



DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2014

Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/801

Eingegangen am 6. Oktober 2014

Ausgegeben am 7. Oktober 2014

Kommunalbericht 2014

Sechszwanzigster 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: Frotscher Druck GmbH,
Riedstraße 8, 64295 Darmstadt

Druckdatum: 17. September 2014

Auslieferung: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
und
Kanzlei des Hessischen Landtags,
Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

Auflage: 1.400

Landtagsdrucksache 19/801

Vorwort

Die Situation der hessischen Kommunalhaushalte hat sich im Jahr 2013 zwar insgesamt leicht gegenüber dem Vorjahr verbessert. Dennoch gelang es zahlreichen Kommunen nicht, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hat die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung in den Mittelpunkt des vorliegenden Kommunalberichts 2014 gestellt.

Der Kommunalbericht 2014 stellt die Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung aus fünf Prüfungen vor, in die insgesamt 65 Kommunen einbezogen waren. Dabei wurde vergleichend das Verwaltungshandeln in ausgewählten Bereichen untersucht. Ausgehend von den identifizierten Erfolgsmodellen und Schwachstellen konnten Handlungsempfehlungen für die politischen Entscheidungsträger entwickelt werden.

Im Fokus von zwei Haushaltsstrukturprüfungen mit insgesamt 39 einbezogenen Städten und Gemeinden standen die Analyse der Haushaltslage und das darauf aufbauende Aufzeigen von Optimierungspotenzialen in zentralen Aufgabenbereichen. Mögliche Ergebnisverbesserungen ergaben sich insbesondere bei der Inneren Verwaltung, der Kostendeckung einzelner Gebührenerhaushalte, den Kindertagesstätten, den Freiwilligen Leistungen und der Höhe der Realsteuerhebesätze.

Mit drei Fachprüfungen zeigte die Überörtliche Prüfung bei 26 Kommunen Verbesserungspotenziale in einzelnen Verwaltungsbereichen auf: Bei der Prüfung des Internen Kontrollsystems bei Transferleistungen in sieben Landkreisen zeigten sich bei einzelnen Landkreisen erhebliche Schwachstellen, die das Risiko für dolose Handlungen erhöhten. Die Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“ analysierte mögliche positive Wirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit aller kreisangehörigen Gemeinden. Die Überörtliche Prüfung identifizierte hinsichtlich der Abfallentsorgung in fünf Großstädten deutliche Ergebnisverbesserungspotenziale, die sich insbesondere durch effizientere Entsorgung realisieren lassen. Durch sachgerechte Gebührensysteme könnten zudem Anreize zur Vermeidung, Trennung und Verdichtung der Abfälle gesetzt und insgesamt die Wirtschaftlichkeit der Abfallentsorgung erhöht werden. Im Ergebnis sind – neben umweltpolitischen Zielen – auch Gebührener-senkungen für die Bürger erreichbar.

Die Feststellungen und Empfehlungen des Kommunalberichts 2014 richten sich nicht nur an die geprüften, sondern an alle Mitglieder der kommunalen Familie. Sie können auch von anderen Kommunen genutzt werden, um Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen.

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 durch ihr hohes Engagement zum Gelingen der Prüfungen und des Kommunalberichts 2014 beigetragen.

Darmstadt, im Oktober 2014



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 2013: Mittlere Städte“ – 169. Vergleichende Prüfung.....	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – 170. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „IKS bei Transferleistungen“ – 171. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Abfallentsorgung in Großstädten“ – 172. Vergleichende Prüfung.....	9
1.5 „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ – 166. Vergleichende Prüfung	13
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	15
2. Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2013	16
2.1 Haushaltsausgleich und Konsolidierungsbedarf.....	16
2.2 Kommunale Schulden.....	21
2.3 Konsolidierungspotenziale	30
2.3.1 Konsolidierungspotenziale auf der Ausgabenseite.....	32
2.3.2 Konsolidierungspotenziale auf der Einnahmenseite.....	36
2.3.3 Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung	42
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	45
3. „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ – 169. Vergleichende Prüfung	46
3.1 Vorbemerkung	46
3.2 Leitsätze	48
3.3 Finanzielle Ausgangslage der Städte und Gemeinden des Vergleichs.....	49
3.3.1 Haushaltslage.....	49
3.3.2 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen	51
3.3.3 Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden der Städte und Gemeinden.....	54
3.3.4 Kommunaler Schutzschirm	57
3.4 Haushaltskonsolidierung – Ergebnisverbesserungspotenziale.....	59
3.4.1 Gebühren und Beiträge	61
3.4.2 Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung.....	65

3.4.3 Kindertageseinrichtungen.....	68
3.4.4 Ausgewählte freiwillige Leistungen.....	73
3.4.5 Hebesätze der Realsteuern.....	76
3.5 Ausgestaltung und Güte der Haushaltssicherungskonzepte.....	81
3.6 Rechtmäßigkeit	83
3.7 Ausblick.....	87
4. „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – 170. Vergleichende Prüfung	88
4.1 Vorbemerkung.....	88
4.2 Leitsätze.....	90
4.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen.....	91
4.3.1 Haushaltswirtschaft	91
4.3.2 Haushaltslage	94
4.3.3 Schulden	95
4.4 Konsolidierung	96
4.4.1 Ergebnisverbesserungspotenziale zur nachhaltigen Konsolidierung	96
4.4.2 Innere Verwaltung	97
4.4.3 Gebührenhaushalte.....	98
4.4.4 Kindertageseinrichtungen.....	102
4.4.5 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen	107
4.4.6 Hebesätze der Realsteuern.....	108
4.4.7 Analyse Haushaltssicherungskonzept	112
4.5 Größennachteile bei der Inneren Verwaltung	113
4.6 Ausblick.....	116
FACHPRÜFUNGEN.....	119
5. „IKS bei Transferleistungen“ – 171. Vergleichende Prüfung	120
5.1 Vorbemerkung.....	120
5.2 Leitsätze.....	123
5.3 Überblick	123
5.4 Organisation der Leistungsgewährung	128
5.5 IKS bei Transferleistungen	131
5.5.1 Regelungen zum IKS und Dokumentation.....	131
5.5.2 Prozessintegrierte Kontrollen bei der Leistungsgewährung	134
5.5.3 Technische Unterstützung der Leistungsgewährung	135
5.5.4 Prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsgewährung	138
5.5.5 Zusammenfassende Bewertung des IKS.....	139
5.6 Auftreten doloser Handlungen im Prüfungszeitraum.....	141
5.7 Effizienz der Leistungsgewährung.....	143
5.8 Ausblick.....	148

6.	„Abfallentsorgung in Großstädten“ – 172. Vergleichende Prüfung.....	150
6.1	Vorbemerkung.....	150
6.2	Leitsätze.....	152
6.3	Überblick.....	155
6.4	Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung.....	161
	6.4.1 Ansatzfähige Kosten in der Gebührenkalkulation.....	161
	6.4.2 Gebührenmodelle und Ermittlung der Gebührensätze.....	172
	6.4.3 Ausgestaltung der Leistungsangebote.....	175
	6.4.4 Inanspruchnahme der Leistungsangebote.....	178
6.5	Sicht des Gebührenzahlers: Belastung der Modellfamilie.....	183
6.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.....	184
	6.6.1 Einflussfaktoren auf die Einsammel- und Entsorgungskosten.....	184
	6.6.2 Kostenkennzahlen: Gesamtkosten sowie Einsammel- und Entsorgungskosten im Städtevergleich.....	185
	6.6.3 Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen.....	189
6.7	Ausblick.....	193
7.	„Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ – 166. Vergleichende Prüfung.....	196
7.1	Vorbemerkung.....	196
7.2	Leitsätze.....	198
7.3	Mögliche Auswirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit.....	198
7.4	Methodik und Prämissen.....	201
7.5	Interkommunale Zusammenarbeit in der Personalverwaltung.....	202
	7.5.1 Qualitative Bewertung.....	202
	7.5.2 Quantitative Bewertung.....	203
	7.5.3 Räumliche und organisatorische Umsetzung Interkommunaler Zusammenarbeit in der Personalverwaltung.....	209
7.6	Interkommunale Zusammenarbeit bei Steuerverwaltung und Vollstreckung.....	211
7.7	Ausblick.....	215
	ANLAGEN.....	217
8.	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	218
9.	Prüfprogramm.....	219
9.1	Beendete Prüfungen.....	219
	9.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen.....	219
	9.1.2 Prüfungsbeauftragte.....	220
9.2	Laufende Prüfungen.....	222
10.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).....	224

11. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften..... 226**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 angegeben.

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.

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

LEITSÄTZE

1. Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ – 169. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 46.

17 von 20 Städten und Gemeinden planten für das Haushaltsjahr 2012 Fehlbeträge in einer Höhe von insgesamt 39,7 Millionen Euro. Demgegenüber zeigt die Vergleichende Prüfung über alle 20 Städte und Gemeinden hinweg Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 55,0 Millionen Euro auf. Diese setzten sich in den folgenden Bereichen zusammen aus:

Seite 60

- **Gebührenhaushalte: 7,6 Millionen Euro**
- **Innere Verwaltung: 4,2 Millionen Euro**
- **Kindertagesstätten: 8,6 Millionen Euro**
- **Freiwillige Leistungen: 25,2 Millionen Euro**
- **Realsteuern: 8,0 Millionen Euro**
- **Weitere Maßnahmen: 1,4 Millionen Euro**

Diese aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale reichen rechnerisch in 15 Städten und Gemeinden für einen Haushaltsausgleich aus. Die Städte und Gemeinden sollten die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale nutzen, um den Haushaltsausgleich anzustreben.

Nachdem im Jahr 2011 mit 40 Millionen Euro der höchste Fehlbetrag ausgewiesen wurde, bestand auch im Jahr 2012 – trotz um 20 Millionen Euro höherer Erträge – noch ein Fehlbetrag von 33 Millionen Euro. Im Ergebnis planten die Gemeinden, die gestiegenen Erträge nicht für eine Konsolidierung der Haushalte einzusetzen. Vielmehr wurden höhere Personalaufwendungen, höhere Sach- und Dienstleistungen und Abschreibungen veranschlagt.

Seite 52

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage sowie der negativen Jahresergebnisse wiesen 17 Gemeinden einen rechnerischen Eigenkapitalverzehr auf. Bei gleichbleibenden Ergebnissen hätten Kriftel, Bischofsheim und Eschenburg spätestens im Jahr 2020 ihr gesamtes Eigenkapital aufgezehrt. Bad Orb war bereits mit dem Jahresabschluss 2010 bilanziell überschuldet.

Seite 51

Kelsterbach übte auf freiwilliger Basis die Schulträgerschaft aus. Im Vergleich zur Zahlung der Schulumlage an den Landkreis Groß-Gerau resultierten hieraus im Jahr 2012 zusätzliche Aufwendungen von 4,0 Millionen Euro. Darüber hinaus leistete sich Kelsterbach hohe Standards in den Produktbereichen Kultur- und Wissenschaft sowie Sportförderung (beispielsweise in Form von städtischen Tennisplätzen, einer Kegelsportanlage sowie eines Bootshauses). Der Stadt erwächst hieraus ein weiteres Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,4 Millionen Euro.

Seite 76

Bischofsheim verzichtete trotz der erheblichen bestehenden Konsolidierungserfordernisse auf die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Kommunalen Schutzschirm. Die Gemeinde hätte Entschuldungshilfen von 7,31 Millionen Euro beantragen können. Infolge der Reduzierung der Schulden hätte dies zu einer jährlichen Zinsersparnis von 0,34 Millionen Euro geführt. Um diesen jährlichen Zinsmehraufwand zu finanzieren, müsste Bischofsheim den Hebesatz des Grundsteuer B bezogen auf das Haushaltsjahr 2012 um 94 Prozentpunkte anheben.

Seite 58

Seite 72

Bischofsheim erbrachte in der Kinderbetreuung auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Landkreis Groß-Gerau über die landeseinheitlichen Vorgaben der Mindestverordnung hinausgehende Standards. Hieraus resultierten im Kindergartenjahr 2012/13 Mehraufwendungen von 0,33 Millionen Euro.

Seite 84 f.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wiesen die geprüften Städte und Gemeinden erhebliche Rückstände bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse auf. 71 von 80 für die Jahre 2009 bis 2012 aufzustellende Jahresabschlüsse fehlten. Damit fehlten den Kommunen wichtige Entscheidungsgrundlagen für die politisch Verantwortlichen.

1.2 „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – 170. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 88.

Bei 18 der 19 Gemeinden war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum instabil und damit konsolidierungsbedürftig. Allein Heringen (Werra) wurde nur als kritisch, aber noch nicht als konsolidierungsbedürftig beurteilt. Diese Gemeinde war bei weit überdurchschnittlicher Einnahmekraft allerdings am zweithöchsten verschuldet. Seite 94 f.

Die Schulden der geprüften Gemeinden stiegen in den fünf Jahren des Prüfungszeitraums von 131 Millionen Euro um 61 Millionen Euro auf 192 Millionen Euro an. Die Kassenkredite hatten sich im Prüfungszeitraum von 16 Millionen Euro um 24 Millionen Euro auf 41 Millionen Euro mehr als verdoppelt. Seite 95 f.

Fast alle Gemeinden könnten allein nach Nutzung der in dieser Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale – einschließlich einer moderaten Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B – ihre Jahresfehlbeträge nachhaltig ausgleichen. Seite 96 ff.

- Innere Verwaltung: 2,5 Millionen Euro
- Gebührenhaushalte: 4,3 Millionen Euro
- Kindertageseinrichtungen: 3,6 Millionen Euro
- Hebesätze der Realsteuern: 8,6 Millionen Euro

Lediglich bei den drei Gemeinden Bad Karlshafen, Lorch sowie Naumburg sind – über die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale hinaus – tiefgreifendere Maßnahmen für den Haushaltsausgleich erforderlich.

Die Personalausstattung der Inneren Verwaltung wies eine Bandbreite von 1,64 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner (Ebersburg) bis zu 4,2 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner (Bad Karlshafen) auf. Eine Personalausstattung von 2,0 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner für alle Gemeinden unterstellt, ermittelt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 2,5 Millionen Euro. Seite 97 f.

Bei 18 der 19 Gemeinden wurden die Kalkulationen der Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser oder Friedhof beanstandet. Bei diesen Gemeinden lagen in einzelnen Bereichen keine oder veraltete Gebührenkalkulationen vor. Mit kostendeckenden Gebühren könnten die Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge um über 30 Prozent verringern (4,3 Millionen Euro). Seite 98 ff.

Bei den Kindertageseinrichtungen zeigten sich zwischen den Gemeinden deutliche Unterschiede hinsichtlich des jährlichen Zuschussbedarfs je angemeldetem Kind. Der höchste Zuschussbedarf lag in Dietzhölztal bei 4.692 Euro je Kind. Mit der Novellierung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes (HessKiföG) werden im Bereich der Personalausstattung Veränderungen einhergehen. Vor dem Hintergrund der geänderten Vorgaben ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von 3,6 Millionen Euro. Seite 102 ff.

Die Gemeinden wendeten im Jahr 2012 für den Bereich Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen im Mittel rund 73 Euro je Einwohner auf. Diese fielen im Wesentlichen für den Betrieb von Schwimmbädern und Dorfgemeinschaftshäusern an. Seite 107 ff.

Seite 108 ff.

Bei den Hebesätzen der Realsteuern im Jahr 2012 zeigten sich erhebliche Ergebnisverbesserungspotenziale (8,6 Millionen Euro). Die Hebesätze bei der Grundsteuer B lagen im Median der 19 Gemeinden bei 270 Prozent und bei der Gewerbesteuer bei 320 Prozent und damit deutlich unter dem Durchschnitt der Kommunen anderer Flächenländer.

Seite 112 f.

18 der 19 Gemeinden waren zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts für das Haushaltsjahr 2013 verpflichtet. Einzige Ausnahme war Groß-Bieberau. Neun Gemeinden prognostizierten keinen Zeitraum für einen Haushaltsausgleich. Otzberg quantifizierte nicht die angegebenen Maßnahmen. Die Konsolidierungsziele von zwölf Gemeinden waren nicht ausreichend, um langfristig einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Seite 113 ff.

Die Überörtliche Prüfung hat bei ihren Vergleichenden Prüfungen wiederholt festgestellt, dass die Innere Verwaltung einer Gemeinde einen Mindestbedarf einer Personalausstattung hat. Dieser gilt unabhängig von der Einwohnerzahl. Die Innere Verwaltung kleinerer Gemeinden ist aufgrund des nachgewiesenen größenunabhängigen Mindestbedarfs (rund 2,5 Vollzeitäquivalente) personalintensiver und damit kostengünstiger je Einwohner als in größeren Gemeinden.

Seite 91 ff.

17 der 19 geprüften Gemeinden hatten Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse. Somit mangelte es an notwendigen Grundlagen für die strategische Steuerung. Insofern mussten die politisch Verantwortlichen ihre Entscheidungen auf Basis unvollständiger Daten treffen.

Seite 93 f.

Drei Gemeinden erhielten für Jahre vor 2009 mit kameraler Haushaltswirtschaft Mittel aus dem Landesausgleichsstock. Bad Karlshafen und Lorch konnten mangels Jahresabschlüssen seit dem Jahr 2009 keine Zahlungen mehr beantragen. Ebersburg erfüllte seit dem Jahr 2011 aufgrund nicht aufgestellter Jahresabschlüsse die Antragsvoraussetzung nicht. Fehlende Jahresabschlüsse nahmen somit unmittelbar Einfluss auf die Finanzlage dieser Gemeinden.

1.3 „IKS bei Transferleistungen“ – 171. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 120.

Bei drei der sieben geprüften Landkreise wurden im Prüfungszeitraum dolose Handlungen in den untersuchten Feldern Jobcenter, Jugendamt und Sozialamt aufgedeckt (Hochtaunuskreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis). Dabei entstand insgesamt ein Vermögensschaden von mindestens 750.000 Euro. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit des Aufbaus eines Internen Kontrollsystems (IKS) für die Gewährung der Transferleistungen, um Missbrauch öffentlicher Gelder und dolose Handlungen zu vermeiden.

Seite 141 ff.

Nur zwei Landkreise hatten zum Prüfungszeitpunkt ein wirksames IKS umgesetzt. Den höchsten Reifegrad wies dabei der Hochtaunuskreis auf, der aber erst nach den aufgetretenen Schadensfällen mit einer Schadenssumme von insgesamt 680.000 Euro begonnen hatte, Regelungen und Maßnahmen seines IKS weiterzuentwickeln. Bei den Landkreisen Groß-Gerau und dem Odenwaldkreis wurden erhebliche Lücken im IKS festgestellt, die das Risiko für dolose Handlungen erhöhten bzw. die im Odenwaldkreis aufgetretenen dolosen Handlungen begünstigten.

Seiten 131 ff.,
139 ff.

Für die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns selbstverständliche Grundprinzipien eines IKS wie das Vieraugenprinzip oder eine Funktionstrennung waren erst in Ansätzen vorhanden. Vor allem beim Landkreis Groß-Gerau, dem Odenwaldkreis und dem Rheingau-Taunus-Kreis bestanden hier Schwachstellen. Eine sachgerechte Funktionstrennung war allein beim Hochtaunuskreis und in Ansätzen beim Lahn-Dill-Kreis umgesetzt.

Seite 134 ff.

Die Landkreise nutzten nur in Einzelfällen die Möglichkeit, diese zwei wichtigen Kontrollmechanismen (Vieraugenprinzip und Funktionstrennung) durch technische Unterstützung sicherzustellen. So bergen gerade manuelle Schnittstellen zwischen den Fachverfahren und der Finanzsoftware ein höheres Risiko für dolose Handlungen. Demgegenüber lässt sich durch IT-gestützte Kontrollen der für den Kontrollaufwand notwendige Personaleinsatz reduzieren. Der Schwalm-Eder-Kreis, der Landkreis Groß-Gerau, der Odenwaldkreis und der Rheingau-Taunus-Kreis sind aufgefordert, die technischen Möglichkeiten zu nutzen und Schwachstellen im IKS zu beseitigen.

Seite 135 ff.

Die teilweise unsystematische und unchronologische Aktenführung erschwerte Kontrollen wie auch das Nachvollziehen der Fallbearbeitung und erhöhte das Risiko für dolose Handlungen (etwa beim Landkreis Groß-Gerau oder beim Hochtaunuskreis).

Seite 133 f.

Die voneinander abweichenden Betreuungsquoten (Leistungsempfänger je Sachbearbeiter in der Leistungsgewährung) ergaben Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Landkreisen. Sie beliefen sich kurzfristig auf 7,3 Millionen Euro (Ergebnisverbesserungspotenzial 1). Langfristig können bis zu 11,8 Millionen Euro (Ergebnisverbesserungspotenzial 2) erschlossen werden. Die quantitativen Ergebnisverbesserungspotenziale können auch dazu genutzt werden, notwendige zusätzliche Kontrollen im Leistungsgewährungsprozess zu implementieren und damit qualitative Mängel zu beheben.

Seite 143 ff.

1.4 „Abfallentsorgung in Großstädten“ – 172. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 150.

Die fünf Städte des Vergleichsringes erfüllten die ihnen übertragenen Aufgaben der hoheitlichen Abfallentsorgung effektiv. Die Leistungsangebote waren in den Städten für die Kunden überwiegend komfortabel ausgestaltet. Die Aufgabenerledigung erfolgte jedoch nicht immer effizient.

Seite 190 ff.

Die hoheitliche Abfallentsorgung war unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten verbesserungsfähig. Die Überörtliche Prüfung ermittelte jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 46,2 Millionen Euro (oder rund 33 Prozent der rund 140,8 Millionen Euro Gesamtkosten) unter Zugrundelegung von Marktpreisen. Die wesentlichen Ergebnisverbesserungspotenziale haben die nachfolgend genannten Ursachen:

- Entsorgung von Restabfall im Wesentlichen durch nicht vollkostendeckend ausgelastete Entsorgungsanlagen: 27,6 Millionen Euro
- Entsorgung von Papier/ Pappe/ Kartonagen im Wesentlichen durch fehlende Erschließung der möglichen Vermarktungserlöse: 8,1 Millionen Euro
- Entsorgung von Bioabfall: 3,3 Millionen Euro
- Einsammlung von Abfällen, insbesondere durch optimierbare Tourenplanung: 5,7 Millionen Euro

Diese Ergebnisverbesserungspotenziale sollten erschlossen und gebührenmindernd eingesetzt werden.

Frankfurt am Main wies jeweils die höchsten Kosten je Tonne Gesamtabfallmenge, je Gebäude und je Einwohner auf. Die Überörtliche Prüfung ermittelte mit insgesamt 34,1 Millionen Euro für Frankfurt am Main auch das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial. Wesentliche Ursachen hierfür waren:

Seite 176 ff.,
185 ff.

- Frankfurt am Main vereinnahmte als einzige Stadt im Vergleich keine Vermarktungserlöse aus der Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen im Gebührenhaushalt, da die Verwertung von einer städtischen Beteiligungsgesellschaft vorgenommen wurde und diese Beteiligungsgesellschaft die Einnahmen nicht an den Gebührenhaushalt abführte. Vielmehr hatten die Gebührenzahler Kosten in Höhe von 71 Euro je Tonne zu tragen. Die Überörtliche Prüfung hält dies für nicht sachgerecht und empfiehlt, die Erlöse für Papier/ Pappe/ Kartonagen im Gebührenhaushalt zu erfassen.
- Frankfurt am Main entsorgte den Restabfall im Müllheizkraftwerk Frankfurt, einer mittelbaren Beteiligung der Stadt, aufgrund eines bestehenden Dienstleistungsvertrags zum Preis von 238 Euro je Tonne. Auch wenn darin ein Anteil für die Nachsorgemaßnahmen für Deponien von rund 10 Prozent enthalten ist, übersteigt dieser Preis den von der Überörtlichen Prüfung ermittelten vergleichbaren Marktpreis von rund 120 Euro um fast 100 Prozent. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Vorteilhaftigkeit des geschlossenen Entsorgungsvertrags zu prüfen.
- Frankfurt am Main wies nicht nur die höchste Abfuhrhäufigkeit bei der Restabfalleinsammlung innerhalb des Vergleichsringes auf, son-

dem erbrachte diese Leistung auch ausschließlich im Vollservice. Dabei sind Abfallbehälter von den Grundstücken und nicht vom Straßenrand aufzunehmen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das abfallwirtschaftliche Angebot hinsichtlich Abfuhrhythmus und flächendeckendem Vollservice zu hinterfragen und bestehende Optimierungsmöglichkeiten zu nutzen.

Seite 185 ff.

In Kassel fielen die zweithöchsten Kosten je Tonne Gesamtabfallmenge, je Gebäude und je Einwohner an. Die Überörtliche Prüfung ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 4,7 Millionen Euro. Hiervon entfielen alleine 3,8 Millionen Euro auf die Rest- und Sperrmüllentsorgung im – aus heutiger Sicht überdimensionierten – Müllheizkraftwerk Kassel. Das Müllheizkraftwerk Kassel wurde nur zu rund 30 Prozent der Gesamtkapazität von städtischen Abfallmengen (44.000 Tonnen) ausgelastet. Die übrige Kapazität von 106.000 Tonnen konnte nicht kostendeckend vermarktet werden. Hieraus resultieren eine in die Gebühren einkalkulierte Unterdeckung in Höhe von 5,3 Millionen Euro und zusätzlich ein aus Allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierender Verlust des Müllheizkraftwerks in Höhe von 3,1 Millionen Euro jährlich.

Seiten 177, 182 f.

Kassel wies mit 65 Euro je Tonne die kostengünstigste Sperrmülleinsammlung im Vergleich auf. Dort fiel je Abruf eine mengenunabhängige Logistikpauschale an. Dies führte dazu, dass die Gebührenzahler in Kassel mit 611 Kilogramm je Abruf eine höhere Sperrmüllmenge bereitstellten, als bei den übrigen Städten im Vergleichsring (zweithöchster Wert 229 Kilogramm). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den anderen Städten, dem Beispiel Kassels folgend, eine Logistikpauschale im Gebührensystem zu verankern, die einen Anreiz für eine effiziente Sperrmülleinsammlung setzt.

Seite 177

Offenbach am Main bot als einzige Stadt des Vergleichsringes bei der Restabfalleinsammlung wahlweise einen Teil- oder Vollservice an. Fast zwei Drittel der Anschlussnehmer wählten den Teilservice als Servicegrad. Die Restabfalleinsammlung in Offenbach am Main war deswegen weniger personalintensiv und daher kostengünstiger. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung bietet die Restabfalleinsammlung in Teilservice Vorteile, da sie sowohl der Eigenverantwortung der Kunden Rechnung trägt als auch eine effiziente bedarfsorientierte Leistung ermöglicht.

Seiten 158, 189 ff.

Darmstadt hatte mit 441,5 Kilogramm je Einwohner und Jahr die höchste Gesamtabfallmenge. Nahezu in allen Bereichen war die hoheitliche Abfallentsorgung in Darmstadt weiter optimierungsfähig. Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale Darmstadts beliefen sich auf insgesamt 3,9 Millionen Euro. Diese bestanden insbesondere im Bereich der Restabfallentsorgung mit 2,7 Millionen Euro.

Seiten 186 ff.

Wiesbaden zeigt dagegen Beispiele für vorteilhafte Abfallentsorgung auf:

- Da die Stadt kein eigenes Müllheizkraftwerk betrieb, entsorgte sie die Restabfälle am Markt zu einem Preis von 100 Euro je Tonne. Hingegen beliefen sich die Entsorgungskosten der anderen Städte auf 203 bis 238 Euro je Tonne. Die Prüfung zeigte insbesondere, dass diejenigen Städte, die mittelbar über eigene Entsorgungsanlagen (Kassel, Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main) verfügten, höhere Entsorgungskosten für Restabfall im Prüfungszeitraum aufwiesen.
- Wiesbaden schrieb die Vermarktung der Abfallmengen von Papier/ Pappe/ Kartonagen gebündelt mit anderen Körperschaften aus und erzielte hieraus mit über 150 Euro je Tonne die höchsten Vermarktungserlöse.

Die jährliche Restabfallmenge war in Frankfurt am Main und Wiesbaden mit 239 Kilogramm und mit 245 Kilogramm je Einwohner am höchsten. Hierfür fanden in Frankfurt am Main durchschnittlich 65 Abfahren statt. Demgegenüber kam Kassel mit lediglich 28 Abfahren aus, da dort der Restabfall insbesondere eine deutlich höhere Verdichtung im Abfallbehälter aufwies. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung könnten auch die übrigen Städte mit einer höheren Auslastung der zu leerenden Abfallbehälter den durchschnittlichen Abfuhrhythmus verringern. Sie regt an, im Gebührensystem entsprechende Anreize zu setzen, Restabfallmengen zu reduzieren und eine bessere Auslastung der Abfallbehälter zu bewirken. Damit ließe sich eine effizientere Abfalleinsammlung erzielen.

Seiten 158 f.,
174 ff., 181 f.

Die von den Städten im Prüfungszeitraum erstellten Gebührenkalkulationen wiesen im Wesentlichen die folgenden Schwachstellen auf:

Seiten 164 ff.,
167 ff., 173 ff.

- Die Städte erstellten überwiegend keine differenzierten, sondern nur globale Nachkalkulationen.
- Nachkalkulationen enthielten nicht ansatzfähige Kosten. Dies waren Kosten für die Entsorgung von wildem Müll (Kassel, Darmstadt), neutrale und periodenfremde Aufwendungen (alle Städte bis auf Offenbach am Main), die Kosten für den Betrieb von Hundekottütenspendern (Offenbach am Main), Nachsorgekosten für Deponie-Altstandorte, die vor dem 1. Januar 2003 geschlossen wurden (Kassel) und nicht gebührenfähige Bestandteile (Höhe der angesetzten Eigenkapitalverzinsung) aus bezogenen Leistungen einer unmittelbar von einer Stadt beherrschten Gesellschaft (Kassel). Mit Ausnahme von Frankfurt am Main setzten die Städte Zinserlöse oder Gewinne aus Betrieben gewerblicher Art gebührenmindernd an.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Gebührenkalkulation differenziert nach Gebührentatbeständen und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorzunehmen und den geänderten Anforderungen des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) Rechnung zu tragen.

Die Überörtliche Prüfung hat zusätzlich die Belastung für die Gebührenzahler untersucht. Hierzu wurden zwei typische Modellfamilien bestehend aus jeweils 4 Personen definiert und die finanzielle Belastung aus Abfallgebühren für das Jahr 2012 ermittelt. Die größte finanzielle Belastung aus Abfallgebühren ergab sich demnach in Kassel für eine Modellfamilie im Einfamilienhaus mit 738 Euro und im Mehrfamilienhaus mit 658 Euro. Die geringsten Belastungen hatten dagegen Familien in Offenbach am Main mit 331 Euro (Einfamilienhaus) und in Wiesbaden mit 249 Euro (Mehrfamilienhaus).

Seite 183 f.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, durch eine zielorientierte Ausgestaltung der Gebührensysteme, das Verhalten der Bürger insbesondere im Hinblick auf Vermeidung, Trennung sowie Verdichtung der Abfälle zu beeinflussen. Hierzu sollten geeignete Anreize gesetzt und mit Abfallwirtschaftskonzepten konsequent verfolgt werden. Zielführend ist ein nach Behältergrößen und Servicegraden weiter differenziertes Angebot.

Seiten 179 ff., 193

1.5 „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ – 166. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 196.

Interkommunale Zusammenarbeit bietet Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen. Zusätzlich ermöglicht sie Verbesserungen bei Vertretungssicherheit, Qualität und Rechtssicherheit.

Seite 198 ff.

Das Aufgabengebiet Personalverwaltung ist in Gänze für Interkommunale Zusammenarbeit geeignet. Durch Kooperation der Kommunen im Aufgabengebiet Personalverwaltung lassen sich Größeneffekte nutzen. Bei den 13 kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Landkreis Offenbach zeigten sich bei Umsetzung Interkommunaler Zusammenarbeit in der Personalverwaltung Ergebnisverbesserungspotenziale von 22,5 Vollzeitäquivalenten oder über einem Viertel des bisherigen Personaleinsatzes. Dies entspricht einer Haushaltsentlastung von 1,4 Millionen Euro.

Seite 202 ff.

Im Bereich der Kasse bestehen bei einer Ausweitung der bereits bestehenden Interkommunalen Zusammenarbeit beim Außendienst der Vollstreckung im Kreis Offenbach bei zwei kreisangehörigen Städten Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 3,3 Vollzeitäquivalenten beziehungsweise 164.000 Euro. Damit ließe sich dort der Personaleinsatz halbieren.

Seite 211 ff.

Im Aufgabenbereich Steuern kann infolge geringer strategischer Auswirkungen auch bei unterschiedlichen Hebesätzen interkommunal zusammengearbeitet werden. Das Ergebnisverbesserungspotenzial liegt bei rund 5,0 Vollzeitäquivalenten oder 285.000 Euro. Dies entspricht knapp 20 Prozent des Gesamtpersonaleinsatzes.

Seite 212 ff.

Die Interkommunale Zusammenarbeit kann organisatorisch unterschiedlich gestaltet werden. Bei dezentraler Ansiedlung könnten ohne zusätzliche Mietkosten die durch die Interkommunale Zusammenarbeit frei werdenden Raumkapazitäten an unterschiedlichen Standorten genutzt werden. Nur wenn eine zentrale Ansiedlung der Organisationseinheit für die Interkommunale Zusammenarbeit politisch vorgegeben würde, fielen für das Aufgabengebiet Personalverwaltung zusätzliche Mietkosten von rund 168.000 Euro und für den Aufgabenbereich Steuern von rund 58.000 Euro an. Diese wären den aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen gegenzurechnen.

Seite 209 ff.

Die Umsetzung der Interkommunalen Zusammenarbeit ist aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen der beteiligten Kommunen nicht immer einfach. Die bestehenden Unterschiede und Probleme sind jedoch bei gemeinsamer Vorgehensweise angleichbar und lösbar.

Seite 215

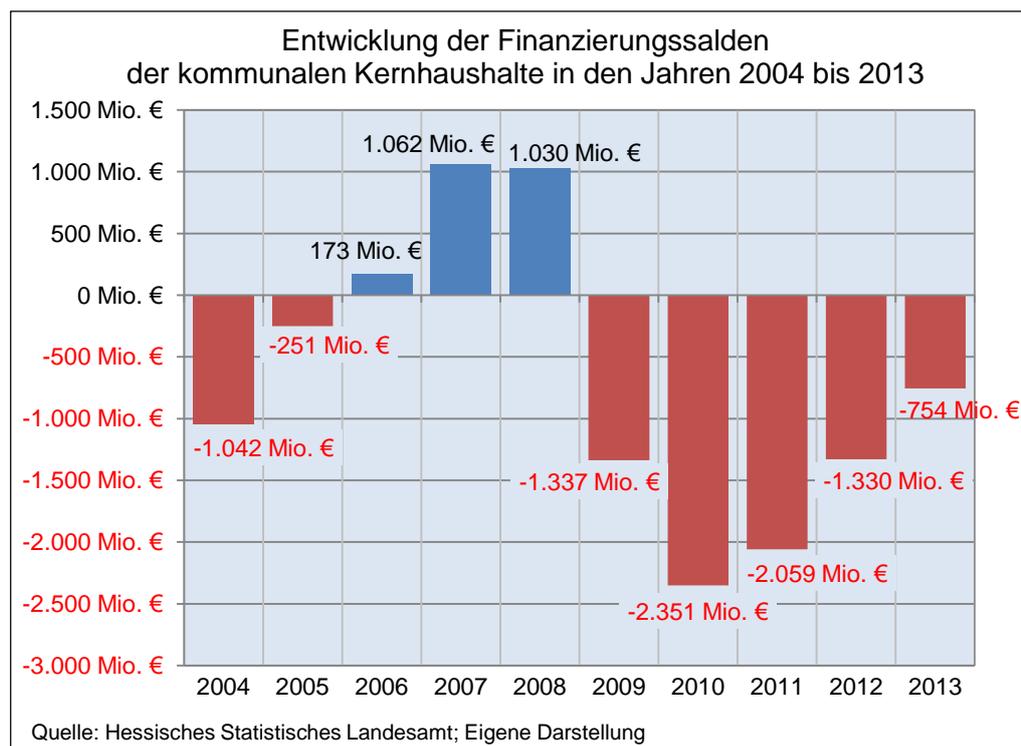
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2013

2.1 Haushaltsausgleich und Konsolidierungsbedarf

Die Haushaltssituation der hessischen Kommunen hatte sich im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr leicht verbessert. Dennoch gelang es zahlreichen hessischen Kommunen nicht, ihre Haushalte auszugleichen.¹ So verzeichneten die Kommunen erneut und zum fünften Mal in Folge einen negativen Finanzierungssaldo.² Vor diesem Hintergrund steht die Haushaltskonsolidierung im Mittelpunkt des vorliegenden Kommunalberichts.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden der Jahre 2004 bis 2013³ ist in Ansicht 1 dargestellt.



