgestellte Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum und der Auftrag an den Gesetzgeber, das Existenzminimum „realitätsgerecht und nachvollziehbar zu bemessen, zu aktualisieren, zu gewährleisten und einzulösen“ (BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010) auch für Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gelte. Somit sei der Betrag für den Haushaltsvorstand von monatlich 225 Euro auf 354 Euro anzuheben (entspricht den Werten im SGB II und SGB XII).

Der Landeserstattungsbeitrag an die Körperschaften war bereits vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht auskömmlich. Die Erhöhung der Leistungen für Leben wird – ohne eine gleichzeitige Erhöhung des Erstattungsbeitrags – die Haushalte der Landkreise zusätzlich belasten.

Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, ihre Kapazitäten für die Betreuung von Asylbewerbern auf die unterschiedlich hohe Zahl an Zuweisungen anzupassen. Infolge der sinkenden Zuweisungszahlen der Jahre 1997 bis 2008 wurde ein Abbau von Kapazitäten (etwa Personal oder vorgehaltene Unterkunftsplätze) vorgenommen. Demgegenüber stieg seitdem die Zahl an Asylbewerbern, so dass ein erneuter Aufbau von Kapazitäten erforderlich werden könnte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, ihre Fixkosten zu überwachen und nach Möglichkeit zu reduzieren, damit die Strukturen im Asylbereich flexibler gestaltet werden.

200 vergleiche BEstMAVB – HKR 6.2.4.1.1 Übernahme von Daten in das automatisierte Verfahren
[...] Es dürfen nur solche Daten erfasst werden, deren sachliche und ggf. auch rechnerische Richtigkeit zuvor festgestellt wurde. Es muss sichergestellt sein, dass die Rechnungsprüfung den Zusammenhang zwischen den ermittelten und den erfassten Daten erkennen kann.

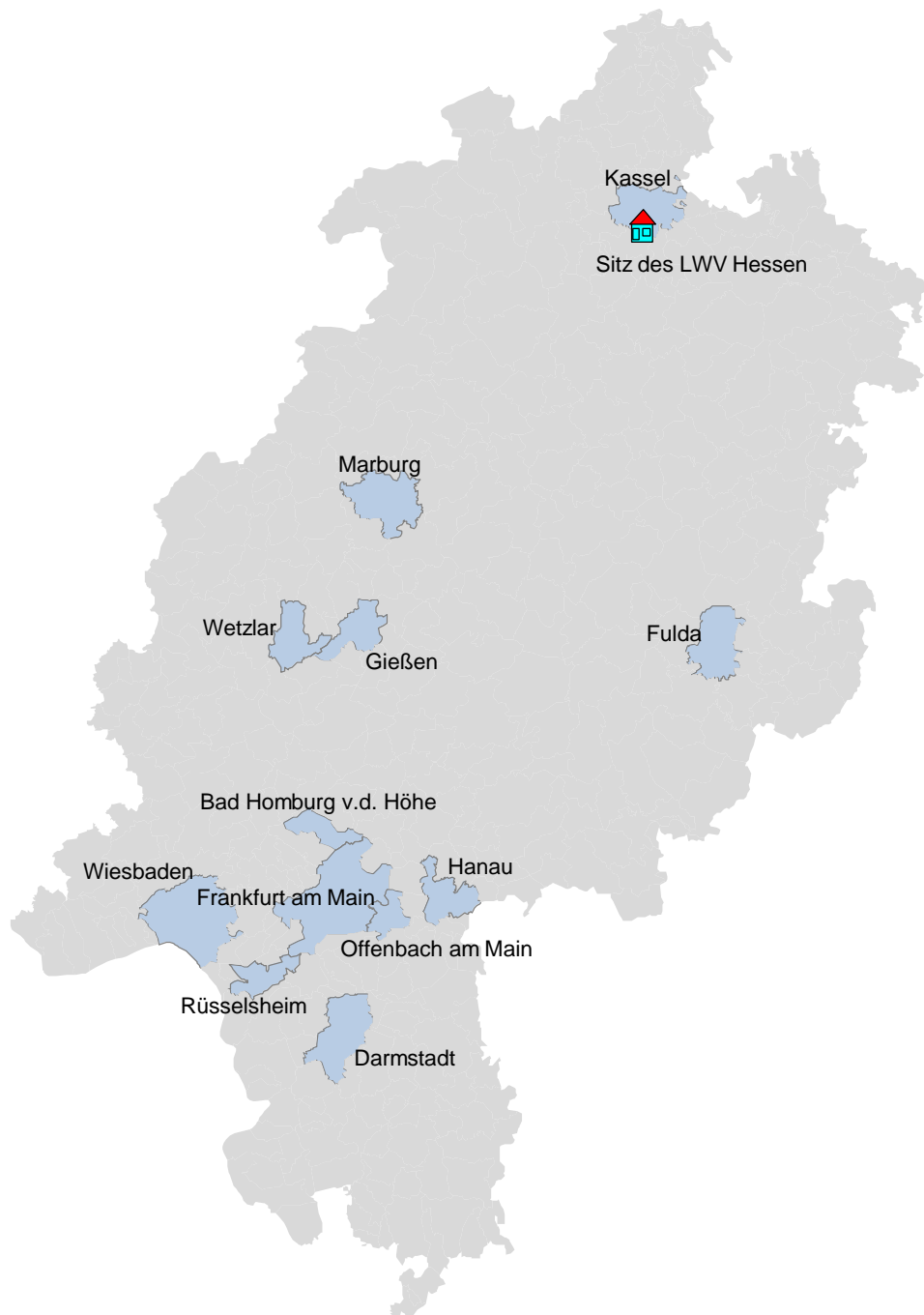
7. „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ – 163. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

In der 163. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ wurde die Aufgabenwahrnehmung der Rechnungsprüfungsämter von Januar 2010 bis März 2012 untersucht. Gegenstand der Prüfung waren die Aufbau- und Ablauforganisation der Rechnungsprüfungsämter und ihre Aufgabenerfüllung nach §§ 128 ff. HGO. Dabei wurden insbesondere auch ihre Aufgaben bei der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf die Doppik beleuchtet.

Geprüfte
Körperschaften

Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden, Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV)



Ansicht 105: „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug in der 163. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ insgesamt 30 Millionen Euro und umfasste die ordentlichen Aufwendungen für den Zeitraum 2010 bis 2011, die in den Ergebnisrechnungen beziehungsweise in den Haushaltsplänen für die Rechnungsprüfungsämter²⁰¹ ausgewiesen waren.

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Mai 2012 bis Mai 2013
Prüfungszeitraum:	2010 bis März 2012
Zuleitung der Schlussberichte:	5. Juni 2013
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main und Saarbrücken (vergleiche Seite 273)

Informationsstand
und Prüfungs-
beauftragter

Ansicht 106: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

7.2	Leitsätze	144	Gliederung
7.3	Organisationsstruktur der Rechnungsprüfungsämter	145	
7.4	Wahrgenommene Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter	148	
7.5	Ablauforganisation bei den Jahresabschlussprüfungen	161	
7.6	Dolose Handlungen.....	168	
7.7	Umgang der Körperschaften mit Feststellungen.....	169	
7.8	Ausblick	170	

201 Die im Vergleichsring beteiligten Rechnungsprüfungsämter verwendeten unterschiedliche Bezeichnungen für ihre Rechnungsprüfungsämter, etwa auch Revisionsamt. Im Folgenden wird die örtliche Rechnungsprüfung unter dem Oberbegriff „Rechnungsprüfungsamt“ zusammengefasst.

7.2 Leitsätze

- Seite 152 Die Rechnungsprüfungsämter konnten bis auf zwei Ausnahmen Erfahrungen bei der Prüfung von Eröffnungsbilanzen nachweisen. Jahresabschlüsse waren bei vier, Gesamtabchlüsse nur bei einer Körperschaft bislang geprüft.
- Seite 164 Zehn Rechnungsprüfungsämter verfolgten im Rahmen ihrer Abschlussprüfungen einen risikoorientierten Prüfungsansatz. Defizite bestanden in der Festlegung einer Prüfungsstrategie und der Dokumentation der Prüfungsdurchführung. Es zeigte sich, dass in der Tendenz diejenigen Rechnungsprüfungsämter, die einen risikoorientierten Prüfungsansatz konsequent verfolgten, geringere Prüfungsrückstände aufwiesen und ihre Jahresabschlussprüfungen zeitnäher durchführten.
- Seite 154 Die laufenden Prüfungen der Kassenvorgänge und Belege sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung als vorgezogener Bestandteil der Jahresabschlussprüfung fest in der Aufgabenwahrnehmung der Rechnungsprüfungsämter integriert werden. Dies bedingt eine durchgängige Dokumentation - „Roter Faden“ des Prüfungsvorgehens. Diese Verzahnung der unterjährigen Prüfungsfeststellungen mit den Prüfungshandlungen im Rahmen der Abschlussprüfung sollte durch geeignete Dokumentationsregelungen bestimmt werden. Danach sollte ein einheitliches und systematisiertes Vorgehen sicherstellen, dass abschlussrelevante Prüfungsergebnisse vollständig erfasst werden. Basierend auf den Ergebnissen der laufenden Prüfungen – vervollständigt durch die unterjährig gewonnenen Erkenntnisse aus anderen/ eigenständigen Prüfungen – könnten bestimmte Prüfungen des Jahresabschlusses auf eine Stichtagsbetrachtung im Sinne einer ordnungsgemäßen Ableitung aus den Büchern (Vollständigkeit, Richtigkeit) reduziert, Prüfungsaussagen sicherer getroffen und Prüfungszeiten verkürzt werden.
- Seite 156 Die Aufgabenwahrnehmung der Pflichtaufgaben war heterogen. Während die Stadt Frankfurt am Main und der LWV ihren Pflichtaufgaben vollumfänglich nachkamen, wurden in Offenbach am Main, Rüsselsheim und Wetzlar die in der Zuständigkeitsbeschreibung zugewiesenen Aufgaben (gesetzliche und übertragene Aufgaben) nicht vollständig wahrgenommen.
- Seite 166 Die Qualitätssicherungsmaßnahmen waren in den Rechnungsprüfungsämtern unterschiedlich ausgeprägt. Lediglich in Frankfurt am Main waren hinreichende Vorgaben zur Qualitätssicherung vorhanden und alle Anforderungen erfüllt. Demgegenüber fehlten in Wetzlar Vorgaben zu fast allen Qualitätssicherungsmaßnahmen.
- Seite 167 Die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen enthielten neben den Prüfungsergebnissen auch umfassende Ausführungen zum Prüfungsvorgehen. Infolge des Umfangs der Berichte geriet der eigentliche Zweck der Berichterstattung, nämlich Darstellungen wesentlicher und für die Überwachung bedeutsamer Prüfungsfeststellungen zu vermitteln, eher in den Hintergrund. Die Überörtliche Prüfung regt an, detailliertere Ausführungen zu Prüfungen und Ergebnissen in Anlagen zu den Schlussberichten aufzunehmen, um sich im Hauptteil der Berichte auf die wesentlichen Feststellungen zu beschränken.
- Seite 156 Zehn Rechnungsprüfungsämter hatten die gesetzlichen Anforderungen des § 131 Absatz 1 Nr. 4 HGO zur Prüfung der automatisierten Verfahren im Finanzwesen nicht vollumfänglich erfüllt. In der Praxis kann eine stärkere Zusammenarbeit der Körperschaften mit den Rechnungsprüfungsämtern hinsichtlich der Auswahl und Anwendung von finanzrelevanten Verfahren bereits im Vorfeld der Einführung von IT-Verfahren sinnvoll sein. Weiterhin könnte es zielführend sein, die IT-Kompetenz zu bündeln und mittels Interkommunaler Zusammenarbeit allen Kommunen zunutze zu machen.
- Seite 148 Der festgestellte Umfang an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wurde seitens der Überörtlichen Prüfung als zu gering beurteilt. In mehreren Fällen fanden Schulungen erst deutlich nach Erkennen des jeweiligen Bedarfs statt.

Die Mehrzahl der Rechnungsprüfungsämter (elf) war organisatorisch Teilbereich eines Dezernats. Zwei Rechnungsprüfungsämter wurden als organisatorisch eigenständige Bereiche geführt. Zur Darstellung und der Hervorhebung der gesetzlich normierten Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter sollten diese als visuell unabhängige Organisationseinheiten – beispielsweise als Stabsstellen – etabliert werden. Über die gesetzlichen Anforderungen hinaus erachtet es die Überörtliche Prüfung als sachgerecht, zur Stärkung der Unabhängigkeit eine Verbeamtung der Leiter der Rechnungsprüfungsämter anzustreben.

Seite 145

Angesichts nicht konkret vorhandener gesetzlicher Regelungen zur Stärkung der Stellung der Rechnungsprüfungsämter ist in Anlehnung an § 130 Absatz 2 HGO die Gewährleistung einer direkten Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und Finanzausschuss – beispielsweise durch ein geregeltes Rede-recht des Leiters des Rechnungsprüfungsamts – zielführend und sachgerecht.

Seite 170

7.3 Organisationsstruktur der Rechnungsprüfungsämter

Die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamts ergibt sich aus § 130 HGO. Danach ist es bei der Durchführung von Prüfungen unabhängig und nicht an Weisungen gebunden, die den Umfang, Art und Weise oder das Ergebnis der Prüfung betreffen. Prüfaufträge können durch die Gemeindevertretung erteilt werden.

Organisatorische
Eingliederung

In der Mehrzahl der Körperschaften waren die Rechnungsprüfungsämter direkt dem Dezernat des Oberbürgermeisters als gesondertes Amt zugeordnet. Sie waren nicht an Weisungen im Hinblick auf Art, Umfang und Ergebnis der Prüfung gebunden. Zwei Körperschaften (LWV, Marburg) hatten das Rechnungsprüfungsamt organisatorisch als eigenständige Stabsstelle bei der Leitung eingerichtet. In acht Körperschaften war das Rechnungsprüfungsamt dem für die Finanzen zuständigen Dezernenten zugeordnet.

Die Überörtliche Prüfung erachtet es als notwendig, dass eine hinreichende organisatorische Trennung von der Kämmererei vollzogen ist, um Interessenskollisionen vorzubeugen. Die Unabhängigkeit könnte durch ein Weisungsrecht des Kämmers beeinträchtigt sein. Entsprechend der gesetzlich normierten Unabhängigkeit eines Rechnungsprüfungsamts sollte es als eine unabhängige Organisationseinheit – beispielsweise als Stabsstelle – etabliert werden. Hierdurch kann die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter in der Innen- und Außenwirkung stärker hervorgehoben werden.

Die Besetzung der Stelle der Leiter der Rechnungsprüfungsämter ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (Ansicht 107).

Leitung des Rechnungsprüfungsamts

Voraussetzung zur Bestellung der Leiter der Rechnungsprüfungsämter		
Voraussetzungen	Rechtsgrundlage	Zahl
Zustimmung der Gemeindevertretung zur Besetzung der Stelle des Leiters im Rechnungsprüfungsamt	§ 130 Absatz 3 Satz 1 HGO	13
Leiter des Rechnungsprüfungsamts dürfen keine andere Stelle innehaben, wenn diese mit ihrer Prüfungsaufgabe nicht vereinbar ist.	§ 130 Absatz 3 Satz 3 HGO	12
Leiter des Rechnungsprüfungsamts sollen gründliche Erfahrungen im Kommunalwesen, insbesondere auf dem Gebiet des gemeindlichen Haushalts-, Kassen und Rechnungswesens haben.	§ 130 Absatz 4 Satz 1 HGO	13
Leiter des Rechnungsprüfungsamts dürfen keinen Verwandtschaftsgrad zum Vorsitzenden der Gemeindevertretung, dem Bürgermeister und den Beigeordneten bis zum dritten Grad, noch bis zum zweiten Grad verschwägert oder durch Ehe oder eingetragene Lebenspartnerschaft verbunden sein.	§ 130 Absatz 4 Satz 2 HGO	13
Leiter dürfen keine Zahlungen anordnen oder ausführen.	§ 130 Absatz 5 HGO	13

Quelle: Angabe der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 107: Voraussetzung zur Bestellung der Leiter der Rechnungsprüfungsämter

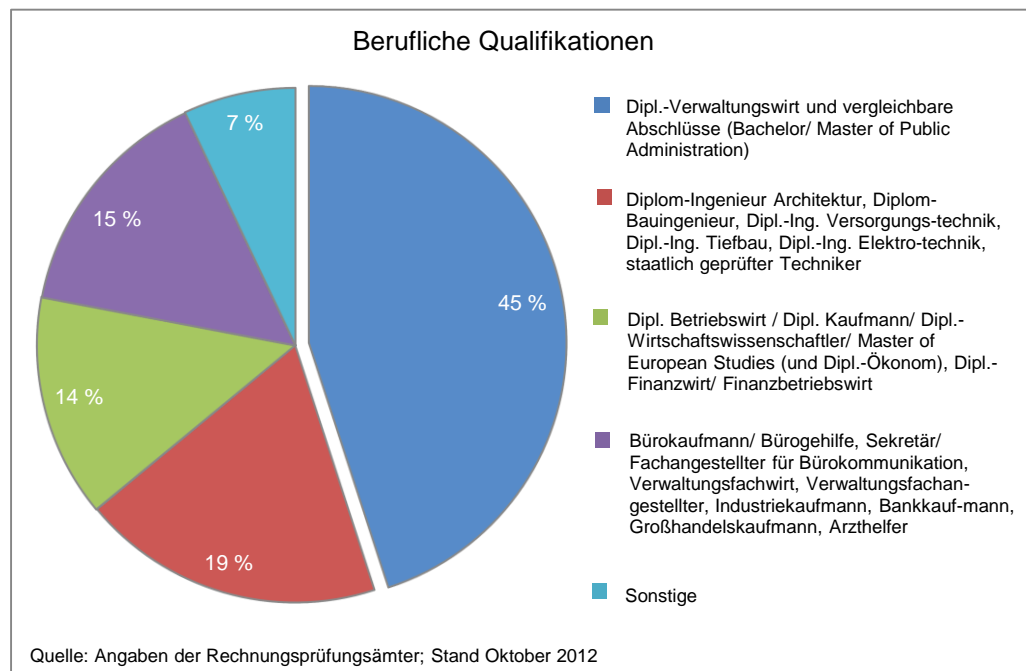
Die Voraussetzungen zur Bestellung der Leiter eines Rechnungsprüfungsamts wurden nahezu durch alle Körperschaften erfüllt. Lediglich in einem Fall (Rechnungsprüfungsamt Wetzlar) war ein Leiter befristet bis 30. Juni 2013 mit einer Geschäftsführeraufgabe betraut.

Ferner war festzustellen, dass in drei Rechnungsprüfungsämtern die Leiterstelle nicht mit Beamten besetzt war. Über die gesetzlichen Anforderungen hinaus erachtet es die Überörtliche Prüfung als sachgerecht, zur Stärkung der Unabhängigkeit eine Verbeamtung der Leiter der Rechnungsprüfungsämter anzustreben. Diese sollen vor dem Hintergrund ihrer Pflichtenbindung auf Lebenszeit unkündbar sein. Dadurch wird ihre Unabhängigkeit gegenüber der politischen Behördenleitung gestützt.

Personalausstattung

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren zwischen 5,7 (Fulda) und 71,7 (Frankfurt am Main) Vollzeitäquivalente in den Rechnungsprüfungsämtern besetzt. In Frankfurt am Main gehörten dabei 11,2 Vollzeitäquivalente der Innenprüfung an. Insgesamt lag der Anteil an Beamten in den Rechnungsprüfungsämtern zwischen 25 Prozent (Marburg) und 90 Prozent (Offenbach am Main). Dabei konzentrierte sich die Stellenbesetzung in den Rechnungsprüfungsämtern insbesondere auf die Besoldungsgruppen A 11 bis A 13 und bei den Entgeltgruppen auf E 10 bis E 13. Die stärkste Konzentration der Stellenbesetzung lag bei der Besoldungsgruppe A 12.

Die beruflichen Qualifikationen der Mitarbeiter waren in den einzelnen Rechnungsprüfungsämtern ähnlich. Eine starke Häufung bestand bei den Dipl.-Verwaltungswirten sowie bei vergleichbaren Abschlüssen. Wie sich die beruflichen Qualifikationen aller Mitarbeiter der untersuchten 13 Rechnungsprüfungsämter zusammensetzen, zeigt Ansicht 108.



Ansicht 108: Berufliche Qualifikationen

Mitarbeiter mit betriebswirtschaftlichen Ausbildungen waren nicht in allen Rechnungsprüfungsämtern beschäftigt. Sie fehlten in Bad Homburg v.d. Höhe, Offenbach am Main, Rüsselsheim und Wetzlar. Im Rechnungsprüfungsamt Rüsselsheim war wegen Mangel an Ingenieuren kein technisches Fachwissen vorhanden. In Frankfurt am Main waren drei Mitarbeiter mit besonderen IT-Fachkenntnissen²⁰² beschäftigt. Solche IT-Spezialisten waren in den übrigen Rechnungsprüfungsämtern nicht vorhanden.

Aufgrund der geänderten Anforderungen an die Rechnungsprüfungsämter durch die Doppikeinführung sind betriebswirtschaftliche Kenntnisse zur Erfüllung der Aufgaben unumgänglich. Auch im Hinblick auf die Anforderungen baufachlicher Prüfungen, die in den Aufgabenbereich der Rechnungsprüfungsämter fallen, ist entsprechender Sachverstand zielführend. Der Einsatz von IT-Spezialisten ist vor dem Hintergrund des zunehmenden Einsatzes von Informationstechnologie und der gesetzlichen Anforderung an die Prüfung bestimmter IT-Verfahren (vergleiche Seite 156) erforderlich.

²⁰² Fachinformatiker, Datenverarbeitungskaufmann, in Ansicht 108 unter den „Sonstigen“ ausgewiesen.

Zur Sicherung der Prüfungsqualität sollten angemessene praktische und theoretische Vorgaben zur Ausbildung der Mitarbeiter festgelegt werden. Durch eine planmäßige und nachprüfbar Aus- und Fortbildung sollte die fachliche Kompetenz der Mitarbeiter vertieft werden und eine strukturierte Personalentwicklung stattfinden. Art und Umfang der Fortbildung sind auf örtlicher Ebene bedarfsgerecht festzulegen.²⁰³

Ansicht 109 zeigt den Umfang der Fortbildungskosten und -tage je Vollzeitäquivalent (VZÄ) der Rechnungsprüfungsämter für die Jahre 2010 und 2011.

Fortbildungskosten und -tage je Vollzeitäquivalent 2010 und 2011				
	Fortbildungskosten ¹⁾ / VZÄ		Tage/ VZÄ	
	2010	2011	2010	2011
Bad Homburg	1.104 €	10.390 €	1,08	16,15
Darmstadt	1.453 €	318 €	3,05	0,58
Frankfurt ²⁾	2.869 €	2.669 €	4,49	4,14
Fulda ³⁾	2.970 €	3.530 €	5,70	5,70
Gießen	7.691 €	4.450 €	18,78	10,00
Hanau	3.445 €	1.730 €	6,92	3,86
Kassel	2.396 €	2.579 €	4,90	5,07
LWV	2.280 €	1.251 €	4,04	2,30
Marburg	1.288 €	3.106 €	3,29	4,36
Offenbach	2.037 €	1.387 €	4,28	2,40
Rüsselsheim	924 €	2.535 €	1,46	4,73
Wetzlar	278 €	698 €	0,57	1,29
Wiesbaden	981 €	1.478 €	2,07	3,31
Minimum	278 €	318 €	0,57	0,58
Median	2.037 €	2.535 €	4,04	4,14
Maximum	7.691 €	10.390 €	18,78	16,15

¹⁾ Fortbildungskosten beinhalten die gesamten Sach- und Personalkosten

²⁾ einschließlich Innenprüfung

³⁾ einschließlich Submissionsstelle

Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter, der Besuch von Arbeitskreisen und Tagungen wurde dabei nicht berücksichtigt; Stand: Oktober 2012

Ansicht 109: Fortbildungskosten und -tage je Vollzeitäquivalent 2010 und 2011

Der Vergleich zeigt, dass hinsichtlich der Fortbildungen deutliche Unterschiede zwischen den Rechnungsprüfungsämtern bestanden. Die durchschnittlichen Fortbildungskosten je Vollzeitäquivalent schwankten in 2010 und 2011 zwischen 278 Euro (Wetzlar) und 10.390 Euro (Bad Homburg v.d. Höhe). Die durchschnittlichen Fortbil-

203 Demgegenüber gibt es berufsständische Vorgaben zur Ausgestaltung einer strukturierten Fortbildung in der Wirtschaftsprüferpraxis, wonach ein durchschnittlicher Umfang der Fortbildung von 40 Stunden je Mitarbeiter und Jahr nicht unterschritten werden soll. Siehe VO 1/2006, Tz. 71 ff.

dungstage je Vollzeitäquivalent schwankten zwischen 0,57 (Wetzlar) und 18,78 (Gießen) Tagen.

Mit der Einführung der Doppik spätestens zum 1. Januar 2009 (§ 108 Absatz 3 HGO) ergaben sich geänderte Anforderungen an die Rechnungsprüfungsämter sowohl in Bezug auf die theoretischen Kenntnisse zum neuen Buchführungs- und Rechnungslegungsstil als auch auf die Art und Weise der Prüfungsplanung und -durchführung (risikoorientierter Prüfungsansatz).

Ferner war insgesamt festzustellen, dass neben dem vergleichsweise geringen Umfang der Aus- und Fortbildungen diese auch in Einzelfällen nicht zeitgerecht stattfanden. So nahmen die Mitarbeiter Schulungen zu Themen der doppelten Buchführung erst nach der Doppikeinführung bei ihrer Stadt wahr (Bad Homburg v.d. Höhe).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Mitarbeiter zielgerichtet und zeitnah zu schulen. Hierbei sollte der aktuelle Schwerpunkt auf betriebswirtschaftliche Themen gesetzt werden. Im Hinblick auf den Gesamtabschluss sollte frühzeitig mit der Schulung begonnen werden, um eine zeitgerechte Prüfung zu gewährleisten.

Planung und Steuerung des Mitarbeiter-einsatzes

Lediglich die Rechnungsprüfungsämter von Frankfurt am Main und Kassel verfügten über eine Zeit-/ Mengenerfassung einschließlich Soll-Ist Vergleich der geleisteten Mitarbeiterstunden. Folglich konnte im Vergleichsring keine belastbare Aussage zur tatsächlichen Auslastung und Aufgabenerfüllung der Rechnungsprüfungsämter getroffen werden. Ohne einen Soll-Ist-Vergleich ist eine zielorientierte Steuerung der Rechnungsprüfungsämter nur eingeschränkt möglich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine detaillierte Planung und Erfassung von Personaleinsatz und Zeiten in sämtlichen Rechnungsprüfungsämtern einzuführen. Hierdurch wird eine zielorientierte Steuerung der Prüfungsleistung ermöglicht.

7.4 Wahrgenommene Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter

Die Selbstprüfung der kommunalen Körperschaften ist Bestandteil der im Grundgesetz und der Verfassung des Landes Hessen kodifizierten Kommunalautonomie.²⁰⁴

Gesetzlicher Aufgabenkatalog

Die Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter sind gesetzlich definiert (§§ 128 und 131 HGO, Sechster Teil „Gemeindewirtschaft“, Vierter Abschnitt „Prüfungswesen“). Die Pflichtaufgaben umfassen:²⁰⁵

204 Artikel 28 Grundgesetz

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung [...].

Artikel 137 Hessische Verfassung

(1) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung [...].

(2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.

205 § 131 HGO – Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:

1. die Prüfung des Jahresabschlusses (§ 128),
2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
3. die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen mit der Maßgabe, dass mit den Kassenprüfungen der Zahlstellen mit geringem Umsatz auch andere dafür geeignete Stellen der Gemeindeverwaltung beauftragt werden dürfen,
4. bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zulässt,
5. im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben der Nr. 1 bis 4 zu prüfen, ob zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird.

Satz 1 gilt entsprechend für Anstalten öffentlichen Rechts, die durch Gemeinden oder mit gemeindlicher Beteiligung errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.

(2) Der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der für die Verwaltung des Finanzwesens bestellte Beigeordnete und die Gemeindevertretung können dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

1. die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
2. die Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
3. die Prüfung von Auftragsvergaben,
4. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
5. die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe,

- die Prüfung des Jahresabschlusses (§ 128 HGO),
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
- die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen mit der Maßgabe, dass mit den Kassenprüfungen der Zahlstellen mit geringem Umsatz auch andere dafür geeignete Stellen der Gemeindeverwaltung beauftragt werden dürfen,
- bei Einsatz von automatischen Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung sowie
- die Prüfung der im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben angewandten Verfahren nach Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Jahresabschlussprüfung als wesentlicher Bestandteil der Pflichtaufgaben stellt gemäß der Hessischen Gemeindeordnung eine Vorbehaltsaufgabe des Rechnungsprüfungsamts dar. Die Übertragung von Prüfungstätigkeiten auf fremde Dritte ist damit nicht ausgeschlossen. Falls Dritte bei der Prüfung eines Jahresabschlusses mitwirken, ist das Rechnungsprüfungsamt von der Gesamtverantwortung für die Prüfung jedoch nicht entbunden. Das Rechnungsprüfungsamt bleibt zu einem eigenständigen Prüfungsurteil verpflichtet.

Über die genannten Pflichtaufgaben hinaus können weitere Aufgaben übertragen werden. Voraussetzung hierfür ist ein Auftrag gemäß § 131 Absatz 2 HGO. Nach der Auftragserteilung sind diese ebenfalls als Pflichtaufgaben zu betrachten. Ihre Grenzen findet die Übertragung von Aufgaben durch die Unvereinbarkeit der Prüfungstätigkeit mit bestimmten anderen Tätigkeiten für die Körperschaft.

Der Schwerpunkt der Untersuchung der Überörtlichen Prüfung im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung lag auf der Organisation der Durchführung der Jahresabschlussprüfung, nicht auf der Einhaltung des Haushaltsplans. Außerdem wurde erhoben, in welchem Umfang die Aufgaben im Prüfungszeitraum durchgeführt und ob hierfür ausschließlich das eigene Personal oder zusätzlich externe Dienstleister eingesetzt wurden. Das Aufgabenspektrum²⁰⁶ der Rechnungsprüfungsämter im Prüfungszeitraum zeigt Ansicht 110.

6. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde beteiligt ist,

7. die Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hin- und Rückgabe eines Kredits oder sonst vorbehalten hat.

206 In dieser Auswertung wurden alle Prüfungen des Prüfungszeitraums berücksichtigt, die von den Rechnungsprüfungsämtern beendet wurden. Ein quantitativer Vergleich war aufgrund der unterschiedlichen Zählweise der Prüfungen in den Rechnungsprüfungsämtern nicht aussagekräftig. Bei der Beurteilung wurden sowohl quantitative als auch qualitative Anforderungen berücksichtigt.

Der Umfang der Beauftragung der Rechnungsprüfungsämter zur Wahrnehmung von weiteren (übertragenen) Aufgaben liegt im Ermessen des zuständigen Gemeindevorstands, des (Ober-) Bürgermeisters, des für die Verwaltung des Finanzwesens bestellten Beigeordneten und der Gemeindevertretung (§ 131 Absatz 2 HGO).

Wahrgenommene Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter								
	Pflichtaufgaben (§ 131 Absatz 1 Nr. 1-5 HGO)					Sonstige Aufgaben		
	Prüfung Eröffnungsbilanz, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse	Laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege	Regelmäßige und unvermutete Prüfung der Kassen	Prüfung DV-Verfahren im Finanzwesen	Prüfung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bezogen auf Nr. 1-4	Übertragene Aufgaben (§ 131 Absatz 2 HGO)	Sonstige Prüfungen	Beratende Tätigkeiten
Bad Homburg	✓ [EB 2009]	■	✓	✓	●	✓	✓✓	○
Darmstadt	✓ [EB 2008]	✓	✓	■	✓	✓	✓✓	○
Frankfurt	✓✓ [JA/ GA 2010]	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Fulda	✓✓ _E [JA 2008]	■	✓	✓	■	✓	✓	○
Gießen	✓✓ _E [EB 2009]	✓	✓✓	✓	✓	✓	✓✓	○
Hanau	●	○	■	✓	✓	✓	✓✓	✓✓
Kassel	✓ [JA 2009]	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓
LWV	✓ [JA 2010]	✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Marburg	✓ [EB 2009]	✓	✓	●	✓	✓✓	✓✓	✓
Offenbach	■ [EB 2008] ¹⁾	■	✓	✓	■	✓	✓	✓
Rüsselsheim	● ²⁾	■	✓	✓	■	✓	✓	○
Wetzlar	✓ [EB 2009]	■	✓	●	■	✓	✓✓	○
Wiesbaden	✓ [JA 2009]	✓	✓	✓	✓	✓	✓✓	✓

[]-Angaben beziehen sich auf den letzten geprüften doppelischen Abschluss eines Jahres; EB = Eröffnungsbilanz, JA = Jahresabschluss, GA = Gesamtabschluss
 ✓✓ = Prüfung(en) im Prüfungszeitraum durchgeführt, Anforderungen voll erfüllt
 ✓ = Prüfung(en) im Prüfungszeitraum durchgeführt, Anforderungen teilweise erfüllt
 ■ = Prüfung(en) im Prüfungszeitraum durchgeführt, Anforderungen nicht erfüllt
 ● = keine abgeschlossene(n) Prüfung(en) im Prüfungszeitraum
 ○ = nicht dokumentiert
 E = Unterstützung durch Externe
¹⁾ Prüfung der Eröffnungsbilanz wurde durch Externen ohne Einbindung des Rechnungsprüfungsamts durchgeführt.
²⁾ Eine aufgestellte Eröffnungsbilanz lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Rüsselsheim hatte im Prüfungszeitraum die Jahresrechnung 2008 (kammal) geprüft.
 Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 110: Wahrgenommene Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter

Frankfurt am Main und der LWV hatten im Betrachtungszeitraum die Prüfungsanforderungen gänzlich erfüllt. Deutliche Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung wiesen hingegen die Städte Offenbach am Main, Rüsselsheim und Wetzlar auf:

- Die Eröffnungsbilanz der Stadt Offenbach am Main wurde ausschließlich durch einen externen Wirtschaftsprüfer geprüft. Die Prüfungshandlungen des Rechnungsprüfungsamts bezogen sich im Wesentlichen auf die Überwachung der Umsetzung der Prüfungsfeststellungen des externen Wirtschaftsprüfers und der 132. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“. Das Amt war

insoweit seiner gesetzlichen Pflichtaufgabe nicht ordnungsgemäß nachgekommen.

- Das Rechnungsprüfungsamt Rüsselsheim legte seinen letzten Schlussbericht, datiert vom 20. September 2010, der Überörtlichen Prüfung vor. Darin war die Berichterstattung über die Prüfung der Jahresrechnung 2008 der Stadt Rüsselsheim enthalten. Die Eröffnungsbilanz der Stadt Rüsselsheim zum 1. Januar 2009 war bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im September 2012 vom Fachbereich Finanzen noch nicht vollständig erstellt. Somit bezogen sich die Prüfungshandlungen des Rechnungsprüfungsamts bis zu diesem Zeitpunkt auf einzelne Positionen der Eröffnungsbilanz.
- Für Wetzlar war eine Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung mangels Dokumentation der unterjährigen Prüfungsfeststellungen nicht möglich. Ein einheitliches und systematisiertes Verfahren zur Sammlung der jahresabschlussrelevanten Feststellungen existierte nicht. Darüber hinaus wurde vom Rechnungsprüfungsamt der Stadt Wetzlar im Prüfungszeitraum lediglich eine dokumentierte Prüfung zur Bestimmung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der angewandten Einzelvorgänge im Rahmen der Pflichtaufgaben mit diesem allgemeinen Prüfungsziel durchgeführt. Folglich hatte das Amt der gesetzlichen Anforderung nicht hinreichend entsprochen.

Wenn gesetzliche Aufgaben nicht hinreichend wahrgenommen werden, entstehen nicht hinnehmbare prüfungsfreie Räume. Im Folgenden stellt die Überörtliche Prüfung das Ergebnis ihrer Untersuchung der einzelnen Pflichtaufgaben der Rechnungsprüfungsämter dar.

Die Prüfung des Jahresabschlusses setzt sich zusammen aus der Überprüfung der

- Ordnungsmäßigkeit (§ 128 Absatz 1 Nr. 1, 2 und 4 HGO),
- Gesetzmäßigkeit (§ 128 Absatz 1 Nr. 3 HGO),
- Wirtschaftlichkeit (§ 131 Absatz 1 Nr. 5 HGO).

Eröffnungsbilanz und
Jahresabschlüsse

Insgesamt haben die Rechnungsprüfungsämter zu prüfen, ob der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufgestellt wurde und der Abschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Körperschaft darstellt (§ 128 Absatz 1 Nr. 5 HGO i.V.m. § 112 Absatz 1 HGO). Die Eröffnungsbilanz ist vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt nach den Regelungen der Gemeindeordnung in Verbindung mit der Gemeindehaushaltsverordnung²⁰⁷ zu prüfen.

Ansicht 111 zeigt die tatsächlich durch Prüfungen gesammelten Erfahrungen zum Zeitpunkt der Erhebung.

207 § 59 Absatz 5 GemHVO – Erstmalige Bewertung (Eröffnungsbilanz)

Der Gemeindevorstand stellt die Eröffnungsbilanz auf. Sie ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Rechnungsprüfungsamt zu prüfen.

Prüfungserfahrung der Rechnungsprüfungsämter											
	Eröffnungsbilanz			Jahresabschluss 2009				Jahresabschluss 2010			
	Aufstellung	Prüfung	Zeitaufwand der Prüfung	Aufstellung	Prüfung	Zeitaufwand der Prüfung	Beschlussfassung	Aufstellung	Prüfung	Zeitaufwand der Prüfung	Beschlussfassung
	30.04.	31.10.	in Monaten	30.04.2010	31.10.2011	in Monaten	31.12.2011	30.04.2011	31.10.2012	in Monaten	31.12.2012
Darmstadt [2008]	✓ _E	✓	10	●	●	●	●	●	○	●	○
Frankfurt [2007]	✓✓	✓✓	6	✓	✓✓	7	✓	✓	✓✓	9	○
Kassel [2006]	✓	✓	8	✓	✓✓	6	✓	✓	○	●	○
Offenbach [2008]	✓	¹⁾	19	●	●	●	●	●	○	●	○
Wiesbaden [2007]	✓	✓	13	✓	✓	4	✓	✓	○	●	○
Bad Homburg [2009]	✓	✓	11	●	●	●	●	●	○	●	○
Fulda [2008]	✓	✓ _E	4	●	●	●	●	●	○	●	○
Gießen [2009]	✓	✓ _E	14	✓	●	●	●	✓	○	●	○
Hanau [2009]	✓	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○
Marburg [2009]	✓	✓	15	✓	●	●	●	●	○	●	○
Rüsselsheim [2009]	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○
Wetzlar [2009]	✓	✓	7	✓	●	●	●	●	○	●	○
LWV [2009]	✓	✓	5	✓	✓	6	✓	✓	✓✓	3	✓✓

✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt

✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht

○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt

● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt

E = Unterstützung durch Externe

¹⁾ Prüfung der Eröffnungsbilanz wurde durch Externe ohne Einbindung des Rechnungsprüfungsamts durchgeführt.

[]-Angaben = Umstellungszeitpunkt auf die Doppik

Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter, eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2012

Ansicht 111: Prüfungserfahrung der Rechnungsprüfungsämter

Aufstellung

Bis auf Rüsselsheim stellten alle untersuchten Körperschaften zumindest die Eröffnungsbilanz auf. Sieben Körperschaften hatten zudem den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009 und fünf Körperschaften den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2010 aufgestellt. Die Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse hielt jedoch keine der untersuchten Körperschaften ein.

Prüfung

Der Zeitaufwand für die Prüfung der Eröffnungsbilanz lag in einer Bandbreite zwischen 5 und 19 Monaten, für die Jahresabschlüsse zwischen 3 und 9 Monaten. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Frankfurt am Main konnte sowohl die Prüfung der

Eröffnungsbilanz als auch die Prüfung der Jahresabschlüsse 2009 und 2010 innerhalb der definierten Frist abschließen. Der LWV konnte die Fristen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2010 einhalten. Drei Rechnungsprüfungsämter nahmen bei Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses externe Unterstützung in Anspruch.

Prüfungsrückstände können verschiedene Ursachen haben. So führen beispielsweise eine verspätete Aufstellung des Jahresabschlusses oder lange Prüfungszeiten infolge nicht stringent geplanter und nicht systematisch durchgeführter Prüfung zu einem Prüfungsrückstand.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Rechnungsprüfungsämtern, eine systematische Prüfungsdurchführung zu gewährleisten. Begonnene Prüfungen älterer Jahresabschlüsse sind zeitnah abzuschließen. Gegebenenfalls könnten Beanstandungen in den Feststellungen durch die Aufnahme von zusätzlichen Hinweisen oder gar Einschränkungen des Prüfungsurteils zweckmäßig sein. Sofern eine Beauftragung externer Wirtschaftsprüfer zum Abbau der Rückstände in Erwägung gezogen wird, wie beispielsweise in Gießen, hat das Rechnungsprüfungsamt gleichwohl für ausreichende und angemessene Prüfungsnachweise – vom Externen – zu sorgen. Es sollte sicherstellen, dass:

- der externe Prüfer über hinreichende Kenntnisse verfügt,
- er hinreichend in die Planung eingebunden ist,
- der externe Prüfer über ein hinreichendes Verständnis des Prüfobjekts verfügt,
- der externe Prüfer alle wesentlichen Risiken vollständig erfasst und durch geeignete Prüfungshandlungen abgedeckt hat.

Weiterhin schlägt die Überörtliche Prüfung vor, das Ziel einer solchen Zusammenarbeit vor allem darin zu sehen, einen Wissenstransfer sicherzustellen, um damit auch die selbständige Prüfung der Jahresabschlüsse perspektivisch zu bewerkstelligen.

Hessische Kommunen haben zum 31. Dezember 2015 erstmals die Jahresabschlüsse ihrer Körperschaft und die der Aufgabenträger zusammenzufassen (Gesamtabschluss § 112 Absatz 5 HGO²⁰⁸). Das Rechnungsprüfungsamt hat den Gesamtabschluss zu prüfen (§ 131 Absatz 1 HGO²⁰⁹ in Verbindung mit § 128 Absatz 1 HGO²¹⁰).

Aufstellung und
Prüfung von
Gesamtabschlüssen

208 § 112 Absatz 5 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,

zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Absatz 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

209 vergleiche Fußnote 205

210 § 128 HGO – Prüfung des Jahresabschlusses

(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
3. bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
4. die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
5. die Jahresabschlüsse nach § 112 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen,
6. ob die Berichte nach § 112 eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen.

Lediglich die Stadt Frankfurt am Main hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits freiwillig Gesamtabchlüsse für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 aufgestellt. Die Prüfungen der Gesamtabchlüsse 2009 und 2010 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das Rechnungsprüfungsamt fristgerecht abgeschlossen.²¹¹

Die Rechnungsprüfungsämter der Städte Gießen und Wiesbaden hatten bereits mit konkreten Vorbereitungshandlungen zur Erstellung und Prüfung der Gesamtabchlüsse begonnen. Die übrigen Körperschaften befassten sich noch nicht mit konkreten Vorbereitungshandlungen.

Bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen ist ein umfassender Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ohne eine Konsolidierung dieser Aufgabenbereiche nicht möglich. Die Prüfungserfahrung²¹² der Überörtlichen Prüfung zeigte, dass sich ein Jahresabschluss und ein konsolidierter Abschluss (als verkürzter Gesamtabchluss) zum Teil deutlich voneinander unterscheiden. Je größer der Unterschied zwischen den Ergebnissen des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses, desto dringlicher erachtet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit zur Erstellung eines Gesamtabchlusses noch vor der gesetzlichen Pflicht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten mit bedeutsamen Ausgliederungen, rechtzeitig – das heißt auf freiwilliger Basis vor dem Jahr 2015 – einen Gesamtabchluss aufzustellen. Haushaltsanalysen und Beurteilungen der Haushaltslage, die allein auf dem Jahresabschluss des Kernhaushalts aufbauen, sind unvollständig. Einzig der Gesamtabchluss bildet die wirtschaftliche Lage der Körperschaft vollständig und tragfähig ab.

Laufende Prüfung
der Kassenvorgänge
und Belege (IKS)

Eine laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege dient insbesondere der Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung/ des Jahresabschlusses (§ 131 Absatz 1 Nr. 2 HGO²¹³). Sie ist insoweit nicht als eine eigenständige Prüfungsaufgabe zu betrachten.²¹⁴ Diese Prüfungen betreffen in Teilbereichen die in der Praxis der Rechnungsprüfungsämter vorgenommenen Verfahrens- oder Verwaltungsprüfungen im Hinblick auf das seitens der Stadt errichtete Interne Kontrollsystem (Prüfung des Internen Kontrollsystems – IKS).²¹⁵

Alle Rechnungsprüfungsämter führten derartige Prüfungshandlungen durch. Allein das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Frankfurt am Main erfüllte hierbei die Anforderungen an vorbereitende Prüfungen des Jahresabschlusses vollständig. In den übrigen Fällen fehlte entweder die Prüfungsdokumentation oder es waren keine Auswirkungen dieser Prüfungshandlungen auf die spätere Jahresabschlussprüfung stringent dokumentiert.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die laufenden Prüfungen der Kassenvorgänge und Belege als vorgezogenen Bestandteil der Jahresabschlussprüfung fest zu integrieren. Durch geeignete Dokumentationsregelungen sollte die Verzahnung der unterjährigen Prüfungsfeststellungen mit den Prüfungshandlungen im Rahmen der Abschlussprüfung nachweisbar festgehalten und Prüfungssicherheit erzielt werden. Diese stringente Vorgehensweise wird als „Roter Faden“ des Prüfungsvorgehens bezeichnet. Basierend auf den Ergebnissen der laufenden Prüfungen – vervollständigt durch die unterjährig gewonnenen Erkenntnisse aus anderen/ eigenständigen Prüfungen – könnten bestimmte Prüfungen des Jahresabschlusses auf eine Stichtagsbetrachtung im Sinne einer ordnungsgemäßen Ableitung aus den Büchern (Vollständigkeit, Richtigkeit) reduziert, Prüfungsaussagen sicherer getroffen und Prüfungszeiten verkürzt werden (vergleiche „risikoorientierter Prüfungsansatz“ auf Seite 163).

211 Da ausschließlich Frankfurt am Main die Gesamtabchlüsse bereits aufgestellt und geprüft hatte, nahm die Überörtliche Prüfung keine vergleichende Betrachtung der Prüfungsdurchführung im Hinblick auf den Gesamtabchluss vor.

212 vergleiche zuletzt die 151. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“, Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 70 ff.

213 vergleiche Fußnote 205

214 Diese Prüfungen sind nicht mit der sogenannten „Visa-Kontrolle“ zu verwechseln, da sie im Nachgang zum Kassengeschäft durchgeführt werden.

215 Diese Prüfungen sind nicht mit der Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kassen - sogenannte „Visa-Kontrolle“ - zu verwechseln, da sie im Nachgang zum Kassengeschäft durchgeführt werden (nachträgliche Prüfung).

Alle Kassen und Zahlstellen sind von den Rechnungsprüfungsämtern regelmäßig und unvermutet zu prüfen (§ 27 Absatz 1 GemKVO²¹⁶). Kassenprüfungen sind jährlich unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben zu organisieren und durchzuführen. In Anlehnung an die sogenannten „Vereinfachungsregeln“ für die Zahlstellen mit einem geringen Umsatz (§ 131 Absatz 1 Nr. 3 HGO²¹⁷) und die unvermuteten Kassenbestandsaufnahmen (§ 27 Absatz 1 Satz 2 GemKVO) können auch andere geeignete Verwaltungsstellen mit der Prüfung beauftragt werden. Die tatsächlich ausgeführte Prüfung dieser Kassen (Zahlstellen/ Handvorschüsse/ Einzahlungskassen) und die Beachtung der gesetzlichen Anforderungen sind wiederum vom Rechnungsprüfungsamt sicherzustellen und zu dokumentieren.

Zur Verdeutlichung der Intensität von Kassen-/ Zahlstellenprüfungen im Jahr 2011 zeigt Ansicht 112 die Zahl der Kassen/ Zahlstellen sowie deren Prüfungen.

Kassen- und Zahlstellen 2011				
	Kassen ¹⁾		Zahlstellen ²⁾	
	Zahl	Prüfungen nach gesetzlichen Anforderungen	Zahl	Prüfungen nach gesetzlichen Anforderungen
Darmstadt	7	✓	159	●
Frankfurt	5	✓	170	✓
Kassel	1	✓	11	●
Offenbach	1	●	84	●
Wiesbaden	1	●	71	●
Bad Homburg	2	●	n.m.	●
Fulda	1	●	3	●
Gießen	1	✓	13	✓
Hanau	4	●	76	●
Marburg	1	✓	22	●
Rüsselsheim	8	✓	71	●
Wetzlar	5	●	71	●
LWV	2	✓	6	✓
Mittelwert	3		63	

¹⁾ einschließlich Sonderkassen

²⁾ einschließlich Einzahlungskassen und Handvorschüssen

n.m. = nicht messbar mangels Dokumentation

✓ = Anforderungen erfüllt

● = Anforderungen nicht erfüllt

Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 112: Kassen- und Zahlstellen 2011

216 § 27 GemKVO – Zahl der Prüfungen

(1) Bei der Gemeindekasse und bei jeder ihrer Zahlstellen sind in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Der Bürgermeister kann bestimmen, dass die unvermutete Kassenbestandsaufnahme, die nicht im Rahmen einer Kassenprüfung vorgenommen wird, von einem sachkundigen Beamten oder Arbeitnehmer der Gemeinde, der nicht in der Gemeindekasse oder der Zahlstelle beschäftigt ist, vorgenommen wird. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Überwacht das Rechnungsprüfungsamt dauernd die Kasse, kann von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden.

(2) Beim Ausscheiden des Kassenverwalters ist eine Kassenprüfung vorzunehmen.

(3) Handvorschüsse sind mindestens jährlich einmal unvermutet zu prüfen.

217 vergleiche Fußnote 205

Ansicht 112 zeigt, dass einzelne Städte eine deutlich höhere Zahl an Kassen/ Zahlstellen aufweisen als der Mittelwert. Die Anforderungen an die durchzuführenden Prüfungen der Kassen/ Zahlstellen erfüllten sechs Städte nicht. Auskunftsgemäß fanden derartige Überwachungshandlungen auch in Wetzlar, Fulda und Offenbach am Main sowie Rüsselsheim statt, sie wurden aber nicht dokumentiert. Mangels Dokumentation war es der Überörtlichen Prüfung nicht möglich zu beurteilen, wie diese Rechnungsprüfungsämter belastbare Prüfungssicherheit im Hinblick auf die Durchführung der Jahresabschlussprüfung gewinnen konnten. Im Interesse einer möglichst weitgehenden Zusammenfassung und wirtschaftlichen Erledigung der Kassengeschäfte einer Körperschaft sind insbesondere die Kassen/ Zahlstellen, bei denen beispielsweise die Voraussetzungen²¹⁸ ihrer Einrichtung weggefallen sind, auf die notwendige Anzahl zu reduzieren. Kassen sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nur beibehalten werden, soweit sie aus organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen erforderlich sind. Dieser Schritt würde sowohl den Verwaltungs- als auch den Prüfungsaufwand minimieren.

Prüfung von automatisierten Verfahren im Finanzwesen

Die Prüfung von automatisierten Verfahren im Finanzwesen ist eine weitere Pflichtaufgabe der Rechnungsprüfungsämter, soweit nicht der Hessische Minister des Innern und für Sport Ausnahmen zulässt.²¹⁹ In Verbindung zur Regelung des § 111 Absatz 2 HGO²²⁰ erstreckt sich diese Prüfungspflicht nicht nur auf die Verfahren im Finanzwesen, sondern auch auf alle automatisierten Verfahren, mit denen Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen generiert werden.

Eine vollständige Berücksichtigung der fachbezogenen und technischen Prüfungsanforderungen bei automatisierten Finanzverfahren im Prüfungszeitraum konnte in den Rechnungsprüfungsämtern der Städte Frankfurt am Main, Kassel und des LWV nachgewiesen werden. In einzelnen Rechnungsprüfungsämtern wurde auf die Ausnahmeregelungen des genannten Erlasses²²¹ hingewiesen und es wurden entsprechende Zertifikate der Software vorgelegt. Die für die Anwendung der Ausnahmeregelung erforderliche Überprüfung der Software dahingehend, ob die individuellen Anforderungen bei den Körperschaften tatsächlich abgedeckt waren und die Einstellungen der Software ordnungsgemäß waren, konnte in keinem Fall belegt werden. Infolgedessen entsprachen diese Rechnungsprüfungsämter nicht hinreichend den Anforderungen der Ausnahmeregelung.

Im Ergebnis haben zehn Rechnungsprüfungsämter die gesetzlichen Anforderungen des § 131 Absatz 1 Nr. 4 HGO zur Prüfung von automatisierten Verfahren im Finanzwesen nicht vollumfänglich erfüllt. Folglich bestand in diesen Körperschaften die Gefahr, dass systembedingte Fehlerrisiken nicht erkannt und damit nicht prüferisch adressiert wurden. In wesentlichen und wichtigen Bereichen, etwa bei den in der Finanzbuchhaltung eingesetzten Programmen, sind in regelmäßigen Abständen auf Funktion und Ordnungsmäßigkeit, insbesondere hinsichtlich der Zugriffsrechte oder der Berechtigungsvergabe, zu prüfen.

Die Rechnungsprüfungsämter sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung aufgrund der sich rasch ändernden IT-Landschaft sowie der teilweise fehlenden Qualifikation der Mitarbeiter – trotz der Ausnahmeregelungen nach II. Nr. 4 des oben genannten Erlasses (in der Regel) – nicht in der Lage, alle finanzrelevanten IT-Verfahren rechtzeitig, das heißt noch vor der Anwendung, zu prüfen. Unter Berücksichtigung der allgemein angespannten Haushaltssituationen der Körperschaften und aufgrund der schwankenden Prüfungshäufigkeit dieses Prüfgebiets ist unter Zweckmäßigungs- und

218 § 3 GemKVO – Zahlstellen

(1) Zur Erledigung von Kassengeschäften können Zahlstellen als Teile der Gemeindekasse eingerichtet werden; ihnen können auch Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 übertragen werden. § 1 Abs. 3 gilt entsprechend. Der Bürgermeister regelt die Aufgaben der einzelnen Zahlstellen.

(2) Zur Erledigung von Kassengeschäften in einem geringen Umfang können Zahlstellen eingerichtet werden, die nicht Teile der Gemeindekasse sind. Abs. 1 gilt entsprechend. Der Bürgermeister hat die erforderlichen Maßnahmen für eine ordnungsgemäße Verwaltung und Prüfung dieser Zahlstellen zu treffen.

219 Erlass des Hessischen Ministers des Innern und für Sport vom 18. Februar 2010, StAnz. 2010, Seite 486

220 § 111 Absatz 2 HGO - Übertragung von Kassengeschäften, Automation

Werden die Kassengeschäfte ganz oder teilweise unter Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen erledigt, so ist den für die Prüfung zuständigen Stellen Gelegenheit zu geben, die Verfahren vor ihrer Anwendung zu prüfen.

221 vergleiche Fußnote 219

Wirtschaftlichkeitsaspekten zu hinterfragen, ob jedes Rechnungsprüfungsamt eigene IT-Spezialisten vorhalten sollte. Zur Sicherstellung der Prüfungen können die Rechnungsprüfungsämter ohne Fachpersonal auch Hilfe von externen Dritten in Anspruch nehmen. Hierbei kann im Sinne der Interkommunalen Zusammenarbeit auf die Dienstleistung von anderen Rechnungsprüfungsämtern mit einer hinreichenden IT-Kompetenz zurückgegriffen werden.

Des Weiteren könnte in der Praxis eine stärkere Zusammenarbeit der Körperschaften hinsichtlich der Auswahl und Anwendung von finanzrelevanten Verfahren in enger Zusammenarbeit mit den Rechnungsprüfungsämtern bereits im Vorfeld sinnvoll sein. Damit könnten zudem Synergien in Bezug auf die Kosten der Einführung und Prüfung neuer IT-Verfahren erschlossen werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt vor dem Hintergrund ihrer Prüfungserfahrung dem Gesetzgeber zu hinterfragen, ob die gesetzliche Regelung dahingehend angepasst werden könnte, nicht mehr Prüfungen sämtlicher finanzrelevanter IT-Verfahren vor ihrer Einführung vorzusehen. Unter Risiko- und Wesentlichkeitsaspekten sollte eine Priorisierung der IT-Verfahren vorgenommen werden. Ziel sollte sein, in jedem Fall die wesentlichen und wichtigen Verfahren vor der Einführung zu prüfen. Zur Vermeidung prüfungsfreier Räume sind die übrigen IT-Verfahren im Rahmen der Verwaltungsprüfungen zu untersuchen.

Die Rechnungsprüfungsämter haben bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben zu prüfen, ob ihre Körperschaften hierbei zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren haben (§ 131 Absatz 1 Nr. 5 HGO).²²²

Prüfung auf Zweckmäßig- und Wirtschaftlichkeit bezogen auf Nr. 1-4

Die Anforderungen wurden nicht von allen Rechnungsprüfungsämtern im Vergleich erfüllt. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bad Homburg v.d. Höhe hatte im Prüfungszeitraum keine dokumentierten Prüfungen oder Prüfungshandlungen zur Bestimmung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit mit diesem allgemeinen Prüfungsziel durchgeführt. Die Rechnungsprüfungsämter in Fulda, Offenbach am Main und Rüsselsheim sowie Wetzlar hatten den gesetzlichen Anforderungen – bezogen auf Pflichtaufgaben – nicht nachweislich entsprochen. Letztere hatten zwar nach eigenen Aussagen diese Prüfungen durchgeführt, eine Dokumentation konnten sie dagegen nicht vorlegen.

Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen haben in den letzten Jahren wegen der dringenden Notwendigkeit an Effektivitäts- und Effizienzüberprüfung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe deutlich an Bedeutung gewonnen. Die aktuelle gesetzliche Regelung bezieht sich nur auf solche Sachverhalte, die anlässlich der Pflichtprüfungen zu beurteilen sind. Eine darüber hinausgehende Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Prüfung der Aufbauorganisation und der Personalausstattung der Körperschaft, ist nur durch eine gesonderte Beauftragung nach § 131 Absatz 2 HGO möglich.