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte in den Jahren 2004 bis 2013

Ansicht 1 zeigt, dass seit dem Jahr 2011 die negativen Finanzierungssalden rückläufig waren und sich im Jahr 2013 noch auf -754 Millionen Euro beliefen. Zuvor waren infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutliche Einbrüche in den Jahren 2009 und 2010 zu verzeichnen. Zuletzt konnte im Vorkrisenjahr 2008 ein Plus erreicht werden. Im Jahr 2013 ergab sich der negative Finanzierungssaldo von 754 Millionen Euro aus bereinigten Einnahmen in Höhe von

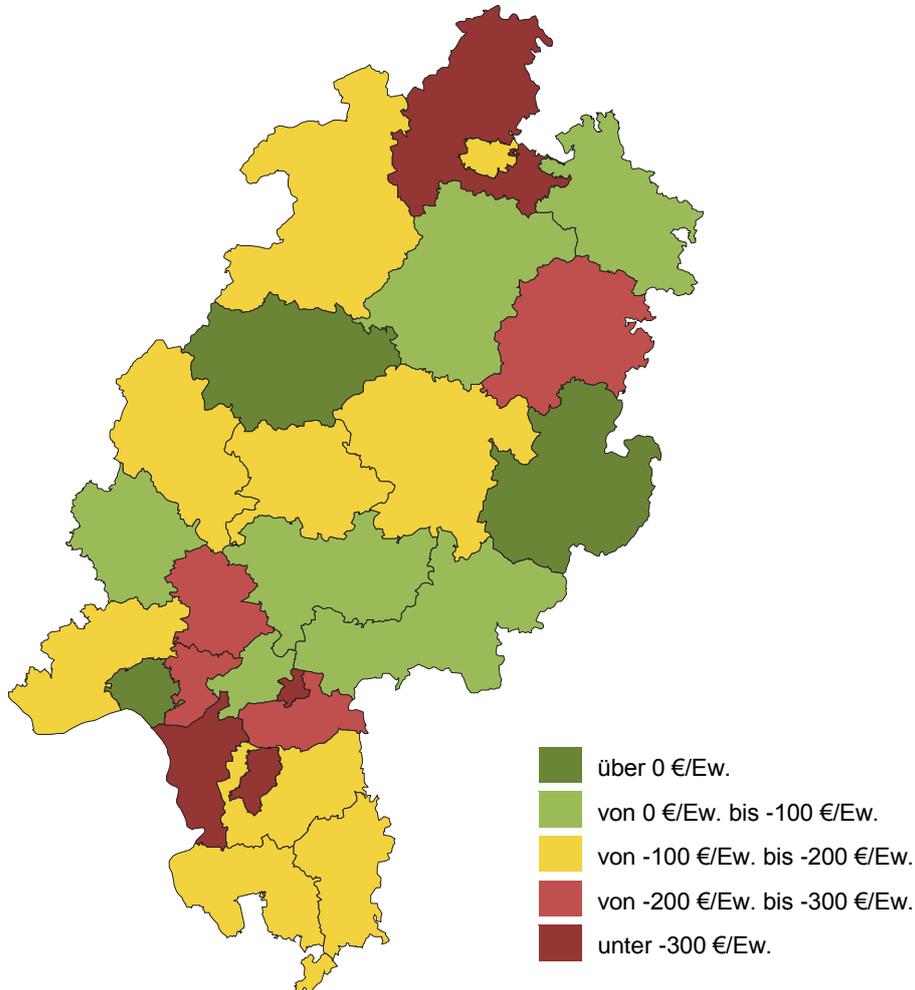
1 Nach § 92 Absatz 3 HGO besteht die rechtliche Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr im ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren auszugleichen.

2 Finanzstatistisch können gegenwärtig Ergebnishaushalt und -rechnung nicht exakt nachgezeichnet werden. So werden etwa insbesondere keine vollständigen Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst. Vergleiche zu den Grenzen der Abbildung von Positionen der Ergebnisrechnung durch finanzstatistische Darstellungen exemplarisch Frankenbergh/Junkernheinrich (2014): Kommunal Finanzen im Jahr 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung, in Junkernheinrich et. al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 304. Mangels flächendeckend vorliegender Jahresabschlüsse und darauf aufbauender statistischer Datensätze ist eine lückenlose Betrachtung der kommunalen Finanzsituation nicht möglich. Aus diesem Grund wird bei der Analyse der finanziellen Lage der Kommunen hilfsweise auf den – kameralistisch geprägten – Finanzierungssaldo zurückgegriffen.

3 Dargestellt ist die Entwicklung der Finanzierungssalden für den Bereich der Kernhaushalte. Für die Jahre bis einschließlich 2012 konnte auf Informationen der Rechnungsstatistik zurückgegriffen werden, für das Jahr 2013 wurde die Kassenstatistik herangezogen. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2004 bis 2012 und Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

20.955 Millionen Euro (Vorjahr: 20.174 Millionen Euro) und bereinigten Ausgaben von 21.709 Millionen Euro (Vorjahr: 21.504 Millionen Euro); damit erhöhten sich diese Einnahmen um 3,9 Prozent, während die Ausgaben um knapp 1,0 Prozent stiegen.

Ansicht 2 verdeutlicht die bestehenden regionalen Unterschiede hinsichtlich der Finanzierungssalden des Jahres 2013 der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise (Landkreis einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden).



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Eigene Darstellung

Ansicht 2: Finanzierungssalden der kreisfreien Städte und Gesamtkreise im Jahr 2013

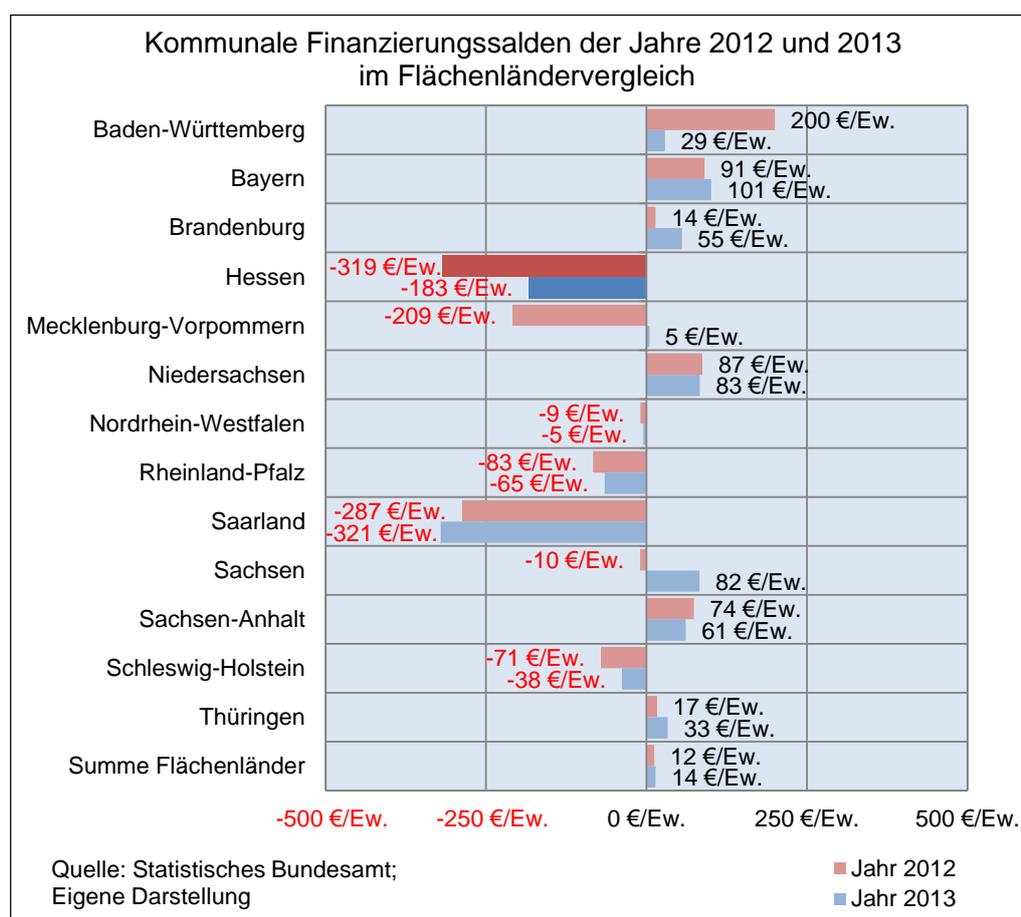
In Ansicht 2 kommt zum Ausdruck, dass abgeleitet aus den unterschiedlichen Finanzierungssalden auch die Konsolidierungsbedarfe regional differieren. Allein in drei Regionen (Wiesbaden und die beiden Gesamtkreise Fulda und Marburg-Biedenkopf) erreichten positive Finanzierungssalden. Hingegen wiesen insbesondere die kreisfreien Städte Darmstadt und Offenbach am Main sowie die Gesamtkreise Groß-Gerau und Kassel die höchsten Defizite von mehr als 300 Euro je Einwohner aus.

Der Detailblick auf Grundlage der Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts offenbart, dass lediglich 121 der insgesamt 447⁴ statistisch er-

4 Zu den 447 Kommunen zählen die 421 kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die fünf kreisfreien Städte, die 21 Landkreise. Der Landeswohlfahrtsverband (LWV) als Höherer Kommunalverband ist außerhalb dieser Betrachtung. Unter allen hessischen Kommunen erreichten sechs Landkreise, eine kreisfreie Stadt und 114 kreisangehörige Städte und Gemeinden in ihrem Kernhaushalt einen Finanzierungsüberschuss im Jahr 2013. Der LWV erzielte ebenfalls einen positiven Finanzierungssaldo im Jahr 2013.

fassten Kommunen im Jahr 2013 einen Finanzierungsüberschuss in ihrem Kernhaushalt erreichten.

Im Vergleich zu den anderen Flächenländern nahmen die hessischen Kommunen eine Sonderstellung ein.⁵ In der Summe der Flächenländer erzielten die Kommunen seit dem Jahr 2012 wieder Überschüsse. So lag der Finanzierungssaldo für die kommunalen Kernhaushalte einschließlich ihrer öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors⁶ im Jahr 2012 bei einem Plus von 906 Millionen Euro, im Jahr 2013 sogar bei einem Überschuss von 1.053 Millionen Euro.⁷ Ansicht 3 stellt die kommunalen Finanzierungssalden der Jahre 2012 und 2013 im Flächenländervergleich in Euro je Einwohner dar.



Ansicht 3: Kommunale Finanzierungssalden der Jahre 2012 und 2013 im Flächenländervergleich

Ansicht 3 zeigt die insgesamt heterogene Situation im kommunalen Raum im Flächenländervergleich. So hatten in insgesamt sieben Flächenländern im Jahr 2012 die Kommunen (einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors) negative Finanzierungssalden realisiert. Im Jahr 2013 waren immerhin noch die Kommunen von fünf Ländern defizitär. Die hessischen Kommunen hatten dabei – wie auch im Vorjahr – zusammen mit den saarländischen Gemeinden

5 Für den Flächenländervergleich werden hier und im Folgenden die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2012 auf Grundlage des Zensus 2011 herangezogen.

6 Bei den FEUs des Staatssektors handelt es sich um einen Ausschnitt aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder des Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Erfasst sind diejenigen FEUs, die im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) zum Sektor Staat zählen.

7 Für den Flächenländervergleich zu den Finanzierungssalden werden für die Jahre 2012 und 2013 die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für das jeweilige Gesamtjahr (1. bis 4. Quartal) herangezogen. Quellen: Statistisches Bundesamt (2013): Kassenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Kassenstatistik 2013.

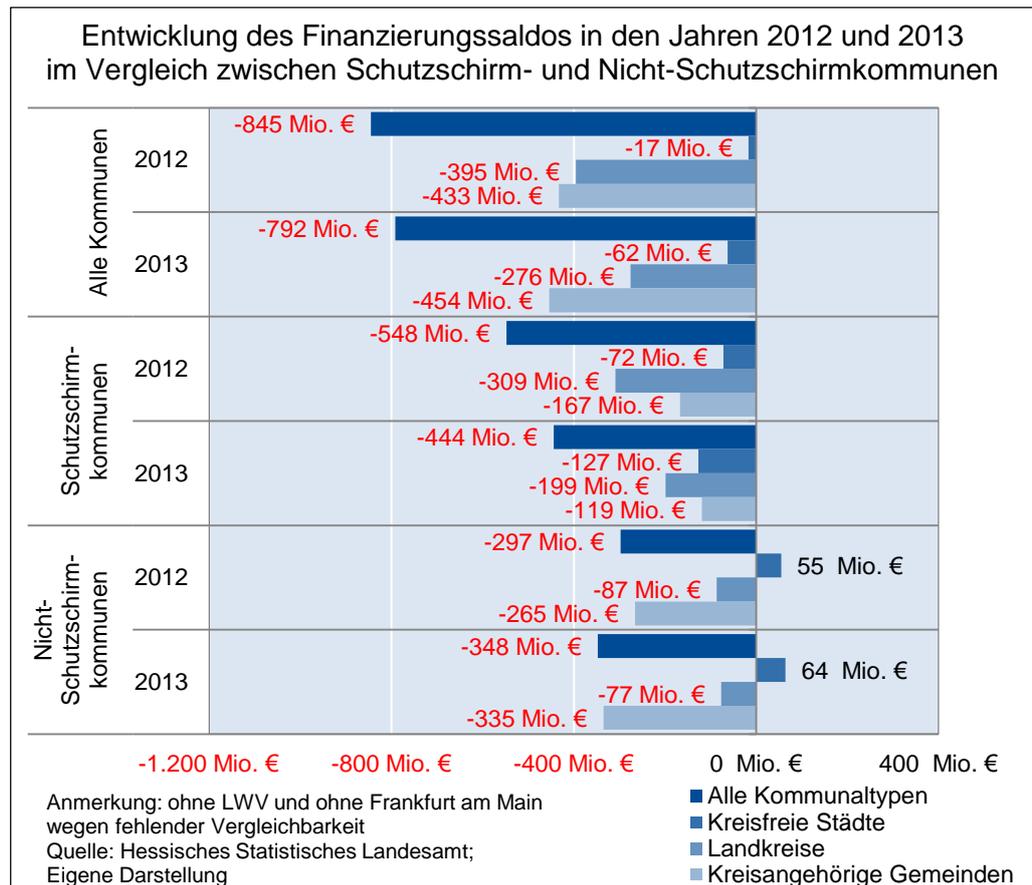
und Gemeindeverbänden die höchsten Defizite je Einwohner. Hieraus ergibt sich der hohe Konsolidierungsdruck für die hessischen Kommunen.

Insgesamt war festzustellen, dass bei dem verminderten negativen Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen die bisherigen Konsolidierungsbemühungen eine sichtbare Wirkung entfalteten. So wiesen die hessischen Kommunen im Jahr 2013 die stärkste Verbesserung im Finanzierungssaldo je Einwohner auf.⁸ Der Wert hatte sich von einem Defizit in Höhe von 319 Euro je Einwohner im Jahr 2012 auf ein Minus von 183 Euro je Einwohner im Jahr 2013 verbessert. Zusammen mit den FEUs des Staatssektors betrug das hessische Finanzierungsdefizit im Jahr 2013 allerdings noch immer 1.102 Millionen Euro. Davon entfielen 790 Millionen auf die kommunalen Kernhaushalte⁹ und 312 Millionen Euro auf die kommunalen FEUs des Staatssektors.

Die Verbesserung des Finanzierungssaldos im Jahr 2013 war sowohl auf Änderungen auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite zurückzuführen.¹⁰ Allerdings verbesserten sich die Finanzierungssalden nicht über alle Kommunen hinweg gleichmäßig. So zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Schutzschirmkommunen¹¹ und den Kommunen, die nicht am Schutzschirmprogramm teilnahmen (Nicht-Schutzschirmkommunen). In Ansicht 4 sind die Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte (vergleiche Ansicht 1) der Jahre 2013 und 2012 zur besseren Vergleichbarkeit bereinigt¹² um die Finanzierungssalden der Stadt Frankfurt am Main und des Landeswohlfahrtsverbands differenziert nach Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirmkommunen dargestellt.¹³

Konsolidierungs-
maßnahmen mit
dem Kommunalen
Schutzschirm

- 8 Die Werte des Statistischen Bundesamtes für Mecklenburg-Vorpommern weisen eine Verbesserung des Finanzierungssaldos je Einwohner im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr aus; diese sind allerdings durch eine fehlerhafte Datenmeldung für das Jahr 2012 maßgeblich beeinflusst (vergleiche Frankenberg/Junkernheinrich (2014): Kommunalfinanzen im Jahr 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung, in Junkernheinrich et. al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 305).
- 9 Die Abweichung der Finanzierungssalden der Kernhaushalte nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes (754 Millionen Euro, vergleiche Ansicht 1) und Angaben des Statistischen Bundesamtes (790 Millionen Euro) resultiert nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamtes aus einer zwischen Bund und Ländern unterschiedlichen Zuordnungssystematik. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).
- 10 Für das Jahr 2012 konnte bereits auf Daten der Rechnungsstatistik zurückgegriffen werden, für das Jahr 2013 wurde die vorläufige Kassenstatistik verwendet. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2012 und Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof). Im Unterschied zur Flächenländerbetrachtung beim Finanzierungssaldo wird für den innerhessischen Vergleich auf Werte der Rechnungs- und Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände zurückgegriffen. FEUs des Staatssektors werden nicht berücksichtigt.
- 11 Mit dem Jahr 2013 wurde der Kommunale Schutzschirm in den Wirkbetrieb überführt. Kernziel des Programms, an dem insgesamt 100 Kommunen teilnehmen, ist die schnellstmögliche Wiedererrreichung des Haushaltsausgleiches im ordentlichen Ergebnis und damit der Eigenkapitalerhalt im Sinne des Generationengerechtigkeitsgrundsatzes. Dazu wurden im Vorfeld im Rahmen eines einvernehmlich zwischen Land und Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Kennzahlensets die konsolidierungsbedürftigsten Städte, Gemeinden und Kreise identifiziert. Im Gegenzug für die zugunsten dieser Kommunen gewährten Landeshilfen in Gestalt von Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen aus originären Landesmitteln in Höhe von rund 3,2 Milliarden Euro mussten sich die Schutzschirmkommunen auf verbindliche Konsolidierungspfade verpflichten. Während die Landeshilfen das Finanzergebnis der Kommunen entlasten, setzen deren eigene Konsolidierungsanstrengungen vornehmlich am Verwaltungsergebnis, also am laufenden Geschäft, an.
Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012; verkündet als Artikel 1 des Hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl., S. 128).
- 12 Der Landeswohlfahrtsverband (LWV) und die Stadt Frankfurt am Main wurden bei dieser Betrachtung nicht einbezogen. Ersterer ist aufgrund seiner Funktion als höherer Kommunalverband nicht mit den Städten, Gemeinden und Kreisen vergleichbar. Frankfurt am Main hat eine deutlich höhere Einwohnerzahl und ebenfalls vergleichsweise höhere Einnahmen und Ausgaben als die anderen Städte und Gemeinden des Landes. Daneben unterliegt insbesondere die Einnahmeseite starken Schwankungen, weshalb die Berücksichtigung Frankfurts einen Vergleich zwischen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirmkommunen qualitativ beeinträchtigen würde.
- 13 Berechnung: Finanzierungssaldo aus Ansicht 1 (2013: -754 Mio. €; 2012: -1.330 Mio. €) bereinigt um die Finanzierungssalden der Stadt Frankfurt am Main (2013: -15 Mio. €; 2012: -519 Mio. €) und des



Ansicht 4: Entwicklung des Finanzierungssaldos der Jahre 2012 und 2013 im Vergleich zwischen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirmkommunen

Wie der differenzierte Blick in Ansicht 4 zeigt, konnten die Schutzschirmkommunen ihren Finanzierungssaldo für den Bereich der Kernhaushalte im Vergleich zum Vorjahr um rund 104 Millionen Euro auf ein Defizit von knapp 444 Millionen Euro verbessern.¹⁴ Im gleichen Zeitraum hat sich das Defizit der Nicht-Schutzschirmkommunen indes um 51 Millionen Euro auf rund 348 Millionen Euro verschlechtert. Innerhalb der Gruppe der Schutzschirmkommunen reduzierten die Landkreise ihre negativen Finanzierungssalden um insgesamt rund 110 Millionen Euro, während die kreisfreien Städte eine weitere Verschlechterung von rund 55 Millionen Euro verzeichneten. Bei den Nicht-Schutzschirmkommunen verbesserten sich die Defizite der kreisfreien Städte und Landkreise um jeweils rund 10 Millionen Euro. Im Gegensatz hierzu erhöhten sich die negativen Finanzierungssalden der kreisangehörigen Nicht-Schutzschirmkommunen um rund 70 Millionen Euro. Künftig wird es daher vielerorts umso mehr darauf ankommen, auch außerhalb des Schutzschirms die Konsolidierungsanstrengungen zu erhöhen.

Landeswohlfahrtsverbands (2013: +52 Mio. €; 2012: +34 Mio. €). Der Finanzierungssaldo im Jahr 2012 war über alle Kommunen hinweg (-1.330 Mio. €, Ansicht 1) insbesondere durch Einmaleffekte in Frankfurt am Main beeinflusst.

¹⁴ Nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen, die sich aus der Auswertung der zweiten Schutzschirmberichte speisen, konnten die Schutzschirmkommunen ihre Defizite im ordentlichen Ergebnis bereits im Jahr 2013 in Summe auf rund 383 Millionen Euro reduzieren. Damit wurde der Zielwert in Bezug auf das für dieses Jahr in den Schutzschirmverträgen vereinbarte Gesamtdefizit von rund 614 Millionen Euro deutlich übertroffen. Im Vergleich zu den Jahren 2010 und 2011, in denen durchschnittlich Defizite in Höhe von 869 Millionen Euro bestanden, erreichten die Schutzschirmkommunen eine Verbesserung von 486 Millionen Euro (vergleiche Hessisches Ministerium der Finanzen (2014): Wege aus der Verschuldungsfalle – Der kommunale Schutzschirm in Hessen – Zwischenbilanz zu einem Erfolgsmodell, S. 25 f.).

2.2 Kommunale Schulden

Ansicht 5 stellt die Geldschulden¹⁵ der kommunalen Kernhaushalte der letzten 10 Jahre dar.



Ansicht 5: Entwicklung der Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte in den Jahren 2004 bis 2013

Ausgehend von den negativen Finanzierungssalden der Vergangenheit stiegen die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte bis ins Jahr 2012 in vier Jahren in Folge deutlich an.¹⁶ Im Jahr 2013 konnte eine Reduzierung des Schuldenstands um 672 Millionen Euro auf 18.149 Millionen Euro erzielt werden, was maßgeblich auf das Abschmelzen des Kassenkreditbestands um insgesamt 891 Millionen Euro zurückzuführen war. In der Folge sanken die Schulden je Einwohner gegenüber dem Vorjahr (3.135 Euro) um 118 Euro auf 3.017 Euro.¹⁷ Allerdings hatte sich die Verschuldung aus Krediten und Wertpapieren im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 219 Millionen Euro erhöht.

Werden zusätzlich zu den Schulden der kommunalen Kernhaushalte auch die zurechenbaren Schulden¹⁸ der Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften hinzugenommen, ergibt sich ein Schuldenstand in Höhe von 24.031 Millionen Euro (Ansicht 6).

¹⁵ Geldschulden umfassen Kredite, Wertpapiersschulden und Kassenkredite.

¹⁶ Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2004 bis 2013 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für verschiedene Jahre zurückgegriffen. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapiersschulden und Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich als auch beim öffentlichen Bereich. Die Schuldendaten werden dabei einer Bruttobetrachtung unterzogen, das heißt bei den Schulden beim öffentlichen Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat. Zu beachten ist weiterhin, dass sich ab dem Berichtsjahr 2010 ein Systemwechsel in der Schuldenstatistik vollzog, der die intertemporale Vergleichbarkeit nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes unter Umständen beeinträchtigen kann.

¹⁷ Bei der Berechnung der Schulden je Einwohner 2013 in Ansicht 5 und Ansicht 6 wurde die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2012 in Höhe von 6.016.481 zugrunde gelegt. Die Schulden je Einwohner der Jahre vor 2013 bezogen sich jeweils auf die Einwohnerzahl zum 30. Juni eines Jahres.

¹⁸ Schulden umfassen die Geldschulden, ohne die Schulden beim Träger.

Kommunale Schulden 2012 und 2013 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)				
	2012	2013	Veränderung	
			absolut	relativ
Kredite, Wertpapiersschulden	11.308 Mio. €	11.526 Mio. €	218 Mio. €	2 %
Kassenkredite	7.513 Mio. €	6.622 Mio. €	-891 Mio. €	-12 %
Eigenbetriebe	3.039 Mio. €	3.022 Mio. €	-17 Mio. €	-1 %
Zweckverbände	1.051 Mio. €	1.062 Mio. €	11 Mio. €	1 %
Eigengesellschaften	1.965 Mio. €	1.799 Mio. €	-166 Mio. €	-8 %
Summe	24.876 Mio. €	24.031 Mio. €	-845 Mio. €	-3 %
Schulden je Einwohner	4.144 €	3.994 €		

Quelle: Statistisches Landesamt; Eigene Darstellung

Ansicht 6: Kommunale Schulden 2012 und 2013 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)

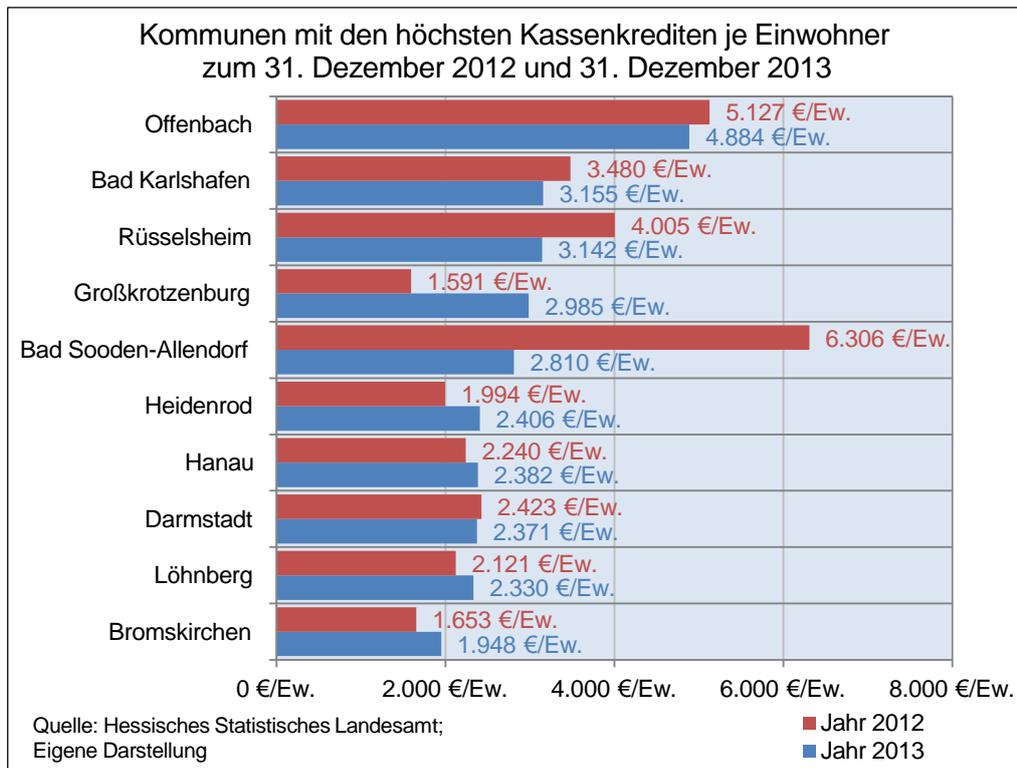
Die Kassenkredite machten im Jahr 2013 einen Anteil an den gesamten Geldschulden der Kernhaushalte von 36 Prozent (Vorjahr: 40 Prozent) aus. Bei vermindertem Kassenkreditvolumen war die Fallzahl derjenigen Kommunen, die keinerlei Kassenkredite aufwiesen, im Jahr 2013 leicht gestiegen: Während zum Jahresende 2012 noch 131 Kommunen in ihren Kernhaushalten gänzlich auf Kassenkredite verzichten konnten, waren es 134 Kommunen Ende des Jahres 2013.¹⁹ Insgesamt war es den hessischen Kommunen im Jahr 2013 gelungen, die Kassenkreditbestände um 148 Euro je Einwohner zu reduzieren. Eine Reduzierung des Kassenkreditniveaus im Vergleich zum Vorjahr ist in andern Flächenländern lediglich den Kommunen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bayern gelungen, allerdings in geringerem Umfang.²⁰ In keinem anderen Land konnten die Kassenkredite im Jahr 2013 merklicher reduziert werden als in den hessischen Kommunen. Für Hessen kommt an dieser Stelle der Sondereffekt des Schutzschirmprogramms zum Tragen, nach dem es zulässig war, neben Investitionskrediten ebenfalls Kassenkredite abzulösen (vergleiche § 1 Absatz 1 SchuSG).²¹

Ansicht 7 stellt die zehn Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten je Einwohner zum 31. Dezember 2013 im Vergleich zum Vorjahreswert dar. In dieser Gruppe finden sich sowohl kreisfreie Städte als auch Sonderstatusstädte und kreisangehörige Städte und Gemeinden.

19 Hierunter befindet sich mit Wiesbaden lediglich eine der fünf kreisfreien Städte und mit dem Landkreis Fulda nur einer der 21 Landkreise. Daneben weisen der LWV und 131 kreisangehörige Städte und Gemeinden zu diesem Stichtag keine Kassenkredite aus.

20 Für den Ländervergleich der Kassenkredite wird an dieser Stelle auf die Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Bei den berücksichtigten Kassenkrediten werden die Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich einbezogen. Quellen: Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2013.

21 Die Schutzschirmkommunen reduzierten ihren Kassenkreditbestand des Kernhaushaltes im Jahr 2013 von 5.933 Millionen Euro auf 4.890 Millionen Euro. Sie verzeichneten damit einen Rückgang bei diesen Geldschulden um 1.044 Millionen Euro. Nach § 1 Absatz 1 SchuSG konnten auch Geldschulden bei Sonder- und Treuhandvermögen abgelöst werden. Insgesamt konnten 81 der 100 Schutzschirmkommunen Kassenkredite im Jahr 2013 abbauen. Die Nicht-Schutzschirmkommunen erhöhten ihren Kassenkreditbestand im gleichen Zeitraum von 1.580 Millionen Euro um 153 Millionen Euro auf 1.733 Millionen Euro. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Jährliche Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31. Dezember 2012 und Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Jährliche Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31. Dezember 2013 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).



Ansicht 7: Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten je Einwohner zum 31. Dezember 2012 und 31. Dezember 2013

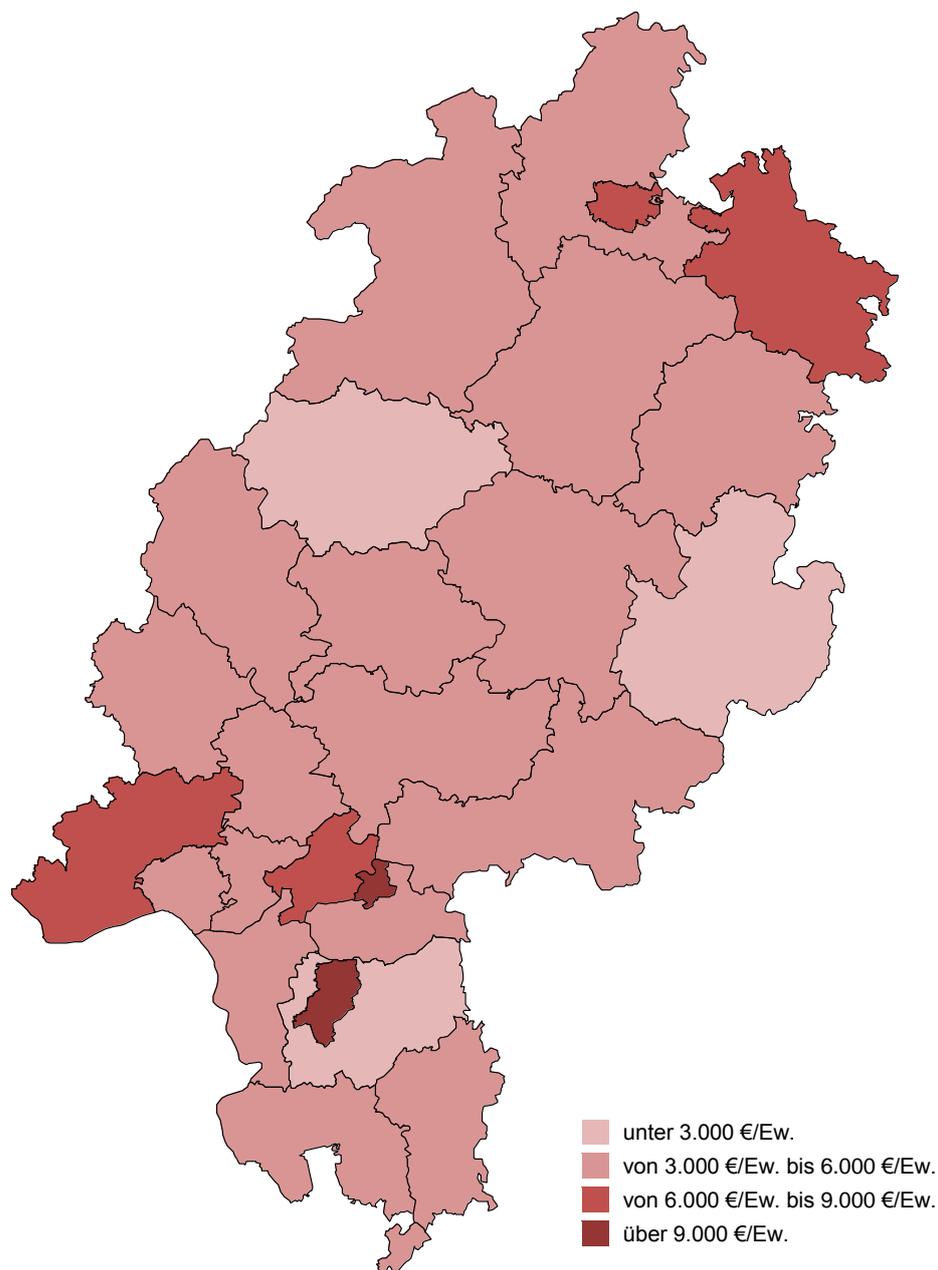
Ende des Jahres 2013 hatten neun Kommunen Kassenkredite in Höhe von mehr als 2.000 Euro je Einwohner aufgenommen. Im Vergleich zum Vorjahresstichtag 31. Dezember 2012 hatten fünf der zehn Kommunen ihre Bestände erhöht und die anderen fünf ihre Bestände gesenkt. Am deutlichsten reduzierte die Schutzschirmkommune Bad Sooden-Allendorf ihr Kassenkreditvolumen zum Jahresende. Die deutlichste Steigerung bei den Kassenkrediten findet sich in Großkrotzenburg. Die Gemeinde ist zusammen mit Bromskirchen eine von zwei Nicht-Schutzschirmkommunen unter den zehn Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten je Einwohner Ende des Jahres 2013. Da sich Städte und Gemeinden aller Typen und Größenklassen in der Gruppe mit den höchsten Kassenkrediten je Einwohner befinden, können Größeneffekte (Einwohnerzahl) weitgehend als wesentliche Erklärungsgröße für das insgesamt hohe Kassenkreditniveau ausgeschlossen werden.

Bei der Analyse der kommunalen Geldschulden ist zu berücksichtigen, dass ein beträchtlicher Teil außerhalb der Kernhaushalte bei öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bestand. Während Ende 2012 in Offenbach am Main rund zwei Drittel der Gesamtschulden (947 Millionen Euro von 1.405 Millionen Euro) im Kernhaushalt angesiedelt waren, belief sich der Anteil der Schulden des Kernhaushalts in Darmstadt auf knapp ein Drittel (598 Millionen Euro von 1.849 Millionen Euro).²²

Ansicht 8 stellt die Schulden je Einwohner unter Berücksichtigung der (anteiligen) Geldschulden der FEUs im regionalen Vergleich für die kreisfreien Städte und Gesamtkreise für das Jahr 2012 dar.²³

²² Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

²³ Im August 2014 haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder erstmals die Schuldendaten der einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände nebst ihrer FEUs des Staats- und Marktsektors publiziert. Die dargestellte Verschuldung umfasst dabei die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich. Schulden beim öffentlichen Bereich, so etwa die Geldschulden der Kommunen über den Hessischen Investitionsfonds, werden nicht abgebildet. Mit der angewandten statistischen Methode wird dennoch im Hinblick auf die Geldschuldensituation eine konsolidierte Konzernsicht eher möglich, weil neben den Kernhaushaltsinformationen auch die Ausgliederungen (entlang der Stimmrechtsanteile) den einzelnen Kommunen zugeordnet werden. Vergleiche Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrech-



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Eigene Darstellung

Ansicht 8: Geldschulden der kreisfreien Städte und Gesamtkreise zum 31. Dezember 2012

Ansicht 8 verdeutlicht, dass lediglich die drei Gesamtkreise Darmstadt-Dieburg, Fulda und Marburg-Biedenkopf Geldschulden von weniger als 3.000 Euro je Einwohner – unter Berücksichtigung der FEUs – aufwiesen. Alle anderen Gesamtkreise und kreisfreien Städte hatten teilweise deutlich höhere Schulden je Einwohner. Im Gesamtkreis Fulda war mit 2.484 Euro je Einwohner der geringste Wert zu verzeichnen. Die beiden kreisfreien Städte Darmstadt und Offenbach am Main verzeichneten Ende des Jahres 2012 mit 12.622 und 12.136 Euro je Einwohner die höchsten Schulden. Auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten anderer Flächenländer hatten Darmstadt und Offenbach am Main die höchste und dritthöchste Verschuldung bezogen auf die Einwohnerzahl.

nung für den interkommunalen Vergleich. Bei der Dateninterpretation ist zu beachten, dass Vermögenswerte den ausgelagerten Geldschulden gegenüberstehen. Das Bild zur kommunalen Gesamtfinanzausgangssituation und den bestehenden Risiken wird sich mit Aufstellung der Gesamtabschlüsse ab dem Jahr 2015 vervollständigen.

Ansicht 9 zeigt, dass knapp drei Viertel der Kommunen Gesamtschulden (einschließlich anteiliger kommunaler Schulden der FEUs) von mehr als 1.000 Euro je Einwohner zum Jahresende 2012 aufwiesen.

Geldschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2012 – Verteilung nach Kommunaltypen						
	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden ¹⁾			
			Landgemeinden	Kleinstädte	Mittelstädte	Sonderstatusstädte
bis zu 99 €/Ew.	-	-	3	1	-	-
100 bis 499 €/Ew.	-	1	9	26	1	-
500 bis 999 €/Ew.	-	2	21	47	3	1
1.000 bis 1.999 €/Ew.	-	12	31	72	13	-
2.000 bis 2.999 €/Ew.	-	5	27	48	16	1
3.000 bis 3.999 €/Ew.	-	1	14	21	5	-
4.000 bis 4.999 €/Ew.	-	-	8	14	6	2
5.000 bis 5.999 €/Ew.	1	-	6	10	1	2
6.000 bis 6.999 €/Ew.	-	-	-	5	-	-
7.000 bis 7.999 €/Ew.	2	-	1	3	-	-
8.000 bis 8.999 €/Ew.	-	-	-	-	-	1
9.000 bis 9.999 €/Ew.	-	-	-	1	-	-
mehr als 10.000 €/Ew.	2	-	1	-	-	-

¹⁾ Einwohnergrößenklassen der kreisangehörigen Gemeinden:

Landgemeinden: bis 4.999 Einwohner, Kleinstädte: 5.000 bis 19.999 Einwohner, Mittelstädte: 20.000 bis 49.999 Einwohner, Sonderstatusstädte: ab 50.000 Einwohner

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Eigene Darstellung

Ansicht 9: Geldschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2012 – Verteilung nach Kommunaltypen –

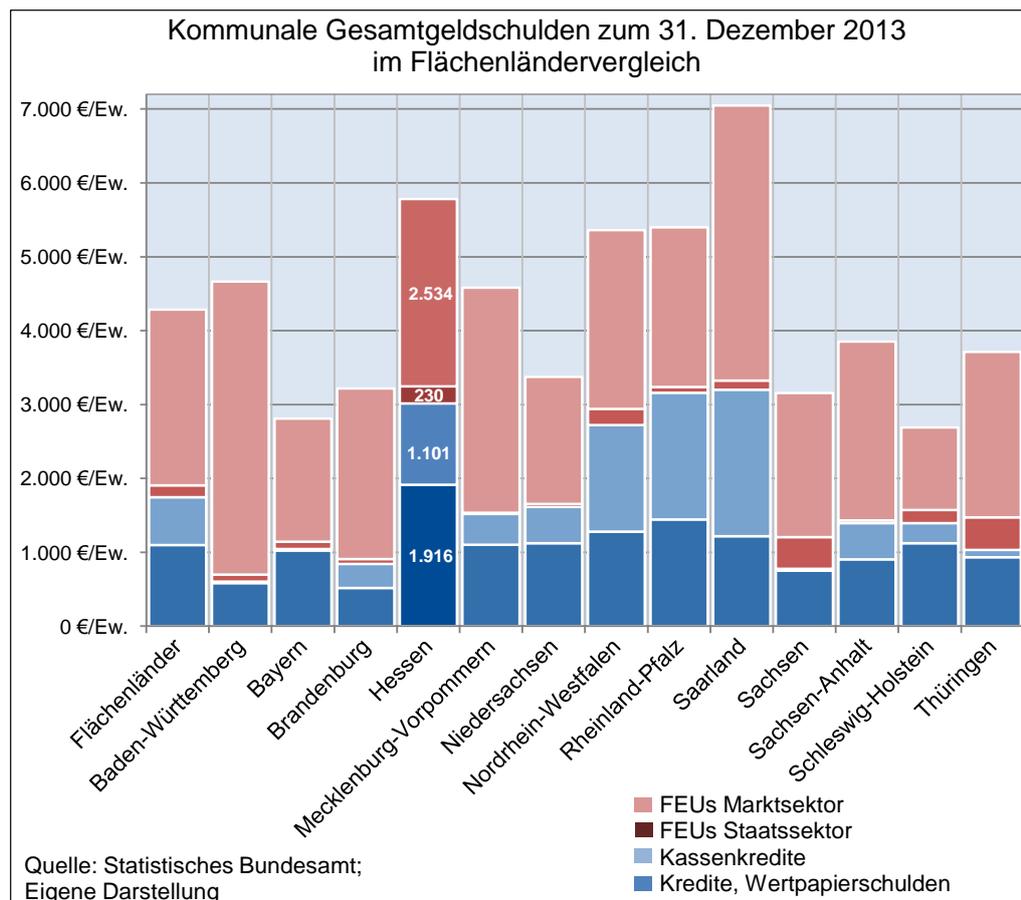
Bei differenzierter Betrachtung der untersuchten Kommunaltypen in Ansicht 9 wird deutlich, dass kreisfreie Städte eine deutlich höhere Verschuldung je Einwohner aufwiesen als die anderen Kommunaltypen.²⁴ Auffällig war auch, dass Mittelstädte mehrheitlich höhere Schulden je Einwohner aufwiesen als die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden war mit 10.438 Euro je Einwohner die Stadt Bad Karlshafen am höchsten verschuldet. Demgegenüber wiesen MesSEL und Ludwigsau lediglich eine Verschuldung von jeweils 73 Euro je Ein-

²⁴ Insgesamt lässt das Verschuldungsbild der hessischen Kommunen nach Ansicht der Statistikämter auch unter Einbeziehung der ausgelagerten Einheiten keine Rückschlüsse auf die dahinter liegenden Ursachen zu: „Auffällig ist, dass die Pro-Kopf-Verschuldung der hessischen Kommunen [...] keinem einfachen Schema folgt: Weder war die Verschuldung in wirtschaftlich schwächeren Gebieten wie etwa dem nordhessischen Raum tendenziell höher als im prosperierenden Rhein-Main-Gebiet, noch wies die Einwohnerzahl eine Richtung.“ Vergleiche Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, S. 20.

wohner auf. Bei den Landkreisen waren die höchsten Schulden von 3.362 Euro je Einwohner im Hochtaunuskreis und die niedrigsten mit 478 Euro je Einwohner im Landkreis Fulda festzustellen. Im Vergleich zu den Landkreisen anderer Flächenländer stellte der hessische Durchschnittswert den Höchstwert dar; er war mit 1.793 Euro je Einwohner deutlich höher als der zweithöchste Wert in Niedersachsen mit 1.075 Euro je Einwohner.²⁵

Die Betrachtung der kommunalen Gesamtgeldschulden im Flächenländervergleich ist in Ansicht 10 für den Stichtag 31. Dezember 2013 dargestellt. Dabei werden sowohl Geldschulden des Kernhaushalts (Kredite und Wertpapierschulden²⁶, Kassenkredite) als auch die Schulden der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors und des Marktsektors²⁷ (Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich²⁸) einbezogen.



Ansicht 10: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2013 im Flächenländervergleich

25 Der Durchschnittswert aller Landkreise der Flächenländer liegt bei 694 Euro je Einwohner und ist damit weniger als halb so hoch wie der hessische Wert. An dieser Stelle ist allerdings zu beachten, dass Aufgabenzuschnitte der Landkreise in den Flächenländern teilweise variieren.

26 Für die hessischen Kommunen weist die Schuldenstatistik sowohl für das Jahr 2012 als auch für das Jahr 2013 keine Wertpapierschulden aus. Für die Kommunen anderer Länder ist das teilweise anders. Quellen: Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2013.

27 Öffentlich bestimmt sind alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den FEUs des Staatssektors) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind (FEUs des Marktsektors/sonst. FEUs). Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen in der Regel dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 Prozent ist. Sie werden allerdings den FEUs des Staatssektors dennoch zugeordnet, wenn der überwiegende Anteil des Umsatzes (mehr als 80 Prozent) auf der Geschäftstätigkeit mit den Kernhaushalten basiert. Quelle: Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2012, S. 6 f.

28 Bei den Geldschulden der FEUs des Staats- und Marktsektors wird nicht zwischen Kassen- und Investitionskrediten differenziert.

Im Flächenländervergleich wiesen die hessischen Kommunen bei den Kassenkrediten beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich mit 1.101 Euro je Einwohner das vierthöchste Niveau hinter den Kommunen im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen aus.²⁹ Nicht in allen Ländern treten hohe Kassenkreditniveaus der Kommunen auf. In Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen spielten Kassenkredite mit Ausnahme einzelner Kommunen beispielsweise faktisch keine nennenswerte Rolle. In diesen drei Ländern existierten restriktive Regelungen zur Begrenzung der Kassenkreditaufnahme.³⁰

Das Land Hessen hat erst in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls zwei Rechtsregelungen erlassen, die eindämmenden Charakter in Bezug auf das Anwachsen kommunaler Kassenkredite haben. Zum einen wurde die Genehmigungspflicht für Kassenkredite wieder eingeführt. So bedarf der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag nach § 105 Absatz 2 HGO seit dem Jahr 2012 wieder der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Zum anderen ist den 100 Schuttschirmkommunen nach Wiedererreichung des jahresbezogenen Ausgleichs des ordentlichen Ergebnisses die Aufnahme von neuen Investitions- und Kassenkrediten grundsätzlich nur zu genehmigen, wenn der jahresbezogene Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt weiterhin gewährleistet ist (§ 10 Absatz 2 SchuSV³¹). Mit der Anknüpfung der Genehmigung an das ordentliche Ergebnis wurde somit seitens des Landes ein eindeutiger und messbarer Indikator festgelegt, mit dessen Hilfe die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune mit der Kredit- und Kassenkreditgenehmigung in Einklang gebracht werden kann.

Bei den Krediten und Wertpapierschulden ihrer Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich wiesen die hessischen Kommunen mit 1.916 Euro je Einwohner den mit Abstand höchsten Wert im Flächenländervergleich aus (Ansicht 10). Der Durchschnitt der Flächenländer im Jahr 2013 lag bei 1.097 Euro je Einwohner. Insgesamt ist bei der Interpretation der heutigen hessischen Schuldenwerte allerdings die Einrechnung der im Rahmen des Sonderinvestitionsprogramms³² und des Konjunkturprogramms des Bundes im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 aufgenommenen Schulden zu berücksichtigen. Ihre Tilgung nehmen allerdings weitgehend das Land und der Bund vor.³³

Die kommunalen Schulden in den FEUs des Staatssektors und des Marktsektors lagen bei einem Niveau von 2.764 Euro je Einwohner im Jahr 2013. Davon entfielen 230 Euro je Einwohner auf FEUs des Staatssektors und 2.534 Euro je Einwohner auf FEUs des Marktsektors. Insgesamt befanden sich in Hessen 48 Prozent der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte; im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert sogar bei 59 Prozent.

Ansicht 11 verdeutlicht, welche durchschnittlichen Anteile der kommunalen Geldschulden in Hessen dem Kernhaushalt und welche den FEUs zuzuordnen sind. Danach waren knapp die Hälfte der kommunalen Geldschulden En-

29 Für den Vergleich der kommunalen Geldverschuldung auf aggregierter Länderebene wird an dieser Stelle und im Folgenden auf die Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Dabei wird eine weite Abgrenzung vorgenommen, in dem neben dem Kernhaushalt sowohl die FEUs des Staats- als auch des Marktsektors (sonstige FEUs) einbezogen werden. Bei den berücksichtigten Schulden werden die Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich berücksichtigt. Quellen: Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2013.

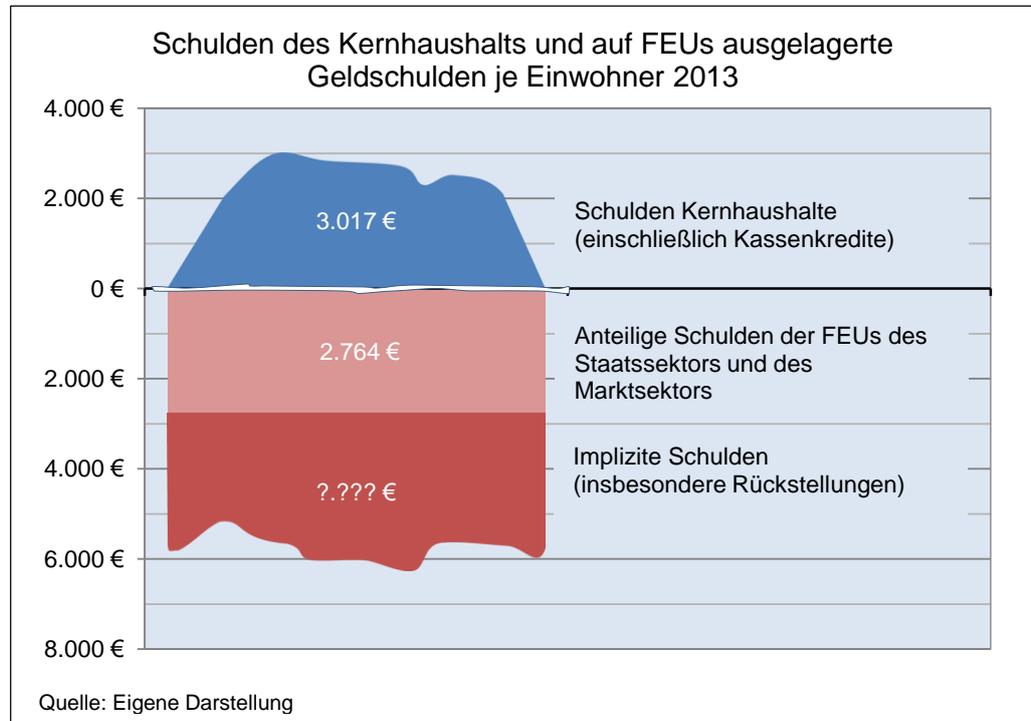
30 Einschlägig in diesem Sinne sind § 89 Absatz 3 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg und Art. 73 Absatz 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.

31 Verordnung zur Durchführung des Schuttschirmgesetzes (SchuSV) vom 21. Juni 2012 (GVBl., S. 183).

32 Vergleiche Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen in Hessen vom 9. März 2009 (GVBl. I, S. 92).

33 Die Tilgungen der kommunalen Schulden aus dem Konjunkturprogramm des Landes werden zu 5/6 vom Land, die aus dem Bundesprogramm zu 3/4 vom Bund und zu 1/8 vom Land geleistet. Vergleiche Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, S. 20.

de des Jahres 2013 außerhalb des Kernhaushalts und dadurch für die kommunalen Entscheidungsträger nicht ohne Zusatzaufwand erkennbar und steuerbar. Neben diesen bezifferbaren Geldschulden außerhalb des Kernhaushalts existieren zudem implizite Schulden. Hierzu zählen insbesondere die Rückstellungen, die nicht in der Statistik abgebildet werden. Ihre zusätzliche Berücksichtigung würde die kommunale Gesamtverschuldung weiter erhöhen. Ohne Kenntnis dieser weiteren den Kommunen zuzurechnenden Schulden bleibt jedoch das Bild der kommunalen Gesamtverschuldung lückenhaft und nicht transparent; diese liegen „wie bei einem Eisberg unterhalb der Oberfläche“ (Ansicht 11).



Ansicht 11: Schulden des Kernhaushalts und auf FEUs ausgelagerte Geldschulden je Einwohner 2013

Die Zahlen verdeutlichen die Notwendigkeit zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen, die erstmals zum 31. Dezember 2015 vorzunehmen ist (§ 112 Absatz 5 Satz 2 HGO). Allein auf Grundlage von Informationen über den Kernhaushalt lässt sich kein aussagekräftiges Bild der Kommunalfinanzen gewinnen. Damit fehlt die notwendige Ausgangsbasis für kommunalpolitisch-strategische Entscheidungen.

Investitionsgüter
und Geldvermögen

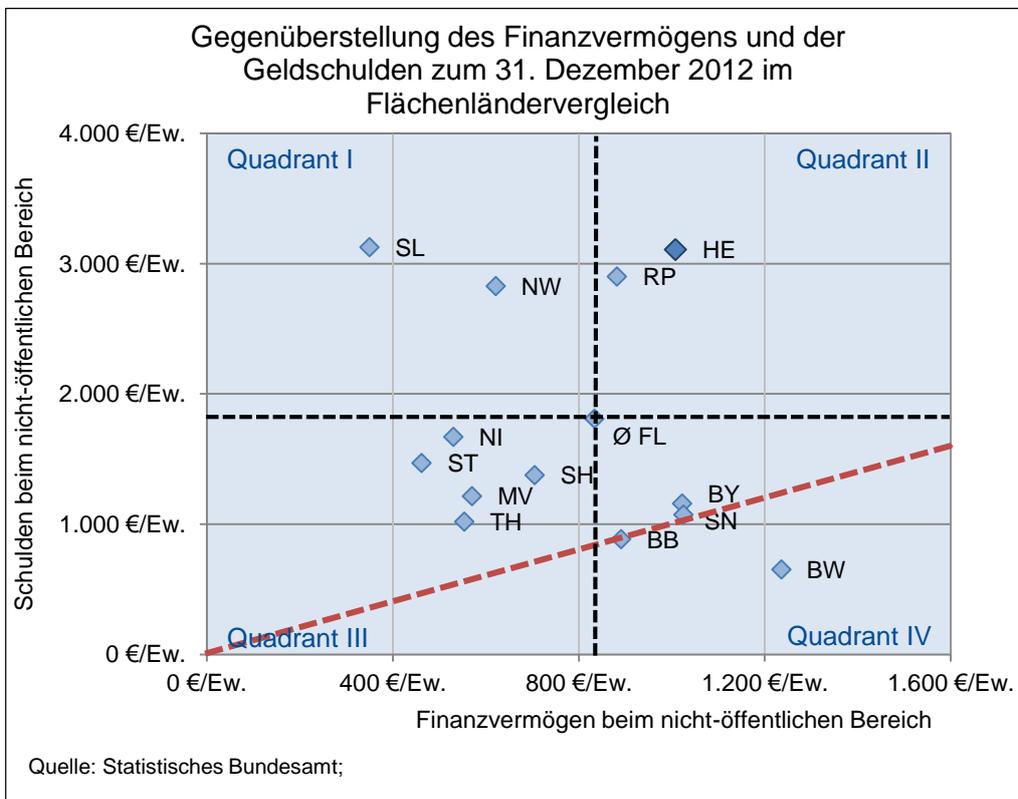
Den Schulden der kommunalen Haushalte stehen Vermögensgegenstände wie Investitionsgüter oder Geldvermögen gegenüber. Mithilfe der Vermögensrechnung (Bilanz) sollen das Vermögen, die Schulden und das Eigenkapital abgebildet werden. Finanzstatistisch können gegenwärtig das Vermögen als auch die kommunalen Schulden (einschließlich der Rückstellungen) lediglich ausschnittsweise dargestellt werden. Infolge vielfach fehlender Jahresabschlüsse³⁴ ist eine flächendeckende Betrachtung und Würdigung nicht mög-

34 Zum Abbau der Aufstellungs- und Prüfungsrückstände bei den Jahresabschlüssen reichte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport ein Förderprogramm für kleinere Kommunen bis 7.500 Einwohner aus (vergleiche Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 30. Juli 2014 zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013).

Daneben hat das Ministerium mit seinem Erlass vom 3. März 2014 die Haushaltsgenehmigung an das Vorliegen zeitnaher Jahresabschlüsse gekoppelt (vergleiche Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter „Herbstlerlass“, Quelle: http://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/4d3/4d364804-0047-441f-012f-312b417c0cf4,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true (zuletzt aufgerufen am 5. September 2014).

lich. Gleichwohl können zur Orientierung bereits aus der Kombination der statistisch vorliegenden Aktiv- und Passivpositionen belastbare Informationen zur Finanzlage abgeleitet werden. So stehen für die Vermögensseite Informationen zum Finanzvermögen als Teil des Gesamtvermögens zur Verfügung, bei den Schulden liegen die Geldschuldenbestände statistisch vor. Rückstellungen fehlen allerdings. Mit den so gewonnenen Informationen können in begrenztem Umfang³⁵ Aussagen zum Geldschuldendeckungspotenzial getroffen werden, die die bereits getroffenen Aussagen über die Kommunalfinzen ergänzen.

In Ansicht 12 werden das Finanzvermögen, welches Bargeld, Einlagen, Wertpapieren und Ausleihungen sowie sonstigen Forderungen³⁶ umfasst, und die Geldschulden der Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors zum 31. Dezember 2012 im Vergleich der Flächenländer dargestellt.³⁷ Die beiden schwarz gestrichelten Linien markieren dabei den Flächenländerdurchschnitt und ermöglichen eine Einteilung in vier Quadranten³⁸: Quadrant IV markiert diejenigen Länder, bei denen sowohl das Finanzvermögen überdurchschnittlich als auch die Geldschulden bezogen auf die Einwohnerzahl unterdurchschnittlich sind. Ansicht 12 zeigt, dass in Baden-Württemberg und Brandenburg das kommunale Finanzvermögen größer als die gegenübergestellten Geldschulden ist.



Ansicht 12: Gegenüberstellung des Finanzvermögens und der Geldschulden zum 31. Dezember 2012 im Flächenländervergleich

35 Zu den Einschränkungen bei Untersuchungen zum Geldschuldendeckungspotenzial auf Basis von Finanzvermögenspositionen und Geldschulden vergleiche exemplarisch Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunaler Finanzreport 2013, S. 118.

36 Bei den sonstigen Forderungen sind Forderungen beim öffentlichen Bereich integriert; Anteilsrechte sind nicht berücksichtigt.

37 Quellen: Statistisches Bundesamt (2013): Finanzvermögensstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2012.

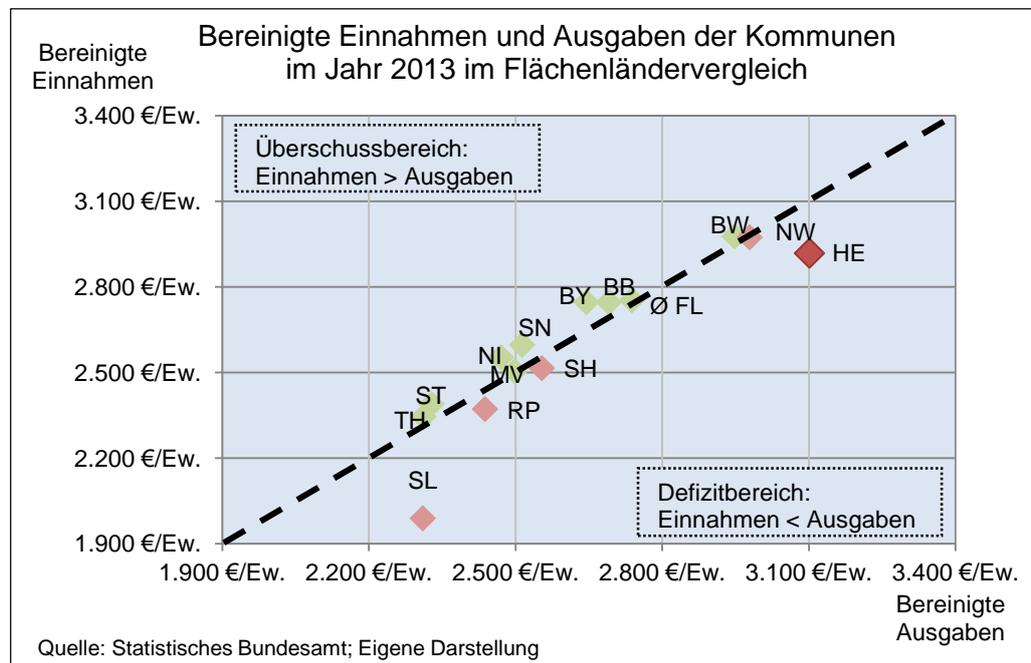
38 Quadrant I beinhaltet die Länder mit überdurchschnittlichen Geldschulden und unterdurchschnittlichem Finanzvermögen. Quadrant II umfasst die Länder mit überdurchschnittlichen Schulden und Finanzvermögen. In Quadrant III befinden sich die Länder mit unterdurchschnittlichen Schulden und Finanzvermögen. Quadrant IV zeigt die Länder mit unterdurchschnittlichen Schulden und überdurchschnittlichem Finanzvermögen. Die rot gestrichelte Linie verdeutlicht den Ausgleich zwischen Schulden und Finanzvermögen (1:1-Verhältnis).

Die ungünstigste Konstellation zwischen Schulden und Finanzvermögen war im Saarland und in Nordrhein-Westfalen festzustellen (Quadrant I). Die hessischen Kommunen lagen mit ihren Werten aufgrund des überdurchschnittlichen Finanzvermögens je Einwohner im Quadranten II; sie wiesen jedoch nach dem Saarland die zweithöchsten Geldschulden je Einwohner auf. Die sich aus Krediten, Wertpapierschulden und Kassenkrediten zusammensetzenden Geldschulden beliefen sich Ende 2012 auf 3.108 Euro je Einwohner. Demgegenüber lag das Finanzvermögen der hessischen Kommunen bei 1.008 Euro je Einwohner. Die Verteilung der Schulden und des Finanzvermögens über die hessischen Kommunen hinweg war allerdings heterogen. Während einige Kommunen überdurchschnittliche Geldschulden verzeichneten, hatten andere Finanzvermögen in nennenswertem Umfang.

Insgesamt überstiegen in Hessen die kommunalen Geldschulden das Finanzvermögen um das Dreifache. Im Durchschnitt aller Flächenländer waren die Geldschulden lediglich doppelt so hoch wie das Finanzvermögen. Insofern war das aus dem Finanzvermögen resultierende Geldschuldendeckungspotenzial in Hessen niedriger als im Flächenländerdurchschnitt.³⁹

2.3 Konsolidierungspotenziale

Vor dem Hintergrund hoher Konsolidierungsbedarfe war es Ziel der Überörtlichen Prüfung, ausgewählte Bereiche des kommunalen Verwaltungshandelns auf bestehende Konsolidierungspotenziale zu untersuchen. Während sie im Rahmen ihrer Haushaltsstrukturprüfungen⁴⁰ regelmäßig für die einzelnen Vergleichskommunen Feststellungen zur Haushaltslage trifft, werden im Folgenden auf Basis einer Gesamtbetrachtung die Einnahmen und Ausgaben aller hessischen Kommunen analysiert. Dabei werden, wie in Ansicht 13 dargestellt, die Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte additiv mit denen der FEUs des Staatssektors im Vergleich der Flächenländer betrachtet.



Ansicht 13: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen im Jahr 2013 im Flächenländervergleich

39 Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass diejenigen Kommunen mit hohen Finanzvermögensbeständen und diejenigen mit hohen Geldschulden in der Regel nicht identisch sind. Daher handelt es sich auf der aggregierten Ebene um ein hypothetisches Deckungspotential. Daneben ist auf der Vermögensseite nur ein Teil des Finanzvermögens kurzfristig realisierbar. Ähnliche Unterschiede in der Fristigkeit gibt es bei den Schulden, etwa weil bei vorzeitiger Tilgung Vorfälligkeitsentschädigungen anfallen, etc.

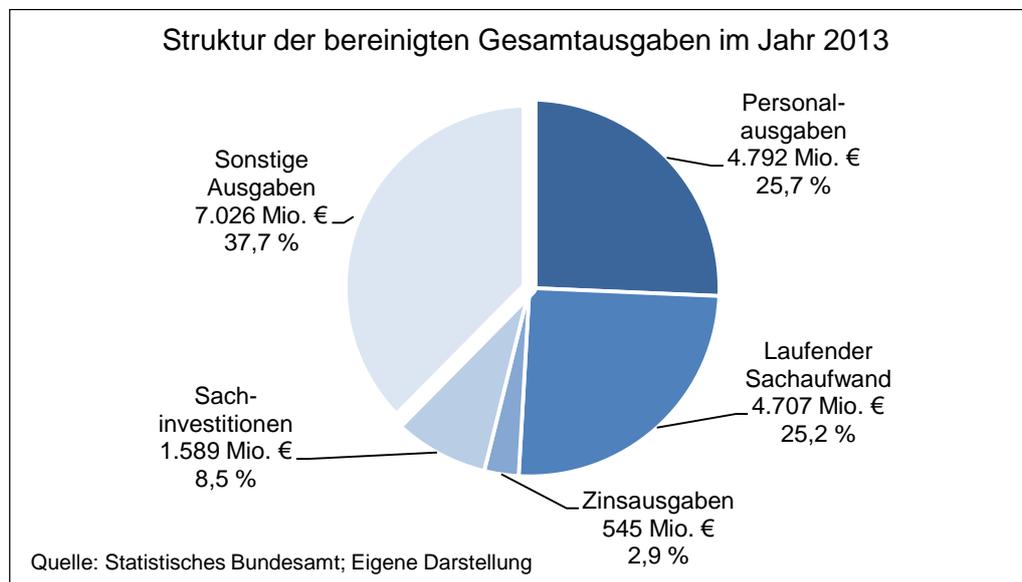
40 Vergleiche Abschnitte 3 (S. 46 ff.) und 4 (S. 88 ff.).

Insgesamt zeigt Ansicht 13, dass im Jahr 2013 Kommunen mit signifikant niedrigeren Einnahmen je Einwohner als in Hessen dennoch Finanzierungsüberschüsse erzielten. Die hessischen Kommunen lagen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors mit 2.918 Euro an der Spitze bei den Einnahmen je Einwohner.⁴¹ Allein Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen hatten mit 2.977 und 2.974 Euro je Einwohner leicht höhere Einnahmen. Ferner verzeichnete Hessen mit 3.101 Euro die höchsten Ausgaben je Einwohner.

Die möglichen Ursachen der insgesamt hohen hessischen Ausgaben je Einwohner können vielschichtig sein und sind im Einzelnen nur eingeschränkt messbar: So können sozioökonomisch oder strukturell bedingte Bedarfe (etwa Empfängerdichten bei Sozialaufgaben) ebenso eine Rolle spielen wie Unwirtschaftlichkeiten in der Aufgabenwahrnehmung oder kommunalpolitische Prioritätensetzungen.⁴² Staatliche Standards, mithin ebenfalls heterogene Kommunalisierungsgrade, können gleichsam als Erklärungshintergrund infrage kommen.

Festzuhalten ist, dass die Ausgaben je Einwohner in den Kernhaushalten und FEUs des Staatssektors insgesamt – bei hohem Niveau – im Jahr 2013 um knapp ein Prozent rückläufig waren.⁴³ Hingegen stiegen deutschlandweit die (bereinigten) Kommunalausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 3,9 Prozent. Eine Reduzierung der Ausgaben ist neben Hessen ansonsten lediglich den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gelungen. In den anderen Ländern stiegen die Ausgaben zum Teil erheblich. Dabei ging die Ausgabenreduzierung mit verminderten Sachinvestitionen einher. Letztere sind deutschlandweit um 5,13 Prozent gestiegen. In Hessen sind sie dahingegen im Jahr 2013 um 7,29 Prozent gesunken.

Ansicht 14 zeigt die Struktur der bereinigten⁴⁴ Gesamtausgaben und die Bedeutung der Personalausgaben, des laufenden Sachaufwands und der Investitionen.



Ansicht 14: Struktur der bereinigten Gesamtausgaben im Jahr 2013

41 Für den Flächenländervergleich zu den Einnahmen und Ausgaben werden für die Jahre 2012 und 2013 die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für das jeweilige Gesamtjahr (1. bis 4. Quartal) herangezogen. Quellen: Statistisches Bundesamt (2013): Kassenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Kassenstatistik 2013.

42 Denkbar sind ebenfalls heterogene Ausgliederungsquoten auf FEUs des Marktsektors.

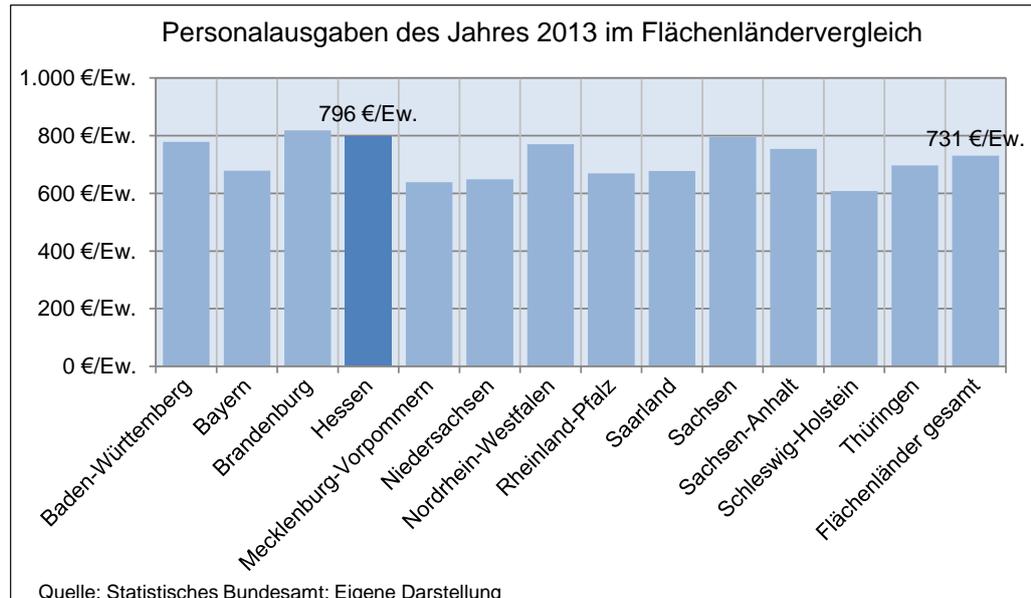
43 Anzumerken ist, dass die bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte im Jahr 2013 knapp 1,0 Prozent gestiegen waren (vergleiche Seite 16, oberhalb von Ansicht 2).

44 Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben (netto, nach Gewerbesteuerumlage) sind ohne haushaltstechnische Verrechnungen, ohne besondere Finanzierungsvorgänge und abzüglich der Zahlungen auf gleicher Ebene (z.B. Kreis- und Schulumlage) ausgewiesen.

Insgesamt machen die Ausgaben für Personal, des laufenden Sachaufwands und der Sachinvestitionen zusammen mit den Zinsausgaben 62 Prozent der gesamten Ausgaben der hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors im Jahr 2013 aus.

2.3.1 Konsolidierungspotenziale auf der Ausgabenseite

Zwischen den Jahren 2012 und 2013 verzeichneten die Kommunen der Flächenländer einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors einen Anstieg der Personalausgaben von 3,7 Prozent.⁴⁵ Das lag deutlich über der allgemeinen Inflationsrate gemessen am Verbraucherpreisindex von 1,5 Prozent.⁴⁶ In Hessen stiegen die kommunalen Personalausgaben mit 2,6 Prozent vergleichsweise moderat an. Ansicht 15 stellt die Personalausgaben je Einwohner des Jahres 2013 im Vergleich der Flächenländer dar.



Ansicht 15: Personalausgaben des Jahres 2013 im Flächenländervergleich

Wie Ansicht 15 zeigt, wiesen die hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors mit 796 Euro je Einwohner das im Flächenländervergleich zweithöchste Niveau je Einwohner bei den Personalausgaben aus.⁴⁷ Lediglich die brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbände erreichten bei dieser Ausgabenart einen höheren Wert. Der Flächenländerdurch-

45 Für den Flächenländervergleich zu den Personalausgaben, den laufenden Sachaufwendungen sowie zu den Investitionen werden an dieser Stelle und im Folgenden für die Jahre 2012 und 2013 die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für das jeweilige Gesamtjahr (1. bis 4. Quartal) herangezogen. Quellen: Statistisches Bundesamt (2013): Kassenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Kassenstatistik 2013.

46 Vergleiche Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreise 2013: +1,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2012, Pressemitteilung Nr. 017 vom 16. Januar 2014; Quelle: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/01/PD14_017_611.html, zuletzt aufgerufen am 16. September 2014).