Die Überörtliche Prüfung regt an, Prüfungen zur Evaluierung von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit stärker und ganzheitlicher im Prüfungsprogramm der Rechnungsprüfungsämter zu implementieren. Hierbei sollten sich diese Prüfungen nicht nur auf einzelne Verwaltungsvorgänge der Haushaltswirtschaft beschränken (unabhängig ob Pflicht- oder fakultative Aufgabe), sondern sich insbesondere auf die Verwaltung als Ganzes zu beziehen. Auf Basis methodischer Verfahren aus der Organisationslehre sind Defizite im gesamten Verwaltungskörper aufzuzeigen und Maßnahmen zur wirtschaftlichen und zweckmäßigen Organisation der Verwaltung vorzulegen.

222 Die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit soll keine eigenständige Prüfung darstellen (§ 131 Absatz 1 HGO), sie beschränkt sich nur auf die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben nach § 131 Absatz 1 bis 4 HGO. Weitergehende, autarke Prüfungen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bedürfen einer gesonderte Beauftragung nach § 131 Absatz 2 HGO.

Die Prüfung der Betätigung der Körperschaft gehört, durch die Verankerung im fakultativen Aufgabenkatalog des § 131 Absatz 2 HGO, nicht zu den originären Pflichtaufgaben der kommunalen Rechnungsprüfungsämter. Die Betätigungsprüfung umfasst insbesondere folgende Prüfungsaspekte:

- Prüfung der Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung nach § 122 Absatz 1 HGO²²³,
- Prüfung der Erreichung der durch die wirtschaftliche Betätigung verfolgten Ziele,
- Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Anteilsverwaltung,
- Prüfung, ob die Gemeindevertreter im Überwachungsorgan der Beteiligungen
 - ihre Möglichkeiten der Einflussnahme im Interesse der Gemeinde und der Erfüllung des öffentlichen Zwecks nutzen,
 - die Weisungen des Gemeindevorstands befolgen (§ 125 Absatz 1 HGO) und
 - die Geschäftsführungen der Beteiligungen „ausreichend“ überwachen.²²⁴

Unter Berücksichtigung der Prüfungsinhalte und der Terminologie der Gesetzgebung ist unter Betätigungsprüfung eines Rechnungsprüfungsamts „keine Unternehmensprüfung, sondern eine Unternehmerprüfung“²²⁵ zu verstehen. Der Fokus dieser Prüfung ist nicht das Unternehmen selbst, sondern die Tätigkeit der jeweiligen Kommune als Gesellschafter dieses Unternehmens (wahrgenommen durch die Beteiligungsverwaltung).

Ansicht 113 zeigt, ob und wie Betätigungsprüfungen nach § 131 Absatz 2 HGO beauftragt und durchgeführt wurden.

223 § 122 HGO – Beteiligung an Gesellschaften

(1) Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 vorliegen,
2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist,
3. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält,
4. gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden.

Die Aufsichtsbehörde kann von den Vorschriften der Nr. 2 bis 4 in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen.

(2) Abs. 1 gilt mit Ausnahme der Vorschriften der Nr. 1 auch für die Gründung einer Gesellschaft, die nicht auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, und für die Beteiligung an einer solchen Gesellschaft. Darüber hinaus ist die Gründung einer solchen Gesellschaft oder die Beteiligung an einer solchen Gesellschaft nur zulässig, wenn ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder Beteiligung vorliegt.

(3) Eine Aktiengesellschaft soll die Gemeinde nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann.

(4) Ist die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent an einer Gesellschaft unmittelbar beteiligt, so hat sie darauf hinzuwirken, dass

1. in sinngemäßer Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften
 - a) für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird,
 - b) der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt und der Gemeinde zur Kenntnis gebracht wird,
2. nach den Wirtschaftsgrundsätzen (§ 121 Abs. 8) verfahren wird, wenn die Gesellschaft ein wirtschaftliches Unternehmen betreibt.

(5) Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend, wenn eine Gesellschaft, an der Gemeinden oder Gemeindeverbände mit insgesamt mehr als 50 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, sich an einer anderen Gesellschaft beteiligen will.

(6) Die Gemeinde kann einen Geschäftsanteil an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft erwerben, wenn eine Nachschusspflicht ausgeschlossen oder die Haftsumme auf einen bestimmten Betrag beschränkt ist.

224 vergleiche Bennemann/ u.a. (2010), in Kommunalverfassungsrecht Hessen (Kommentare, Texte), § 131 HGO, Tz. 29.

225 Arbeitskreis Betätigungsprüfung der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Hessischen Rechnungsprüfungsämter „Grundlagen, Inhalte und Ziele der kommunalen Betätigungsprüfung in Hessen“, 2006, Seite 9

Durchführung von Betätigungsprüfungen				
	Beauftragung des Rechnungsprüfungsamts	Betätigungsprüfungen in 2010 bis 2012	Abstimmung mit Beteiligungsverwaltung	Ergänzende Prüfungen ¹⁾
Bad Homburg	n.d.	●	●	●
Darmstadt	✓✓	●	●	●
Frankfurt	✓✓	✓✓	✓	✓
Fulda	✓✓	●	⊖	●
Gießen	✓✓	✓	✓	⊖
Hanau	✓✓	●	⊖	●
Kassel	✓✓	⊖	⊖	●
LWV	✓✓	✓	✓	✓ ²⁾
Marburg	n.z.	n.z.	n.z.	n.z.
Offenbach	✓✓	●	●	●
Rüsselsheim	✓✓	●	●	●
Wetzlar	● ³⁾	●	●	●
Wiesbaden	✓✓	⊖	⊖	⊖

✓✓ = voll erfüllt, ✓ = weitestgehend erfüllt, ⊖ = teilweise erfüllt, ● = nicht erfüllt, n.d. = nicht dokumentiert, n.z. = nicht zuständig (Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Marburg war nicht mit der Durchführung von Betätigungsprüfungen betraut.)
¹⁾ nach § 131 Absatz 2 Nr. 7 HGO/ § 54 HGrG
²⁾ in der Funktion einer Konzernrevision
³⁾ Aufgrund der fehlenden Zuständigkeit im Geschäftsverteilungsplan wurden im Prüfungszeitraum keine Prüfungshandlungen im Sinne einer Prüfung der Aufgabenwahrnehmung durch die Beteiligungsverwaltung der Stadt Wetzlar nach den gesetzlichen Vorgaben der §§ 121-126, 127a, b, HGO durchgeführt.
 Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 113: Durchführung von Betätigungsprüfungen

Der Vergleich macht deutlich, dass bis auf Marburg und Wetzlar alle Rechnungsprüfungsämter im Prüfungszeitraum mit der Durchführung von Betätigungsprüfungen beauftragt waren. Bad Homburg v.d. Höhe konnte keinen Nachweis vorlegen, dass seine Zuständigkeit nicht gegeben war. Von den beauftragten Rechnungsprüfungsämtern haben nur Frankfurt, Gießen, der LWV und Kassel sowie Wiesbaden Betätigungsprüfungen im Sinne der Vorgaben der Gemeindeordnung durchgeführt. Informations- und Kommunikationswege zwischen den Rechnungsprüfungsämtern und den jeweiligen Beteiligungsverwaltungen waren in sieben Körperschaften in unterschiedlicher Ausprägung definiert. Ein systematisches Prüfungsvorgehen stellte die Überörtliche Prüfung allein im Rechnungsprüfungsamt der Stadt Frankfurt am Main fest.

Angesichts der nicht unwesentlichen Beteiligungsstrukturen und der aus finanzieller und strategischer Sicht stetig steigenden Bedeutung von wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags rät die Überörtliche Prüfung den betroffenen Rechnungsprüfungsämtern, die Betätigungsprüfung vollständig und zielgerichtet auszuführen. Damit ist die Überwachung und Würdigung der Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungsverwaltung im Zusammenhang mit der Überprüfung der gesetzlichen Anforderungen zur Zulassung der wirtschaftlichen Betätigung sowie einer ordnungsmäßigen Anteilsverwaltung nach den §§ 121 bis 127b HGO sicherzustellen. Dabei ist unter einem risiko- und prozessorientierten Prüfungsansatz eine Aussage zur Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungsverwaltung zu treffen. Die Überörtliche Prüfung regt an, ein Prüfschema oder -konzept zu nutzen, um eine methodische und stringente Vorgehensweise sicherzustellen. Zu erwägen ist, auf bereits vorhandene Methoden anderer Rechnungsprüfungsämter

zurückzugreifen und gegebenenfalls interkommunal in Arbeitskreisen der Rechnungsprüfungsämter praxistaugliche Konzeptionen zu erarbeiten. Somit können auf zum Teil langjährige Erfahrungen anderer Rechnungsprüfungsämter zurückgegriffen und die vorhandenen Ressourcen bedarfsgerechter und zielorientierter eingesetzt werden.

Ist eine Kommune an einem Unternehmen des privaten Rechts in dem im § 53 HGrG²²⁶ definierten Beteiligungsverhältnis beteiligt, hat sie die Prüfungsrechte nach § 53 HGrG auszuüben und auf die Einräumung der Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG hinzuwirken (§ 123 HGO).²²⁷ Diese Prüfungs- und Unterrichtsrechte beinhalten:

- die Erweiterung der Abschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und wirtschaftlicher bedeutender Sachverhalte, der Vermögens- und Ertragslage, der Liquidität und Rentabilität sowie der Ursache von Verlusten und Jahresfehlbeträgen (§ 53 HGrG),
- die Zusendung des Prüfungsberichts durch das Unternehmen an die Gebietskörperschaft (§ 53 HGrG),
- die unmittelbaren Unterrichtsrechte des Rechnungsprüfungsamts und des zuständigen überörtlichen Prüfungsorgans (§ 54 HGrG).

Zur materiellen Umsetzung des § 123 HGO wurde im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung untersucht, inwieweit die genannten Prüfungs- und Unterrichtsrechte durch Gesellschaftsvertrag oder Satzung der Beteiligungsgesellschaften eingeräumt waren und ob die Einräumung dieser Rechte von den jeweiligen Beteiligungsverwaltungen überwacht wurde und Prüfungen seitens der Rechnungsprüfungsämter stattgefunden haben.²²⁸

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass nur in Bad Homburg v.d. Höhe alle betrachteten Beteiligungsgesellschaften der Körperschaft, dem Rechnungsprüfungsamt und der Überörtlichen Prüfung die Prüfungs- und Unterrichtsrechte in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen eingeräumt hatten. In Frankfurt am Main, Kassel,

226 § 53 HGrG – Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, dass das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;
2. die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
 - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.

(2) Für die Anwendung des Absatzes 1 rechnen als Anteile der Gebietskörperschaft auch Anteile, die einem Sondervermögen der Gebietskörperschaft gehören. Als Anteile der Gebietskörperschaft gelten ferner Anteile, die Unternehmen gehören, bei denen die Rechte aus Absatz 1 der Gebietskörperschaft zustehen.

227 § 123 HGO – Unterrichts- und Prüfungsrechte

(1) Ist die Gemeinde an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der Fassung vom 19. August 1969, BGBl. I, Seite 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I, Seite 671, bezeichneten Umfang beteiligt, so hat sie

1. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes auszuüben,
2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

(2) Ist eine Beteiligung einer Gemeinde an einer Gesellschaft keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes, so soll die Gemeinde darauf hinwirken, dass ihr in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes beteiligt ist.

228 Aus Vereinfachungsgründen bezog die Überörtliche Prüfung nur Gesellschaften mit einem Beteiligungsverhältnis der Körperschaft von mehr als 50 Prozent in ihre Untersuchung ein (keine weitere Differenzierung nach Stimmrechtanteilen).

Offenbach am Main und Wetzlar waren entsprechende Eintragungen bezüglich der Unterrichtsbefugnisse der Überörtlichen Prüfung nicht in allen betrachteten Fällen gegeben. Den Körperschaften und den jeweiligen Prüfungsämtern wurden dagegen die Rechte vollständig eingeräumt.

Die vollständige Berücksichtigung der Prüfungs- und Unterrichtsrechte ist seitens der Kommunen in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen der Beteiligungsgesellschaften sicherzustellen. Die Kontrolle dieser Rechte nach § 123 HGO ist ein fester Bestandteil der Betätigungsprüfung. Die Umsetzung ist von den Rechnungsprüfungsämtern zu überwachen.

Ergänzende Prüfungen nach § 131 Absatz 2 Nr. 7 HGO oder die Inanspruchnahme des unmittelbaren Unterrichtsrechts nach § 54 HGrG wurden in Frankfurt am Main, Gießen, Wiesbaden sowie beim LWV nachgewiesen. Die Durchführung solcher Prüfungshandlungen wurde im Wesentlichen durch das Vorhandensein von offiziellen Informations- und Kommunikationswegen zwischen den Rechnungsprüfungsämtern und den Beteiligungsverwaltungen sowie den Beteiligungsgesellschaften bekräftigt (Beteiligungsrichtlinie). Die durch die unmittelbaren Unterrichtsrechte gewonnenen Erkenntnisse seitens der Rechnungsprüfungsämter sowie der Überörtlichen Prüfung, bieten den Gemeindevertretungen zusätzliche Kontrollmöglichkeiten bezogen auf den Einsatz der kommunalen Finanzmittel. Aus diesem Grund empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen Kommunen, auf die Einräumung der unmittelbaren Prüfungs- und Unterrichtsrechte zu drängen.

Liegen diese Rahmenbedingungen vor, ist es angebracht, dass die Rechnungsprüfungsämter ergänzend zu ihrer Betätigungsprüfung von ihrem unmittelbaren Unterrichtsrecht regelmäßig Gebrauch machen. Basis dieser Untersuchungen sollte eine angemessene Risikoanalyse und -bewertung der Beteiligungsgesellschaften durch die Rechnungsprüfungsämter sein.

Im Rahmen sonstiger Prüfungsaufträge nahmen die Rechnungsprüfungsämter insbesondere Prüfungen von Verwendungsnachweisen und Vergaben vor. Umfang und Zeitanteil dieser Prüfungstätigkeit sind im Prüfungszeitraum deutlich angestiegen, so dass Mitarbeiter ungeplant nicht für einen Einsatz bei Pflichtaufgaben zur Verfügung standen.

Sonstige Prüfungen

Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass die Übertragung von weiteren Prüfungsaufträgen nach § 131 Absatz 2 HGO an die Rechnungsprüfungsämter dann eine Grenze erfährt, wenn dadurch die Erfüllung der Pflichtaufgaben des § 131 Absatz 1 HGO beeinträchtigt wird.

Im Hinblick auf Beratungsleistungen ergaben sich keine Hinweise darauf, dass durch die Rechnungsprüfungsämter eine vor dem Hintergrund des Verbots der Selbstprüfung schädliche Beratung durchgeführt wurde. Hierbei hat die Überörtliche Prüfung in jedem Rechnungsprüfungsamt ein gutes Bewusstsein und eine hinreichende Sensibilisierung für dieses Thema festgestellt.

Beratung durch die Rechnungsprüfungsämter

7.5 Ablauforganisation bei den Jahresabschlussprüfungen

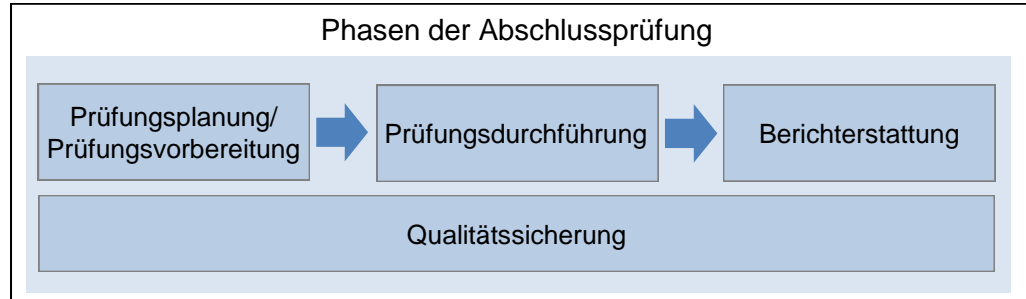
Die Prüfung des Jahresabschlusses ist Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts (§ 131 Absatz 1 Nr. 1 HGO in Verbindung mit § 128 HGO). Das Rechnungsprüfungsamt prüft den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen,

- ob die Berichte nach § 112 HGO eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.²²⁹

Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Schlussbericht zusammenzufassen.

Die Art und Weise, in der die Aufgabenerfüllung zu erfolgen hat, liegt im Ermessen des Rechnungsprüfungsamts. Die Phasen einer Jahresabschlussprüfung unterteilen sich in der Regel in die Phase der Prüfungsplanung/ und -vorbereitung, die tatsächliche Prüfungsdurchführung und die Berichterstattung. Ergänzend sind Qualitätssicherungsmaßnahmen durchzuführen (Ansicht 114).



Ansicht 114: Phasen der Abschlussprüfung

Die Eröffnungsbilanz ist vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt nach den Regelungen der HGO in Verbindung mit der GemHVO zu prüfen. Das Inventar ist in die Prüfung einzubeziehen.²³⁰ Die Richtigkeit der Eröffnungsbilanz ist von grundlegender Bedeutung für die Richtigkeit der darauf folgenden Jahresabschlüsse.

Die Hessische Gemeindeordnung enthält keine Konkretisierung zur Intensität und Qualität der Prüfung von Jahresabschlüssen. Aufgrund der Vergleichbarkeit der Abschlüsse, des Prüfungsgegenstands und der Ziele der durchzuführenden Prüfung mit den Vorgaben des Handelsgesetzbuchs für handelsrechtliche Jahresabschlüsse hat die Überörtliche Prüfung zur Beurteilung der Tätigkeit der Rechnungsprüfungsämter ausgewählte – für die Rechnungsprüfungsämter nicht verpflichtende – berufsübliche Standards des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW Prüfungsstandards) zur handelsrechtlichen Jahresabschlussprüfung herangezogen.

Prüfungsplanung

Die Prüfungstätigkeiten sind demnach so zu planen, dass eine ordnungsgemäße Abwicklung der Pflichtaufgaben sichergestellt ist und die Prüfungsergebnisse mit hinreichender Sicherheit erlangt werden. Durch die Prüfungsplanung soll ein angemessener Prüfungsablauf in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht gewährleistet werden.²³¹ Neben der Gesamtplanung der Aufgaben ist auch die jeweilige Abschlussprüfung im Vorfeld zu planen.

Eine Gesamtplanung der Prüfungsaufgaben des jeweiligen Rechnungsprüfungsamts im oben genannten Sinne lag bei fünf Rechnungsprüfungsämtern des Vergleichs rings vor. Vier Rechnungsprüfungsämter hatten zudem eine Mehrjahresplanung vorgelegt. In vier weiteren Rechnungsprüfungsämtern lagen zumindest grobe Planungen für die Mitarbeiter und deren Aufgaben vor. Eine konkrete Einzelprüfungsplanung der Jahresabschlussprüfung im obigen Sinne lag in fünf Rechnungsprüfungsämtern vor. Bei den übrigen Rechnungsprüfungsämtern lag mit Ausnahme eines Rechnungsprüfungsamts zumindest eine grobe Verteilung der Prüfungsaufgaben auf die Mitarbeiter vor.

Infolge einer nicht vorhandenen Gesamtübersicht der Aufgaben und deren Überprüfung besteht das Risiko von Ineffizienzen und prüfungsfreien Räumen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine umfassende Gesamt- und Einzelprüfungsplanung für die zu bewältigenden Prüfungsaufgaben zu erstellen.

229 vergleiche Fußnote 208

230 Verwaltungsvorschriften zur GemHVO, Seite 57

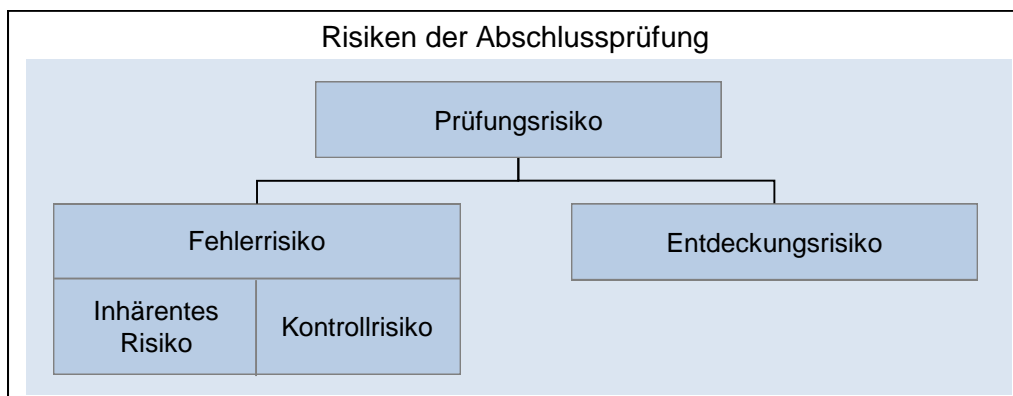
231 Konkret regelt IDW PS 240 (IDW Prüfungsstandard: Grundsätze der Planung von Abschlussprüfungen (IDW PS 240)) die berufsüblichen Grundsätze, mit denen Wirtschaftsprüfer die Durchführung der ihnen übertragenen Prüfungen planen.

Mit Hilfe von Prüfungshandlungen werden Informationen (Prüfungsnachweise) eingeholt, die zu Prüfungsfeststellungen führen. Auf dieser Grundlage werden Prüfungsaussagen mit hinreichender Sicherheit im Bericht und Prüfungsurteil getroffen.²³²

Prüfungsdurchführung

Zur Abgabe eines validen Prüfungsurteils muss das Prüfungsrisiko auf ein akzeptables Maß gesenkt werden. Die Prüfungsstrategie bei einer risikoorientierten Prüfung setzt sich zusammen aus einer Risikoanalyse und einer Analyse des Internen Kontrollsystems. Die Funktion von relevanten Teilen des Internen Kontrollsystems ist zu testen (Funktionsprüfung). Basierend auf diesen Ergebnissen wird festgelegt, welche Prüfungsziele und Prüfungsrisiken durch ein wirksames Internes Kontrollsystem und welche durch aussagebezogene Prüfungshandlungen, wie analytische Prüfungshandlungen und Einzelfallprüfungshandlungen, abgedeckt werden. Hierdurch wird das Entdeckungsrisiko, dass wesentliche Risiken durch die Prüfung nicht aufgedeckt werden, minimiert („Roter Faden“).

Risikoorientierter Prüfungsansatz



Ansicht 115: Risiken der Abschlussprüfung

Nach allgemein anerkannten Grundsätzen (IDW PS 261) sind bei Verzicht der Stützung der Prüfung auf ein Internes Kontrollsystem zur Erlangung hinreichender Prüfungssicherheit Einzelfallprüfungen in dem Maße durchzuführen, dass das Risiko wesentlicher Fehler unterhalb der Wesentlichkeitsgrenze liegt. Sofern die Prüfung der Richtigkeit des Buchungsschlusses nicht durch vorhandene und geprüfte Kontrollen gewährleistet werden kann, bedeutet dies, dass so lange aussagebezogene Prüfungshandlungen (wie beispielsweise Belegprüfungen) durchzuführen sind, bis der Betrag der ungeprüften Belege die definierte Wesentlichkeitsgrenze nicht mehr übersteigt. Ergänzend sind Prüfungshandlungen durchzuführen, die die Vollständigkeit des Buchungsschlusses gewährleisten.

Ansicht 116 gibt einen Überblick über die untersuchten Aspekte der Prüfungsdurchführung bei der Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss.

Aspekte der Prüfungsdurchführung						
	Risiko-orientierter Prüfungsansatz	Bestätigungen Dritter	Verwendung Ergebnisse Dritter	Dokumentation	Anhang	Lagebericht
Bad Homburg	●	●	○	●	●	●
Darmstadt	●	⊗	n.d.	●	n.d.	n.a.
Frankfurt	✓	⊗	○	✓✓	✓✓	✓✓
Fulda	○	⊗	○	○	○	○
Gießen	✓	✓	✓	⊗	○	n.a.
Hanau	✓	●	○	✓	✓	n.a.
Kassel	✓	●	○	✓	✓✓	✓✓

232 Vergleiche IDW Prüfungsstandard: Prüfungsnachweise im Rahmen der Abschlussprüfung (IDW PS 300), Stand 6. September 2006; zwischenzeitlich ist der IDW PS 300 überarbeitet und liegt mit Stand vom 19. Juni 2013 vor.

Aspekte der Prüfungsdurchführung						
	Risiko-orientierter Prüfungs-ansatz	Bestäti-gungen Dritter	Verwen-dung Ergebnis-se Dritter	Doku-mentation	An-hang	Lagebe-richt
LWV	✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓✓
Marburg	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	n.a.
Offenbach	○	✓	⊙	●	●	n.a.
Rüsselsheim ¹⁾	⊙	●	●	✓	●	n.a.
Wetzlar	●	⊙	⊙	○	○	n.a.
Wiesbaden	✓	●	✓	✓	✓	✓

✓✓ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen voll erfüllt
✓ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen teilweise erfüllt
○ = Keine schriftlichen Vorgaben vorhanden, Anforderungen erfüllt
⊙ = Keine schriftlichen Vorgaben vorhanden, Anforderungen teilweise erfüllt
● = keine schriftlichen Vorgaben vorhanden, Anforderungen nicht erfüllt
n.d. = nicht dokumentiert
n.a. = nicht anwendbar
¹⁾ Eröffnungsbilanz lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor.
Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 116: Aspekte der Prüfungsdurchführung

Aus Ansicht 116 wird deutlich, dass die Rechnungsprüfungsämter nur vereinzelt schriftliche Vorgaben und Regelungen (wie beispielsweise Revisionsordnungen oder Prüfungshandbücher) zu den untersuchten Aspekten der Prüfungsdurchführung aufgestellt hatten: Sechs der Rechnungsprüfungsämter machten sich Vorgaben, bei der Prüfungsdurchführung einen risikoorientierten Prüfungsansatz im obigen Sinne anzuwenden und diesen im Rahmen der Prüfung zu berücksichtigen (✓). Weitere vier Rechnungsprüfungsämter wählten im Rahmen ihrer Prüfungshandlungen einen risikoorientierten Prüfungsansatz, ohne sich diesbezüglich jedoch verbindliche Vorgaben durch beispielsweise eine Revisionsordnung zu machen (⊙ oder ○). Allerdings setzten drei Rechnungsprüfungsämter keinen risikoorientierten Prüfungsansatz ein (●). Diese wandten überwiegend Stichprobenverfahren an, die jedoch im Hinblick auf Art und Umfang nicht geeignet waren, das Risiko wesentlicher Fehler auszuschließen.

Die Rechnungsprüfungsämter erfüllten die definierten Anforderungen an die Prüfungsdurchführung – zumindest teilweise. Schwächen zeigten sich insbesondere bei der Einholung von Bestätigungen Dritter (wie Bankbestätigungen und Saldenmitteilungen von Lieferanten), hauptsächlich im Hinblick auf die Prüfungsstrategie. Obwohl die durch Bestätigungen Dritter zu erreichende Prüfungssicherheit als vergleichsweise hoch einzustufen ist, hatten bloß drei Rechnungsprüfungsämter Vorgaben hierzu definiert. Hervorzuheben ist hier die Revision des LWV. Dort waren in allen untersuchten Aspekten schriftliche Vorgaben vorhanden. Gleichzeitig stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass die Anforderungen erfüllt oder zumindest teilweise erfüllt waren.

Im Allgemeinen war festzustellen, dass in der Tendenz diejenigen Rechnungsprüfungsämter, die einen risikoorientierten Prüfungsansatz konsequent verfolgten, geringere Prüfungsrückstände aufwiesen und ihren Prüfungspflichten zeitnäher nachgekommen waren.

Die Überörtliche Prüfung erachtet es als zielführend, die unterjährigen Verfahrens- und Verwaltungsprüfungen stärker mit den Zielen der Jahresabschlussprüfung zu verknüpfen. Dies hat nicht nur den Vorteil, dass die Erkenntnisse aus diesen Prüfungen für die Jahresabschlussprüfung herangezogen werden können; sie ermöglicht es auch, Prüfungshandlungen vorzuziehen, so dass die Prüfung des Jahresabschlusses auf eine Stichtagsbetrachtung im Sinne einer ordnungsgemäßen Ableitung aus den Büchern reduziert werden kann. Dadurch kann ein großer Teil der durchzuführenden Prüfungen schon vor Aufstellung des Jahresabschlusses erfolgen und die Prüfung zeitlich entzerrt werden. Notwendige Voraussetzung ist jedoch eine stringente Dokumentation.

Art und Umfang der Einzelfallprüfungshandlungen in der Jahresabschlussprüfung sollten aufbauend auf den Erkenntnissen der Verfahrens- und Verwaltungsprüfungen festgelegt werden. Zudem sollten die Anforderungen an das Rechnungsprüfungsamt zum (risikoorientierten) Prüfungsvorgehen definiert werden. Eine zeitnahe Jahresabschlussprüfung könnte hierdurch sichergestellt werden.

Zur Gewährleistung von Qualitätsanforderungen an die Prüfungsdurchführung ist es nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung erforderlich, dass die Rechnungsprüfungsämter ein angemessenes Qualitätssicherungssystem einführen. Hierbei sind folgende Bestandteile zu berücksichtigen:

Qualitätssicherungsmaßnahmen

- Qualitätsumfeld,
- Feststellung und Einschätzung qualitätsgefährdender Risiken,
- Regelungen zur Qualitätssicherung (Vieraugenprinzip, Durchsicht Arbeitspapiere),
- Kommunikation und Dokumentation der Regelungen zur Qualitätssicherung sowie
- Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Regelungen zur Qualitätssicherung.

Bestandteil eines Qualitätssicherungssystems sind auch konkrete Vorgaben bezüglich zu verwendender Hilfsmittel zur Prüfungsunterstützung, die ein effizientes Prüfungsvorgehen und die Vollständigkeit der zu adressierenden Prüfungsziele sicherstellen. Durch Regelungen zur Konsultation und Eskalation sind die rechtzeitige Feststellung strittiger und kritischer Sachverhalte sowie deren sachgerechte Lösung gewährleistet.

Die Qualitätssicherungsmaßnahmen waren in den einzelnen Rechnungsprüfungsämtern unterschiedlich ausgeprägt (Ansicht 117).

Qualitätssicherungsmaßnahmen					
	Aktenorganisation	Regelungen zur Überwachung der Prüfungstätigkeit	Hilfsmittel zur Prüfungsunterstützung	Konsultation/Eskalation	Archivierung
Bad Homburg	●	●	●	○	●
Darmstadt	✓✓	●	●	✓✓	✓
Frankfurt	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Fulda	✓✓	●	○	●	✓
Gießen	✓	○	○	○	○
Hanau	✓	✓	✓	○	✓
Kassel	⊙	⊙	⊙	○	✓
LWV	✓	✓✓	✓✓	✓✓	●
Marburg	⊙	⊙	✓✓	○	✓✓
Offenbach	■	●	○	●	✓
Rüsselsheim	●	⊙	✓	✓	⊙
Wetzlar	✓✓	●	●	●	●
Wiesbaden	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	⊙

✓✓ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen voll erfüllt
 ✓ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen teilweise erfüllt
 ■ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen nicht erfüllt
 ○ = keine schriftlichen Vorgaben vorhanden und Anforderungen erfüllt
 ⊙ = keine schriftlichen Vorgaben vorhanden und Anforderungen teilweise erfüllt
 ● = keine schriftlichen Vorgaben vorhanden und Anforderungen nicht erfüllt
 Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 117: Qualitätssicherungsmaßnahmen

Lediglich in Frankfurt am Main waren entsprechende Vorgaben vorhanden und alle Anforderungen erfüllt. Demgegenüber fehlten in Bad Homburg v.d. Höhe und in Wetzlar Vorgaben zu fast allen Qualitätssicherungsmaßnahmen und die Anforderungen waren nicht erfüllt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Rechnungsprüfungsämtern, zur Sicherstellung einer hohen Prüfungsqualität Vorgaben zur Qualitätssicherung für das gesamte Prüfungsvorgehen verbindlich festzuschreiben und deren Einhaltung zu überwachen. Durch ein konsequentes Vieraugenprinzip bei der Prüfungsplanung und -durchführung sollte sichergestellt werden, dass notwendige Prüfungshandlungen zufriedenstellend erledigt werden. Zudem können durch die Reflektion des Prüfungsvorgehens vorhandene Effizienzpotentiale genutzt werden.

Zur Standardisierung und Gewährleistung eines einheitlichen und qualitativ hochwertigen Prüfungsvorgehens wird die Einführung und Steuerung einer gemeinsamen Datenbank mit Hilfsmitteln für alle Rechnungsprüfungsämter in Hessen empfohlen. Zudem hält es die Überörtliche Prüfung für geboten, den bereits eingerichteten Arbeitskreis Doppik²³³ noch stärker zu institutionalisieren und die dort erarbeiteten Lösungen in die Praxis umzusetzen.

Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung über den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss in einem Schlussbericht zusammen.²³⁴ Der Bericht ist der Stadtverordnetenversammlung vorzulegen.²³⁵ Die Stadtverordnetenversammlung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss sowie Gesamtabschluss und entscheidet über die Entlastung des Magistrats.²³⁶

Konkrete Vorgaben über Art und Umfang des Schluss-/ Prüfungsberichts enthält die Hessische Gemeindeordnung nicht. In Anbetracht der Nähe der Vorgaben des § 128 HGO zu § 317 ff. HGB können hilfsweise auch hier die allgemeinen Vorgaben von IDW Prüfungsstandards (IDW PS 450²³⁷) herangezogen werden.

Eine klare, problemorientierte Berichterstattung beinhaltet die Beschränkung der Berichterstattung auf das Wesentliche, das heißt auf solche Feststellungen und Sachverhalte, die geeignet sind, die Adressaten des Prüfungsberichts bei der Überwachung der jeweiligen Körperschaft zu unterstützen. Besonders hervorzuheben ist, dass die Ausführungen im Prüfungsbericht nicht als Nachweis der durchgeführten Prüfungshandlungen dienen. Dieser Nachweis ist grundsätzlich durch die Arbeitspapiere zu erbringen.²³⁸

233 Die Leiter und die Mitarbeiter der Rechnungsprüfungsämter nahmen regelmäßig an Arbeitskreisen, Lenkungsgruppen und Tagungen teil. So waren die Rechnungsprüfungsämter miteinander im regelmäßigen fachlichen Dialog und hatten die Möglichkeit auf gegenseitiges Fachwissen und Hilfsmittel zurückzugreifen oder gemeinsam Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln.

234 vergleiche Fußnote 208

235 § 113 HGO – Vorlage an Gemeindevertretung

Nach Abschluss der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (§ 128) legt der Gemeindevorstand den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor.

236 § 114 Absatz 1 und 2 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

(2) Der Beschluss über den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss sowie die Entlastung ist öffentlich bekannt zu machen. Im Anschluss an die Bekanntmachung ist der Jahresabschluss, der zusammengefasste Jahresabschluss und der Gesamtabschluss mit dem Rechenschaftsbericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Der Beschluss nach Satz 1 ist mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

237 IDW Prüfungsstandard: Grundsätze ordnungsmäßiger Berichterstattung bei Abschlussprüfungen (IDW PS 450), Stand 1. März 2012.

Zudem regelt IDW PS 730 die Prüfungsdurchführung und Berichterstattung bei der Prüfung von Gebietskörperschaften durch Wirtschaftsprüfer. Die gemeinderechtlichen Vorschriften des IDW PS 450 sind bei der Berichterstattung, sofern nichts anderes vorgesehen ist, zu beachten.

238 IDW PS 450, vergleiche Fußnote 237, Tz. 51

Ansicht 118 gibt einen Überblick über die Berichterstattung und das Prüfungsurteil der Rechnungsprüfungsämter im Vergleich.

Aspekte der Berichterstattung und des Prüfungsurteils	
Anforderungen	Körperschaften
✓✓	LWV
✓	Darmstadt, Frankfurt, Kassel ²⁾ , Marburg, Offenbach, Wetzlar, Wiesbaden ³⁾
○	Fulda
●	Bad Homburg, Rüsselsheim ¹⁾
n.a.	Gießen, Hanau

✓✓ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen voll erfüllt
 ✓ = schriftliche Vorgaben vorhanden und Anforderungen teilweise erfüllt
 ○ = keine schriftlichen Vorgaben vorhanden, Anforderungen erfüllt
 ● = keine schriftlichen Vorgaben vorhanden, Anforderungen nicht erfüllt
 n.a. = nicht anwendbar
¹⁾ Eröffnungsbilanz lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht vor.
²⁾ Im Schlussbericht wurde kein zusammenfassendes Prüfungsurteil gefällt.
³⁾ Das Prüfungsurteil bezieht sich auf eine nach § 317 HGB unter Beachtung der vom Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) festgestellten deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfung durchgeführte Prüfung, die jedoch in dieser Form nicht vom Rechnungsprüfungsamt Wiesbaden durchgeführt wurde.
 Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 118: Aspekte der Berichterstattung und des Prüfungsurteils

Bis auf Bad Homburg v.d. Höhe entsprachen die Berichte in weiten Teilen den an die Berichterstattung seitens der Überörtlichen Prüfung gestellten Anforderungen.

Sieben Rechnungsprüfungsämter erfüllten die Anforderungen an ein abschließendes Prüfungsurteil. Allerdings vermittelten die von zwei Rechnungsprüfungsämtern erteilten Prüfungsurteile im Hinblick auf die durchgeführte Prüfung einen fehlerhaften Eindruck. Sie standen somit nicht im Einklang mit den Feststellungen in den jeweiligen Prüfungsberichten. So war in Wiesbaden im Prüfungsurteil ein Hinweis auf eine nach IDW Prüfungsstandards durchgeführte Prüfung vorhanden, die in dieser Form nicht stattfand. In Darmstadt wurde ein positives Gesamturteil gefällt, obgleich wesentliche Beanstandungen vorlagen.

Alle (Schluss-)Berichte über die Jahresabschlussprüfungen enthielten neben den Prüfungsergebnissen auch umfassende Ausführungen zum Prüfungsvorgehen. Aufgrund der Vielzahl der dargestellten Prüfungshandlungen sowie der zusätzlichen Aufnahme der Feststellungen aus unterjährigen Prüfungen in die Schlussberichte wurde der eigentliche Zweck der Berichterstattung, nämlich Feststellungen wesentlicher und für die Überwachung bedeutsamer Art zu vermitteln, erschwert.

Die Überörtliche Prüfung hält es für zielführend, wenn ausschließlich Feststellungen wesentlicher und für die Überwachung bedeutsamer Art in die Schlussberichte aufgenommen werden. Dadurch wird sichergestellt, dass der Fokus der Adressaten auf das Wesentliche gelenkt wird und somit bei Bedarf zeitnah geeignete Maßnahmen zur Beseitigung von Feststellungen ergriffen werden können. Dadurch, dass die Schlussberichte eine Vielzahl von Prüfungsfeststellungen aufwiesen, in denen zum Teil die Feststellungen an den unterschiedlichsten Stellen vermerkt waren, war eine Klassifizierung der Fehler in „wesentlich“ und „unwesentlich“ für einen Adressaten kaum möglich. Folglich bestand durch die Fülle der Informationen das Risiko, dass wesentlicher Handlungsbedarf nicht erkannt wird.

Die Überörtliche Prüfung regt an, alle detaillierten Ausführungen zu Prüfungshandlungen und -ergebnissen in Anlagen der Schlussberichte aufzunehmen, um sich im Hauptteil der Berichte auf die wesentlichen Feststellungen zu beschränken. Dadurch kann die Aufmerksamkeit der Adressaten in einem einheitlichen Feststellungsteil auf das Wesentliche gelenkt werden.

7.6 Dolose Handlungen

Die Vermeidung von dolosen Handlungen ist nicht die originäre Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts. Die Kommune ist insgesamt verpflichtet, vorbeugende und aufdeckende Maßnahmen zu ergreifen. Das Rechnungsprüfungsamt kann hierbei unterstützen.

Im Rahmen der Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns berücksichtigten die Rechnungsprüfungsämter regelmäßig auch den Bereich doloser Handlungen. Verdachtsunabhängige Prüfungen dienen der Korruptionsvorbeugung. Sie sollen in der Prüfungsplanung und -durchführung hinreichende Berücksichtigung finden. Eine Orientierung bieten Risikobeurteilungen der einzelnen Bereiche des Verwaltungshandelns. Eine Aufnahme der aufgedeckten Fehler und Missstände in Statistiken sollen das Rechnungsprüfungsamt unterstützen, Art und Menge doloser Handlungen und sonstiger Fehler zu messen und zu bewerten. Dadurch wird die Aktualität der Risikobeurteilung gewährleistet und die Möglichkeit, risikobehaftete Bereiche einer stärkeren Prüfungsdichte zu unterziehen, geschaffen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Tätigkeiten der Rechnungsprüfungsämter in Bezug auf:

- Prüfung von Vorfällen im Bereich der dolosen Handlungen im Prüfungszeitraum und Dokumentation,
- Sonderprüfungen im Prüfungszeitraum,
- Berücksichtigung von verdachtsunabhängigen Prüfungen in der Planung und Durchführung,
- Aufarbeitung durch das Führen von Statistiken aufgedeckter Fehler und Missstände.

Ansicht 119 zeigt den Umgang bei der Untersuchung, Aufdeckung und Aufbereitung der Vergleichsämter mit dolosen Handlungen.

Untersuchung, Aufdeckung und Aufbereitung		
Sachverhalte	Zahl und Anmerkung	
Prüfung von Vorfällen im Bereich doloser Handlungen	11	davon 3 Rechnungsprüfungsämter mit Bestätigung eines Falls der dolosen Handlung; bei 8 Körperschaften handelte es sich um Verdachtsfälle ohne nachweisliche Bestätigung
Sonderprüfungen im Prüfungszeitraum	13	
Berücksichtigung von verdachtsunabhängigen Prüfungen in der Planung und Durchführung	6	davon 3 Rechnungsprüfungsämter nur teilweise berücksichtigt
Statistische Aufbereitung und Analyse aufgedeckter Fehler und Missstände	6	davon 3 Rechnungsprüfungsämter mit der Möglichkeit von Auswertungen oder punktuellen Aufbereitung und Analyse
Quelle: Eigene Darstellung		

Ansicht 119: Untersuchung, Aufdeckung und Aufbereitung

Verdachtsfälle von dolosen Handlungen wurden in elf Rechnungsprüfungsämtern untersucht. Davon bestätigte sich in drei Körperschaften der Verdacht. Alle Rechnungsprüfungsämter führten Sonderprüfungen im Prüfungszeitraum durch. Lediglich sechs Rechnungsprüfungsämter berücksichtigten verdachtsunabhängige Prüfungen in ihrem Prüfungsverfahren. Statistiken über aufgedeckte Fehler und Missstände legten vier Rechnungsprüfungsämter an.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Rechnungsprüfungsämtern, die Ergebnisse der verdachtsunabhängigen Prüfungen systematisiert auszuwerten und in Statistiken zu erfassen. Hieraus lassen sich für künftige Prüfungen Hinweise auf Risikobereiche ableiten und das Prüfungsverfahren besser planen und zielgerichtet durchführen.

7.7 Umgang der Körperschaften mit Feststellungen

Eine Weiterentwicklung und Verbesserung des Verwaltungshandelns kann erst dann stattfinden, wenn eine Verwaltung auf Beanstandungen und Empfehlungen der Rechnungsprüfungsämter eingeht. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung, wie mit Feststellungen der Rechnungsprüfungsämter verfahren wurde. Gleichzeitig war von Interesse, wie die Rechnungsprüfungsämter eine diesbezügliche Nachschau über den Umgang getroffener Prüfungsfeststellungen vornahmen. Folgende Fragen wurden dabei erörtert:

- Wie fand die Kommunikation der Prüfungsfeststellungen an die Gemeindevertretung oder an einen entsprechenden Ausschuss statt?
- Waren Regelungen zum Umgang mit Feststellungen eingerichtet?
- Fand ein Schlussgespräch statt, das den Prüfungsbericht zum Inhalt hatte?
- Gab es ein einheitliches Verfahren zur Einholung von Stellungnahmen?
- Überprüfte das Rechnungsprüfungsamt regelmäßig, ob die identifizierten Schwächen beseitigt wurden (Nachschau)?

Aus Ansicht 120 ist der Umgang der Körperschaften mit Feststellungen zu entnehmen.

Umgang mit Feststellungen					
	Kommunikation mit Gemeindevertretung	Regelung zu Umgang mit Feststellungen	Schlussgespräch	Einheitliches Verfahren zur Stellungnahme	Nachschau
Bad Homburg	●	●	●	●	●
Darmstadt	○	✓	✓	✓	✓
Frankfurt	✓ ¹⁾	✓	✓	✓	✓
Fulda	✓ ¹⁾	●	○	●	●
Gießen	✓ ²⁾	✓	○	✓	✓
Hanau	●	✓	✓	✓	○
Kassel	✓	✓	✓	✓	✓
LWV	✓ ¹⁾	✓	✓	✓	✓
Marburg	✓	○	✓	✓	✓
Offenbach	✓ ¹⁾	✓	○	✓	○
Rüsselsheim	✓ ¹⁾	●	●	●	○
Wetzlar	✓ ¹⁾	●	●	●	✓
Wiesbaden	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = erfüllt
 ○ = teilweise erfüllt (liegt dann vor, wenn die jeweilige Anforderung unregelmäßig erfüllt wurde)
 ● = nicht erfüllt
¹⁾ Die Teilnahme an den entsprechenden Sitzungen war nicht festgeschrieben.
²⁾ Die Kommunikation mit der Gemeindevertretung war durch mündlichen Auftrag des Oberbürgermeisters verfügt.
 Quelle: Angaben der Rechnungsprüfungsämter; Stand: Oktober 2012

Ansicht 120: Umgang mit Feststellungen

Während der LWV und die Städte Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden alle Kriterien regelmäßig erfüllten, konnten die Städte Fulda und Rüsselsheim sowie Wetz-

lar nur zwei der fünf Kriterien regelmäßig erfüllen. Bad Homburg v.d. Höhe hat keines der abgefragten Kriterien erfüllt.

Die geprüften Körperschaften stellten in den meisten Fällen eine Kommunikation der Prüfungsfeststellungen an die Gemeindevertretung oder einen entsprechenden Ausschuss (Finanzausschuss) sicher. Schwächen zeigten sich dagegen bei definierten/dauerhaften organisatorischen Regelungen. So war die Kommunikation mit dem Finanzausschuss in den meisten Fällen nicht schriftlich festgeschrieben oder nur durch mündlichen Auftrag des Oberbürgermeisters verfügt.

Daneben trafen vier²³⁹ Rechnungsprüfungsämter weitgehend keine Regelungen über den Umgang mit Feststellungen, die Verfahrensweise zur Einholung von Stellungnahmen sowie zur Vornahme eines Schlussgesprächs. Ferner waren in Bad Homburg v.d. Höhe und in Fulda keine Vorgaben über eine Nachschau von Prüfungsfeststellungen vorhanden.

Angesichts nicht konkret vorhandener gesetzlicher Regelungen zur Stärkung der Stellung der Rechnungsprüfungsämter empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Körperschaften in Anlehnung an § 130 Absatz 2 HGO Regelungen zu definieren, an wen und in welcher Form die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts zu adressieren sind. Zur Stärkung der Stellung des Rechnungsprüfungsamts ist eine direkte Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und Finanzausschuss zielführend und sachgerecht.

7.8 Ausblick

Die Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung zeigen, dass sowohl auf Ebene der Körperschaften, als auch auf Ebene der Rechnungsprüfungsämter die Einführung der Doppik eine Herausforderung dargestellt hat. Mit der Einführung der Doppik in die Rechnungslegung gehen veränderte Anforderungen an das Prüfungsvorgehen der Rechnungsprüfungsämter einher. Zum Zeitpunkt dieser Vergleichenden Prüfung hatten noch nicht alle Rechnungsprüfungsämter dies vollzogen. In einzelnen Rechnungsprüfungsämtern waren noch keine Strukturen vorhanden, die ein sachgerechtes und nachvollziehbares Prüfungsvorgehen ermöglichten. Aus den getroffenen Feststellungen ließ sich ableiten, dass sich die Mehrzahl der Rechnungsprüfungsämter erst verspätet mit den erforderlichen Themen befasst hatte. Dies hat bei der Mehrheit der Rechnungsprüfungsämter zu Prüfungsrückständen schon bei der Eröffnungsbilanz geführt, was in der Folge auch in eine verzögerte Aufstellung nachfolgender Jahresabschlüsse mündete.

Die organisatorische Eingliederung der Rechnungsprüfungsämter in die Dezernate von Oberbürgermeister und/ oder Kämmerer sollte zur Stärkung der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter vermieden werden. Die Umsetzung der Anforderungen einer verbindlichen Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und der Gemeindevertretung kann die Unabhängigkeit des Amts und damit auch das Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung stärken.

Die Rechnungsprüfungsämter haben mittlerweile die Anforderungen bereits weitgehend erkannt und richten zunehmend ihr Prüfungsvorgehen in Richtung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes aus. Diese grundlegende Änderung des Prüfungsvorgehens benötigt jedoch neben der umfassenden Schulung auch Zeit. Zudem wird eine organisatorische und personelle Unterstützung für eine zeitnahe Umsetzung der erforderlichen Strukturen in allen Rechnungsprüfungsämtern notwendig sein.

Im Zeitablauf wird sich erwartungsgemäß eine gewisse Routine einstellen. Dies wird künftig eine zeitnähere und effizientere Prüfung ermöglichen und zum Abbau noch vorhandener Prüfungsrückstände beitragen. Zur Umsetzung stehen den Rechnungsprüfungsämtern diverse Optionen zur Verfügung. Diese reichen von umfassenden Schulungen und einer verstärkten Interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zur vorübergehenden Einbindung von Externen. Ziel muss es sein, die Aufbau- und Ablauforganisation der Rechnungsprüfungsämter so zu strukturieren, dass den Entscheidungsträgern zeitnah ein vollständiges Bild über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinde gegeben werden kann.

239 Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Rüsselsheim, Wetzlar

Daneben kann auch der Gesetzgeber durch entsprechende Maßnahmen, wie zum Beispiel durch temporäre Sonderregelungen, bei der Prüfung von IT-Verfahren zu einer Vereinfachung der Aufgaben beitragen. Hierbei sollte der Prüfungsfokus auf die wesentlichen und wichtigen Verfahren vor der Einführung gelegt werden. Zur Vermeidung prüfungsfreier Räume sollten die übrigen finanzrelevanten IT-Verfahren im Rahmen der Verwaltungsprüfungen untersucht werden.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus der Aufstellungs- und Prüfungspflicht eines kommunalen Gesamtabschlusses. Hier sollte rechtzeitig mit der Vorbereitung auf Ebene der Körperschaften und Rechnungsprüfungsämter begonnen werden, um Prüfungsrückstände frühzeitig zu vermeiden. Durch eine begleitende Prüfung des Gesamtabschlusses könnten zudem Fehlentwicklungen bereits im Vorfeld erkannt und entsprechend gegengesteuert werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Aufstellung und die – aufstellungsbegleitende – Prüfung von Gesamtabschlüssen bereits vor dem gesetzlich vorgegebenen Stichtag (31. Dezember 2015) durchzuführen.

8. „Kommunale Grünflächen“ – 164. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

Kommunale Grünflächen sind Teil jeder Stadt. In der kommunalen Praxis werden auch jene begrünten Flächen an Verkehrsanlagen (Straßengrün), begrünte Freiflächen öffentlicher Einrichtungen und Biotopflächen zu den öffentlichen Grünflächen gezählt, die im städtischen Eigentum sind sowie von der Stadt oder von Bürgern bzw. Vereinen bewirtschaftet werden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie es den Städten gelingt, ihre vielfältigen Grünflächen zu erhalten und deren ökonomischen, ökologischen und sozialen Funktionen dauerhaft zu sichern.

Geprüfte Städte

Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar



Ansicht 121: „Kommunale Grünflächen“ - Lage der geprüften Städte

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand	April 2012 bis April 2013
Prüfungszeitraum	2008 bis 2012
Zuleitung der Schlussberichte	28. Mai 2013
Prüfungsbeauftragte	TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Darmstadt Bischoff & Hess, Landschaftsökologie und Projektplanung, Linden Planungsbüro Martina Langhans, Garten- und Landschaftsarchitektur, Biebertal (vergleiche Seite 273)

Informationsstand
und Prüfungsbeauf-
tragter

Ansicht 122: „Kommunale Grünflächen“ - Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Das Prüfungsvolumen umfasste die summierten Aufwendungen der geprüften Städte für die kommunalen Grünflächen in den Jahren 2008 bis 2011 und lag bei rund 390 Millionen Euro²⁴⁰.

Prüfungsvolumen

8.2	Leitsätze	174
8.3	Struktur der Grünflächenpflege	175
8.4	Rahmenbedingungen der Grünflächenpflege	176
8.5	Ergebnisgrößen	187
8.6	Stellgrößen	194
8.7	Ausblick	201

Gliederung

240 Das Prüfungsvolumen verteilte sich auf die 10 Städte: Darmstadt^① (28,5 Mio. €), Frankfurt am Main^③ (197,0 Mio. €), Fulda^② (16,7 Mio. €), Gießen^② (10,3 Mio. €), Hanau (28,1 Mio. €), Kassel (34,6 Mio. €), Marburg^② (18,6 Mio. €), Offenbach am Main (23,8 Mio. €), Rüsselsheim^② (14,8 Mio. €), Wetzlar^② (16,7 Mio. €)

① In Darmstadt ohne Aufwendungen des Sportamts im Bereich der Grünflächenpflege.

② Es standen im Prüfungszeitraum drei vergleichbare Jahre mit doppischen Daten zur Verfügung.

③ In Frankfurt am Main waren bei den Aufwendungen der Grünflächenpflege in den Bereichen Schulbetriebsmanagement, trägerübergreifende KiTa-Aufgaben Tagespflege sowie Sportamt nur die Personal- und Sachkosten berücksichtigt. Kalkulatorische Kosten waren hierin nicht enthalten. Diese wären – analog des Untersuchungsansatzes bei den anderen Städten im Vergleichsring – zu den Aufwendungen im Bereich der Grünflächenpflege noch hinzuzurechnen gewesen.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2013

8.2 Leitsätze

- Seite 197 **Pflege und Unterhaltung kommunaler Grünflächen sind Aufgaben, die sich sowohl aus gesetzlichen Grundlagen als auch aus politischen Vorgaben ergeben. Die gesetzlichen Vorgaben formulieren keine konkreten Ansprüche an Größe, Qualität und Ausstattung von Grünflächen; diese Ansprüche sind durch die Kommunen festzulegen und zu erfüllen.**
- Seite 195 f. **Die dokumentierte Grünflächenpflegeplanung ist eine wichtige Voraussetzung für transparentes, nachhaltiges sowie personenunabhängiges Verwaltungshandeln. In Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Offenbach am Main befand sich die Pflegeplanung im Aufbau. Dagegen fehlte sie in Fulda und Hanau. Allein Marburg hatte eine integrierte Vorgehensweise, die die qualitativen Aspekte und Anforderungen an die einzelnen Grünflächen verknüpft sowie Pflegeklassen und Pflegeintensitäten mit den anfallenden Pflegekosten definiert. Diese systematisierte Handlungsweise auf Basis eines Datenbanksystems (Grünflächeninformationssystem - GRIS) wird als „Integrierte Grünflächenpflegeplanung“ bezeichnet und als Vorbild für alle Städte empfohlen.**
- Seite 195 **Allein Wetzlar hatte eine Zuordnung aller Grünflächen zu einzelnen Pflegeklassen durch Magistratsbeschluss festgelegt. Diese Vorgehensweise erachtet die Überörtliche Prüfung als sinnvoll. Die Städte sollten letztendlich einen Stadtverordnetenbeschluss herbeiführen, der auf strategischer Ebene Pflegeklassen definiert.**
- Seite 175, 195 **Zielgerichtetes und transparentes Handeln verlangt eine klare Zuordnung der Grünflächen zu Kategorien (Objektarten). Diese Zuordnung war nicht immer nachvollziehbar, so in Frankfurt am Main, Kassel und Rüsselsheim. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist eine klare Zuordnung der Grünflächen zu definierten Objektarten Grundvoraussetzung für eine funktionierende Grünflächenpflegeplanung.**
- Seite 190 ff. **Alle geprüften Städte nahmen ihre Aufgaben im Bereich der Grünflächenpflege in fachlicher Hinsicht sachgerecht wahr. Die Grünflächen hatten einen überwiegend positiven Pflegezustand. Deutliche Abweichungen vom Median (76 Prozent) wiesen die Städte Hanau (86 Prozent) und Kassel (84 Prozent) sowie Darmstadt (61 Prozent) auf. Die deutliche negative Abweichung Darmstadts gegenüber dem Median war aufgrund der speziellen Situation im Untersuchungsjahr 2012 – bei ausgeschriebenen Leistungen zur Grünflächenpflege kam es zu Verzögerungen – erklärbar.**
- Seite 178 ff. **Baumpflege und -unterhaltung nahmen als Teilbereiche der kommunalen Grünflächenpflege einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein. Rüsselsheim führte keine durchgängige Dokumentation der vorgenommenen Baumkontrollen. Die Städte Fulda und Rüsselsheim hatten keine Dienstanweisungen zur Baumkontrolle. Zur Dokumentation der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung ist es notwendig, Dienstanweisungen zu erlassen, um Organisationsverschulden auszuschließen. Die Systeme zur Baumpflege und -unterhaltung der Städte Kassel, Frankfurt am Main und Darmstadt waren beispielhaft.**
- Seite 178 f. **Das Baumkataster dient insbesondere auch der Dokumentation zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an Bäumen. Mit Ausnahme von Darmstadt verfügte keine Stadt über ein vollständiges Baumkataster. Vor dem Hintergrund möglicher erheblicher Schadenersatzforderungen aus Unterlassen von Arbeiten zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit an Bäumen sollte neben einer schriftlich niedergelegten grundsätzlichen Regelung der Organisation zur Durchführung in Dienstanweisungen eine rechtssichere Dokumentation aller jeweils notwendigen Verfahrensschritte geführt werden.**
- Seite 177 **Entgegen den Vorgaben von § 12 GemHVO wurden bei Investitionsentscheidungen im Bereich der kommunalen Grünflächen Folgekosten nicht durchgängig berücksichtigt. Unter Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten haben die Städte die geforderten Kalkulationen vorzunehmen.**

Die Aufwendungen der Jahre 2008 bis 2011 zur Erfüllung der Grünflächenpflege machten durchschnittlich einen Anteil zwischen 1,4 Prozent (Kassel) und 5,6 Prozent (Wetzlar) vom gesamten Haushaltsvolumen der Städte aus. Die Städte wendeten im Prüfungszeitraum durchschnittlich zwischen 0,99 Euro (Gießen) und 2,68 Euro (Frankfurt am Main) je Quadratmeter Grünfläche auf. Der Median lag bei 1,83 Euro je Quadratmeter. Je Einwohner lag die Bandbreite der Aufwendungen zwischen 44 Euro (Kassel) und 108 Euro (Wetzlar). Der Median der Aufwendungen lag bei 75 Euro je Einwohner.