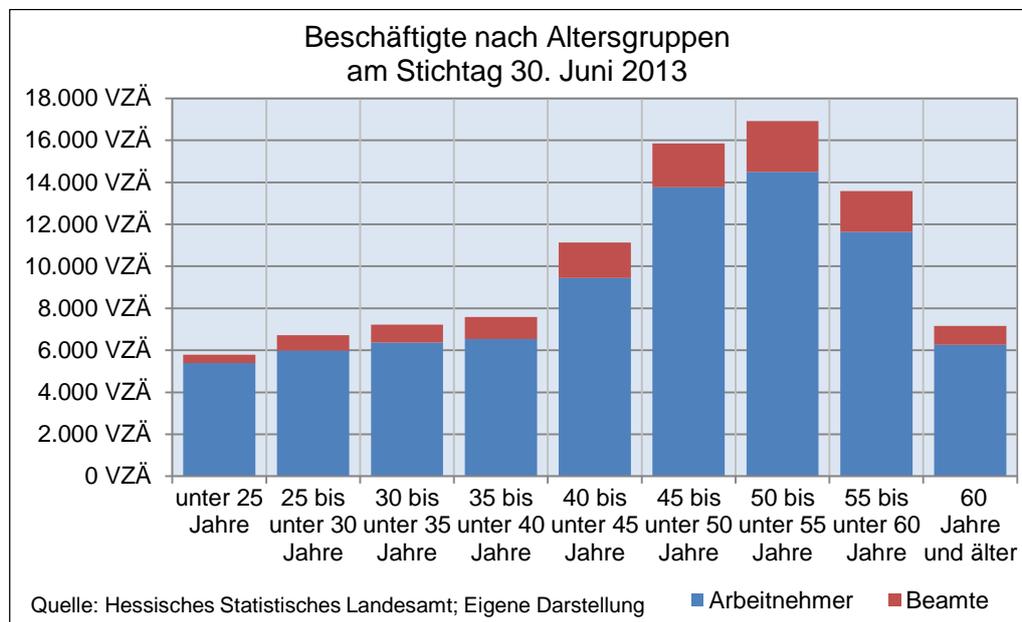
47 Bei der vergleichenden Betrachtung einzelner Ausgabe- und Einnahmeindikatoren, unabhängig davon, ob im Flächenländervergleich oder im innerhessischen Vergleich, ist stets zu beachten, dass eine Dateninterpretation nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Gesamtsituation sinnvoll ist. Beispielsweise können hohe Pro-Kopf-Personalausgaben auf unterschiedlichste Hintergründe zurückführbar sein. Sie sind nicht notwendigerweise ein Signal für vorzunehmende Konsolidierungsmaßnahmen. So entstehen etwa bei Einbindung freier oder kirchlicher Träger bei der Kinderbetreuung bei den Kommunen selbst keine eigenen Personalausgaben, dafür aber Zuschüsse an anderer Stelle. Ähnliches gilt für die Vergabe von Leistungen an Private oder grundsätzlich bei Aufgabenprivatisierungen. Daneben handelt es sich bei Ausgabe- und Einnahmepositionen (partiell) um „kommunizierende Röhren“: Eine Kommune ohne Bäder oder Bibliotheken hat an dieser Stelle zwar keine Einnahmen, etwa durch Leistungsentgelte, sie hat aber auch keine Personalausgaben in diesen Bereichen. Niedrige Personalausgaben sind ebenfalls vor dem Hintergrund des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nicht immer geboten. Sie können unter Umständen an anderer Stelle zu noch höheren Ausgaben führen, etwa bei den Transferausgaben, wenn Zeit für notwendige Prüfungen zum Engpassfaktor wird. Daneben ist bei der Dateninterpretation zu beachten, dass heterogene Ausgliederungsquoten auf FEUs des Marktsektors (sonstige FEUs) vorliegen können.

schnitt lag bei 731 Euro je Einwohner und damit deutlich unter dem hessischen Wert. Gelänge es den hessischen Kommunen diesen Durchschnittswert zu erreichen, könnten sie in Summe ein Konsolidierungspotenzial von rund 400 Millionen Euro jährlich erschließen.⁴⁸

Tatsächlich zeigen die beiden in diesem Kommunalbericht veröffentlichten Haushaltsstrukturprüfungen⁴⁹, dass bei den Personalausgaben Konsolidierungspotenziale bei den untersuchten Kommunen bestanden, etwa im Bereich der Inneren Verwaltung oder der Kinderbetreuung. Die Prüfungen verdeutlichen aber auch die Grenzen für Personalreduzierungen. So zeigte sich eine Mindestausstattung des Personals in der Inneren Verwaltung. Diesbezüglich haben kleinere Gemeinden strukturelle Nachteile, weil sie selbst bei schrumpfender Einwohnerzahl nicht mit Personalanpassungen reagieren können, sondern eine Mindestausstattung zur Aufgabenerfüllung vorzuhalten haben.

Gleichwohl ist der demografische Wandel, mithin Änderungen in der Einwohnerzahl, der Altersstruktur und der sozioökonomischen Zusammensetzung der Bevölkerung, eine Triebfeder für Änderungen im Personalbereich. Das ist eine Kernaufgabe des Personalmanagements. Um sowohl einem Verlust des Know-hows vorzubeugen als auch Fluktuationspotenziale zu nutzen, sind bereits heute Überlegungen zur Aufgabenreorganisation unter Berücksichtigung demografischer Veränderungen anzustellen. Auch die Möglichkeit für Interkommunale Zusammenarbeit sollte in diesem Zusammenhang rechtzeitig in Erwägung gezogen werden. Mit der in diesem Bericht veröffentlichten Prüfung zur Konsolidierung im Gesamtkreis Offenbach⁵⁰ wird deutlich, dass durch Interkommunale Zusammenarbeit Konsolidierungspotenziale geborgen aber auch qualitative Verbesserungen in der Aufgabenwahrnehmung erreicht werden können.

Ansicht 16 verdeutlicht die Altersstruktur der Beschäftigten des Kommunalbereichs⁵¹ im Hessen zum Stichtag 30. Juni 2013.



Ansicht 16: Beschäftigte nach Altersgruppen am Stichtag 30. Juni 2013

48 Bei dieser Berechnung werden Unterschiede in den Aufgabenprofilen und Standards der Aufgabenwahrnehmung ausgeblendet.

49 Vergleiche Abschnitte 3 (S. 46 ff.) und 4 (S. 88 ff.).

50 Vergleiche Abschnitt 7 (S. 196 ff.). Einbezogen in diese Vergleichende Prüfung waren der Landkreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

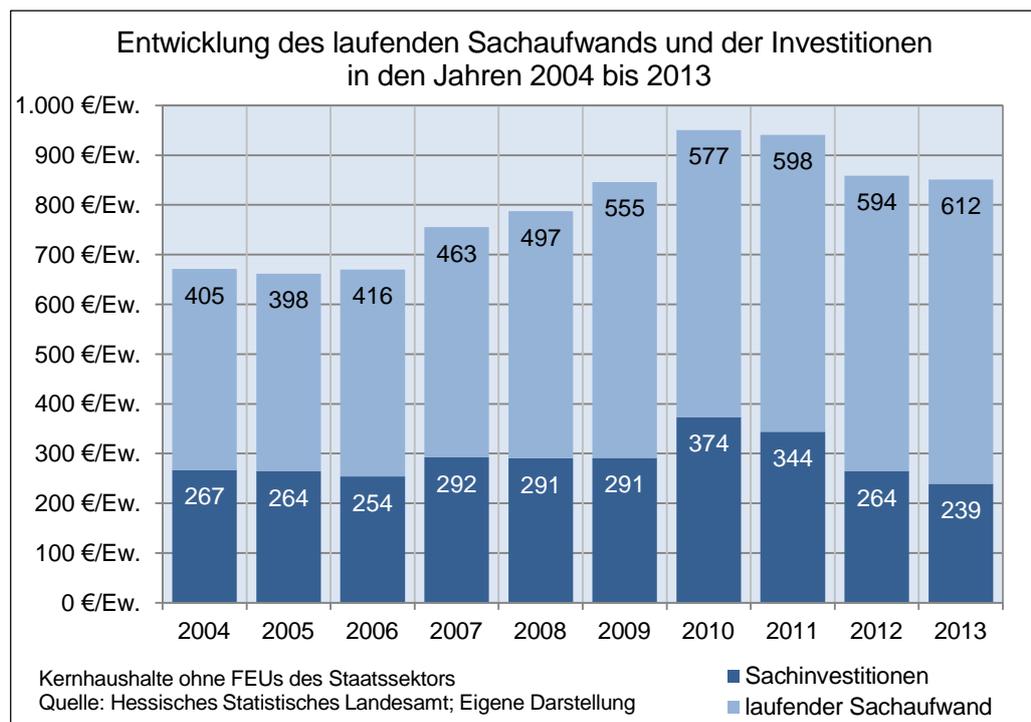
51 Erfasst sind an dieser Stelle unter dem kommunalen Bereich die Beschäftigten bei Gemeinden, Gemeindeverbänden, Eigenbetrieben, Zweckverbänden, selbständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Kommunalaufsicht und der Landeswohlfahrtsverband.

Gemessen an Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bildet die Altersgruppe der 50- bis 55-Jährigen sowohl bei den Arbeitnehmern als auch bei den Beamten die quantitativ stärkste Gruppe.⁵² Allein in den nächsten 20 Jahren werden rund 58 Prozent der Beschäftigten in den Ruhestand eintreten. Für die Summe der hessischen Kommunen erwachsen hieraus in den nächsten Jahren sowohl Chancen für eine konsequente Erschließung von Konsolidierungspotenzialen als auch Risiken über die natürliche Fluktuation wichtiges Know-how zu verlieren. Um für diese künftigen Herausforderungen gewappnet zu sein, sollten die Kommunen ein angemessenes Personalmanagement einsetzen.

Laufender Sachaufwand

Beim laufenden Sachaufwand wiesen die hessischen Kommunen in ihren Kernhaushalten einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors im Jahr 2013 mit 782 Euro je Einwohner den höchsten Wert im Flächenländervergleich aus. Der Durchschnittswert lag mit 619 Euro je Einwohner über 150 Euro je Einwohner unter dem hessischen Wert. Gelänge es den hessischen Kommunen ihre Ausgaben auf das bundesdeutsche Durchschnittsniveau zu senken, könnte ein jährliches Konsolidierungspotenzial von rund 985 Millionen Euro erschlossen werden.⁵³ Anders als beim laufenden Sachaufwand lagen die hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors im Jahr 2013 bei den Investitionen mit 264 Euro je Einwohner unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer von 295 Euro.

In Ansicht 17 wird die Entwicklung des laufenden Sachaufwands und der Investitionen in den letzten zehn Jahren in Euro je Einwohner dargestellt.



Ansicht 17: Entwicklung des laufenden Sachaufwands und der Investitionen in den Jahren 2004 bis 2013

Ansicht 17 zeigt, dass die Investitionen in den kommunalen Kernhaushalten⁵⁴ trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 bis 2011 nicht nied-

52 Alle Zahlen zu den VZÄ nach Altersgruppen wurden aus Gründen der Vertraulichkeit einer Fünfferrundung unterzogen. Die Daten entstammen der Personalstandstatistik. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Personalstandstatistik 2013 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

53 Vergleiche Fußnote 48.

54 Im Unterschied zum voran genannten Flächenländervergleich werden für die Abbildung der innerhessischen Zeitreihe zum laufenden Sachaufwand und zu den Investitionen ausschließlich Kernhaushaltsinformationen des Hessischen Statistischen Landesamtes verwendet. Für die Jahre bis einschließlich des Jahres 2012 konnte auf Ergebnisse der Rechnungsstatistik zurückgegriffen werden. Bei den Daten des Jahres 2013 handelt es sich um Informationen aus der Kassenstatistik. Quel-

riger waren als vor der Krise. So stiegen die Investitionen sogar vorwiegend in den Jahren 2010 und 2011 stark an. Im Jahr 2013 ging das Investitionsniveau auf 239 Euro je Einwohner zurück und stellte somit den geringsten Wert der vergangenen zehn Jahre dar.

Insgesamt können beide Größen, laufender Sachaufwand und Investitionen, gerade vor dem Hintergrund der vielerorts gegebenen starken Konsolidierungsbedürftigkeit nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die Gemeindehaushaltsverordnung sieht vor, dass vor dem Beschluss von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden soll (§ 12 Absatz 1 GemHVO). Zu den Folgekosten von Investitionen zählen typischerweise auch laufende Sachaufwendungen. Zudem können unterlassene oder zeitlich verzögerte Investitionen einen erhöhten Sachaufwand in Form von zusätzlichen Ausgaben für Instandhaltungen und Reparaturen nach sich ziehen.

Das geringe Investitionsniveau der hessischen Kommunen im Jahr 2013 ist insbesondere im Zusammenhang mit dem Sonderinvestitionsprogramm des Landes⁵⁵ zu sehen, das nach Eintritt der Finanz- und Wirtschaftskrise zusätzlich zum Konjunkturprogramm des Bundes mit dem Ziel der antizyklischen Konjunkturstabilisierung aufgelegt wurde. Damit wurden für die Kommunen auch Anreize gesetzt, geplante Investitionen zeitlich vorzuziehen. Ein etwaiger kommunaler Investitionsstau lässt sich trotz des Einbruchs im Jahr 2013 aus der Zeitreihe zu den Investitionen (Ansicht 17) nicht unmittelbar ableiten.⁵⁶

Hauptlast bei der Finanzierung der Infrastruktur tragen die hessischen Kommunen. Im Jahr 2013 nahmen sie zusammen mit ihrer FEUs des Staatssektors Investitionen in Höhe von 1.589 Millionen Euro vor, von denen insgesamt 1.227 Millionen Euro auf Baumaßnahmen entfielen.⁵⁷ Damit beträgt der kommunale Anteil an der öffentlichen Bautätigkeit (in Summe von 1.973 Millionen Euro – einschließlich der Baumaßnahmen des Landes) rund 62 Prozent.

Aus den von den hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors in der Vergangenheit aufgehäuften Geldschulden resultierten Zinsausgaben im Jahr 2013 in Höhe von 545 Millionen Euro.⁵⁸ Diese Zinsausgaben waren im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2013 um 34 Millionen Euro

Zinsausgaben

len: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Jahre 2004 bis 2012 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof) und Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof). Aus Vereinfachungsgründen wurden die Werte aller abgebildeten Jahre auf die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2012 bezogen.

- 55 Vergleiche Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen in Hessen vom 9. März 2009 (GVBl. I, S. 92).
- 56 Hierzu wäre unter anderem der Anlage- und Infrastrukturzustand zu analysieren, was mittels der Finanzstatistik nicht geleistet werden kann. In Befragungen kommunaler Akteure werden allerdings regelmäßig Investitionsstaus in nennenswertem Umfang benannt. So wird im KfW-Kommunalpanel 2014 der bundesweit wahrgenommene Investitionsstau seitens der Befragten mit mehreren Milliarden Euro qualifiziert. Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik (2014): KfW-Kommunalpanel 2014, Hrsg.: KfW Bankengruppe.
- 57 Die an dieser Stelle angegebenen Informationen zu den Investitionen und Baumaßnahmen des Landes und seiner Kommunen entstammen der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Sie beinhalten neben den Kernhaushalten ebenfalls auf Seiten des Landes und der Kommunen die zugehörigen FEUs des Staatssektors. Quelle: Statistisches Bundesamt (2014): Kassenstatistik 2013.
- 58 Für den Flächenländervergleich zu den Zinsausgaben werden für die Jahre 2012 und 2013 die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für das jeweilige Gesamtjahr (1. bis 4. Quartal) herangezogen. Quellen: Statistisches Bundesamt (2013): Kassenstatistik 2012 und Statistisches Bundesamt (2014): Kassenstatistik 2013.

oder knapp 6 Prozent zurückgegangen.⁵⁹ Neben der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und des damit aktuell einhergehenden niedrigen Zinsniveaus für kommunale Geldschulden schlugen sich in diesen Zahlen auch die Hilfen des Hessischen Schutzschirmprogramms nieder.

Mit rund 90 Euro je Einwohner für die kommunalen Kernhaushalte einschließlich der FEUs des Staatssektors lagen die Zinsausgaben in Hessen aber noch immer deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt von 55 Euro je Einwohner. Eine Beendigung der gegenwärtigen Niedrigzinsphase würde die Zinsausgaben gerade in hochverschuldeten Ländern wie Hessen wieder spürbar ansteigen lassen. Diese höheren Zinsen könnten erzielte Konsolidierungserfolge an anderer Stelle zumindest teilweise aufzehren.

2.3.2 Konsolidierungspotenziale auf der Einnahmenseite

Kommunalsteuern als Ultima Ratio

Nach den in der Gemeindeordnung definierten Grundsätzen zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen haben Steuern die Funktion einer Ultima Ratio. So haben Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen zunächst soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und erst im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen (§ 93 Absatz 2 HGO).⁶⁰

Gebühren

Die Überörtliche Prüfung stellte wiederholt in ihren Haushaltsstruktur- und Fachprüfungen fest, dass Kommunen noch immer keine auskömmlichen Gebühren für ihre Leistungen von den Bürgern erheben.⁶¹ Selbst in den Bereichen der Ver- und Entsorgung waren keine kostendeckenden Gebühren erhoben worden wie die Haushaltsstrukturprüfungen des vorliegenden Kommunalberichts aufzeigen.⁶² Nicht ausgeglichene Gebührenhaushalte sind durch Allgemeine Haushaltsmittel zu finanzieren, was nicht dem Kostendeckungsgebot des KAG entspricht.⁶³ Insoweit subventionieren die Steuerzahler zum Teil die Leistungen, die der Gebührenzahler beanspruchte. Die eingesetzten Haushaltsmittel stehen somit nicht für andere kommunale Aufgaben zur Verfügung. Bei defizitären Haushalten findet zudem eine Verlagerung der Belastung auf künftige Generationen statt. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport⁶⁴ verpflichtete deshalb folgerichtig defizitäre Kommunen, auskömmliche Gebühren zu erheben.

Steuereinnahmen (netto)

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Steuereinnahmen der hessischen Kommunen im Jahr 2013 von 7.307 Millionen Euro auf 7.338 Millionen Euro leicht an. Das hessische Steuerwachstum wurde vorrangig durch die Grundsteuer B getragen. Ihr Aufkommen ist gegenüber dem Vorjahr um 63 Millionen Euro auf insgesamt 853 Millionen Euro gestiegen. Im Gegensatz hierzu sanken die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) und dem gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer zusammen um 51 Millionen Euro.

59 Allein in den Kernhaushalten beliefen sich die Zinsausgaben im Jahr 2013 auf eine Höhe von 511 Millionen Euro (2012: 537 Millionen Euro); damit verzeichneten die Kernhaushalte einen Rückgang der Zinsausgaben um knapp 5 Prozent. Quelle: Statistisches Landesamt (2014): Kassenstatistik 2013.

60 Das Verwaltungsgericht Gießen hat mit Beschluss vom 16. Juni 2014 (Az.: 8 L 861/14.GI u.a.) eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B auf 560 Prozent in Bad Nauheim als willkürlich bewertet und formuliert, dass die Gemeinden nur auf Steuerquellen zurückgreifen dürfen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht zur Deckung des Haushalts ausreichen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 5. August 2014 (Az.: 5 B 1100/14 – 8 L 861/14.GI) indes klargestellt, dass die Hebesatzerhöhung keine erdrosselnde Wirkung hat und der Vorschrift des § 92 Absatz 2 HGO keine drittbeschützende Wirkung gegenüber den Gemeindebürgern zukommt.

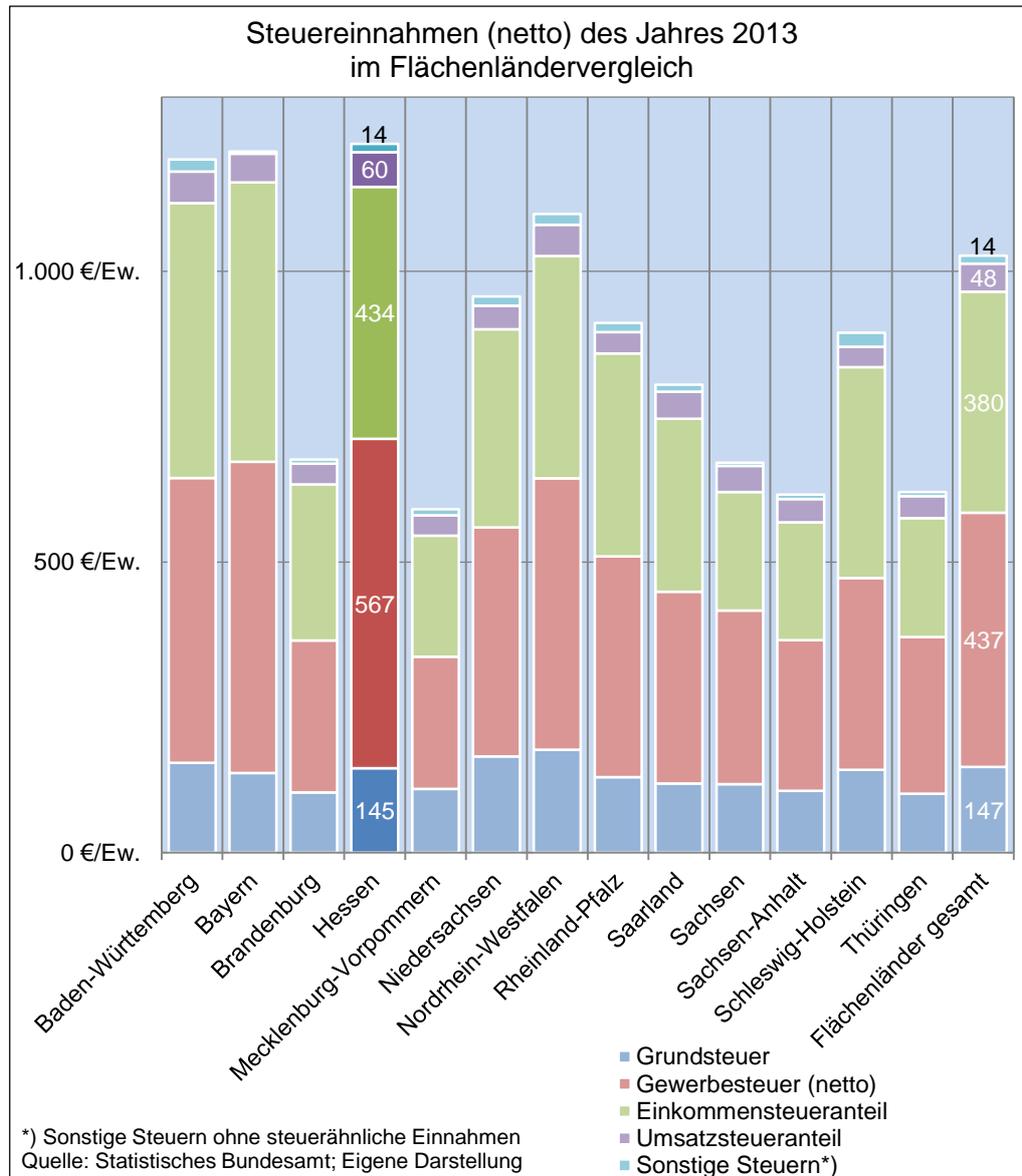
61 Vergleiche zuletzt im Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drucks. 18/7663, S. 91 f.

62 Vergleiche Abschnitte 3 und 4. Umgekehrt wurden in der Fachprüfung zur Abfallentsorgung in den Großstädten auch Gebührensenkungspotenziale zugunsten der Einwohner identifiziert (vergleiche Abschnitt 6.6.3).

63 Abgeleitet aus § 10 Absatz 1 Satz 2 KAG.

64 Vergleiche Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

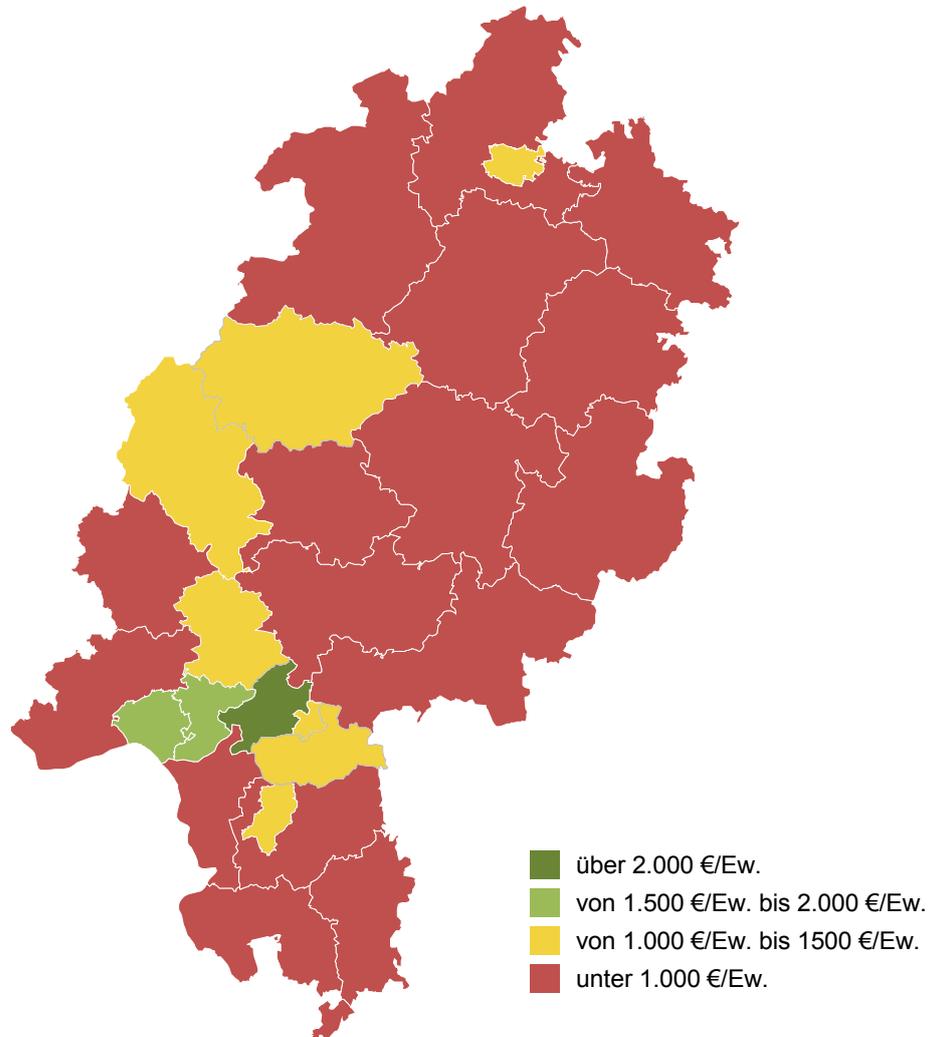
Bezogen auf die Einwohner erzielten die hessischen Kommunen im Jahr 2013 kassenmäßige Steuereinnahmen (netto) in Höhe von 1.220 Euro. Sie führten damit den Flächenländervergleich an.⁶⁵ Wie Ansicht 18 zeigt, verzeichneten lediglich die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen Steuereinnahmen (netto) von mehr als 1.000 Euro je Einwohner.



Ansicht 18: Steuereinnahmen (netto) des Jahres 2013 im Flächenländervergleich

Bei der Differenzierung nach Steuerarten in Ansicht 18 wird deutlich, dass die hessischen Kommunen sowohl bei der Gewerbesteuer (netto) mit 567 Euro als auch beim Umsatzsteueranteil mit 60 Euro je Einwohner die höchsten Werte unter den Flächenländern ausweisen. Zwischen den hessischen Kommunen bestanden jedoch deutliche Unterschiede in der Höhe der Netto-Steuereinnahmen je Einwohner (Ansicht 19).

65 Die Werte des Flächenländervergleichs zu den Steuereinnahmen entstammen der Bundesstatistik über den Steuerhaushalt. Quelle: Statistisches Bundesamt (2014): Steuerhaushalt 2013.



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Eigene Darstellung

Ansicht 19: Steuereinnahmen (netto) je Einwohner in den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen im Jahr 2013

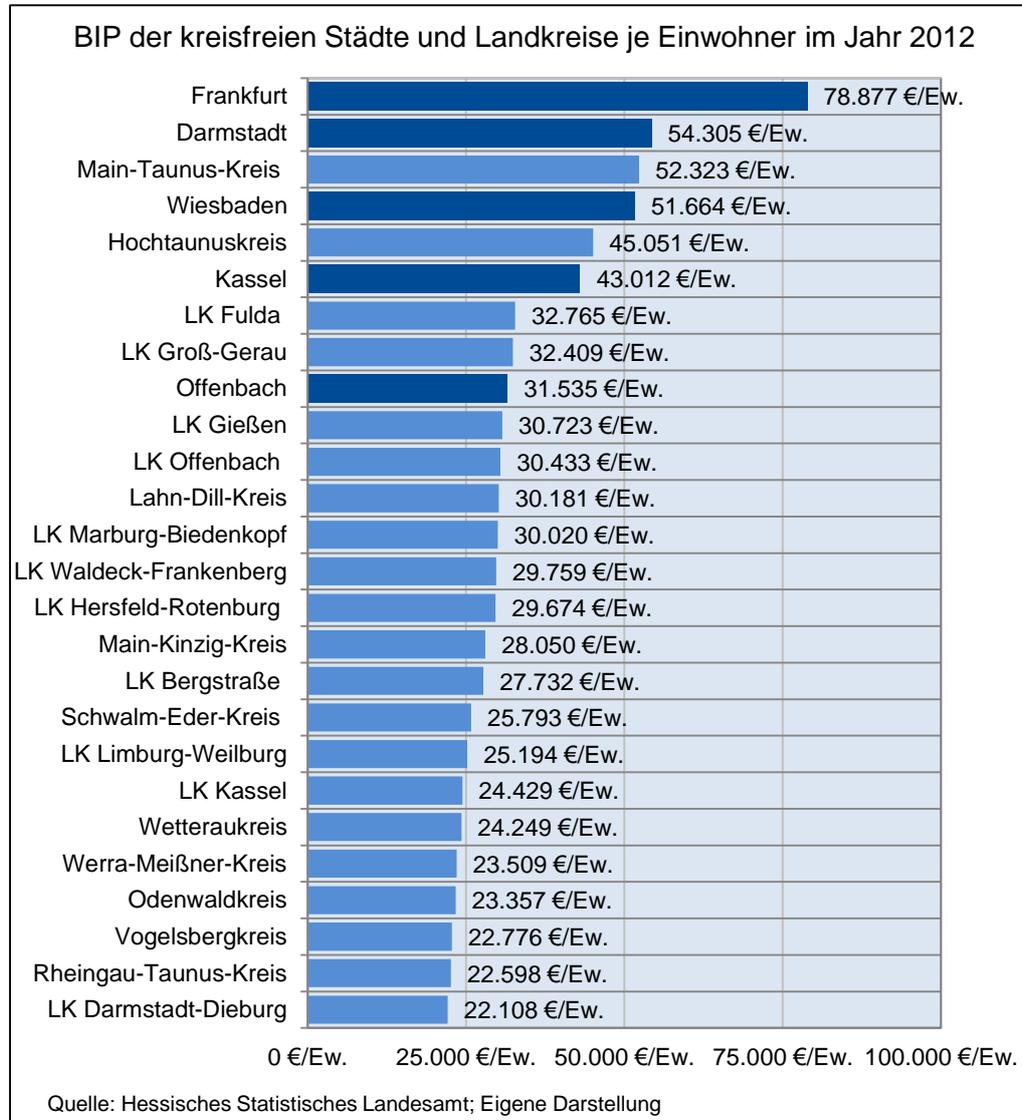
Im Rahmen eines räumlichen Vergleiches auf Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Landkreis einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden) für das Jahr 2013 wird dieser Zusammenhang deutlich.⁶⁶ An der Spitze realisierte Frankfurt am Main ein Gesamtsteueraufkommen (netto) von 2.657 Euro je Einwohner. Der Main-Taunus-Kreis und Wiesbaden rangierten mit ihren vergleichsweise hohen Einnahmen von 1.631 und 1.803 Euro je Einwohner noch immer deutlich hinter der Stadt Frankfurt am Main. Am anderen Ende der Skala erreichten die Gesamtkreise Schwalm-Eder und Werra-Meißner nur Einnahmen von 672 und 633 Euro je Einwohner, also von rund einem Viertel des Wertes der einwohnerstärksten hessischen Stadt. Ansicht 19 verdeutlicht, dass im Jahr 2013 in insgesamt 16 Gesamtkreisen ein Steueraufkommen (netto) von unter 1.000 Euro je Einwohner erreicht wurde. In insgesamt vier Gesamtkreisen und drei kreisfreien Städten (Offenbach am Main, Kassel und Darmstadt) wurde ein Aufkommen zwischen 1.000 Euro je Einwohner und 1.500 Euro erzielt.

Ansicht 19 verdeutlicht die weit überdurchschnittlichen Steuereinnahmen der Stadt Frankfurt am Main. Diese örtliche Konzentration des Steueraufkommens setzte sich auch im ersten Halbjahr 2014 fort. Von den Einnahmen aus der

⁶⁶ Die Angaben zu den innerhessischen Kommunalsteuereinnahmen entstammen der Kassenstatistik 2013 des Hessischen Statistischen Landesamtes. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

Gewerbsteuer (brutto) aller hessischen Kommunen von mehr als 2,3 Milliarden Euro, was ein historischen Höchstwert in einem Halbjahr darstellte, entfielen allein auf Frankfurt am Main rund 45 Prozent.⁶⁷

Die Dominanz der einwohnerstärksten hessischen Metropole im Kontext des Steuer- und insbesondere Gewerbesteueraufkommens wird ebenfalls bei Betrachtung der Wirtschaftsleistung ausgedrückt im Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen⁶⁸ überdeutlich.



Ansicht 20: BIP der kreisfreien Städte und Landkreise je Einwohner im Jahr 2012

Ansicht 20 verdeutlicht die Heterogenität zwischen den hessischen Kommunen bei dieser das Steueraufkommen stark beeinflussenden Größe. Das Bruttoinlandsprodukt lag im Jahr 2012 in Frankfurt am Main bei 78.877 Euro je Einwohner. Das zweithöchste Bruttoinlandsprodukt verzeichnete mit deutlichem Abstand Darmstadt (54.305 Euro je Einwohner).⁶⁹ Das Bruttoinlands-

67 Vergleiche Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Halbjahresbilanz Gewerbesteuereinnahmen – Frankfurt katapultiert Gewerbesteuereinnahmen der hessischen Kommunen auf Allzeithoch.

68 Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen. Die Bruttowertschöpfung, die zu Herstellungspreisen bewertet wird, ergibt sich für jeden Wirtschaftsbereich aus dem Bruttoproduktionswert zu Herstellungspreisen abzüglich der Vorleistungen zu Anschaffungspreisen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Hessen 2008 bis 2012 nach kreisfreien Städten und Landkreisen, S. 4.

69 Zu den innerhessischen Werte zum BIP für das Jahr 2012 vergleiche Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Hessen 2008 bis 2012 nach kreisfreien Städten und Landkreisen, S. 10.

produkt in jeweiligen Preisen lag im Jahr 2013 in Hessen mit einem Wert von insgesamt 38.490 Euro je Einwohner leicht vor Baden-Württemberg und Bayern auf dem ersten Platz des Flächenländervergleichs.⁷⁰

Realsteuerhebesätze

Die Realsteuerhebesätze, die durch die Städte und Gemeinden selbst festgesetzt werden, waren in Hessen in nahezu allen Vergleichsgruppen⁷¹ im Ländervergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Gewerbsteuer

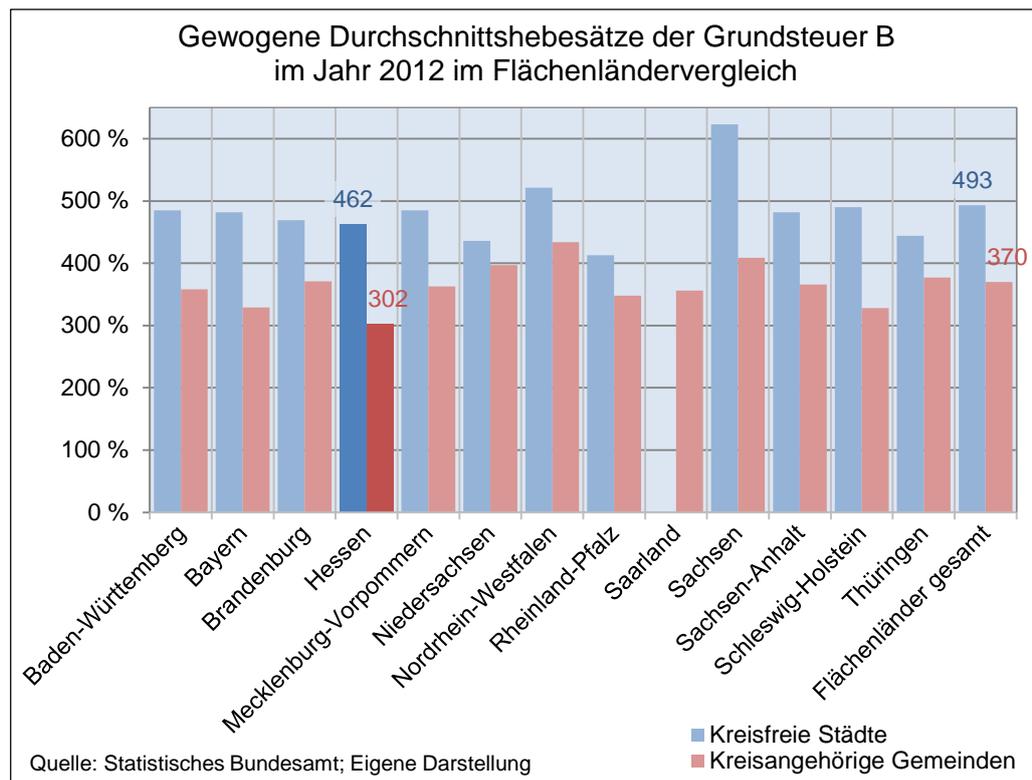
Lediglich bei der Gewerbesteuer erreichten die kreisfreien Städte in Hessen mit einem gewogenen Durchschnittshebesatz von 452 Prozent für das Jahr 2012⁷² einen Wert über dem Flächenländerdurchschnitt. Letzterer liegt in dieser Vergleichsgruppe bei 440 Prozent. Bei den kreisangehörigen Gemeinden sieht das Bild indes bei dieser Steuerart anders aus. Die kreisangehörigen Gemeinden in Hessen erreichten einen gewogenen Durchschnittshebesatz von 347 Prozent, während der Flächenländerdurchschnitt bei 363 Prozent lag.

Grundsteuer A

Bei der in Bezug auf das Aufkommen quantitativ weitaus weniger gewichtigen Grundsteuer A lagen im Jahr 2012 sowohl die kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Hessen mit Werten von 246 Prozent und 290 Prozent unterhalb des Flächenländerdurchschnitts. Bei den kreisfreien Städten belief sich der gewogene durchschnittliche Hebesatz auf 302 Prozent und im kreisangehörigen Raum auf 312 Prozent.

Grundsteuer B

Ansicht 21 zeigt die bestehenden Unterschiede bei der Grundsteuer B zwischen den hessischen Werten und dem Flächenländerdurchschnitt.



Ansicht 21: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Jahr 2012 im Flächenländervergleich

70 Vergleiche Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2013, Reihe 1, Band 1, Berechnungsstand: August 2013/Februar 2014, Tab. 3.3.

71 Das gilt in besonderem Maße für die hessischen kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Diese lagen im Jahr 2012 mit ihren gewogenen Durchschnittshebesätzen bei allen Realsteuern unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer.

72 Die Angaben zu den gewogenen Durchschnittshebesätzen für das Jahr 2012 im Flächenländervergleich sind der Bundesstatistik über den Realsteuervergleich entnommen. Quelle: Statistisches Bundesamt (2013): Realsteuervergleich 2012, S. 39 f. Werte für die Kommunen aller Flächenländer für das Jahr 2013 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung nicht vor.