Seiten 187 ff., 193 f.

In Darmstadt stellte sich bereits das Zusammenführen der wesentlichen Informationen im Bereich der Grünflächenpflege aus fünf Eigenbetrieben sowie dem Sport- und Grünflächenamt als verhältnismäßig aufwändig dar. Infolgedessen war ein abgestimmtes Handeln erheblich erschwert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Bündelung der Aufgaben für den gesamten Bereich der Grünflächenpflege.

Seite 200

Fulda und Marburg hatten eine zielführende Darstellung der Aufwendungen für die Grünflächenpflege in Kostengruppen realisiert, nutzten jedoch bisher die von der Überörtlichen Prüfung als sinnvoll erachteten Controllingkennzahlen, wie beispielsweise die Kennzahl Aufwendungen für Grünflächenpflege in Euro je Quadratmeter – besser Kosten - in der jeweiligen Objektart, nicht. Die Entwicklung von Kennzahlen im Zeitvergleich geben Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf. Ohne die Bildung und Nutzung solcher Kennzahlen auf Grundlage einer konsequent eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung als Analysehilfe sind die Schaffung von Transparenz und die effektive Steuerung und Kontrolle der Grünflächenpflege nicht möglich.

Seite 190

8.3 Struktur der Grünflächenpflege

Nach Baugesetzbuch (BauGB)²⁴¹ erfährt der Begriff Grünfläche eine allgemeine Normierung. Die Stadt- und Landschaftsplanung präzisiert diese allgemeine Normierung als parkartig oder gärtnerisch gestaltete Freiflächen. Die Überörtliche Prüfung unterschied die Objektarten der Grünflächen nach den Empfehlungen der Gartenamtsleiterkonferenz (GALK)²⁴² für eine „Grünflächendatei“. Diese stellt eine mögliche Objektdifferenzierung dar, die innerhalb kommunaler Verwaltungen weit verbreitet war und in der täglichen Arbeit Anwendung fand. So wurde in der Prüfung nach folgenden acht Objektarten von Grünflächen kategorisiert:

Objektarten

- Grün- und Parkanlagen (inklusive Stadtplätze, auch Badeseen)
- Spielplätze, Sportflächen (inklusive Rahmengrün)
- Schulen
- Kindertagesstätten
- Öffentliche Gebäude und Einrichtungen (beispielsweise Freibäder, Altenheime, Feuerwehren)
- Biotopflächen
- Friedhöfe
- Straßengrün (inklusive Abstandsflächen, Schutzgrün, Straßenbäumen)

Flächen mit Ertragsanteil wie landwirtschaftliche Flächen, Wald oder zoologische Gärten und Kleingärten waren nicht Gegenstand der Prüfung. Die Prüfung des kommunalen Handelns im Bereich Grünflächen erstreckte sich auf die beiden Prüffelder: I) Haushalt/ Personal/ Organisation und II) Grünflächen/ Grünflächenpflegeplanung.

241 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004, BGBl. I, Seite 2414, zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetz vom 11. Juni 2013, BGBl. I, Seite 1548
§ 9 Absatz 1 Nr. 15 BauGB

[...] die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe,

242 Gartenamtsleiterkonferenz (GALK); GALK-Arbeitskreis „Organisation und Betriebswirtschaft“ Empfehlung für eine Grünflächendatei, 16. September 1995.

Zur Beurteilung des qualitativen Zustands der kommunalen Grünflächen wurden Außenmessungen in Form von Inaugenscheinnahmen der Grünflächen vorgenommen.



Ansicht 123: Struktur der Grünflächenpflege

Ansicht 123 veranschaulicht, wie die kommunale Grünflächenpflege in Wechselbeziehung von nicht durch die Kommune steuerbaren Rahmenbedingungen und von der Kommune beeinflussbaren Stellgrößen steht. Aus der Untersuchung ergaben sich die beiden Ergebnisgrößen Aufwendungen für den Bereich der Grünflächenpflege und Pflegezustand der Grünflächen.

Mit der vorliegenden Untersuchung werden die Rahmenbedingungen, Ergebnisgrößen und Stellgrößen der Grünflächenpflege analysiert.

8.4 Rahmenbedingungen der Grünflächenpflege

Grünflächenpflege unterliegt Rahmenbedingungen, die nicht oder nur sehr begrenzt beeinflussbar sind. Diese sind neben rechtlichen Verpflichtungen strukturelle, ökologische und kulturelle Aspekte sowie ein faktischer Nutzungsdruck auf kommunale Grünflächen.

• Rechtliche Verpflichtungen

Die Anlage und der Erhalt von Grünflächen ist eine öffentliche Aufgabe, die durch unterschiedliche Gesetze bestimmt ist. Gesetzliche Grundlagen sind das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG²⁴³), das Baugesetzbuch (BauGB), die Hessische Bauordnung (HBO²⁴⁴), das Hessische Denkmalschutzgesetz (HDSchG)²⁴⁵ und die Regelungen der Verkehrssicherungspflicht, die sich aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 823 BGB²⁴⁶) ableiten. Das Hessische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz

243 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I, Seite 2542, Inkrafttreten am 1. März 2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013, BGBl. I, Seite 3154

244 Hessische Bauordnung (HBO) in der Fassung vom 15. Januar 2011, GVBl. I, Seite 46.

245 Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) in der Fassung vom 5. September 1986 (DSchG HE), GVBl. I, Seite 270, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2012, GVBl. I, Seite 444

246 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, BGBl. I, Seite 42, 2909; 2003 I Seite 738, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Oktober 2013, BGBl. I, Seite 3719

(HAGBNatSchG)²⁴⁷ führt die Bestimmungen des BNatSchG für Hessen zwar näher aus. Aussagen zu Grünflächen sind jedoch nicht im HAGBNatSchG enthalten.

Das BNatSchG normiert Naturschutz und Landschaftspflege sowohl im unbesiedelten als auch im besiedelten Raum. Ziel ist grundsätzlich die Entwicklung, die Pflege und die Sicherung der Leistungen und Funktionen des Naturhaushalts (§ 1 BNatSchG). Grundsätzliche Aussagen zu Grünflächen im besiedelten Raum trifft auch das BauGB in Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung (§ 1 BauGB).²⁴⁸

Denkmalgeschützte Grünanlagen und Parks zählen oft zu den zentralen Grünflächen mit Bedeutung für das Bild und die Außenwirkung einer Stadt. Beispiele aus dem Vergleichsring sind der Park Rosenhöhe in Darmstadt, der Schlossgarten in Fulda und der Schlosspark Philippsruhe in Hanau. Die Pflege in diesen Bereichen lässt sich nur bedingt steuern, denn sie unterliegt Anforderungen des Denkmalschutzes.

Denkmalschutz-
belange und bau-
planungsrechtliche
Vorgaben

Festlegungen zur Anlage, zum Erhalt und zur Pflege von öffentlichen und privaten Grünflächen können die Kommunen selbst mit kommunalen Satzungen vornehmen. Bauplanungsrechtliche Bindungen lagen häufig in Form der Bestandssicherung von Objektarten²⁴⁹ innerhalb des Geltungsbereichs eines Flächennutzungsplans oder Bebauungsplans vor. Über Gestaltung und Pflege waren in der Planungsphase in den untersuchten Fällen keine verpflichtenden Angaben enthalten, obwohl damit Folgekosten verbunden waren. So wies beispielsweise Gießen in der Grünanlage „Grünzug Europaviertel“ den Fußweg mit wassergebundener Decke neben einer baumumstandenen Skulptur als künstlerische Installation aus. Die Wege erfuhren eine geringe Nutzung, so dass schnell eine Verunkrautung einsetzte. Dies erforderte vermehrte Pflegegänge. Ein Pflasterbelag würde hier einen geringeren Aufwand in der Unterhaltung verursachen. Die wachsenden Bäume verdeckten nach und nach die Skulptur. Natürliche Wachstumsprozesse hätten verstärkt bereits in der Konzeptionsphase beachtet werden müssen. Um den Wert der künstlerischen Installation dauerhaft zu erhalten, werden Maßnahmen für gestalterischen Rückschnitt oder Ersatz der Bäume notwendig.

Folgekosten

In der Gestaltung der Grünflächen unter Einbeziehung der Folgekosten sieht die Überörtliche Prüfung ein notwendiges und effektives Instrument der Steuerung künftiger Aufwendungen der Grünflächenpflege. Bereits im Planungsstadium werden durch Gestaltung und Materialwahl, aber auch durch innere Struktur und räumliche Anordnung im Stadtgebiet, die Weichen für den späteren Pflegeaufwand gestellt.

Die politischen Entscheidungsträger sind aufgefordert, bei der Gesamtkonzeptionsplanung zwischen künstlerischem Anspruch und wirtschaftlicher Investition sowie Pflege abzuwägen. Ferner sind die Städte gehalten, die Benennung von Folgekosten konsequent bei der Ermittlung der wirtschaftlichsten Variante von Investitionsentscheidungen nach § 12 Absatz 1 GemHVO aufzunehmen. Dies gilt auch für die Aufwendungen von Pflege und Unterhaltung von Grünflächen.

Im Gegensatz zu den oben beschriebenen, allgemeinen Regelungen zur Aufgabe der Kommunen, zur Anlage und Pflege von Grünflächen besteht die Verkehrssicherungspflicht in Deutschland als eine Verhaltenspflicht zur Abwehr von Gefahren, deren Un-

Verkehrssicherungs-
pflicht

247 Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) vom 20. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 629, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013, GVBl., Seite 458

248 Auszug aus BauGB § 1 Aufgaben, Begriffe und Grundsätze der Bauleitplanung

(5) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. [...]

(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

1. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, [...]
3. die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung, [...]
7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege [...].

249 Typische planungsrechtliche Bindungen waren Festsetzungen als öffentliche Grünfläche (§ 9 Absatz 1 Nr. 15 BauGB), als Spielplätze (§ 9 Absatz 1 Nr. 22 BauGB) oder Gehölzpflanzungen (§ 9 Absatz 1 Nr. 25b BauGB).

terlassen zu Schadensersatzansprüchen nach den § 823 BGB führen kann. Dies betrifft bei den Grünflächen beispielsweise den Winterdienst, Wege sowie Spielplätze, Fußballplätze und insbesondere auch die Pflicht zur Vermeidung eines Schadens durch von Bäumen ausgehenden Gefahren.

Baumkataster

So ist der Eigentümer verpflichtet, den Eintritt von Personen- oder Sachschäden durch umstürzende Bäume oder herabfallende Äste zu vermeiden. Dabei reicht nach der Rechtsprechung zunächst eine Sichtprüfungskontrolle durch eine sachkundige Person vom Boden aus. Um einen Überblick über den Baumbestand zu behalten und eine nachvollziehbare Dokumentation mit Bezug zu einzelnen Bäumen zu ermöglichen, ist es erforderlich, ein Baumkataster zu führen. Darin sind baumbezogene Daten und Standorte zu führen.

Alle Städte führen Baumkontrollen durch. Die Art und Weise der Dokumentation ist in Ansicht 124 dargestellt.

Systeme zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an Bäumen				
	System	Prüfvermerk ¹⁾	Vollständig- keit	Dienstanwei- sung
Darmstadt	digitales Baumkataster	✓	✓ ²⁾	✓
Frankfurt	digitales Baumkataster	✓	⊖	✓
Fulda	Handliste	●	⊖	●
Gießen	digitales Baumkataster	✓	⊖	✓
Hanau	Baumkontrollbuch (MS-Excel)	●	⊖	✓
Kassel	digitales Baumkataster	✓	⊖	✓
Marburg	digitales Baumkataster	⊖	⊖	✓
Offenbach	digitales Baumkataster	✓	⊖	✓
Rüsselsheim	● ³⁾	●	●	●
Wetzlar	digitales Baumkataster	⊖	⊖	✓

✓ = Kriterium erfüllt,
 ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt (Erledigungsdatum und Maßnahme hinterlegt),
 ● = Kriterium nicht erfüllt
¹⁾ Der vollständige Prüfvermerk hat bei jedem Prüfschritt den Namen des Prüfers, aus dem ein Bezug zur Erfüllung der notwendigen fachlichen Qualifikation herstellbar ist, das Erledigungsdatum und die Art der durchgeführten Maßnahme zu enthalten.
²⁾ Aufgrund der Stichprobenuntersuchung nicht abschließend prüfbare Aussage der Stadt Darmstadt.
³⁾ Baumkontrolle wurde durchgeführt, aber lückenhaft dokumentiert.
 Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 124: Systeme zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an Bäumen

Mit Ausnahme Darmstadts verfügte keine Stadt über ein vollständiges Baumkataster. Ein im Aufbau befindliches Baumkataster ist zügig dahingehend zu komplettieren, dass es Bäume umfasst, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen können.

Baumkontrolle

Die Bewertung des Baumzustands sollte vollständig und aktuell gehalten werden. Als Grundlage ist die Einführung einer systematisierten Risikoerfassung und -bewertung für die Baumkontrolle notwendig, die sämtliche rechtlichen Erfordernisse berücksichtigt. Hieraus sind die Intervalle für die Baumkontrollen und notwendigen Maßnahmen zu entwickeln. Abhängig vom Baumzustand können in Extremfällen monatliche bis mehrjährige Baumkontrollintervalle erforderlich sein. Sonderereignisse wie Stürme, Schneebruch, Schädlings- oder Krankheitsbefall (beispielsweise Massaria²⁵⁰ oder Eichenprozessionsspinner) sollten Berücksichtigung finden. Die Ergebnisse der Prüfung des jeweiligen Baumzustands sowie die daraus zu entwickelnden Maßnahmen und die (Wieder-) Erreichung eines verkehrssicheren Zustands sind zu dokumentieren. Mit Ausnahme Darmstadts verfügte keine Stadt über eine vollständige und somit rechtssichere Dokumentation.

250 Die Massarikrankheit oder auch nur Massaria ist eine Pilzkrankheit (Splanchnonema platani), die ältere Platanen befällt.

Zweckmäßigerweise sollte diese Dokumentation – insbesondere bei großer Anzahl von Bäumen – mit Hilfe einer Datenbank geschehen. Um ein Organisationsverschulden auszuschließen, sollte diese Vorgehensweise durch eine Dienstanweisung, in der auch Mitarbeiterqualifikationen zu benennen sind, geregelt werden. Fulda und Rüsselsheim hatten dazu keine Dienstanweisungen. Alle anderen Städte hatten Dienstanweisungen²⁵¹ zur Durchführung der Verkehrssicherung an Bäumen.

Zwei Beispiele aus Wetzlar und Gießen verdeutlichen die Handlungs- und Problemfelder der Städte im Bereich der Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an Bäumen.

- In Wetzlar waren im Bereich des neuen Friedhofs abgestorbene Äste über einem Fußweg festzustellen. Ansicht 125 zeigt abgestorbene Äste, die eine Gefährdung der Verkehrssicherheit darstellten.



Ansicht 125:Totholz im Bereich des neuen Friedhofs. Wetzlar. Aufnahme vom 28. August 2012.

- In Gießen stellte die Überörtliche Prüfung an mehreren Bäumen in der Parkanlage zwischen Theater und Johanneskirche potenziell verkehrsgefährdendes Totholz als Versäumnis hinsichtlich der Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht in durch Besucher frequentierten Bereichen fest (Ansicht 126).

251 In Offenbach am Main lag eine sogenannte Verfahrensanweisung des Eigenbetriebs ESO und in Kassel eine interne Arbeitsanweisung vor, die mit den Dienstanweisungen der Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Hanau, Marburg und Wetzlar vergleichbar waren.



Ansicht 126: Totholz an einem Baum in der Parkanlage zwischen Theater und Johanneskirche. Gießen. Aufnahme vom 21. August 2012.

Die Verfahrensschritte bzw. die Dokumentationsstufen in den Städten Kassel und Frankfurt am Main zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an Bäumen waren im Vergleichsring am besten ausgeprägt.

In Kassel beispielsweise wurde – abhängig vom Gefährdungspotenzial – alle drei Jahre bis jährlich, eine Baumkontrolle durchgeführt. In begründeten Fällen wurden noch kürzere Kontrollintervalle gewählt. Grundlage bildete die interne Arbeitsanweisung der Stadt Kassel²⁵². Die Kontrollintervalle und Baumkontrollnachweise sowie die getroffenen Maßnahmen waren im elektronischen Baumkataster festgelegt. Eine Liste der geprüften Bäume und Baumgruppen war einsehbar. Das Erledigungsdatum der Kontrollen, das Namenskürzel des Prüfers sowie die durchgeführten Maßnahmen waren im Datensatz der betreffenden Bäume hinterlegt. Kassel befestigte sogenannte „Tags“ an den Bäumen, die eine eindeutige Zuordnung durch eine Identifikationsnummer im EDV-System erlaubten. Die Anschaffungskosten für das Baumkataster-Programm und die Tags beliefen sich nach Angaben der Stadt Kassel auf rund 235.000 Euro.

Ob ein solches automatisiertes, jedoch vergleichsweise teures Verfahren, wie es Kassel installiert hat, für alle Städte – auch vor dem Hintergrund einer geringeren Anzahl zu unterhaltender Bäume als in Kassel – das notwendige Mittel zur Erlangung von Rechtssicherheit ist oder ob günstigere Systeme verfügbar sind, ist im Einzelfall zu beurteilen. Eine allgemeingültige Empfehlung für das in Kassel praktizierte System kann nicht ausgesprochen werden, da auf die örtlichen Gegebenheiten abgestellt

252 Quelle: Interne Arbeitsanweisung Baumkontrolle Umwelt- und Gartenamt der Stadt Kassel vom 28. Januar 2010

werden sollte. Vor dem Hintergrund möglicher, erheblicher Schadenersatzforderungen aus Unterlassen von Arbeiten zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit an Bäumen in städtischer Verantwortung sollte jedoch eine rechtssichere Dokumentation aller notwendigen Verfahrensschritte sichergestellt werden.

- Ökologische, kulturelle und strukturelle Aspekte

Die ökologischen Aspekte, insbesondere Klima und Witterung sowie die vorherrschende Bodenart bzw. Bodentyp, wirken sich zum Beispiel über die Niederschlagsmenge und -verteilung, die Durchschnittstemperatur sowie kurzfristige Witterungsextreme und das Vorkommen von Schädlingen und Krankheiten auf die Grünflächenpflege aus. Während südlich des Mains beispielsweise eine aufwändigere Behandlung von mit Massaria befallenen Platanen notwendig wurde, trat dieses Problem in Nord- und Mittelhessen bisher nicht in nennenswertem Umfang auf. Ähnlich verhielt es sich mit dem Befall von Eichen durch den Eichenprozessionsspinner. In südhessischen Städten war aus gesundheitlichen Gründen regelmäßig eine Bekämpfung des Insekts notwendig.

Ökologische Aspekte

Daneben beeinflussen weitere Aspekte den Bestand an und die Beschaffenheit von kommunalen Grünflächen einer Stadt, die neben den ökologischen Aspekten ebenfalls der Vollständigkeit halber erwähnt sein sollen. Explizit zu nennen sind historische und kulturelle Aspekte. In den geprüften Städten waren in unterschiedlichem Umfang kulturhistorisch bedeutsame Bauten und dazugehörige Park- und Gartenanlagen vorhanden. Historische wie auch zeitgenössische Grünflächen dokumentieren die natur- und kulturgeschichtliche Entwicklung von Städten und Regionen. Über den gesetzlichen Schutz hinaus sind insbesondere Grünanlagen und Parks Teil des kulturellen Erbes einer Stadt.

Historische und kulturelle Aspekte

Auch siedlungsgeografische Aspekte, wie beispielsweise die Bevölkerungsdichte oder der Anteil der Grünflächen (an der Gesamtfläche einer Stadt) lassen sich nicht nennenswert beeinflussen.

Siedlungsgeografische Aspekte

Zur Charakterisierung der Städte wurden die Gesamtfläche, die Siedlungs- und Verkehrsfläche, die Einwohnerzahl²⁵³, die Flächengröße der kommunalen Grünflächen sowie die Bevölkerungsdichte (Ansicht 127) aufgeführt. Die kommunale Grünfläche je Einwohner sowie Anteile der Grünflächen sind in Ansicht 128 dargestellt. Die Objektarten der Grünflächen an der Gesamtfläche sowie der Siedlungs- und Verkehrsfläche werden in Ansicht 129 aufgeführt.

Flächen und Einwohner der geprüften Städte					
	Gesamtfläche	Siedlungs- und Verkehrsflächen ¹⁾	Grünflächen	Einwohner	Bevölkerungsdichte
	ha	ha	ha	Ew.	Ew./km ²
Darmstadt	12.209	4.203	380	147.150	1.205
Frankfurt	24.831	14.128	1.841	684.139	2.755
Fulda	10.404	3.068	350 ²⁾	64.241	617
Gießen	7.256	3.904	366	77.436	1.067
Hanau	7.649	3.291	378	89.082	1.165
Kassel	10.678	6.319	817 ³⁾	195.478	1.831
Marburg	12.392	2.690	302	80.415	649
Offenbach	4.489	2.174	226	121.490	2.706

253 Die Flächen und Einwohnerzahlen wurden nach den Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts ermittelt. Quelle: www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden (Stand: 31. Dezember 2012), zuletzt aufgerufen am 2. September 2013.

Flächen und Einwohner der geprüften Städte					
	Gesamtfläche	Siedlungs- und Verkehrsflächen ¹⁾	Grünflächen	Einwohner	Bevölkerungsdichte
	ha	ha	ha	Ew.	Ew./km ²
Rüsselsheim	5.829	1.837	278	60.682	1.041
Wetzlar	7.567	2.584	310	51.478	680
Median	9.027	3.180	358	84.749	1.116

¹⁾ Summe aus Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen, Erholungsflächen und Verkehrsflächen.

²⁾ Damit für Fulda Kennzahlen im Vergleich gebildet werden konnten, rechnete die Überörtliche Prüfung hilfsweise einen Flächenzuschlag in Höhe von 45 Hektar hinzu. Dieser Wert ergab sich aus dem arithmetischen Mittel des Anteils der Objektart Straßengrün aller in die Prüfung einbezogenen Städte.

³⁾ ohne Friedhofsflächen

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Stand 31. Dezember 2010; Eigene Erhebungen

Ansicht 127: Flächen und Einwohner der geprüften Städte

Hinsichtlich der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur können drei Gruppen von Städten identifiziert werden:

- Dem reinen städtischen Verdichtungsraum können Frankfurt am Main und Offenbach am Main mit Bevölkerungsdichten über 2.700 Einwohnern je Quadratkilometer zugeordnet werden. Auch Kassel zählt mit 1.831 Einwohnern je Quadratkilometer zum Verdichtungsraum und verfügt über die dritthöchste Einwohnerdichte. Der Anteil von Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche betrug knapp 60 Prozent.
- Darmstadt, Gießen, Hanau und Rüsselsheim sind städtische Verdichtungsräume mit Anteilen von Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche von weniger als 55 Prozent und über 700 Einwohnern je Quadratkilometer.
- Fulda, Marburg und Wetzlar verfügen über vergleichsweise dünn besiedelte Stadtgebiete mit Bevölkerungsdichten unter 700 Einwohnern je Quadratkilometer mit Anteilen von Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche von weniger als 35 Prozent.

Hervorzuheben war die Situation in Kassel. Von den in die Prüfung einbezogenen 817 Hektar Grünflächen zählten mehr als die Hälfte (rund 53 Prozent) bzw. 429 Hektar zur Objektart Grün- und Parkanlagen (vergleiche auch Ansicht 129). Das den Bürgern in Kassel zur Verfügung stehende Angebot allein in dieser Objektart erhöhte sich darüber hinaus durch Liegenschaften des Landes Hessen auf über 800 Hektar.²⁵⁴ Insgesamt belief sich das Angebot an Grünflächen in Kassel (einschließlich der Liegenschaften des Landes Hessen und zuzüglich der Friedhofsflächen) auf über 1.200 Hektar.²⁵⁵

Die Veränderung der absoluten Flächen der Grünflächen war im Prüfungszeitraum in den geprüften Städten für den Vergleich vernachlässigbar²⁵⁶, so dass sich beim Anteil der Grünflächen an der Gesamtfläche keine relevanten Wertänderungen ergaben.

Ansicht 128 stellt die Relationen der kommunalen Grünflächen bezogen auf die Gesamtfläche, die Siedlungs- und Verkehrsfläche und die Einwohnerzahl dar.

²⁵⁴ Mit der Karlsaue (rund 150 Hektar) und dem Bergpark Wilhelmshöhe (rund 240 Hektar) verfügte Kassel über zwei bedeutende, durch das Land Hessen gepflegte Parks. Die beiden großflächigen Grünflächen des Landes Hessen blieben im vorliegenden Vergleich unberücksichtigt.

²⁵⁵ Einschließlich der Liegenschaften des Landes Hessen und zuzüglich der Friedhofsflächen, die sich in Kassel in kirchlicher Bewirtschaftung befanden.

²⁵⁶ In Frankfurt am Main nahm in den Jahren 2008 bis 2011 der Umfang der Grünflächen um 51 Hektar zu. Das waren knapp 3 Prozent der gesamten Grünflächen der Stadt in Höhe von 1.841 Hektar zum Stand Ende 2011. Diese in der Relation vergleichsweise große Erweiterung der Grünflächen im Prüfungszeitraum stand insbesondere auch unmittelbar in Zusammenhang mit dem Ausbau des jüngsten Frankfurter Stadtteils Riedberg. Der Anteil der Grünflächen an der Gesamtfläche veränderte sich 2011 somit auf 7,4 Prozent gegenüber 7,2 Prozent im Jahr 2008. Selbst diese Veränderung konnte für die Zwecke des Vergleichs als vernachlässigbar betrachtet werden.

Relationen der kommunalen Grünflächen			
	Anteil kommunaler Grünflächen ...		Kommunale Grünfläche je Einwohner
	... an der Gesamtfläche	... an der Siedlungs- und Verkehrsflächen	
	%	%	m ² /Ew.
Darmstadt	3,1	9,0	25,8
Frankfurt	7,4	13,0	26,9
Fulda ¹⁾	3,4	11,4	54,5
Gießen	5,0	9,4	47,3
Hanau	4,9	11,5	42,4
Kassel	7,7	12,9	41,8
Marburg	2,4	11,2	37,6
Offenbach	5,0	10,4	18,6
Rüsselsheim	4,8	15,1	45,8
Wetzlar	4,1	12,0	60,2
Median	4,9	11,4	42,1

¹⁾ Die Flächenangaben für das Straßengrün wurden in Fulda interpoliert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Städte und von Daten des Hessischen Statistischen Landesamts

Ansicht 128: Relationen der kommunalen Grünflächen

Die Relationen der kommunalen Grünflächen an der Siedlungs- und Verkehrsfläche schwankten im Vergleichsring zwischen 9,0 Prozent (Darmstadt) und 15,1 Prozent (Rüsselsheim). Die geringsten Anteile an Grünflächen in Bezug auf die Gesamtfläche hatten Marburg mit 2,4 Prozent und Darmstadt mit 3,1 Prozent. Die Kennzahl Grünfläche je Einwohner hatte im Vergleich eine Bandbreite von 18,6 Quadratmeter bis 60,2 Quadratmeter (Wetzlar) je Einwohner. Diese Kennzahl zeigte, dass den Bürgern in Offenbach am Main mit 18,6 Quadratmeter und Darmstadt mit 25,8 Quadratmeter in vergleichsweise geringem Maß Grünflächen zur Verfügung stehen.

Die Städte hatten keinen nennenswerten Einfluss auf diese Werte. Diese bilden die siedlungsgeografischen Verhältnisse ab und dienen im Weiteren zur Orientierung und Einordnung der ermittelten wirtschaftlichen Kennzahlen im Vergleich.

Die Größe der Grünflächen, die von den Städten zur Versorgung der Bevölkerung vorzuhalten ist, ist gesetzlich nicht vorgegeben. Bestand, Qualität und damit die Funktionserfüllung von Grünflächen hängen von den örtlichen Gegebenheiten (Standort) und den vor Ort gesetzten Standards (Gestaltung und Verteilung) ab. Der Deutsche Rat für Landschaftspflege fasst Orientierungswerte für die Bemessung von öffentlichen Grünflächen zusammen.²⁵⁷ In der Literatur genannte Spannweiten für vergleichbar definierte Objektarten sind:

- Grünanlagen und Parks: 6,0 bis 15,0 Quadratmeter je Einwohner,
- Spiel- und Sportflächen: 2,5 bis 5,5 Quadratmeter je Einwohner,
- Kindergärten: 0,2 bis 0,4 Quadratmeter je Einwohner,
- Friedhöfe: 4,5 Quadratmeter je Einwohner.

²⁵⁷ Schriftenreihe des deutschen Rates für Landschaftspflege 2006; Heft 78, Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung. Die Literaturquelle enthält eine Auswahl praxisorientierter städtebaulicher Orientierungswerte, die der Grundgliederung in „allgemeine“, „bedingt öffentliche“ und zweckgebundenen öffentliche Freiräume folgt.

Ansicht 129 zeigt die prozentualen Anteile der einzelnen Objektarten an der gesamten kommunalen Grünfläche bzw. in Klammern die rechnerisch jedem Einwohner zur Verfügung stehende Fläche in den einzelnen Objektarten.

Anteil der Flächen der Objektarten an den ermittelten kommunalen Grünflächen								
	Grünanlagen und Parks	Spiel- und Sportplätze	Schulen	Kinder-gärten	Öffentliche Gebäude	Biotopflächen	Friedhöfe	Straßen-grün
	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]	% [m²/Ew.]
Darmstadt	41 [10,7]	7 [1,9]	5 [1,2]	2 [0,4]	8 [2,2]	7 [1,9]	18 [4,7]	11 [2,9]
Frankfurt	46 [12,3]	16 [4,3]	5 [1,2]	1 [0,3]	2 [0,5]	6 [1,6]	14 [3,6]	11 [3,0]
Fulda	34 [18,5]	13 [7,2]	8 [4,5]	1 [0,5]	6 [3,3]	12 [6,5]	13 [7,0]	13 ¹⁾ [7,0]
Gießen	28 [13,0]	15 [6,9]	11 [5,3]	1 [0,5]	4 [1,9]	8 [8,5]	9 [4,4]	14 [6,7]
Hanau	30 [12,5]	20 [8,4]	8 [3,4]	2 [1,0]	4 [1,6]	11 [4,6]	7 [2,9]	19 [8,0]
Kassel	53 [21,9]	9 [3,9]	9 [3,9]	2 [0,9]	2 [0,8]	6 [2,5]	-- ²⁾ [--]	19 [7,8]
Marburg	8 [3,0]	7 [2,5]	10 [3,9]	3 [1,0]	4 [1,5]	34 [13,0]	13 [4,7]	21 [8,0]
Offenbach	40 [7,4]	19 [3,5]	9 [1,6]	1 [0,3]	<1 [0,1]	5 [1,0]	15 [2,7]	11 [2,0]
Rüsselsheim	35 [16,0]	10 [4,6]	11 [5,2]	3 [1,3]	9 [4,3]	9 [3,9]	8 [3,5]	15 [7,1]
Wetzlar	40 [23,9]	19 [11,6]	1 [0,3]	1 [0,6]	9 [5,3]	14 [8,7]	9 [5,5]	7 [4,4]
Median	35 [12,8]	13 [4,5]	9 [3,7]	2 [0,6]	4 [1,8]	9 [4,3]	13 [4,4]	14 [6,9]

¹⁾ 305 Hektar war die Summe der von Fulda übermittelten Grünflächen. Fulda konnte jedoch keine nachprüfbaren Flächenangaben für das Straßengrün machen. Damit für die Stadt Fulda Kennzahlen im Vergleich gebildet werden konnten, wurde ein Flächenzuschlag in Höhe von 45 Hektar hinzugerechnet. Dieser Wert ergab sich aus dem arithmetischen Mittel des Anteils der Objektart Straßengrün aller in die Prüfung einbezogenen Städte.

²⁾ Die Friedhöfe in Kassel wurden nicht durch die Stadt bewirtschaftet und waren nicht Gegenstand der Vergleichenden Prüfung.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 129: Anteil der Flächen der Objektarten an den ermittelten kommunalen Grünflächen

Bei Grünanlagen und Parks lagen die Werte am weitesten auseinander. Während in Kassel²⁵⁸ 53 Prozent (21,9 Quadratmeter je Einwohner) der Gesamtfläche der kommunalen Grünflächen von dieser Objektart eingenommen wurde, waren es in Marburg²⁵⁹ nur 8 Prozent (3,0 Quadratmeter je Einwohner). Die Gründe waren insbesondere in der geografischen Lage und der historischen Entwicklung der Städte zu sehen.

Auch bei den Biotopflächen lag eine weite Bandbreite vor. In Offenbach am Main nahmen Biotopflächen nur 5 Prozent (1,0 Quadratmeter je Einwohner) der Flächen

258 In Kassel stellte die Überörtliche Prüfung bei einigen Objekten der Kategorie Grünflächen und Parks während der Außenerhebungen kein Merkmal von Grünanlagen und Parks fest. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher Kassel, die Kategorisierung der Grünflächen zu überarbeiten. Es ist zu erwarten, dass sich der Anteil von 53 Prozent dadurch vermindern wird.

259 Marburg wies hier mit 3 m²/Ew. den geringsten Wert im Vergleichsring auf und lag auch unter den Orientierungswerten (vergleiche Ansicht 129). Die Kernstadt liegt in und an einem engen Durchbruch der Lahn durch den Südwestausläufer des Burgwalds. Historisch gesehen gab es nur einen Park am Marburger Schloss. Ein Mangel an öffentlichen Grünflächen war jedoch nicht zu erkennen. Günstig wirkte sich dabei aus, dass im unmittelbaren Umland von Marburg attraktive Landschaftsräume liegen, die den Bedarf an Grünflächen, Erholung und Raum für Freizeitbetätigungen erfüllen. Im Wesentlichen sind dies die Lahnaue, das Marburger und das Gladenbacher Bergland und das Amöneburger Becken.

ein, in Marburg waren es hingegen 34 Prozent (13,0 Quadratmeter je Einwohner) an der Gesamtfläche der kommunalen Grünflächen.

Die in der Prüfung übermittelten Flächenangaben weichen teilweise erheblich von den Orientierungswerten ab. Dies ist zum einen auf veraltete Planungsansätze²⁶⁰, zum anderen auf geänderte Verhaltensweisen zurückzuführen.²⁶¹ Die Flächengrößen von Grünanlagen und Parks sind eher auf historische Gegebenheiten als auf planerische Überlegungen im Sinne einer Bedarfsermittlung zurückzuführen.

- Nutzungsdruck

Nutzungsdruck entsteht durch regelmäßig hohes Besucheraufkommen und wiederholte Extrembelastungen durch Feste, insbesondere mit technischen Aufbauten (Fahrgeschäfte, Stände, Zelte etc.) und andere Veranstaltungen. Dies verursacht erhöhten Aufwand durch Abnutzung (beispielsweise der Grasnarbe), Vandalismusschäden und Müllbeseitigung²⁶² im Bereich der Pflege und Unterhaltung von kommunalen Grünflächen.

Beispiele für hohen Nutzungsdruck waren die die Grünflächenausstattung überfordernden Veranstaltungen auf der Lahnwiese in Marburg (Ansicht 130) und am Frankfurter Mainufer (Ansicht 131). Die Gestaltung der Grünflächen, insbesondere der Flächenbefestigungen, war in den Beispielen nicht für die Beanspruchung ausgelegt. Regelmäßig waren hier teure Wiederherstellungen der für solche intensiven Nutzungen nicht geeigneten Rasenflächen notwendig. Am Frankfurter Mainufer waren Beregnungsanlagen installiert, um den Rasenbestand schnell zu revitalisieren und dauerhaft erhalten zu können.



Ansicht 130: Liegewiese Uferstraße. Marburg. Aufnahme vom 6. September 2012.



Ansicht 131: Rasenfläche mit Beregnungsanlage in der Grünanlage Mainufer. Frankfurt am Main. Aufnahme vom 11. Juli 2012.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Gestaltung der Flächen und die Nutzungsabsichten in Einklang zu bringen. Sollten alternative Standorte für Veranstaltungen nicht realisiert werden können, sind geeignete temporäre oder dauerhafte Oberflächenbefestigungen zu prüfen. Darüber hinaus sollten die Veranstalter an den Wiederherstellungsaufwendungen beteiligt werden, so dass die Aufwendungen der Städte für immer wiederkehrende Herstellung der Rasenflächen minimiert werden können.

260 Der in der Prüfung ermittelte Median für Kindergärten lag bei 0,6 m²/Ew. und damit über dem Orientierungswert. In diesem Punkt griff der Deutsche Rat für Landschaftspflege in der Literaturquelle auf eine als veraltet geltende Planungsempfehlung aus dem Jahre 1968 zurück.

261 So nimmt beispielsweise seit einigen Jahren die Zahl der Urnenbestattungen zu, die bei den Friedhöfen zu deutlich geringeren Flächenansprüchen führen.

262 Zum Zeitpunkt der Außenerhebungen beobachtete Probleme bei der Müllbeseitigung gab es auf einzelnen Grünflächen in Offenbach am Main und Kassel. In keiner der geprüften Städte waren im Rahmen der Außenerhebungen auf den untersuchten Grünflächen erhebliche Vandalismusschäden festzustellen.



Ansicht 132: Straßengrün in der Eginhardstraße. Offenbach am Main. Aufnahme vom 4. Juli 2012.



Ansicht 133: Straßengrün in der Lilistraße. Offenbach am Main. Aufnahme vom 4. Juli 2012.

Ansicht 132 zeigt, dass der Grünstreifen in der Eginhardstraße als solcher kaum mehr erkennbar war. So wurden teilweise Baumscheiben durch die Anwohner privat genutzt. Weiterhin zeigt die Ansicht, dass die Grünflächen zwischen den Baumstandorten keinen Bewuchs mehr aufwiesen.

Ansicht 133 zeigt Straßengrün in der Lilistraße, bei dem keine effektive Trennung der Funktionsbereiche erkennbar war. Das Straßengrün wurde regelmäßig als Parkstreifen zweckentfremdet genutzt.

Die mit den beiden Offenbacher Grünflächen exemplarisch dargestellten Mängel als Konsequenz des hohen Nutzungsdrucks können durch Pflege nicht mehr beseitigt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine konzeptionelle Überarbeitung des Straßengrüns in diesen Bereichen unter Berücksichtigung von Nutzerinteressen, Gestaltung und der Wirtschaftlichkeit.

8.5 Ergebnisgrößen

Rahmenbedingungen und Stellgrößen, insbesondere die Grünflächenpflegeplanung, haben in komplexer Weise Einfluss auf die Ergebnisgrößen. Aufwendungen und Pflegezustand sind Ausdruck der Effektivität und Effizienz des kommunalen Handelns im Bereich der Grünflächenpflege. Diese Ergebnisgrößen stehen im Mittelpunkt der Fragestellung, wie es den Städten im Vergleichsring gelingt, ihre kommunalen Grünflächen nachhaltig zu unterhalten und zu sichern.

- Aufwendungen

Ansicht 134 stellt die Entwicklung der Aufwendungen für die Grünflächenpflege im Prüfungszeitraum dar.

Aufwendungen für die Grünflächenpflege						
	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2008-2011	Anteil am durchschnittlichen Haushaltsvolumen
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
Darmstadt	7,5	7,5	7,1	7,0	7,3	1,7
Frankfurt	45,2	49,5	49,8	52,5	49,3	1,8
Fulda	6,0	5,7	5,2	-- ¹⁾	5,6	4,1
Gießen	-- ²⁾	3,5	3,9	3,5	3,6	2,2
Hanau	6,7	7,2	7,1	7,1	7,0	3,1
Kassel	8,3	8,5	8,7	9,1	8,6	1,4
Marburg	-- ²⁾	6,2	6,1	6,4	6,2	3,7
Offenbach	5,7	5,7	6,2	6,1	6,0	2,0
Rüsselsheim	-- ²⁾	5,2	4,2	4,9	4,8	4,0
Wetzlar	-- ²⁾	5,9	5,3	5,5	5,6	5,6
Median	7,1	6,1	6,2	6,4	6,1	2,7

¹⁾ Für 2011 lagen nur vorläufige Zahlen vor, die nicht für einen Vergleich geeignet waren.

²⁾ Für 2008 lagen nur Zahlen aus der kameraleen Betrachtung vor, die mit der doppischen Betrachtung in den Folgejahren nicht vergleichbar waren.

Quelle: Aufwendungen in den Produktbereichen der Grünflächenpflege der jeweiligen geprüften Städte von 2008 bis 2011

Ansicht 134: Aufwendungen für die Grünflächenpflege

In Darmstadt, Fulda, Rüsselsheim und Wetzlar sanken im Prüfungszeitraum die Aufwendungen der Grünflächenpflege. In Frankfurt am Main, Hanau, Kassel, Marburg

und Offenbach am Main stiegen diese in den Jahren 2008 bis 2011 hingegen an. Gießen schwankte mit den Aufwendungen um den Wert des Jahres 2009.

Die Aufwendungen der Jahre 2008 bis 2011 zur Erfüllung der Grünflächenpflege machten durchschnittlich einen Anteil zwischen 1,4 Prozent (Kassel) und 5,6 Prozent (Wetzlar) vom gesamten Haushaltsvolumen der Städte aus.

Ansicht 135 zeigt die Kennzahlen Aufwendungen für die Grünflächenpflege je Einwohner und Fläche im Vergleich der geprüften Städte.

Aufwendungen für die Grünflächenpflege je Einwohner und Fläche, Mittelwert des Prüfungszeitraums				
	Aufwendungen ...			
	... je Einwohner	... je Gesamtfläche	... je Siedlungsfläche ¹⁾	... für Grünflächenpflege bezogen auf Grünflächen
	€/Ew.	€/ha	€/ha	€/m ²
Darmstadt ^{4), 5)}	50	597	1.733	1,92
Frankfurt	72	1.984	3.486	2,68
Fulda ^{2), 4)}	88	541	1.836	1,61
Gießen ⁴⁾	47	499	928	0,99
Hanau	79	917	2.132	1,86
Kassel ³⁾	44	810	1.368	1,06
Marburg ⁴⁾	77	502	2.311	2,06
Offenbach	49	1.326	2.737	2,63
Rüsselsheim ⁴⁾	81	844	2.679	1,77
Wetzlar ⁴⁾	108	737	2.159	1,80
Median	75	774	2.146	1,83

¹⁾ Die Siedlungsflächen entsprechen den Gebäude-, Frei-, Betriebs-, Erholungs- und Verkehrsflächen der Städte. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt

²⁾ Die Flächenangaben für das Straßengrün wurden in Fulda interpoliert.

³⁾ Aufwendungen und Flächen der Friedhöfe sind nicht enthalten, da sich diese in kirchlicher Bewirtschaftung befanden.

⁴⁾ Es standen im Prüfungszeitraum drei vergleichbare Jahre mit doppischen Daten zur Verfügung.

⁵⁾ Aufwendungen ohne Aufwendungen des Sportamts im Bereich der Grünflächenpflege.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 135: Aufwendungen für die Grünflächenpflege je Einwohner und Fläche, Mittelwert des Prüfungszeitraums

Aufwendungen für die Grünflächenpflege

Die Aufwendungen im Bereich der Grünflächenpflege der geprüften Städte lagen im Median bei 75 Euro je Einwohner. Die Bandbreite der Aufwendungen reichte dabei von 44 Euro je Einwohner (Kassel) bis 108 Euro je Einwohner (Wetzlar). Bezogen auf die Grünflächen lagen die Aufwendungen im Bereich der Pflege im Median bei 1,83 Euro je Quadratmeter. Die untersuchten Städte lagen im Vergleich zwischen 0,99 Euro je Quadratmeter (Gießen) und 2,68 Euro je Quadratmeter (Frankfurt am Main).

Die Aufwendungen in Frankfurt am Main für die Grünflächenpflege wiesen auch bezogen auf die Gesamtfläche (1.984 Euro je Hektar) und bezogen auf die Siedlungsfläche (3.486 Euro je Hektar) jeweils die höchsten Werte im Vergleich der geprüften Städte auf. Gießen hatte auch mit 499 Euro je Hektar Gesamtfläche und mit 928 Euro je Siedlungsfläche die geringsten Aufwendungen im Vergleich.

Personaleinsatz Grünflächenpflege

Die Städte setzten im Bereich der Grünflächenpflege eigene Mitarbeiter sowohl in der Kernverwaltung als auch in Eigenbetrieben und städtischen Beteiligungsunternehmen ein oder vergaben Arbeiten an externe Dritte. Die Tätigkeiten in der Grünflächenpflege umfassten neben ausführenden und koordinierenden Arbeiten auch planerische Aufgaben.

Der Personaleinsatz für die Grünflächenpflege ergab im Vergleich einen Median von 4,6 Hektar je Vollzeitäquivalent (Ansicht 136). Wetzlar pflegte mit 3,5 Hektar eine

vergleichsweise geringe Fläche mit einem Vollzeitäquivalent. In Kassel waren es 8,0 Hektar je Vollzeitäquivalent.

Personalaufwendungen und Personalanteile in den Jahren 2008 bis 2011							
	Personal	Grünfläche je Personal (2012)	Personalaufwendungen	Durchschnittliche Personalaufwendungen je Jahr	Aufwendungen Grünflächenpflege	Anteil Personalaufwendungen an Aufwendungen Grünflächenpflege	Personalkostenäquivalent
	VZÄ ¹⁾	ha/VZÄ	Mio. €	€/VZÄ	Mio. €	%	Mio. €
Darmstadt ³⁾	76,3	5,0	3,6	47.182	7,3	49,3	3,8
Frankfurt	359,1	5,1	23,2	64.606	49,3	47,1	18,0
Fulda ²⁾	81,2	4,3	3,3	40.640	5,6	58,9	4,1
Gießen ²⁾	63,2	5,8	2,5	39.557	3,6	69,4	3,2
Hanau	80,1	4,7	4,0	49.938	7,0	57,1	4,0
Kassel	101,8	8,0	5,1	50.098	8,6	59,3	5,1
Marburg ²⁾	71,3	4,2	2,9	40.673	6,2	46,8	3,6
Offenbach	51,5	4,4	2,2	42.718	6,0	36,7 ⁵⁾	2,6
Rüsselheim ²⁾	71,0	3,9	3,2	45.070	4,8	65,3	3,6
Wetzlar ²⁾	88,0	3,5	3,6 ⁴⁾	40.909	5,6	64,3	4,4
Median	78,0	4,6	3,3	43.894	6,1	58,0	3,9

Anmerkung: Eine Kennzahl für den Vergleichsring bildeten die durchschnittlichen Personalaufwendungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einer mittleren Gehaltsgruppe (TV H E6 in Höhe von rund 50 T€ je Jahr ohne Arbeitsplatzkosten) des Landes Hessen bezogen auf die Personalanzahl der jeweiligen Stadt im Bereich der Grünflächenpflege. Das gebildete „Personalkostenäquivalent“ ist eine rechnerische Kennzahl, die die Vollzeitäquivalente im Bereich der Grünflächenpflege mit einem mittleren Jahresgehalt multipliziert.

¹⁾ Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung

²⁾ Es standen im Prüfungszeitraum drei vergleichbare Jahre mit doppelten Daten zur Verfügung.

³⁾ Aufwendungen ohne Aufwendungen des Sportamts im Bereich der Grünflächenpflege.

⁴⁾ Hierin sind Aufwendungen des Winterdiensts auf öffentlichen Verkehrsflächen sowie des Veranstaltungsmanagements enthalten.

⁵⁾ Die Ursache der Auffälligkeit zum ebenfalls geringen Anteil der Fremdvergabe von 10 Prozent konnte nicht nachvollzogen werden.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 136: Personalaufwendungen und Personalanteile in den Jahren 2008 bis 2011.

Das Personalkostenäquivalent (vergleiche Anmerkungen in Ansicht 136) stellt eine rechnerische Vergleichszahl für die Prüfung dar und ist nicht als Empfehlung für eine gehaltliche Einstufung für Mitarbeiter im Bereich der Grünflächenpflege zu verstehen. In sieben von zehn Städten waren die tatsächlichen Personalaufwendungen niedriger als das Personalkostenäquivalent. Kassel und Hanau lagen mit den Personalaufwendungen genau auf dem Personalkostenäquivalent. In Frankfurt am Main waren die Personalaufwendungen um 5,2 Millionen Euro höher.

Die durchschnittlichen Personalaufwendungen der Jahre 2008 bis 2011 bilden die tatsächlichen Aufwendungen für ein Vollzeitäquivalent je Jahr ab. Diese bewegten sich zwischen 39.557 Euro in Gießen und 64.606 Euro je Vollzeitäquivalent und Jahr in Frankfurt am Main. Der Median lag bei 43.894 Euro je Vollzeitäquivalent.

Die Abweichungen der Personalaufwendungen vom Personalkostenäquivalent können verschiedene Ursachen haben. Denkbar sind unterschiedliche Gehaltsstrukturen, Qualifizierung des Personals sowie Fremdvergabeanteile. Die Überörtliche Prüfung

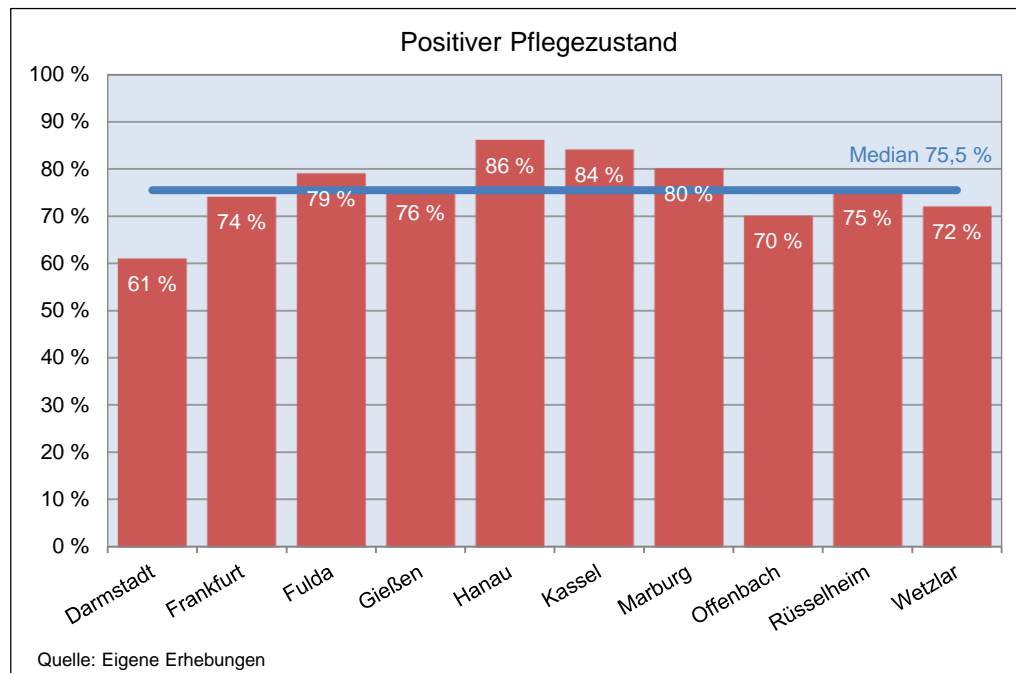
empfiehlt den Städten mit deutlichen Abweichungen²⁶³, eine differenzierte Ursachenanalyse anzustellen. So sollte geprüft werden, ob beispielsweise Personalaufwendungen nicht entsprechend der Tätigkeiten zugewiesen wurden und damit die interne Leistungsverrechnung nicht korrekt war, oder ob die gewählte Organisationsform als Ursache für die erheblich abweichenden Werte anzusehen ist. Gegebenenfalls sollte eine Organisationsuntersuchung vorgenommen werden.

Nur Fulda und Marburg hatten eine zielführende Darstellung der Aufwendungen für die Grünflächenpflege in Produkten realisiert. Die Kennzahlen sind in allen Kommunen ausbaubar. So sieht es die Überörtlichen Prüfung als sinnvoll an, insbesondere zumindest die Kennzahl „Aufwendungen für Grünflächenpflege in Euro je Quadratmeter“ – besser Kosten²⁶⁴ – je Objektart zu nutzen. Die jeweiligen Kennzahlen, über eine gewisse Zeit betrachtet, geben Hinweise auf möglichen Handlungsbedarf. Beispielsweise lassen sich Kostensteigerungen in einzelnen Objektarten zeitnah identifizieren, um gegebenenfalls frühzeitig gegensteuern zu können. Im Vergleichsring standen allen Städten noch Möglichkeiten offen, die Produkte beziehungsweise Kostengruppen mit den Objektarten korrespondieren zu lassen, so dass die angefallenen Aufwendungen – besser Kosten – trennscharf zugeordnet werden könnten. Für gesicherte Aussagen auf Basis solcher Erhebungen fehlten bisher noch Daten über mehrere Jahre für den innerstädtischen Vergleich.

Ohne die Bildung und Nutzung von solchen Controllingkennzahlen auf Grundlage einer konsequent eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung als Analysehilfe sind die Schaffung von Transparenz und die effektive Steuerung der Grünflächenpflege nicht möglich. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung macht erst eine trennscharfe Kosten- und Leistungsrechnung Kostenentwicklungen in Bezug auf einzelne Leistungen, beispielsweise in der Pflege von Grünanlagen und Parks als einer Objektart oder mit tieferem Detailierungsgrad in der Baum- und Rasenpflege, deutlich. Daraus können auf nachvollziehbare Weise zielgerichtete Bewertungen abgeleitet und eine verlässliche Grundlage für die Diskussion geschaffen werden, ob bestimmte Kosten für bestimmte Leistungen angemessen sind bzw. ob man sich diese Leistungen zu diesen Kosten weiterhin leisten kann oder will.

- Pflegezustand

Die Überörtliche Prüfung erfasste den Zustand der Grünflächen in Außenerhebungen, in denen sie den Pflegezustand vor Ort untersuchte.



Ansicht 137: Positiver Pflegezustand

263 Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Marburg und Wetzlar

264 Controllingkennzahlen auf Grundlage einer konsequent eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung haben gegenüber aufwandsbasierten Kennzahlen den Vorteil, dass sie aussagekräftiger und damit besser für den interkommunalen Vergleich geeignet sind.

Wie Ansicht 137 zeigt, lag der Median der Bewertung²⁶⁵ für Grünflächen, die einen positiven Pflegezustand der Grünflächen aufwiesen, bei 75,5 Prozent. Die Bandbreite reichte von 61 Prozent positiv bewerteter Grünflächen in Darmstadt bis 86 Prozent in Hanau. Das im Vergleich zu den anderen Städten deutlich schlechtere Ergebnis für Darmstadt lag insbesondere an einem singulären Ereignis im Jahr 2012. Bis zum Zeitpunkt der Außererhebungen in Darmstadt vom 18. Juni 2012 bis zum 29. Juni 2012 waren in erheblichem Umfang geplante Pflegeleistungen noch nicht an Drittfirmen vergeben worden. Dieser Umstand wurde bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt. Deswegen konnte in Darmstadt die sachgemäße Pflege nicht abschließend beurteilt werden.

Aufgrund der gutachterlichen Einschätzungen in den Außererhebungen beurteilte die Überörtliche Prüfung den Pflegezustand der Grünflächen der anderen Städte als insgesamt sachgerecht. Auch zeigten die Werte für Hanau mit 86 Prozent und für Kassel mit 84 Prozent mit Blick auf die Kennzahl Grünflächen je Vollzeitäquivalent (Ansicht 136) keine Auffälligkeiten in Form von über dem Median liegenden Personalständen. Im Gegenteil, in Kassel pflegte ein Vollzeitäquivalent mit 8,0 Hektar je Vollzeitäquivalent rechnerisch sogar die größte Fläche. In Hanau lag der Wert mit 4,7 Hektar je Vollzeitäquivalent – wenn auch knapp – über dem Median.

Mängel im Pflegezustand der Grünflächen ließen sich in solche aus der gärtnerischen Pflege und in solche an den Ausstattungselementen²⁶⁶ der Grünflächen unterteilen. Ansicht 138 und Ansicht 139 zeigen exemplarisch Mängel in der gärtnerischen Pflege.



Ansicht 138: Grünanlage „Zum Hundsrücken“. Wetzlar. Aufnahme vom 27. August 2012.

Ansicht 138 zeigt Sträucher in Wetzlar, die weit ins Lichtraumprofil des Rad- und Fußwegs gewachsen waren. Ein gefahrloses Passieren von Fußgängern und Radfahrern war nicht mehr gewährleistet. Ein Rückschnitt der Gehölze war hier überfällig.

Ansicht 139 dokumentiert eine stark verunkrautete Fläche in Rüsselsheim. Die gepflanzten Bodendecker waren nicht mehr erkennbar. Auch hier war ein Pflegegang (Hacken und ggf. Nachpflanzen von Bodendeckern) überfällig.

265 Gutachterliche Bewertung im Rahmen der Außererhebungen anhand von 17 Kriterien, wie Unkrautbesatz, Fehlstellen, Fugenbild, Verunreinigungen oder Materialwahl.

266 Vegetationsstrukturen, wie Rasen, Wiese, Sträucher/ Bodendecker, Stauden, Bäume. Infrastrukturelle Ausstattungen wie Bänke, Leuchten, Spielgeräte, Mülleimer. Beläge wie Pflaster, wassergeschlämmte Decken, Asphalt.



Ansicht 139: Unterpflanzung in der Mathias-Grünwald-Straße. Rüsselsheim. Aufnahme vom 21. Juni 2012.



Ansicht 140: Kita Sachsenhausen. Tiroler Straße. Frankfurt am Main. Aufnahme vom 11. Juli 2012.

Negative Zustände in den Grünflächen waren neben Mängeln in der gärtnerischen Pflege durch Schäden an den Ausstattungselementen bedingt. Ursachen waren im Wesentlichen Übernutzung und Überalterung. Beispielsweise wurden in der Kita Tiroler Straße die Fußbodendielen vor der Gerätehütte nicht rechtzeitig erneuert (Ansicht 140). Dieser Mangel kann durch Pflege nicht behoben werden. Auch im Sinne der Wahrung der Verkehrssicherheit wird hier ein unverzüglicher Neubau bzw. Rückbau des Vorplatzes der Hütte empfohlen.

Ansicht 141 zeigt ein weiteres Beispiel von Schäden an Ausstattungselementen.



Ansicht 141: Aufgebrochene Asphaltfläche im Schulhof. Karl-Rehbein-Schule. Hanau. Aufnahme vom 17. Juli 2012.

Der Asphaltbelag²⁶⁷ des Schulhofs der Hanauer Karl-Rehbein-Schule war an einigen Stellen hochgewölbt und aufgebrochen (Ansicht 141). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit, die schadhaften Bereiche auszubessern.

Die festgestellten Mängel wurden seitens der Überörtlichen Prüfung einer systematischen Analyse unterzogen. Traten in einer Objektart überproportional²⁶⁸ Mängel auf, wurde dies als Mängelhäufung beschrieben.

Die Überörtliche Prüfung stellte eine Häufung von Mängeln in den Objektarten Schulen und Kindergärten fest. In Frankfurt am Main, Hanau, Kassel, Marburg und Rüsselsheim waren überproportional viele Mängel in den Grünflächen der Objektart Schulen zu finden. In Frankfurt am Main, Kassel und Rüsselsheim zeigten sich weiterhin Mängelhäufungen bei den Grünflächen der Kindergärten. Die Städte sind angehalten, die Schwerpunktsetzung in der Pflege auf diese Häufung zu überprüfen.

Die Städte erledigten die Grünflächenpflege mit unterschiedlichem Qualitätsergebnis (Pflegezustand) und Aufwendungen. Ansicht 142 stellt die Verknüpfung von Aufwendungen – hier als Aufwandsindex²⁶⁹ – und Pflegezustand²⁷⁰ als Punktediagramm dar.

Systematische Mängelanalyse

Abhängigkeit des Pflegezustands von den Aufwendungen

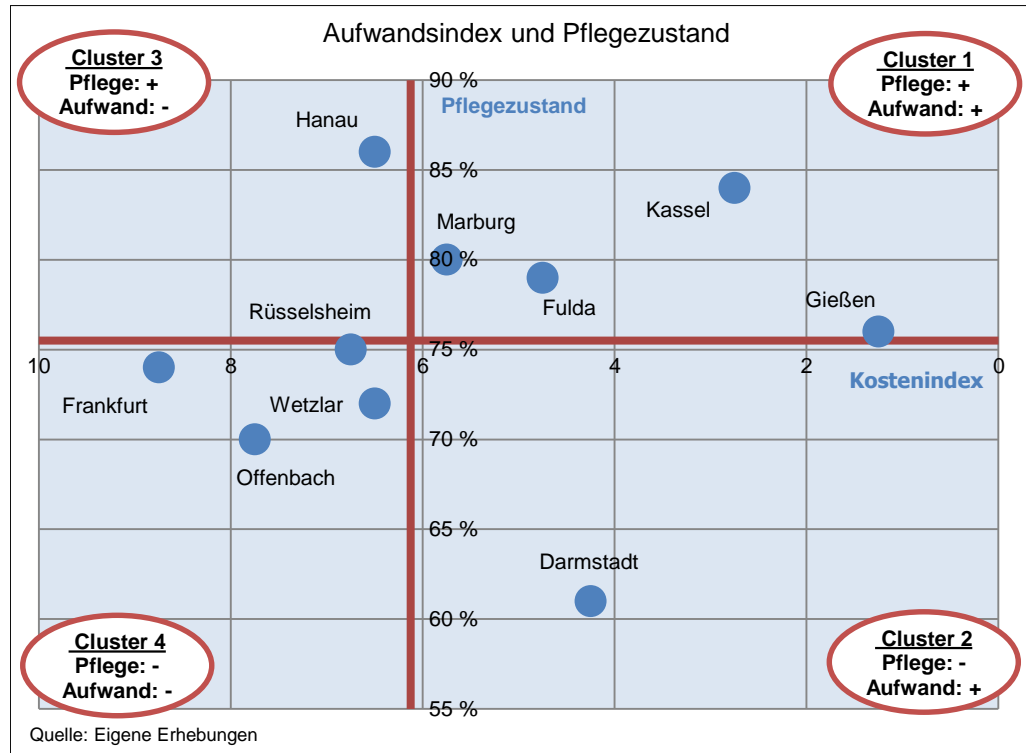
267 Asphaltbeläge sind ein Beispiel für Flächenbefestigung, die Ausstattungselemente von Grünflächen sind.

268 Überproportional bedeutet, dass in den Außererhebungen mehr Mängel erfasst wurden als dem Anteil dieser Objektart an der Grundgesamtheit der Grünflächen entspricht.

269 Der Aufwandsindex wurde aus den Aufwendungen der Grünflächenpflege je Einwohner und Fläche (vergleiche Ansicht 135) gebildet. Dazu wurde in den vier Kennzahlen, die die unterschiedlichen Strukturdaten der Städte berücksichtigen, eine Rangbildung (1 – 10) vorgenommen. Aus den Rängen wurde je Stadt der arithmetische Mittelwert errechnet. Dieser Mittelwert stellt den Aufwandsindex dar.

Ein „+“ beim Aufwand (Ansicht 142) beschreibt eine positive Bewertung des Aufwandsindex infolge von vergleichsweise geringen Aufwendungen bezogen auf die jeweilige Einheit.

Die hervorgehobenen Achsen des Koordinatensystems stellen die Mediane der Kenngrößen dar und schneiden sich im jeweiligen Median (Aufwandsindex [x = 6,125] und positiver Pflegezustand [y = 75,5 Prozent]).



Ansicht 142: Aufwandsindex und Pflegezustand

Fulda, Gießen, Kassel und Marburg lagen über beiden Medianen und wiesen damit ein günstiges Verhältnis aus Pflegezustand und Aufwendungen auf. Demgegenüber lagen Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Rüsselsheim und Wetzlar unter beiden Medianen und wiesen ein ungünstiges Verhältnis aus Pflegezustand und Aufwendungen auf. Hanau wies einen weit über dem Median liegenden Pflegezustand bei insgesamt leicht über dem Median liegenden Aufwendungen auf. Darmstadt lag mit vergleichsweise geringen Aufwendungen deutlich unter dem Median beim Pflegezustand. Das Prüfergebnis der 2012 stattgefundenen Außenerhebungen in Darmstadt war hinsichtlich der mangelnden Pflege der besonderen Situation aufgrund der verzögerten Vergaben von Pflegeleistungen geschuldet.

Ansicht 142 zeigt, dass Kassel²⁷¹ zum Zeitpunkt der Prüfung das günstigste Verhältnis von Aufwendungen und Pflegezustand aufwies, während in Offenbach am Main noch der größte Optimierungsbedarf in Bezug auf beide Ergebnisgrößen bestand. Das Handeln der Städte sollte darauf ausgerichtet sein, einen möglichst guten Pflegezustand bei niedrigen Aufwendungen zu erreichen.

8.6 Stellgrößen

Stellgrößen sind im Gegensatz zu den Rahmenbedingungen dadurch charakterisiert, dass die Kommunen diese Größen beeinflussen können. Beeinflussbare Größen sind die Grünflächenpflegeplanung, die Organisation der Grünflächenpflege, der Qualitätsanspruch an Grünflächen, der Anteil an in Eigenregie, mit eigenem Personal, durchge-

270 Eine statistisch gesicherte Korrelation zwischen Aufwandsindex und Pflegezustand war nicht nachweisbar.

271 Kassel hatte mit Wetzlar den geringsten Anteil an Mitarbeitern mit Fachausbildung mit Grünflächenbezug (Ansicht 145) und gleichzeitig mit 84 Prozent positiv bewerteter Grünflächen das zweitbeste Ergebnis des Pflegezustands (Ansicht 137). Der geringe Anteil an Mitarbeitern mit Fachausbildung könnte Indiz für die insgesamt geringen Aufwendungen in der Grünflächenpflege sein. Eine statistisch gesicherte Korrelation war nicht nachweisbar. Für Kassel dürften sich zusätzlich insbesondere auch die Friedhöfe in kirchlicher Bewirtschaftung und das Vorhandensein zweier großer Parks im Eigentum und in Bewirtschaftung des Landes Hessen insgesamt kostensenkend ausgewirkt haben. Die genauen Auswirkungen dieser Effekte konnten nicht beziffert werden.

fürten Arbeiten im Gegensatz zur Fremdvergabe sowie die Einbeziehung privater Dritter auf überwiegend ehrenamtlicher Basis. Die Grünflächenpflegeplanung hat hierbei alle Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und alle Stellgrößen sowie idealerweise auch alle Ergebnisgrößen zu integrieren.

In den zehn geprüften Städten wurden die Stellgrößen im Zusammenhang mit der Grünflächenpflege ermittelt. Die Grünflächenpflegeplanung beinhaltet alle Stellgrößen und nimmt eine Sonderstellung ein. Es wurde geprüft, inwieweit ein Zusammenhang einzelner Stellgrößen mit dem Zustand der Grünflächen besteht und ob daraus Aussagen zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns ableitbar sind.

- Grünflächenpflegeplanung

Jede Fläche besitzt auch eine Zielbestimmung als qualitativen Faktor, die die wesentlichen zugewiesenen Funktionen und die Ansprüche an das Objekt bestimmt. So kann eine Grünfläche beispielsweise als einfache Rasenfläche oder als Blumenbeet gestaltet werden. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf den Pflegeaufwand.

Zentrales Element der Grünflächenpflege ist die Grünflächenpflegeplanung. Eine transparente, nachhaltige und personenunabhängige Durchführung der Grünflächenpflege setzt eine dokumentierte Grünflächenpflegeplanung voraus. Bestandteile der Planung sind Daten quantitativer Art (Objektart, Lage, Größe und Ausstattung) aller kommunalen Grünflächen einer Stadt.

In den Städten Frankfurt am Main, Kassel²⁷² und Rüsselsheim war die Zuordnung der Objekte zu den Objektarten der Grünflächen als Basis einer Grünflächenpflegeplanung nicht durchgehend sachgerecht. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist eine klare Zuordnung der Grünflächen zu definierten Objektarten Grundvoraussetzung für eine funktionierende Grünflächenpflegeplanung. Die von der GALK definierten Objektarten (vergleiche Seite 174) können dabei als Orientierung herangezogen werden.

Objektarten

Grünflächen können unterschiedliche und gleichzeitig mehrere Funktionen erfüllen. Aus den Gesetzesgrundlagen lassen sich fünf Flächenfunktionen ableiten: Ästhetisch-repräsentative Funktion, soziale Funktion, kulturell-historische Funktion, ökologische Funktion und Klimafunktion. Eine einzelne Grünfläche kann dabei gleichzeitig mehrere wesentliche Funktionen wahrnehmen.

Flächenfunktionen

Die Funktionszuweisung durch die Städte hat ebenfalls Einfluss auf Gestaltung und Unterhaltung der Fläche und somit auf den Pflegeaufwand. So ziehen Flächen, die im Wesentlichen ästhetische, soziale und kulturelle Funktionen haben, einen höheren Pflegeaufwand nach sich. Die Ausstattung mit Intensivgrün (Wechselflor, Blumensaat, mobilem Grün, Stauden und Gräsern) und Mobiliar (Tische, Bänke, Spiel- und Sportgeräte) erfordert höhere Investitions- und Unterhaltungsaufwendungen. Die Erfüllung und Aufrechterhaltung von ökologischen und klimatischen Funktionen ist in der Regel weniger pflegeintensiv.

Pflegeklassen als kategorisierte Pflegeintensitäten richten sich nach Flächenfunktion und Objektart. Fünf Städte²⁷³ hatten eine Dokumentation der Zielbestimmung der Grünflächen in Form von Pflegeklassen als qualitativen Faktor der Grünflächenpflegeplanung im Aufbau. In Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar lag die Planung komplett vor. Fulda und Hanau hatten keine dokumentierte Grünflächenpflegeplanung. Als einzige der geprüften Städte hatte Wetzlar eine Zuordnung aller Grünflächen zu einzelnen Pflegeklassen durch Magistratsbeschluss festgelegt. Diese Vorgehensweise erachtet die Überörtliche Prüfung als sinnvoll. Die Städte sollten letztendlich einen Stadtverordnetenbeschluss herbeiführen, der auf strategischer Ebene Pflegeklassen definiert.

Pflegeklassen

Die Überörtliche Prüfung erachtet die Zuordnung von Pflegeklassen mit definierten Pflegeintensitäten unter Angabe der Pflegegänge in einer durchschnittlichen Vegetationsperiode zu jeder Grünfläche als notwendig. Mit diesem Instrument kann ein verbindlicher Rahmen für die Grünflächenpflege in der jeweiligen Stadt bestimmt werden. Durch die Abstufung der Pflegeintensität in Pflegeklassen können die Städte den unterschiedlichen Ansprüchen an die Grünflächen gerecht werden und so die Ressourcen und deren Einsatz in der Grünflächenpflege sachgerecht und praxisnah steuern.

272 So wurden in Kassel 18 untersuchte Flächen der Objektart Grünanlagen und Parks zugeordnet, die aus gutachterlicher Sicht der Objektart Biotopflächen zugeordnet werden sollten.

273 Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel, Offenbach am Main.

ern. Die in der Praxis vorgefundene vier- bis fünfstufige Einteilung der Pflegeklassen war nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sachgerecht.

Ansicht 143 stellt das Vorhandensein einer Grünflächenpflegeplanung und das Vorhandensein eines datenbankgestützten Grünflächeninformationssystems (GRIS) als zentrales Werkzeug der Grünflächenpflegeplanung im Vergleich der Städte dar.

Grünflächenpflegeplanung der Städte		
	Pflegeplan vorhanden	GRIS vorhanden
Darmstadt	⊙	✓
Frankfurt	⊙	✓
Fulda	●	●
Gießen	⊙	⊙
Hanau	●	●
Kassel	⊙	⊙
Marburg	✓	✓✓
Offenbach	⊙	⊙
Rüsselsheim	✓	●
Wetzlar	✓	⊙

✓✓ = Kriterium erfüllt, Grünflächeninformationssystem (GRIS) integriert auch Kosten und Leistungen
 ✓ = Kriterium erfüllt; dokumentierte Pflegeplanung oder GRIS lag vollständig vor
 ⊙ = Kriterium teilweise erfüllt; dokumentierte Pflegeplanung oder GRIS lag nicht vollständig vor oder befindet sich im Aufbau
 ● = Kriterium nicht erfüllt; dokumentierte Pflegeplanung oder GRIS lag nicht vor
 Ein standardisiertes Planwerk für Grünflächenpflege gab es nicht. Für den Teilbereich der Parkanlagen innerhalb der Grünflächenpflege wurde allgemein der Begriff „Parkpflegewerk“ verwendet. Die Terminologie war jedoch nicht einheitlich.
 Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 143: Grünflächenpflegeplanung der Städte

Grünflächen-
informationssystem/
Integrierte Grünflä-
chenpflegeplanung

Ansicht 143 zeigt, dass sieben der zehn Städte zur Grünflächenpflegeplanung ein datenbankgestütztes GRIS nutzten bzw. im Aufbau befindlich hatten. Fulda, Hanau und Rüsselsheim verfügten über kein datenbankgestütztes GRIS.

Ein datenbankgestütztes Grünflächeninformationssystem beinhaltet die vollständige Erfassung des Bestands an Grünflächen, gegliedert in Objektart und Lage sowie Flächeninhalte und -größen auf Basis eines Geo-Informationssystems (GIS). Je nach Bedarf können weitere Parameter (beispielsweise Flächenfunktion und Pflegeintensität) hinzugefügt werden. Es ermöglicht die Planung und Auswertung aller flächen- und objektbezogenen Leistungen hinsichtlich Personal-, Maschinen- und Zeitaufwand²⁷⁴.

Je nach Fragestellung konnte der jeweilige Datenbestand bei den Städten²⁷⁵, die über ein grundsätzlich funktionierendes, wenn auch noch optimierungsfähiges GRIS verfügten, quasi auf Knopfdruck flächen-, objekt- oder tätigkeitsbezogen ausgewertet werden. Die Einbindung der Kosten und Leistungen für die Grünflächenpflege in das GRIS, die bisher nur Marburg verwirklicht hatte, ermöglichte sowohl eine Kostenverfolgung als auch Prognosen von Kostenentwicklungen, z.B. bei Erweiterung der Grünflächen oder Änderung der Ausstattungselemente. Marburg hatte eine integrierte Vorgehensweise, die die qualitativen Aspekte und Anforderungen an die einzelnen Grünflächen verknüpft und Pflegeklassen und Pflegeintensitäten mit den anfallenden Pflegekosten definiert.

Diese systematisierte Handlungsweise wird als „Integrierte Grünflächenplanung“ bezeichnet. Die Überörtliche Prüfung sieht in der Integrierten Grünflächenpflegeplanung ein zentrales Element der effizienten Steuerung und eine Voraussetzung für perso-

274 Vergleiche Leitfaden zur Erstellung und Fortschreibung eines Grünflächeninformationssystems (GRIS), GALK Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft, AG Grünflächeninformationssysteme.

275 Allein Marburg hatte ein fertiggestelltes GRIS, das Kosten und Leistungen integrierte. In den Städten Gießen, Offenbach am Main und Wetzlar befand sich das GRIS im Aufbau.

nenunabhängiges, nachvollziehbares und transparentes Handeln im Bereich der Grünflächenpflege. Sie empfiehlt die Komplettierung, die regelmäßige Aktualisierung oder die Einführung dieses Instruments in allen geprüften Städten.²⁷⁶

- Qualitätsanspruch

Die gesetzlichen Vorgaben formulieren keine Ansprüche an Qualität und Ausstattung von Grünflächen.²⁷⁷ Umfang und Qualität von Grünflächen sowie deren inhaltliche Differenzierung können wesentlich von über gesetzliche Verpflichtungen hinausgehenden politischen Vorgaben bestimmt werden. Ziele können beispielsweise die Steigerung der Wohnqualität für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt oder die Förderung des Tourismus sein.

Politische Vorgaben

Frankfurt am Main leistete sich als einzige Stadt im Vergleichsring Wasserspielplätze und Waldspielparks. Ansicht 144 zeigt exemplarisch den Wasserspielplatz im Waldspielpark Louisa, als einen von insgesamt 13 Wasserspielplätzen bzw. als einen von 7 Waldspielparks in der Stadt. Diese Ausstattung ist Ergebnis von Vorgaben der Frankfurter Stadtpolitik und in Hessen einzigartig.



Ansicht 144: Wasserspielplatz im Waldspielpark Louisa. Frankfurt am Main. Aufnahme vom 11. Juli 2012.

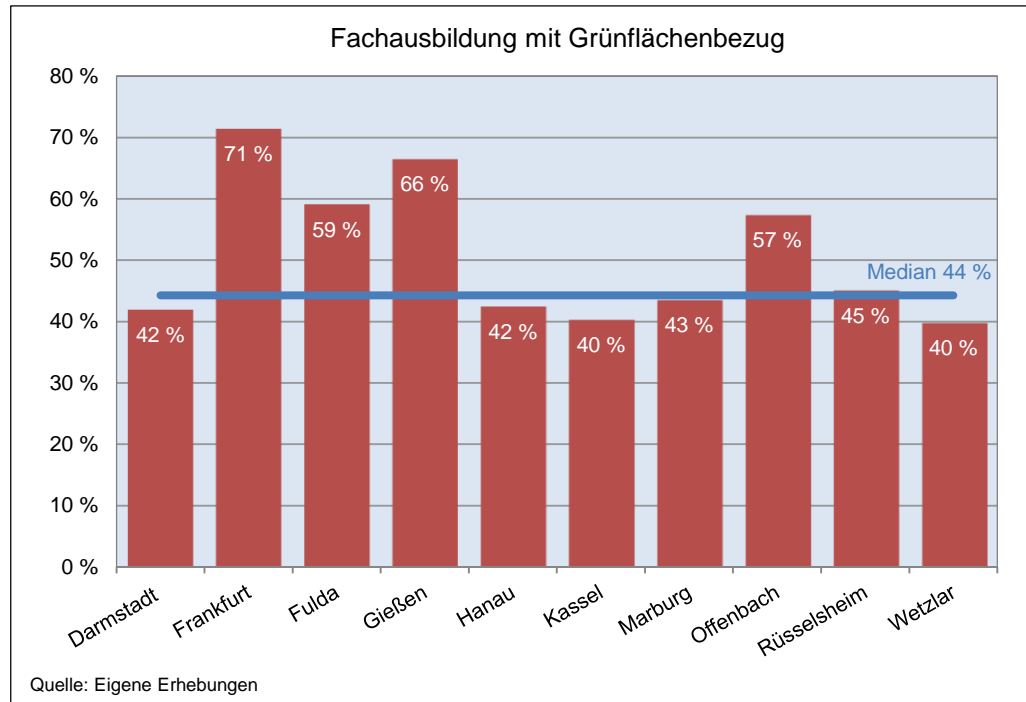
Als besondere Initiativen gab es in Fulda die Anlage eines Gartenkulturpfads und die Durchführung eines Tags der offenen Gärten. Darmstadt, Rüsselsheim, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Hanau nahmen am Projekt „GartenRheinMain – Vom Klostergarten zum Regionalpark“ teil. Hanau nahm regelmäßig am Bundeswettbewerb „Entente Florale“ teil. Die genannten Städte gingen mit den Initiativen freiwillige finanzielle Verpflichtungen ein (vergleiche auch Darstellung zum Thema Folgekosten auf Seite 177).

276 Die Umsetzung der Pflegeplanung mit einem digitalen Grünflächeninformationssystem hatte in den geprüften Städten die oben beschriebenen Vorteile, ist jedoch, wie das Beispiel der Stadt Rüsselsheim zeigt, nicht zwingend Voraussetzung für eine nachhaltige und effiziente Grünflächenpflege. Vielmehr ist bei der Umsetzung der wirtschaftlichsten Variante einer wirkungsvollen Grünflächenpflegeplanung auch die Notwendigkeit eines digitalen Systems unter Berücksichtigung der Größe und der Zahl der Grünflächen sowie der Haushaltslage einer Stadt zu prüfen.

277 In kommunalen Satzungen können grundsätzlich Vorgaben zum Qualitätsanspruch von Grünflächen geregelt sein. In den geprüften Kommunen lagen keine Satzungen vor, die hinsichtlich der Qualität von Grünflächen Aussagen enthielten.

- Personal

Der Anteil der Mitarbeiter mit Fachausbildung²⁷⁸ mit Grünflächenbezug war im Vergleichsring sehr heterogen. Er bewegte sich im Vergleich zwischen 71 Prozent in Frankfurt am Main und 40 Prozent in Wetzlar und Kassel. Der Median des Mitarbeiteranteils mit einer Fachausbildung im Bereich der Grünflächenpflege lag im Vergleichsring bei 44 Prozent (Ansicht 145).



Ansicht 145: Fachausbildung mit Grünflächenbezug

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Anteil der Mitarbeiter mit Fachausbildung und dem Pflegezustand der Grünflächen vor Ort gab. Dabei ging in Marburg ein niedriger Anteil von Mitarbeitern mit Fachausbildung in direktem Bezug zur Grünflächenpflege nicht zulasten des Pflegezustands und in Frankfurt am Main ein hoher Anteil nicht mit einem positiveren Pflegezustand einher. Die Prüfung zeigte insgesamt keinen statistisch nachweisbaren Zusammenhang dieses Faktors auf den Zustand der Grünflächen. Zur sachgerechten Bewältigung der Aufgaben in der Grünflächenpflege sind jedoch Mitarbeiter mit Fachausbildung notwendig. Die Überörtliche Prüfung stellte hierbei fest: Mit Kassel, Wetzlar, Darmstadt, Hanau und Marburg hatten fünf von zehn der geprüften Städte einen Anteil der Mitarbeiter mit Fachausbildung von 40 bis 43 Prozent. Hanau und Kassel hatten mit 86 und 84 Prozent positiv bewerteter Grünflächen gleichzeitig die besten Werte für den Pflegezustand der Grünflächen im Vergleich (Ansicht 137). Demnach kann in der Praxis ein Anteil von 40 Prozent in Kassel und 42 Prozent der Mitarbeiter mit Fachausbildung in Hanau als ausreichend angesehen werden, um eine sachgerechte Pflege der Grünflächen zu gewährleisten. Inwieweit dieses Ergebnis unmittelbar auf andere Städte übertragbar ist, hängt hierbei von den örtlichen Gegebenheiten in der jeweiligen Stadt ab.

- Organisation und Vergaben

Die Überörtliche Prüfung untersuchte weiterhin den Einfluss der Organisationsformen der Grünflächenpflege auf deren Qualität. Die von den Städten gewählten Organisationsformen der Grünflächenpflege präsentierten sich im Vergleich sehr unterschiedlich. Ansicht 146 gibt hierzu einen Überblick.

²⁷⁸ Fachausbildungen mit direktem Berufsbezug zu Grünflächen waren beispielsweise Gärtner, Gärtnermeister sowie Garten- und Landschaftsbauer.

Aufgabenerledigung der Grünflächenpflege			
	Fachabteilung der Stadtverwaltung	Eigenbetriebe/ Beteiligungsunternehmen der Städte	Dritte ohne städtische Beteiligung (Fremdvergabe)
Darmstadt ²⁾	Grünflächenamt (Amt 67), Sportamt	Eigenbetrieb Immobilienmanagement, Eigenbetrieb Bürger- und Kongresshäuser, Eigenbetrieb Kulturinstitute, Eigenbetrieb Bäder, Eigenbetrieb für kommunale Aufgaben und Dienstleistungen (EAD)	20 %
Frankfurt	Grünflächenamt (Amt 67), Sportamt (Amt 52), Stadtschulamt (Amt 40), Jugend- und Sozialamt (Amt 51), Liegenschaftsamt, Kulturamt	Eigenbetrieb Kita Frankfurt (Betrieb 48), Eigenbetrieb Kommunale Kinder- Jugend- und Familienhilfe (Betrieb 57), Bäderbetriebe Frankfurt GmbH	20 %
Fulda ²⁾	Grünflächenamt (Amt 67), Betriebsamt (Amt 68)	---	40 %
Gießen ²⁾	Gartenamt	---	29 %
Hanau	Untere Naturschutzbehörde (Biotope)	Eigenbetrieb Hanau Grünflächen, Eigenbetrieb Hanau IBM (Sportplätze)	1 %
Kassel	Umwelt- und Gartenamt, Sportamt	Eigenbetrieb KASSELWASSER	19 %
Marburg ²⁾	Grünflächenamt (Amt 67.4)	Eigenbetrieb DBM, MEG GmbH ¹⁾	49 %
Offenbach	Stadtplanungs- und Baumanagement (Amt 60), Umweltamt (Amt 33), Sportamt	ESO Offenbacher Dienstleistungsgesellschaft mbH, GBM Gebäudemanagement GmbH ¹⁾ , ESO Eigenbetrieb – Kommunale Dienstleistungen	10 %
Rüsselsheim ²⁾	Fachbereich Umwelt und Planung	Städtische Betriebshöfe Rüsselsheim Eigenbetrieb der Stadt Rüsselsheim Abteilung Grünpflege	<1 %
Wetzlar ²⁾	Stadtbetriebsamt (Amt 68)	---	18 %

¹⁾ Die Planung der Grünflächenpflege wurde durch die Fachabteilung der Stadtverwaltung durchgeführt, die Pflege der Grünflächen vor Ort erfolgte durch die Beteiligungen der Städte.

²⁾ Es standen im Prüfungszeitraum drei vergleichbare Jahre mit doppischen Daten zur Verfügung.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 146: Aufgabenerledigung der Grünflächenpflege

Die Bandbreite reichte vom städtischen Gartenamt mit alleiniger Zuständigkeit im Bereich der Grünflächenpflege (Gießen) bis hin zur nahezu vollständigen Aufgabenübertragung auf Eigenbetriebe und/oder Beteiligungsgesellschaften (beispielsweise Hanau) mit jeweils unterschiedlichen Anteilen der Fremdvergabe von Pflegeleistungen. Aus den Stellgrößen ließ sich keine eindeutige Vorteilsaussage für eine der gewählten Organisationsformen ableiten.

Im Vergleich erbrachten Dritte ohne städtische Beteiligung Leistungen in der städtischen Grünflächenpflege zwischen 1 und 49 Prozent gemessen am Gesamtaufwand der Grünflächenpflege. Ein hoher Anteil an Leistungen Dritter wie in Marburg korrelierte im Vergleich nicht mit einem positiveren oder negativeren Pflegezustand der Grünflächen.

In keiner der Städte wurden im Prüfungszeitraum für die Ausgliederung oder Vergabe von Aufgaben der Grünflächenpflege belastbare Transaktionskosten ermittelt. Eine allgemeingültige Aussage zur Thematik Outsourcing, ob von Teilen oder der vollständigen Grünflächenpflege, ließ sich über den Vergleich der Städte nicht ermitteln. Die Reihe von unterschiedlichen Randparametern, auch arbeitsstrukturelle und wirtschaftspolitische Einflussfaktoren, die betrachtet werden müssen, stehen einer allgemeingültigen Empfehlung entgegen. Die Einflussfaktoren sind vielfältig und vielschichtig. Aufgrund der knapper werdenden Ressourcen oder auch zum Teil stark defizitärer Haushalte ist eine sachgerechte und wirtschaftliche Organisationsform genau abzuwägen. Dies kann theoretisch von der vollständigen eigenen Grünflächenpflege über

Interkommunale Zusammenarbeit bis hin zur vollständig externen Vergabe von Pflege- und Dienstleistungen reichen.

Grundsätzlich galt für alle Städte, dass die Komplexität einer Organisation mit steigender Zahl von Schnittstellen zunahm. Dies führt zu einem erhöhten Koordinationsaufwand und birgt die Gefahr, dass dadurch unabgestimmtes Handeln entsteht. Über alle gewählten Organisationsformen hinweg konnten Kommunikationsverluste festgestellt werden.

In Darmstadt stellte sich das Zusammenführen der wesentlichen Informationen, wie Angaben über die Flächen, der für die Grünflächenpflege zuständigen dezentralen Bereiche oder Mitarbeiter als aufwändig dar. Grund dafür war die Zuständigkeit einer Vielzahl gleichberechtigter kommunaler Stellen für bestimmte Grünflächen. Es gab keine zentrale Stelle für den Bereich der Grünflächenpflege, bei der alle relevanten Informationen, wie beispielsweise die Größe der Grünflächen, bezüglich der Grünflächenpflege zusammenliefen. Dies führte zu verminderter Transparenz und erschwerte die Steuerung. Für die Grünflächenpflege der Stadt Darmstadt gab es fünf involvierte Eigenbetriebe, die neben dem Sportamt und dem Grünflächenamt jeweils für bestimmte Teilbereiche der Grünflächenpflege oder bestimmte Objektarten der Grünflächenpflege zuständig waren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Stadt Darmstadt, die Aufgaben der Grünflächenpflege in einer Organisationseinheit, idealerweise im Grünflächenamt, zu bündeln.

- Einbeziehung privater Dritter

Die Einbeziehung von Vereinen und Privatpersonen in die Grünflächenpflege wurde in Darmstadt, Offenbach am Main und Marburg praktiziert. Dies umfasste im Wesentlichen Straßengrün und auch Biotopflächen. In Marburg regelte dies die Straßenreinigungssatzung als obligate Aufgabe der Anwohner. In Darmstadt und Offenbach am Main wurde in einigen Straßenabschnitten die Pflege des Straßengrüns den Anwohnern auf freiwilliger Basis übertragen. Ansicht 147 und Ansicht 148 zeigen sowohl positive als auch negative Beispiele.



Ansicht 147: Straßengrün in der Andréstraße. Offenbach am Main. Gelungene Anlage und Unterhaltung durch Anwohner. Aufnahme vom 4. Juli 2012.

Teilweise, wie etwa in der Andréstraße (Ansicht 147) übernahm Offenbach am Main die Kosten für Materialien. In Ausnahmefällen trugen private Paten auch sämtliche Kosten der Gestaltung und Unterhaltung des Straßengrüns.

Positive Ergebnisse wurden erzielt, wenn die direkten Paten fachlich in der Lage waren, selbst die Steuerung zu übernehmen (etwa bei Wohnungsbaugesellschaften) oder die fachliche Qualifizierung thematisch gegeben war (beispielsweise bei einer Übernahme der Pflege von Biotopflächen durch Naturschutzverbände).

Ansicht 148 zeigt ein Negativbeispiel der Einbeziehung privater Dritter aus Marburg. Mitglieder der Freiwilligen Stadtteilfeuerwehr Wehrda, als Nutzer der Liegenschaft, führten hier ohne Betreuung durch die Stadt eine nicht fachgemäße Gehölzpflege aus. Der Rückschnitt ließ eine Wiederbegrünung der Gehölze nicht erwarten, so dass die Maßnahme einer Rodung gleichkam.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist im Einzelfall und abhängig von der Objektart die Pflege von kommunalen Grünflächen über ehrenamtliches Engagement von Privatpersonen möglich. In den Außenerhebungen zeigte sich, dass Pflegeleistungen, die eine Fachkenntnis der Grünflächenpflege voraussetzen, nicht an Dritte ohne Fachausbildung delegiert werden sollten. Dies betrifft beispielsweise den Gehölzschnitt, das Wässern und die Unkrautbekämpfung. Zu empfehlen sind nach den Erkenntnissen der örtlichen Begehungen vor allem die Übertragung einfach gestalteter Flächen mit geringen Pflegeanforderungen, wie etwa die Mahd einfacher Rasenflächen.



Ansicht 148: Grünanlage Feuerwehr Wehrda, Marburg. Aufnahme vom 6. September 2012.

Die Einbeziehung Dritter kann eine kostengünstigere Alternative sein. Um einen sachgerechten Pflegezustand zu erhalten, ist mit steigender Heterogenität und Komplexität der einzelnen Grünflächen auch mit steigenden Anforderungen an Betreuung durch die zuständigen Stellen der Stadt zu rechnen. Ehrenamtliches Engagement kann aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die Bemühungen der Städte zur Erhaltung ihrer vielfältigen Grünflächen ergänzen, jedoch nicht ersetzen.

Ergebnis der Prüfung ist, dass der Erfolg in der Grünflächenpflege von zahlreichen und komplexen Aspekten abhängig ist. Die Veränderung einzelner Einflussfaktoren führt daher nicht automatisch zu einer Veränderung des Zustands der Grünflächen. So ging in Kassel ein niedriger Anteil der Mitarbeiter mit Fachausbildung mit Grünflächenbezug nicht zulasten des Pflegezustands und in Frankfurt am Main ein hoher Anteil nicht mit einem überdurchschnittlich positiven Pflegezustand einher.

8.7 Ausblick

Künftige Entwicklungspotenziale in Bezug auf kommunale Grünflächen bestehen nach Einschätzungen der Überörtlichen Prüfungen vor allem in folgenden Punkten.

Die Kommunen befinden sich im Spannungsfeld einerseits wirtschaftlich knapper Ressourcen und andererseits zunehmend höherer Wertschätzung von Grünflächen in der öffentlichen Wahrnehmung. Ein nachhaltiges und reibungsfreies kommunales Handeln erfordert eine klare politisch festgelegte Zielsetzung. Dies ist außer in Wetzlar noch in allen Städten des Vergleichsringes zu leisten.

Politisch festgelegte Zielsetzung

Die grundlegende Basis der empfohlenen Integrierten Grünflächenpflegeplanung ist eine umfassende Bestandserfassung, die Speicherung der Daten im Grünflächeninformationssystem und deren digitale Fortführung. Damit kann in allen Städten effektiv und effizient schon von der Planungsebene an gehandelt werden. Der Pflegeumfang kann so systematisch registriert, verwaltet, jederzeit direkt an die Zielsetzungen der Kommune angepasst und damit fortlaufend optimiert werden. Unverzichtbar ist die Einbindung von Kosten und Leistungen. Transparenz, Entwicklung und Überwachung der Kosten sind mit der Integrierten Grünflächenpflegeplanung als Steuerungsinstrument dann jederzeit gegeben.

Integrierte Grünflächenpflegeplanung

In der Planungsphase sind neben der Wirtschaftlichkeit die Gestaltung und Nutzerinteressen zu berücksichtigen. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sind insbesondere die Folgekosten von Grünflächenpflegemaßnahmen einzubeziehen. Es ist in der Regel auch bei funktional und gestalterisch hochwertigen Grünanlagen nicht erkennbar, welche Folgekosten den kommunalen Träger in Zukunft belasten werden. Hier zeigte die Vergleichende Prüfung, dass die Kommunen noch Handlungsbedarf bei der Darlegung der Folgekosten in der Planungs- und Genehmigungsphase haben.

Transparenz der Folgekosten

9. „Kredite und Geldanlagen“ – 165. Vergleichende Prüfung

9.1 Vorbemerkung

In der 165. Vergleichende Prüfung „Kredite und Geldanlagen“ wurden die Finanzlage, das Finanzmanagement sowie die eingesetzten Finanzinstrumente der Kommunen beurteilt. Hierbei betrachtete die Überörtliche Prüfung die Aufbau- und Ablauforganisation einschließlich der Prozesse des Finanzmanagements der Körperschaften. Ferner wurde untersucht, ob die Städte Finanzderivate abschlossen, für welche Zwecke sie eingesetzt wurden und welche finanzielle Wirkung sie hatten.

Bad Camberg, Biblis, Groß-Zimmern, Gudensberg, Hessisch Lichtenau, Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen), Petersberg, Raunheim, Rüdesheim am Rhein, Schmitten, Solms.

Geprüfte
Kommunen



Ansicht 149: „Kredite und Geldanlagen“ – Lage der Kommunen

Zum 31. Dezember 2011 betrug das Prüfungsvolumen 222,5 Millionen Euro und teilte sich wie folgt auf die unterschiedlichen Finanzpositionen auf (Ansicht 150).

Prüfungsvolumen

Prüfungsvolumen zum 31. Dezember 2011	
Anlagen bei Kreditinstituten	27.484 T€
Darlehen	11.728 T€
Sonstige Finanzanlagen	1.000 T€
Kredite	163.087 T€
Bürgschaften	6.893 T€
Derivate	186 T€
Eventualverbindlichkeiten	12.200 T€
Summe	222.544 T€

Quelle: Angaben der Städte, Jahresabschlüsse, Eigene Berechnungen

Ansicht 150: „Kredite und Geldanlagen“ – Prüfungsvolumen zum 31. Dezember 2011

Bei allen zwölf Kommunen wurden Struktur- und Prozessänderungen vorgeschlagen, für die im Einzelfall Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt wurden. Zinserhöhungen bei Geldanlagen bei Kreditinstituten um 0,1 Prozentpunkte führen zu einer Ergebnisverbesserung von rund 28.000 Euro. Zinssenkungen bei Krediten um 0,1 Prozentpunkte ergeben eine Ergebnisverbesserung von rund 163.000 Euro. Es wird hierzu auf Abschnitt 9.3 auf Seite 204 verwiesen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand	Mai 2012 bis Mai 2013
Prüfungszeitraum	2007 bis 2011
Zuleitung der Schlussberichte	15. Mai 2013
Prüfungsbeauftragter	BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Düsseldorf (vergleiche Seite 274)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 151: „Kredite und Geldanlagen“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

9.2	Leitsätze	204
9.3	Ergebnisverbesserungspotenziale	204
9.4	Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	205
9.5	Risikoklassifizierung	206
9.6	Kommunale Finanzlage	206
9.7	Finanzmanagement und Organisation	215
9.8	Personalausstattung	222
9.9	Risikomessung und Risikosteuerung	223
9.10	Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten	226
9.11	Berichterstattung	228
9.12	Ausblick	228

Gliederung

9.2 Leitsätze

Seite 207	Die Schulden der zwölf Kommunen stiegen im Prüfungszeitraum insgesamt um rund 53 Prozent an. Hieraus resultierten auch höhere Finanzrisiken.
Seiten 223, 226	Keine der geprüften Kommunen war sich ihrer Finanzrisiken vollumfänglich bewusst. Mit Ausnahme des Liquiditätsrisikos verfügten die Kommunen über keine Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente. Die Nichtexistenz der Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente ist gravierender, je größer die Finanzrisiken sind.
Seite 221	Sieben der zwölf Kommunen planten ihre Liquidität. Der Zeithorizont der Liquiditätsplanungen bewegte sich zwischen einem und zwölf Monaten. Fünf Kommunen verfügten über keine Liquiditätsplanung.
Seite 216	Keine der untersuchten Kommunen setzte sich systematisch mit den Zielen, Mitteln und Wegen des Finanzmanagements auseinander.
Seite 222	Angesichts der zunehmenden Komplexität der Finanzmärkte und der Entwicklung des Geschäftsumfangs sind im Finanzmanagement die Personalstärke und der Umfang an Schulungen zu gering.
Seite 220	Acht von zehn Kassenkredite aufnehmenden Kommunen holten jeweils nur ein Angebot zu Kassenkrediten ein. Sie verzichteten somit auf Vergleichsangebote, die Voraussetzung dafür sind, möglichst günstige Zinssätze zu erhalten.
Seite 217	Nur eine Kommune hielt im Finanzmanagement das Vieraugenprinzip vollständig ein. Die Änderung von Kreditorenstammdaten war in neun von zwölf Fällen ohne Einhaltung des Vieraugenprinzips möglich.
Seite 226	Im Prüfungszeitraum wurden in zwei der zwölf Kommunen Derivate eingesetzt. Ein in Hessisch Lichtenau eingesetztes Derivat verursachte einen Mehraufwand von insgesamt 1,3 Millionen Euro.

9.3 Ergebnisverbesserungspotenziale

Die am häufigsten empfohlenen Struktur- und Prozessänderungen betreffen:

- Einholung mehrerer Angebote vor der Aufnahme von Krediten bzw. der Anlage von Geldern (9 Kommunen²⁷⁹).
- Marktübliche, bonitätsadäquate Verzinsung von ausgereichten Darlehen (5 Kommunen²⁸⁰).
- Einrichtung mehrerer Kassenkreditlinien (unter Wahrung der Kassenkreditermächtigung) und Tagesgeldkonten als Voraussetzung für die Einholung mehrerer Angebote (4 Kommunen²⁸¹).
- Erhebung einer Avalprovision für die Übernahme von Bürgschaften (3 Kommunen²⁸²).

Das durchschnittliche Zinsniveau der Kommunen betrug 2011 bei Geldanlagen 0,87 Prozent und bei Krediten 2,50 Prozent und wurde als Ausgangspunkt für die Berechnung der Ergebnisverbesserungspotenziale angesetzt. Es wurde unterstellt, dass sich Änderungen des Zinsniveaus jeweils unverzüglich und vollständig auf die zu erhaltenden und zu bezahlenden Zinsen der Kommunen auswirken.

²⁷⁹ Bad Camberg, Biblis, Groß-Zimmern, Hessisch-Lichtenau, Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen), Raunheim, Schmitten, Solms

²⁸⁰ Rüdesheim am Rhein, Groß-Zimmern, Gudensberg, Petersberg, Raunheim

²⁸¹ Biblis, Groß-Zimmern, Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen)

²⁸² Rüdesheim am Rhein, Groß-Zimmern, Raunheim

Ergebnisverbesserungspotenziale bei Geldanlagen im Fall von Zinserhöhungen

Finanzanlagevolumen bei Kreditinstituten von 27,5 Mio. €.

Veränderung in %-Punkten	0	0,1	0,5	1,0
Zinssatz in %	0,87	0,97	1,37	1,87
Zinsertrag in T€	239	267	376	514
Ergebnisverbesserung in T€	-	28	137	275

Quelle: Angaben der Kommunen, Eigene Berechnungen

Ansicht 152: Ergebnisverbesserungspotenziale bei Geldanlagen im Fall von Zinserhöhungen

Eine Verbesserung der Zinskonditionen im Bereich der Geldanlagen um 0,1 Prozent würde demnach zu einer Ergebnisverbesserung von rund 28.000 Euro führen. Jeder weitere Anstieg würde das Ergebnis zu gleichen Teilen verbessern.

Ergebnisverbesserungspotenziale bei Krediten im Fall von Zinssenkungen

Kreditvolumen von 163,0 Mio. €

Veränderung in %-Punkten	0	- 0,1	- 0,5	- 1,0
Zinssatz in %	2,50	2,40	2,00	1,50
Zinsaufwand in T€	4.077	3.914	3.262	2.446
Ergebnisverbesserung in T€	-	163	815	1.631

Quelle: Angaben der Kommunen, Eigene Berechnungen

Ansicht 153: Ergebnisverbesserungspotenziale bei Krediten im Fall von Zinssenkungen

Bei Krediten (Ansicht 153) führen geringere Zinsaufwendungen zu Ergebnisverbesserungen. Aufgrund des höheren Kreditvolumens besteht in Bezug auf Kreditaufnahmen ein im Vergleich zu dem Finanzanlagevolumen bei Kreditinstituten höheres Verbesserungspotenzial. Eine Senkung des Zinssatzes um 0,1 Prozent würde zu einer Ergebnisverbesserung von rund 163.000 Euro führen.

9.4 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zu erwägen, Ziffer 12 der Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten vom 18. Februar 2009 wie folgt zu ändern:

Gemäß dieser Regelung sind Zinssicherungsgeschäfte nicht genehmigungspflichtig.²⁸³ Im Rahmen der Untersuchung stellte die Überörtliche Prüfung im Fall der Stadt Hessisch-Lichtenau einen eingetretenen Verlust aus einem Derivat-Geschäft in Höhe von 1,3 Millionen Euro fest (vergleiche 9.10 Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, aufgrund der mit Zinssicherungen verbundenen Risiken für Zinssicherungsgeschäfte die Genehmigungspflicht seitens der Aufsichtsbehörde einzuführen. Im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung sollte auch überprüft werden, ob die Kommune über hinreichende Kenntnisse, Regelungen und Messinstrumente zur Kontrolle und zu dem Umgang der mit den Zinssicherungsgeschäften einhergehenden Zins-, Währungs- und Bonitätsrisiken verfügt. Dies kann etwa mittels eines standardisierten Fragebogens erfolgen. In Zweifelsfällen hält die Überörtliche Prüfung auch die Durchführung von Einzelfallprüfungen für zielführend.

283 Ziffer 12 der Richtlinie zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten: „Anlagegeschäfte sowie Zinssicherungsgeschäfte bedürfen keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung.“

9.5 Risikoklassifizierung

Zum Zweck der qualitativen und der quantitativen Beurteilung²⁸⁴ der bestehenden kommunalen Regelungen im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme und Geldanlage ordnete die Überörtliche Prüfung diese einer von drei Risikokategorien (hohe, mittlere, niedrige Finanzrisiken) zu.

Sofern für das Haushaltsjahr 2012 ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen war, wurde unabhängig von den Ausprägungen der quantitativen Kriterien mindestens ein "mittleres Finanzrisiko" klassifiziert. Die quantitative Risikoklassifizierung wurde in Abhängigkeit des Mittelwerts der für die Ermittlung des quantitativen Risikos verwandten Kriterien bemessen.²⁸⁵ Ansicht 154 zeigt das Ergebnis der Risikoklassifizierung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.

Risikoklassifizierung der Kommunen			
	Haushalts- sicherungskonzept	quantitative Kriterien	Finanzrisiko
Bad Camberg	✓	mittel	mittel
Biblis	●	mittel	mittel
Groß-Zimmern	✓	mittel	mittel
Gudensberg	●	niedrig	niedrig
Hessisch Lichtenau	✓	hoch	hoch
Liederbach	●	niedrig	niedrig
Neustadt	✓	mittel	mittel
Petersberg	●	niedrig	niedrig
Raunheim	✓	niedrig	mittel
Rüdesheim	✓	hoch	hoch
Schmitten	✓	hoch	hoch
Solms	✓	mittel	mittel

✓ = existiert, ● = existiert nicht
Quelle: Haushaltsplan 2012; Eigene Erhebungen

Ansicht 154: Risikoklassifizierung der Kommunen

Die nach den dargestellten Kriterien ermittelte Verteilung ist symmetrisch: Drei Kommunen mit einem hohen Finanzrisiko standen drei Kommunen mit einem geringen Finanzrisiko gegenüber. Die Kommunen mit einem mittleren Finanzrisiko stellten mit 50 Prozent die Mehrzahl der untersuchten Kommunen.

9.6 Kommunale Finanzlage

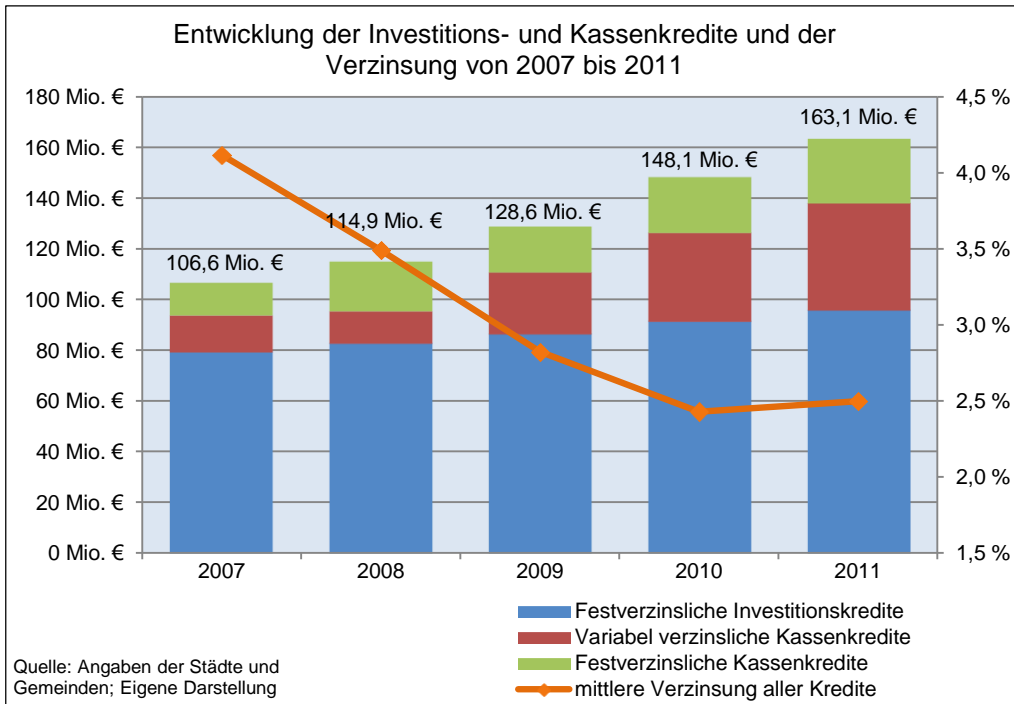
Die Entwicklung der die Finanzlage bestimmenden Anlagen und Kredite im Prüfungszeitraum werden in den nachfolgenden Ansichten aufgezeigt. Dabei wird unterschieden nach Investitions- und Kassenkrediten (Ansicht 155), Anlagen bei Kreditinstituten (Ansicht 156) sowie sonstigen Finanzanlagen, Darlehen und Bürgschaften (Ansicht 157).

Entwicklung der
Finanzlage

²⁸⁴ Die qualitative Beurteilung wurde anhand des Kriteriums der Existenz eines Haushaltssicherungskonzepts im Hinblick auf den Haushaltsplan 2012 vorgenommen.

Bei der quantitativen Beurteilung kamen die fünf Kriterien "Verschuldungsgrad" (gemessen als Anteil der Schulden an der gegebenenfalls zu schätzenden Bilanzsumme), "Höhe der langfristigen Kassenkredite", "Ausmaß risikobehafteter Geldanlagen", "geplantes Ergebnis des ordentlichen Haushalts" (für das Jahr 2012) sowie "Mittelzufluss aus laufenden Verwaltungstätigkeiten" (abzüglich Tilgungen) zum Einsatz. Mit Ausnahme des Kriteriums "Verschuldungsgrad" handelt es sich bei den quantitativen Kriterien um absolute Werte. Aufgrund der vergleichbaren Größe der in die Prüfung einbezogenen Kommunen sind diese gleichwohl für eine Risikoklassifizierung geeignet.

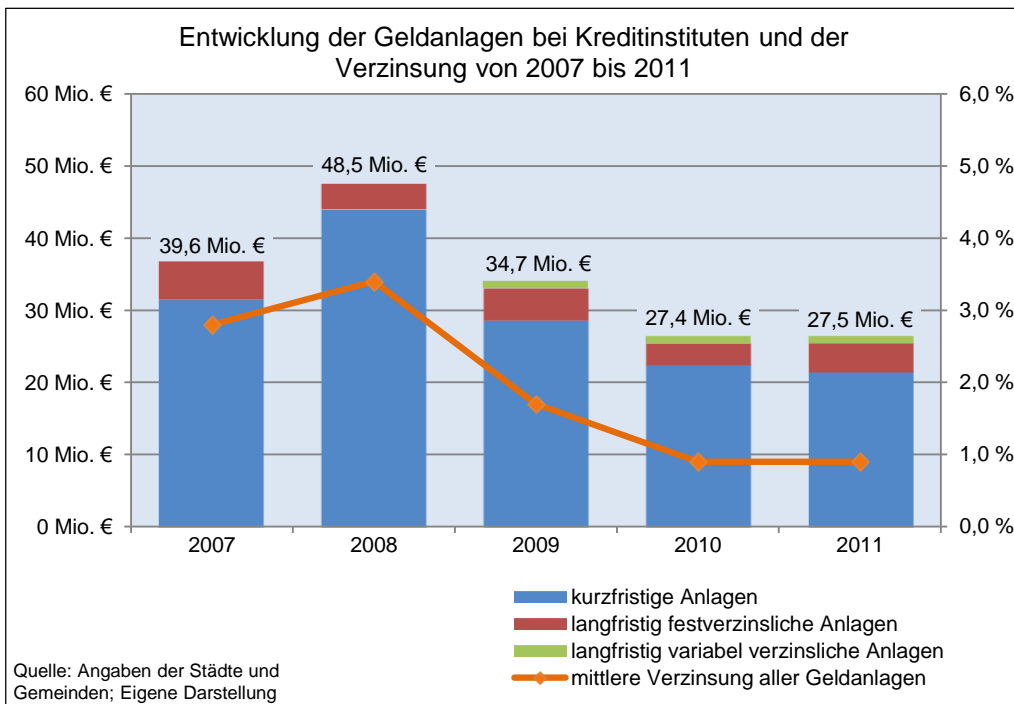
²⁸⁵ Dabei wurde das Ergebnis des Mittelwerts der fünf Kriterien im Fall eines Verschuldungsgrades von mehr als 50 Prozent um eine Stufe erhöht.



Ansicht 155: Entwicklung der Investitions- und Kassenkredite und der Verzinsung von 2007 bis 2011

Von 2007 bis 2011 stieg das Kreditvolumen bei gleichzeitig sinkender Durchschnittsverzinsung um 53,0 Prozent an. Dabei stiegen die festverzinslichen Investitionskredite um 20,6 Prozent, während sich der Bestand der Kassenkredite um 146,9 Prozent erhöhte. Mit dem überproportionalen Anstieg des Anteils der variabel verzinslichen Kassenkredite erhöhte sich auch das Zinsänderungsrisiko.

Ansicht 156 zeigt die Summe der Anlagen bei Kreditinstituten und wie sich diese Anlagen auf kurzfristige, langfristig variabel verzinsliche und langfristig festverzinsliche Anlagen aufteilen.

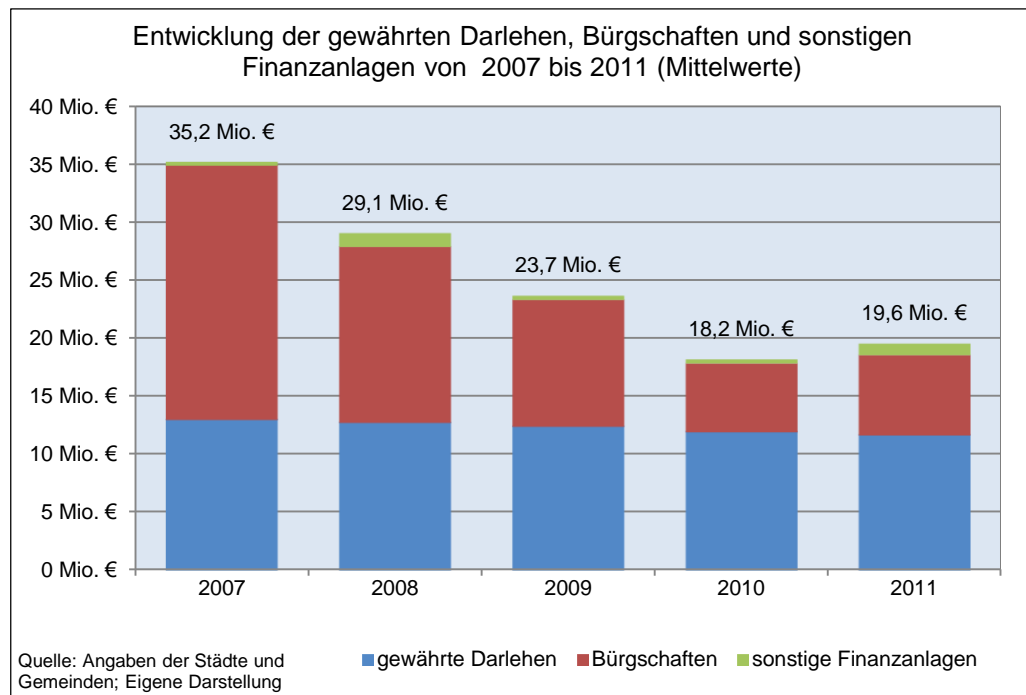


Ansicht 156: Entwicklung der Geldanlagen bei Kreditinstituten und der Verzinsung von 2007 bis 2011

Die Finanzanlagen bei Kreditinstituten waren durch kurzfristige Anlagen dominiert. Korrespondierend zum Anstieg der Verschuldung hatte das Volumen der Anlagen bei

Kreditinstituten im Prüfungszeitraum abgenommen. Die mittlere Verzinsung der Anlagen bei Kreditinstituten nahm nach 2008 kontinuierlich ab.

In Ansicht 157 wird die Summe der über die getätigten Anlagen bei Kreditinstituten hinaus gewährten Darlehen, Bürgschaften und sonstigen Finanzanlagen im Zeitverlauf dargestellt. Diese wurden im Gegensatz zu den Anlagen bei Kreditinstituten in der Umsetzung kommunalpolitischer Ziele ausgereicht.