Ansicht 21 verdeutlicht, dass die hessischen kreisangehörigen Gemeinden mit 302 Prozent im Flächenländervergleich den geringsten Wert aufwiesen. Auch die kreisfreien Städte erreichten bei dieser Steuerart mit 462 Prozent ebenfalls einen Wert unterhalb des Flächenländerdurchschnittes von 493 Prozent.

Ausgehend von den niedrigen Werten erhöhten 214 hessische Kommunen oder rund die Hälfte der Städte und Gemeinden im Jahr 2013 ihren Hebesatz bei der Grundsteuer B.⁷³ Die stärkste Anhebung in Prozentpunkten nahm die Sonderstatusstadt Rüsselsheim vor. Dort wurde im Jahr 2013 der Hebesatz der Grundsteuer B um 400 Prozentpunkte auf den hessenweiten Jahreshöchstsatz von 800 Prozent angehoben.⁷⁴

Infolge des Erlasses⁷⁵ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 3. März 2014 wird die Dynamik im Bereich der Realsteuerhebesätze, insbesondere bei der Grundsteuer B, nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung tendenziell weiter zunehmen. So ist nach diesem Erlass der Haushalt einer anhaltend defizitären Kommune nicht genehmigungsfähig, wenn der Hebesatz der Grundsteuer B nicht mindestens 10 Prozent über dem Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt.⁷⁶ Weniger eindeutig ist die Bedeutung des sogenannten „Herbsterlasses“ auf die Gewerbesteuerhebesätze abzuschätzen. So sind nach dem Erlass bei einer Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes mögliche Folgewirkungen, etwa in Bezug auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen am Standort, in die Abwägung einzubeziehen. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann deshalb davon absehen, auf eine Anpassung an den Landesdurchschnitt der Gewerbesteuerhebesätze zu drängen. Bei anhaltend defizitären Kommunen werden jedoch Gewerbesteuerhebesätze unterhalb des Nivellierungshebesatzes⁷⁷ des Finanzausgleichsgesetzes von 310 Prozent nicht akzeptiert.

Letztlich bestehen im Zusammenhang mit den unterdurchschnittlich ausgeprägten Realsteuerhebesätzen in Verbindung mit der Beachtung des Grundsatzes zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen und im Sinne einer Ultima Ratio erhebliche ungenutzte Konsolidierungspotenziale. Die Überörtliche Prüfung bezifferte in ihren in diesem Kommunalbericht veröffentlichten Haushaltsstrukturprüfungen für 39 Kommunen Konsolidierungspotenzialen in Höhe von 74 Millionen Euro.

Zur Erreichung eines regelmäßigen Haushaltsausgleichs im ordentlichen Ergebnis haben die politischen Entscheidungsträger neben dem Ausschöpfen von Konsolidierungspotenzialen auf der Aufwandsseite und den Gebührenhaushalten zusätzliche Ertragspotenziale durch Anhebung von Steuern zu realisieren. Als Beispiel kann hier die von der Stadt Taunusstein erlassene Nachhaltigkeitssatzung gelten, die nachfolgend dargestellt ist.

73 Vergleiche Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013): Hebesätze der Realsteuern 2012 und vergleiche Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Hebesätze der Realsteuern 2013.

74 Die Gemeinde Nauheim hob den Hebesatz der Grundsteuer B rückwirkend zum 1. Januar 2014 auf 960 Prozent an. Vergleiche Gemeinde Nauheim (2014): Haushaltsplan der Gemeinde Nauheim für das Haushaltsjahr 2014. Bei diesem Wert handelte es sich zum Zeitpunkt der Berichtslegung um den bisherigen Höchstwert einer hessischen Kommune für das Jahr 2014.

75 Vergleiche Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

76 Für das Haushaltsjahr 2014 sind die Daten des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2012 anzuwenden. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind statt der verzögert vorliegenden Daten des Bundesamtes aktuellere Erhebungen von Innen- und Finanzministerium zugrunde zu legen. Vergleiche Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, S. 6 (Quelle: siehe Fußnote 34).

77 Nivellierungshebesatz ist ein fiktiver Hebesatz der Realsteuern, der dazu dient, Hebesatzunterschiede bei der Bestimmung der Steuerkraft einer Gemeinde herauszurechnen.

Sondersachverhalt: Nachhaltigkeitssatzung der Stadt Taunusstein

Am 5. Juni 2014 hat die Stadt Taunusstein im Rheingau-Taunus-Kreis als erste hessische Kommune in kommunaler Eigeninitiative eine Nachhaltigkeitssatzung beschlossen. Damit einher geht eine politische Selbstverpflichtung der Kommunalpolitik auf eine generationengerechte Haushaltswirtschaft: Jede Generation soll die durch sie verbrauchten Ressourcen im Haushaltsjahr selbst erwirtschaften.

Inhaltlich etabliert Taunusstein eine doppelte Schuldenbremse mit Generationenbeitrag. Sie sieht den regelmäßigen Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis und die Vermeidung einer Netto-Neuverschuldung zwingend vor. Dazu verpflichtet sich die Stadtverordnetenversammlung, neue Aufgaben mit finanziellen Verpflichtungen nur dann einzugehen, wenn deren Finanzierung den Haushaltsausgleich und das Neuverschuldungsverbot nicht gefährden.

Zur Absicherung der Generationengerechtigkeitsmaxime wird ein sogenannter Generationenbeitrag unter Beachtung des Ertrags- und Einzahlungsbeschaffungsgrundsatzes eingeführt. Bei diesem Generationenbeitrag handelt es sich um einen Aufschlag auf die Grundsteuer B, welcher in jedem Jahr genau die Höhe annimmt, die benötigt wird, um den Haushalt vollständig auszugleichen. Zentral ist die Ausgestaltung des Generationenbeitrags als Ultima Ratio, das heißt, zuvorderst sind alternative Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwands- und Ertragsseite durchzuführen. Dahinter steht der Gedanke, dass die Grundsteuer B alle Einwohner und Unternehmen direkt oder indirekt über die Einrechnung in die Mietpreise belasten würde, während alternative Konsolidierungsmaßnahmen häufig nur Einzelne treffen. Damit wird über eine Ertragskomponente der Konsolidierungsdruck insgesamt erhöht.

Die Überörtliche Prüfung begrüßt die von Taunusstein getroffenen Maßnahmen, da diese grundsätzlich geeignet erscheinen, Anreize für nachhaltiges Handeln der politischen Entscheidungsträger zu setzen. Ziel bei einer Haushaltskonsolidierung muss ein verantwortungsvoller Umgang mit den vorhandenen Haushaltsmitteln unter Berücksichtigung des Gedankens der Generationengerechtigkeit sein.

2.3.3 Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung

Aus künftigen Entwicklungen resultieren Chancen und Risiken für die hessischen Kommunen. Neben verwaltungsinternen Veränderungen, insbesondere bei der Personalstruktur, sehen sich die Kommunen auch verwaltungsexternen Entwicklungen gegenüber. Hier ist beispielsweise an die Risiken in Bezug auf die Zinsentwicklung zu denken. Chancen und Risiken bestehen ebenfalls im Kontext der Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs.

Die notwendige Erneuerung des kommunalen Finanzausgleichs steht im Mittelpunkt der aktuellen kommunalfinanzpolitischen Diskussion. Mit dem sogenannten „Alsfeld-Urteil“⁷⁸ wurde das in seinen Grundzügen seit Jahrzehnten unverändert bestehende Ausgleichssystem grundlegend infrage gestellt. Spätestens zum Ausgleichsjahr 2016 muss der kommunale Finanzausgleich von dem bisherigen verbundquotenbasierten System auf einen bedarfsorientierten Mechanismus umgestellt werden.

Mit seinem Urteil verknüpft der Staatsgerichtshof (StGH) die kommunalen Aufgaben mit den dazu notwendigen Finanzmitteln. Hiernach verlangt die Garantie einer auskömmlichen Finanzausstattung zunächst, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben wahrnehmen können. Die Garantie einer adäqua-

78 Vergleiche Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 (P.St. 2361).

ten Finanzausstattung geht allerdings über die effiziente Wahrnehmung von Pflichtaufgaben hinaus. So verlangt der Staatsgerichtshof, dass Kommunen neben den Pflichtaufgaben ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können müssen. Weiterhin haben die Kommunen über eine Mindestausstattung hinaus einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung. Insofern differenziert das Gericht zwischen der Mindestausstattung auf der einen Seite und der darüber hinausgehenden angemessenen Finanzausstattung auf der anderen Seite.

Wie die Finanzausstattung der Kommunen künftig aussehen soll, wird aktuell auf politischer Ebene mit der Neuordnung des Finanzausgleichs in der Arbeitsgruppe KFA 2016 unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände diskutiert.

Auch nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung geht die kommunale Selbstverwaltung über die reine Pflichtaufgabenwahrnehmung hinaus. Um die kommunale Handlungsfreiheit wiederzuerlangen, sind jedoch zielgerichtete und umfassende Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Der Kommunale Schutzschirm hat ein Umdenken bewirkt und gezeigt, dass eine Haushaltskonsolidierung machbar ist. Dies sollte Ansporn für defizitäre Kommunen sein, eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Diese verantwortungsvolle kommunale Selbstverwaltung ist Ausdruck einer generationengerechten Finanzpolitik.

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN

3. „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ – 169. Vergleichende Prüfung

3.1 Vorbemerkung

Die 169. Vergleichende Prüfung stand im Zeichen der Konsolidierung der Kommunalhaushalte. Gezielt betrachtete die Überörtliche Prüfung einzelne kommunale Handlungsfelder hinsichtlich möglicher Konsolidierungs- bzw. Ergebnisverbesserungspotenziale, um Optionen zur Verbesserung der angespannten Haushaltssituation der geprüften Städte und Gemeinden aufzuzeigen. Die untersuchten Bereiche umfassten die Gebührenhaushalte, die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung, die Kindertageseinrichtungen sowie die Bereiche Kultur und Wissenschaft, Sportförderung sowie Dorfgemeinschaftshäuser/ Mehrzweckhallen sowie die Realsteuerhebesätze.

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



Ansicht 22: „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ – Lage der geprüften Städte und Gemeinden

Das Prüfungsvolumen betrug insgesamt 437,9 Millionen Euro und umfasste die Gesamtaufwendungen der 20 Städte und Gemeinden im Jahr 2012. Auf Grundlage der Haushaltsdaten des Jahres 2012 errechnete die Überörtliche Prüfung für die 20 Städte und Gemeinden Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 55,0 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2013 bis Februar 2014
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2012
Zuleitung der Schlussberichte:	16. Mai 2014
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Saarbrücken (vergleiche Seite 220)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 23: „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

3.2	Leitsätze.....	48	Gliederung
3.3	Finanzielle Ausgangslage der Städte und Gemeinden des Vergleichs	49	
	3.3.1 Haushaltslage	49	
	3.3.2 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen.....	51	
	3.3.3 Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden der Städte und Gemeinden	54	
	3.3.4 Kommunaler Schutzschirm.....	57	
3.4	Haushaltskonsolidierung – Ergebnisverbesserungspotenziale	59	
	3.4.1 Gebühren und Beiträge	61	
	3.4.2 Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung.....	65	
	3.4.3 Kindertageseinrichtungen.....	68	
	3.4.4 Ausgewählte freiwillige Leistungen.....	73	
	3.4.5 Hebesätze der Realsteuern.....	76	
3.5	Ausgestaltung und Güte der Haushaltssicherungskonzepte.....	81	
3.6	Rechtmäßigkeit	83	
3.7	Ausblick.....	87	

3.2 Leitsätze

Seite 60

17 von 20 Städten und Gemeinden planten für das Haushaltsjahr 2012 Fehlbeträge in einer Höhe von insgesamt 39,7 Millionen Euro. Demgegenüber zeigt die Vergleichende Prüfung über alle 20 Städte und Gemeinden hinweg Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 55,0 Millionen Euro auf. Diese setzten sich in den folgenden Bereichen zusammen aus:

- **Gebührenhaushalte:** 7,6 Millionen Euro
- **Innere Verwaltung:** 4,2 Millionen Euro
- **Kindertagesstätten:** 8,6 Millionen Euro
- **Freiwillige Leistungen:** 25,2 Millionen Euro
- **Realsteuern:** 8,0 Millionen Euro
- **Weitere Maßnahmen:** 1,4 Millionen Euro

Diese aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale reichen rechnerisch in 15 Städten und Gemeinden für einen Haushaltsausgleich aus. Die Städte und Gemeinden sollten die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale nutzen, um den Haushaltsausgleich anzustreben.

Seite 52

Nachdem im Jahr 2011 mit 40 Millionen Euro der höchste Fehlbetrag ausgewiesen wurde, bestand auch im Jahr 2012 – trotz um 20 Millionen Euro höherer Erträge – noch ein Fehlbetrag von 33 Millionen Euro. Im Ergebnis planten die Gemeinden, die gestiegenen Erträge nicht für eine Konsolidierung der Haushalte einzusetzen. Vielmehr wurden höhere Personalaufwendungen, höhere Sach- und Dienstleistungen und Abschreibungen veranschlagt.

Seite 51

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage sowie der negativen Jahresergebnisse wiesen 17 Gemeinden einen rechnerischen Eigenkapitalverzehr auf. Bei gleichbleibenden Ergebnissen hätten Kriftel, Bischofsheim und Eschenburg spätestens im Jahr 2020 ihr gesamtes Eigenkapital aufgezehrt. Bad Orb war bereits mit dem Jahresabschluss 2010 bilanziell überschuldet.

Seite 76

Kelsterbach übte auf freiwilliger Basis die Schulträgerschaft aus. Im Vergleich zur Zahlung der Schulumlage an den Landkreis Groß-Gerau resultierten hieraus im Jahr 2012 zusätzliche Aufwendungen von 4,0 Millionen Euro. Darüber hinaus leistete sich Kelsterbach hohe Standards in den Produktbereichen Kultur- und Wissenschaft sowie Sportförderung (beispielsweise in Form von städtischen Tennisplätzen, einer Kegelsportanlage sowie eines Bootshauses). Der Stadt erwächst hieraus ein weiteres Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,4 Millionen Euro.

Seite 58

Bischofsheim verzichtete trotz der erheblichen bestehenden Konsolidierungserfordernisse auf die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Kommunalen Schutzschirm. Die Gemeinde hätte Entschuldungshilfen von 7,31 Millionen Euro beantragen können. Infolge der Reduzierung der Schulden hätte dies zu einer jährlichen Zinsersparnis von 0,34 Millionen Euro geführt. Um diesen jährlichen Zinsmehraufwand zu finanzieren, müsste Bischofsheim den Hebesatz der Grundsteuer B bezogen auf das Haushaltsjahr 2012 um 94 Prozentpunkte anheben.

Seite 72

Bischofsheim erbrachte in der Kinderbetreuung auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Landkreis Groß-Gerau über die landeseinheitlichen Vorgaben der Mindestverordnung hinausgehende Standards. Hieraus resultierten im Kindergartenjahr 2012/13 Mehraufwendungen von 0,33 Millionen Euro.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wiesen die geprüften Städte und Gemeinden erhebliche Rückstände bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse auf. 71 von 80 für die Jahre 2009 bis 2012 aufzustellende Jahresabschlüsse fehlten. Damit fehlten den Kommunen wichtige Entscheidungsgrundlagen für die politisch Verantwortlichen.

3.3 Finanzielle Ausgangslage der Städte und Gemeinden des Vergleichs

3.3.1 Haushaltslage

Die Überörtliche Prüfung beurteilte den finanziellen Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden für die einzelnen Jahre des Vergleichs auf Grundlage des ordentlichen Ergebnisses sowie der Innenfinanzierungskraft.⁷⁹

Beurteilung der Haushaltslage

In den vier Jahren des Prüfungszeitraums (2009 bis 2012) waren von 80 untersuchten Haushalten der 20 Städte und Gemeinden lediglich 5 nach den Kriterien der Überörtlichen Prüfung als stabil zu bewerten. Einen stabilen Haushalt wiesen Wölfersheim für die Jahre 2009 bis 2011, Bad Orb⁸⁰ für das Jahr 2009 und Schwalbach für das Jahr 2010 aus.

Die Beurteilung der Haushaltslage der einzelnen Jahre des Vergleichs mündet in einer zusammenfassenden Bewertung der Haushaltslage für den Prüfungszeitraum (Ansicht 24).

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Zahl der Gemeinden	Name der Gemeinden
stabil	0	./.
hinreichend stabil	1	Wölfersheim
kritisch	1	Schwalbach am Taunus
instabil und konsolidierungsbedürftig	18	Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Dieburg, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Weilburg, Wolfhagen

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 24: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

In der Zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltsstabilität wiesen lediglich Wölfersheim eine hinreichend stabile und Schwalbach⁸¹ eine kritische

79 Die Kennzahl der Innenfinanzierungskraft gibt dabei an, welcher Anteil der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinde im Haushaltsjahr nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen verbleibt.

Die Haushaltslage wurde als „stabil“ bewertet, wenn die Gemeinden ein positives ordentliches Ergebnis sowie eine Innenfinanzierungskraft von mindestens 14 Prozent erwirtschafteten. Sofern kein positives ordentliches Ergebnis erreicht wurde oder der festgestellte Wert für die Innenfinanzierungskraft unterhalb von 14 Prozent lag, wurde das Haushaltsjahr als instabil bewertet.

Zum Beurteilungsmaßstab vergleiche Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht), 27. November 2013, LT-Drucks. 18/7663, S. 69 f, 85 f.

80 Für Bad Orb ist bei Betrachtung des positiven ordentlichen Ergebnisses des Jahres 2009 zu berücksichtigen, dass der erwirtschaftete Überschuss von 1,8 Millionen Euro insbesondere auf den durch das Land genehmigten und ausgezahlten Mitteln aus dem Landesausgleichsstock basierte. Darüber hinaus wurden Zuschüsse an die städtische Kurgesellschaft in der Vergangenheit, einschließlich der Haushaltsplanung 2012/2013, als Kapitaleinlage mit außerordentlicher Abschreibung im Sinne der Verlustabdeckung ausgewiesen. Die entsprechenden Aufwendungen waren somit nicht im ordentlichen, sondern im außerordentlichen Ergebnis abgebildet.

81 Schwalbach hatte aufgrund erheblicher Steuernachzahlungen eines ortsansässigen Unternehmens für vorangegangene Jahre im Nachtragshaushaltsplan 2010 gegenüber dem Haushaltsplan 2010 Mehrerträge von 32,0 Millionen Euro geplant und insgesamt einen stabilen Haushalt. In den weiteren Jahren des Vergleichs wies Schwalbach eine Innenfinanzierungskraft unterhalb der Warngrenze von

Haushaltslage aus. 18 Städte und Gemeinden⁸² hatten im Prüfungszeitraum 2009 bis 2012 einen instabilen und damit konsolidierungsbedürftigen Haushalt.

Für das Haushaltsjahr 2012 planten 17 Städte und Gemeinden⁸³ mit einem negativen ordentlichen Ergebnis. Insgesamt wiesen die Städte und Gemeinden einen Konsolidierungsbedarf in Form negativer ordentlicher Ergebnisse von 39,7 Millionen Euro aus.⁸⁴

Eigenkapitalreich-
weite der Gemein-
den

Die Städte und Gemeinden sind verpflichtet, ihren Haushalt auszugleichen (§ 92 Absatz 4 Satz 1 HGO⁸⁵). Erwirtschaften die Gemeinden Fehlbeträge und werden diese in Folgejahren nicht ausgeglichen, führt dies dazu, dass das bestehende Eigenkapital durch die Fehlbeträge aufgezehrt wird. Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit⁸⁶ hat eine Gemeinde jedoch mindestens den Erhalt des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals durch geeignete Maßnahmen zu sichern. Nur in diesem Fall wird der jährliche Ressourcenverbrauch, welcher unter anderem durch Abschreibungen sowie die Bildung von Rückstellungen in der Ergebnisrechnung abgebildet wird, durch die heutige Generation ausgeglichen. Die Bürger, die heute den Nutzen aus der Infrastruktur und den Dienstleistungen der Gemeinde ziehen, sollen auch die daraus resultierenden Aufwendungen tragen.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Haushaltslage sowie der negativen Jahresergebnisse der Städte und Gemeinden hat die Überörtliche Prüfung auf Grundlage der realisierten und geplanten Jahresergebnisse die Eigenkapitalreichweiten der Städte und Gemeinden berechnet.⁸⁷

14 Prozent aus. Im Haushaltsjahr 2012 plante Schwalbach zudem mit einem Fehlbetrag von 2,9 Millionen Euro.

82 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Dieburg, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Weilburg, Wolfhagen

83 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Reiskirchen, Schöneck, Schwalbach am Taunus, Weilburg, Wolfhagen

84 Die negativen Jahresergebnisse beliefen sich aufgrund von Überschüssen der Gemeinden des Vergleichs im außerordentlichen Ergebnis von 1,9 Millionen Euro im Jahr 2012 auf 37,8 Millionen Euro.

85 § 92 Absatz 4 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

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

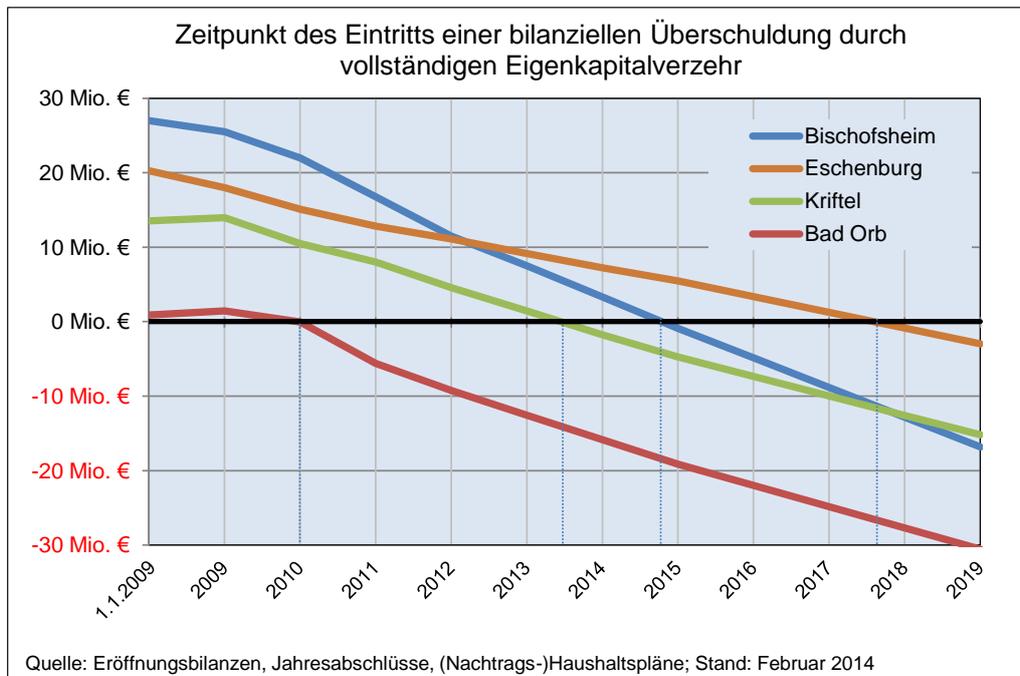
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.

Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

86 Intergenerative Gerechtigkeit bedeutet, dass der durch die gegenwärtige Generation verursachte Ressourcenverbrauch auch durch diese gedeckt werden soll. Dieses Prinzip wurde in der Gesetzesbegründung zur Reformierung der HGO zum Ausdruck gebracht (vergleiche Hessischer Landtag, LT-Drucks. 16/2463, 6. Juli 2014, S. 54) – Durch die Einführung der Doppik wird die intergenerative Gerechtigkeit unterstützt, da durch den Ausgleich der Ergebnisrechnung die verbrauchten Ressourcen von der gegenwärtigen Generation durch Abgaben oder Leistungsentgelten getragen werden. Zudem werden durch die auf Investitionen zu bildenden Abschreibungen, die jeweilige Periode der Nutzung und damit die die Investition nutzende Generation belastet.

87 Der Berechnung wurden das Eigenkapital der Eröffnungsbilanzen zum Bilanzstichtag 1. Januar 2009 oder Jahresabschlüsse 2009, die realisierten bzw. geplanten Jahresergebnisse der Jahre 2009 bis 2012 sowie die mittelfristig geplanten Jahresergebnisse der Jahre 2013 bis 2015 zugrunde gelegt. Die Jahresergebnisse ab dem Jahr 2016 wurden als Durchschnittswerte der Vorjahre ermittelt.

Für Schwalbach wurden zur Nivellierung von Sondereffekten im Jahr 2010 (Steuernachzahlungen) abweichend die geplanten bzw. erwirtschafteten Jahresergebnisse der Jahre 2009 bis 2013 sowie die mittelfristige Planung der Jahre 2014 bis 2016 herangezogen. Die Jahresergebnisse ab dem Jahr 2017 wurden als Durchschnittswert der Vorjahre ermittelt.



Ansicht 25: Zeitpunkt des Eintritts einer bilanziellen Überschuldung durch vollständigen Eigenkapitalverzehr

Für 17 Städte und Gemeinden⁸⁸ wurde eine rechnerische Eigenkapitalreichweite ermittelt und der Eigenkapitalverzehr dargestellt. Vier Städte und Gemeinden⁸⁹ hätten hiernach bei gleichbleibenden Ergebnissen spätestens im Jahr 2020 ihr gesamtes Eigenkapital aufgezehrt. Dabei wiesen Bad Orb die kürzeste Eigenkapitalreichweite und Bischofsheim den stärksten Verzehr des Eigenkapitals auf. Bereits im Jahresabschluss 2010 wurde ein negatives Eigenkapital ausgewiesen. Das bilanzielle Eigenkapital von Kriftel wird bei Realisierung der geplanten Fehlbeträge im Jahresabschluss 2014 aufgebraucht sein. Bei gleichbleibendem Trend werden Bischofsheim und Eschenburg ihr Eigenkapital im Jahresabschluss 2015 bzw. 2018 aufgezehrt haben. Diese Entwicklung geht von der derzeitigen konjunkturellen Lage verbunden mit niedrigen Zinssätzen aus. Der Eigenkapitalverzehr wird sich bei künftig höheren Aufwendungen und/ oder niedrigeren Erträgen noch beschleunigen.

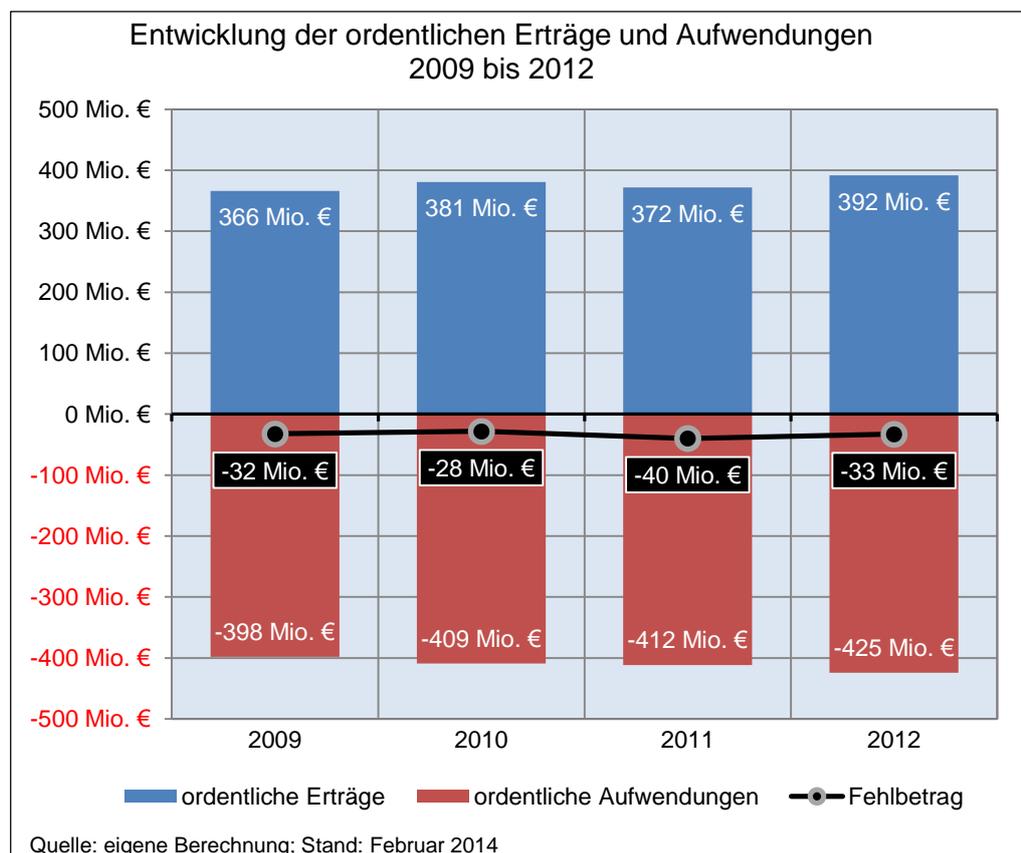
Die Städte und Gemeinden stehen vor der Herausforderung, im Rahmen der Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung die jährlichen Fehlbeträge abzubauen, positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften und so den Verzehr des Eigenkapitals zu verhindern. Auf diesem Weg sind durch die Städte und Gemeinden die Aufwendungen zu reduzieren bzw. Ertragspotenziale zu nutzen.

3.3.2 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen

Die Entwicklung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen (ohne Finanzerträge und -aufwendungen) der Städte und Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2012 zeigt Ansicht 26.

88 Die Eigenkapitalreichweite konnte berechnet werden für: Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Schwalbach am Taunus, Weilburg, Wolfhagen. Für Bad König konnte eine Berechnung der Eigenkapitalreichweite trotz ausgewiesener Fehlbeträge der Jahre 2009 bis 2012 in Ermangelung einer belastbaren Eröffnungsbilanz nicht erfolgen. Dieburg und Wölfersheim wiesen im Betrachtungszeitraum keinen Eigenkapitalverzehr auf.

89 Bad Orb, Bischofsheim, Eschenburg, Kriftel

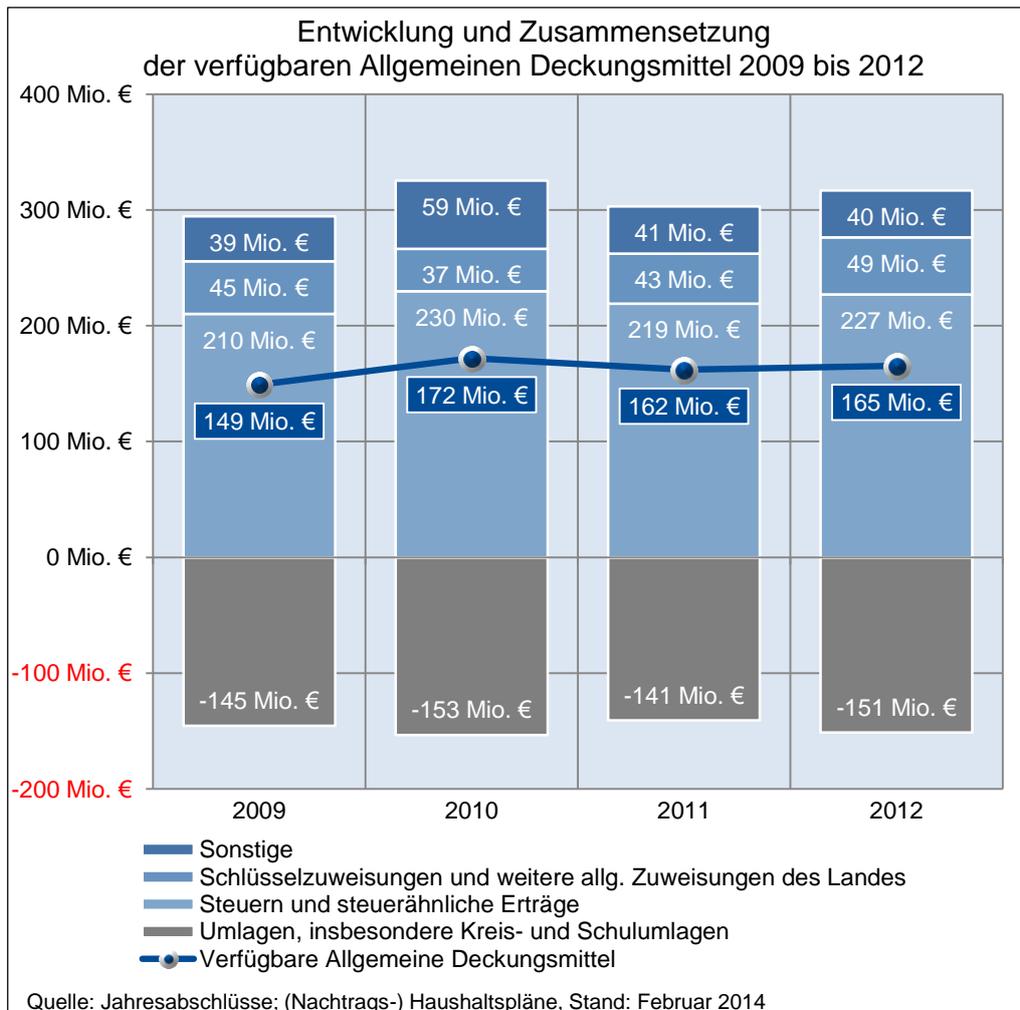


Ansicht 26: Entwicklung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen 2009 bis 2012

Die ordentlichen Erträge der Städte und Gemeinden stiegen in den Jahren 2009 bis 2012 um insgesamt sieben Prozent (26 Millionen Euro) auf 392 Millionen Euro. Im gleichen Zeitraum stiegen jedoch auch die ordentlichen Aufwendungen um sieben Prozent (26 Millionen Euro) auf 425 Millionen Euro.

In den einzelnen Jahren ergaben sich über alle 20 Städte und Gemeinden hinweg negative ordentliche Ergebnisse. Nachdem im Jahr 2011 mit 40 Millionen Euro der höchste Fehlbetrag ausgewiesen wurde, bestand auch im Jahr 2012 – trotz um 20 Millionen Euro höherer Erträge – noch ein Fehlbetrag von 33 Millionen Euro. Im Ergebnis planten die Gemeinden, die gestiegenen Erträge nicht für eine Konsolidierung der Haushalte einzusetzen. Vielmehr wurden höhere Personalaufwendungen, höhere Sach- und Dienstleistungen und Abschreibungen veranschlagt.

Wie sich die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel der Städte und Gemeinden im Prüfungszeitraum entwickelten, ist aus Ansicht 27 ersichtlich.



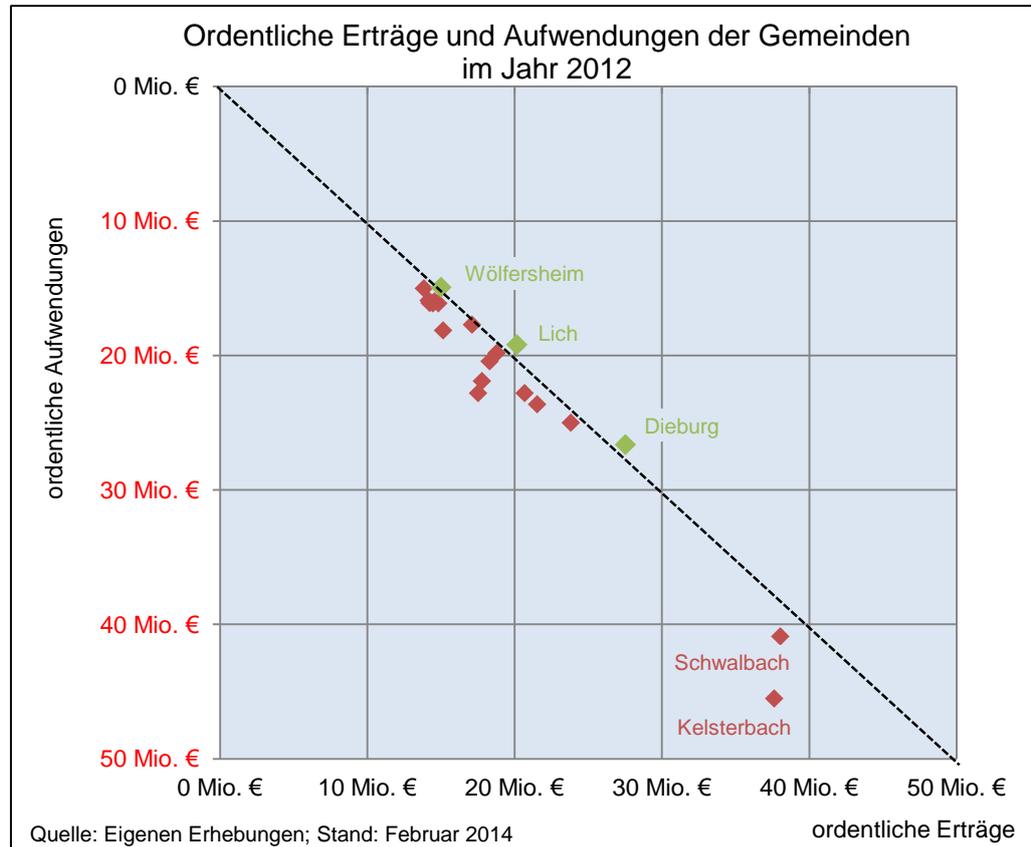
Ansicht 27: Entwicklung und Zusammensetzung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel 2009 bis 2012

Im Jahr 2012 waren die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel mit 165 Millionen Euro um 3 Millionen Euro höher als im Vorjahr. Ursächlich waren vornehmlich die um 8 Millionen Euro auf 227 Millionen Euro gestiegenen Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen⁹⁰ sowie die um 6 Millionen Euro gestiegenen Schlüsselzuweisungen. Demgegenüber stiegen in 2012 die Aufwendungen für Umlagen, insbesondere die Kreis- und Schulumlage um 10 Millionen Euro auf 151 Millionen Euro (2011: 141 Millionen Euro).