Ansicht 157: Entwicklung der gewährten Darlehen, Bürgschaften und sonstigen Finanzanlagen von 2007 bis 2011

Die Summe der in neun von zwölf Kommunen gewährten Darlehen verringerte sich von 2007 bis 2011 um 10,1 Prozent auf 11,7 Millionen Euro. Der stabile Verlauf der überwiegend in den 1980er Jahren gewährten Darlehen ist in deren langer Laufzeit begründet. In sieben Kommunen wurden Darlehen gewährt, deren Laufzeit noch länger als 50 Jahre betrug und Anfangslaufzeiten von bis zu 100 Jahren hatten. Beispielsweise bestanden bei der Stadt Rudesheim am Rhein per 31. Dezember 2011 vier Darlehen mit einem Volumen von 1,6 Millionen Euro und einer Fälligkeit nach 2090.

Auffallend ist ferner, dass sich die Summe gewährter Bürgschaften von 2007 bis 2011 um 68,5 Prozent bzw. um 15,0 Millionen Euro auf 6,9 Millionen Euro verringerte. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die Stadt Raunheim zurückzuführen, die ihre Bürgschaften zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den Jahren 2007 bis 2009 um 14,5 Millionen Euro verringerte.

Schulden

Ansicht 159 gibt einen Überblick über die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner aus Investitions- und Kassenkrediten der Jahre 2007 bis 2011.

Entwicklung der Investitionskredite und der Kassenkredite je Einwohner										
Investitionskredite					Gemeinden nach Risikokategorie	Kassenkredite				
2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011
Risikokategorie "niedrig" 										
257 €	305 €	299 €	350 €	326 €	Gudensberg	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
239 €	199 €	165 €	204 €	179 €	Liederbach	0 €	0 €	0 €	0 €	90 €
286 €	261 €	330 €	350 €	315 €	Petersberg	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Risikokategorie "mittel" 										
902 €	839 €	794 €	820 €	822 €	Bad Camberg	35 €	0 €	95 €	283 €	356 €
160 €	451 €	624 €	638 €	578 €	Biblis	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
178 €	168 €	157 €	223 €	212 €	Groß-Zimmern	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
620 €	641 €	681 €	689 €	826 €	Neustadt	0 €	0 €	0 €	0 €	72 €
533 €	510 €	492 €	472 €	686 €	Raunheim	0 €	0 €	71 €	193 €	120 €
476 €	614 €	805 €	914 €	992 €	Solms	184 €	74 €	112 €	149 €	150 €
Risikokategorie "hoch" 										
862 €	828 €	890 €	1.017 €	1.208 €	Hessisch Lichtenau	1.082 €	890 €	1.471 €	1.941 €	2.295 €
1.371 €	1.294 €	1.274 €	1.174 €	973 €	Rüdesheim	0 €	0 €	260 €	301 €	517 €
1.068 €	1.299 €	1.227 €	1.302 €	1.238 €	Schmitten	90 €	155 €	369 €	749 €	877 €
579 €	617 €	645 €	679 €	696 €	Mittelwert	116 €	93 €	198 €	301 €	373 €

Quelle: Angaben der Städte und Gemeinden; Eigene Erhebungen

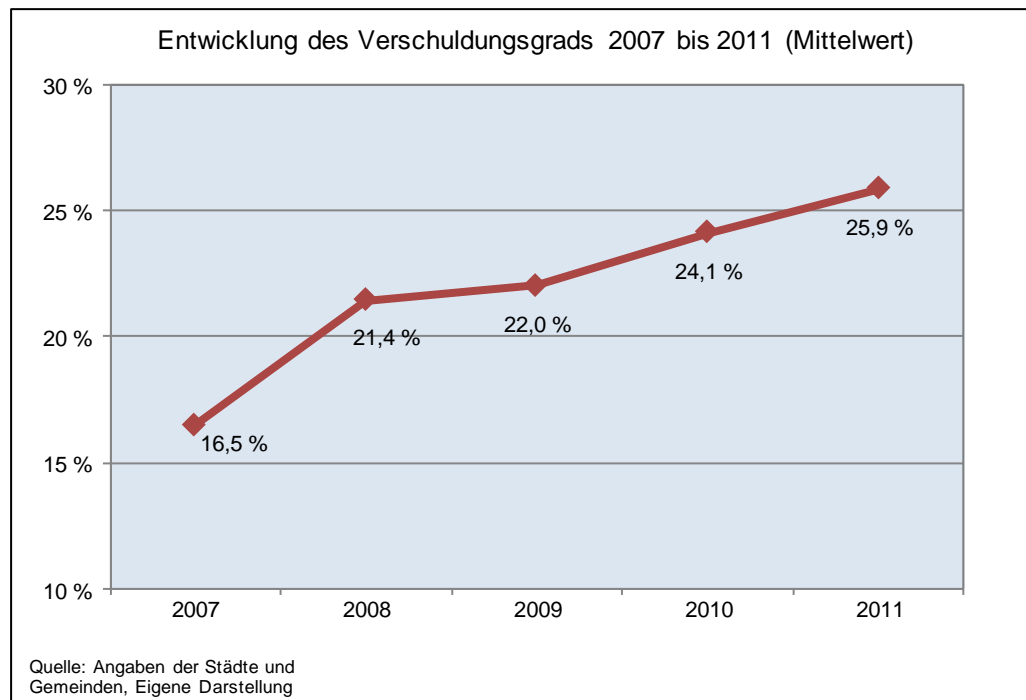
Ansicht 159: Entwicklung der Investitionskredite und der Kassenkredite je Einwohner

Bei den Investitionskrediten je Einwohner fällt auf, dass in Bad Camberg, Liederbach am Taunus und Rüdesheim am Rhein die Entwicklung rückläufig verlief. Im Gegensatz hierzu war in Biblis, Hessisch Lichtenau, Neustadt (Hessen) und Solms ein überproportionaler Anstieg der Investitionskredite festzustellen. Aus der in den Kommunen gegenläufigen Entwicklung resultiert ein moderater Anstieg der Investitionskredite je Einwohner um durchschnittlich 4,7 Prozent jährlich.

Im Fünfjahreszeitraum wird die Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner durch die drei Kommunen Hessisch Lichtenau, Rüdesheim am Rhein und Schmitten maßgeblich beeinflusst. Hierbei war beginnend mit dem Jahr 2008 ein starker Anstieg der Kassenkredite je Einwohner zu beobachten. Im Jahr 2011 verzichteten lediglich noch vier der zwölf Kommunen auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten. Dies deutet auf eine in der jüngeren Vergangenheit allgemeinere Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen hin, dem die Kommunen durch eine Erhöhung des Stellenwerts des Finanzmanagements innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung tragen sollten.

Durch die Umsetzung der Basel III-Regelungen²⁸⁶ in geltendes Recht ist davon auszugehen, dass die Kreditvergabebereitschaft der Banken an öffentliche Körperschaften abnehmen wird. Nach Basel III haben Banken weiterhin für Kassenkredite an Kommunen kein Eigenkapital vorzuhalten, da diese Kredite aufgrund der Haftung des jeweiligen Bundeslandes als risikofrei angesehen werden. Allerdings kann die sogenannte „Leverage Ratio“, welche die Bilanzsumme von Banken auf etwa das 33-fache des Eigenkapitals beschränkt, zu einer Änderung der Kreditvergabepraxis führen. Daraus folgend könnte der Anteil margenschwacher, jedoch volumenstärkerer Produkte (wie Kassenkredite) am gesamten Kreditgeschäft zugunsten margenstärkerer Produkte sinken. In der Praxis ist bereits eine gewisse Zurückhaltung der Banken bei der Kreditvergabe an Kommunen zu beobachten.²⁸⁷ Die Regelungen von Basel III werden daher voraussichtlich zu einer Verknappung des Angebots an Kassenkrediten führen und die Refinanzierung der Kommunen erschweren. Ausfluss dessen sind höhere Refinanzierungskosten.

Infolge der überproportionalen Erhöhung der Kassenkredite stieg der Verschuldungsgrad²⁸⁸ der Kommunen deutlich an. Die Entwicklung des Verschuldungsgrads aller Kommunen (Mittelwert) ist in Ansicht 160 dargestellt.



Ansicht 160: Entwicklung des Verschuldungsgrads 2007 bis 2011 (Mittelwert)

Ausgehend vom Jahr 2008 steigt der Verschuldungsgrad von 21,4 Prozent auf 25,9 Prozent an.²⁸⁹ Der Einfluss der einzelnen Kommunen auf den Anstieg des Verschuldungsgrads lässt sich der Ansicht 161 entnehmen.

286 Basel III ist eine Empfehlung des Basler Ausschusses und auf europäischer Ebene durch eine Änderung der Eigenkapitalrichtlinie (bestehend aus der Bankenrichtlinie 2006/48/EG und der Kapitaladäquanzrichtlinie 2006/49/EG) umgesetzt. In Deutschland werden die Regelungen vermutlich vornehmlich über das Kreditwesengesetz in geltendes Recht übertragen.

287 Quelle: Bundesverband Deutscher Banken e.V., Positionspapier des Bankenverbandes zu den Perspektiven der Kommunalfinanzierung vom 4. April 2012 (Link: <https://bankenverband.de/downloads/042012/positionspapier-zu-den-perspektiven-der-kommunalfinanzierung>; zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013)

288 Als Verschuldungsgrad wird hier der Anteil der Schulden an der Bilanzsumme der Kommune definiert. Im Fall von nicht erstellten Bilanzen wurden Plan-Zahlen zugrunde gelegt.

289 Die Verschuldungsgrade aus dem Jahr 2007, konnten nur für Solms berechnet werden, da nur dort bereits im Jahr 2007 die Doppik eingeführt wurde. Aus den Daten des Jahresabschlusses ergab sich ein Verschuldungsgrad in Solms von 16,5 Prozent (vergleiche Ansicht 161)

Entwicklung des Verschuldungsgrads je Kommune 2007 bis 2011						
Risikokategorie und Kommune		2007	2008	2009	2010	2011
		%	%	%	%	%
niedrig	Gudensberg	-	4,9	4,6	5,0	4,6
	Liederbach	-	4,8	3,8	4,9	6,9
	Petersberg	-	5,2	6,3	6,4	6,0
mittel	Bad Camberg	-	17,7	18,8	22,3	23,2
	Biblis	-	5,4	7,1	7,4	6,3
	Groß-Zimmern	-	2,4	2,2	3,2	3,1
	Neustadt	-	13,8	14,1	14,3	19,0
	Raunheim	-	12,2	13,5	16,4	19,1
	Solms	16,5	17,2	21,8	24,2	25,5
hoch	Hessisch Lichtenau	-	67,7	66,1	73,1	78,9
	Rüdesheim	-	59,7	59,2	57,6	59,5
	Schmitten	-	46,3	46,7	54,6	58,2
Mittelwert		16,5	21,4	22,0	24,1	25,9

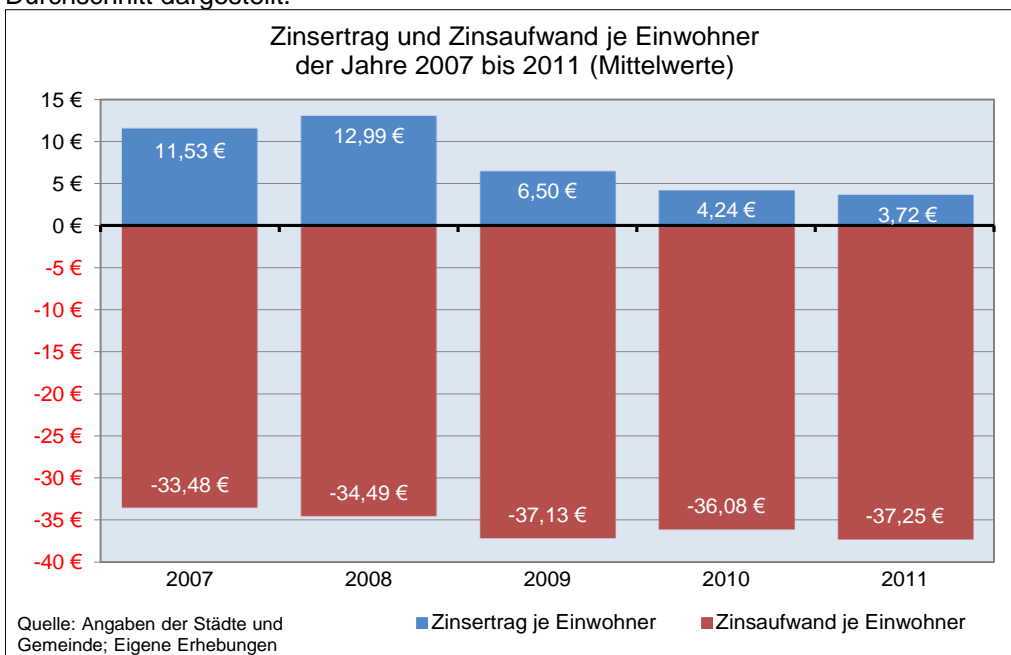
Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 161: Entwicklung des Verschuldungsgrads je Kommune 2007 bis 2011

Ausgehend vom Jahr 2008 stiegen mit Ausnahme der Stadt Gudensberg und der Stadt Rüdesheim am Rhein in allen Kommunen die Verschuldungsgrade an. Im Jahr 2011 wiesen die mit einem hohen Finanzrisiko klassifizierten Kommunen Hessisch Lichtenau, Rüdesheim am Rhein und Schmitten jeweils einen Verschuldungsgrad von über 50 Prozent auf. Demgegenüber hatten fünf Kommunen einen Verschuldungsgrad von unter 10 Prozent.

Zinsen für Geldanlagen (Zinsertrag) entlasten den Haushalt. Hingegen führen Schulden zu Zinszahlungen, die den Haushalt belasten (Zinsaufwand). In Ansicht 162 wird der Zinsertrag sowie der Zinsaufwand je Einwohner der Jahre 2007 bis 2011 im Durchschnitt dargestellt.

Zinsertrag und -aufwand



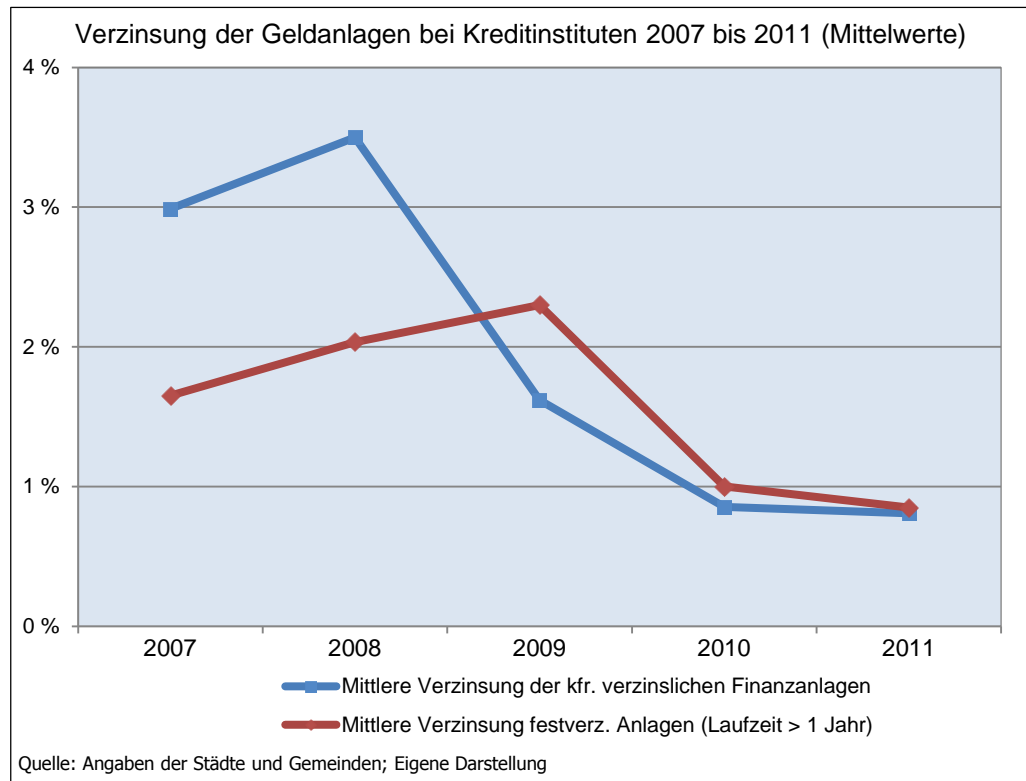
Ansicht 162: Zinsertrag und Zinsaufwand je Einwohner der Jahre 2007 bis 2011 (Mittelwerte)

Ansicht 162 zeigt ein starkes Absinken des Zinsertrags je Einwohner nach einem moderaten Anstieg im Jahr 2008. Der Zinsaufwand je Einwohner erhöhte sich bei sinkendem Zinsniveau hingegen leicht von 33,5 Euro auf 37,3 Euro.

Die starke Veränderung des Zinsertrags begründet sich durch die offene Zinsposition²⁹⁰ der Anlagen, die im Prüfungszeitraum (2007 bis 2011) mit durchschnittlich 56 Prozent (vergleiche Ansicht 165, Seite 214) kurzfristig zu einer Verringerung des allgemeinen Zinsniveaus im Ergebnis der Kommunen führte.

Bei den Verbindlichkeiten hingegen betrug die offene Zinsposition im Mittel der Jahre 2007 bis 2011 lediglich 9 Prozent. Daraus resultiert, dass sich Zinsänderungen hier nur verzögert im Ergebnis auswirken.

Ansicht 163 gibt einen Überblick über die mittlere Verzinsung der Anlagen bei Kreditinstituten und deren Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2011.



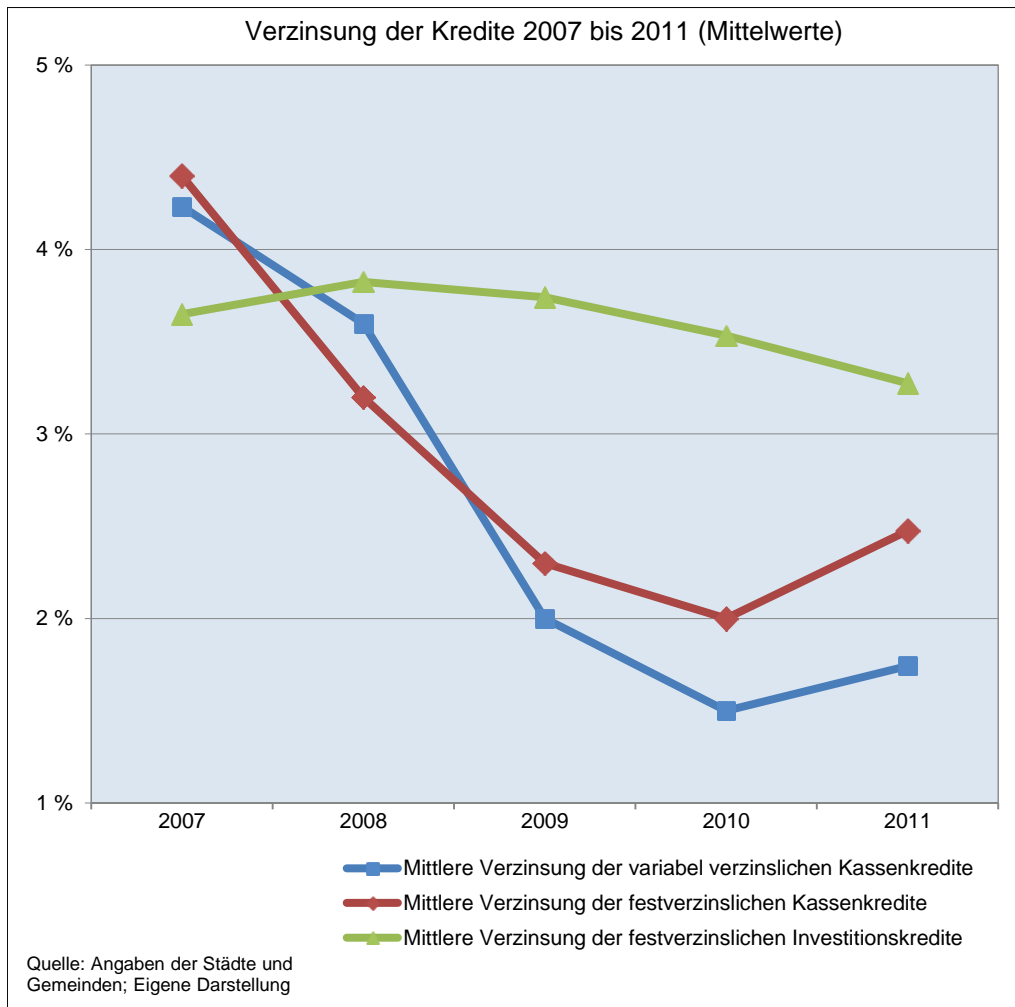
Ansicht 163: Verzinsung der Geldanlagen bei Kreditinstituten 2007 bis 2011 (Mittelwerte)

Ansicht 163 verdeutlicht, wie sich die in 2008 einsetzende Niedrigzinsphase in Deutschland in einer Verringerung der mittleren Verzinsung der kurzfristig verzinslichen Anlagen bei Kreditinstituten für die Kommunen ausgewirkt hat.

Die mittlere Verzinsung der festverzinslichen Anlagen bei Kreditinstituten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr hat diese Entwicklung mit einer Verzögerung von etwa einem Jahr nachvollzogen. Die Zinsanpassung folgte hier später, da sich die aktuellen Kapitalmarktkonditionen bei langfristig abgeschlossenen Anlagen erst nach Ablauf der Zinsbindungsfrist auswirkten.

Ansicht 164 veranschaulicht die Zinsbelastung der Kassen- und Investitionskredite.

²⁹⁰ Detaillierte Ausführungen zur Definition und Bedeutung offener Zinspositionen der Anlagen/ Verbindlichkeiten finden sich bei den nachfolgenden Erläuterungen zu den offenen Zinspositionen; vergleiche Seite 213.



Ansicht 164: Verzinsung der Kredite 2007 bis 2011 (Mittelwerte)

In Ansicht 164 ist der charakteristische Verlauf der Zinsentwicklung zu erkennen: Die Zinskurve der variabel verzinslichen Kassenkredite fällt schneller, als die Zinskurven der festverzinslichen Kredite.

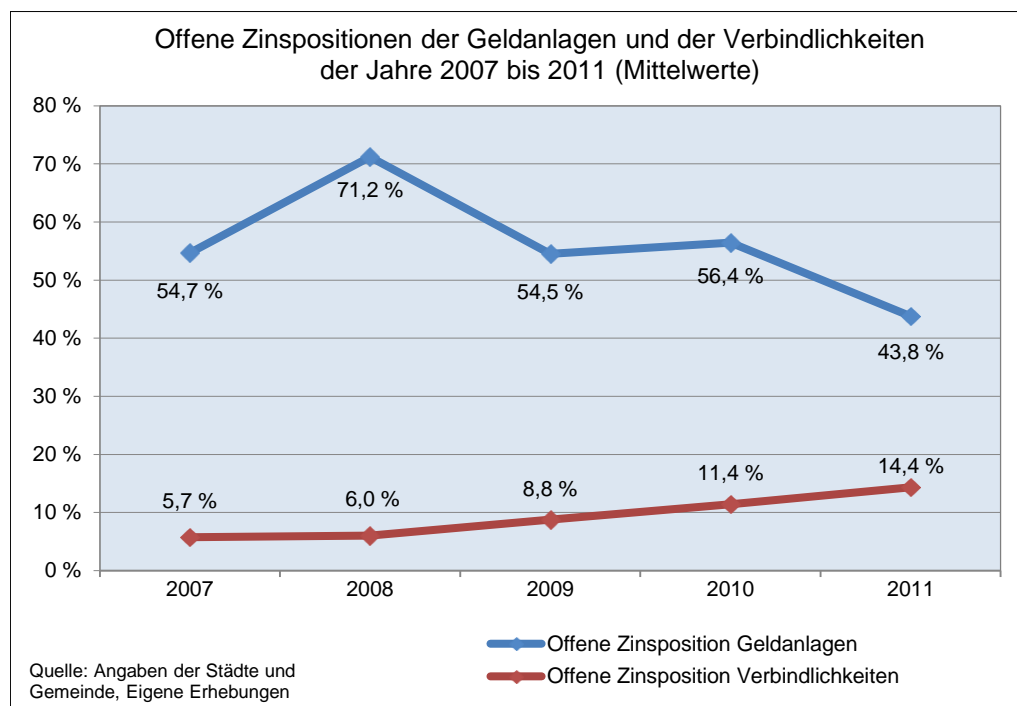
Die Kommunen profitierten von dem gefallenem Zinsniveau anteilig. Das Ausmaß der kurzfristigen Zinersparnisse wird durch die offene Zinsposition der Kommunen bestimmt.

Offene Zinspositionen

Die offene Zinsposition gibt den prozentualen Anteil der variabel verzinslichen Finanzinstrumente an dem Gesamtbestand der Geldanlagen bzw. Verbindlichkeiten an. Mit der variabel verzinslichen Position unterliegt die Körperschaft einem Zinsänderungsrisiko:

- Offene Zinspositionen bei Geldanlagen (variabel verzinsliche Geldanlagen) führen bei einer Senkung des Zinsniveaus zu einer Verminderung der Zinserträge.
- Offene Zinspositionen bei Verbindlichkeiten (variabel verzinsliche Verbindlichkeiten) führen bei einer Steigerung des Zinsniveaus zu einer Steigerung der Zinsaufwendungen.

Die Entwicklung der offenen Zinsposition der Anlagen sowie der offenen Zinsposition der Verbindlichkeiten ist in Ansicht 165 dargestellt.



Ansicht 165: Offene Zinspositionen der Geldanlagen und der Verbindlichkeiten der Jahre 2007 bis 2011 (Mittelwerte)

Bei den offenen Zinspositionen ist auf der Anlagenseite insgesamt eine Reduzierung zu beobachten, wobei die Zinsposition im Jahr 2008 auf 71,2 Prozent gestiegen war und im folgenden Verlauf auf 43,8 Prozent im Jahr 2011 fiel. Die offene Zinsposition der Verbindlichkeiten hingegen stieg im Zeitverlauf stetig von 5,7 Prozent auf 14,4 Prozent im Jahr 2011 an.

Die unterschiedliche Verteilung der Zinspositionen der Anlagen ist in Ansicht 166 dargestellt.

Risikokategorie und Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	
	%	%	%	%	%	
niedrig	Gudensberg	46,8	55,9	30,1	42,3	36,3
	Liederbach	81,4	87,4	83,3	71,5	3,7
	Petersberg	73,7	87,1	85,2	82,2	74,2
mittel	Bad Camberg	1,3	84,7	0,3	85,2	0,3
	Biblis	99,3	99,1	99,2	98,8	99,2
	Groß-Zimmern	56,5	70,5	70,1	67,7	69,7
	Neustadt	45,7	70,6	67,2	100,0	100,0
	Raunheim	57,7	49,8	4,5	0,1	0,1
	Solms	44,8	73,8	66,2	0,0	18,6
hoch	Hessisch Lichtenau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Rüdesheim	48,9	75,2	47,8	29,3	23,0
	Schmitten	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mittelwert	54,7	71,2	54,5	56,4	43,8	

Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 166: Offene Zinsposition Geldanlagen von 2007 bis 2011

Die von den Kommunen eingekommenen Zinspositionen weisen unabhängig von der finanziellen Ausstattung, der Risikokategorie und im zeitlichen Verlauf eine stark unterschiedliche Entwicklung aus.

Die offenen Zinspositionen von Bad Camberg, Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen), Raunheim, Rüdeshheim am Rhein und Solms wichen im Zeitverlauf in beträchtlichem Umfang voneinander ab. Dies ist unter anderem auf starke Schwankungen der Höhe der Anlagen bei Kreditinstituten, die als Tagesgeld oder kurzfristiges Festgeld angelegt wurden, zurückzuführen.

Ansicht 167 gibt die offenen Zinspositionen der Verbindlichkeiten der Jahre 2007 bis 2011 wieder.

Offene Zinsposition Verbindlichkeiten von 2007 bis 2011						
Risikokategorie und Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	
	%	%	%	%	%	
niedrig	Gudensberg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Liederbach	0,0	0,0	0,0	0,0	33,5
	Petersberg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
mittel	Bad Camberg	3,7	0,0	10,7	25,6	30,2
	Biblis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Groß-Zimmern	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Neustadt	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0
	Raunheim	0,0	0,0	12,7	29,0	14,9
	Solms	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
hoch	Hessisch Lichtenau	65,2	61,4	67,7	68,8	68,8
	Rüdeshheim	0,0	0,0	8,7	10,3	16,8
	Schmittchen	0,0	10,7	5,3	3,3	0,0
Mittelwert	5,7	6,0	8,8	11,4	14,4	

Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 167: Offene Zinsposition Verbindlichkeiten von 2007 bis 2011

Während im Jahr 2007 nur Bad Camberg und Hessisch Lichtenau offene Zinspositionen auswiesen, bauten bis zum Jahr 2011 weitere vier Kommunen (Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen), Rüdeshheim am Rhein und Raunheim) offene Zinspositionen der Verbindlichkeiten auf. Ein Anstieg des Zinsniveaus würde für diese Kommunen höhere Zinsaufwendungen bedeuten. Die offene Zinsposition der Verbindlichkeiten in Hessisch Lichtenau belief sich in den Jahren 2007 bis 2011 zwischen 61,4 Prozent und 68,8 Prozent. Hier bestand ein vergleichsweise hohes Zinsänderungsrisiko.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, eine intensive Beobachtung der Zinsentwicklung und eine rechtzeitige Fixierung des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus.

9.7 Finanzmanagement und Organisation

Strategische Leitlinien für das Finanzmanagement stellen eine wichtige Voraussetzung für den systematischen Umgang mit Finanzrisiken durch die Kommunen dar. Sie sollten die finanzielle Ausgangslage, die Ziele, die Mittel und Wege der Zielerreichung sowie die Risiken, die für die Erreichung der Ziele in Kauf genommen werden, beinhalten. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit solche strategischen Leitlinien für das Finanzmanagement bestanden.

Finanzmanagement
und Finanzinstru-
mente

Dabei zeigte die Prüfung für alle Kommunen ein einheitliches Bild: Die Kommunen kannten ihre finanzielle Ausgangslage, verfügten aber nicht über eine schriftliche Leitlinie. Die Ziele waren so allgemein angegeben, dass sich eine operationale Umsetzung hieraus nicht ableiten ließ. Mittel, Wege und Risiken waren folglich unzureichend beschrieben.

Im Ergebnis war bei keiner der geprüften Kommunen ein systematischer Umgang mit den Chancen und Risiken des Finanzmanagements erkennbar.

Vor dem Hintergrund eines insgesamt festzustellenden Anstiegs der Schulden der Kommunen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, entsprechende Leitlinien für das Finanzmanagement aufzustellen und schriftlich zu dokumentieren.

Aufbauorganisation

Eine angemessene Aufbauorganisation im Finanzmanagement sollte sicherstellen, dass Zuständigkeiten klar definiert sind und eine Funktionstrennung bei der Erstellung des Tagesabschlusses, der Verbuchung von Krediten und Geldanlagen, der Vornahme von Überweisungen und bei der Änderung von Kreditoren-Stammdaten gewährleistet sind. Die Kontrolle der wesentlichen finanzrelevanten Vorgänge durch „vier Augen“ soll Risiken durch Fehlentscheidungen oder Missbrauch, wie die Zweckentfremdung von Geldmitteln, minimieren („Vieraugenprinzip“).

Ansicht 168 stellt die Einhaltung des Vieraugenprinzips für die Erstellung des Tagesabschlusses, die Verbuchung abgeschlossener Geschäfte, die Vornahme von Überweisungen sowie die Änderung von Kreditorenstammdaten dar.

Einhaltung des Vieraugenprinzips					
	Risikokategorie und Kommune	Tagesabschluss	Verbuchung Kredite/ Geldanlagen bei Kreditinstituten	Vornahme Überweisungen	Änderung Kreditorenstammdaten
niedrig	Gudensberg	●	✓	●	●
	Liederbach	✓	✓	✓	●
	Petersberg	●	✓	✓	●
mittel	Bad Camberg	●	✓	●	✓
	Biblis	●	✓	✓	●
	Groß-Zimmern	●	✓	✓	●
	Neustadt	●	✓	●	●
	Raunheim	●	✓	✓	●
	Solms	✓	✓	✓	✓
hoch	Hessisch Lichtenau	●	✓	✓	✓
	Rüdesheim	●	✓	✓	●
	Schmittchen	●	✓	✓	●

Anmerkung: Zeichen beziehen sich auf den Soll- und Istzustand
 ✓ = Vieraugenprinzip ist vorgesehen und wird eingehalten
 ● = Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen und wird nicht eingehalten oder Vieraugenprinzip ist vorgesehen und wird nicht eingehalten
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 168: Einhaltung des Vieraugenprinzips

In sieben der zwölf Kommunen war bei dem Tagesabschluss kein Vieraugenprinzip vorgesehen. Fünf Kommunen sahen das Vieraugenprinzip zwar vor, eine Stichprobe ergab jedoch, dass lediglich zwei Kommunen das Vieraugenprinzip auch tatsächlich einhielten. Insgesamt bestand bei zehn von zwölf Kommunen kein wirksames Vieraugenprinzip bei der Erstellung des Tagesabschlusses.

Die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei der Verbuchung von Geldanlagen war bei den Kommunen auf die systemseitig vergebene Beschränkung der Zahlwege zurück-

zuführen. Die Verbuchung von Krediten wurde bei sämtlichen Kommunen unter Einhaltung des Vieraugenprinzips vorgenommen.

Bei der Vornahme von Überweisungen war in neun Kommunen das Vieraugenprinzip systemseitig sichergestellt. Die fehlende Sicherstellung der Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Überweisungen in Bad Camberg, Gudensberg und Neustadt stellt einen Verstoß gegen § 5 Absatz 2 GemKVO²⁹¹ dar.

Die Änderung von Kreditorenstammdaten war in neun von zwölf Fällen einzelnen Kassenmitarbeitern möglich.

In Summe setzte nur die Stadt Solms das Vieraugenprinzip vollständig um. Als Grund für die Nichteinhaltung führten die Kommunen den geringen Personalbestand in der Verwaltung an. Ist die Einhaltung des Vieraugenprinzips durch geringen Personalbestand in der Verwaltung erschwert, ist zumindest sicherzustellen, anstelle eines präventiven Vieraugenprinzips eine nachgelagerte Kontrolle oder eine Kontrolle in Stichproben vorzunehmen oder systemseitige automatische Kontrollen zu implementieren.

Bei der Anlage von Geldmitteln unterteilten sich diese in kurz- und langfristige festverzinsliche sowie langfristige variabel verzinsliche Anlagen bei Kreditinstituten sowie in gewährte Darlehen, Bürgschaften und sonstige Finanzanlagen. Dabei wurde betrachtet, ob auch bei der Geldanlage das Vieraugenprinzip beachtet wurde. Die kurzfristigen festverzinslichen Finanzanlagen bei Kreditinstituten stellen sich wie folgt dar (Ansicht 169).

Ablauforganisation bei der Anlage von Geldmitteln

Kurzfristige festverzinsliche Anlagen bei Kreditinstituten			
Risikokategorie und Kommune	Art der Geldanlage	Vieraugenprinzip Abschluss	
niedrig	Gudensberg	Fest-/Tagesgeld	✓
	Liederbach	-	n.a.
	Petersberg	Fest-/Termin-/Tagesgeld	✓
mittel	Bad Camberg	Fest-/Tagesgeld	●
	Biblis	Fest-/Tagesgeld	✓
	Groß-Zimmern	Fest-/Tagesgeld	●
	Neustadt	Sparbuch/Festgeld	●
	Raunheim	Sparbuch	n.a.
	Solms	Fest-/Tagesgeld	✓
hoch	Hessisch Lichtenau	-	●
	Rüdesheim	Tagesgeld	✓
	Schmitten	Sparbuch/Festgeld	✓

✓ = Vieraugenprinzip wird eingehalten,
 ● = Vieraugenprinzip wird nicht eingehalten
 n.a. = kein Geldanlageprozess vorhanden
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 169: Kurzfristige festverzinsliche Anlagen bei Kreditinstituten

Hinsichtlich der Form der Anlagen bei Kreditinstituten überwogen Tagesgelder. Lediglich Biblis, Gudensberg, Petersberg, Rüdesheim am Rhein, Solms und Schmitten hielten dabei das Vieraugenprinzip ein.

Ansicht 170 gibt einen Überblick über die von den Kommunen gewährten Darlehen zum Stand 31. Dezember 2011 sowie deren Verzinsung und Besicherung. Weiterhin wird dargestellt, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse der Darlehensnehmer offengelegt wurden.

291 § 5 Absatz 2 GemKVO - Einrichtung und Geschäftsgang der Gemeindekasse
 Zahlungsverkehr und Buchführung sollen nicht von denselben Bediensteten wahrgenommen werden.

Gewährte Darlehen					
	Risikokategorie und Kommune	Volumen	Verzinsung	Besicherung	Offenlegung wirtschaftliche Verhältnisse
niedrig	Gudensberg	1.139 T€	⊙	✓	●
	Liederbach	●	n.a.	n.a.	n.a.
	Petersberg	692 T€	✓	⊙	●
mittel	Bad Camberg	494 T€	⊙	⊙	●
	Biblis	57 T€	⊙	⊙	●
	Groß-Zimmern	2.795 T€	⊙	⊙	●
	Neustadt	●	n.a.	n.a.	n.a.
	Raunheim	3.594 T€	⊙	⊙	●
	Solms	526 T€	⊙	✓	●
hoch	Hessisch Lichtenau	421 T€	●	⊙	●
	Rüdesheim	2.011 T€	⊙	✓	●
	Schmitten	●	n.a.	n.a.	n.a.
Summe		11.728 T€	n.a.	n.a.	n.a.

✓ = existiert
 ⊙ = existiert teilweise
 ● = existiert nicht
 n.a. = nicht anwendbar
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 170: Gewährte Darlehen

Neun der zwölf geprüften Kommunen reichten im Prüfungszeitraum Darlehen aus. In sechs Kommunen lagen die gewährten Darlehen über 0,5 Millionen Euro.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Darlehen in Hessisch Lichtenau nicht und in weiteren sieben Kommunen²⁹² nur teilweise verzinst wurden. In Bad Camberg, Groß-Zimmern und Hessisch Lichtenau wurden jedoch abweichende adäquate Gegenleistungen zum Beispiel in Form von Wohnberechtigungen für Sozialhilfeempfänger bzw. zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus erbracht. In Gudensberg konnte entsprechend der landesseitig vorgegebenen Bedingungen der zur Refinanzierung eingesetzten Fördermittel kein Zins erhoben werden. In Biblis, Raunheim, Rüdesheim am Rhein und Solms stellt die Unverzinslichkeit der Darlehen einen Verstoß gegen § 108 Absatz 2 HGO²⁹³ dar.

Die mit der Darlehensvergabe einhergehenden Adressenausfallrisiken wurden durch die Kommunen in den meisten Fällen unzureichend gesteuert: Lediglich in drei Kommunen erfolgte eine vollständige Besicherung der oft mit einer ungewöhnlich langen Laufzeit ausgestatteten Darlehen. Im Prüfungszeitraum wurden keiner der Kommunen, die Darlehen ausgereicht hatten, die wirtschaftlichen Verhältnisse durch die Darlehensnehmer offengelegt.²⁹⁴

292 Bad Camberg, Biblis, Groß-Zimmern, Gudensberg, Raunheim, Rüdesheim, Solms

293 § 108 Absatz 2 HGO – Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

294 Bezüglich der Adressrisiken wird auf Abschnitt 9.9 Risikomessung und Risikosteuerung des vorliegenden Berichts verweisen.

Ansicht 171 zeigt die Vergabe von Bürgschaften und die dazugehörigen Konditionen.

Bürgschaften				
Risikokategorie und Kommune	Volumen	Provision je Jahr	Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse	
	T€	%		
niedrig	Gudensberg	51	●	●
	Liederbach	●	n.a.	n.a.
	Petersberg	●	n.a.	n.a.
mittel	Bad Camberg	●	n.a.	n.a.
	Biblis	601	⊙	●
	Groß-Zimmern	300	●	●
	Neustadt	1.074	●	⊙
	Raunheim	203	●	●
	Solms	●	n.a.	n.a.
Hoch	Hessisch Lichtenau	2.592	0,25	✓
	Rüdesheim	2.070	●	⊙
	Schmitten	●	n.a.	n.a.
Summe		6.893	n.a.	n.a.

✓ = existiert
 ⊙ = existiert teilweise
 ● = existiert nicht
 n.a. = nicht anwendbar
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 171: Bürgschaften

Sieben der zwölf Kommunen hatten Bürgschaften übernommen. Die Summe der Bürgschaften belief sich auf insgesamt 6,9 Millionen Euro. Lediglich Hessisch Lichtenau vereinbarte eine Provision und die Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners, zu dessen Gunsten gebürgt wurde. In Neustadt (Hessen) und Rüdesheim am Rhein war ein Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner aufgrund einer Personalunion in der Geschäftsführung des Bürgschaftsnehmers und dem Bürgermeister bzw. leitenden Mitarbeitern der Verwaltung gewährleistet.²⁹⁵

In den Kommunen, bei denen keine Provision und keine Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Bürgschaftsnehmers verlangt wurden, sollte eine marktübliche Provision von 0,5 Prozent bis 1,5 Prozent und die Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners vereinbart werden.

Im Hinblick auf den Ablauf der Aufnahme von Investitions- und Kassenkrediten wurde die Einhaltung der vorgegebenen Genehmigungswege und des Vieraugenprinzips untersucht. Des Weiteren war Gegenstand der Prüfung, ob ausreichend Angebote vor dem Abschluss von Krediten angefordert wurden.

Die Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung bei der Aufnahme von Investitionskrediten stellen sich wie folgt dar (Ansicht 172).

Ablauforganisation
bei der Aufnahme
von Krediten

²⁹⁵ Bezüglich der Adressrisiken wird auf Abschnitt 9.9 Risikomessung und Risikosteuerung des vorliegenden Berichts verweisen.

Aufnahme von Investitionskrediten				
	Risikokategorie und Kommune	Zahl der Angebote	Vieraugenprinzip Abschluss	Genehmigung der Aufsichtsbehörde
niedrig	Gudensberg	3	✓	✓
	Liederbach	3	✓	✓
	Petersberg	bis zu 5	✓	✓
mittel	Bad Camberg	4	✓	✓
	Biblis	3	✓	✓
	Groß-Zimmern	>1	✓	✓
	Neustadt	5	✓	✓
	Raunheim	>1	✓	✓
	Solms	8	✓	✓
hoch	Hessisch Lichtenau	>1	✓	✓
	Rüdesheim	>1	✓	✓
	Schmittchen	bis zu 9	✓	✓

✓ = Vieraugenprinzip wurde eingehalten
Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 172: Aufnahme von Investitionskrediten

Keine der Kommunen hatte den Kreditaufnahmeprozess schriftlich fixiert. Zentrales Entscheidungskriterium für den Abschluss mit einem Kontrahenten war immer der Zinssatz. Die erforderlichen internen Genehmigungen und die Genehmigungen seitens der Aufsichtsbehörden wurden stets von allen Kommunen eingeholt.

Bei der Aufnahme von Investitionskrediten war bei allen Kommunen das Vieraugenprinzip vorgesehen und wurde auch eingehalten. In allen Fällen wurden mindestens zwei Vergleichsangebote eingeholt. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Einholung von mindestens zwei Vergleichsangeboten als sachgerecht.

Kassenkredite wurden mehrheitlich für eine kurze Frist in Form von Kassenkreditlinien, Kontokorrentkonten und festverzinslichen Kassenkrediten mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr aufgenommen. Von den untersuchten Kommunen hatten lediglich die Städte Solms und Rüdesheim am Rhein langfristige Kassenkredite mit einer Laufzeit von über einem Jahr aufgenommen. Ansicht 173 zeigt die Anzahl der eingeholten Angebote und die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei der Aufnahme von Kassenkrediten.²⁹⁶

²⁹⁶ Bei einer Kassenkreditlinie handelt es sich um einen variabel verzinslichen Kreditrahmen, der bei Bedarf gezogen und zurückgeführt werden kann. Bei einem Kontokorrentkonto handelt es sich wie bei der Kassenkreditlinie um einen variabel verzinslichen Dispositionsrahmen, der Überziehungen der Zahlungsverkehrskonten bis zu einem festgelegten Betrag zulässt. Im Gegensatz zu einer Kassenkreditlinie erfolgt die Inanspruchnahme durch die Begleichung von Rechnungen im Rahmen des laufenden Zahlungsverkehrs und bedarf somit keiner separaten Entscheidung über die Kreditaufnahme.

Aufnahme von Kassenkrediten			
Risikokategorie und Kommune	Anzahl Angebote	Vieraugenprinzip Abschluss	
niedrig	Gudensberg	-	n.a.
	Liederbach	1	✓
	Petersberg	-	n.a.
mittel	Bad Camberg	1	●
	Biblis	1	✓
	Groß-Zimmern	1	n.a.
	Neustadt (Hessen)	1	✓
	Raunheim	1	✓
	Solms	4 - 6	⊙
hoch	Hessisch Lichtenau	1	●
	Rüdesheim	1	✓
	Schmitten	1 - 5	✓
Median	1		

✓ = Vier-Augen-Prinzip wird eingehalten,
 ⊙ = Vier-Augen-Prinzip wird nicht vollumfänglich eingehalten
 ● = Vieraugenprinzip wird nicht eingehalten
 n.a. = nicht anwendbar,
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 173: Aufnahme von Kassenkrediten

Es zeigte sich, dass acht von zehn Kassenkredite aufnehmenden Kommunen keine Vergleichsangebote zu Kassenkrediten eingeholt hatten. Sie verzichteten somit auf Vergleichsangebote, die Voraussetzung dafür sind, möglichst günstige Zinssätze zu erhalten. Nur Solms holte Vergleichsangebote zu kurz- und langfristigen Kassenkrediten ein. Schmitten holte lediglich Vergleichsangebote zu langfristigen Kassenkrediten ein. Rüdesheim am Rhein gab an, dass aufgrund regelmäßig eingehender Angebote von Banken und Finanzmaklern für Kassenkredite ein Überblick über die Marktgerechtigkeit der Verzinsung bestand und daher auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet wurde.

Das Erreichen einer marktgerechten Verzinsung war folglich bei der Mehrheit der Kommunen, die Kassenkredite aufgenommen hatten, nicht sichergestellt. Um eine Verbesserung des Kreditaufnahmeprozesses zu erreichen, sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung mindestens zwei Vergleichsangebote eingeholt werden. Voraussetzung hierfür ist regelmäßig die Einrichtung wenigstens einer weiteren Kassenkreditlinie.

Ferner ist auch bei der Aufnahme von Kassenkrediten das Vieraugenprinzip einzuhalten. Eine Stichprobe ergab, dass dieses in Bad Camberg und Hessische Lichtenau nicht beachtet wurde.

Die Überörtliche Prüfung prüfte, ob die Kommunen eine unterjährige Liquiditätsplanung erstellten, wie diese ausgestaltet war und ob sie als Basis für Anlagen bei Kreditinstituten und Kreditaufnahmen verwendet wurde. Die Ergebnisse der Überprüfung zeigt Ansicht 174.

Liquiditätsplanung

Liquiditätsplanung					
	Risikokategorie und Kommune	Schriftliche Liquiditätsplanung	Zeithorizont	Aktualisierungsfrequenz	Detaillierungsgrad
niedrig	Gudensberg	✓	12 Monate	quartalsweise	täglich
	Liederbach	●	n.a.	n.a.	n.a.
	Petersberg	●	n.a.	n.a.	n.a.
mittel	Bad Camberg	✓	12 Monate	täglich	täglich
	Biblis	●	n.a.	n.a.	n.a.
	Groß-Zimmern	●	n.a.	n.a.	n.a.
	Neustadt	●	n.a.	n.a.	n.a.
	Raunheim	✓	12 Monate	monatlich	monatlich
	Solms	✓	12 Monate	wöchentlich	monatlich
hoch	Hessisch Lichtenau	✓	1 Monat	monatlich	täglich
	Rüdesheim	✓	12 Monate	täglich	täglich
	Schmitten	✓	variabel, > 1 Monat	täglich	täglich

✓ = existiert
 ● = existiert nicht
 n.a. = nicht anwendbar
 Quelle: Angaben der Kommunen, Eigene Erhebungen

Ansicht 174: Liquiditätsplanung

Bei fünf von zwölf Kommunen lag keine schriftliche Liquiditätsplanung vor. Dies betraf in drei Fällen Kommunen mit mittlerer Risikoklassifikation. Das Fehlen einer Liquiditätsplanung schränkt das Vermögen der Kommunen ein, den Herausforderungen steigender Kreditbedarfe und der erhöhten Unsicherheit der Finanzmärkte angemessen zu begegnen.

Von den sieben Kommunen, die über eine Liquiditätsplanung verfügten, wählten fünf einen Zeithorizont von zwölf Monaten. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Liquiditätsplanung ist festzustellen, dass keine der Kommunen eine rollierende unterjährige Liquiditätsplanung vornahm. Der Zeithorizont und der Nutzen der bestehenden Liquiditätsplanungen nahm somit bei diesen Kommunen im Jahresverlauf kontinuierlich ab.

Positiv hervorzuheben ist, dass bei sämtlichen Kommunen mit einem hohen Finanzrisiko ein hoher Detaillierungsgrad bestand.

Die detaillierte Prognose der Liquiditätsentwicklung erlaubt den Kommunen die Abschätzung des Umfangs und der Dauer, in denen überschüssige Mittel angelegt oder Mittel aufgenommen werden müssen. Sie stellt eine Grundvoraussetzung für die Optimierung von Anlagen bei Kreditinstituten und Kreditaufnahmen sowie die Begrenzung und Steuerung von Zinsänderungs- und Liquiditätsrisiken dar.

Zur Optimierung der Geldanlage und Kreditaufnahme sowie der Minimierung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sollte nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung eine rollierende, unterjährige Liquiditätsplanung mit einem Planungshorizont von mindestens zwölf Monaten in schriftlicher Form erstellt werden.

Die Verantwortlichkeiten zur Erstellung der Liquiditätsplanung sowie der Turnus der Fortschreibung sollten schriftlich festgehalten werden.

9.8 Personalausstattung

Bei der Beurteilung der personellen Ausstattung der Kommunen wurde geprüft, ob das vorhandene Finanz-Know-how und die Weiterbildungsmöglichkeiten in der Verwaltung und auf Ebene der Gremien in einem angemessenen Verhältnis zu den bestehenden Finanzrisiken stehen. Des Weiteren wurde bei den mit dem Finanzma-

nagement befassten Mitarbeitern erhoben, ob der Zeitanteil des Finanzmanagements innerhalb der Verwaltung an dem gesamten Aufgabenspektrum für den Umgang mit den vorliegenden Finanzrisiken angemessen war. Ansicht 175 stellt die Ergebnisse dar.

Personal				
Risikokategorie und Kommune	Konzentration von Know-how	Ø Arbeitszeitanteil Finanzmanagement	Ø Anzahl Schulungen je Mitarbeiter	
niedrig	Gudensberg	♂ ♂	< 5 %	1 je Jahr
	Liederbach	♂ ♂	< 5 %	keine
	Petersberg	♂ ♂	5 - 10 %	<1 je Jahr
mittel	Bad Camberg	♂ ♂	5 - 10 %	keine
	Biblis	♂ ♂	< 5 %	<1 je Jahr
	Groß-Zimmern	♂ ♂	< 2 %	keine
	Neustadt	♂ ♂	5 - 10 %	<1 je Jahr
	Raunheim	♂	< 3 %	keine
	Solms	♂ ♂	5 - 10 %	<1 je Jahr
hoch	Hessisch Lichtenau	♂ ♂	5 - 20 %	keine
	Rüdesheim	♂ ♂	< 5 %	keine
	Schmitten	♂ ♂	< 5 %	1 je Jahr

✓ = existiert, ♂ = eine Person zuständig, ♂ ♂ = mehrere Personen zuständig
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 175: Personal

In allen Kommunen besaßen die verantwortlichen Mitarbeiter der Finanzverwaltung mindestens eine kaufmännische Ausbildung. Mit Ausnahme von Raunheim war das Know-how in der Finanzverwaltung auf mehrere Personen verteilt.

In der Hälfte der Kommunen wurden im Betrachtungszeitraum von fünf Jahren keine Schulungen vorgenommen. Bei den Kommunen mit hohen Finanzrisiken wurden nur in Schmitten regelmäßig einmal je Jahr die Mitarbeiter geschult.

Der Zeitanteil, den die Mitarbeiter auskunftsgemäß Finanzthemen widmeten, betrug im Mittel weniger als 5 Prozent. Bei den Kommunen mit hohen Finanzrisiken war der Zeitanteil nur in Hessisch-Lichtenau mit bis zu 20 Prozent höher.

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Finanzmärkte und der Entwicklung des Geschäftsumfangs sind im Finanzmanagement die Personalstärke und der Umfang an Schulungen zu gering. Um den bestehenden Finanzrisiken gerecht zu werden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die verantwortlichen Mitarbeiter regelmäßig und zielgerecht zu schulen und das für das Finanzmanagement vorgesehene Zeitbudget der Mitarbeiter auszuweiten.

9.9 Risikomessung und Risikosteuerung

Zur Einschätzung der Notwendigkeit und Güte von Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumenten wurde untersucht, ob eine Risikoinventur vorgenommen wurde. Bei einer Risikoinventur werden die Finanzrisiken der Kommunen erhoben, identifiziert und eingeschätzt. Die Risikoinventur wurde durch den Prüfungsbeauftragten verifiziert oder – sofern keine vorgenommen wurde – selbst ausgeführt. Hierbei wurden die folgenden Risiken betrachtet (Ansicht 176).

Definitionen der Risiken	
Adressenausfallrisiko	Bei dem Adressenausfallrisiko handelt es sich um das Risiko, dass ein Vertragspartner seinen vertraglichen Zahlungsverpflichtungen nicht oder nur teilweise nachkommt.
Zinsänderungsrisiko	Bei dem Zinsänderungsrisiko handelt es sich um das Risiko, dass Zinsänderungen zu einem Anstieg der Zinsaufwendungen oder zu einer Verringerung der Zinserträge führen.
Marktpreisrisiko	Bei dem Marktpreisrisiko handelt es sich um das Risiko, dass der Marktwert einer zinstragenden Finanzanlage aufgrund von Zinsänderungen sinkt.
Liquiditätsrisiko	Bei dem Liquiditätsrisiko handelt es sich um das Risiko, dass die Kommune zu einem künftigen Zeitpunkt nicht in der Lage sein wird, ihren Zahlungsverpflichtungen fristgerecht und im vollen Umfang nachzukommen (Zahlungsunfähigkeit).
Refinanzierungsrisiko	Bei dem Refinanzierungsrisiko handelt es sich um das Risiko, dass für auslaufende, aber noch nicht vollständig getilgte Kredite keine Anschlussfinanzierungen abgeschlossen werden können.
Wiederanlagerisiko	Bei dem Wiederanlagerisiko handelt es sich um das Risiko, dass bei Neukreditaufnahmen oder Anschlussfinanzierungen von Krediten aufgrund einer Steigung des Zinssatzes die Zinsaufwendungen wachsen.

Ansicht 176: Definitionen der Risiken

Gegenstand der Prüfung war des Weiteren, ob adäquate Instrumente für die Messung und Steuerung der bestehenden Risiken eingesetzt wurden (wie Ratingsysteme, Liquiditätsplanungen, Limitsysteme) und ob die Regelungen zur Risikomessung und Risikosteuerung schriftlich fixiert waren. Die Ergebnisse fasst Ansicht 177 zusammen.

Risiko, Risikomessung und -steuerung							
	Risikokategorie und Kommune	Adressenausfallrisiko	Liquiditätsrisiko	Marktpreisrisiko	Refinanzierungsrisiko	Wiederanlage- risiko	Zinsänderungs- risiko
niedrig	Gudensberg	●	✓	●	●	●	●
	Liederbach	●	✓	○	●	●	●
	Petersberg	●	✓	⊙	●	●	●
mittel	Bad Camberg	●	✓	⊙	●	●	●
	Biblis	●	✓	⊙	●	●	●
	Groß-Zimmern	●	✓	⊙	●	●	●
	Neustadt	●	✓	⊙	●	●	●
	Raunheim	●	✓	⊙	●	●	●
	Solms	●	✓	⊙	●	●	●
hoch	Hessisch Lichtenau	●	✓	●	●	●	●
	Rüdesheim	●	✓	⊙	●	●	●
	Schmittchen	●	✓	○	●	●	●

Anmerkung: Zeichen beziehen sich auf das vorhandene Risiko / die Risikosteuerung
 ✓ = Risiko bestand, Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente waren vorhanden;
 ○ = Risiko bestand nicht, Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente waren nicht notwendig;
 ⊙ = Risiko bestand, Nichtexistenz von Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumenten war vertretbar;
 ● = Risiko bestand, Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente waren jedoch nicht vorhanden
 Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 177: Risiko, Risikomessung und -steuerung

Bei allen Kommunen bestanden Adressenausfall-, Liquiditäts-, Refinanzierungs-, Wiederanlage- und Zinsänderungsrisiken. Ein Marktpreisrisiko bestand mit Ausnahme von Liederbach am Taunus und Schmittchen in zwei Kommunen und in acht Kommunen teilweise. Im Hinblick auf das Wiederanlagerisiko nahm Liederbach am Taunus im Dezember 2011 eine Umschuldungsanalyse der bestehenden Verbindlichkeiten vor.