In der Einzelbetrachtung wiesen die Städte und Gemeinden bei den ordentlichen Erträgen im Jahr 2012 eine Spannweite von 13,8 Millionen Euro in Birkenau bis zu 38,0 Millionen Euro in Schwalbach aus. Die ordentlichen Aufwendungen lagen dagegen in einer Bandbreite zwischen 14,9 Millionen in Wölfersheim und 45,5 Millionen Euro in Kelsterbach. Schwalbach und Kelsterbach wiesen mit Erträgen von 38,0 bzw. 37,6 Millionen Euro und Aufwendungen von 40,9 Millionen Euro bzw. 45,5 Millionen Euro die Höchstwerte im Vergleich auf.

Ansicht 28 zeigt beispielhaft die Verteilung der ordentlichen Aufwendungen und Erträge – einschließlich der Finanzerträge und -aufwendungen – der Städte und Gemeinden im Jahr 2012.

⁹⁰ Erträge aus Steuern und steuerähnliche Erträge umfassen unter anderem die Erträge aus den Realsteuern (Gewerbesteuer und Grundsteuern) sowie die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer.



Ansicht 28: Ordentliche Erträge und Aufwendungen der Gemeinden im Jahr 2012

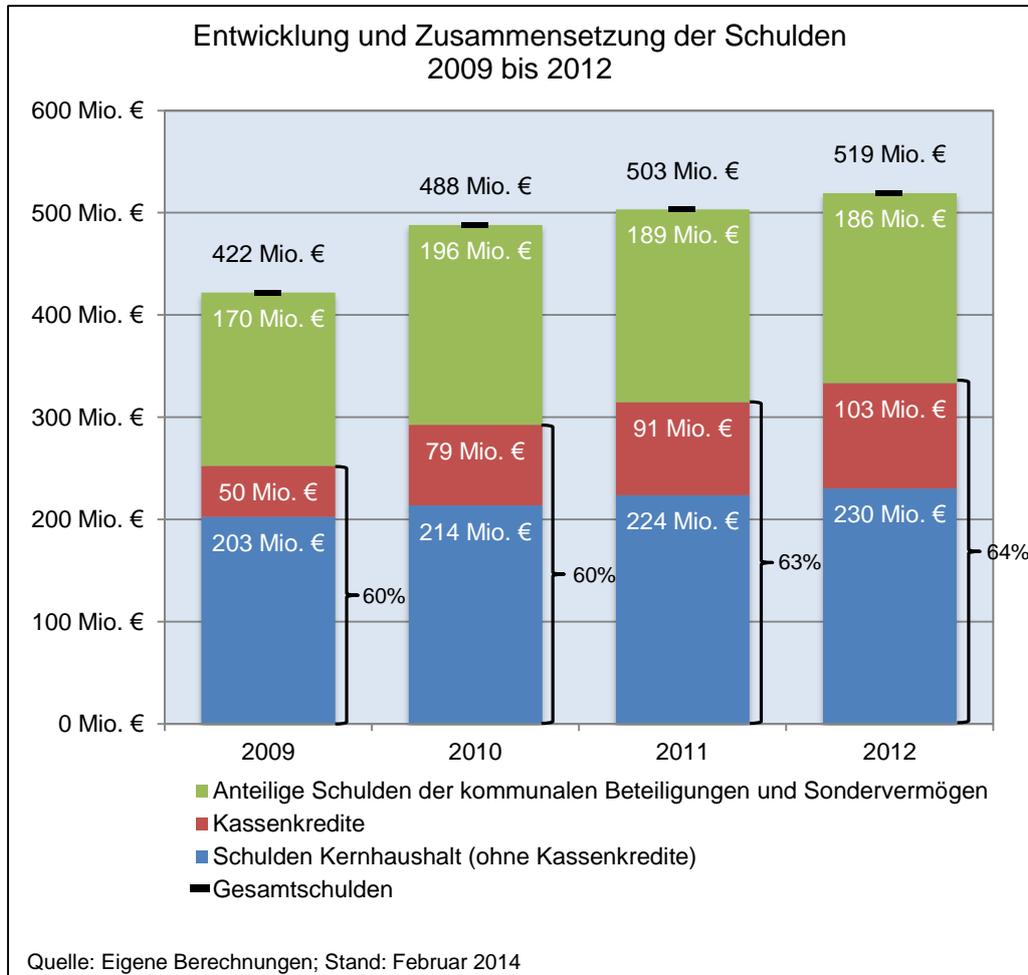
Haushaltsausgleich unabhängig von der Einnahmekraft

Bei Betrachtung der Ertrags- und Aufwandssituation der Städte und Gemeinden ist herauszustellen, dass neben Lich sowohl das vergleichsweise ertragsstarke Dieburg als auch das im Vergleich ertragsschwache Wölfersheim im Jahr 2012 ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis planten. Alle drei Gemeinden hatten den Haushaltsausgleich im Haushalt 2012 aus eigener Kraft – und ohne Mittel aus dem Schutzschirm des Landes Hessen – erreicht. Es wird somit deutlich, dass die Vermeidung von Fehlbeträgen nicht ausschließlich eine Frage der Ertragskraft der Städte und Gemeinden ist. Vielmehr plante Wölfersheim mit den viertniedrigsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner (1.542 Euro) im Vergleich und erreichte so den Haushaltsausgleich. Demgegenüber schafften die ertragsstarken Städte Kelsterbach und Schwalbach am Taunus keinen Haushaltsausgleich. Kelsterbach plante für das Jahr 2012 Erträge je Einwohner von 2.731 Euro und Aufwendungen je Einwohner von 3.345 Euro. Schwalbach am Taunus plante 2.569 Euro Erträge je Einwohner und 2.740 Euro Aufwendungen je Einwohner.⁹¹

3.3.3 Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden der Städte und Gemeinden

Die Entwicklung der Schulden der Städte und Gemeinden des Vergleichs ist für die Jahre 2009 bis 2012 in Ansicht 29 dargestellt. Dabei betrachtete die Überörtliche Prüfung nicht alleine die Schulden im Haushalt, sondern ebenso die Schulden der Eigenbetriebe und anteilig die Schulden der maßgeblichen kommunalen Unternehmen, an denen die Städte und Gemeinden einen Kapitalanteil von mindestens 20 Prozent hielten.

⁹¹ Jeweils ordentliche Erträge und Aufwendungen, ohne Finanzerträge sowie Zinsen und ähnliche Aufwendungen.



Ansicht 29: Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden 2009 bis 2012

Die Schulden im Kernhaushalt (ohne Kassenkredite) stiegen bei den 20 Städten und Gemeinden im Zeitraum von 2009 bis 2012 insgesamt um 14 Prozent auf 230 Millionen Euro an. Insbesondere die Kassenkredite stiegen von 50 Millionen Euro (2009) auf 103 Millionen Euro (2012); dies ist mehr als eine Verdoppelung des Kassenkreditvolumens innerhalb von drei Jahren. Dabei hatten sieben Städte und Gemeinden zum 31. Dezember 2012 keine Kassenkredite aufgenommen. Die den Städten und Gemeinden anteilig zuzurechnenden Schulden der kommunalen Beteiligungen erhöhten sich um 10 Prozent auf 186 Millionen Euro. Die Schulden der 20 Städte und Gemeinden erhöhten sich im Betrachtungszeitraum um insgesamt rund 23 Prozent von 422 Millionen Euro im Jahr 2009 auf 519 Millionen Euro im Jahr 2012. Dabei bestand der überwiegende Teil der Schulden mit 333 Millionen Euro und damit 64 Prozent der Gesamtverschuldung in den jeweiligen Kernhaushalten.

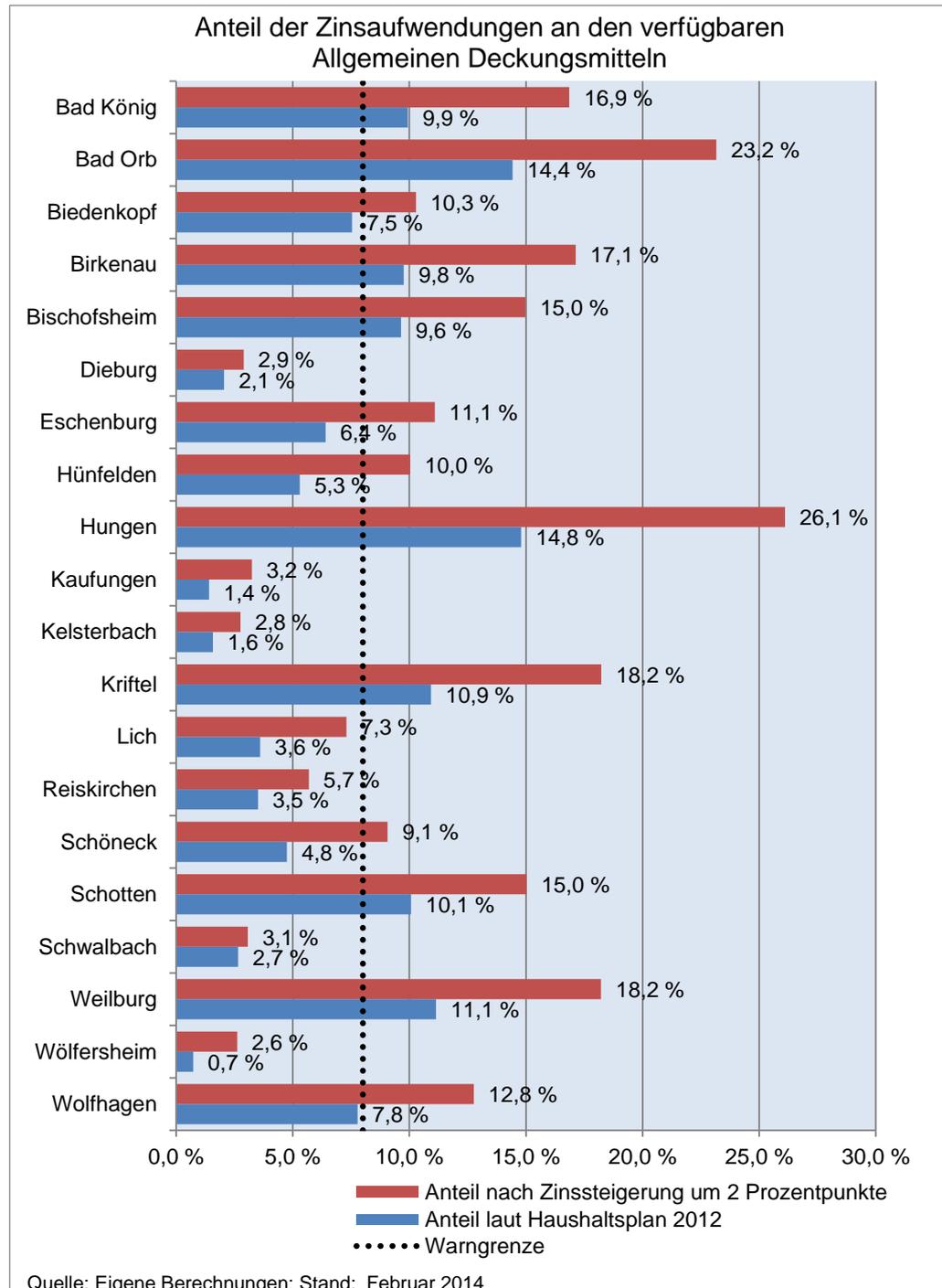
Lediglich Biedenkopf, Dieburg und Schwalbach am Taunus reduzierten ihren Schuldenstand in den Jahren 2009 bis 2012. Bei den übrigen Städten und Gemeinden war ein gegenläufiger Trend zu beobachten. Kelsterbach wies im Jahr 2012 mit 651 Euro die niedrigsten Schulden je Einwohner aus. Sie werden jedoch angesichts der geplanten Fehlbeträge erheblich steigen, sofern die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale ungenutzt bleiben. Die höchsten Schulden je Einwohner waren im Jahr 2012 in Bad Orb mit 6.775 Euro festzustellen.

Mit dem Anstieg der Schulden erhöhten sich auch die Zinsaufwendungen im Prüfungszeitraum von 9,7 Millionen Euro im Jahr 2009 auf 10,3 Millionen Euro im Jahr 2012. Dabei befand sich das Zinsniveau in den Jahren 2009 bis 2012 durchgängig auf historisch niedrigem Niveau.

Zinsaufwendungen

Da die Städte und Gemeinden die Zinsaufwendungen aus verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren haben, stehen diese in direktem Zusammenhang mit dem erzielbaren Jahresergebnis. Ausgehend von früheren Erfahrungen im Rahmen von Haushaltsstrukturprüfungen definiert die Überörtliche Prüfung eine Warngrenze für das Verhältnis der Zinsaufwendungen zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln von acht Prozent.

Ansicht 30 zeigt den Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln der Städte und Gemeinden bei gegebenem Zinsniveau des Jahres 2012 (blauer Balken) sowie bei einem rechnerischen Anstieg des Zinsniveaus um zwei Prozentpunkte (roter Balken).



Ansicht 30: Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln

2012 bereits bei acht Städten und Gemeinden⁹² über der Warngrenze von acht Prozent. Diese Städte und Gemeinden gaben somit mehr als jeden zwölften Euro der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel für Zinszahlungen aus. In Hungen und Bad Orb war dies sogar fast jeder vierte Euro.

Bei einem rechnerischen Anstieg des Zinsniveaus um zwei Prozentpunkte lägen weitere fünf Städte und Gemeinden⁹³ und damit insgesamt 13 Städte und Gemeinden des Vergleichs über der Warngrenze von acht Prozent.

Die Verschuldung der Städte und Gemeinden belastet die Haushalte. Zinsen, Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen schränken den Gestaltungsspielraum der Städte und Gemeinden ein. Den Zinsaufwendungen kommt aufgrund der Wirkungen auf die Stabilität der Haushaltslage besondere Bedeutung zu:

- Wenn die Zinsaufwendungen zu einer neuerlichen Verschuldung (in Form von Kassenkrediten) und somit wiederum höheren Zinsaufwendungen führen, kann eine Schuldenspirale entstehen.
- Die Dynamik der Zinsaufwendungen unterliegt den Marktbedingungen. Es besteht mithin ein Zinsänderungsrisiko. Steigende Zinssätze führen zu erhöhten Zinsaufwendungen und erhöhen damit die Belastung für den kommunalen Haushalt.

Die Städte und Gemeinden stehen daher vor der Herausforderung, Zinsaufwendungen und Zinsänderungsrisiken zu begrenzen. Die Überörtliche Prüfung hat im Kommunalbericht 2013 Hinweise für ein angemessenes Finanzmanagement gegeben.⁹⁴

3.3.4 Kommunaler Schutzschirm

Um im Interesse der Bürger die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sichern, hat das Land Hessen das Schutzschirmgesetz⁹⁵ im Jahr 2012 verabschiedet. Damit erhielten insgesamt 106 Kommunen die Möglichkeit, auf Antrag Zinsdienst- und Entschuldungshilfen des Landes in Höhe von insgesamt 3,2 Milliarden Euro⁹⁶ in Anspruch zu nehmen.⁹⁷ Mit 100 Kommunen, die die Unterstützung des Landes beantragten, wurden Verträge mit einem vereinbarten Konsolidierungskonzept, das einen Haushaltsausgleich bis spätestens zum Jahr 2020 vorsieht⁹⁸, abgeschlossen. Infolge der Teilentschuldung dieser Kommunen und den 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.

92 Bad König, Bad Orb, Birkenau, Bischofsheim, Hungen, Kriffel, Schotten, Weilburg

93 Biedenkopf, Eschenburg, Hünfelden, Schöneck, Wolfhagen

94 Vergleiche Kommunalbericht 2013 vom 27. November 2013, LT-Drucks. 18/7663, S. 202 ff.

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

96 Hinzu kamen weitere Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock.

97 § 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.

§ 2 Absatz 1 SchuSG – Entschuldungsbeträge

Die Höchstbeträge der Entschuldungshilfen sind in der Anlage zu diesem Gesetz bestimmt. Die antragsberechtigten Kommunen wurden anhand eines Kennzahlensets auf Grundlage von aus amtlichen Statistiken abgeleiteten Daten über die finanzielle Lage der Kommunen identifiziert.

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

Vier der in die 169. Vergleichende Prüfung einbezogenen Städte und Gemeinden waren in Bezug auf den Kommunalen Schutzschirm antragsberechtigt. Drei Städte haben die Entschuldungshilfen gemäß Schutzschirmgesetz in Anspruch genommen.⁹⁹

Antragsberechtigte Gemeinden des Vergleichs im kommunalen Schutzschirm			
	Inanspruchnahme Schutzschirm	Entschuldungshilfe	Schulden Kernhaushalt (inkl. Kassenkredite) 31.12.2012
Bad Orb	ja	10,6 Mio. €	30,6 Mio. €
Bischofsheim	nein	[0 Mio. €] ¹⁾	20,6 Mio. €
Hungen	ja	8,0 Mio. €	37,6 Mio. €
Weilburg	ja	10,3 Mio. €	31,9 Mio. €
Summe		28,9 Mio. €	120,7 Mio. €

¹⁾ Bischofsheim hatte keinen Antrag auf Teilnahme am Schutzschirm gestellt und somit die Entschuldungshilfen in Höhe von 7,3 Mio. € nicht in Anspruch genommen.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Februar 2014

Ansicht 31: Antragsberechtigte Gemeinden des Vergleichs im kommunalen Schutzschirm

Bad Orb erhielt im Jahr 2012 Entschuldungshilfen von 10,6 Millionen Euro, Hungen von 8,0 Millionen Euro sowie Weilburg in Höhe von 10,3 Millionen Euro.

Bischofsheim

Lediglich Bischofsheim hatte keinen Antrag auf Teilnahme am Schutzschirm gestellt. Die Haushaltslage in Bischofsheim war instabil und damit konsolidierungsbedürftig. Die Gemeinde wies Schulden im Kernhaushalt von 9,6 Millionen Euro und Kassenkredite von 11,0 Millionen Euro aus. Im Jahr 2012 plante Bischofsheim mit einem negativen Jahresergebnis von 5,3 Millionen Euro. Bischofsheim verzichtete dennoch auf die Inanspruchnahme der Entschuldungshilfen, die gemäß Schutzschirmgesetz¹⁰⁰ bis zu einem Höchstbetrag von 7,3 Millionen Euro beantragen werden konnten.

Bischofsheim hatte aus den Schulden im Kernhaushalt (einschließlich der Kassenkredite) im Jahr 2012 Zinsaufwendungen in Höhe von insgesamt 745.133 Euro zu tragen. Bei einer Modellbetrachtung – ausgehend von dem Schuldenbestand des Kernhaushalts ohne Kassenkredite des Jahres 2012 in Höhe von 9,6 Millionen Euro und entsprechenden Zinsaufwendungen von 444.700 Euro – entgeht Bischofsheim durch die Ersparnis von Zinsaufwendungen eine rechnerische jährliche Haushaltsentlastung in Höhe von 337.378 Euro. Damit wurde ein entsprechendes Potenzial zur Entlastung des defizitären Haushalts nicht genutzt. Um alleine die entgangene Ersparnis von Zinsaufwendungen in Höhe von 337.378 Euro auszugleichen, müsste Bischofsheim auf Basis der Daten des Haushaltsjahres 2012 die Grundsteuer B um 94 Prozentpunkte anheben¹⁰¹.

Die Gemeinde Bischofsheim ist gefordert, die entgangenen Mittel zur Haushaltskonsolidierung sowie darüber hinausgehende Konsolidierungsmaßnahmen aus eigener Kraft zu erreichen. Andernfalls wäre das Eigenkapital der Gemeinde Bischofsheim bereits im Jahresabschluss 2015 aufgezehrt.

99 Von 106 antragsberechtigten Kommunen stellten hessenweit insgesamt vier Kommunen (Biebesheim am Rhein, Bischofsheim, Neuberg und Florstadt) keinen Antrag auf Teilnahme am kommunalen Schutzschirm.

100 Vergleiche Fußnote 97.

101 Der Hebesatz für die Grundsteuer B lag im Jahr 2012 bei 330 Prozent. Durch eine Erhöhung um 94 Prozentpunkte ergibt sich der modellhaft errechnete Hebesatz von 424 Prozent.

3.4 Haushaltskonsolidierung – Ergebnisverbesserungspotenziale

18 Städte und Gemeinden¹⁰² wiesen bei der zusammenfassenden Bewertung der Haushaltssituation der Jahre 2008 bis 2012 einen instabilen und damit konsolidierungsbedürftigen Haushalt aus (vergleiche Abschnitt 3.3.1). Für das Jahr 2012 planten 17 Städte und Gemeinden mit einem negativen ordentlichen Ergebnis. Daraus resultiert eine Reduzierung des Eigenkapitals.

Bei den Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung sind die Städte und Gemeinden angehalten, Fehlbeträge zu vermeiden und hierzu alle Ertragspotenziale auszuschöpfen.¹⁰³ Der Haushaltsausgleich ist dabei unter Berücksichtigung von Altfehlbeträgen aus Vorjahren vorzunehmen (§ 92 Absatz 3 HGO¹⁰⁴).

Im Rahmen der 169. Vergleichenden Prüfung wurde ein Teil der kommunalen Aufgabenbereiche im Hinblick auf möglich Konsolidierungs- bzw. Ergebnisverbesserungspotenziale betrachtet, um den Städten und Gemeinden des Vergleichs Optionen zur Verbesserung der angespannten Haushaltssituation aufzuzeigen. Die Modellbetrachtung umfasst somit nicht den gesamten Haushalt der Kommunen. Untersucht wurden die Realsteuerhebesätze, die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung, die Gebührenhaushalte, die Kindertageseinrichtungen sowie die Bereiche Kultur und Wissenschaft, Sportförderung sowie Dorfgemeinschaftshäuser/ Mehrzweckhallen. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der kritischen Untersuchung der durch die Städte und Gemeinden eigenständig gesetzten Standards der Leistungserbringung.

Die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale sind mindestens mittelfristig realisierbar. Teilaspekte, wie die Erhebung kostendeckender Gebühren sowie die Anhebung der Realsteuerhebesätze, können darüber hinaus bereits kurzfristig zu einer Verbesserung der Haushaltssituation durch Reduzierung bestehender Fehlbeträge beitragen.

102 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Dieburg, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Weilburg, Wolfhagen

103 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

Ziffer 3 der Ergänzenden Hinweise mit Bezug in Satz 2 auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14. Februar 2013 – A 816/12:

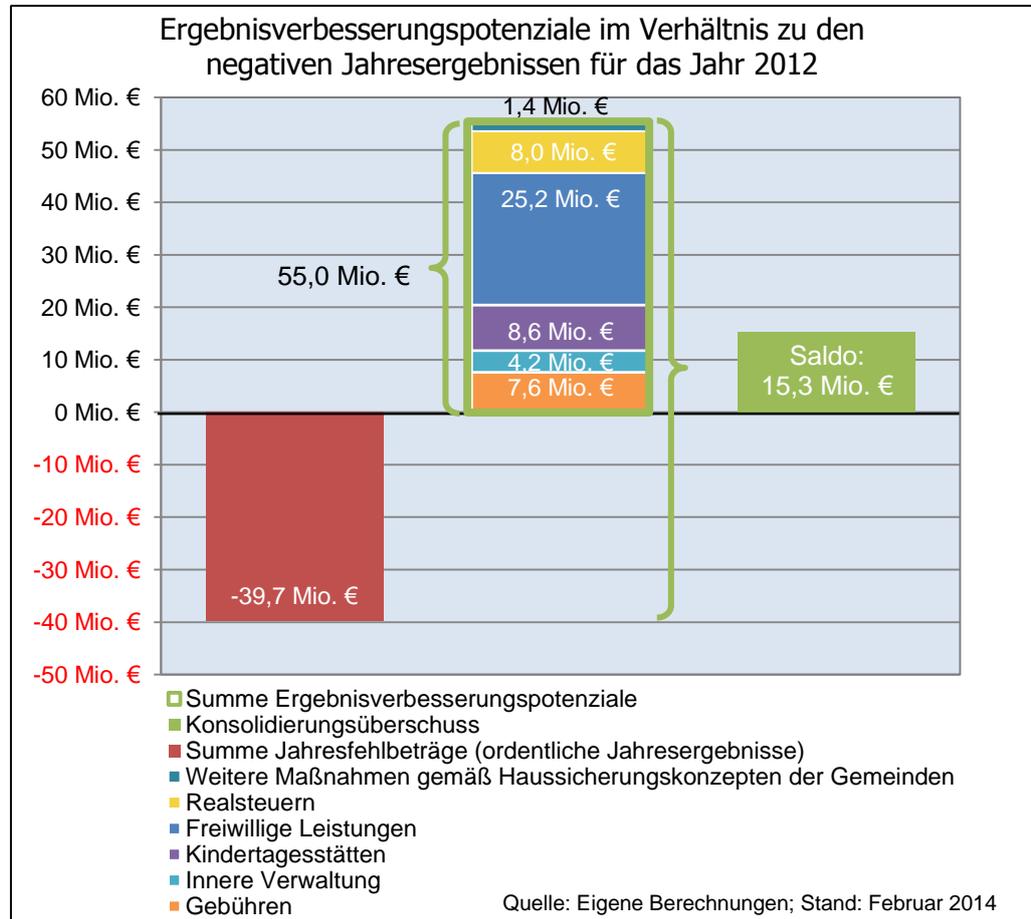
Aus dem Gebot des Haushaltsausgleichs ergibt sich die Verpflichtung, durch Reduzierung der Aufwendungen und durch Ausschöpfung aller Ertragspotenziale die Haushaltswirtschaft nachhaltig auszugleichen. Wenn der Haushaltsausgleich bei objektiver Betrachtung in einem Jahr trotz äußerster Sparsamkeit und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten nicht oder nicht vollständig erreicht werden kann, bedeutet das Gebot des § 92 Absatz 3 HGO, dass ein Defizit so gering wie möglich gehalten werden muss [...]. Daraus folgt die Verpflichtung zur zumutbaren Beschaffung von Erträgen. Zumutbar ist für defizitäre Kommunen jedenfalls alles, was andere Kommunen in Hessen in vergleichbarer Lage ihren Einwohnern gewöhnlich bereits abverlangen. [...]

104 § 92 Absatz 3 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder

2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.



Ansicht 32: Ergebnisverbesserungspotenziale im Verhältnis zu den negativen Jahresergebnissen für das Jahr 2012

Für das Jahr 2012 wurde in den genannten Bereichen in den 20 Städten und Gemeinden insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale von 55,0 Millionen Euro errechnet. Diese überstiegen die Summe der negativen ordentlichen Jahresergebnisse von 17 Städten und Gemeinden (39,7 Millionen Euro) um 15,3 Millionen Euro (Ansicht 32).¹⁰⁵

Nach der Modellrechnung ist eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte rechnerisch allein durch Hebung der aufgezeigten Potenziale in den ausgewählten Aufgabenbereichen – zumindest mittelfristig – möglich.¹⁰⁶ In der Einzelbetrachtung wäre lediglich bei fünf Städten und Gemeinden¹⁰⁷, neben der Realisierung der dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale, eine weitere Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B erforderlich gewesen, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die weiteren 12 Gemeinden¹⁰⁸ mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt hätten – bezogen auf das Jahr 2012 – durch eine (Teil-)Umsetzung der aufgezeigten Konsolidierungs- bzw. Ergebnisverbesserungspotenziale einen Haushaltsausgleich erreichen können. Es bleibt den kommunalen Entscheidungsträgern überlassen, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zwischen einzelnen Konsolidierungs- bzw. Ergebnisverbesserungsmaßnahmen zu wählen.

¹⁰⁵ In den folgenden Kapiteln 3.4.1 bis 3.4.5 werden die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale in den ausgewählten Untersuchungsbereichen detailliert dargestellt.

¹⁰⁶ Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale basieren auf einer rein wirtschaftlichen Analyse. Ob und in welchem Umfang die aufgezeigten Potenziale von den Städten und Gemeinden genutzt werden, ist jedoch nicht allein unter wirtschaftlichen, sondern vor allem auch unter (sozial-)politischen Erwägungen zu entscheiden.

¹⁰⁷ Bad König, Bad Orb, Bischofsheim, Kriftel, Weilburg

¹⁰⁸ Biedenkopf, Birkenau, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Schwalbach am Taunus, Wolfhagen

3.4.1 Gebühren und Beiträge

Die Städte und Gemeinden erheben Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen gemäß § 10 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)¹⁰⁹. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Um der Vorgabe der kostendeckenden Benutzungsgebühren gerecht zu werden, ist es erforderlich, sämtliche Kosten in die Kalkulation miteinzubeziehen und regelmäßig Gebührenkalkulationen in Form von Voraus- und Nachkalkulationen zu erstellen. Vorauskalkulationen dienen der Ermittlung der kostendeckenden Gebühren. Ziel von Nachkalkulationen ist es, Abweichungen zwischen der ursprünglichen Vorauskalkulation und den (ggf. vorläufigen) Ist-Zahlen zu ermitteln, um für folgende Vorauskalkulationen eine differenzierte Planungsbasis zu erhalten.

Gebühren-
kalkulationen

Für die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung und Friedhofswesen wären für die Jahre 2008 bis 2012 aufgrund der Gebührenhoheit der Städte und Gemeinden insgesamt 300 Voraus- sowie Nachkalkulationen zu erstellen gewesen.¹¹⁰ Ansicht 33 zeigt die durch die Städte und Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2012 erstellten Voraus- bzw. Nachkalkulationen.

Voraus- und Nachkalkulation der Gebührenhaushalte in den Jahren 2008 bis 2012								
	Abfall (9 Gemeinden)		Wasser (13 Gemeinden)		Abwasser (19 Gemeinden)		Friedhof (19 Gemeinden)	
	VK	NK	VK	NK	VK	NK	VK	NK
2008	3	1	9	2	10	3	3	0
2009	3	1	7	2	10	4	2	0
2010	4	2	8	3	12	5	4	0
2011	3	2	8	2	10	4	6	1
2012	3	1	7	2	11	2	4	0
Summe	16	7	39	11	53	18	19	1
Quote ¹⁾	36 %	16 %	60 %	17 %	56 %	19 %	20 %	1 %

Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf diejenigen Gemeinden mit Gebührenhoheit.
VK = Vorauskalkulationen, NK = Nachkalkulationen
¹⁾ Die Quote zeigt das Verhältnis zwischen erstellter und zu erstellenden Gebührenkalkulationen über den Prüfungszeitraum 2008 bis 2012 auf.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 33: Voraus- und Nachkalkulation der Gebührenhaushalte in den Jahren 2008 bis 2012

109 § 10 Absatz 1 und Absatz 2 KAG – Benutzungsgebühren

(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Absatz 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

(2) Die Kosten nach Absatz 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. 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 Investitionen 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.

110 Der Gesamtaufwand in den Gebührenhaushalten 2008 bis 2012 belief sich durchschnittlich: Abfall: 7,7 Mio. €, Wasser: 15,1 Mio. €, Abwasser: 44,7 Mio. €, Friedhof: 6,0 Mio. €

In Summe wurden durch die Städte und Gemeinden lediglich 127 der 300 zu erstellenden Vorkalkulationen für diese Gebührenhaushalte erstellt, was einer Quote von 42 Prozent entsprach.

Prozentual wurden die meisten Vorkalkulationen in den beiden Gebührenhaushalten Wasserversorgung (56 Prozent) sowie Abwasserentsorgung (60 Prozent) erstellt. Diese Gebührenhaushalte wiesen mit 44,7 Millionen Euro im Abwasser sowie 15,1 Millionen Euro die höchsten zu deckenden Kosten der vier Gebührenhaushalte aus und wurden überwiegend durch kommunale Eigenbetriebe bewirtschaftet. Für den Gebührenhaushalt Abfall wurden lediglich 16 Prozent und für den Gebührenhaushalt Friedhof 12 Prozent der erforderlichen Vorkalkulationen im Zeitraum 2008 bis 2012 gefertigt.

Auch bei den jährlichen Nachkalkulationen zeigten die Städte und Gemeinden deutliche Schwächen. Für die betrachteten 300 Gebührenhaushalte wurden in den Jahren 2008 bis 2012 lediglich 37 Nachkalkulationen erstellt. Dies entsprach einer Quote von insgesamt 12 Prozent. In der Einzelbetrachtung lag die Quote für die Erstellung von Nachkalkulationen im Bereich Abwasser mit 19 Prozent am höchsten. Die Friedhofsgebühren wurden im Betrachtungszeitraum allein von Schotten und dies lediglich im Jahr 2011 nachkalkuliert.

Die Städte und Gemeinden sind verpflichtet, die Ermittlung der Gebührenhöhe durch regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen zu belegen. In diesem Zusammenhang spricht der Gesetzgeber in dem im März 2013 geänderten KAG den Gebührenpflichtigen grundstücksbezogener Benutzungsgebühren explizit das Recht zu, in die Kostenrechnung und die Gebührenkalkulationen der Städte und Gemeinden Einsicht zu nehmen (§ 10 Absatz 7 Satz 1 KAG¹¹¹). Es bestehen somit gesteigerte Anforderungen an das Vorhandensein einer aussagekräftigen und nachvollziehbaren Dokumentation über die Gebührenkalkulationen für die Städte und Gemeinden.

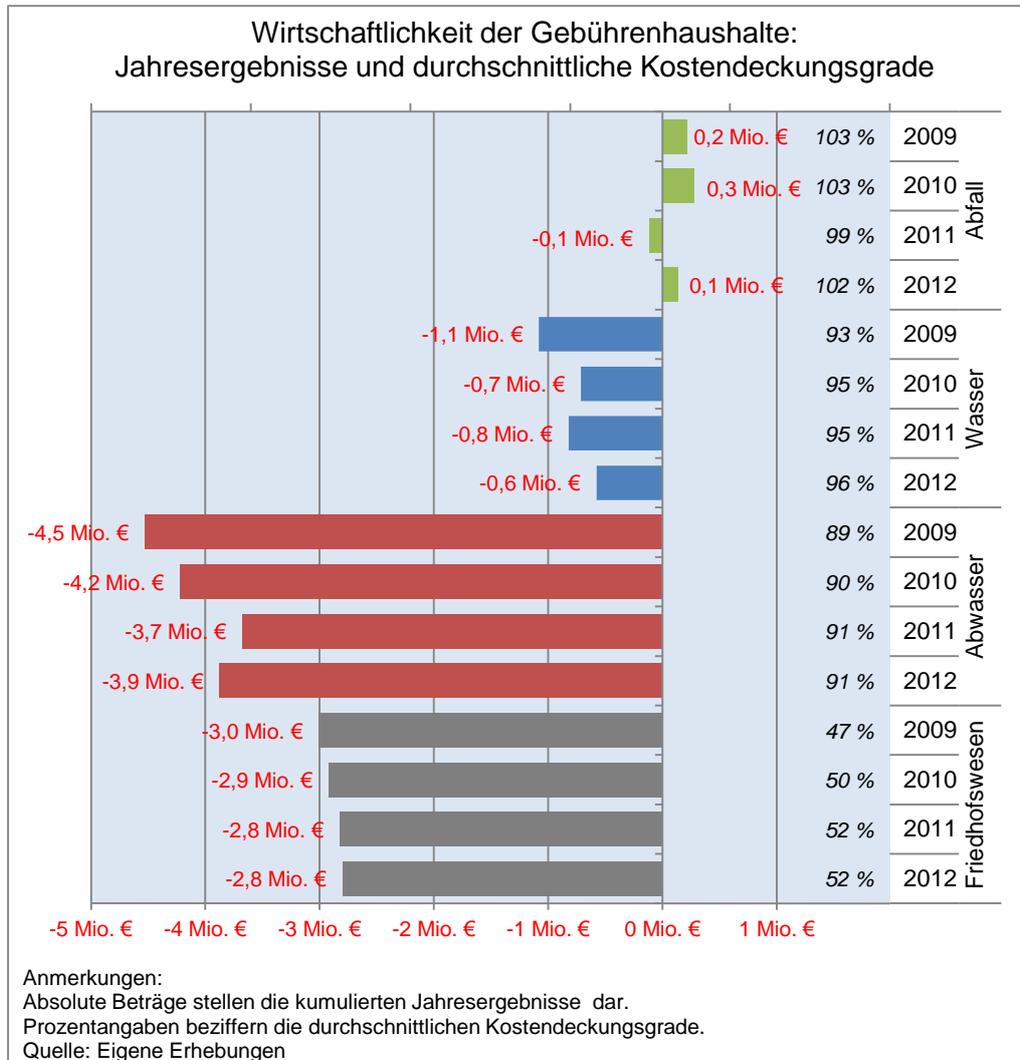
Das Fehlen einer flächendeckenden, kontinuierlichen Voraus- und Nachkalkulation der Gebührenhaushalte spiegelte sich im Rahmen des Vergleichs auch in den ermittelten Kostendeckungsgraden¹¹² und den teils erheblichen Zuschussbedarfen für die Gebührenhaushalte wieder.

Kostendeckung
der Gebühren-
haushalte

111 § 10 Absatz 7 Satz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gebührenpflichtigen grundstücksbezogener Benutzungsgebühren sind berechtigt, in die Kostenrechnung und die Gebührenkalkulation Einsicht zu nehmen.

112 Die überschlägige Ermittlung der Kostendeckungsgrade wurde unter Berücksichtigung einer kalkulatorischen Verzinsung auf die jährlichen Restbuchwerte des Anlagevermögens und unter Berücksichtigung eines gegebenenfalls vorliegenden Abzugskapitals aus Sonderposten vorgenommen. Sofern die Gemeinden keinen kalkulatorischen Zins festgesetzt hatten, wurde der gewichtete Mittelwert der festgeschriebenen Verzinsung für Kreditmittel der Gemeinden zum 31. Dezember 2012 zugrunde gelegt.