Aktien- und Wechselkursrisiken lagen nach den Feststellungen der Überörtlichen Prüfung in keiner der Kommunen vor.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Verschuldung der Kommunen und dem zum Zeitpunkt der Durchführung der Prüfung vorherrschenden historisch niedrigen Zinsniveau kommen dem Zinsänderungsrisiko und dem Wiederanlagerisiko der Kommunen besondere Bedeutung zu. Die Chancen und Risiken der von den Kommunen eingenommenen Zinsposition sollten im Einklang mit der von ihnen gewählten Finanzierungsstrategie stehen und unter Berücksichtigung ihrer Finanzlage begrenzt werden. Bei dem bestehenden Nettokreditvolumen²⁹⁷ resultiert im Falle eines dauerhaften Anstiegs des Zinsniveaus – mit Auslaufen der jeweiligen Zinsbindungen – eine höhere Zinsbelastung der Kommunen. Der Zeitpunkt des Eintritts sowie der Umfang der Auswirkungen einer solchen möglichen dauerhaften Erhöhung des Zinsniveaus können durch die Kommunen durch eine Anhebung der Zinsbindung verzögert bzw. abgemildert werden. Dies ermöglicht es den Kommunen, auf eine Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen zu reagieren. Auf der anderen Seite können sie im Falle einer Verlängerung der Zinsbindung nicht von einer weiteren Absenkung des Zinsniveaus profitieren.²⁹⁸

Der Zeitpunkt des Eintritts von Zinsänderungsrisiken hängt von der offenen Zinsposition der Finanzverbindlichkeiten der Kommunen ab. In Ansicht 178 werden die Auswirkungen einer Erhöhung des Zinsniveaus dargestellt, die sich bei der zum Jahresende 2011 vorliegenden durchschnittlichen offenen Zinsposition von 14,4 Prozent der Kreditverbindlichkeiten von 163 Millionen Euro (23 Millionen Euro) sowie im Falle einer vorherigen Erhöhung der offenen Zinsposition auf 50 Prozent (82 Millionen Euro) ergäben.²⁹⁹

Zinsszenarien – Quantifizierung erhöhter jährlicher Zinskosten im Fall von Zinserhöhungen				
Offene Zinsposition von 23.403 T€				
Veränderung in %-Punkten	0	1,0	2,0	3,0
Zinssatz in %	2,50	3,50	4,50	5,50
Zinsaufwand in T€	585	819	1.053	1.287
Ergebnisbelastung in T€	-	234	468	702
Offene Zinsposition von 81.543 T€				
Veränderung in %-Punkten	0	1,0	2,0	3,0
Zinssatz in %	2,50	3,50	4,50	5,50
Zinsaufwand in T€	2.039	2.854	3.669	4.485
Ergebnisbelastung in T€	-	815	1.630	2.446
Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Berechnungen				

Ansicht 178: Zinsszenarien – Quantifizierung erhöhter jährlicher Zinskosten im Fall von Zinserhöhungen

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse verdeutlicht, dass sich Zinserhöhungen umso schneller auf die Finanzlage der Kommunen negativ auswirken, je größer die offene Zinsposition ist, die die Kommunen für ihre Finanzverbindlichkeiten wählen. Die in den Zinsszenarien (Ansicht 178) unterstellte offene Zinsposition von 50 Prozent ist exemplarisch herangezogen worden. In der Praxis finden sich auch noch höhere Werte, so etwa in der Stadt Hessisch Lichtenau, die im Prüfungszeitraum einen Wert von durchschnittlich 66,4 Prozent aufwies.

297 Als Nettokreditvolumen ist die Differenz aus den Krediten und den Finanzanlagen (Finanzanlagen bei Kreditinstituten, Darlehen und sonstige Finanzanlagen) definiert.

298 Bedingt durch das zum Zeitpunkt der Durchführung der Überörtlichen Prüfung bestehende, historisch niedrige Zinsniveau sind die Risiken einer Zinserhöhung zumindest bei der Aufnahme von Fremdkapital (Darlehen) hoch. Demgegenüber erscheint eine weitere substantielle Absenkung des Zinsniveaus unwahrscheinlich.

299 Hierbei wird angenommen, dass sich die Zinserhöhung augenblicklich auf die Verzinsung der Kredite auswirkt.

Handlungsbedarf besteht ferner bezüglich der Kontrolle von Adressenausfallrisiken, die insbesondere bei den von den Städten und Gemeinden vergebenen Darlehen vorlagen. Auch wenn der Zeitpunkt der Vergabe dieser Darlehen oft mehrere Jahrzehnte zurücklag und der Vergabe der Darlehen kommunalpolitische Beweggründe zugrunde lagen, sollten die Kommunen auf eine Minimierung der mit den Darlehen verbundenen Adressenausfallrisiken dringen. Diese Beurteilung gilt gleichermaßen bezüglich der von den Kommunen übernommenen Bürgschaften.

Insgesamt war sich keine der geprüften Kommunen ihrer Finanzrisiken vollumfänglich bewusst. Mit Ausnahme des Liquiditätsrisikos verfügten die Kommunen über keine Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente. Die Nichtexistenz der Risikomess- und Risikosteuerungsinstrumente ist umso gravierender, je größer die Finanzrisiken sind, denen die einzelnen Kommunen ausgesetzt sind.

Aufgrund des von uns festgestellten Finanzrisikos sollten insbesondere Hessisch Lichtenau, Rüdesheim am Rhein und Schmitten eine umfangreichere Risikobeurteilung ihrer Risiken vornehmen.

Unabhängig von der vorgenommenen Risikoklassifizierung wird den Kommunen angeraten, Vorkehrungen zur Kontrolle von Zinsänderungs- und Wiederanlagerisiken zu treffen. Hinsichtlich der Adressenausfallrisiken sollten die Kommunen darauf dringen, ein aktuelles Bild der wirtschaftlichen Verhältnisse der Kreditnehmer zu erhalten, um hierauf aufbauend gegebenenfalls Maßnahmen zur Reduzierung ihres Adressenausfallrisikos zu treffen. Bei sämtlichen zu treffenden Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass diese im Einklang zu der von den Kommunen eingeschlagenen Risikostrategie stehen.

9.10 Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten

Im Hinblick auf derivative Finanzinstrumente wurden die Struktur, der Verwendungszweck und die Vorgehensweise beim Abschluss von derivativen Finanzgeschäften untersucht. Geprüft wurde zudem, ob vor Abschluss eine angemessene Risikoanalyse vollzogen und eine Aufklärung von den Kreditinstituten nach § 31 Absatz 3 Wertpapierhandelsgesetz vorgenommen wurde.

Bei den geprüften Kommunen setzten Gudensberg und Hessisch Lichtenau derivative Finanzinstrumente ein. Die übrigen zehn geprüften Kommunen verzichteten im Prüfungszeitraum darauf.

Beide Derivate wurden mit dem Ziel der Zinssicherung abgeschlossen, jedoch mit unterschiedlichen Ausgestaltungen und Wirkungen.

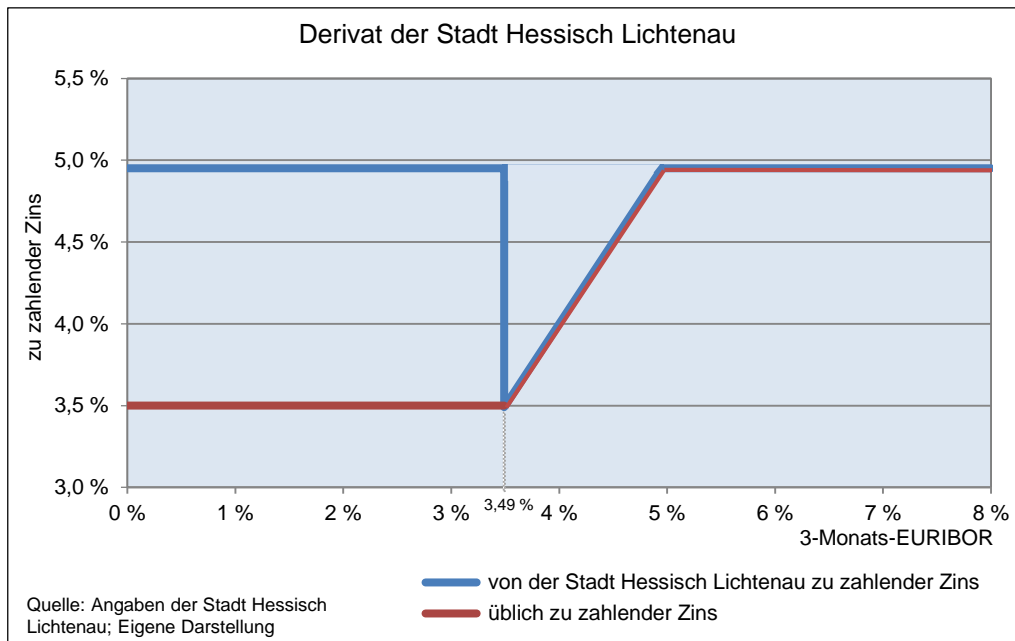
Zinsswap in Hessisch Lichtenau

In Hessisch Lichtenau diente das Derivat in Form eines Zinsswaps³⁰⁰ der Zinssicherung eines variabel verzinslichen Kassenkredits aus dem Jahr 2007 in Höhe von 10 Millionen Euro und mit Fälligkeit im Juni 2012. Durch diesen Zinsswap wurden für den variabel verzinslichen Kredit eine Obergrenze (Cap) in Höhe von 4,95 Prozent und eine Untergrenze (Floor) in Höhe von 3,49 Prozent festgelegt. Die Höhe des zu zahlenden Zinssatzes orientierte sich an einem Referenzzins, dem 3-Monats-EURIBOR³⁰¹. So lange sich der Referenzzins zwischen 3,49 Prozent und 4,95 Prozent bewegte, zahlte die Stadt diesen Zins. Stieg der Basis-Zinssatz über 4,95 Prozent, zahlte die Kommune weiterhin 4,95 Prozent. Sank der Basis-Zinssatz jedoch unter den Floor von 3,49 Prozent, war die Kommune verpflichtet, 4,95 Prozent zu zahlen – bei einfach strukturierten Derivaten mit Cap und Floor wäre hingegen ein Zins von 3,49 Prozent zu erwarten gewesen.

Ansicht 179 veranschaulicht das abgeschlossene Derivat in Hessisch Lichtenau. Auf der Y-Achse ist die Höhe des zu zahlenden Zinses der Stadt Hessisch Lichtenau abgebildet und auf der X-Achse ist die Höhe des 3-Monats-EURIBORs abgebildet.

300 Ein Zinsswap ist ein zweiseitiger Vertrag, bei dem die zwei Partner vereinbaren, zu bestimmten zukünftigen Zeitpunkten Zinszahlungen auf festgelegte Volumina auszutauschen. Die Zinszahlungen werden in der Regel so festgesetzt, dass die eine Partei einen bei Vertragsabschluss festgesetzten Festzinssatz zahlt, die andere Partei hingegen einen variablen Zinssatz.

301 Bei dem 3-Monats-EURIBOR handelt es sich um einen an jedem Bankarbeitstag um 11:00 Uhr zentraleuropäischer Zeit festgesetzten Referenzzinssatz für unbesicherte Euro-Geldaufnahmen zwischen Banken mit einer Laufzeit von drei Monaten.



Ansicht 179: Derivat der Stadt Hessisch Lichtenau

Durch die oben beschriebene Ausgestaltung des Zinsswaps hatte das Derivat einen spekulativen Charakter und diente nur teilweise der Zinssicherung. Diese Ausgestaltung führte aufgrund des im Zuge der Finanzmarktkrise massiv gesunkenen Zinsniveaus zum Eintritt von Zinsänderungsrisiken bei der Stadt Hessisch Lichtenau. Über die gesamte Laufzeit des Derivats von 2007 bis Juni 2012 betrug der sich aus dem Derivat ergebende Mehraufwand insgesamt 1,3 Millionen Euro.

Gudensberg hatte im Jahr 2009 in einer variabel verzinslichen Inhaberschuldverschreibung (Geldmarktfloater) der Hessischen Landesbank einen Betrag von 1 Million Euro mit Fälligkeit im Juni 2013 angelegt. Der Geldmarktfloater wurde mit dem 12-Monats-EURIBOR verzinst. Der Geldmarktfloater hatte eine Mindestverzinsung von 2,25 Prozent und eine Maximalverzinsung von 5,0 Prozent. Durch diese Ausgestaltung reduzierte sich das Zinsänderungsrisiko des Geldmarktfloaters und diente somit der Risikoabsicherung. Die angestrebte Risikoabsicherung war im Betrachtungszeitraum wirksam und es konnte ein Mehrertrag von 25.000 Euro gegenüber dem 12-Monats-EURIBOR erzielt werden. Spekulative Aspekte des Zinssicherungsgeschäftes waren nicht zu erkennen, so dass Gudensberg durch den Kauf des Geldmarktfloaters keinen erhöhten Finanzrisiken ausgesetzt war.

Geldmarktfloater in
Gudensberg

Das Beispiel über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in Gudensberg zeigt, dass bei einer sachgerechten Anwendung eine Verbesserung des Finanzergebnisses bzw. zu einer Senkung von Finanzrisiken eintreten kann. Andererseits beinhalten derivative Finanzinstrumente erhebliche zusätzliche Risiken, die von den Kommunen nicht immer in ihrer Tragweite erkannt werden. Für die Beurteilung spielt neben der mitunter komplexen Ausgestaltung eines Derivats auch eine Abschätzung der künftigen Marktentwicklung während der Laufzeit des Derivats eine maßgebliche Rolle. So war für die Stadt Hessisch Lichtenau ein – auch durch die Niedrigzinspolitik in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verursachtes – Absinken des Referenzzinses (3-Monats-EURIBOR) in den Jahren 2008 bis 2012 im Zeitpunkt des Abschlusses des Derivats nicht absehbar.

Derivative Finanzinstrumente stellen ein mögliches Instrument zur Steuerung des Zinsänderungs- und des Wiederanlagerisikos von Krediten dar. Eine solche Sicherung sollte allerdings immer im Einklang mit der bestehenden Risikostrategie sowie der Liquiditäts- und Finanzplanung der Kommune stehen. Voraussetzung für derivative Finanzinstrumente ist, dass die Kommunen die darin enthaltenen Risiken vollständig verstehen und über geeignete Instrumentarien und Prozesse für den Umgang mit den Derivaten sowie deren Kontrolle verfügen. Dies schließt auch eine Simulation unwahrscheinlicher Ereignisse und Entwicklungen auf den Finanzmärkten mit ein, die prospektiv zum Zeitpunkt des Abschlusses eines Derivats vorzunehmen ist.

9.11 Berichterstattung

Ob die Kommunen ihre Gemeindevertretung über das Finanzmanagement und die dabei eingegangenen Finanzrisiken Bericht erstatteten, wurde untersucht. Ansicht 180 fasst die Ergebnisse zusammen.

Berichterstattung		
Risikokategorien und Kommune	Zahl der unterjährigen Berichte über Stand Haushaltsvollzug	Separater Bericht über das Finanzmanagement
niedrig	Gudensberg	1 ✓
	Liederbach am Taunus	2 ⊕
	Petersberg	2 ●
mittel	Bad Camberg	6 ●
	Biblis	2 ●
	Groß-Zimmern	2 ●
	Neustadt	1 ●
	Raunheim	2 ●
	Solms	1 ●
hoch	Hessisch Lichtenau	2 ⊕
	Rüdesheim	0 ●
	Schmitten	2 ●

✓ = existiert, ⊕ = existiert teilweise, ● = existiert nicht
Quelle: Angaben der Kommunen; Eigene Erhebungen

Ansicht 180: Berichterstattung

Acht von zwölf Kommunen kamen der gesetzlichen Vorgabe einer mehrmals jährlichen separaten Berichterstattung über den Stand des Haushaltsvollzugs gemäß § 28 Absatz 1 GemHVO³⁰² nach. Einen separaten Bericht über das Finanzmanagement erstellte jedoch allein Gudensberg.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, die bestehende Berichterstattung über den Stand der Haushaltserfüllung um einen Liquiditätsstatus, eine Liquiditätsplanung und eine Übersicht und Wertung der Entwicklung der Risiken eingegangener und geplanter Finanzgeschäfte zu ergänzen. Hierdurch wird den Gremien der Gemeinde eine Beurteilung der Risikotragfähigkeit ermöglicht.

9.12 Ausblick

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Niedrigzinsphase ist langfristig davon auszugehen, dass das Zinsniveau in Europa und damit auch in Deutschland wieder steigen wird. Dies wird die Kommunen, die im Prüfungszeitraum einen Anstieg der Kredite zu verzeichnen hatten, zusätzlich belasten.

Weiterhin ist durch die Umsetzung der neuen Basel III-Regelungen³⁰³ in geltendes Recht davon auszugehen, dass die Kreditvergabebereitschaft der Banken an öffentliche Körperschaften abnehmen wird. Nach Basel III müssen Banken zwar für Kassenkredite an Kommunen weiterhin kein Eigenkapital vorhalten, da diese Kredite aufgrund der Haftung des jeweiligen Bundeslandes als risikofrei angesehen werden. Allerdings führt die sogenannte „Leverage Ratio“, welche die Bilanzsumme von Banken auf etwa das 33-fache des Eigenkapitals beschränkt, voraussichtlich zu einer Änderung der Kreditvergabepraxis. So wird der Anteil von margenschwachen, jedoch

302 § 28 Absatz 1 GemHVO – Berichtspflicht

Die Gemeindevertretung ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs zu unterrichten.

303 vergleiche Fußnote 286

volumenstarken Produkten (so bei Kassenkrediten) am gesamten Kreditgeschäft zugunsten margenstärkerer Produkte verringert. Zudem wird es – wie in der Praxis bereits zu beobachten – vermehrt dazu kommen, dass sich Banken aus eigenem Antrieb bei der Kreditvergabe an Kommunen zurückhalten. Diese Entwicklungen werden voraussichtlich zu einer Verknappung des Angebots an Kassenkrediten führen und ein erhöhtes Refinanzierungsrisiko für die Kommunen nach sich ziehen. Dadurch wird die finanzielle Lage der Körperschaften bei der Vergabe von Krediten weiter in den Vordergrund rücken.

Dieser Entwicklung kann unabhängig von der finanziellen Lage der Kommunen sinnvoll nur durch eine strukturierte Organisation des Finanzmanagements, der regelmäßigen Erfassung und Steuerung sämtlicher Finanzrisiken, einer adäquaten Informationspolitik (etwa durch die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse) und der Herstellung von Wettbewerbssituationen gegenüber den Geschäftspartnern der Kommunen begegnet werden.

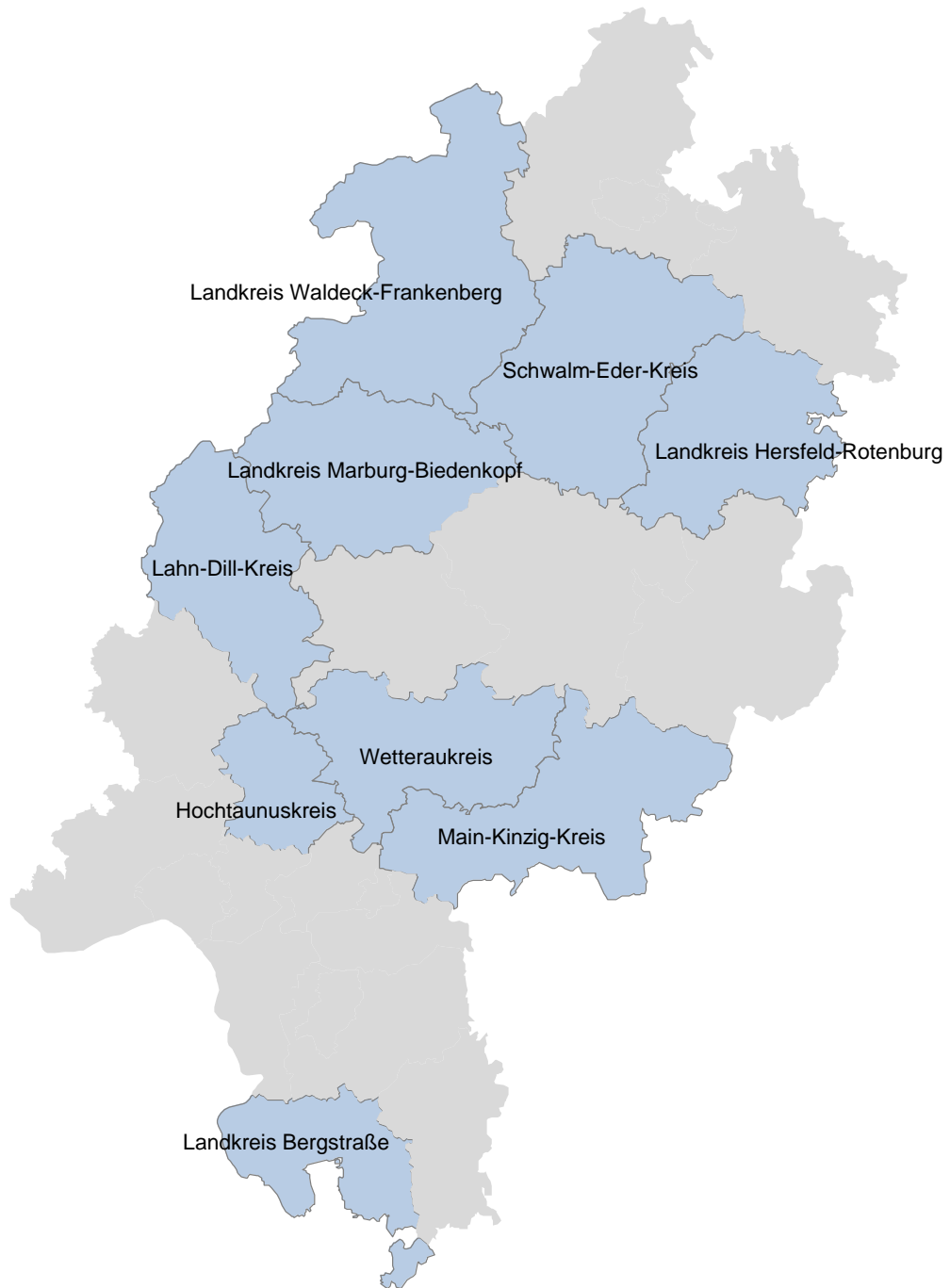
10. „Denkmalschutz“ – 167. Vergleichende Prüfung

10.1 Vorbemerkung

Ziel der 167. Vergleichenden Prüfung „Denkmalschutz“ war es, die Aufgabenwahrnehmung der bei den Landkreisen angesiedelten Unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) zu untersuchen und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Dabei lag der Fokus insbesondere auf der Zusammenarbeit mit dem den UDSB vorgesetzten Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH).

Geprüfte
Körperschaften

Kreis Bergstraße, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Main-Kinzig-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Wetteraukreis



Ansicht 181: „Denkmalschutz“ – Lage der geprüften Landkreise

Das Prüfungsvolumen betrug für die Landkreise im Vergleichsring 10,4 Millionen Euro. Es umfasst die Aufwendungen für Personal und Sachkosten der Unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB). Dazu gehören auch die an Dritte geleisteten Zuwendungen.³⁰⁴

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	April 2012 bis Mai 2013
Prüfungszeitraum:	2007 bis 2011
Zuleitung der Schlussberichte:	31. Mai 2013
Prüfungsbeauftragter:	Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, München (vergleiche Seite 274)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 182: „Denkmalschutz“ - Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

10.2	Leitsätze	232
10.3	Aufgaben, Funktion und Organisation des Denkmalschutzes	232
10.4	Organisation und Aufgabenwahrnehmung der UDSB	236
10.5	Denkmaltopografie	240
10.6	Genehmigungs- und Zustimmungsverfahren.....	241
10.7	Spannungsfelder	242
10.8	Denkmalschutz und demografische Entwicklung.....	245
10.9	Ausblick	247

Gliederung

304 Die Überörtliche Prüfung räumt ein, dass allein die Quantifizierung des Prüfungsvolumens der Bedeutung des Denkmalschutzes nicht gerecht wird. Vor allem tragen die Eigentümer der Immobilien und Grundstücke die Aufwendungen.

10.2 Leitsätze

Seite 232

Die Unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) der untersuchten neun Landkreise waren mit dem Schutz und Erhalt von fast 29.000 Einzeldenkmälern und 1.370 Gesamtanlagen betraut. Der Denkmalschutz bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Eigentümer oder Nutzer von denkmalgeschützten Objekten und dem Interesse des Denkmalschutzes, schutzwürdige Kulturdenkmäler zu erhalten. Hierbei sind auch veränderte Eigentümerinteressen infolge von energetischen Gebäudesanierungen oder aufgrund der regionalen demografischen Entwicklung zu berücksichtigen.

Die UDSB erwarteten in großem, aber aufgrund fehlender Daten nicht schätzbarem Umfang den Verfall von denkmalgeschützten Objekten. Soweit Eigentümer diese nicht nutzen beziehungsweise den Erhalt der Objekte nicht finanzieren wollten oder könnten, stellen eine Fördermittelfinanzierung oder Ersatzvornahmen nach Einschätzung der UDSB nur in Einzelfällen die Ultima Ratio dar.

Seite 240 ff.

Seit über dreißig Jahren werden Baudenkmäler vom Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) inventarisiert und in Topografien erfasst. Obwohl der Schutz von Baudenkmalern in der Praxis an die Präsenz der Baudenkmäler in Topografien knüpft, konnten nur drei UDSB auf vollständige Topografien für ihren Zuständigkeitsbereich zurückgreifen. In zeitgemäßer digitaler Form liegen sie für keinen Landkreis vollständig vor.

Seite 237

Die UDSB haben bei jeder beantragten Maßnahme an Baudenkmalern eine Abstimmung mit dem Landesamt für Denkmalpflege vorzunehmen. Allein der Wetteraukreis erprobte mit dem Landesamt für den Bereich der Alltagsdenkmalpflege ein Antizipiertes Einvernehmen, um eine Entbürokratisierung zu erreichen. Die Überörtliche Prüfung erachtet dieses Verfahren als sinnvollen Ansatz zur Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Bereich der Alltagsdenkmalpflege. Sie regt an, dieses Verfahren auch in den anderen UDSB zu implementieren. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen der fachlichen Qualifikationen in der jeweiligen UDSB.

Seite 245

Die Überörtliche Prüfung unterstützt die Auffassung des zuständigen Ministeriums, wonach die Interessen der privaten Eigentümer mit denen des Denkmalschutzes so gut als möglich zu vereinbaren sind. Zusätzlich sollten die Denkmalschutzbehörden weiterhin mit einer angemessenen Öffentlichkeitsarbeit dazu beitragen, Verständnis und Akzeptanz bei den Eigentümern und Nutzern für die Ziele und Maßnahmen des Denkmalschutzes zu entwickeln und damit den Erhalt von Bau- und Bodendenkmälern dauerhaft zu sichern.

10.3 Aufgaben, Funktion und Organisation des Denkmalschutzes

Funktion und Bedeutung des Denkmalschutzes

Denkmalpflege und Denkmalschutz³⁰⁵ sind Ausdruck eines Wertesystems innerhalb unserer Gesellschaft. Zeugnisse der Vergangenheit sind als kulturelles Erbe zu bewahren. Bewahrte Zeugnisse der Vergangenheit bieten einer Gesellschaft vielfältige Möglichkeiten, Nutzen zu ziehen. Als ein Beispiel sei hier nur die hohe Anziehungskraft aufgeführt, die gut erhaltene historische Stadt- und Ortskerne für die Wohnbevölkerung und für Besucher haben. Nicht zuletzt bieten Zeugnisse der Vergangenheit für die Wissenschaft unersetzbare Quellen, um mit neuen Untersuchungsmethoden weitere Erkenntnisse über unsere Geschichte und Kultur zu erhalten.

Denkmalpflege

Die Denkmalpflege betrifft zum einen die Beratung und Unterstützung der Denkmaleigentümer bei der Pflege, Unterhaltung und Wiederherstellung eines Denkmals. Zum anderen umfasst sie die systematische Erfassung und wissenschaftliche Untersuchung der Denkmäler.

305 vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzrecht, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 2 f.

Das Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler – im Folgenden kurz Denkmalschutzgesetz (DSchG HE ³⁰⁶) – regelt in Hessen seit dem Jahr 1975, was Kulturdenkmäler sind und mit welchem System das Land sie schützt. Als Kulturdenkmäler im Sinne des DSchG HE gelten Sachen, Sachgesamtheiten oder Sachteile, an deren Erhaltung aus künstlerischen, wissenschaftlichen, technischen, geschichtlichen oder städtebaulichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Ferner zählen zu den Kulturdenkmälern Straßen-, Platz- und Ortsbilder, an denen aus künstlerischen oder geschichtlichen Gründen ein solches Interesse besteht, sowie Bodendenkmäler (§ 2 DSchG HE ³⁰⁷).

Denkmalschutzgesetz

Unter Denkmalschutz sind alle Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden zu verstehen, die die hoheitliche Durchsetzung der Pflichten eines Denkmaleigentümers zum Gegenstand haben. Dabei stehen die Interessen des Denkmalschutzes in einem potenziellen Spannungsfeld zu den Interessen der Eigentümer oder Nutzer der denkmalgeschützten Objekte (Ansicht 183).

Denkmalschutz



Ansicht 183: Spannungsfelder und Anforderungen an den Denkmalschutz

Grundsätzlich unterliegen die Eigentümer von denkmalgeschützten Objekten der Unterhaltungspflicht im Rahmen der Zumutbarkeit. Dies gilt auch hinsichtlich der Genehmigung von Abbruchanträgen. Die bestehenden Spannungsfelder werden insbesondere am Beispiel der zeitgemäßen Nutzung bei der Errichtung von Fotovoltaikanlagen deutlich (vergleiche Abschnitt 10.7, Seite 242).

Das DSchG HE regelt weiterhin, dass unbewegliche Kulturdenkmäler nachrichtlich in

Denkmalbuch

306 Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) in der Fassung vom 5. September 1986 (DSchG HE), GVBl. I, Seite 270, zuletzt geändert Gesetz vom 21. November 2012, GVBl. I, Seite 444

307 § 2 DSchG HE – Begriffsbestimmung

(1) Schutzwürdige Kulturdenkmäler im Sinne dieses Gesetzes sind Sachen, Sachgesamtheiten oder Sachteile, an deren Erhaltung aus künstlerischen, wissenschaftlichen, technischen, geschichtlichen oder städtebaulichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht.

(2) Kulturdenkmäler sind ferner

1. Straßen-, Platz- und Ortsbilder einschließlich der mit ihnen verbundenen Pflanzen, Frei- und Wasserflächen, an deren Erhaltung insgesamt aus künstlerischen oder geschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht (Gesamtanlagen). Nicht erforderlich ist, daß jeder einzelne Teil der Gesamtanlage ein Kulturdenkmal darstellt.

2. Bodendenkmäler (§ 19).

ein öffentliches Verzeichnis, das Denkmalsbuch, aufgenommen werden.³⁰⁸ „Nachrichtlich“ bedeutet, dass der gesetzliche Schutz eines Denkmals unabhängig von seiner Eintragung in das Denkmalsbuch besteht. Er kommt jedem Objekt zu, das die gesetzlichen Voraussetzungen des § 2 DSchG HE erfüllt. Das Denkmalsbuch wird von der Denkmalfachbehörde – dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen – geführt. Die UDSB verfügen für ihr Gebiet über Auszüge aus dem Denkmalsbuch. Die Daten des Denkmalsbuchs sind öffentlich zu machen.

Der Denkmalschutz ist in Hessen organisatorisch wie folgt aufgebaut:

Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Oberste Denkmalschutzbehörde ist das Ministerium für Wissenschaft und Kunst.³⁰⁹ Es ist für Kulturdenkmäler im Eigentum des Landes Hessen und der Bundesrepublik Deutschland zuständig.³¹⁰

Landesamt für Denkmalpflege Hessen

Das Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) ist als Fachbehörde zuständig für alle Belange, die Kulturdenkmäler betreffen. Sie ist zuständig für die Wahrnehmung folgender Aufgaben:

- Beratung und Unterstützung der Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern bei Pflege, Untersuchung und Wiederherstellung ihrer Bauten,
- systematische Aufnahme der Kulturdenkmäler (Inventarisierung),
- Führung des Denkmalsbuchs,
- wissenschaftliche Untersuchung der Kulturdenkmäler als Beitrag zur Erforschung der Landesgeschichte und
- Öffentlichkeitsarbeit für den Denkmalschutz.

Untere Denkmalschutzbehörden

Die Unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) bestehen in Landkreisen, in kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten sowie in kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist. Sie sind zuständig für den Schutz und den Erhalt von Kulturdenkmälern nach Maßgabe des DSchG HE. Außerdem haben sie darauf hinzuwirken, dass Kulturdenkmäler in die städtebauliche Entwicklung, Raumordnung und Landschaftspflege einbezogen werden.

Aufgaben der Denkmalschutzbehörde

Die wesentlichen Aufgaben der UDSB nach dem Denkmalschutzgesetz sind in Ansicht 184 zusammengestellt.

308 § 9 Absatz 1 DSchG HE – Kulturdenkmäler

(1) Unbewegliche Kulturdenkmäler werden nachrichtlich in ein öffentliches Verzeichnis (Denkmalsbuch) aufgenommen; Bodendenkmäler jedoch nur, wenn sie oberirdisch sichtbar oder von besonderer Bedeutung sind. Der Schutz unbeweglicher Kulturdenkmäler und der Bodendenkmäler ist nicht davon abhängig, dass sie in das Denkmalsbuch eingetragen sind.

309 § 3 DSchG HE – Denkmalschutzbehörden

(1) Oberste Denkmalschutzbehörde ist der Minister für Wissenschaft und Kunst.

(2) Untere Denkmalschutzbehörde ist in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Gemeindevorstand, in den Landkreisen der Kreisausschuss. Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Landkreisen und Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung.

(3) Bei der unteren Denkmalschutzbehörde soll nach Anhörung der Denkmalfachbehörde vom Kreisausschuss oder Magistrat ein sachverständiger, weisungsunabhängiger Beirat berufen werden, der die Denkmalschutzbehörden bei der Durchführung ihrer Aufgaben unterstützt. Der Beirat kann bestimmte Aufgaben auf ehrenamtliche Vertrauensleute übertragen.

310 § 6 Absatz 1 DSchG HE – Zuständigkeiten

Für Maßnahmen aufgrund dieses Gesetzes sind die unteren Denkmalschutzbehörden zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden nach DSchG HE	
§ 7 Absatz 1	<p>Generalklausel; Maßnahmen treffen um Kulturdenkmäler zu schützen, zu erhalten und zu bergen sowie Gefahr von ihnen abzuwenden. Ermächtigung zur Gefahrenabwehr begrenzt auf das Ziel Kulturdenkmäler zu schützen, zu bergen und zu unterhalten sowie Gefahren von ihnen abzuwenden.</p> <p>Anmerkung: Die Generalklausel kommt nur dann zur Anwendung, wenn die Einzelbestimmungen des DSchG HE keine besondere Ermächtigungsnorm enthalten.¹⁾</p>
§ 7 Absatz 3	<p>Stellungnahmen zu Baugenehmigungen; Insoweit Baugenehmigungen und bauordnungsrechtliche Zustimmungen die denkmalschutzrechtliche Genehmigung einschließen, bedürfen sie der Zustimmung der Denkmalschutzbehörde. Auch die Anträge auf Abbruchgenehmigung eines Gebäudes sind hierin enthalten.</p> <p>Anmerkung: Die UDSB hat in ihrer Stellungnahme festzulegen, ob beziehungsweise unter welchen Auflagen die Baumaßnahme aus denkmalschutzrechtlicher Sicht genehmigungsfähig ist.²⁾ Die genehmigende Verwaltung ist an die Stellungnahme der UDSB gebunden.³⁾ Eine Genehmigungspflicht nach § 7 Absatz 3 DSchG HE besteht auch, wenn Maßnahmen an Denkmälern im Zusammenhang mit Dorferneuerungsprojekten stehen.</p>
§ 8	<p>Bei Maßnahmen, die der Bauherr ohne die erforderliche denkmalschutzrechtliche Genehmigung oder entgegen erteilter Auflagen vornimmt, kann die UDSB die Beseitigung verlangen. Sie kann je nach Sachverhalt die Wiederherstellung des alten Zustands oder eine geeignete Instandhaltung anordnen.</p>
§ 12 Absatz 1	<p>Feststellung, ob der Erhalt eines Kulturdenkmals gefährdet ist.</p>
§ 12 Absatz 2 Satz 1	<p>Maßnahmen zur Durchsetzung der Erhaltung des Denkmals obliegen der UDSB, wenn Denkmaleigentümer, unabhängig von den Gründen, ihrer Erhaltungspflicht nicht nachkommen und das Denkmal dadurch gefährdet ist. Der Kausalzusammenhang zwischen unterlassener Erhaltung und der Gefährdung muss objektiv erkennbar sein. In einem Verwaltungsakt hat die UDSB den Eigentümer zur Durchführung bestimmter Maßnahmen anzuhalten. Beispiele hierfür sind die Reparatur von Dachrinnen und die Schließung von Fensteröffnungen. Eine Vernachlässigung des Denkmals reicht für das Handeln der UDSB nicht aus.</p>
§ 12 Absatz 2 Satz 3	<p>Heranziehung der zum Unterhalt Verpflichteten zu den Kosten für entstandene Maßnahmen.</p>
§ 16 Absatz 1	<p>Bearbeitung und Genehmigung genehmigungspflichtiger Maßnahmen an Kulturdenkmälern oder Teilen davon innerhalb einer Frist von drei Monaten. Es handelt sich im Einzelnen um folgende im DSchG HE aufgeführte Maßnahmen: zerstören oder beseitigen, an einen anderen Ort verbringen, umgestalten oder instand setzen oder mit Werbeanlagen versehen.</p> <p>Anmerkung: Die Bearbeitung genehmigungspflichtiger Maßnahmen nach § 16 DSchG HE ist der wesentliche Teil der Arbeit der UDSB.</p>
§ 17 Absatz 1	<p>Bearbeitung von Anzeigen zu Schäden und Mängeln, die Eigentümer und Besitzer pflichtgemäß an die untere Denkmalschutzbehörde richten.</p>
§ 18 Absatz 3 Satz 1	<p>Beteiligung der Denkmalfachbehörde an den Entscheidungen im Genehmigungsverfahren.</p>

¹⁾ vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzrecht, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 120, Ziffer 2 ff.

²⁾ § 7 Absatz 3 DSchG HE: Durch die Erteilung von Genehmigungen aufgrund dieses Gesetzes werden Genehmigungen, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften erforderlich sind, nicht ersetzt. Baugenehmigungen und bauordnungsrechtliche Zustimmungen schließen die denkmalschutzrechtliche Genehmigung ein; sie bedürfen insoweit der Zustimmung der Denkmalschutzbehörde.

³⁾ vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzrecht, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 130, Ziffer 29

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 184: Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden nach DSchG HE

Für die Organisation des Verfahrens der UDSB sowie der bei ihnen nach § 3 Absatz 3 DSchG HE zu bildenden Beiräte gibt der Erlass über die „Durchführung des Denkmalschutzgesetzes – Organisation und Verfahren der Denkmalbehörden“ Hinweise und Empfehlungen.³¹¹

Bei baugenehmigungspflichtigen Maßnahmen nach der Hessischen Bauordnung (HBO) an Baudenkmalern oder in deren Umgebung muss die Untere Bauaufsichtsbehörde von Amts wegen die Denkmalschutzbehörde in das Verfahren einbeziehen.³¹² Die Genehmigung und gegebenenfalls erteilte Auflagen gehen in den baurechtlichen Mantelbescheid ein. Bei Baumaßnahmen, die nach HBO baugenehmigungsfrei sind³¹³, aber Baudenkmalern betreffen, ist aufgrund des DSchG HE eine isolierte denkmalschutzrechtliche Genehmigung erforderlich.

Die zu bearbeitenden Sachverhalte erreichen die UDSB dementsprechend auf zwei Wegen: über die Untere Bauaufsichtsbehörde in Form der Beteiligung oder Anhörung und über die direkte Anfrage vom Eigentümer oder Bauherrn.

10.4 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der UDSB

Die UDSB waren in acht der neun Landkreise organisatorisch in einem Bau- oder Planungsamt verankert und folgten so der Empfehlung des Erlasses über die „Durchführung des Denkmalschutzgesetzes – Organisation und Verfahren der Denkmalbehörden“.³¹⁴ Im Kreis Bergstraße wurden die Aufgaben des Denkmalschutzes vom Fachbereich Denkmalschutz in der Abteilung Raumentwicklung, Landwirtschaft, Denkmalschutz, die dem Bereich Wirtschaftsförderung, Regionalpolitik und Verkehrswesen aus dem Dezernat Landrat angehört, wahrgenommen.³¹⁵

Aus der unterschiedlichen Organisation resultierten keine signifikanten Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung.

Die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter ergeben sich aus dem Erlass über die „Durchführung des Denkmalschutzgesetzes – Organisation und Verfahren der Denkmalbehörden“. Demnach soll die Dienststelle, die die Aufgabe der UDSB wahrnehmen, adäquat ausgestattet sein, um der Verantwortung für den Denkmalschutz gerecht werden können. Nähere Ausführungen dazu enthält der Erlass nicht.

Ansicht 185 zeigt die beruflichen Qualifikationen der Mitarbeiter der UDSB und in welchem Umfang diese im Jahr 2011 eingesetzt wurden.

311 Durchführung des Denkmalschutzgesetzes – Organisation und Verfahren der Denkmalbehörden, Erlass des Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst vom 11. Mai 2005 (StAnz. 2005, Seite 1904)

312 § 61 Absatz 1 HBO in Verbindung mit § 16 Absatz 1 DSchG HE
Die Bauaufsichtsbehörde beteiligt oder hört zum Bauantrag die Gemeinde sowie diejenigen Stellen, 1. deren Beteiligung oder Anhörung für die Entscheidung über den Bauantrag durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist oder 2. ohne deren Stellungnahme die Genehmigungsfähigkeit des Bauantrags nicht beurteilt werden kann; [...].

Außerdem haben die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen bereits eine Vielzahl von Sachverhalten zu berücksichtigen. Das Baugesetzbuch (§ 1 Absatz 6 Nr. 5 BauGB) führt explizit als öffentlichen Belange die Baukultur, den Denkmalschutz und die Denkmalpflege auf. Aufgrund der Verwaltungsstruktur in Hessen kann sowohl das Landesamt als auch die UDSB Träger öffentlicher Belange sein.

§ 1 Absatz 6 Nr. 5 BauGB – Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: [...]

5. die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes.

313 § 55 HBO – Baugenehmigungsfreie Vorhaben

314 vergleiche Fußnote 311

315 Die Aufgaben der Bauaufsicht und Bauleitplanung wurden organisatorisch getrennt vom Denkmalschutz wahrgenommen. Für denkmalschutzrechtliche Belange arbeiten Denkmalschutz und Bauaufsicht gleichwohl eng zusammen.

Berufliche Qualifikation					
	Gesamt	Verwaltung	Technische Angestellte (Ingenieur, Architekt ö.Ä.)	Kunst, Archäologie, Geschichte	Zusatzqualifikation
	Mitarbeiter (VZÄ)	Mitarbeiter (VZÄ)	Mitarbeiter (VZÄ)	Mitarbeiter (VZÄ)	
Bergstraße ²⁾	2,8	0,3	2,5	0,0	✓
Hersfeld-Rotenburg ²⁾	1,2	0,5	0,7	0,0	✓
Hochtaunus ^{1), 2)}	0,3	0,1	0,2	0,0	○
Lahn-Dill ²⁾	1,3	0,0	1,3	0,0	✓
Main-Kinzig	3,0	1,3	0,7	1,0	●
Marburg-Biedenkopf	2,2	0,7	1,5	0,0	●
Schwalm-Eder ²⁾	2,4	0,4	2,0	0,0	●
Waldeck-Frankenberg ²⁾	1,2	0,2	1,0	0,0	●
Wetterau	3,8	0,4	2,6	0,8	✓

¹⁾ Es handelt sich um geschätzte Werte. Die Mitarbeiter sind für die Bauaufsicht angestellt; eine Auswertung nach Tätigkeitsfeldern liegt nicht vor.

²⁾ Der Leiter der Organisationseinheit ist nicht berücksichtigt.

✓ = Zusatzqualifikation vorhanden.

○ = Zusatzqualifikation teilweise vorhanden.

● = Zusatzqualifikation nicht vorhanden.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2012

Ansicht 185: Berufliche Qualifikation

Im Main-Kinzig-Kreis und im Wetteraukreis waren Archäologen in der UDSB für den Schutz der Bodendenkmäler eingesetzt. In den Landkreisen Bergstraße, Hersfeld-Rotenburg, Lahn-Dill und Wetterau hatten einzelne Mitarbeiter Zusatzausbildungen, etwa als Architekt in der Denkmalpflege in der Propstei Johannesburg³¹⁶ absolviert.

Architekt in der Denkmalpflege

Ansicht 186 stellt die Aufgabenwahrnehmung der untersuchten neun UDSB anhand kumulierter Fallzahlen³¹⁷ der Jahre 2007 bis 2011 dar.

316 Zertifikatslehrgang mit rund 600 Unterrichtsstunden

317 Anmerkung: Die zu bearbeitenden Sachverhalte waren in allen Landkreisen vielfältig und unterschiedlich zeitaufwändig. So kann eine Genehmigung den Ersatz eines Fensters oder aber auch die Generalsanierung eines großen Fachwerkhause oder Baumaßnahmen an Schlössern und Burgen betreffen.

Aufgabenwahrnehmung 2007 bis 2011				
	Genehmigungen und Stellungnahmen ¹⁾	Auskünfte/Beratung ²⁾	Stellungnahmen Bauleitplanung	Ordnungswidrigkeitsverfahren
Bergstraße ³⁾	1.668	3.761	144	70
Hersfeld-Rotenburg	676	1.022	143	16
Hochtaunus	303	87	0	n. d.
Lahn-Dill	599	2.450	221	2
Main-Kinzig ⁴⁾	1.060	63	367	23
Marburg-Biedenkopf	1.540	2.428	407	0
Schwalm-Eder	2.501	275	0	7
Waldeck-Frankenberg	1.554	3.105	0	1
Wetterau ⁵⁾	3.469	n. d.	385	1

n. d. = nicht oder nicht separat dokumentiert
¹⁾ Für die vergleichende Darstellung sind Stellungnahmen zu Baugenehmigungen und denkmalschutzrechtliche Genehmigungen zusammengefasst.
²⁾ Das Mengengerüst resultiert aus Schätzungen der UDSB.
³⁾ Auskünfte/ Beratung: für 786 Vorgänge legte die UDSB eine Akte an
⁴⁾ davon 204 Stellungnahmen durch den archäologischen Denkmalschutz
⁵⁾ davon 1.582 Stellungnahmen durch den archäologischen Denkmalschutz
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2012

Ansicht 186: Aufgabenwahrnehmung 2007 bis 2011

Der Wetteraukreis wies im Prüfungszeitraum mit 3.469 Genehmigungen und Stellungnahmen die höchsten Fallzahlen auf. Die Bodendenkmalpflege war dort in Verhältnis zu den anderen Vergleichskommunen am stärksten gewichtet.

In sechs Landkreisen erstellten die UDSB Stellungnahmen zu Bauleitplänen. Ausnahmen bildeten die UDSB im Hochtaunuskreis, im Schwalm-Eder-Kreis und im Landkreis Waldeck-Frankenberg. Sie verwiesen auf die Tätigkeit des Landesamts für Denkmalpflege, das als Träger öffentlicher Belange (TöB) von den Gemeinden in die Bauleitplanung einbezogen wurde.

Ansicht 187 stellt die Zahl der Bau- und Bodendenkmäler³¹⁸ differenziert nach Einzeldenkmälern und Gesamtanlagen³¹⁹ dar.

318 Es sind nur diejenigen Denkmäler aufgeführt, die im Zuständigkeitsbereich der untersuchten UDSB liegen. Denkmäler in Bad Hersfeld, Bad Homburg, Hanau, Marburg, Oberursel und Wetzlar waren in der Auflistung nicht enthalten, da dort die Zuständigkeit bei den Bauämtern mit eigenen UDSB liegt.

319 Bezüglich der Gesamtanlagen ist anzumerken: Die hierunter definitionsgemäß fallenden Straßen-, Platz- und Ortsbilder haben eine sehr unterschiedliche räumliche Ausdehnung. In einer Gesamtanlage, wie zum Beispiel der Innenstadt von Gelnhausen, können hunderte von Denkmälern enthalten sein. Darunter befinden sich Einzeldenkmäler und Gebäude, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Gesamtanlage unter die Schutzwirkung des DSchG HE fallen. Mehrere Hofreiten können ebenfalls als eine Gesamtanlage gelten. Allein anhand der Zahl von Gesamtanlagen ist nicht auf den tatsächlichen Bestand an schutzwürdigen Gebäuden zu schließen.

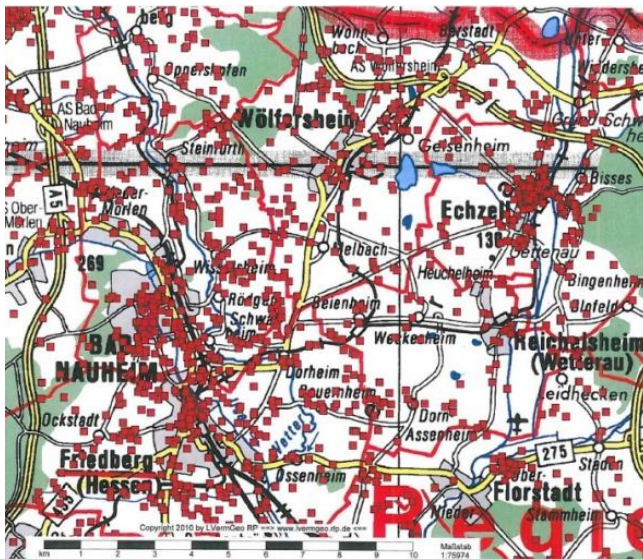
Erfassung und Anzahl der Denkmäler			
	Einzeldenkmäler	Gesamtanlagen	Bodendenkmäler
Bergstraße	2.619 [0]	96 [0]	150 ¹⁾ [33]
Hersfeld-Rotenburg	2.010 [2.010]	240 [240]	700 [700]
Hochtaunus	1.171 [10]	34 [0]	759 [0]
Lahn-Dill	1.604 [0]	77 [0]	1.450 [600]
Main-Kinzig	3.435 [75]	115 [12]	1.532 [0]
Marburg-Biedenkopf	5.000 [5.000]	150 [150]	1 [0]
Schwalm-Eder	7.000 [7.000]	230 [230]	1.340 [1.340]
Waldeck-Frankenberg	2.720 [0]	250 [0]	1.000 [1.000]
Wetterau	3.379 [0]	178 [0]	3.590 [0]

[]-Angaben: Davon-Vermerk mit der Zahl der geschätzten Denkmäler
 Einzeldenkmäler: § 2 Absatz 1 DSchG HE
 Gesamtanlagen: § 2 Absatz 2 Nr. 1 DSchG HE
 Bodendenkmäler: § 2 Absatz 2 Nr. 2 DSchG HE
¹⁾ Es handelt sich ausschließlich um raumbestimmende Bodendenkmäler
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2012

Ansicht 187: Erfassung und Anzahl der Denkmäler

Aus Ansicht 187 geht hervor, dass die Landkreise bei der Zahl der Einzeldenkmäler und Gesamtanlagen teilweise auf Schätzungen angewiesen waren, weil konkrete Zahlen zu erfassten Denkmälern nicht in allen Landkreisen vorlagen.

Mit über 3.590 bekannten archäologischen Fundpunkten hat der Wetteraukreis im Verhältnis zu den übrigen Landkreisen im Vergleichsring die größte Zahl an Bodendenkmälern. Neben den herausragenden keltischen Plätzen Glauberg und Bad Nauheim verläuft durch den Wetteraukreis die längste Strecke des seit dem Jahr 2005 als UNESCO-Welterbestätte ausgewiesenen „Limes“.



Ansicht 188: Archäologische Fundstellen. Ortsakte, Umfeld Friedberg – zentrale Wetterau. Stand vom 9. August 2012.

In den Landkreisen (mit Ausnahme des Lahn-Dill-Kreises, des Main-Kinzig-Kreises und des Wetteraukreises) waren die Informations- und Arbeitsmöglichkeiten zum Schutz der Bodendenkmäler papiergebunden. Als einziger Kreis in Hessen führte die Kreisarchäologie des Wetteraukreises im Rahmen des Pilotprojekts PGIS eine gemeinsame Datenbank mit Fundstellenverzeichnis und Ortsakte zusammen mit dem Landesamt für Denkmalpflege. Grundlage für die Übernahmen von Daten in eine Fachanwendung waren die im Wetteraukreis digital aufbereiteten Daten.

10.5 Denkmaltopografie

Die Inventarisierung als systematische Erfassung des Bestands an Denkmälern gehört zu den denkmalpflegerischen Aufgaben des Landesamts für Denkmalpflege. Für die UDSB sind vollständige Inventare die Grundlage für Genehmigungen und Auskünfte.

Die Denkmaltopografie hat die Aufgabe, alle Baudenkmäler und Gesamtanlagen in ihrer Individualität zu erläutern und sie in ihren strukturellen Beziehungen darzustellen. Hierzu ist einerseits eine übergreifende, topografische Darstellung der zeitlichen und räumlichen Zusammenhänge, andererseits eine Darstellung der Einzeldenkmäler in Text, Bild und Karte notwendig. Die Denkmaltopografien fungieren in Hessen als veröffentlichte Denkmalbücher. Seit mehr als 30 Jahren wird im Landesamt für Denkmalpflege an den Topografien für das Land Hessen gearbeitet. Die Topografien stellen zusammen mit weiteren Arbeitslisten wichtige Arbeitsgrundlagen für die Tätigkeiten der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes dar.

Ansicht 189 zeigt, inwieweit Denkmaltopografien vorhanden sind.

Vorhandensein und Art der Denkmaltopografie			
	Vorhandensein		Art
Bergstraße	⊖	unvollständig	Papierform, teilweise digital
Hersfeld-Rotenburg	✓	vollständig	Papierform
Hochtaunus	●	fehlend	
Lahn-Dill	✓	vollständig	Papierform, teilweise digital
Main-Kinzig	⊖	unvollständig	digital
Marburg-Biedenkopf	⊖	unvollständig	Papierform
Schwalm-Eder	⊖	unvollständig	Papierform
Waldeck-Frankenberg	●	fehlend	
Wetterau	✓	vollständig	Papierform, teilweise digital

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2012

Ansicht 189: Vorhandensein und Art der Denkmaltopografie

Der Bestand an Denkmälern verändert sich im Zeitablauf durch:

- Abbrüche,
- Neuaufnahme von Denkmälern,
- Entdeckung von Bodendenkmälern,
- Anerkennung von Bauten aus abgeschlossenen Bauperioden (zum Beispiel 50er-Jahre-Bauten) als Baudenkmal.

Der durch Denkmaltopografien dargestellte Bestand an Denkmälern sowie die geschätzte Zahl der Denkmäler in den einzelnen Landkreisen sind relevant, um ein Bild vom quantitativen Umfang der Zuständigkeit der UDSB zu erhalten. Hierzu ist es erforderlich, die Denkmaltopografien fortlaufend zu aktualisieren. Da die Topografien als Denkmalbuch fungieren, sind Veränderungen des Denkmalbestands von Amts wegen aufzunehmen.³²⁰

320 § 10 DSchG HE – Denkmalbuch

(1) Das Denkmalbuch wird von der Denkmalfachbehörde geführt. Die Eintragung erfolgt von Amts wegen oder auf Antrag [...].

(2) Die Eintragung ist von Amts wegen zu löschen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr vorliegen [...].

In drei der neun Landkreise verfügten die UDSB über vollständige Topografien mit Angaben über Zahl und Art der von ihnen zu schützenden Baudenkmäler. Für vier Landkreise lagen Topografien für Teile des Kreisgebiets vor. So war im Landkreis Marburg-Biedenkopf einer von vier geplanten Bänden veröffentlicht. Im Kreis Bergstraße existierte ein Band von geplanten drei Bänden. Für die Arbeiten im Hochtaunuskreis und im Kreis Waldeck-Frankenberg standen den UDSB ausschließlich Arbeitslisten zur Verfügung, in denen der Bestand an Baudenkmalern mit Eckdaten enthalten war.

Die Topografien wurden zunächst in Papierform veröffentlicht. Mittlerweile sind neu erscheinende Bände auch digital verfügbar. Der Hochtaunuskreis hatte die Baudenkmäler im Dokumentenmanagementsystem des Bauamts und der UDSB erfasst. Daher konnte die UDSB sie automatisch und in den Arbeitsablauf integriert nutzen. Allein der Main-Kinzig-Kreis verfügte seit Juni 2012 infolge landkreiseigener Investitionen über Daten zur Denkmaleigenschaft in digitaler Form. Einige Landkreise erwogen die Anschaffung digitaler Bestandsdaten für ihr Kreisgebiet, um Verwaltungsabläufe zu optimieren und den Bürgern eine verbesserte Informationsmöglichkeit bereitzustellen.

Die Zählweise der Denkmäler in den Landkreisen war nicht einheitlich. So wurden nach Angabe der UDSB im Schwalm-Eder-Kreis Scheunen und Nebengebäude von Hofanlagen separat erfasst, während andere Landkreise Hofanlagen inklusive der Scheunen und Nebengebäude nur als ein Einzeldenkmal zählten.

Weitergehende Analysen zur Entwicklung strategischer Überlegungen zu Denkmalpflege und -schutz waren infolge der unvollständigen Bestandsdaten beziehungsweise der groben Schätzungen zur Zahl der Einzeldenkmäler kaum möglich. Auch die unterschiedliche Zählweise erschwerte einen unmittelbaren Vergleich.

Eine Digitalisierung der Daten hat nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung den Vorteil, dass Aktualisierungen vollständig und zeitnah zentral vorgenommen werden können. Die Überörtliche Prüfung regt an zu untersuchen, ob unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten einer gemeinsamen Datenbank im Landesamt für Denkmalpflege der Vorzug vor lokalen Einzellösungen zu geben ist. Neben den UDSB könnte auch die Öffentlichkeit auf diese Daten digital zugreifen, denn das Denkmalschutzgesetz erlaubt eine Bereitstellung der Daten des Denkmalbuchs für die Öffentlichkeit über geeignete öffentliche Kommunikationsmittel. In Bayern wird dies mit dem Bayernviewer³²¹ seit einigen Jahren praktiziert.

10.6 Genehmigungs- und Zustimmungsverfahren

Das DSchG HE fordert, dass bei jeder Stellungnahme zu Baugenehmigungen und jeder denkmalschutzrechtlichen Genehmigung die UDSB das Einvernehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen herstellt.

Einvernehmen in jedem Einzelfall

Die UDSB stellen die Genehmigungsanträge der Bauherren den jeweils zuständigen Konservatoren des Landesamts vor. Die Antragsprüfung durch die Konservatoren des Landesamts findet regelmäßig vor Ort statt. Das Einvernehmen kann teilweise aufgrund der Aktenlage schon hergestellt werden, teils sind auch Besichtigungen der Denkmäler notwendig. Die Überörtliche Prüfung untersuchte stichprobenartig die Bearbeitung von Stellungnahmen zu Baugenehmigungen und denkmalschutzrechtliche Genehmigungen.