Ansicht 34: Wirtschaftlichkeit der Gebührenhaushalte: Jahresergebnisse und durchschnittliche Kostendeckungsgrade

Die betragsmäßig höchste Unterdeckung wiesen in der Gesamtbetrachtung durchgehend die Gebührenhaushalte im Bereich Abwasserentsorgung aus. Allein im Jahr 2012 betrug hier die Unterdeckung der Städte und Gemeinden des Vergleichs in Summe 3,9 Millionen Euro. Der Kostendeckungsgrad belief sich dabei auf 91 Prozent. Die Gebührenhaushalte im Bereich Abfallentsorgung wiesen zusammen eine Gesamtüberdeckung im Jahr 2012 von rund 0,1 Millionen Euro auf. Die Gebührenhaushalte im Friedhofswesen zeigten – bei einem Kostendeckungsgrad von lediglich 52 Prozent – eine Unterdeckung im Jahr 2012 von insgesamt 2,8 Millionen Euro und die Gebührenhaushalte Wasserversorgung eine Unterdeckung von 0,6 Millionen Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 96 Prozent.

In den Gebührenhaushalten der Städte und Gemeinden summierten sich die Jahresergebnisse für das Jahr 2012 auf insgesamt -7,1 Millionen Euro; diese waren bei den betrachteten Gebührenhaushalten jedoch stark unterschiedlich: So verzeichneten die Städte und Gemeinden im Bereich Abwasser eine Gesamtunterdeckung von 3,9 Millionen Euro, im Gebührenhaushalt Abfall wurde hingegen eine Überdeckung von 0,1 Millionen Euro erzielt. In den einzelnen Gebührenhaushalten bestanden erhebliche Ergebnisverbesserungspotenziale. Im Bereich Abfallentsorgung verteilte sich etwa das Ergebnisverbesserungspotenzial bei ausgeglichenen Gebührenhaushalten von insgesamt 3,9 Millionen Euro unterschiedlich auf die Städte und Gemeinden; die Spannweite der Unterdeckungen reichte von 18 Tausend Euro (Bad König) bis zu 832 Tausend Euro (Kelsterbach).

Die Ergebnisverbesserungspotenziale wurden bislang nicht genutzt und trugen so unmittelbar zur angespannten Haushaltssituation bei, da die angebotenen kommunalen Leistungen aus den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln finanziert wurden. Die Überörtliche Prüfung weist deshalb wiederholt darauf hin, dass die Städte und Gemeinden nach der gesetzlichen Bestimmung des KAG zur Erhebung kostendeckender Gebühren verpflichtet sind.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport wies in seinem Erlass¹¹³ darauf hin, dass die Haushalte defizitärer Kommunen mit Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten nicht genehmigungsfähig sind und unverzüglich an die Gemeinde zurückgegeben werden. Demnach gelten die zur Erreichung einer Kostendeckung im Land bereits festgesetzten höchsten Gebühren als zumutbar.

Für den Bereich des Friedhofwesens ist eine Kostendeckung durch Gebühren grundsätzlich nur schwer umsetzbar.¹¹⁴ Daher ist nach Auffassung des Ministeriums des Innern und für Sport eine vertretbare Unterdeckung hinnehmbar, sofern die Städte und Gemeinden – unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sowie der Auswirkung kostendeckender kalkulierter Gebühren auf die Inanspruchnahme der Einrichtung – die höchstmögliche Ausschöpfung dieser Ertragsquelle nachweisen. Hierbei sollten sie sich an den von anderen Städten und Gemeinden des Landkreises erhobenen höchsten Gebührensätzen orientieren.¹¹⁵

Für die Gebührenhaushalte wurden die in Ansicht 35 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale bezogen auf das Jahr 2012 ermittelt.

Summe der
Ergebnisverbesserungspotenziale

Gebührenhaushalte im Jahr 2012 – Ergebnisverbesserungspotenziale	
	Ergebnisverbesserungspotenzial
Abfallentsorgung	31 T€
Wasserversorgung	809 T€
Abwasserentsorgung	3.962 T€
Friedhofswesen	2.798 T€
Summe	7.600 T€
Anteil am Konsolidierungsbedarf des Jahres 2012	19,1 %

Anmerkung: Die Ergebnisverbesserungspotenziale beziehen sich auf eine Kostendeckung von 100 Prozent, beim Friedhofswesen wurde pauschal 25 Prozent als öffentliches Grün bzw. der tatsächlich angesetzte Anteil berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 35: Gebührenhaushalte im Jahr 2012 – Ergebnisverbesserungspotenziale

Durch ausgeglichene Gebührenhaushalte hätten die Städte und Gemeinden 7,6 Millionen Euro bzw. 19,1 Prozent des Konsolidierungsbedarfs im Jahr 2012 decken können.

113 Vergleiche Fußnote 103.

114 Bei Betrachtung der Unterdeckung im Gebührenhaushalt Friedhof ist des Weiteren grundsätzlich der gemeindeindividuelle Anteil der Aufwendungen für die Vorhaltung des „öffentlichen Grüns“ zu berücksichtigen, welcher zu einer Reduzierung der Unterdeckung führt. Dieser Anteil ist abhängig von den Grabflächen am gesamten Friedhofsgelände und kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Je geringer die Belegungsdichte, desto höher ist der Anteil an Wegen, Grünanlagen und Bauten. Diese Flächen können als leistungsfremd zum Friedhofswesen angesehen werden und damit als Anteil „öffentlichen Grüns“, der nicht durch Gebühren zu decken ist, sondern aus den Allgemeinen Mitteln der Gemeinde finanziert werden kann.

115 Vergleiche Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

Abzugsfähigkeit von Sonderposten aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter nach KAG ab dem 1. Januar 2014

Das in der Fassung vom 24. März 2013 geänderte KAG, erfährt im § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG¹¹⁶ eine wesentliche Novellierung. Gemäß § 14 Absatz 1 KAG¹¹⁷ gilt diese Vorschrift erstmals für die Bemessung von Benutzungsgebühren, die für einen Zeitraum festgesetzt werden, der am 1. Januar 2014 beginnt. Danach sind künftig Abschreibungen auf beitragsfinanzierte Investitionen nur möglich, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Ziel des Gesetzgebers war es, die Gebührenzahler vor einer „übermäßigen Heranziehung“ zu schützen. Dies wird zukünftig zu einer Reduzierung der kostendeckenden Gebühren führen, da die Sonderposten aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter nicht mehr abzugsfähig sind und sich somit die ansatzfähigen Aufwendungen verringern. Entsprechend werden sich bei Zugrundelegung der gegebenen Aufwendungen Veränderungen in den Deckungsgraden ergeben.

Die Auswirkungen der Gesetzesänderung des KAG zeigt die Überörtliche Prüfung exemplarisch für die Gebührenerhebung bei der Wasserversorgung mit einem angenommenen Verbrauch von 500.000 m³ (Ansicht 36).

Beispielhafte Ermittlung ansatzfähiger Kosten der Wasserversorgung nach KAG		
	KAG vor dem 1. Januar 2014	KAG nach dem 1. Januar 2014
Erlöse		
Auflösung Sonderposten aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter	0 €	100.000 €
Übrige Erträge	100.000 €	100.000 €
Kosten	1.500.000 €	1.500.000 €
Ansatzfähige Kosten, die durch Gebühren zu decken sind	1.400.000 €	1.300.000 €
Wasserverbrauch	500.000 m ³	500.000 m ³
Gebühr je Verbrauchseinheit	2,80 €/m ³	2,60 €/m ³
Quelle: Eigene Beispielberechnung		

Ansicht 36: Beispielhafte Ermittlung ansatzfähiger Kosten der Wasserversorgung nach KAG

Die Gesetzesänderung hat somit deutliche Auswirkungen auf den durch Gebühren zu deckenden Aufwand. Sie wird zu einer Reduzierung der kostendeckenden Gebühren führen. Im genannten Beispiel wirkt sich dies mit 0,20 Euro/m³ reduzierend auf die zu erhebenden Gebühren aus.

3.4.2 Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung

Im Rahmen der 169. Vergleichenden Prüfung war vor dem Hintergrund der erforderlichen Konsolidierung der Haushalte von besonderem Interesse, mit wieviel Personal die Städte und Gemeinden ihre originären Verwaltungsauf-

116 § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG – Benutzungsgebühren

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.

117 § 14 Absatz 1 KAG – Übergangsvorschriften

§ 10 Absatz 2 Satz 4 in der ab dem 1. Januar 2013 geltenden Fassung gilt erstmals bei der Bemessung von Benutzungsgebühren, die für einen Zeitraum festgesetzt werden, der am 1. Januar 2014 beginnt. Bei einer bereits vor diesem Datum begonnenen Abschreibung des Vermögensgegenstands ist bei der Beitragsauflösung ab dem 1. Januar 2014 vom Restbuchwert der Beiträge auszugehen, der anteilig dem verbleibenden Abschreibungszeitraum entspricht. Beiträge, die vor dem 1. Januar 1984 erhoben worden sind, gelten als am 31. Dezember 2013 vollständig aufgelöst.

gaben bewältigen.¹¹⁸ Diese wurden als Innere Verwaltung unter Einbeziehung einzelner finanzstatistischer Produktgruppen definiert.¹¹⁹ In Ansicht 37 werden die Gemeinden nach der Anzahl ihrer Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner nach Quartilen eingeteilt.

Personalausstattung der Inneren Verwaltung		
Cluster	Städte und Gemeinden	VZÄ
1. Quartil (1,41 bis 1,72 VZÄ je 1.000 Einwohner)	Biedenkopf	1,41
	Lich	1,45
	Eschenburg	1,47
	Wölfersheim	1,62
	Reiskirchen	1,72
2. Quartil (1,78 bis 2,08 VZÄ je 1.000 Einwohner)	Birkenau	1,78
	Schöneck	1,89
	Bad König	1,93
	Hungen	1,99
	Kaufungen	2,00
3. Quartil (2,08 bis 2,16 VZÄ je 1.000 Einwohner)	Weilburg	2,08
	Hünfelden	2,11
	Bad Orb	2,15
	Schotten	2,15
	Dieburg	2,16
4. Quartil (2,20 bis 4,91 VZÄ je 1.000 Einwohner)	Kriftel	2,20
	Bischofsheim	2,31
	Wolfhagen	2,33
	Schwalbach	2,68
	Kelsterbach	4,91

Anmerkung: Die Cluster der Gemeinden wurden anhand der Quartilswerte von VZÄ je 1.000 Einwohner gebildet.
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 37: Personalausstattung in der Inneren Verwaltung

Im Median waren 2,04 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner in den untersuchten Aufgabenbereichen beschäftigt. Mit 1,41 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner waren es in Biedenkopf im Vergleich die wenigsten Mitarbeiter in den untersuchten Aufgabenbereichen. Der Höchstwert von 4,91 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner ergab sich in Kelsterbach. Dort waren beispielsweise insgesamt zwölf Mitarbeiter in den Bereichen EDV, Öffentlichkeitsarbeit sowie Beschaffungsamt, Druckerei und Fahrdienst, zwei Mitarbeiter für Poststelle und Arbeitssicherheit und zwei Mitarbeiter zur Steuerungsunterstützung beschäftigt, die der Produktgruppe 111 „Verwaltungssteuerung und -service“ zuzurechnen waren.

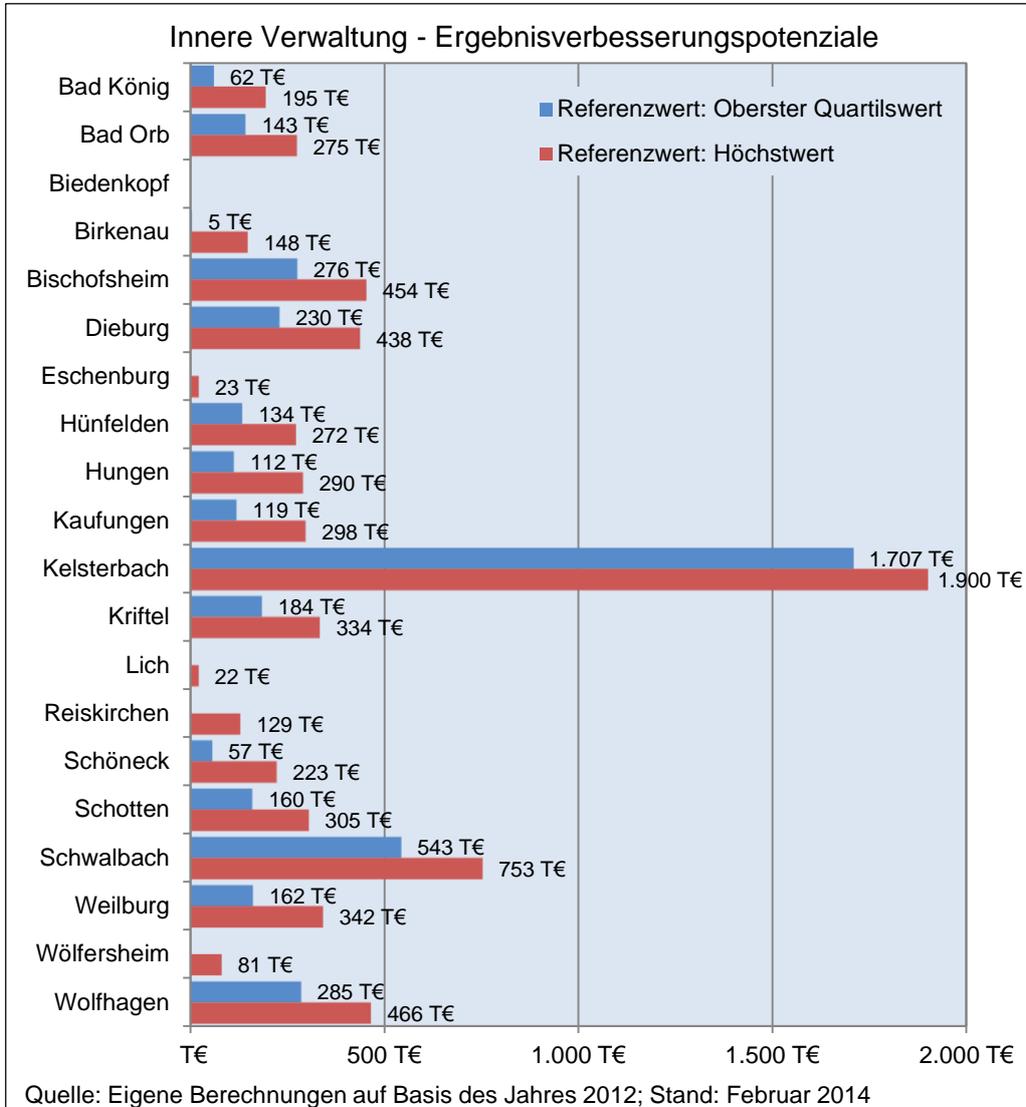
Die Personalausstattung der einzelnen Städte und Gemeinden wurde mit dem obersten Quartilswert als Referenzwert des Vergleichs in Bezug gesetzt (1,76 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner¹²⁰). Hieraus errechnete die Überörtli-

118 Eine qualitative Betrachtung der Inneren Verwaltung ist grundsätzlich nicht Bestandteil einer Haushaltsstrukturprüfung. So lassen sich aus der Auswertung keine Aussagen über den Umfang des angebotenen Bürgerservice oder die Güte der verwaltungsinternen Prozesse ableiten.

119 Produktgruppen: 111 – Verwaltungssteuerung und -service, 121 – Statistik und Wahlen, 122 – Ordnungsangelegenheiten

120 Biedenkopf, Eschenburg, Lich, Reiskirchen und Wölfersheim beschäftigten in den einbezogenen Aufgabenbereichen weniger als 1,76 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Dies entspricht dem obersten Quartilswert als Referenzwert des Vergleichs.

che Prüfung gemeindeindividuelle Ergebnisverbesserungspotenziale. Insgesamt wurde ein Potenzial für die Ergebnisverbesserungen in Höhe von 4,2 Millionen Euro festgestellt. Die höchsten Potenziale bestanden hiernach in Kelsterbach mit 1,7 Millionen Euro und in Schwalbach am Taunus mit 0,5 Millionen Euro. Würden die Städte und Gemeinden eine Anpassung auf den besten Wert des Vergleichs von 1,41 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner langfristig realisieren, ergäbe sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 6,9 Millionen Euro.



Ansicht 38: Innere Verwaltung – Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Inneren Verwaltung gegenüber dem obersten Quartilswert reichen von rund 5.000 Euro in Birkenau bis zu 1,7 Millionen Euro in Kelsterbach. Insgesamt ergibt sich in der Inneren Verwaltung das in Ansicht 39 dargestellte Potenzial.

Ergebnisverbesserungspotenzial – Innere Verwaltung	
Ergebnisverbesserungspotenzial bei Erreichen des obersten Quartilswertes der Gemeinden des Vergleichs	4.180 T€
Anteil am Konsolidierungsbedarf des Jahres 2012	10,5 %

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 39: Ergebnisverbesserungspotenzial – Innere Verwaltung

Durch die Realisierung des Ergebnisverbesserungspotenzials im Bereich der Inneren Verwaltung hätten, bezogen auf das Jahr 2012, rechnerisch 10,5 Prozent des erforderlichen Konsolidierungsbedarfs gedeckt werden können. Langfristig sollten sich die Städte und Gemeinden am Höchstwert von Biedenkopf orientieren und die sich hiernach errechneten Potenziale von 6,9 Millionen Euro nutzen.

3.4.3 Kindertageseinrichtungen

Die Aufwendungen für Kindertagesstätten machen im Durchschnitt 12 Prozent der Gesamtaufwendungen im Haushalt¹²¹ der Städte und Gemeinden aus. Es ist daher neben der qualitätsvollen Aufgabenwahrnehmung¹²² auch auf die Wirtschaftlichkeit dieses Aufgabenbereichs zu achten. Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung (§ 25 Absatz 1 HKJGB¹²³). Für die Kinderbetreuung sind unterschiedliche Einrichtungsformen vorgesehen (§ 25 Absatz 2 HKJGB¹²⁴). In den Vergleichskörperschaften wurden sowohl gemeindeeigene Einrichtungen als auch Einrichtungen in Trägerschaft Dritter (wie Kirchen, Vereine) betrieben. In vier¹²⁵ Körperschaften existierten ausschließlich Einrichtungen in Trägerschaft Dritter. Im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung wurden schwerpunktmäßig die gemeindeeigenen Kindertageseinrichtungen betrachtet.¹²⁶

Wirtschaftlichkeits- betrachtung der Kindertagesein- richtungen

Ansicht 40 zeigt den von den einzelnen Städten und Gemeinden zu leistenden Zuschussbedarf im Jahr 2012 für ihre Kindertageseinrichtungen. Er ermittelt sich durch Gegenüberstellen von Erträgen (Elternbeiträge, Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Land) und Aufwendungen¹²⁷ (Personal- und Sachaufwendungen). Zudem wird die Zuschussquote als Relation von Zuschussbedarf und Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen dargestellt.

121 Gemäß (Nachtrags-)Haushaltsplan 2012 der Gemeinden des Vergleichs.

122 Eine qualitative Betrachtung der Kinderbetreuung ist grundsätzlich nicht Bestandteil einer Haushaltsstrukturprüfung.

123 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 698) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2013 (GVBl., S. 207).

§ 25 Absatz 1 HKJGB – Tageseinrichtungen für Kinder

Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung.

124 § 25 Absatz 2 HKJGB – Tageseinrichtungen für Kinder

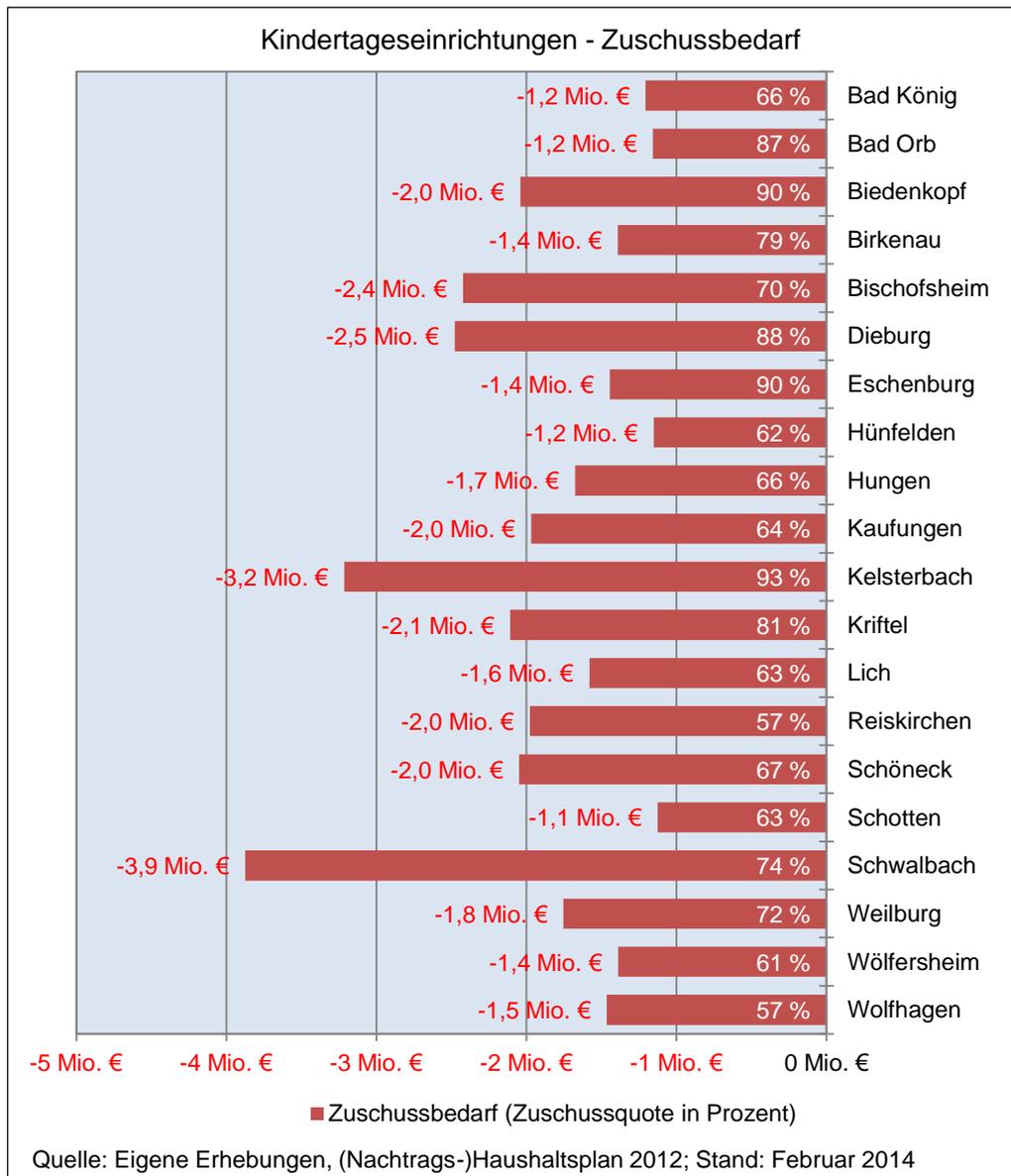
Tageseinrichtungen für Kinder sind insbesondere

1. Kinderkrippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
2. Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,
3. Kinderhorte für Kinder im Schulalter,
4. altersübergreifende Tageseinrichtungen für Kinder.

125 Biedenkopf, Dieburg, Eschenburg, Kelsterbach

126 Aussagen in Bezug zu Einrichtungen in Trägerschaft Dritter konnten aufgrund einer unzureichenden Datenlage seitens der Gemeinden nur eingeschränkt getroffen werden.

127 Die Aufwendungen umfassen sowohl die Unterhaltung der gemeindeeigenen Kindertageseinrichtungen als auch die Bezuschussung der Einrichtungen in Trägerschaft Dritter.



Ansicht 40: Kindertageseinrichtung – Zuschussbedarf

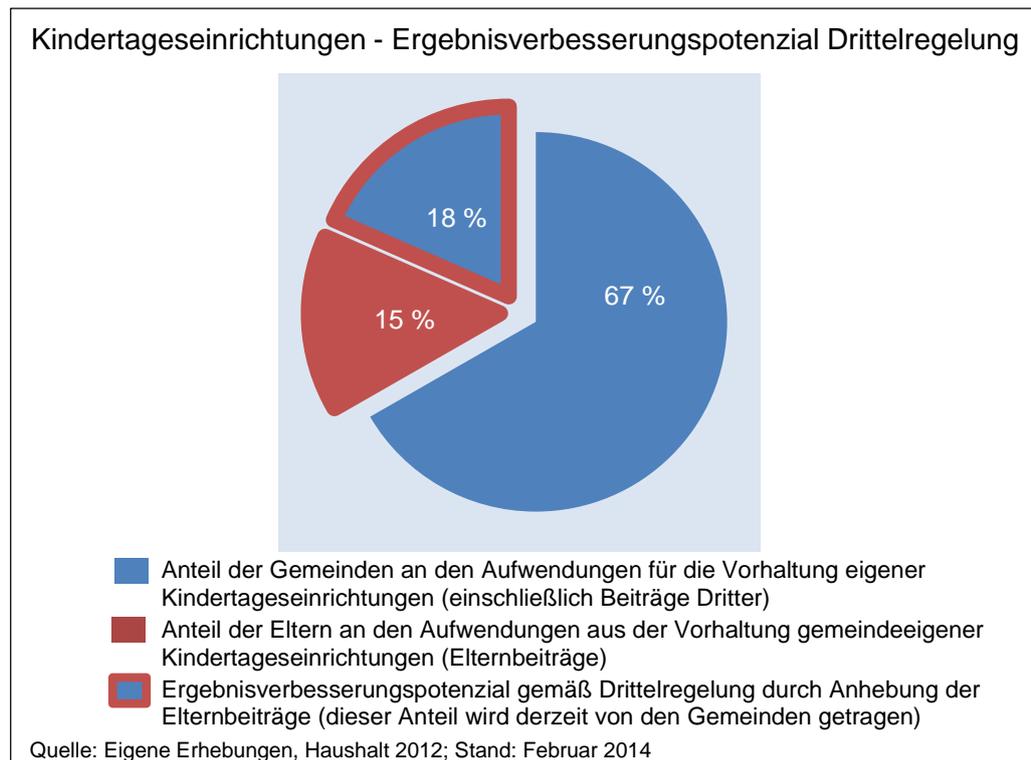
Die Fehlbeträge der Kindertageseinrichtungen führten zu Zuschüssen der Städte und Gemeinden aus dem Kernhaushalt. Die Zuschussbedarfe lagen im Jahr 2012 in einer Bandbreite zwischen 1,1 Millionen Euro (Schotten) und 3,9 Millionen Euro (Schwalbach am Taunus). Den höchsten prozentualen Zuschussbedarf hatte Kelsterbach mit 93 Prozent; umgekehrt bedeutet dies, dass die Elternbeiträge lediglich 7 Prozent der Aufwendungen deckten. Im Median der Vergleichskommunen lag der Zuschussbedarf bei 1,7 Millionen Euro. Im Jahr 2012 summierten sich die notwendigen Zuschüsse aller Städte und Gemeinden des Vergleichs auf insgesamt 37,5 Millionen Euro.

Die Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder wird unter anderem durch Elternbeiträge sichergestellt. Dabei vertritt die Überörtliche Prüfung die Auffassung, dass seitens der Städte und Gemeinden eine angemessene Kostenbeteiligung von den Einrichtungsnutzern erhoben werden sollte. Im Rahmen der 169. Vergleichenden Prüfung wurde, in Abhängigkeit der Konsolidierungsbedürftigkeit der Gemeinde, eine Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge von bis zu einem Drittel¹²⁸ der Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung und den

Drittelregelung
(Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge)

128 Die sogenannte Drittelregelung findet auch bei der Berechnung des Kostenausgleichs gemäß § 28 Absatz 2 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJBG) Anwendung.
§ 28 Absatz 2 Satz 1 HKJBG – Kostenausgleich
Sofern keine abweichende Vereinbarung getroffen wird, bestimmt sich die Höhe des Kostenausgleichs nach dem auf das Kind entfallenden Anteil an den Betriebskosten der Tageseinrichtung, von

Betrieb der Kindertageseinrichtungen als angemessen angesehen. Ansicht 41 verdeutlicht das Ergebnisverbesserungspotenzial auf Grundlage der sogenannten „Drittelregelung“ über alle Städte und Gemeinden des Vergleichs.



Ansicht 41: Kindertageseinrichtungen – Ergebnisverbesserungspotenzial Drittelregelung

Die Städte und Gemeinden des Vergleichs müssten, bezogen auf das Jahr 2012, den durch die Eltern zu tragenden Anteil der Aufwendungen insgesamt um zusätzlich 18 Prozentpunkte steigern, um die Aufwendungen aus der Vorhaltung gemeindeeigener Kindertageseinrichtungen zu einem Drittel durch Elternbeiträge zu decken. Dies entspräche einem Gesamtbetrag über alle Städte und Gemeinden in Höhe von 5,6 Millionen Euro für das Jahr 2012. Gemessen am Median der Vergleichskörperschaften ergeben sich rechnerisch Gebühren für die Halbtagsbetreuung im Kindergarten in Höhe von 232 Euro. Die Differenz zum bisherigen Gebührensatz von 106 Euro stellt nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung lediglich einen Indikator für Ertragspotenziale dar. Ob und in welchem Umfang dieses Potenzial in einer Stadt oder Gemeinde erschlossen werden soll, ist jedoch nicht allein unter wirtschaftlichen, sondern auch unter familien-/ sozialpolitischen Erwägungen zu entscheiden.

Fachkraftausstattung gemäß Hessischen Kinderförderungsgesetz

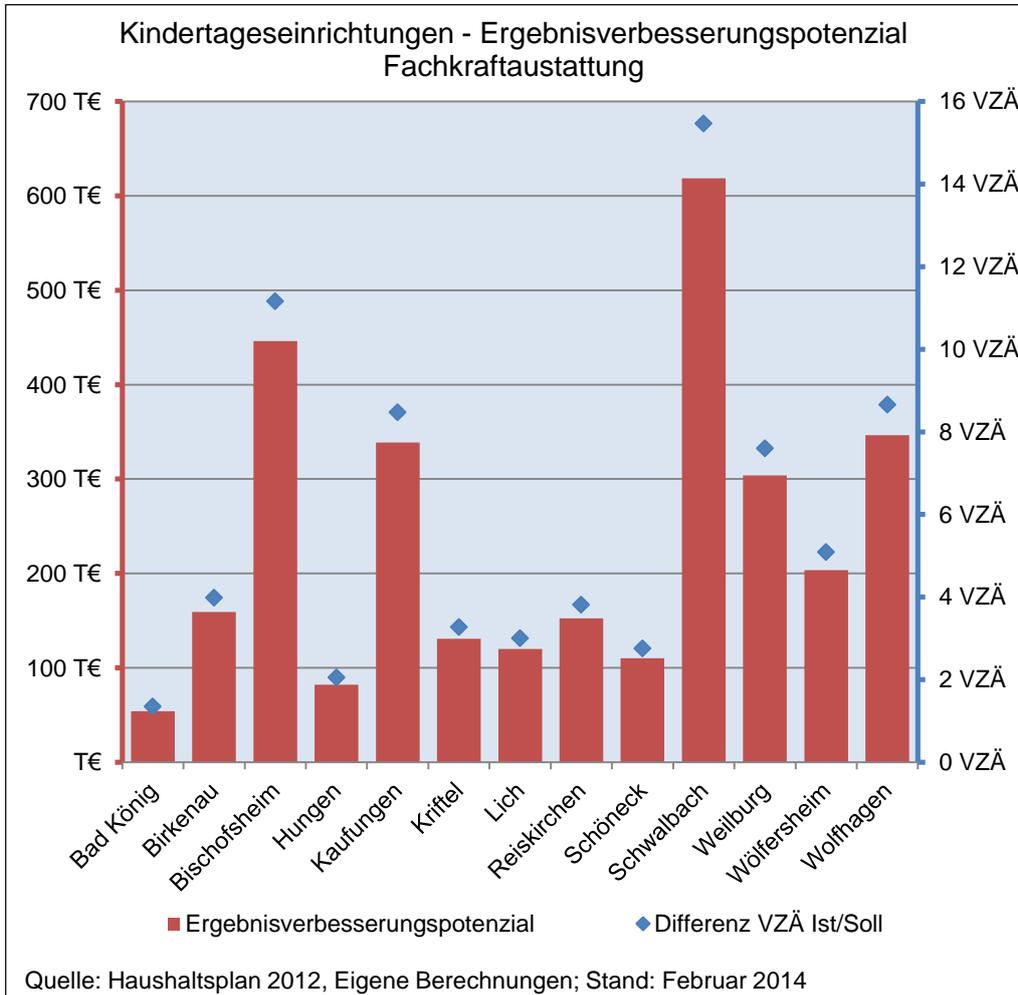
Mit dem Hessischen Kinderförderungsgesetz im Jahr 2013¹²⁹ wurde eine einheitliche Systematik der Mindestvoraussetzungen für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung geschaffen. Demnach errechnet sich der personelle Mindestbedarf nicht mehr über die Gruppenstruktur, sondern über die Betreuungsdauer des einzelnen Kindes. Diese Vorgehensweise soll den Trägern bei der Organisation einer Kindertageseinrichtung mehr Gestaltungsspielraum

dem ein Drittel als Elternbeitrag sowie die auf das Kind entfallende Landesförderung in Abzug zu bringen sind.

129 Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs durch das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) vom 23. Mai 2013 (GVBl., S. 207)

Das Hessische Kinderförderungsgesetz trat zum 1. Januar 2014 in Kraft. Gemäß § 57 HKJGB wurden Übergangsvorschriften erlassen, welche den Trägern der Kindertageseinrichtungen bei Vorliegen einer gültigen Betriebserlaubnis am 31. Dezember 2013 erlaubt, die Rahmenbedingungen der Mindestverordnung bis zum 1. September 2015 zu betreiben.

und Flexibilität gewährleisten.¹³⁰ Ansicht 42 zeigt die Auswirkungen dieser Änderungen, indem die Fachkraftausstattung auf Basis der Kinder- und Jugendstatistik mit Stichtag 1. März 2012 den neuen Mindestanforderungen gegenübergestellt wurde. Daraus leitete die Überörtliche Prüfung Konsolidierungspotenziale ab.¹³¹



Ansicht 42: Kindertageseinrichtungen – Ergebnisverbesserungspotenzial Fachkraftausstattung

Das auf Basis der Modellberechnung ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial betrug für die Vergleichskörperschaften im Median 181.400 Euro. Bei der modellhaften Betrachtung der gemeindeindividuellen Fachkraftausstattungen im Vergleich zur rechnerischen Fachkraftausstattung gemäß § 25c HKJGB ergaben sich bei den untersuchten Städten und Gemeinden des Vergleichs Abweichungen zwischen 0,16 Vollzeitäquivalente (Bad König) und 15,47 Vollzeitäquivalente (Schwalbach am Taunus). Das Ergebnisverbesserungspotenzial lag entsprechend zwischen 6.400 Euro und 618.000 Euro.

130 Vergleiche Broschüre „Das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG)“ des Hessischen Sozialministeriums; Erscheinungsdatum: Dezember 2013.

131 Berücksichtigung der Personalausstattung zum Stichtag 1. März 2012 und Berechnung der Abweichungen zur Fachkraftausstattung nach den Mindestvorgaben des HessKiföG. Im Diagramm werden lediglich die Gemeinden dargestellt, die gemeindeeigene Kindertageseinrichtungen betrieben und für die ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt werden konnte. Das rechnerische jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial basiert auf angenommenen Personalkosten je Vollzeitäquivalent in Höhe von 40.000 Euro.

Summe der
Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenzial – Kindertageseinrichtungen	
Ergebnisverbesserungspotenzial durch eine Kostenbeteiligung über Elternbeiträge in Höhe von 1/3 der Betreuungskosten	5.568 T€
Anteil am Konsolidierungsbedarfs des Jahres 2012	10,1 %
Ergebnisverbesserungspotenzial durch eine ideale rechnerische Fachkraftausstattung der Kindertageseinrichtungen	3.066 T€
Anteil am Konsolidierungsbedarfs des Jahres 2012	5,6 %
Anmerkung: Die errechneten Potenziale der Fachkraftausstattung wirken sich mindernd auf den Gesamtaufwand der Kindertagesstätten aus. Infolgedessen würde sich auch das Ergebnisverbesserungspotenzial auf Basis der Drittelregelung reduzieren. In der Modellrechnung wurde die Wirkung ausgeblendet. Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2014	

Ansicht 43: Ergebnisverbesserungspotenzial – Kindertageseinrichtungen

Durch die Anhebung der Elternbeiträge auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen hätten die Städte und Gemeinden 10,1 Prozent des für 2012 erforderlichen Konsolidierungsbedarfs decken können.¹³² Durch eine ideale Fachkraftausstattung auf Basis der des HessKiföG hätten die Städte und Gemeinden 5,6 Prozent des Konsolidierungsbedarfs des Jahres 2012 realisieren können.