Festzustellen war, dass zwischen dem Landesamt für Denkmalpflege und dem Wetteraukreis³²² eine schriftlich geregelte Zusammenarbeit in Bezug auf die Einvernehmensherstellung (§ 18 DSchG HE) bestand. Für die Alltagsdenkmalpflege³²³ wurde folgende Übereinkunft über ein Antizipiertes Einvernehmen getroffen:

321 Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege (2013): Listenauszüge, vergleiche: http://geodaten.bayern.de/denkmal_static_data/externe_denkmalliste/html/regbezlist.html, (zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013)

322 Aus dem Kommentar zum Denkmalschutzgesetz ergaben sich Hinweise, dass entsprechende Verwaltungsvereinbarungen in Einzelfällen zum Beispiel mit den Städten Frankfurt und Wiesbaden existieren.
vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzrecht, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 224, Ziffer 14 ff.

323 Unter dem Begriff Alltagsdenkmalpflege werden in diesem Bericht solche Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen an Einzelkulturdenkmälern zusammengefasst, die regelmäßig oder üblicherweise an Gebäuden vorgenommen werden oder werden müssen und nur geringe Veränderungen des Bau-

- Grundsätzlich ist das Einvernehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege herzustellen bei beantragten Abbrüchen von Einzelkulturdenkmälern, prägenden Elementen in einer Gesamtanlage und grundlegenden Veränderungen von Einzelkulturdenkmälern.
- Bei geringen Veränderungen an Einzelkulturdenkmälern gilt das Einvernehmen des Landesamts für Denkmalpflege als erteilt.
- Bei Anträgen auf Veränderungen an Objekten in einer Gesamtanlage, die nicht prägend für die Gesamtanlage sind, beziehungsweise bei geringen Veränderungen an vorgenannten Objekten gilt das Einvernehmen des Landesamts für Denkmalpflege ebenfalls als erteilt.
- In der Genehmigung der UDSB wird darauf hingewiesen, dass eine gesonderte Abstimmung mit dem Landesamt für Denkmalpflege herzustellen ist, wenn eine steuerliche Abschreibung in Anspruch genommen werden soll.
- Dem Landesamt für Denkmalpflege wird in allen Fällen eine Kopie der Genehmigung/ Stellungnahme zur Kenntnis gegeben.

Voraussetzung für die Vereinbarung war eine aufgabenadäquate personelle Ausstattung sowie eine fachliche Qualifikation der UDSB im Wetteraukreis. Die Vereinbarung entlastete die UDSB im Wetteraukreis und ermöglichte den Mitarbeitern, Genehmigungen und Stellungnahmen fristgerecht zu bearbeiten.

Die Überörtliche Prüfung erachtet das im Wetteraukreis für den Bereich der Alltagsdenkmalpflege praktizierte Verfahren des Antizipierten Einvernehmens als sinnvollen Ansatz zur Entbürokratisierung. Verbunden mit dieser Verfahrensbeschleunigung ist eine Effizienzsteigerung. Die Überörtliche Prüfung regt an, dieses Verfahren auch in anderen Kommunen zu implementieren. Voraussetzung hierfür ist die aufgabenadäquate personelle Ausstattung und fachliche Qualifikation in den UDSB. Um rechtliche Bedenken gegen solche Verwaltungsvereinbarungen zu einem Antizipierten Einvernehmen auszuräumen, regt die Überörtliche Prüfung an, eine Rechtsverordnung zur näheren Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens zu erlassen.³²⁴ Das DSchG HE enthält hierzu eine Ermächtigungsgrundlage für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst.³²⁵

10.7 Spannungsfelder

Spannungsfelder zwischen den Interessen der Denkmaleigentümer und der Denkmalschutzbehörde können sich insbesondere bei Sanierungsmaßnahmen, Abbruchanträgen und der Errichtung von Fotovoltaikanlagen ergeben. Auch Baumaßnahmen zur Anpassung der Immobilie an die Bedürfnisse alter oder behinderter Menschen, zum Beispiel die Schaffung eines barrierefreien Zugangs, sind genehmigungspflichtig. Die Genehmigungspflicht betrifft auch Maßnahmen an Anlagen in der Umgebung von unbeweglichen Kulturdenkmälern, die Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals haben können. Die Verpflichtung zum Erhalt und der pfleglichen Behandlung eines Kulturdenkmals hat der Eigentümer, Besitzer oder sonstige Unter-

denkmals beinhalten. Diese Maßnahmen sind beschränkt auf den Austausch von Bauteilen ohne die Konstruktion des Bauwerks zu verändern (zum Beispiel der Austausch von Fenstern, der Aufbau von untergeordneten Gauben, die Erneuerung der Dacheindeckung oder des Fassadenanstrichs). Zur Alltagsdenkmalpflege werden auch Veränderungen an Objekten in einer Gesamtanlage, die aber nicht prägend für die Gesamtanlage sind, gerechnet. Nicht zur Alltagsdenkmalpflege gehören Maßnahmen an Gebäuden mit besonders repräsentativer oder regionaler Bedeutung oder Gebäudeabrisse.

324 vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzgesetz, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 224, Ziffer 15

325 § 30 DSchG HE – Ausführungsvorschriften

Der Minister für Wissenschaft und Kunst wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über:

1. Form, Inhalt und Führung des Denkmalbuches und seiner Auszüge einschließlich der Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Eigentümer,
2. die nähere Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens einschließlich der nach § 18 Absatz 2 erforderlichen Qualifikation sowie vereinfachter Regelungen bei Maßnahmen, die auf Grund ihres Umfangs oder ihrer Eigenart Kulturdenkmäler nicht oder nur unerheblich beeinträchtigen können, [...].

haltungspflichtige. Das DSchG HE beschränkt die Verpflichtung auf den Rahmen des Zumutbaren.³²⁶

Vom Eigentümer eines Denkmals darf nur verlangt werden, was zumutbar im Sinne des DSchG HE ist. Der im Denkmalschutzrecht verwendete Zumutbarkeitsbegriff ist nicht subjekt-, sondern objektbezogen.³²⁷ Die UDSB hat nicht auf die allgemeine wirtschaftliche Situation des Denkmaleigentümers abzustellen, sondern auf den konkreten objektiven Nutzwert für den Eigentümer des Kulturdenkmals.

Zumutbarkeit als Maßstab

Die Zumutbarkeit von Erhaltungsaufwendungen hat nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dort eine Grenze, wo unverhältnismäßiger und wirtschaftlich nicht mehr vertretbarer Aufwand anfällt. Als Beispiel werden auch infolge veränderter Wohn- und Wirtschaftsverhältnisse nicht mehr wirtschaftlich betreibbare leer stehende Scheunen aufgeführt.³²⁸

Am Beispiel gefährdeter Denkmäler wird dargestellt, wo sich im Spannungsfeld zwischen Eigentümer und Denkmalschutzbehörde Konfliktpotenziale und Hindernisse für den Denkmalschutz ergeben. Die Beispiele nannten die UDSB der Überörtlichen Prüfung. Gemeinsam war diesen gefährdeten Denkmälern im Privatbesitz, dass sie überwiegend leer standen. Ferner war an den genannten Beispielen erkennbar, dass selbst die Gewährung von Zuschüssen durch das Landesamt für Denkmalpflege nicht immer ausreichte, die Denkmaleigentümer zum Erhalt des Denkmals zu motivieren.



Ansicht 190: Schloss Wächtersbach. Wächtersbach. Aufnahme vom 25. April 2012.

Während der örtlichen Erhebungen galt auch Schloss Wächtersbach im Main-Kinzig-Kreis als stark gefährdetes Einzeldenkmal. Es ist eine freistehende Immobilie am Rand der Altstadt von Wächtersbach mit mehr als 1.000 Quadratmeter nutzbarer Fläche. Die Außenansicht des Gebäudes verdeutlicht den Sanierungsbedarf (Ansicht 190). Im Dezember 2012 wurde der Verkauf des Schlosses Wächtersbach an einen privaten Investor bekannt. Nach Abschluss einer umfassenden Sanierung ist beabsichtigt, das Schloss als Rathaus zu nutzen.

Durch Abbrüche gehen Baudenkmäler unwiederbringlich verloren. Vor der Erteilung einer Abbruchgenehmigung hat die UDSB, in jedem Einzelfall abzuwägen und zu beurteilen, ob es hierzu Alternativen gibt. Dabei ist zu prüfen, inwieweit dem Eigentü-

Abbrüche

326 § 11 Absatz 1 DSchG HE – Erhaltungspflicht

Eigentümer, Besitzer und Unterhaltungspflichtige von Kulturdenkmälern sind verpflichtet, diese im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln.

327 vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzrecht, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 161 Ziffer 11

328 vergleiche Kommentar Hessisches Denkmalschutzrecht, Jan Nikolaus Viebrock, 3. Auflage, Seite 160 Ziffer 10

mer unter Berücksichtigung der ihm zukommenden Nutzen oder Einnahmen eine Instandhaltung zugemutet werden kann.

Die UDSB melden jährlich an das Landesamt für Denkmalpflege die Zahl der abgebrochenen Baudenkmäler (vergleiche Ansicht 191).³²⁹

Abbrüche im Prüfungszeitraum				
	Baudenkmäler		Gebäude ¹⁾ in Gesamtanlagen	
	Erteilte Abbruchgenehmigungen	Abbrüche oder sonstige endgültige Zerstörungen	Erteilte Abbruchgenehmigungen	Abbrüche oder sonstige endgültige Zerstörungen
Bergstraße	35 ²⁾	22 ²⁾	46 ²⁾	21 ²⁾
Hersfeld-Rotenburg	25	4	15	0
Hochtaunus	_3)	_3)	_3)	_3)
Lahn-Dill	2	2	19	3
Main-Kinzig	2	2	11	0
Marburg-Biedenkopf	27	10	25	3
Schwalm-Eder	19	9	40	17
Waldeck-Frankenberg	10	9	64 ⁴⁾	56 ⁴⁾
Wetterau	9	0	53	0
Summe	129	58	273	100

¹⁾ Gebäude in Gesamtanlagen, die keine Baudenkmäler sind
²⁾ enthält Anbauten, Nebengebäude
³⁾ Es liegen keine Angaben zu Abbrüchen vor. Auskunftsgemäß handelt es sich um Einzelfälle.
⁴⁾ Erfasst sind auch Teilabbrüche.
Quelle: Meldungen an das Landesamt für Denkmalpflege

Ansicht 191: Abbrüche im Prüfungszeitraum

Abbrucharträge betrafen überwiegend landwirtschaftliche Nebengebäude. Diese als Baudenkmäler ausgewiesenen Nebengebäude eigneten sich nach Angaben der Eigentümer nicht mehr für eine zeitgemäße Nutzung. Andere Anträge betrafen für Wohnzwecke nutzbare Fachwerkhäuser mit Instandhaltungsstau, die nach Einschätzung der Eigentümer nicht mehr mit vertretbarem Aufwand sanierungsfähig waren.

Fotovoltaikanlagen

Spannungsfelder zwischen der UDSB und den Denkmaleigentümern bestanden in allen untersuchten Landkreisen in Bezug auf die Errichtung von Fotovoltaikanlagen. Die zuständigen Denkmalschutzbehörden haben eine Abwägung zwischen den Belangen des Eigentümers und der Denkmalpflege zu treffen.

Die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger³³⁰ erarbeitete zu der Thematik „Solaranlagen und Denkmalschutz“ eine Leitlinie. Zu Fotovoltaikanlagen ist dort aufgeführt: „Im Unterschied zu den thermischen Solaranlagen werden die Fotovoltaikanlagen aus wirtschaftlichen Gründen meist sehr großflächig ausgeführt, was zu erheblichen Veränderungen an den geschützten Erscheinungsbildern der Denkmäler führt.“ Allgemeine Regeln für die Erlaubnis wurden in der Leitlinie jedoch nicht formuliert, so dass im Einzelfall unter Berücksichtigung des Denkmalwerts zu entscheiden ist. Folglich lag im Prüfungszeitraum die Genehmigung von Fotovoltaikanlagen unverändert im Ermessen der UDSB, die das Einvernehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege herzustellen hatte.

Die Installation von Fotovoltaikanlagen, verbunden mit der Erzielung von Einnahmen, führt zu einem auf die Lebensdauer der Fotovoltaikanlagen begrenzten Schutz des Baudenkmals. Daher stehen die UDSB und das LfDH der Genehmigung von Fotovol-

³²⁹ Die Jahresmeldung der Abbrüche erfolgt aufgrund des Erlasses des HMWK vom 25. Juni 2004, Az: IV-784/30-567

³³⁰ Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik, Arbeitsgruppe Bautechnik, Arbeitsblatt 37 vom Frühjahr 2010

taikanlagen als Nutzungsmöglichkeit für ansonsten gefährdete Baudenkmäler auskunftsgemäß mittlerweile offen gegenüber.

Im ländlichen Bereich hatte im Prüfungszeitraum die Zahl der installierten Fotovoltaikanlagen – vor allem in den mittel- und nordhessischen Landkreisen – zugenommen. Der Lahn-Dill-Kreis und auch der Landkreis Marburg-Biedenkopf hatten Beschlüsse gefasst, in denen energetische Ziele für das Kreisgebiet formuliert waren. Sie hatten die Bürger aufgerufen, die Zielerreichung zu unterstützen.

Die Eigentümer begründeten ihre Anträge insbesondere damit, dass die Errichtung von Fotovoltaikanlagen auch im öffentlichen Interesse sei, da damit die energetische Wende unterstützt werde. Aus der Aktenlage war ersichtlich, dass die Ablehnung der Genehmigung von den Eigentümern nicht immer nachvollzogen werden konnte. In Einzelfällen wendeten sich diese direkt an das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK). Das Ministerium stellte daraufhin in einem strittigen Fall im Main-Kinzig-Kreis mit Schreiben vom 22. Juni 2011 gegenüber dem Antragsteller Folgendes klar: „Es gibt keinen Vorrang des öffentlichen Interesses der alternativen Energiegewinnung gegenüber dem unbeeinträchtigten Erhalt des hessischen Kulturerbes. Vielmehr verfolgen die Denkmalbehörden stets das Ziel, beide Interessen so gut als möglich miteinander zu vereinbaren.“

Nach dem Urteil des VGH Mannheim³³¹ ist für die Beurteilung der Frage, ob das Erscheinungsbild eines Kulturdenkmals erheblich durch die Errichtung der Fotovoltaikanlagen gefährdet ist, das Empfinden des für die Belange des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters entscheidend. Bei Anwendung des Maßstabs sei zu beachten, dass das Empfinden des Durchschnittsbetrachters sich im Laufe der Zeit ändern kann und er Fotovoltaikanlagen heute anders wahrnimmt als in der Anfangszeit der Nutzung dieser Technik. Außerdem müsse der Umstand, dass die Belange des Klimaschutzes in den Staatszielbestimmungen verankert sind, zu einer entsprechenden Gewichtung dieser Belange im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung führen.

Erscheinungsbild
aus Sicht des Durchschnittsbetrachters
maßgeblich

Die aufgezeigten Spannungsfelder verdeutlichen die Schwierigkeit, einen Ausgleich zwischen den Interessen des Denkmalschutzes am Erhalt der Objekte und den Interessen der Eigentümer nach einer zeitgemäßen und wirtschaftlichen Nutzung herbeizuführen. Die Überörtliche Prüfung unterstützt die Auffassung des HMWK, wonach die Interessen der privaten Eigentümer mit denen des Denkmalschutzes so gut als möglich zu vereinbaren sind. Dies sollte nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ein wichtiges Ziel der Denkmalbehörden sein. Zusätzlich sollten die Denkmalbehörden mit einer umfassenden Öffentlichkeitsarbeit dazu beitragen, Verständnis und Akzeptanz bei den Eigentümern und Nutzern für die Ziele und Maßnahmen des Denkmalschutzes zu entwickeln und damit den Erhalt von Bau- und Bodendenkmälern dauerhaft zu sichern.

10.8 Denkmalschutz und demografische Entwicklung

Die Entscheidungen der UDSB zum Schutz von Baudenkmalern treffen auf die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung. In allen untersuchten Landkreisen steigt nach Angaben des Landesamts für Denkmalpflege Hessen der Anteil älterer Menschen. Hierdurch ergeben sich mögliche weitere Interessenskollisionen zwischen städtebaulicher Entwicklung und Denkmalschutz.³³²

Insbesondere die UDSB nordhessischer Landkreise benannten vielfach flächendeckende Leerstände in den Ortskernen. Da die Gebäude häufig nicht mehr den Anforderungen der Menschen in Bezug auf Wohnqualität und altersgerechtes Wohnen entsprächen, fände weniger Nutzung statt. Von einem Nachzug jüngerer Bewohner in alte Gebäude sei aufgrund der demografischen Entwicklung und der Wohnbedürfnisse junger Familien (Grundriss, Garagenplätze, Terrasse, Garten) nicht automatisch auszugehen. Die leer stehenden Gebäude würden nur eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr saniert. Häufig seien die Gebäudeeigentümer auch wirtschaftlich nicht

³³¹ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 1. September 2011, Az.: 1 S 1070/11

³³² vergleiche auch 136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel“, Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 171

mehr in der Lage, die Häuser angemessen zu unterhalten.³³³ Dies führe unweigerlich zum Verfall der Gebäude bis hin zum Entstehen von Gefährdungssituationen.

Allerdings gab es in einzelnen Landkreisen auch Beispiele für Lösungen zur Herstellung der Barrierefreiheit von Baudenkmalern.



Ansicht 192: Stadtschloss in Dillenburg, Rückseite. Aufnahme vom 19. Juli 2012.

Sichtbar waren sie meist bei Baudenkmalern, die zu gewerblichen Zwecken, als Schule oder als Verwaltungsgebäude genutzt wurden. Bei Baudenkmalern, die zu Wohnzwecken genutzte Ein- und Zweifamilienhäuser betreffen, lagen nur wenige Anträge bei den UDSB für Baumaßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit vor.

Bei großen Baumaßnahmen, wie der Sanierung des Dillenburger Schlosses (Ansicht 192), bei der Wohnungen und öffentlich nutzbare Flächen wiederhergestellt wurden, hatten die Herstellung der Barrierefreiheit sowie die Anpassung an moderne Wohnbedürfnisse eine hohe Gewichtung. Hier fand die UDSB zusammen mit dem Bauherrn und der Fachbehörde Lösungen, indem sie den Anbau von Balkonen und einem Aufzug genehmigte.

³³³ Niederschrift über die Sitzung des Denkmalbeirats, Sitzung vom 14. November 2011, Ausführungen der Fachdienstleitung

10.9 Ausblick

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ist es für den langfristigen Erhalt schützenswerter Kulturdenkmäler notwendig, sowohl die internen Prozesse in den UDSB als auch das Verständnis und die Akzeptanz der Eigentümer für die Belange des Denkmalschutzes weiter zu entwickeln.

Grundlage für die strategische Steuerung durch das Landesamt für Denkmalpflege als auch für die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung der UDSB ist eine umfassende Inventarisierung der Objekte in einer Denkmaltopografie. Die Überörtliche Prüfung regt an zu untersuchen, ob unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten einer gemeinsamen Datenbank im Landesamt der Vorzug vor lokalen Einzellösungen zu geben ist.

Zur Verbesserung der Verwaltungsprozesse im Bereich der Alltagsdenkmalpflege sollte das im Wetteraukreis erprobte Verfahren des Antizipierten Einvernehmens auch in den anderen UDSB implementiert werden. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen der fachlichen Qualifikationen in der jeweiligen UDSB.

Denkmalschutz ist kein Selbstzweck. Ziel muss es sein, einen Interessensausgleich zwischen den Eigentümern und Nutzern von denkmalgeschützten Objekten und den Denkmalschutzbehörden herzustellen. Dabei sind die Interessen gleichrangig zu bewerten. Um Verständnis und Akzeptanz der Eigentümer für die Belange des Denkmalschutzes zu erzielen, ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit notwendig. Damit und durch gelungene Beispiele sanierter Denkmäler können die Denkmalschutzbehörden die Eigentümer motivieren, den Erhalt von Bau- und Bodendenkmälern anzustreben. Auch in Zukunft können Ersatzvornahmen oder Zwangsmittel in der Praxis der UDSB nur Ultima Ratio sein, um in Einzelfällen Denkmäler vor der Zerstörung zu schützen.

11. „Wasserversorgung in Wiesbaden“ – 173. Prüfung

11.1 Vorbemerkung

Ziel der 173. Prüfung „Wasserversorgung in Wiesbaden“ war es, die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit der rekommunalisierten Aufgabe der Trinkwasserversorgung zu analysieren. Neben der Identifikation von Optimierungspotenzialen stand dabei insbesondere die seitens der Landeskartellbehörde (LKB) aufgeworfene Frage nach missbrauchsfreien Wasserpreisen im Fokus der Untersuchung.

Geprüfte
Körperschaft



Ansicht 193: „Wasserversorgung in Wiesbaden“ – Lage der geprüften Körperschaft

Das Prüfungsvolumen belief sich auf 35,1 Millionen Euro und umfasste die Umsatzerlöse im Jahr 2011. Die in der Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale betragen insgesamt auf 1,52 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Juli 2012 bis März 2013
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2012
Zuleitung des Schlussberichts:	28. April 2013
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Köln (vergleiche Seite 275)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 194: „Wasserversorgung in Wiesbaden“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

11.2	Leitsätze	250	Gliederung
11.3	Überblick	250	
11.4	Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung	251	
11.5	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	254	
11.6	Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung	260	
11.7	Kostensenkungspotenziale unter Berücksichtigung der Anforderungen der LKB	263	
11.8	Ausblick	267	

11.2 Leitsätze

Seite 252

Die Versorgung der Landeshauptstadt Wiesbaden mit Trinkwasser wurde zum 1. Januar 2012 von der ESWE Versorgungs AG auf die Landeshauptstadt Wiesbaden, vertreten durch den Eigenbetrieb Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (WLW), rückübertragen. Die Aufgabenerfüllung der Wasserversorgung durch den Eigenbetrieb ist Ausdruck des grundgesetzlich garantierten Rechts der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Seite 252, 260

Die Organisation und der Betrieb der Wasserversorgung durch den Eigenbetrieb WLW waren sachgerecht. Der Zustand des Netzes, die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung dieses Zustands und die Versorgungssicherheit sind ebenfalls sachgerecht. Die Erhebung von Gebühren durch den Eigenbetrieb WLW ist zulässig.

Seite 263

Die von der Landeshauptstadt Wiesbaden im Jahr 2012 kalkulierte durchschnittliche Wassergebühr betrug 2,51 Euro je Kubikmeter unter der Annahme eines Jahresverbrauchs von 150 Kubikmeter. Die Landeskartellbehörde ermittelte hierfür einen missbrauchsfreien Wasserpreis in Höhe von 1,42 Euro je Kubikmeter. Der Eigenbetrieb WLW kann nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung trotz aufgezeigter Optimierungspotenziale und rationeller Betriebsführung diesen Wasserpreis mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht kostendeckend anbieten. Nach Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung besteht ein theoretisches Optimierungspotenzial in Höhe von bis zu 1,52 Millionen Euro. Demgegenüber steht eine Kostensenkungsforderung der Landeskartellbehörde in Höhe von 15,43 Millionen Euro.

Seite 266

Bei alleiniger Berücksichtigung der allenfalls langfristig beeinflussbaren Kosten für den Wasserbezug sowie der im Leistungsentgelt zu berücksichtigenden Konzessionsabgabe und kalkulatorischen Abschreibung bliebe für den WLW ein Budget in Höhe von 0,17 Euro je Kubikmeter bis 0,26 Euro je Kubikmeter zur Finanzierung aller laufenden Kosten der Verwaltung und der Technik. Alleine die Erbringung der laufenden Verwaltungsaufgaben bei vergleichbaren Unternehmen führt zu durchschnittlichen Kosten von 0,29 Euro je Kubikmeter, so dass das verbleibende Budget nicht zur Deckung dieser Kosten ausreichen würde.

Seite 265

Die Untersuchung der Sachgerechtheit der Aufgabenerfüllung zeigte zu erwartende Optimierungspotenziale beim Wasserbezug, im Bereich des Zählerwesens sowie bei den Personalkosten. Ziel muss es sein, die aufgezeigten Kostensenkungspotenziale zu nutzen und eine Absenkung der Wassergebühren zu erreichen.

11.3 Überblick

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Rechtmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Sachgerechtheit der Aufgabenerfüllung der Wasserversorgung in der Landeshauptstadt Wiesbaden. Sie überprüfte dabei auch, inwieweit es möglich ist, die Anforderungen aus einem eingeleiteten Missbrauchsverfahren der Landeskartellbehörde Hessen (nachfolgend LKB) zu erfüllen.³³⁴

Wasserversorgung
kommunale Pflicht-
aufgabe

Die Landeshauptstadt Wiesbaden hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen (§ 19 Absatz 1 HGO³³⁵). Die

334 Die Überörtliche Prüfung untersuchte bei der „Wasserversorgung in Wetzlar“ einen ähnlich gelagerten Fall. Allerdings lag in Wetzlar bereits eine Preissenkungsverfügung der Landeskartellbehörde vor. Vergleiche Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 268 ff.

335 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Gesetz 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786; während des Zeitraums der örtlichen Erhebungen war die HGO vom 7. Mai 2005, zuletzt geändert durch Gesetzes vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119 maßgeblich.

Wasserversorgung ist als der „Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtung (§ 19 Absätze 1 und 2 HGO)“ kommunale Pflichtaufgabe (§ 30 Absatz 1 Satz 1 des Hessischen Wassergesetzes (HWG)³³⁶).

Bei Vorliegen eines öffentlichen Zwecks können sich die Gemeinden wirtschaftlich betätigen und zu diesem Zweck Gesellschaften gründen oder sich an Gesellschaften beteiligen (§ 121 Absatz 1 HGO i.V.m. § 122 Absatz 1 HGO). Für die Wasserversorgung ist der öffentliche Zweck aufgrund der gesetzlichen Pflicht zu ihrer Vornahme gegeben.³³⁷ Trotz der Möglichkeit zur materiellen Privatisierung muss sichergestellt werden, „dass die Gemeinde weiterhin in die Verantwortung für die Wasserversorgung eingebunden bleibt und damit auch gegenüber der Bevölkerung verantwortlich ist und deren Interessen zu wahren hat“³³⁸. Demzufolge hat die Gemeinde institutionelle Strukturen zu schaffen, mit denen sie vollständig und dauerhaft ihre Überwachungs- und Kontrollpflichten wahrnehmen kann und diese Pflichten auch tatsächlich wahrzunehmen.

Wirtschaftliche
Betätigung
i.S.d. HGO

Die öffentliche Versorgung der Landeshauptstadt Wiesbaden und ihrer Einwohner sowie der gewerblichen und sonstigen Einrichtungen mit Trinkwasser wurde zum 1. Januar 2012 von der ESWE Versorgungs AG (nachfolgend ESWE) auf die Landeshauptstadt Wiesbaden, vertreten durch den Eigenbetrieb Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (nachfolgend WLW), rückübertragen³³⁹. Die vorgenommene Rückübertragung der Aufgabe der Wasserversorgung von einer privatrechtlichen Organisationsform auf eine Organisationsform des öffentlichen Rechts wird als „Rekommunalisierung“ bezeichnet.³⁴⁰

Bis einschließlich 31. Dezember 2011 erbrachte ESWE diese Leistung. Gesellschafter von ESWE sind zu 50,62 Prozent die Landeshauptstadt Wiesbaden und zu 49,38 Prozent die Thüga AG, München. ESWE ist Eigentümerin der Wasserversorgungsnetze und -anlagen und hat diese an den WLW verpachtet. Sie hat zur Erbringung von kaufmännischen und technischen Dienstleistungen weiterhin die zentrale Rolle bei der Wasserversorgung für die Landeshauptstadt Wiesbaden. Der WLW bezieht das Trinkwasser von ESWE, während ESWE dieses wiederum vollständig von der Hessenwasser GmbH & Co. KG (Hessenwasser) bezieht.

Mit In-Kraft-Treten der Achten GWB-Novelle³⁴¹ hat der Gesetzgeber festgestellt, dass die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle nicht auf öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge anwendbar ist.³⁴² Das von der LKB eingeleitete Kartellverwaltungsverfahren bezieht sich damit nicht auf die aktuelle Versorgungssituation in der Landeshauptstadt Wiesbaden, sondern kann lediglich den Zeitraum bis einschließlich zum 31. Dezember 2011 betrachten. Die Überörtliche Prüfung hat dies gleichwohl zum Anlass genommen, Optimierungspotenziale hinsichtlich einer Kostenreduzierung und einer damit einhergehenden möglichen Gebührensenkung aufzuzeigen.

11.4 Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung

Ansicht 195 gibt einen Überblick über die Organisation der Wasserversorgung in Wiesbaden nach der Rekommunalisierung der Trinkwasserversorgung.

336 Hessisches Wassergesetz (HWG) in der Fassung vom 14. Dezember 2010, GVBl. I, 2010, Seite 548 § 30 Absatz 1 HWG – Öffentliche Wasserversorgung

Die Gemeinden haben in ihrem Gebiet die Bevölkerung und die gewerblichen und sonstigen Einrichtungen ausreichend mit Trink- und Betriebswasser zu versorgen. [...]

337 Vergleiche Gerhold in Bennemann/ Beinlich/ Brodbeck/ u.a., Hessische Gemeindeordnung (HGO), Kommentar, Erl. 5.1 zu § 121 HGO; abgedruckt in Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Loseblatt, Stand Juni 2007, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden.

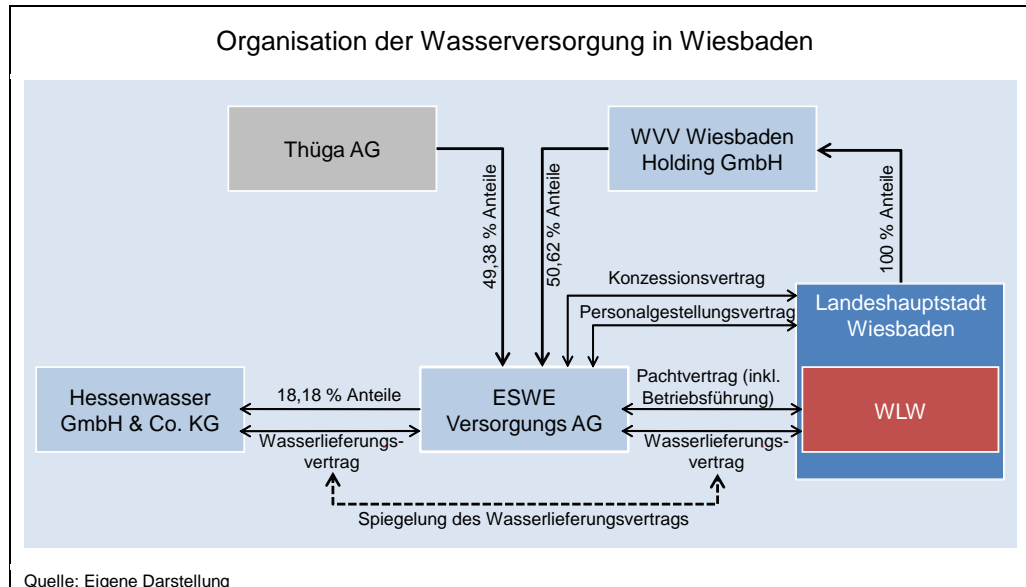
338 Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Wassergesetz (HWG) vom 28. September 2004, LT-Drucks. 16/2721, Seite 55, zu § 39 Absatz 3 und 4 Satz 2. Der Entwurf trat in Kraft.

339 Der WLW agiert im Rahmen der Betriebssatzung des Eigenbetriebs „Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden“ vom 23. November 2011.

340 Die Landeshauptstadt Wiesbaden folgte damit dem Beispiel anderer Kommunen in Hessen. Die Initiativen zur Rekommunalisierung der Wasserversorgung sind insbesondere bei solchen Gebietskörperschaften festzustellen, in deren Versorgungsgebieten die LKB Verfahren wegen des Verdachts auf missbräuchlich überhöhte Wasserpreise betreibt.

341 Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 29. Juni 2013, BGBl. I, Seite 1738.

342 § 30 Absatz 1 Satz 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26. Juni 2013, BGBl. I, Seite 1750, zuletzt durch Artikel 2 Absatz 78 des Gesetzes vom 7. August 2013, BGBl. I, Seite 3154 geändert.



Ansicht 195: Organisation der Wasserversorgung in Wiesbaden

Wasserversorgung durch Dritte

Die Übertragung der Wasserversorgung auf einen Eigenbetrieb ist Ausdruck des grundgesetzlich garantierten Rechts der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.³⁴³ Dies gilt auch unter dem Eindruck des Kartellverfahrens gegen ESWE wegen missbräuchlicher Wasserpreise.

Die Gemeinden können die Verpflichtung zur Wasserversorgung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts oder auf private Dritte übertragen oder sich dieser bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen (§ 30 Absatz 2 Satz 1, 1. Halbsatz HWG). Die Übertragung von Aufgaben auf private Dritte ist zu befristen und mit einem Widerrufsvorbehalt zu versehen (§ 30 Absatz 3 Satz 1 HWG).

Die Aufgaben dürfen nach § 30 Absatz 3 Satz 2 HWG nur übertragen werden, wenn

1. der Dritte fachkundig, zuverlässig und leistungsfähig ist,
2. die Erfüllung der übertragenen Pflichten dauerhaft sichergestellt ist und
3. der Übertragung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Es liegt im Wesen einer sachgerechten Delegation, dass den Delegierenden auch nach der Übertragung der Aufgaben die regelmäßige Verpflichtung trifft, den ausgewählten Dritten regelmäßig zu überwachen und zu kontrollieren.

ESWE wies durch ihre bisherige Aufgabenerfüllung nach, dass sie die ihr übertragenen Pflichten dauerhaft fachkundig, zuverlässig und leistungsfähig erfüllen kann. Öffentliche Interessen, die der Übertragung entgegenstehen, waren der Überörtlichen Prüfung nicht ersichtlich. Der WLW ist nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung in der Lage, die erforderliche Überwachungs- und Kontrollfunktion für die Landeshauptstadt wahrzunehmen. Die Voraussetzungen des § 30 Absatz 3 Satz 2 Ziffern 1 und 3 HWG sind im vorliegenden Fall somit gegeben.

Wasserbezug

Der WLW bezieht das für die Erfüllung der Versorgungsaufgabe erforderliche Trinkwasser ausschließlich von ESWE. Die Modalitäten der Wasserlieferung sind im Wasserlieferungsvertrag zwischen ESWE und dem WLW geregelt. Indirekt ist auch der Vertrag über die Wasserlieferung zwischen Hessenwasser und ESWE Gegenstand der Vereinbarung zwischen ESWE und dem WLW. Der Vertrag zwischen ESWE und dem WLW verweist bei der Festlegung der Bezugspreise auf die Berechnung der Bezugspreise zwischen Hessenwasser und ESWE. Somit besteht eine Spiegelung wesentlicher Vertragsinhalte der beiden Wasserlieferungsverträge.

Kaufmännische und technische Dienstleistungen

Der WLW hat die erforderlichen Wasserverteilungsanlagen von deren Eigentümerin ESWE gepachtet. Grundlage der Pacht zwischen ESWE und WLW ist der Pacht- und Dienstleistungsvertrag (Pachtvertrag) vom 19. Dezember 2011. Die Anlagen sind dem öffentlichen Zweck der Wasserversorgung gewidmet. Die Gewinnungs-, Aufberei-

343 Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Absatz 2 Grundgesetz

tungs-, Ferntransportleitungs- und Speicheranlagen sind von der pachtweisen Überlassung nicht erfasst. Sie gingen von ESWE auf die Hessenwasser gegen die Gewährung von Kommanditanteilen an der Hessenwasser über. Somit sind sie im Eigentum und im Besitz der Hessenwasser.

ESWE erbringt zudem kaufmännische und technische Dienstleistungen für den WLW auf Grundlage des Pachtvertrags vom 19. November 2011. Sowohl der WLW als auch ESWE verfügen über eine gültige Überprüfung des Technischen Sicherheitsmanagements gemäß W 1000 des DVGW und sind daher als fachkundig, sachkundig und zuverlässig anzusehen. Es kann nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung davon ausgegangen werden, dass die Erfüllung der an ESWE übertragenen Aufgaben dauerhaft sichergestellt ist und angemessene Einflussmöglichkeiten seitens der Landeshauptstadt bestehen.

Bei der Gebührenabrechnung samt Erstellung der Gebührenbescheide sowie dem Inkasso der Bescheide wird der WLW durch das Kassen- und Steueramt der Landeshauptstadt Wiesbaden als Dienstleister unterstützt. Überdies wird die Rechtsberatung und Schadensabwicklung für den Eigenbetrieb durch das Rechtsamt der Landeshauptstadt Wiesbaden wahrgenommen. Die organisatorischen, vertragsrechtlichen, rechtlichen und personellen Regelungen für die Sicherstellung des Geschäftsbetriebs des WLW wurden mit Verfügung des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Wiesbaden vom 28. Dezember 2011 erlassen.

Der WLW erhebt ausschließlich Gebühren auf Grundlage einer Gebührensatzung, die durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde. Die Höhe der Gebühren wurde von einem externen Gutachter in einer Vorkalkulation ermittelt. Damit der Eigenbetrieb Benutzungsgebühren erheben kann, muss es sich bei der Wasserversorgung um eine öffentliche Einrichtung der Landeshauptstadt Wiesbaden handeln (§ 10 Absatz 1 KAG³⁴⁴). Der Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 10 KAG ist identisch mit dem Begriff in §§ 19 und 20 HGO. Gründe, die einer Einordnung der Wasserversorgung als öffentliche Einrichtung der Landeshauptstadt Wiesbaden entgegen stehen, sind nicht ersichtlich.

Gebührenerhebung

Die Landeshauptstadt Wiesbaden muss gemäß § 3 HBKG³⁴⁵ die Löschwasserbereitstellung sicherstellen. Die Durchführungsverantwortung kann auf Dritte übertragen werden, so dass die Einbeziehung der ESWE als Erfüllungsgehilfin rechtmäßig ist. Maßgebliche Aufgaben der Löschwasserversorgung wurden von ESWE wahrgenommen. Unabhängig davon war die Landeshauptstadt Wiesbaden zur Kostentragung der Löschwasserversorgung gemäß § 60 Absatz 1 Satz 1 HBKG verpflichtet. Zwischen ESWE und der Landeshauptstadt Wiesbaden lag einvernehmlich keine Kostentragungsregelung vor.³⁴⁶ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Neuregelung der Konzessionsvergabe für das Versorgungsgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden die Kostentragung im Konzessionsvertrag oder in einer gesonderten Vereinbarung schriftlich zu regeln.

Löschwasserbereitstellung

Der WLW entrichtet keine Konzessionsabgabe oder konzessionsabgabenähnliche Leistung an die Landeshauptstadt Wiesbaden. Hingegen ist ESWE nach dem Konzessionsvertrag aus dem März 1995 verpflichtet, eine Konzessionsabgabe für das „ausschließliche Recht [...], innerhalb des Versorgungsgebietes die öffentlichen Straßen und Verkehrsflächen für die Verlegung, den Betrieb und die Unterhaltung aller zur Versorgung des Vertragsgebietes mit [...] Wasser [...] notwendigen Anlagen zu benutzen“ an die Landeshauptstadt zu zahlen.

Konzessionsabgabe

Die Konzessionsabgabe von ESWE ist nach dem Pachtvertrag Bestandteil des Leistungsentgelts zwischen WLW und ESWE. Daher wird die Konzessionsabgabe mittelbar über das Leistungsentgelt vom WLW in die Wassergebühr einkalkuliert. Da die

344 Hessisches Gesetz über Kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1979, GVBl. I, Seite 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005, GVBl. I, Seite 54. Die aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. März 2013, GVBl., Seite 134, war nicht maßgeblich für den Prüfungszeitraum.

§ 10 Absatz 1 Satz 1 KAG a.F. – Benutzungsgebühren

Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.

345 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG) in der Fassung vom 3. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 27. Mai 2013, GVBl. I, Seite 218

346 Die Kostentragungsregelung wird in Abschnitt 11.5 gesondert analysiert.

Zahlung der Konzessionsabgabe von ESWE an die Landeshauptstadt Wiesbaden eine notwendige Bedingung dafür ist, die Anlagen zur Wasserversorgung an den Eigenbetrieb verpachten zu können, wurde ESWE zulässigerweise für eine Konzessionsabgabe in Anspruch genommen.³⁴⁷ Somit ist sie Bestandteil des in der Gebührekalkulation des Eigenbetriebs anzusetzenden Leistungsentgelts.

Die Übertragung der Aufgabe der Wasserversorgung in der Landeshauptstadt Wiesbaden auf den WLW gemäß § 30 HWG ist nach alledem rechtlich nicht zu beanstanden. Der WLW ist ein wirtschaftliches Unternehmen im Sinne des § 121 Absatz 1 HGO. Erfüllungsgehilfen, insbesondere ESWE, wurden in zulässiger Weise in die Aufgabenerfüllung einbezogen. Der Wasserbezug von ESWE und die Spiegelung des Wasserlieferungsvertrags zwischen ESWE und Hessenwasser sind nicht zu beanstanden. Die Gebührenerhebung durch den WLW ist zulässig. Auch die Zahlung einer Konzessionsabgabe durch ESWE sowie die Verrechnung an den WLW im Leistungsentgelt sind zulässig. Auch die Übertragung der Löschwasserbereitstellung für die Landeshauptstadt Wiesbaden auf ESWE ist zulässig. Allerdings sollte eine schriftliche Kostentragungsregelung für die Löschwasserversorgung zwischen der Landeshauptstadt Wiesbaden und ESWE geschlossen werden.

11.5 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung anhand der Gebührekalkulation des WLW. Dabei wurden folgende Aspekte analysiert:

- Finanzierung über Grund- und Mengengebühren,
- Einhaltung maßgeblicher Kalkulationsgrundsätze,
- gewählter Kalkulationszeitraum und
- zugrunde liegender Entgeltmaßstab (entgeltliche Wasserabgabemenge).

Für die Bemessung von Gebühren können nach §10 Absatz 2 KAG folgende gebührenrelevanten Kostenbestandteile angesetzt werden (Ansicht 196).

Kostenbestandteile bei der Gebührekalkulation nach KAG	
Kostenbestandteil	Ebene
Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung (Personal- und Sachkosten)	WLW
Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen	ESWE (und durch Vertragsspiegelung Hessenwasser)
angemessene Abschreibungen	WLW
angemessene Verzinsung des Anlagekapitals ¹⁾	WLW

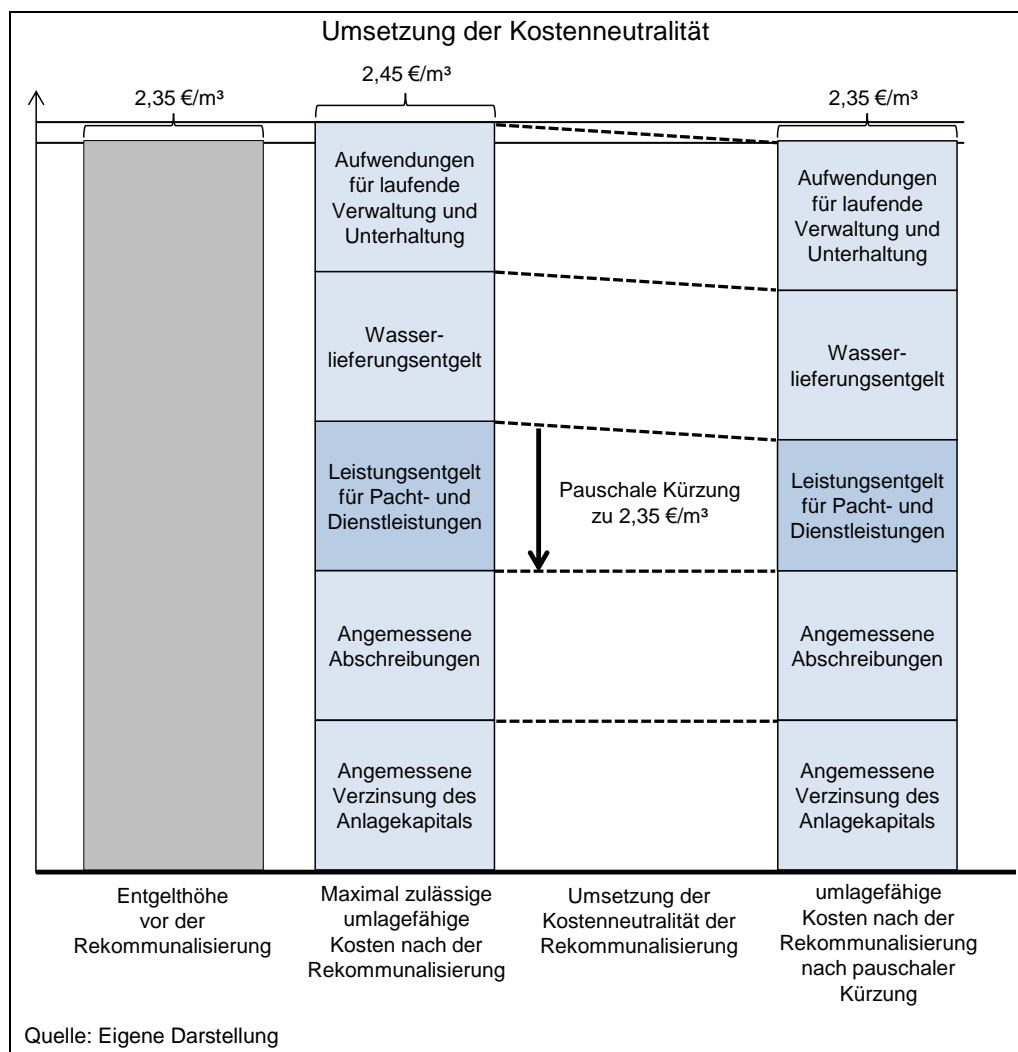
¹⁾ Sonstige Kosten (kalkulatorische Wagniszuschläge), wie sie das KAG auch vorsieht (vergleiche auch: Lohmann in: Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 675, Stand: März 2010), wurden auf Ebene des Eigenbetriebs nicht berücksichtigt.
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 196: Kostenbestandteile bei der Gebührekalkulation nach KAG

Zur Bestimmung der gebührenrelevanten Kosten für den WLW wurde eine getrennte Ermittlung der einzelnen gebührenfähigen Bestandteile sowohl auf Ebene des WLW als auch auf Ebene von ESWE (und mittelbar von Hessenwasser) vorgenommen. Die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, die angemessenen Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals ermittelten sich dabei auf Ebene des WLW.

³⁴⁷ Vergleiche auch Lohmann in: Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 670, Stand März 2007.

Die Landeshauptstadt Wiesbaden setzte sich bei der Rekommunalisierung³⁴⁸ zum Ziel, das Entgeltniveau der Kunden der Wasserversorgung nach Übernahme der Wasserversorgung durch den WLW beizubehalten (Kostenneutralität). Demnach war die Höhe der Mengengebühr des WLW im Vergleich zu den Wasserpreisen von ESWE (Arbeitspreis i.H.v. 2,35 €/m³) unverändert zu halten. Um die Kostenneutralität zu erreichen, wurde das nach dem Öffentlichen Preisrecht maximal zulässige Pacht- und Dienstleistungsentgelt von ESWE nicht vollständig angesetzt, sondern pauschal gekürzt. Die pauschale Kürzung wurde durch die Vereinbarung eines Selbstkostenerstattungspreises mit einer Preisobergrenze unterhalb des maximal zulässigen Selbstkostenerstattungspreises vorgenommen (vergleiche Ansicht 197). Somit fallen die Höhe der Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen für den WLW und damit auch die gebührenrelevanten Kosten geringer aus als nach öffentlichem Preisrecht möglich wäre.



Ansicht 197: Umsetzung der Kostenneutralität

Den maßgeblichen Anteil an den gebührenrelevanten Kosten bildeten Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen. Diese umfassen Wasserlieferungsentgelte für den Wasserbezug von ESWE und das Leistungsentgelt für Pacht- und Dienstleistungen an ESWE.

Ansicht 198 gibt einen Überblick über die beiden Ebenen der Kalkulation der Wassergebühren des Eigenbetriebs.

348 vergleiche Abschnitt 11.3

Kalkulationsebenen der Wassergebühr	
Kostenbestandteil	Kalkulationsebene
1. Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung [Leistungen WLW]	Kommunalabgabenrecht (KAG)
2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen	
darin	öffentliches Preisrecht (LSP)
Wasserlieferungsentgelt [ESWE]	
Pacht- und Dienstleistungsentgelt (Leistungsentgelt) [ESWE]	
3. angemessene Abschreibungen [Einrichtungen WLW]	Kommunalabgabenrecht (KAG)
4. angemessene Verzinsung des Anlagekapitals [Einrichtungen WLW]	
LSP = Ermittlung des Selbstkostenfestpreisbedarfs nach den geltenden Vorschriften des öffentlichen Preisrechts (VO PR Nr. 30/53) mit ihrer Anlage „Leitsätze zur Ermittlung aufgrund von Selbstkosten“ (LSP). Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 198: Kalkulationsebenen der Wassergebühr

1. Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung

Bei den Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung sind Personal- und Sachkosten des Eigenbetriebs bei der Ermittlung der Gebühren ansatzfähig.³⁴⁹

Bei den angesetzten Kosten des WLW handelte es sich um Personalkosten, die Verwaltungskostenumlage der Landeshauptstadt Wiesbaden und sonstige Kosten. Die Personalkosten entstanden anteilig für die Betriebsleitung, für Mitarbeiter im Bereich Wassernetz, die auf Basis des Personalgestellungsvertrags zwischen ESWE und WLW für den WLW tätig wurden und für kaufmännische Mitarbeiter, die die Gebührenabrechnung samt Erstellung der Gebührenbescheide und das Inkasso der Bescheide übernahmen. Die Verwaltungskostenumlage beinhaltete die Leistungen der Querschnittsämter der Landeshauptstadt Wiesbaden. Die sonstigen Kosten waren für Wirtschaftsprüfer, Dienstreisen und Schulungen vorgesehen.

Eine Nachkalkulation der Gebührenhöhe lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor. Deshalb können etwaige Abweichungen der Kostenansätze für die laufende Verwaltung und Unterhaltung noch nicht analysiert werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt regelmäßige Nachkalkulationen der getroffenen Kostenansätze, um Abweichungen der entgeltrelevanten Kosten von den voraus kalkulierten Ansätzen festzustellen und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen

Sowohl das an ESWE zu entrichtende Pacht- und Dienstleistungsentgelt als auch das an ESWE zu entrichtende Wasserlieferungsentgelt stellen für den WLW Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen dar.

ESWE ermittelte für ihr Pacht- und Dienstleistungsentgelt für das Jahr 2012 zunächst einen maximalen Selbstkostenerstattungspreis (mit Preisobergrenze) nach den geltenden Vorschriften des öffentlichen Preisrechts (LSP). Der Selbstkostenerstattungspreis soll gemäß Pachtvertrag ab dem Jahr 2013 durch einen Selbstkostenfestpreis ersetzt werden. Durch die gewählte Übergangsregelung der Preistypen wurde einerseits der Unsicherheit über die Höhe der im ersten Jahr des Betriebs anfallenden Kosten und andererseits dem Kosteneinsparanreiz des Auftragnehmers Rechnung getragen. Die Überörtliche Prüfung begrüßt, wenn – wie im Pachtvertrag vorgesehen – künftig Selbstkostenfestpreise zugrunde gelegt werden, die auch eine angemessene Verzinsung des Kapitals sowie Abschreibungen enthalten.

Die Grundlage für die Ermittlung des Pacht- und Dienstleistungsentgelts ist im Pachtvertrag zwischen ESWE und WLW geregelt. Der Selbstkostenerstattungspreisbedarf

349 Lohmann in: Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 669, Stand: März 2009

wurde ausgehend von den auf die Wassersparte von ESWE gebuchten Kosten der Jahre 2010 und 2011 errechnet. Die Kostenrechnung wurde bei Bedarf im Sinne der Vorschriften der LSP angepasst und auf das Jahr 2012 fortgeschrieben. Davon wurden Korrekturen in Form der Aussonderung nicht preisfähiger Kosten (Vorwegabzug) und der kostenmindernden Absetzung von Erträgen der Wasserversorgung (Nebenerträge) vorgenommen.

Angesetzt wurden der Materialaufwand, der Personalaufwand, die Konzessionsabgabe, der sonstige betriebliche Aufwand, interne Leistungsverrechnungen und kalkulatorische Kosten³⁵⁰. Korrigiert wurden diese Positionen um den Ertrag aus der Auflösung von Baukostenzuschüssen, sonstige betriebliche Erträge und Kostenerstattungen, Personalkosten aus dem Personalgestellungsvertrag zwischen ESWE und WLW, die der WLW trägt, sowie Löschwasserkosten.

Hierzu stellte die Überörtliche Prüfung fest³⁵¹:

- Zinserträge aus dem Umlaufvermögen von ESWE wurden in der Kalkulation nicht ausgewiesen. Aufgrund des kurzen Bestehens der Vertragsbeziehungen zwischen ESWE und WLW fehlten Erfahrungswerte für einen Ansatz des Umlaufvermögens und damit für etwaig entstehende Zinserträge der Höhe nach. Sofern ESWE künftig Zinseinnahmen aus dem Umlaufvermögen erwirtschaften wird, sind diese als Nebenerträge aus Teilen des betriebsnotwendigen Vermögens zu werten und kostenmindernd zu berücksichtigen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, künftig Zinserträge aus dem Umlaufvermögen auszuweisen sowie der Höhe nach zu kalkulieren.
- Innerhalb der sonstigen betrieblichen Erträge und Kostenerstattungen fiel der kostenmindernde Ansatz der aktivierten Eigenleistungen zu niedrig aus, da ein nicht repräsentativer Kostenansatz der Vergangenheit gewählt wurde. Folglich wurde der Ansatz der aktivierten Eigenleistungen der Höhe nach beanstandet.
- Zur Erreichung des Ziels der Kostenneutralität wurde anstatt des kalkulierten maximal zulässigen Selbstkostenerstattungspreises ein Selbstkostenerstattungspreis mit einer Preisobergrenze vereinbart. Diese Preisobergrenze lag unterhalb des nach Öffentlichem Preisrecht maximal zulässigen Selbstkostenerstattungspreises (vergleiche Ansicht 198). Dies entspricht einer pauschalen Kürzung des Pacht- und Dienstleistungsentgelts.³⁵² Die Kürzung des maximal zulässigen Selbstkostenerstattungspreises ist zulässig. Da die Kürzung höher war als der zu niedrige Kostenansatz der aktivierten Eigenleistungen, ist das Pacht- und Dienstleistungsentgelt von ESWE ungeachtet dieser Feststellung nicht zu beanstanden.
- Zudem führt die Kürzung zu einem rechnerisch geringeren Ansatz der Konzessionsabgabe, da sich diese in Abhängigkeit der Umsätze aus dem Wasserabsatz und somit in Abhängigkeit der Gebührenhöhe berechnet. Ebenso ergaben sich aufgrund der Kürzung des Pacht- und Dienstleistungsentgelts rechnerisch geringere Werte für die kalkulatorische Verzinsung, die kalkulatorische Gewerbesteuer und den kalkulatorischen Gewinn. Der vereinbarte Kürzungsbetrag übersteigt jedoch die identifizierten Beanstandungen der Höhe nach. Die Rechtmäßigkeit des vereinbarten Selbstkostenerstattungspreises bleibt demnach trotz der Beanstandung der Höhe der aktivierten Eigenleistungen unberührt.
- Der WLW ermittelte das Wasserlieferungsentgelt auf Basis von vergangenen Absatzmengen der ESWE sowie anhand eines durchschnittlichen Wasserbezugspreises je Kubikmeter, der dem Bezugspreis der ESWE von Hessenwasser entspricht. Der Kostenansatz war für Zwecke der Gebührenkalkulation plausibel. Allerdings hat sich das Wasserlieferungsentgelt nach den Vorschriften des öffentli-

350 Neben aufwandsgleichen Ist-Kosten sind bei der Kalkulation des Selbstkostenfestpreises kalkulatorische Kosten ansatzfähig. Dies sind kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, kalkulatorische Einzelwagnisse und ein kalkulatorischer Gewinn.

351 Aufgrund des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen werden die Feststellungen ohne monetäre Bewertung ausschließlich dem Grunde nach dargestellt.

352 Nach Berücksichtigung des Vorwegabzugs, der Nebenerträge, des kalkulatorischen Gewinns und der pauschalen Kürzung des Selbstkostenfestpreisbedarfs zur Gewährleistung von für die Verbraucher umstellungsneutralen Wasserentgelten.

chen Preisrechts zu bemessen.³⁵³ Dies ist auch im Wasserlieferungsvertrag zwischen der ESWE und dem WLW vorgesehen. Kalkulationsunterlagen zum Entgelt für den Wasserbezug zwischen Hessenwasser und ESWE konnten der Überörtlichen Prüfung weder von ESWE noch vom WLW vorgelegt werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass der WLW gegenüber der ESWE darauf hinwirkt, den Nachweis zu erbringen, dass die in Ansatz gebrachten Wasserbezugskosten der Höhe nach den Vorschriften des öffentlichen Preisrechts entsprechen.

Da aber – wie oben dargestellt – eine Nachkalkulation der Gebührenhöhe bzw. des Selbstkostenerstattungspreises für das Pacht- und Dienstleistungsentgelt zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorlag, können etwaige Abweichungen der Kostenansätze für Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen noch nicht analysiert werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt regelmäßige Nachkalkulationen der Kostenansätze vorzunehmen, um Abweichungen der entgeltrelevanten Kosten von den vorauskalkulierten Ansätzen festzustellen und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen. Insbesondere die Höhe der Konzessionsabgabe sowie die separate Kalkulation der Löschwasserkosten sollten nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung vor dem Hintergrund sich ändernder Eingangsparameter der Kalkulation regelmäßig überprüft werden.

3. Angemessene Abschreibungen (Einrichtungen Eigenbetrieb)

Auch auf Ebene des WLW sind angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung als Teil der Kosten der eigenen Einrichtungen bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Unter den Abschreibungen sind „die Kosten der Wertminderung der Anlagegüter durch die der Leistungserstellung dienende Nutzung in einer bestimmten Periode zu verstehen.“³⁵⁴ Der WLW verfügte über keine abschreibungsfähigen Anlagegüter. Demzufolge wurde auf Ebene des WLW keine kalkulatorische Abschreibung in die Gebühr eingestellt.

4. Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (Einrichtungen Eigenbetrieb)

Daneben ist eine angemessene Verzinsung ansatzfähiger Gebührenbestandteile (Ebene Eigenbetrieb) möglich. Abzustellen ist auf das „Anlagekapital im Sinne des Anschaffungspreises“.³⁵⁵ Der Eigenbetrieb verfügte über kein Anlagekapital im Sinne dieser Vorschrift und setzte infolge dessen keine angemessene Verzinsung bei der Gebührenermittlung an.

Korrekturposten: Löschwasserbereitstellung

Die Landeshauptstadt Wiesbaden hatte aufgrund gesetzlicher Bestimmungen die Kosten der Löschwasserbereitstellung zu tragen. Eine Umlage der Kosten der Löschwasserbereitstellung auf die Gebühren ist weder direkt als Kosten auf Ebene des WLW noch indirekt als Kosten im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen durch ESWE zulässig. Die bei ESWE angefallenen Löschwasserbereitstellungskosten wurden von dieser separat ermittelt und bei der Kalkulation des Pacht- und Dienstleistungsentgelts in Abzug gebracht. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden, da die Kosten für die Löschwasserbereitstellung durch den Abzug nicht in die Gebühr des WLW eingingen. Die Löschwasserbereitstellungskosten wurden der Landeshauptstadt Wiesbaden von ESWE nicht in Rechnung gestellt und somit von ESWE getragen. Einvernehmlich lag keine Kostentragungsregelung zwischen ESWE und der Landeshauptstadt Wiesbaden vor. Demnach existierte keine Grundlage dafür vor, dass die Löschwasserbereitstellungskosten von ESWE und nicht von der Landeshauptstadt Wiesbaden getragen wurden. Grundsätzlich wären unterschiedliche Varianten von Kostentragungsregelungen denkbar.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Fragestellung bei der Neuregelung der Konzessionsvergabe für das Versorgungsgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden zu berücksichtigen und die betreffende Entscheidung im Konzessionsvertrag oder in einer gesonderten Vereinbarung zu regeln.

Kostenmindernde Erlöse auf Ebene WLW

Aus der gewählten Organisation der Wasserversorgung entstehen der Landeshauptstadt Wiesbaden Gewinne aus Unternehmen, an denen sie zur Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Wasserversorgung beteiligt ist. Auf den geprüften Sachverhalt übertragen bedeutet eine Entscheidung des VGH³⁵⁶, dass Gewinne zwar grundsätz-

353 vergleiche HessVGH, Beschluss vom 27. April 2006 – 5 N 358/04, zitiert nach juris Rz. 34

354 Lohmann in: Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 671, Stand März 2007

355 Lohmann in: Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 674, Stand März 2010

356 Hessischer VGH, Beschluss vom 27. September 2006, Az 5 N 358/04, zitiert nach Juris, Rn 50. Der Hessische VGH weist darauf hin, dass „derartige Gewinne so zu behandeln sind wie Gewinne, die der

lich zulässig und daher nicht abzusetzen sind, allerdings nur solange sie die Abdeckung der kalkulatorischen Abschreibung, eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals und gegebenenfalls die Bildung notwendiger Rücklagen nicht überschreiten.³⁵⁷ Darüber hinausgehende Gewinne dürften bei Eigenerbringung der Leistung ohne Zwischenschaltung von ESWE nicht entstehen und müssen daher abgesetzt werden.

Im Pacht- und Dienstleistungsentgelt von ESWE wurde ein kalkulatorischer Gewinn eingerechnet. Die vorgenommene pauschale Kürzung des Entgelts überkompensierte den angesetzten kalkulatorischen Gewinn. Insofern entstanden der Landeshauptstadt Wiesbaden keine Gewinne aus der Pacht und den Dienstleistungen, die ESWE für den WLW erbringt, die sie bei eigener Aufgabenerfüllung nicht selbst ansetzen könnte. Somit war eine kostenmindernde Berücksichtigung bei der Gebührenkalkulation auf Ebene des WLW nicht erforderlich.

Im Wasserlieferungsentgelt von Hessenwasser an ESWE, das Letztere durch Spiegelung des Wasserlieferungsvertrags an den WLW weitergab, kann ein kalkulatorischer Gewinn eingerechnet worden sein. Der Überörtlichen Prüfung lagen keine Unterlagen zur Kalkulation des Wasserlieferungsentgelts von Hessenwasser nach den Vorgaben des öffentlichen Preisrechts vor.

Mangels nicht eingeräumter unmittelbarer Unterrichtsrechte gemäß § 54 HGrG³⁵⁸ bei Hessenwasser war der Überörtlichen Prüfung eine Beurteilung nicht möglich. Ein Ansatz von kalkulatorischen Gewinnen im Wasserlieferungsentgelt der Hessenwasser ist nach den Vorgaben des öffentlichen Preisrechts zulässig. Ein hieraus resultierender möglicher Gewinn fließt ESWE dann wiederum als Anteilseigner der Hessenwasser über Beteiligungserträge aus den Kommanditanteilen zu. Im Ergebnis tragen die Beteiligungserträge zu einer Steigerung der Gewinne bei ESWE bei. Ein Beteiligungsergebnis, welches aus einer Eigenkapitalverzinsung und aus einer angemessenen Abschreibung resultiert, steht ihr zu.³⁵⁹ Den anteilig auf die Landeshauptstadt Wiesbaden entfallenden Anteil der Beteiligungserträge beziffert die Überörtliche Prüfung basierend auf dem Jahresabschluss des Jahres 2011 von ESWE auf rund 0,27 Millionen Euro.

Inwieweit ein kalkulatorischer Gewinn Teil der Beteiligungserträge ist, kann nur bei Vorliegen der Kalkulation der Hessenwasser beurteilt werden. Die Höhe des kalkulatorischen Gewinns muss aus der Wasserpreiskalkulation der Hessenwasser ersichtlich sein, da die Wasserpreiskalkulation gemäß einer Grundlagenvereinbarung zwischen den Gesellschaftern der Hessenwasser nach den „jeweils geltenden preisrechtlichen Vorschriften“, vorliegend den LSP, zu erstellen ist. Der kalkulatorische Gewinnanteil aus dem Beteiligungsertrag ist kostenmindernd in der Gebührenkalkulation des WLW zu berücksichtigen, sofern er eine Höhe überschreitet, die eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals und die Zuführung zu notwendigen Rücklagen ermöglicht. Eine Nichtberücksichtigung des Betrages wäre nicht sachgerecht. Ob dies vorliegend der Fall ist, kann erst nach Vorlage der Wasserbezugskalkulation durch Hessenwasser nachvollzogen werden.

Gemeinde ohne Zwischenschaltung einer außenstehenden juristischen Person entstehen.“ Insoweit sind auf die Landeshauptstadt Wiesbaden als Anteilseignerin von ESWE entfallende anteilige Gewinne aus Beteiligungen ab einer bestimmten Höhe kostenmindernd in der Gebührenkalkulation von WLW zu berücksichtigen. Anzuerkennen ist, dass die vorstehend zitierte Entscheidung für die nicht-wirtschaftliche Tätigkeit der Abwasserbeseitigung ergangen ist. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Überörtlichen Prüfung bleibt die Feststellung allerdings auch für die wirtschaftliche Tätigkeit der Wasserversorgung maßgeblich für die Beurteilung eines kostenmindernden Ansatzes ab einer bestimmten Höhe.

357 vergleiche § 121 Absatz 8 HGO

358 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) vom 19. August 1969, BGBl. I, Seite 1273, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013, BGBl. I, Seite 2398

§ 54 Satz 1 HGrG – Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, dass sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.

359 vergleiche § 10 Absatz 2 KAG und Hessischer VGH, Beschluss vom 27. September 2006 – 5 N 358/04; zitiert nach juris, Rn. 51

Die vorkalkulierte Mengengebühr des WLW wurde entsprechend der Höhe des Arbeitspreises von ESWE mit 2,35 €/m³ unverändert übernommen.³⁶⁰ Die Wirtschaftlichkeit der Kostenbestandteile „Aufwendungen für laufende Unterhaltung und Verwaltung“, „angemessene Abschreibungen“ und „angemessene Verzinsung des Anlagekapitals“ war gegeben. Beim Kostenbestandteil „Entgelte für in Anspruch genommene Dienstleistungen“ wurde die Höhe des an ESWE zu zahlenden Pacht- und Dienstleistungsentgelts trotz geringfügiger Beanstandungen als sachgerecht erachtet, da die Kürzung des Entgelts durch die Vereinbarung einer Preisobergrenze überkompensiert wird. Die Überörtliche Prüfung konnte aufgrund nicht vorgelegter Unterlagen nicht beurteilen, ob das Wasserlieferungsentgelt von Hessenwasser und damit indirekt von ESWE den Vorgaben des öffentlichen Preisrechts entsprach. Ebenso konnte daher nicht beurteilt werden, ob in den Beteiligungserträgen der Landeshauptstadt Wiesbaden an der Hessenwasser ein kalkulatorischer Gewinn aus der Wasserlieferung an ESWE bzw. den WLW enthalten war, der der Landeshauptstadt Wiesbaden bei eigener Aufgabenerfüllung nicht zustünde und kostenmindernd abgesetzt werden müsste. Unter dem Vorbehalt, dass sowohl das Wasserlieferungsentgelt der Hessenwasser den Vorgaben des öffentlichen Preisrechts entspricht, als auch, dass in den Beteiligungserträgen aus der Hessenwasser kein kostenmindernd abzusetzender kalkulatorischer Gewinn eingerechnet war, ist die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Wasserversorgung in der Landeshauptstadt Wiesbaden durch den WLW gegeben.

11.6 Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung. Im Mittelpunkt der Prüfung standen dabei strategische Entscheidungen, die Einfluss auf die Gebührenhöhe haben. Sie beurteilte die Investitionen der ESWE anhand des Netzzustands, der Substanzerhaltung und der mittelfristig geplanten Investitionen. In die Betrachtung wurden ferner die Versorgungssicherheit sowie die Mitarbeiterausstattung und -qualifikation einbezogen.

Bei der Prüfung der Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung wurden - soweit möglich - öffentlich zugängliche Vergleichswerte zugrunde gelegt. Diese resultierten bevorzugt aus dem landesweiten Kennzahlenvergleich „Benchmarking Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen“ (vergleiche Ansicht 199), dessen Vergleichsunternehmen strukturell mit der Wasserversorgung in der Landeshauptstadt Wiesbaden vergleichbar sind.³⁶¹ Sofern darin keine Vergleichswerte enthalten waren, wurden Werte aus dem Kennzahlenvergleich „Wasserversorgung in Baden-Württemberg“ als weitere öffentlich zugängliche Vergleichswerte herangezogen (vergleiche Ansicht 200).³⁶²

Den größten Anteil an den Kapitalwerten der Unternehmen der Wasserversorgung haben die Verteilungsnetze mit Nutzungsdauern bis zu 100 Jahren. Die Überörtliche Prüfung untersuchte den Netzzustand (Wasserverluste und Schadensraten) sowie die technische (Netzerneuerungsrate) und kaufmännische Substanzerhaltung (Investitionsrate und Reinvestitionsrate). Ansicht 199 stellt die durchschnittlichen Kennzahlenwerte zur Beurteilung des Netzzustandes und der Substanzerhaltung bei ESWE den Vergleichswerten gegenüber.

360 Die mengenabhängige Gebühr des WLW in Höhe von 2,35 Euro je Kubikmeter für das Jahr 2012 entspricht der Höhe des Arbeitspreises je Kubikmeter Trinkwasser des Jahres 2011 von ESWE. Erst durch die pauschale Kürzung des Pacht- und Dienstleistungsentgelts (vergleiche Ansicht 196) wird diese Gebührenhöhe erreicht.

361 Zu den Vergleichswerten aus Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2012 vergleiche Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2013): Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2011/2012 (<http://www.roedl-benchmarking.de/downloads/BerichtNRW2013.pdf>, zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013).

362 vergleiche Rödl & Partner (2011): Kennzahlenvergleiche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Baden-Württemberg – Ergebnisbericht für das Erhebungsjahr 2010 (<http://www.roedl-benchmarking.de/downloads/berichtbw2010.pdf>, zuletzt aufgerufen am 1. Oktober 2013).

Kennzahlen Anlagen- und Netzzustand sowie Substanzerhaltung		
	Wert ESWE	Vergleichswerte
Netzzustand		
reale Wasserverluste	0,09 m ³ /(km*h)	0,10 m ³ /(km*h)
kaufmännische Wasserverluste	5,2 %	8,6 %
Schäden Leitungen	9,51 Schäden/100 km	10 Schäden/100 km
Schäden Hausanschlüsse (HA)	2,78 Schäden/1.000 HA	4 Schäden/1.000 HA
Substanzerhaltung		
Netzerneuerungsrate	0,82 %	0,83 %
Investitionsrate	0,14 €/m ³	0,20 €/m ³
Reinvestitionsrate	49,15 %	k.A.
Definitionen der Kennzahlen: - reale/ technische Wasserverluste: m ³ realer Verlust je Kilometer Netzleitung und Stunde - kaufmännische Wasserverluste: nicht verkaufte Wasserabgabe in Prozent der Netzeinspeisung - Schäden Leitungen: Anzahl Schäden je 100 km Leitungsnetz - Schäden Hausanschlüsse: Anzahl Schäden je 1.000 Hausanschlüsse - Netzerneuerungsrate: Länge der erneuerten oder sanierten Leitungen bezogen auf das gesamte Leitungsnetz - Investitionsrate: Verhältnis der Investitionen in die Wasserversorgung zur nutzbaren Wasserabgabe - Reinvestitionsrate: Verhältnis der Investition in Anlagenerhaltung und -erneuerung zur Abschreibung Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Daten von ESWE. Für die Vergleichswerte wurden die Kennzahlen des Benchmarking Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen (vergleiche Fußnote 361) herangezogen.		

Ansicht 199: Kennzahlen Anlagen- und Netzzustand sowie Substanzerhaltung

Die Betrachtung der Wasserverluste, Schadensraten und Netzerneuerungsrate ließ auf einen guten Netzzustand und auf eine sachgerechte technische Substanzerhaltung der Verteilnetze schließen. Auch die kaufmännische Substanzerhaltung war insgesamt nicht zu beanstanden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte exemplarisch Investitionsentscheidungen. Insgesamt ist die Gebührenwirkung einzelner Investitionsentscheidungen in der Regel gering. Die Investitionen spiegeln sich in den Kapitalkosten der ESWE wider. Diese betragen 0,32 Euro je Kubikmeter und entsprechen Erfahrungswerten.³⁶³ Die Überörtliche Prüfung erachtet die Kapitalkosten als sachgerecht.

Investitions-
entscheidungen

Seit dem 1. Januar 2012 übernahm der WLW die Wasserversorgung in der Landeshauptstadt Wiesbaden, mit Ausnahme der Stadtteile Mainz-Kastel, Mainz-Amöneburg und Mainz-Kostheim, und pachtete zur Erfüllung seiner Aufgaben die Anlagen zur Wasserversorgung von der ESWE. Als Verpächterin obliegt der ESWE die Erweiterung und Erneuerung des Pachtgegenstandes. Hierzu ist gemäß § 10 des Pachtvertrages eine anlassbezogene Abstimmung zwischen WLW und ESWE vorzunehmen. Die Überörtliche Prüfung erachtet dies als sachgerecht.

Laut Zielnetzplanung der ESWE ist für die Erneuerungsmaßnahmen im Versorgungsnetz bis zum Jahr 2020 ein jährlicher Budgetwert vorgesehen, der einer jährlichen Investitionsrate in Höhe von 0,22 Euro je Kubikmeter Netzabgabe entspricht. Der Budgetwert muss als Folge einer Vereinbarung zwischen ESWE und dem WLW künftig mit dem WLW abgestimmt werden. Dieser Wert liegt über der durchschnittlichen Investitionsrate in den letzten 10 Jahren und bewegt sich leicht über dem Niveau ver-

Mittelfristiger Investi-
tionsplan

363 Die Gruppe der Versorger mit einer Netzeinspeisung größer 10 Millionen Kubikmeter aus Nordrhein-Westfalen weist einen Wert von 0,25 Euro je Kubikmeter aus; vergleiche Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2011/2012 (Quelle: Fußnote 361), Seite 34. Der Vergleichswert bei Unternehmen über 2,5 Millionen Kubikmeter liegt bei ca. $(71 \% + 11 \%) \cdot 0,38 \text{ €/m}^3 = 0,32 \text{ €/m}^3$, vergleiche Kennzahlenvergleiche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Baden-Württemberg – Ergebnisbericht für das Erhebungsjahr 2010, Seite 58.

gleichbarer Versorger von 0,20 Euro je Kubikmeter.³⁶⁴ Zur kaufmännischen Substanzerhaltung wird dieser geplante Wert für sachgerecht erachtet.

Versorgungssicherheit

Grundlegende Voraussetzungen zur dauerhaften Gewährleistung der Versorgungssicherheit sind insbesondere ausreichende Behälterkapazitäten, keine Grenzwertüberschreitungen³⁶⁵ und eine geringe Zahl ungeplanter Versorgungsunterbrechungen. Ferner ist der Nutzungsgrad der verfügbaren Ressourcen³⁶⁶ von Bedeutung.

Insgesamt zeigte sich bei ESWE aufgrund einwandfreier Trinkwasseranalysen und keiner ungeplanten Versorgungsunterbrechungen ein positives Bild der Versorgungssicherheit. Der Nutzungsgrad und ausreichende Behälterkapazitäten waren nicht Gegenstand der Untersuchung, da im Wasserlieferungsvertrag zwischen Hessenwasser und ESWE keine Begrenzung bezüglich der maximalen Bezugsmenge festgelegt wurde und davon ausgegangen werden kann, dass ausreichende Wassermengen verfügbar sind. Zudem sind alle Anlagen von der Gewinnung bis zur Speicherung des Trinkwassers im Eigentum von Hessenwasser.

Mitarbeiterausstattung

Die Zuordnung der Mitarbeiter von ESWE zu den einzelnen Sparten entsprechend der Tätigkeitsanteile der Mitarbeiter war insgesamt sachgerecht. Nach dieser Verteilung ordnete ESWE der Trinkwasserversorgung im Jahr 2011 insgesamt 87,1 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zu. Den technischen Aufgaben waren 37,7 Vollzeitäquivalente und den Verwaltungsaufgaben 33,7 Vollzeitäquivalente zuzurechnen. Darüber hinaus erbrachten 15,7 Vollzeitäquivalente Aufgaben in Zusammenhang mit Nebengeschäften, aktivierte Eigenleistungen oder der Erzielung sonstiger betrieblicher Erträge.

Mitarbeiterqualifikation

Eine Bestätigung des Technischen Sicherheitsmanagements nach Arbeitsblatt DVGW W 1000 (Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Trinkwasserversorgern) wurde sowohl für ESWE als auch für den WLW ausgestellt. Damit konnte die Mitarbeiterqualifikation als sachgerecht betrachtet werden.

Ansicht 200 stellt die Mitarbeiterausstattung von ESWE im Jahr 2011 Vergleichswerten anderer Versorger gegenüber.

Mitarbeiterausstattung		
	Wert ESWE	Vergleichswerte
Mitarbeiterausstattung	4,68 VZÄ je Mio. Kubikmeter	4,95 VZÄ je Mio. Kubikmeter
davon Mitarbeiter Verwaltung	47 %	27 %

VZÄ je Mio. Kubikmeter = Vollzeitäquivalente je Millionen Kubikmeter Netzeinspeisung
 Quellen: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Daten von ESWE. Für die Vergleichswerte wurden die Kennzahlen der Kennzahlenvergleiche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Baden-Württemberg – Ergebnisbericht für das Erhebungsjahr 2010 (vergleiche Fußnote 362) herangezogen.

Ansicht 200: Mitarbeiterausstattung

Insgesamt lag die Mitarbeiterausstattung unter den Vergleichswerten, jedoch lag die Mitarbeiterausstattung im Bereich Verwaltung über den Vergleichswerten. Weitere Detailanalysen der Überörtlichen Prüfung ließen hingegen keinen Rückschluss auf eine unsachgemäße Personalausstattung in der Verwaltung bei ESWE zu. Die Mitarbeiterausstattung von ESWE konnte demnach insgesamt als sachgerecht erachtet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die relativ hohe Mitarbeiterausstattung zum Anlass für eine weitere betriebsinterne Untersuchung des Verwaltungsbereichs zu nehmen.

Personalkosten

Zudem untersuchte die Überörtliche Prüfung die Personalkosten. Trotz durchschnittlicher Personalausstattung fielen die Personalkosten je Vollzeitäquivalent als über-

364 vergleiche Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2011/2012, (Quelle: Fußnote 361), Seite 21.

365 Die Kennzahl der Grenzwertüberschreitungen setzt die Anzahl der überschrittenen analysierten Parameter, unabhängig ob diese nach der Trinkwasserverordnung verpflichtend zu analysieren sind oder ob diese freiwillig analysiert werden, zur Anzahl der insgesamt analysierten Parameter ins Verhältnis.

366 Der Nutzungsgrad der verfügbaren Ressourcen zeigt, zu welchem Anteil die genehmigten und tatsächlich verfügbaren Wasserentnahmemengen am Tag der maximalen Wasserabgabemenge des Betrachtungsjahrs ausgeschöpft wurden.

durchschnittlich auf. Für ESWE ergab die Kennzahl einen Wert, der rund 8.400 Euro je Vollzeitäquivalent über den Personalkosten der Vergleichsunternehmen lag. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Auffälligkeit zum Anlass für weitere betriebsinterne Analysen zu nehmen.

Der Kennzahlenwert von ESWE für die laufenden Kosten für Gewinnung und Aufbereitung (inklusive Fremdbezug)³⁶⁷ überschritt die Erfahrungswerte.³⁶⁸ Bei weiterer Differenzierung der laufenden Kosten im Bereich der Technik wurde ferner eine Auffälligkeit des Bereichs Zählerwesen festgestellt. ESWE wies im Jahr 2011 höhere laufende Kosten im Bereich Zählerwesen auf als Erfahrungswerte der Überörtlichen Prüfung zeigten.

Betriebskosten

Abseits der beschriebenen geringfügigen Auffälligkeiten bei der Mitarbeiterausstattung im Bereich Verwaltung, den Personalkosten je Vollzeitäquivalent, den Wasserbezugs-kosten und den laufenden Kosten des Zählerwesens wird die Trinkwasserversorgung in der Landeshauptstadt Wiesbaden von der Überörtlichen Prüfung als insgesamt sachgerecht in Bezug auf die Versorgungssicherheit, die Versorgungsqualität und die Nachhaltigkeit erachtet. Diese ganzheitliche und über eine reine Kostenbetrachtung hinausgehende Betrachtung der Leistung ist für die Beurteilung einer sensiblen Aufgabe wie der Wasserversorgung unerlässlich. Optimierungspotenziale, die sich aus den Auffälligkeiten ergaben, werden im folgenden Abschnitt detailliert betrachtet.

Fazit zur Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung

11.7 Kostensenkungspotenziale unter Berücksichtigung der Anforderungen der LKB

Die Landeskartellbehörde (LKB³⁶⁹) eröffnete am 26. Mai 2009 gegen die ESWE ein Verfahren wegen potenziell missbräuchlicher Wasserpreise, erließ bislang jedoch keine Preissenkungsverfügung. Eine Beurteilung der Kostensenkungspotenziale für die Wasserversorgung in Wiesbaden unter Berücksichtigung der Anforderungen der Landeskartellbehörde musste sich somit auf vorläufige Ermittlungsergebnisse beziehen.

Der WLW plante für das Jahr 2012 mit Erlösen in Höhe von 33,98 Millionen Euro aus Wasserlieferungen an Endabnehmer. Gegenüber den Preisen von ESWE des Jahres 2011 blieb die Gebührenhöhe des WLW je Kubikmeter verbrauchten Wassers mit 2,35 Euro je Kubikmeter sowie für einen Zähler der Größe $Q_{n=2,5}$ (Grundgebühr) in Höhe von 2,05 Euro je Monat konstant. Somit ergab sich weiterhin für den von der LKB herangezogenen Typfall 1 mit einem Jahresverbrauch von 150 Kubikmeter ein spezifischer Bezugspreis von 2,51 Euro je Kubikmeter.³⁷⁰

In der Verfahrenseinleitung ermittelte die LKB einen missbrauchsfreien Wasserpreis für diesen Typfall von 1,42 Euro je Kubikmeter. Demnach wäre eine Preissenkung um 1,10 Euro je Kubikmeter oder um 44 Prozent vorzunehmen. Eine solche Preissenkung würde eine Reduzierung der Umsatzerlöse um 15,43 Millionen Euro³⁷¹ auf 18,55 Millionen Euro nach sich ziehen. Die LKB verknüpft damit nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Forderung einer Kostensenkung in gleicher Höhe. Gegenstand der Analyse war unter anderem die Frage, inwieweit ESWE – und nach der Neuorganisation der WLW – diese voraussichtlichen Anforderungen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung erfüllen könnte.

367 Hierzu wurden von der Überörtlichen Prüfung bereits rückwirkend vereinbarte Preise aus dem Wasserlieferungsvertrag zwischen Hessenwasser und ESWE berücksichtigt. Ebenso wurden Kosten berücksichtigt, die in der Leistung der Wasserlieferung durch Hessenwasser enthalten sind, üblicherweise aber anderen Aufgabengebieten zugeordnet werden. Dies sind die anteiligen Kapitalkosten für Gewinnung und Aufbereitung sowie Kosten für Transport und Speicherung, da sämtliche Anlagen im Eigentum von Hessenwasser stehen und von dieser betrieben werden.

368 Der Durchschnittswert des Fremdbezugs liegt bei 0,43 Euro je Kubikmeter; vergleiche Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2011/2012 (Quelle: Fußnote 361), Seite 36. Nach Berechnungen der Überörtlichen Prüfung liegen Erfahrungswerte des Wasserbezugs inkl. Transport und Speicherung des Trinkwassers sowie die zentrale Leitwarte samt anteiliger Kapitalkosten bei 0,58 Euro je Kubikmeter.

369 Die Landeskartellbehörde Hessen ist Teil des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.

370 $= (2,35 \text{ €/m}^3 * 150 \text{ m}^3 + 2,05 \text{ €} * 12) / 150 \text{ m}^3$.

371 $= 35,068 \text{ Millionen Euro} * 44 \text{ Prozent}$.

Ausgehend von den seitens der Überörtlichen Prüfung aufgezeigten Optimierungspotenzialen (vergleiche Abschnitt 11.6) bestanden Kostensenkungsmöglichkeiten im Wesentlichen:

- beim Wasserbezug,
- bei der Absetzung der Erträge aus der Beteiligung an Hessenwasser bei der Gebührenkalkulation auf Ebene des WLW,
- bei den laufenden Kosten des Zählerwesens und
- bei den Personalkosten von ESWE.

Die von der Überörtlichen Prüfung festgestellten Optimierungspotenziale sollten genutzt werden, auch wenn durch die Klarstellung in § 130 Absatz 1 Satz 2 GWB³⁷² nunmehr keine kartellrechtliche Missbrauchskontrolle für den WLW vorgesehen ist.

Wasserbezug des Eigenbetriebs

Ein möglicher Ansatz für das Erreichen einer Kostensenkung beim Wasserbezug ist die Reduzierung der für die Kosten maßgeblichen Referenzmenge. Diese vertraglich vereinbarte Menge orientiert sich am wahrscheinlichen Jahresverbrauch zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses und unterliegt der Berechnung der Wasserbezugskosten. In den Jahren 2009 bis 2011 benötigte ESWE die vertraglich vereinbarte Referenzmenge nicht. Sie wurde zwischen 2,6 Prozent (2011) und 4,6 Prozent (2010) unterschritten. Für das Jahr 2012 wurde mit einer Bezugsmenge geplant, die die Referenzmenge um 4,5 Prozent unterschritt. Vergütet werden musste dennoch die Referenzmenge mit einer geringen Reduzierung des Preises bezogen auf die Differenzmenge. Demnach fielen im Vergleich zur Vergütung der geplanten Bezugsmenge Mehrkosten in Höhe von 0,47 Millionen Euro an.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Möglichkeiten einer Reduzierung der Referenzmenge zu prüfen, da nach der ESWE-internen Wassermengenstatistik und -prognose künftig in Wiesbaden mit keinem Anstieg der Wassermengen gerechnet wird. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine Reduzierung der Referenzmenge mit einem Anstieg der durchschnittlichen Kosten je Kubikmeter einhergehen könnte.

Beteiligungserträge Hessenwasser

Zudem erwirtschaftete die Landeshauptstadt Wiesbaden mittelbar über die Beteiligung an ESWE Beteiligungserträge aus Hessenwasser in Höhe von 0,27 Millionen Euro. Diese können zum Teil aus dem Ansatz kalkulatorischer Gewinne als Kosten in der Berechnung des Wasserbezugsentgelts der Hessenwasser gegenüber ESWE entstehen. Diese Kosten könnte die Landeshauptstadt Wiesbaden bei eigener Aufgabenerfüllung des Wasserbezugs nicht in der Gebührenkalkulation ansetzen. Die Kosten wären in diesem Fall kostenmindernd in der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen.

Laufende Kosten Zählerwesens

Unter den laufenden Kosten des Zählerwesens wurden die Kosten für die Beschaffung von Wasserzählern, für die Registrierung und Lagerung der Neuzähler, für die durchgeführten Zählerwechsel, für die technische Beratung sowie für die Instandsetzung der Zähler zusammengefasst. ESWE wies im Jahr 2011 laufende Kosten des Zählerwesens auf, die über den Erfahrungswerten für andere Versorger lagen. Eine mögliche Ursache dieser überdurchschnittlichen Kosten wurde in den Prozesskosten für den Zählerwechsel gesehen. Hier zeigte sich ebenso eine Überschreitung des Vergleichswerts. Die Abweichung summierte sich auf ein Volumen von rund 0,05 Millionen Euro je Jahr³⁷³ und ist zunächst nur ein Indiz für Kostensenkungspotenziale. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Bereich des Zählerwesens anhand von Organisations- und Prozessanalysen auf konkrete Optimierungspotenziale hin zu überprüfen.

Personalkosten

Die Personalkosten je Vollzeitäquivalent von ESWE waren insgesamt überdurchschnittlich. In Relation zum Mittelwert vergleichbarer Versorger ergab sich eine Differenz von rund 8.400 Euro je Vollzeitäquivalent. Bei 87,1 Vollzeitäquivalenten von ES-

372 § 130 Absatz 1 GWB – Unternehmen der öffentlichen Hand, Geltungsbereich

Dieses Gesetz findet auch Anwendung auf Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden. Die §§ 19, 20, und 31b Absatz 5 finden keine Anwendung auf öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge. [...]

373 Hier wurde angenommen, dass die für das Jahr 2011 erhobenen Prozesskosten auch für das Jahr 2012 repräsentativ sind.

WE summierte sich diese Abweichung zu einem Gesamtvolumen in Höhe von rund 0,73 Millionen Euro je Jahr³⁷⁴.

Die Differenz bei den durchschnittlichen Personalkosten je Vollzeitäquivalent resultiert unter anderem daraus, dass die Eingruppierung der Mitarbeiter in den Tarifvertrag für Versorgungsunternehmen (TV-V) über der durchschnittlichen Eingruppierung bei Vergleichsunternehmen lag. Diese Eingruppierung über der durchschnittlichen Eingruppierung ist nach Angaben von ESWE auf besitzstandswahrende Überleitungsregeln bei der Überleitung des Gehaltstarifvertrags für Angestellte in Versorgungs- und Verkehrsbetrieben im Lande Hessen (HGTA V) auf den TV-V zurückzuführen. ESWE ließ auskunftsgemäß bereits eine Bewertung aller Stellen im Unternehmen durchführen und berücksichtigt diese bei Neubesetzungen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die sachgerechte Eingruppierung der Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen zu hinterfragen.

Ansicht 201 gibt eine Übersicht über die in der Prüfung ermittelten theoretischen Anpassungspositionen.³⁷⁵

Übersicht ermittelter theoretischer Anpassungspositionen		
Bereich	Potenzial bis zu	Anmerkungen
Senkung der Referenzmenge beim Wasserbezug von Hessenwasser	0,47 Mio. €	Eine Reduzierung der Referenzmenge könnte gegebenenfalls mit einem Anstieg der durchschnittlichen Kosten je Kubikmeter einhergehen.
Absetzung der Beteiligungserträge Hessenwasser bei der Gebührenkalkulation auf Ebene von WLW	0,27 Mio. €	Die kostenmindernde Nicht-Berücksichtigung des vom kalkulatorischen Gewinn ausgelösten Beteiligungsertrags kann durch Vorlage der Wasserbezugs-kalkulation der Hessenwasser geheilt werden.
Prozessoptimierung im Bereich Zählerwesen	0,05 Mio. €	Erst detaillierte Organisations- und Prozessanalysen können konkrete Optimierungspotenziale zeigen.
Senkung durchschnittlicher Personalkosten je VZÄ	0,73 Mio. €	Besitzstandswahrende Überleitung des Tarifvertrags ermöglicht Kostensenkung nur bei Neubesetzungen.
Summe	1,52 Mio. €	

Quelle: Eigene Erhebungen, vergleiche Ausführungen auf Seite 263 ff.

Ansicht 201: Übersicht ermittelter theoretischer Anpassungspositionen

In Summe ermittelte die Überörtliche Prüfung ein aus einzelnen Optimierungsmöglichkeiten entstehendes theoretisches Kostensenkungspotenzial von 1,52 Millionen Euro. Das entspricht rund 4,5 Prozent der vom WLW geplanten Erlöse. Bei vollständigem Ausnutzen dieses theoretischen Potenzials ist ceteris paribus mittelfristig eine Wassergebühr von 2,24 Euro je Kubikmeter möglich.

Der von der LKB ermittelte missbrauchsfreie Wasserpreis beträgt abhängig vom Typfall³⁷⁶ zwischen 1,33 Euro je Kubikmeter (Typfall 4) und 1,42 Euro je Kubikmeter (Typfall 1) Netzaufgabe. Dies entspricht unter der Prämisse, dass die Typfälle etwa den durchschnittlichen Erlösen je Kubikmeter entsprechen und diese kostendeckend sein müssen, einer Forderung nach einer Senkung der Gesamtkosten des WLW auf maximal die Höhe der durch die LKB geforderten Durchschnittserlöse.

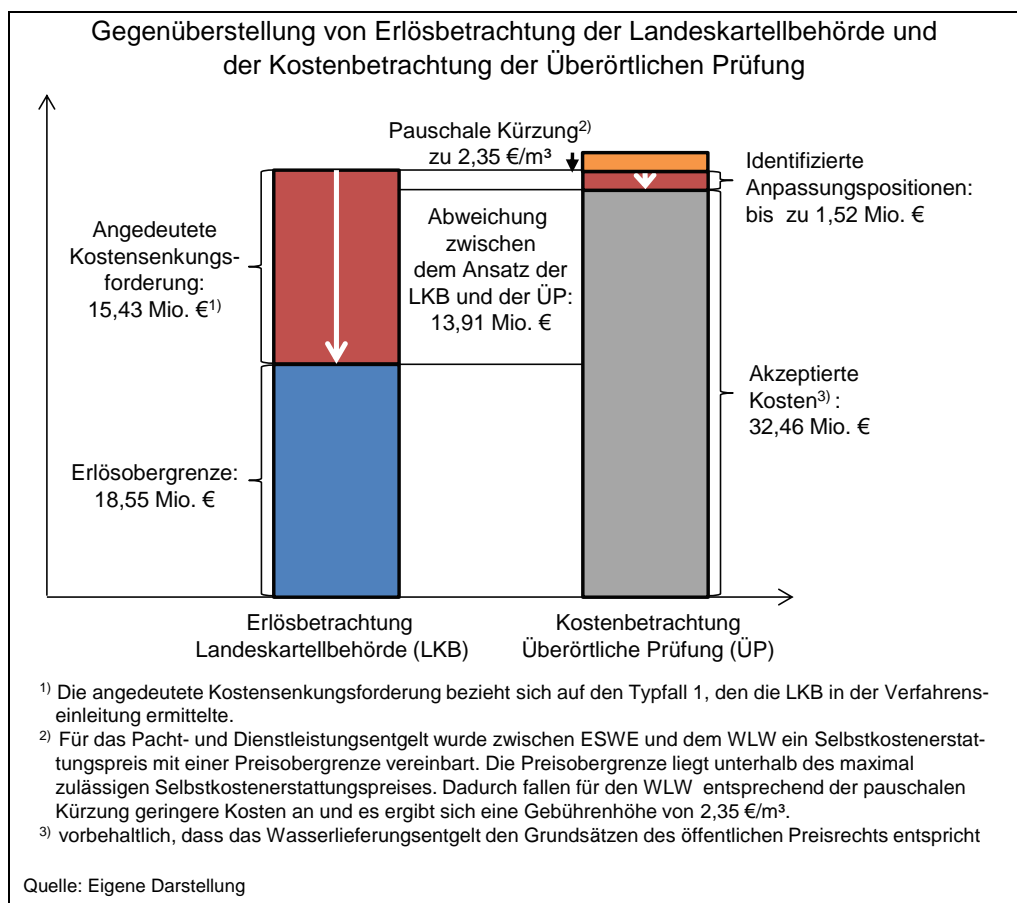
Erlösbetrachtung
versus Kostenbe-
trachtung

Die bisherigen Ermittlungsergebnisse der LKB sind nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung vor dem Hintergrund der örtlichen Gegebenheiten, der kurz- und mittelfristig kaum beeinflussbaren Kosten für den WLW sowie des bei den Prüfungshandlungen bei ESWE gewonnenen Eindrucks über deren Leistungserbringung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erreichbar.

374 = 87,1 VZÄ * 8.400 €/VZÄ. Hier wurde angenommen, dass die für das Jahr 2011 erhobene Mitarbeiterausstattung und die Personalkosten je Mitarbeiter auch für das Jahr 2012 repräsentativ sind.

375 Die Konzessionsabgabe könnte theoretisch um 66.000 Euro gekürzt werden, dies ist aber bereits durch Vorwegabzug erfolgt und hätte somit keine Auswirkung auf die Gebühr (vergleiche Seite 257).

376 Die LKB nutzt vier Typfälle. Der Typfall 1 entspricht einer Jahresabnahmemenge von 150 m³, der Typfall 2 entspricht 400 Kubikmeter, der Typfall 3 entspricht 700 m³ und der Typfall 4 entspricht 960 m³ (beispielsweise Wasserpreisverfügung der hessischen Landeskartellbehörde Energie und Wasser gegen Enwag Wetzlar, 23. Dezember 2010, Seite 2).



Ansicht 203: Gegenüberstellung von Erlösbetrachtung der Landeskartellbehörde und der Kostenbetrachtung der Überörtlichen Prüfung

Die obige Ableitung zeigt, dass die bei der Einleitung/ Fortführung eines Kartellverfahrens wegen des Verdachtes missbräuchlich überhöhter Wasserpreise durch die LKB mit hoher Wahrscheinlichkeit keine sachgerechte Aufgabenerfüllung im Versorgungsgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden mehr möglich wäre. Bei gegebenen Rahmenbedingungen könnte in diesem Fall selbst unter Berücksichtigung der aufgezeigten Optimierungspotenziale keine Versorgung dargestellt werden, die den gestellten Ansprüchen an eine sichere, qualitativ hochwertige und nachhaltige Wasserversorgung gerecht wird.

Unabhängig hiervon empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die identifizierten Effizienzpotenziale im Bereich der Betriebsführung zum Anlass für weitere betriebsinterne Analysen zu nehmen. Ziel muss es sein, die aufgezeigten Kostensenkungspotenziale zu nutzen und entsprechende Senkungen der Wassergebühren zu erreichen.

11.8 Ausblick

Insgesamt belegen die Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung³⁸¹ bei Wasserversorgungsunternehmen, dass aufgrund struktureller, vom jeweiligen Aufgabenträger der Wasserversorgung nicht zu beeinflussender, Rahmenbedingungen eine große Bandbreite bei der erforderlichen Höhe der Wasserentgelte für eine zugleich sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung besteht. Den damit bestätigten, besonderen Anforderungen an die Entgeltüberwachung in der Wasserversorgung trägt die Achte GWB-Novelle durch die Einführung einer Grenze zur Anerkennung von Kosten für die Wasserversorgung Rechnung. Nach § 31 Absatz 4 GWB ist nunmehr vorgesehen, dass bei der Beurteilung eines Preishöhenmissbrauchs in der Wasserversorgung in jedem Fall die Kosten anzuerkennen sind, die bei einer „rationellen Betriebsführung“ anfallen.

Auch wenn es noch der Konkretisierung des Beurteilungsmaßstabs durch die Literatur und die Rechtsprechung bedarf, ist dennoch davon auszugehen, dass die Entgeltauf-

³⁸¹ vergleiche insbesondere Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, Seite 268 ff.

sicht unabhängig davon, ob kartell- oder gebührenrechtliche Maßstäbe anzulegen sind, künftig zu vergleichbaren Ergebnissen gelangt.³⁸²

Unabhängig von kartellrechtlichen Betrachtungen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die aufgezeigten Optimierungspotenziale zu nutzen und hierzu entsprechende betriebsinterne Analysen vorzunehmen. Ziel muss es sein, die aufgezeigten Kostensenkungspotenziale zu nutzen und entsprechende Senkungen der Wassergebühren zu erreichen.

382 vergleiche auch Lindt/ Schielein, „Rationelle Betriebsführung“ in § 31 IV Nr. 3 GWB n.F. – Versuch einer Auslegung, in: Infrastruktur Recht Energie, Verkehr, Abfall, Wasser, Heft 6/2013, Seite 125-128

ANLAGEN

12. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

Alle kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise und die wichtigsten kommunalen Verbände sind überörtlich zu prüfen. § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)³⁸³ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG ist in Ansicht 204 zusammengefasst.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
	Körperschaften
Nr. 1	5 kreisfreie Städte ¹⁾ 3 Städte von 100.001 bis 250.000 1 Stadt von 250.001 bis 500.000 1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000
Nr. 2	421 kreisangehörige Städte und Gemeinden ¹⁾ 41 Städte und Gemeinden bis 3.000 80 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 140 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 130 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 23 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000
Nr. 3	21 Landkreise ²⁾ 1 Landkreis unter 100.000 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000 11 Landkreise von 200.001 bis 300.000 1 Landkreis von 300.001 bis 400.000 1 Landkreis über 400.000
Nr. 4	Landeswohlfahrtsverband Hessen
Nr. 5	Regionalverband FrankfurtRheinMain
Nr. 6	Zweckverband Raum Kassel
Nr. 7	Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
Nr. 8	1 kommunales Gebietsrechenzentrum
Nr. 9	374 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Angestellte
Nr. 12	Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen ³⁾
Anmerkung: Einwohnerzahlen für Hessen insgesamt mit 6.002.979 zum 30.6.2012 basieren auf Zensus 2011. Gegenüber der Fortschreibung der Einwohnerzahl auf Basis der Volkszählung aus dem Jahr 1987 mit 6.101.252 fiel die neuerliche Einwohnerzahl um 1,6 Prozent niedriger aus.	
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ³⁸⁴	
²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ³⁸⁵	
³⁾ Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen, wurden bis zu Drucklegung des Berichts nicht ermittelt.	
Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 204: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

383 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, Seite 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159; vergleiche Kapitel 14 dieses Berichts

384 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, Seite 142 ff.; zuletzt mehrfach geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786

385 Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005 zuletzt geändert durch zuletzt mehrfach geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, 794

13. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 16 Projekte zu bearbeiten, von denen 9 beendet wurden. Geprüft wurden 234 Einzelprojekte.

13.1 Beendete Prüfungen

„Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – 159. Vergleichende Prüfung

3 geprüfte Körperschaften	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg
Prüfungsbeauftragter	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
PricewaterhouseCoopers Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Aktiengesellschaft Europaallee 31 66113 Saarbrücken	WP Marc Schmitt Projektleiter
	WP/StB Dr. Christian Marettek Qualitätssicherer
	Dipl.-Kfm. Paul Makuch Prüfer
	Dipl.-Kfm. (FH) Erik Hersemann Prüfer
	Dipl.-Kffr. Özlem Gandar Prüferin

Ansicht 205: Prüfungsbeauftragter „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ – 159. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – 160. Vergleichende Prüfung

37 geprüfte Körperschaften	Berkatal, Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Cornberg, Dipperz, Ehrenberg (Rhön), Frankenau, Fränkisch-Crumbach, Freiensteinau, Gilserberg, Glauburg, Grasellenbach, Grebenau, Haina (Kloster), Hatzfeld (Eder), Hauneck, Haunetal, Herleshausen, Hesseneck, Hirschhorn (Neckar), Hohenroda, Kirchheim, Kirtorf, Liebenau, Meißner, Merenberg, Morschen, Mossautal, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Neuenstein, Neuental, Oberweser, Poppenhausen (Wasserkuppe), Ringgau, Schrecksbach Ulrichstein
Prüfungsbeauftragter	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer
	StB Dipl.-Informatiker Thomas Georg Prüfer
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Prüfer
	Bachelor of Laws Emanuel Heidruck Prüfer
	Bachelor of Arts Jörn Winkler Prüfer
	M.A. Business Administration Alexander Stahlheber Prüfer
	Dipl.-Kfm. Tobias Schuhen Prüfer

Ansicht 206: Prüfungsbeauftragter „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ – 160. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – 161. Vergleichende Prüfung

39 geprüfte Körperschaften	Aarbergen, Alheim, Allendorf (Eder), Amöneburg Bese- lich, Bickenbach, Brechen, Breitscheid, Burghaun, Driedorf, Espenau, Gersfeld (Rhön), Grebenhain, Guxhagen, Habichtswald, Helsa, Hofbieber, Kalbach, Leun, Lohra, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Münzen- berg, Neuberg, Niederaula, Ranstadt, Reichelsheim (Wetterau), Schlangenbad, Sinn, Söhrewald, Vöhl, Waldbrunn (Westerwald), Waldsolms, Weimar (Lahn), Willingen (Upland), Willingshausen, Wöllstadt und Zwingenberg
Prüfungsbeauftragter	RA Dipl.-Kfm. Helge C. Brixner Geschäftsführender Gesellschafter arf GmbH Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH Emmericher Straße 17 90411 Nürnberg	Dipl.-Betriebsw. (FH) Sebastian Schmidt Bereichsleiter Projektleiter
	Dipl.-Oec. Lieselotte Steup Stellvertretende Projektleiterin
	Dr. rer. pol. Jörg Erdmann Prokurist und Bereichsleiter Qualitätssicherer
	Dipl.-Betriebsw. (FH) Christian Dülk Prüfer
	Dipl.-Wi.Jur. (FH) Stefan Günther Prüfer
	Dipl.-Verwaltungsw. (FH) und Master of Public Admi- nistration (Univ.) Martin Gröll Prüfer
	Politologe (M.A.) Patrick Khayat Prüfer
	Dipl.-Volksw. Frauke Dirks Prüferin
	Dipl.-Betriebsw. (FH) Károly Nagy Prüfer
	B.Sc. (Wirtschaftsinformatik) Sebastian Krause Prüfer

Ansicht 207: Prüfungsbeauftragter „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ – 161. Ver-
gleichende Prüfung

„Asyl 2012“ – 162. Vergleichende Prüfung

5 geprüfte Körperschaften	Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Rheingau- Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis
Prüfungsbeauftragter	Dipl.-Kfm. Dr. Seidel Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
Prognos AG Schwanenmarkt 21 40219 Düsseldorf	Dr. Joey-David Ovey Projektleiter
	Dr. Birnstengel Qualitätssicherer
	Dipl.-Kfm. Dumbs Prüfer

Ansicht 208: Prüfungsbeauftragter „Asyl 2012“ - 162. Vergleichende Prüfung

„Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ – 163. Vergleichende Prüfung

13 geprüfte Körperschaften	Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden und der Landeswohlfahrtsverband Hessen
Prüfungsbeauftragter	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Friedrich-Ebert-Anlage 35-37 60327 Frankfurt am Main	WP Stefan Wißenbach Projektleiter
Europaallee 31 66113 Saarbrücken	WP/StB Dirk Fischer stellv. Projektleiter Projektunterstützung
	Dipl.-Kfm. Hamed Maghsoudi-Ghomi stellv. Projektleiter
	Dipl.-Kfm. (FH) Manuell Zelle Prüfer
	Désirée Schubert, LL.B. Prüferin
	WP Marc Schmitt Qualitätssicherung

Ansicht 209: Prüfungsbeauftragter „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ - 163. Vergleichende Prüfung

„Kommunale Grünflächen“ – 164. Vergleichende Prüfung

10 geprüfte Körperschaften	Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar
Prüfungsbeauftragte	Dipl.-Ing. Michael Moll Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH Industrieservice Rüdesheimer Straße 119 64285 Darmstadt	Dipl.-Bauing. Ulrich Forchheim Projektleiter
Bischoff & Hess Landschaftsökologie und Projektplanung Breiter Weg 133 35440 Linden	Dipl.-Ing. (FH) Stefan Latz, Master Total Quality Management (TQM) stellv. Projektleiter Kaufmännischer Teil
Planungsbüro Martina Langhans, Garten- und Landschaftsarchitektur Birkenallee 2 35444 Biebertal-Krumbach	Dipl.-Ing. (FH) Landespflege Martina Langhans Prüferin
	Dipl.-Agraring. Max Heß Prüfer
	Dipl.-Agraring. Norbert Bischoff Prüfer
	Dipl.-Ing. Markus Ellenberger Qualitätssicherung

Ansicht 210: Prüfungsbeauftragter „Kommunale Grünflächen“ - 164. Vergleichende Prüfung

„Kredite und Geldanlagen“ – 165. Vergleichende Prüfung

12 geprüfte Körperschaften	Bad Camberg, Biblis, Groß-Zimmern, Gudensberg, Hessisch Lichtenau, Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen), Petersberg, Raunheim, Rüdesheim am Rhein, Schmitten im Taunus, Solms
Prüfungsbeauftragter BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Unternehmensberatung Berliner Allee 59 40201 Düsseldorf	WP/StB Wolfgang Veldboer Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Veit Gerlach Projektleiter
	Eugen Schaubert, MSc. International Business Prüfer
	Torben Heitkötter, M.A Accounting & Finance Prüfer
	Dipl.-Betriebsw. (FH) Markus Keil Prüfer
	Dipl.-Volksw. Andreas Arntz Qualitätssicherung

Ansicht 211: Prüfungsbeauftragter „Kredite und Geldanlagen“ - 165. Vergleichende Prüfung

„Denkmalschutz“ – 167. Vergleichende Prüfung

9 geprüfte Körperschaften	Landkreis Bergstraße, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Main-Kinzig-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Wetteraukreis
Prüfungsbeauftragter Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rosenheimer Platz 4 81669 München	RA Christoph Dorn Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Kfm. Claudia Schilz Projektleiter
	Ass. jur. Birgit Emmer Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl.-Ing. Susanne Trescher Prüferin
	Dipl.-Ing Architekt Lars Hennenberg Prüfer
	Master of Science Sandra Geiger Prüferin

Ansicht 212: Prüfungsbeauftragter „Denkmalschutz“ - 167. Vergleichende Prüfung

„Wasserversorgung in Wiesbaden“ – 173. Prüfung

Geprüfte Körperschaft	Wiesbaden
Prüfungsbeauftragter Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 50678 Köln	WP/StB Dipl.-Kfm. Martin Wambach Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	RA Jörg Schielein Projektleiter
	RA Peter Lindt Qualitätssicherer
	Dipl.-Kfm. Dr. Heiko Schuh Qualitätssicherer
	Dipl.-Kfm. Alexander Faulhaber Prüfer
	Dipl.-Kffr. Andrea Bayer Prüferin
	Dipl.-Kfm. Florian Moritz Prüfer

Ansicht 213: Prüfungsbeauftragter „Wasserversorgung Wiesbaden“ – 173. Prüfung“

13.2 Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten 9 Projekte bei insgesamt bei 129 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von knapp 2 Milliarden Euro (vergleiche Ansicht 214). Bei diesem Prüfungsvolumen handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden, den Prüfungen angepasst, die Aufwendungen der Ergebnisrechnungen, die Ausgaben der Verwaltungs- und/ oder Vermögenshaushalte, ausgereichte Bürgschaften sowie die mit einer Aufgabe erzielten Umsatzerlöse oder die damit verbundenen Personal- und Sachausgaben zugrunde gelegt. Somit informiert das Prüfungsvolumen über die durch die kommunalen Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel.

Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen	Ergebnisverbesserungen
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	79	1,25 Mrd. €	43,9 Mio. €
159. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“	3	744,0 Mio. €	n.a.
160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Kleinere Gemeinden“	37	147,8 Mio. €	14,2 Mio. €
161. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Größere Gemeinden“	39	355 Mio. €	29,7 Mio. €
FACHPRÜFUNGEN	50	0,7 Mrd. €	2,05 Mio. €
162. Vergleichende Prüfung „Asyl 2012“	5	13,35 Mio. €	0,53 Mio. €
163. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“	13	30 Mio. €	n.a.
164. Vergleichende Prüfung „Kommunale Grünflächen“	10	390 Mio. €	n.a.
165. Vergleichende Prüfung „Kredite und Geldanlagen“	12	222,5 Mio. €	n.a.
167. Vergleichende Prüfung „Denkmalschutz“	9	10,4 Mio. €	n.a.
173. Prüfung „Wasserversorgung Wiesbaden“	1	35,1 Mio. €	1,52 Mio. €
Summe	129	1,95 Mrd. €	45,95 Mio. €
n.a. = nicht ausgewiesen Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 214: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Das Ergebnis der Prüfungen wurde mit den kommunalen Körperschaften in einem mehrstufigen kontradiktorischen Verfahren auf der Basis von Erörterungs-, Interim- und Schlussbesprechungen und mehrfacher Möglichkeit zur Stellungnahme evaluiert. Bei diesen Projekten wurden insgesamt 348 Besprechungen geführt. Jede einzelne Kommune erhielt zum Abschluss der Vergleichenden Prüfung einen individuellen Schlussbericht, der vor allem die Positionierung der Gemeinde innerhalb des Vergleichsringes abbildet (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ÜPKKG) und mögliche Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit aufzeigte. Die Summe der aufgezeigten Optimierungspotenziale betrug insgesamt rund 46 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der Überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG ein Exemplar des Schlussberichts übersandt. Die Körperschaften hatten den Schlussbericht den Kommunalparlamenten zuzuleiten. Damit war die Öffentlichkeit der Schlussberichte gewährleistet.

13.3 Laufende Prüfungen

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	
169. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“	20 geprüfte Körperschaften: Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Dieburg, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Schwalbach am Taunus, Weilburg, Wölfersheim, Wolfhagen
170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“	20 geprüfte Körperschaften: Bad Karlshafen, Bad Salzschlirf, Battenberg (Eder), Breidenbach, Dietzhölztal, Ebersburg, Gornheimertal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Heringen (Werra), Hosenfeld, Lorch am Rhein, Malsfeld, Naumburg, Otzberg, Schenklengsfeld, Selters (Taunus), Villmar, Weinbach, Zierenberg
FACHPRÜFUNGEN	
166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“	15 geprüfte Körperschaften: Dietzenbach, Dreieich, Egelsbach, Hainburg, Heusenstamm, Langen, Mainhausen, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Obertshausen, Landkreis Offenbach, Rodgau, Rödermark, Seligenstadt, Wiesbaden
171. Vergleichende Prüfung „IKS bei Transferleistungen“	7 geprüfte Körperschaften: Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Limburg-Weilburg, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis
172. Vergleichende Prüfung „Abfallentsorgung in Großstädten“	5 geprüfte Körperschaften: Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden
179. Vergleichende Prüfung "Baumanagement / Bauprojektmanagement"	20 geprüfte Körperschaften: Bad Nauheim, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Erbach, Eschwege, Fulda, Gelnhausen, Groß-Gerau, Grünberg, Heidenrod, Heppenheim, Herborn, Karben, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Limburg a.d. Lahn, Riedstadt, Schauenburg, Stadtallendorf
180. Vergleichende Prüfung "Energiemanagement"	18 geprüfte Körperschaften: Alsfeld, Babenhausen, Bad Wildungen, Baunatal, Cölbe, Eltville am Rhein, Frankenberg (Eder), Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Hattersheim am Main, Hofgeismar, Künzell, Linden, Michelstadt, Nidderau, Reinheim, Schlüchtern, Seeheim-Jugenheim

Ansicht 215: Laufende Prüfungen

Darüber hinaus befinden sich acht weitere Vergleichende Prüfungen in der Planungs- und Ausschreibungsphase.

14. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, Seite 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde³⁸⁶

¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen³⁸⁷

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.³⁸⁸

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden

³⁸⁶ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, Seite 542).

³⁸⁷ § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

³⁸⁸ [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

den dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüfetes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband FrankfurtRheinMain,³⁸⁹
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,³⁹⁰
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main,³⁹¹
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandsmitglieder einbezogen werden,³⁹²
10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und
12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.³⁹³

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

³⁸⁹ § 4 Absatz 1 Nr. 5 zuletzt geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, Seite 152)

³⁹⁰ § 4 Absatz 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, Seite 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, Seite 153).

³⁹¹ § 4 Absatz 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, Seite 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, Seite 153).

³⁹² § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

³⁹³ § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, Seite 666 ff)

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht³⁹⁴ (1)

¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes

über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

394 § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

15. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs

• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
E-Mail: uepkk@rechnungshof.hessen.de

Dr. Ulrich Keilmann
Leitender Ministerialrat
Abteilungsleiter (seit 8.7.2013)
Telefon: (0 61 51) 381 250

Dr. Walter Wallmann
Direktor beim Hessischen Rechnungshof
Abteilungsleiter (bis 30.6.2013)
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
(seit 1.7.2013)

Willi Petri
Ministerialrat
Stv. Abteilungsleiter
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 256

Peter Meyer
Regierungsdirektor
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 253

Martina Geis
Regierungsdirektorin
Projektleiterin (bis 30.6.2013)
Leiterin Büro der Leitung (seit 1.7.2013)
Telefon: (0 61 51) 381 113

Martin Westermann
Regierungsoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 258

Dr. Hava Erdem
Regierungsoberrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Daniel Becker
Forstrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Dr. Ralf Sieg
Regierungsrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 117

Isolde Schatz-Görisch
Verwaltungsangestellte
Vorzimmer des Präsidenten (seit 1.10.2013)
Telefon: (0 61 51) 381 213

Seraphine Reigl
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 254