Sondersachverhalt: Zusätzliche Standards im Landkreis Groß-Gerau

Über die Mindestverordnung hinaus hat der Landkreis Groß-Gerau mit Inkrafttreten zum 1. August 2001 mit allen Trägern von Kindertageseinrichtungen eine Vereinbarung zur Ausführung der Rahmenvereinbarung Integration vereinbart. Diese Ausführungsbestimmung definierten zusätzliche Standards¹³³, welche die Städte und Gemeinden erbringen mussten, um die vom Landkreis gezahlte Vergütung für einen Integrationsplatz zu erhalten. Diese Standards waren dabei grundsätzlich auf die gesamte Kindertageseinrichtung anzuwenden, sofern ein Integrationskind diese Einrichtung besuchte. Der Landkreis Groß-Gerau verfolgte hiermit das Ziel, die gesamte Einrichtung auf die Themenstellung Inklusion und Integration auszurichten und einen gruppenübergreifenden pädagogischen Ansatz zu verankern. Die kreisangehörigen Kommunen, damit auch Bischofsheim, müssen jährlich vor Beginn des Kindergartenjahres die entsprechenden Personalstunden gegenüber dem Landkreis nachweisen.

Im Kindergartenjahr 2012/13 erbrachte Bischofsheim auf dieser Basis 25 Prozent der vorgehaltenen Personalstunden zur Erfüllung der zusätzlichen Standards aus der Ausführungsbestimmung.¹³⁴ Die Vorhaltung dieser Standards verursachte im konkreten Fall Bischofsheims zusätzlich einen Personaleinsatz von 8,17 Vollzeitäquivalenten. Unter Zugrundlegung einer jährlichen Vergütung von 40.000 Euro entsprach dies Mehraufwendungen der Gemeinde in

132 Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale basieren auf einer rein wirtschaftlichen Analyse. Ob und in welchem Umfang die aufgezeigten Potenziale von den Städten und Gemeinden genutzt werden, ist jedoch nicht allein unter wirtschaftlichen, sondern vor allem auch unter familien-/ sozialpolitischen Erwägungen zu entscheiden.

133 Der Landkreis Groß-Gerau verlangte folgende Standards:

- Betreuung der Kinder während der Mittagszeit im Verhältnis zehn Kinder zu einem Betreuer
- Leitungsfreistellung in Höhe von wöchentlich 5 Stunden pro Gruppe
- Vor- und Nachbereitungszeit von zzgl. 20 Prozent (auf Basis der Fachkraftausstattung gemäß Mindestverordnung inkl. Mittagsbetreuung)
- Urlaubs- und Krankheitsvertretung von zzgl. 15 Prozent (auf Basis der Fachkraftausstattung gemäß Mindestverordnung einschließlich Mittagsbetreuung).

134 Grundlage der Berechnung waren die vom Landkreis Groß-Gerau überprüften Antragsformulare der Gemeinde Bischofsheim und die dort aufgelisteten vorgehaltenen Personalstunden. Zum Zeitpunkt der Beantragung wurden elf Integrationskinder in den gemeindeeigenen Einrichtungen betreut.

Höhe von 326.800 Euro. In Relation zu den Gesamtaufwendungen war das ein Anteil von 10 Prozent.¹³⁵

Mit den Ausführungsbestimmungen setzte der Landkreis Groß-Gerau einen über die landeseinheitlichen Vorgaben der Mindestverordnung hinausgehenden Standard für die kreisangehörigen Kommunen. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation empfiehlt die Überörtliche Prüfung der kommunalen Familie, die zusätzlichen Standards bei der Fachkraftausstattung in Tageseinrichtungen für Kinder kritisch zu hinterfragen.

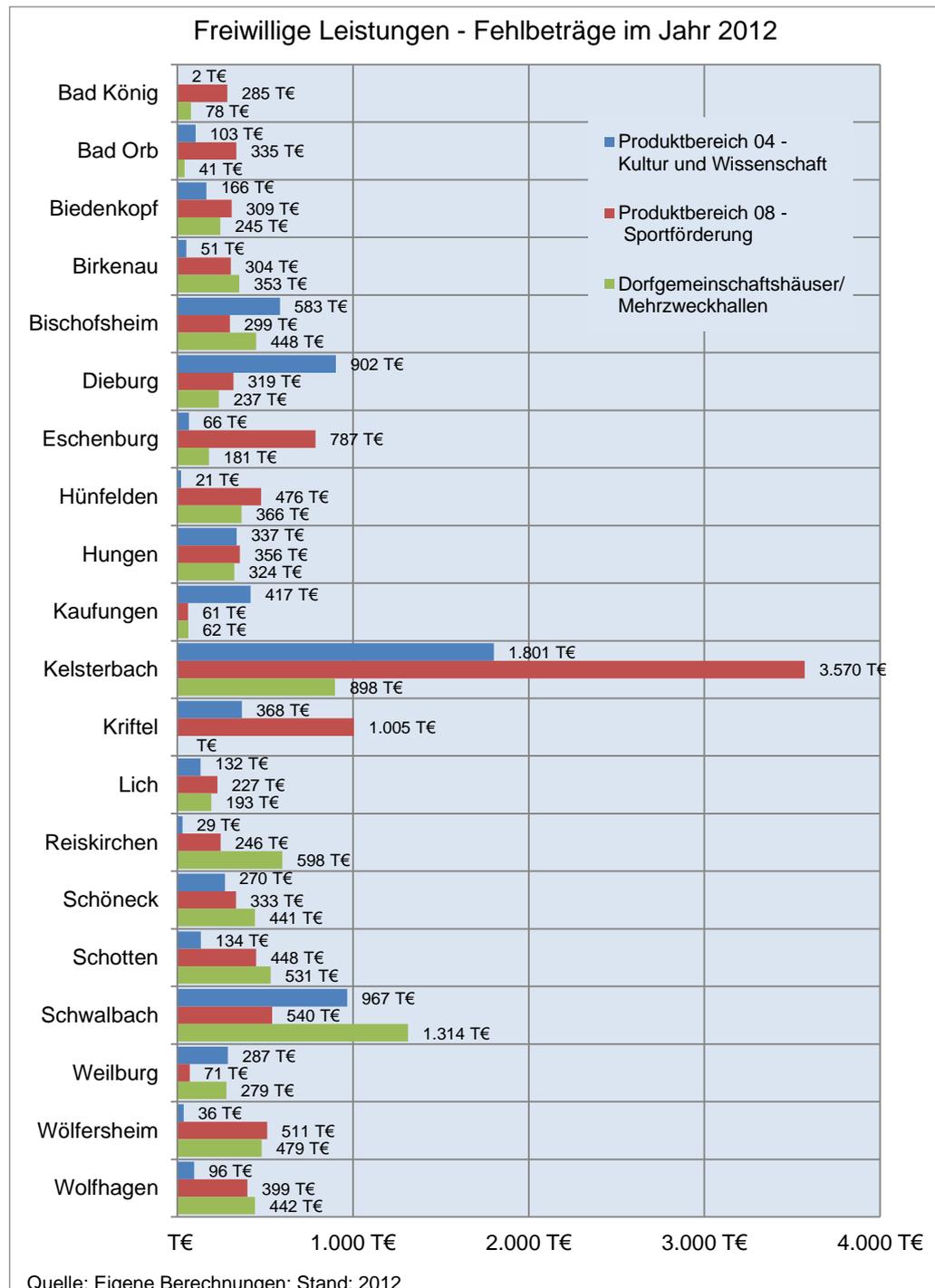
3.4.4 Ausgewählte freiwillige Leistungen

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung stellen die Städte und Gemeinden ihren Bürgern neben den gesetzlichen Pflichtleistungen auch kommunale Leistungen auf freiwilliger Basis zur Verfügung. Doch letztlich dienen öffentliche Einrichtungen, die von Bürgern in erster Linie für sportliche und kulturelle Zwecke zur Verfügung stehen, auch dem Gemeinwohl. Die durch die Städte und Gemeinden zu finanzierenden Ersatzinvestitionen, Instandhaltungen sowie Kostenübernahmen für die Unterhaltung der Einrichtungen stellen jedoch eine erhebliche Belastung für die kommunalen Haushalte dar.

In der 169. Vergleichenden Prüfung wurden die Bereiche Kultur und Wissenschaft (Produktbereich 04) sowie die Sportförderung (Produktbereich 08) mit ihren Wirkungen auf die kommunalen Haushalte untersucht. Außerdem wurde die finanzielle Belastung aus der Bereitstellung von Dorfgemeinschaftshäusern und Mehrzweckhallen unter Beachtung der gemeindeindividuellen Produkte der (Nachtrags-) Haushalte 2012 analysiert.

Ansicht 44 stellt das Ergebnisverbesserungspotenzial im Sinne der im Haushaltsplan ausgewiesenen Fehlbeträge der Städte und Gemeinden des Vergleichs im Bereich freiwilliger Leistungen je Einwohner dar.

135 Kelsterbach ist ebenfalls kreisangehörige Kommune des Landkreises Groß-Gerau. Die Stadt hatte jedoch keine eigene Kindertageseinrichtung, weshalb eine Betrachtung im Zusammenhang mit den Ausführungsbestimmungen entfiel.



Ansicht 44: Freiwillige Leistungen – Fehlbeträge im Jahr 2012

Für den Produktbereich 04 – Kultur und Wissenschaft schwankten die Fehlbeträge der Städte und Gemeinden zwischen zwei Tausend Euro (Bad König) und 1,8 Millionen Euro (Kelsterbach). Diese Fehlbeträge sind aus den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Bezogen auf die Zahl der Einwohner lagen die Fehlbeträge in einer Bandbreite von unter einem Euro bis zu 133 Euro je Einwohner. Um einen Ausgleich zu erreichen, wäre in Kelsterbach eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 281 Prozentpunkte notwendig.

Für den Produktbereich 08 – Sportförderung reichte die Bandbreite der Fehlbeträge von 61 Tausend Euro (Kaufungen) bis 3,6 Millionen Euro (Kelsterbach). Je Einwohner ergibt sich in Kelsterbach ein Fehlbetrag von 264 Euro. Eine Realisierung des Potenzials wäre durch eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 558 Prozentpunkte möglich.

Im Bereich der Dorfgemeinschaftshäuser/ Mehrzweckhallen lagen die Fehlbeträge zwischen Null Euro (Kriftel) und 1,3 Millionen Euro (Schwalbach am Taunus). Dies entspricht einem Fehlbetrag von 89 Euro je Einwohner in Schwalbach am Taunus. Dort wäre für einen Ausgleich eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 140 Prozentpunkte erforderlich.

Die durch die Städte und Gemeinden auszugleichenden Fehlbeträge aus den aufgezeigten Freiwilligen Leistungen stellen dem Grunde nach Ergebnisverbesserungspotenziale dar, die in Ansicht 45 zusammenfassend dargestellt sind.

Ergebnisverbesserungspotenzial – Freiwillige Leistungen	
Kultur und Wissenschaft	6.771 T€
Sportförderung	10.879 T€
Dorfgemeinschaftshäuser/ Mehrzweckhallen	7.510 T€
Summe	25.160 T€
Anteil am Konsolidierungsbedarf des Jahres 2012	63,4 %
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2014	

Ansicht 45: Ergebnisverbesserungspotenzial – Freiwillige Leistungen

Die Städte und Gemeinden des Vergleichs hätten durch einen Ausgleich der Fehlbeträge in den vorgenannten Bereichen der Freiwilligen Leistungen Ergebnisverbesserungen¹³⁶ in Höhe von insgesamt 25,2 Millionen Euro bzw. 63,4 Prozent des Konsolidierungsbedarfs des Jahres 2012 erreichen können. Für einen Ausgleich der Unterdeckung ist im Mittel eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 247 Prozentpunkte notwendig.

Die im Rahmen der 169. Vergleichenden Prüfung ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Freiwilligen Leistungen sind nur theoretischer Natur und unterstellen eine vollständige Streichung der freiwilligen Leistungen. Dies ist jedoch nicht die Intention der Überörtlichen Prüfung. Gleichwohl zeigt das rechnerische Ergebnisverbesserungspotenzial die Bedeutung der Freiwilligen Leistungen für einen möglichen Haushaltsausgleich. Insbesondere im Bereich der Freiwilligen Leistungen ist seitens der Städte und Gemeinden kritisch zu hinterfragen, ob diese vor dem Hintergrund der Konsolidierungsbedürftigkeit der Haushalte angemessen sind. Dabei muss die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung berücksichtigt werden. Diese verlangt, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung könnte verletzt sein, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.¹³⁷

136 Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale orientieren sich an einer kostendeckenden Bereitstellung freiwilliger Leistungen. Können die bestehenden Fehlbeträge nicht über eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit oder angemessene Nutzungsentgelte erreicht werden, ist eine Anhebung der Grundsteuerhebesätze zum Ausgleich der Fehlbeträge in Betracht zu ziehen. Sofern dabei die Aufgabe bisheriger Leistungen nicht in Betracht kommt, sind gegebenenfalls andere Finanzierungsquellen, beispielsweise über entsprechende Benutzungsgebühren öffentlicher Einrichtungen, zu erschließen. Andernfalls bleibt eine Finanzierung über die Anhebung der Hebesätze der Realsteuern als Ultima Ratio unumgänglich.

137 Vergleiche Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 (P.St. 2361), S. 25.

Sondersachverhalt: Ausübung der Schulträgerschaft durch Kelsterbach und weitere freiwillige Standards

Die vorstehenden Ansichten im Abschnitt 3.4.4 zeigen, dass Kelsterbach im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden deutlich höhere Aufwendungen in den Bereichen Kultur und Wissenschaft sowie Sportförderung aufwies. Dies resultierte aus der freiwilligen Entscheidung der Stadt, die seit dem 31. Mai 1969 auf eigenen Antrag hin die Schulträgerschaft für die Schulen in der Gemarkung der Stadt ausübt.

Infolge der freiwilligen Schulträgerschaft hat Kelsterbach gemäß Haushaltsplan 2012 Aufwendungen in Höhe von rund 5,4 Millionen Euro zu tragen. Würde Kelsterbach die Schulträgerschaft nicht wahrnehmen, hätte die Stadt eine Schulumlage in Höhe von 1,4 Millionen Euro¹³⁸ an den Kreis Groß-Gerau zu zahlen. Mithin würde der Haushalt Kelsterbachs auf Basis dieser Modellrechnung um 4,0 Millionen Euro entlastet und somit das erforderliche Konsolidierungsvolumen des Haushalts 2012 von 7,9 Millionen Euro deutlich reduziert werden.

Neben der Übernahme der Schulträgerschaft leistete sich Kelsterbach weitere Standards, die im Vergleich bei keiner anderen Kommune bei dieser Vergleichenden Prüfung festgestellt werden konnte. Ausgehend von einer hohen Ertragslage in der Vergangenheit leistete sich die Stadt beispielsweise eine städtische Kegelsportanlage, Tennisplätze und ein Bootshaus. Hieraus erwächst eine Haushaltsbelastung, die für das Jahr 2012 mit rund 0,4 Millionen Euro beziffert wurde. Auch in Bezug auf die Stellenausstattung in der Inneren Verwaltung wies Kelsterbach den Höchstwert und damit einen weit über dem Durchschnitt der Städte und Gemeinden des Vergleichs liegenden Standard auf. Dies führte zu rechnerischen Ergebnisverbesserungspotenzialen von 1,7 Millionen Euro. Unter Berücksichtigung der stark defizitären Haushaltslage Kelsterbachs – mit einem negativen geplanten ordentlichen Ergebnis von 7,9 Millionen Euro für das Jahr 2012 – sind solche freiwilligen Standards kritisch auf den Prüfungsstand zu stellen und zumindest teilweise abzubauen.

Hieraus entstanden, insbesondere in den Produktbereichen 04 und 08, hohe Unterdeckungen. Die Ausübung der Schulträgerschaft kostete Kelsterbach im Bereich Kultur und Wissenschaft 0,66 Millionen Euro und im Bereich Sportförderung 0,68 Millionen Euro. Zahlreiche Gebäude, zum Beispiel die Kreis- und Schulbibliothek sowie mehrere Sporthallen, werden dabei neben dem Schulbetrieb auch von Vereinen oder anderen genutzt. Nach Angabe der Stadt liegt eine 50-prozentige Nutzung durch Vereine oder andere Nutzer vor, was bei der Berechnung entsprechend berücksichtigt wurde.

Zusammen führen diese Standards und freiwillige Leistungen zu Haushaltsmehrbelastungen in Höhe von rund 7,0 Millionen Euro. Die Überörtliche Prüfung verfolgt mit großem Interesse, durch welche Maßnahmen Kelsterbach der dringend erforderliche Abbau von Standards gelingt, um den rapide fortschreitenden Verzehr des städtischen Eigenkapitals zu stoppen.

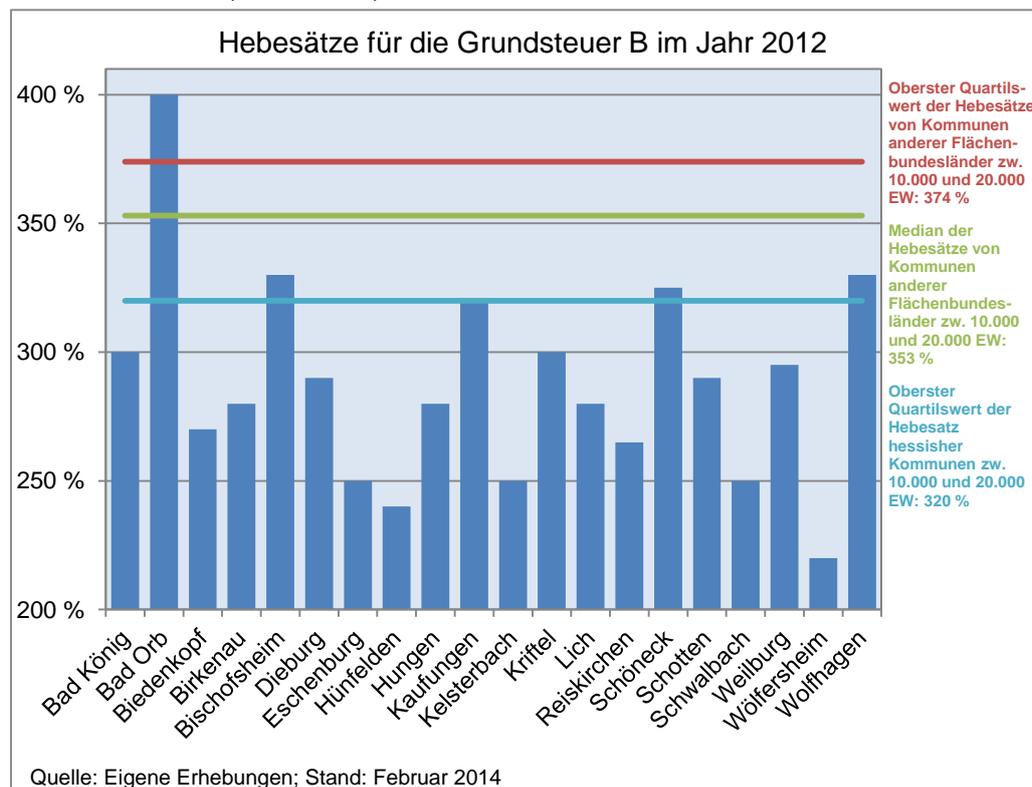
3.4.5 Hebesätze der Realsteuern

Im Jahr 2012 vereinnahmten die Städte und Gemeinden des Vergleichs insgesamt Erträge aus der Grundsteuer B in Höhe von 23,5 Millionen Euro. Bei den Grund- und Gewerbesteuern steht den Städten und Gemeinden das Hebesatzrecht zu. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport gibt bei anhaltend defizitären Haushalten über dem Landesdurchschnitt der Gemein-

¹³⁸ Derzeit zahlt die Stadt Kelsterbach 48 Prozent der Umlagegrundlagen gemäß § 37 FAG (18,1 Millionen Euro) als Kreisumlage (8,7 Millionen Euro). Würde Kelsterbach zusätzlich die Schulumlage zahlen (Kreis- und Schulumlage: 56 Prozent), kämen weitere 1,4 Millionen Euro hinzu. Grundlage für die Festsetzung der Kreis- und Schulumlage ist die Haushaltssatzung des Landkreises Groß-Gerau.

degrößenklasse liegende Hebesätze vor.¹³⁹ Für die Grundsteuer B lag dieser für Städte und Gemeinden der Größenklasse zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern im Jahr 2012 bei 294 Prozent.

Die Städte und Gemeinden hatten im Jahr 2012 durchgehend instabile und damit konsolidierungsbedürftige Haushalte (vergleiche Ansicht 24, S. 49). Obwohl 17 der 20 Städte und Gemeinden des Vergleichs ein negatives ordentliches Ergebnis auswies, hatten im Vergleich lediglich acht Städte und Gemeinden¹⁴⁰ einen Hebesatz über dem Landesdurchschnitt von 294 Prozent erhoben. Der Median der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B aller Flächenländer lag dagegen bei 353 Prozent und der oberste Quartilswert bei 374 Prozent (Ansicht 46).



Ansicht 46: Hebesätze für die Grundsteuer B im Jahr 2012

Im Vergleich der Flächenbundesländer¹⁴¹ lagen im Jahr 2012 die Hebesätze der Grundsteuer B von 19 der 20 Städte und Gemeinden unterhalb des obersten Quartilswertes als auch unterhalb des Medians der Hebesätze der Kommunen der Flächenländer mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern (353 Prozent). Allein Bad Orb wies mit einem Hebesatz von 400 Prozent einen darüber liegenden Hebesatz auf. In Bezug auf den obersten Quartilswert des Hebesatzes der Grundsteuer B der hessischen Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohner (320 Prozent) hatten im Jahr fünf Städte und Gemeinden¹⁴² einen gleich hohen oder höheren Hebesatz festgelegt.

139 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470), vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

140 Bad König, Bad Orb, Bischofsheim, Kaufungen, Kriftel, Schöneck, Weilburg, Wolfhagen

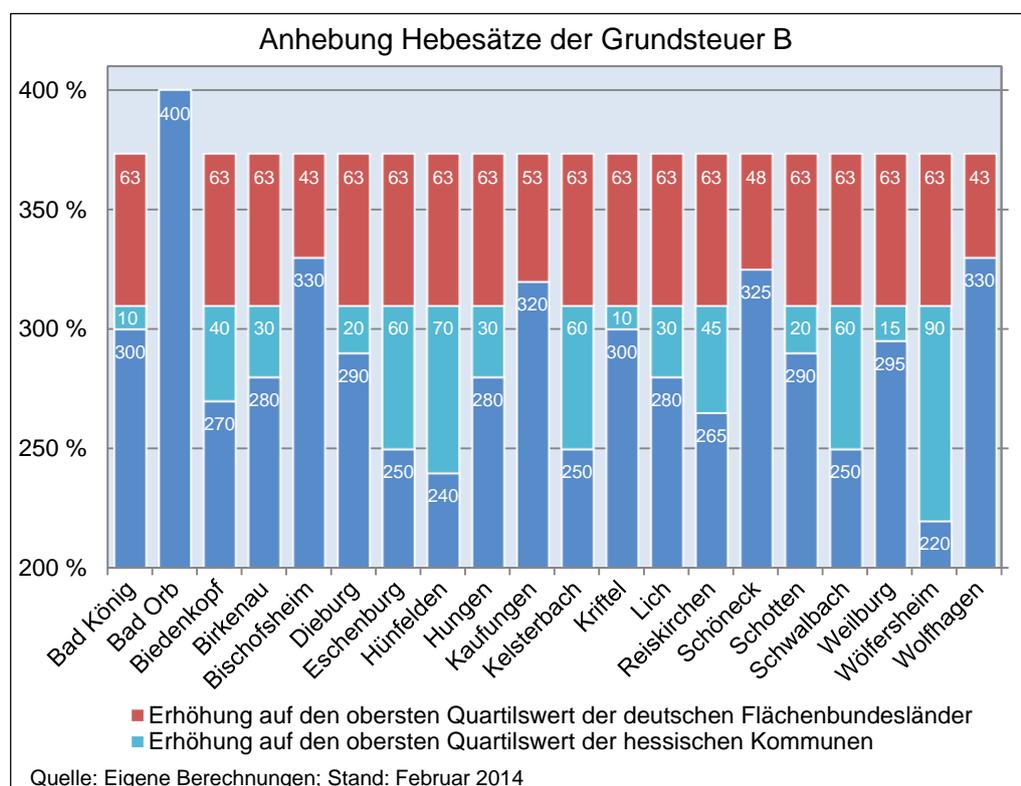
141 Ermittlung auf Basis der Publikation „Hebesätze der Realsteuern“ (Ausgabe 2012) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Quelle: <https://webshop.it.nrw.de/download.php?id=18423>, (zuletzt aufgerufen am 5. September 2014).

142 Bad Orb, Bischofsheim, Kaufungen, Schöneck, Wolfhagen

Hebesätze der Grundsteuer B in Hessen und den weiteren Flächenbundesländern

Unter Berücksichtigung des Konsolidierungsdrucks auf die hessischen Kommunen erachtet es die Überörtliche Prüfung zunächst für geboten, die in den Abschnitten 3.4.1 bis 3.4.4 aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale auszuschöpfen und erst danach eine weitere maßvolle Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer B – im Sinne einer Ultima Ratio – vorzunehmen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B hessischer Kommunen in der Größenklasse 10.000 bis 20.000 Einwohner im Jahr 2012 die niedrigsten Hebesätze im Vergleich der Flächenländer¹⁴³ darstellten.

Ansicht 47 zeigt, um wie viele Prozentpunkte die Städte und Gemeinden des Vergleichs den Hebesatz für die Grundsteuer B anpassen müssten, um Hebesätze auf dem Niveau des oberen Quartilswertes der hessischen Kommunen (320 Prozent) bzw. der Kommunen der anderen deutschen Flächenländer (374 Prozent) zu erreichen.



Ansicht 47: Anhebung Hebesätze Grundsteuer B

Ansicht 48 zeigt das der Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B entsprechende Ergebnisverbesserungspotenzial der Städte und Gemeinden.

Ergebnisverbesserungspotenzial – Grundsteuer B		
	Erhöhung auf den obersten Quartilswert der hessischen Kommunen	Erhöhung auf den obersten Quartilswert der deutschen Flächenländer
Bad König	29 T€	183 T€
Bad Orb	k.E.	k.E.
Biedenkopf	184 T€	291 T€
Birkenau	73 T€	153 T€

¹⁴³ Auswertung der Hebesätze für die Grundsteuer B der Kommunen der Größenklassen 10.000 bis 20.000 Einwohner je Flächenbundesland und Ermittlung der jeweiligen oberen Quartilswerte. Aus diesen wurde der Mittelwert in Höhe von 374 Prozent errechnet. Vergleiche Fußnote 141.

Ergebnisverbesserungspotenzial – Grundsteuer B		
	Erhöhung auf den obersten Quartilswert der hessischen Kommunen	Erhöhung auf den obersten Quartilswert der deutschen Flächenländer
Bischofsheim	k.E.	156 T€
Dieburg	110 T€	348 T€
Eschenburg	178 T€	187 T€
Hünfelden	152 T€	137 T€
Hungen	116 T€	244 T€
Kaufungen	k.E.	218 T€
Kelsterbach	384 T€	404 T€
Kriftel	45 T€	284 T€
Lich	124 T€	261 T€
Reiskirchen	139 T€	194 T€
Schöneck	k.E.	232 T€
Schotten	64 T€	203 T€
Schwalbach	432 T€	455 T€
Weilburg	65 T€	275 T€
Wölfersheim	286 T€	201 T€
Wolfhagen	k.E.	188 T€
Summe	2.382 T€	4.616 T€

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da der Wert der Kommune gleich oder oberhalb des obersten Quartils liegt.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 48: Ergebnisverbesserungspotenzial – Grundsteuer B

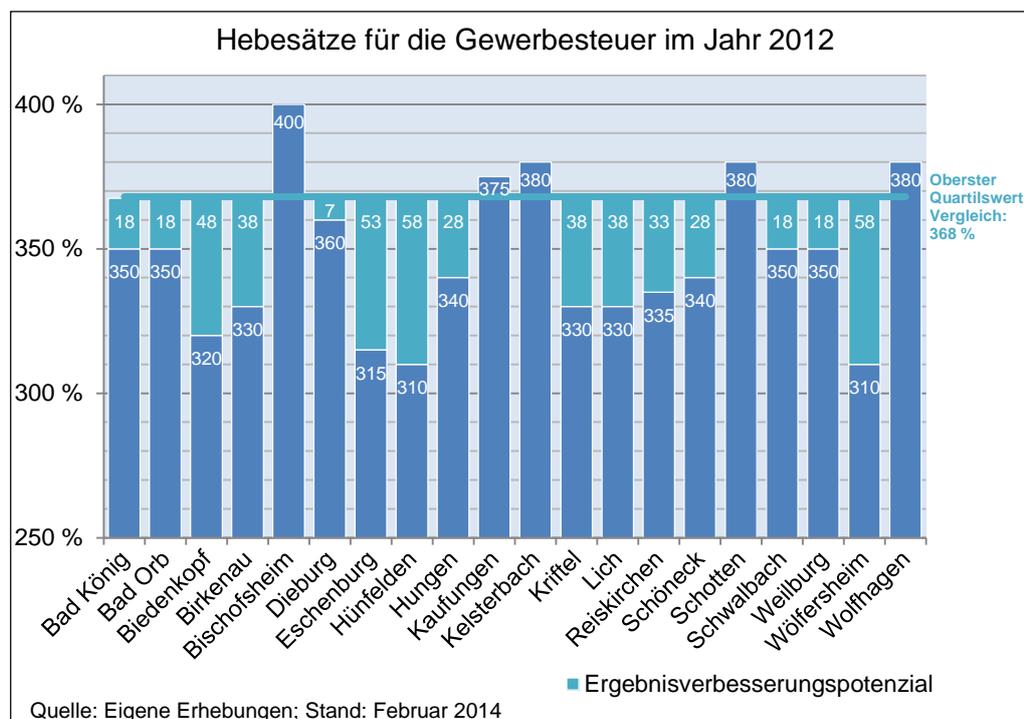
Die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B auf den obersten Quartilswert der hessischen Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern (320 Prozent) würde im Vergleich bezogen auf das Jahr 2012 zur Realisierung eines Ergebnisverbesserungspotenziales in Höhe von 2,4 Millionen Euro führen. Bei einer weitergehenden Anhebung des Hebesatzes – auf den obersten Quartilswert der Gemeinden mit vergleichbarer Größenklasse der anderen Flächenbundesländer – ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 4,6 Millionen Euro.

Neben der Grundsteuer B wurde auch für die Grundsteuer A ein Ergebnisverbesserungspotenzial, gemessen am obersten Quartilswert der Gemeinden des Vergleichs (305 Prozent), berechnet. Das daraus resultierende Ergebnisverbesserungspotenzial betrug im Jahr 2012 insgesamt 35 Tausend Euro.¹⁴⁴

Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer

Darüber hinaus berechnete die Überörtliche Prüfung das Ergebnisverbesserungspotenzial für die Gewerbesteuer nach demselben Verfahren.

¹⁴⁴ Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anhebung der Grundsteuer A auf den obersten Quartilswert: Hünfelden (19.840 Euro) und Wölfersheim (15.058 Euro). Aus Wesentlichkeitsgründen wurden nur Ergebnisverbesserungspotenziale der Vergleichsgemeinden von mehr als 10.000 Euro berücksichtigt.



Ansicht 49: Hebesätze für die Gewerbesteuer im Jahr 2012

Aus Ansicht 49 geht hervor, dass 15 von 20 Städten und Gemeinden die Gewerbesteuer anheben müssten, um das oberste Quartil zu erreichen. Im Median ergab sich dabei ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 0,25 Millionen Euro¹⁴⁵. Das gesamte Ergebnisverbesserungspotenzial betrug 5,6 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenzial – Realsteuern	
Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer A auf den obersten Quartilswert des Vergleichs	35 T€
Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B auf den obersten Quartilswert der hessischen Kommunen vergleichbarer Größe	2.382 T€
Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer auf den obersten Quartilswert des Vergleichs	5.562 T€
Summe	7.979 T€
Anteil am Konsolidierungsbedarf des Jahres 2012	20,1 %

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2014

Ansicht 50: Ergebnisverbesserungspotenzial – Realsteuern

Die Städte und Gemeinden hätten durch die Anhebung des Hebesatzes der Realsteuern 20,1 Prozent des Konsolidierungsbedarfs des Jahres 2012 decken können.

Abschnitt 3.4 zeigt die Konsolidierungs- bzw. Ergebnisverbesserungspotenziale der Städte und Gemeinden auf. Diese sind rechnerisch ausreichend, um einen Haushaltsausgleich über alle Kommunen zu erreichen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind die Städte und Gemeinden aufgefordert, auf dem Weg zur Konsolidierung der Haushalte gemeindeindividuelle Standards der Leistungserbringung kritisch zu hinterfragen und Entscheidungen darüber zu treffen, inwieweit einzelne gemeindeindividuelle Standards zu reduzieren bzw. aufzugeben sind. Die Anhebung der Hebesätze der Realsteuern sollte grundsätzlich ein nachrangiges Mittel der Haushaltskonsolidierung

¹⁴⁵ Betrachtet wurde der Median für die 15 Gemeinden, die unter dem obersten Quartilswert lagen.

darstellen. Lediglich wenn eine Reduzierung der Fehlbeträge in Einzelbereichen durch Einsparungen oder Gebührenanpassungen nicht in Betracht kommt, sollten diese durch zusätzliche Erträge aus den Realsteuern finanziert werden.

3.5 Ausgestaltung und Güte der Haushaltssicherungskonzepte

Es besteht die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bei nicht ausgeglichenem Haushalt und Fehlbeträgen aus Vorjahren. Neben der Kodifizierung des Haushaltssicherungskonzepts in der Hessischen Gemeindeordnung enthält die Konsolidierungsleitlinie¹⁴⁶ Vorgaben des für die Kommunalaufsicht zuständigen Ministeriums für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Demnach sind in dem Haushaltssicherungskonzept die von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Maßnahmen anzugeben, mit denen der Haushaltsausgleich und der Ausgleich der Fehlbeträge aus Vorjahren eine Reduzierung des Defizits erfolgen soll. Weiter hat das Ministerium ergänzende Hinweise zur Anwendung der Konsolidierungsleitlinie genannt.¹⁴⁷ Diese beziehen sich insbesondere auf das Haushaltssicherungskonzept, die Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse, die Ausschöpfung der Ertragspotenziale, den Ausgleich der Gebührenhaushalte, Straßenbeitragssatzungen sowie Realsteuerhebesätze und die vorläufige Haushaltsführung.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte im Rahmen der 169. Vergleichenden Prüfung insbesondere die Einhaltung der formellen Vorschriften sowie die Sachgerechtigkeit der Haushaltssicherungskonzepte im Sinne der HGO, der GemHVO und der Konsolidierungsleitlinie.

17 Städte und Gemeinden¹⁴⁸ waren für das Haushaltsjahr 2012 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. 16 Städte und Gemeinden kamen dieser Verpflichtung nach.

Allein Kelsterbach stellte für das Jahr 2012 kein Haushaltssicherungskonzept auf, obwohl nach Rechtslage eine Verpflichtung dazu bestand; es wurde nämlich nach Ergebnis- und Finanzplanung ein Defizit im fünfjährigen Planungszeitraum erwartet (§ 92 Absatz 4 Nr. 3 HGO¹⁴⁹). So plante die Stadtverordnetenversammlung in ihrem am 30. Januar 2012 beschlossenen Haushalt einen Fehlbetrag. Obwohl nun ein Haushaltssicherungskonzept nicht erstellt wurde, erteilte die Aufsichtsbehörde dennoch die Genehmigung für den Haushalt 2012. Die Kommunalaufsicht wies jedoch darauf hin, dass ab dem Jahr 2013 bei weiterhin geplanten Fehlbeträgen ein Haushaltssicherungskonzept erforderlich sein würde. Für das Jahr 2013 wurde schließlich von Kelsterbach ein Haushaltssicherungskonzept erstellt.

Die weiteren untersuchten Städte und Gemeinden hielten sich dem Grunde nach an die Verpflichtung zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Jedoch erfüllten diese Konzepte überwiegend nicht die Anforderungen des

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

147 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

148 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Weilburg, Wolfhagen

149 § 92 Absatz 4 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn [...]

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.

§ 24 Absatz 4 GemHVO¹⁵⁰ und waren für eine wirkungsvolle Konsolidierung nicht geeignet.

Insgesamt machten 13 Städte und Gemeinden¹⁵¹ keine (eindeutigen) Angaben zum Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden sollte. Darüber hinaus waren nicht alle Maßnahmen zur Erreichung von Konsolidierungszielen hinreichend konkretisiert bzw. monetär bewertet. Lediglich die Haushaltssicherungskonzepte von Schotten und Wolfhagen wurden im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung nicht beanstandet.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltssicherungskonzepte		
Beurteilung	Zahl der Gemeinden	Name der Gemeinden
Verpflichtung zur Aufstellung eines Konsolidierungskonzeptes	17	Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach ¹⁾ , Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Weilburg, Wolfhagen
Konsolidierungszeitraum nicht benannt	13	Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck
Der Umfang des Haushaltssicherungskonzepts war vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Gemeinde nicht ausreichend, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen.	13	Bad König, Bad Orb, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Weilburg
¹⁾ Kelsterbach stellte trotz der Verpflichtung kein Haushaltssicherungskonzept auf. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2014		

Ansicht 51: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltssicherungskonzepte

Im Sinne einer zielgerichteten Konsolidierung sollten die Städte und Gemeinden die individuell ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale mit einer Kurzbeschreibung produktbezogen in den Haushaltskonsolidierungskonzepten darstellen. Dabei sollte tabellarisch das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial für die nächsten fünf bis zehn Jahre dargestellt werden. Einmalige Ergebnisverbesserungspotenziale sollten entsprechend gesondert ausgewiesen werden.

Das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport hat folgende Punkte zur Qualitätsverbesserung der Haushaltssicherungskonzepte benannt¹⁵²:

- Ein Haushaltssicherungskonzept, das den Zeitpunkt nicht benennt, bis zu dem ein Ausgleich des Haushalts angestrebt wird, wird künftig ohne weitere Prüfung durch die Aufsichtsbehörde zurückgewiesen.
- Sofern die Prüfung der Kommunalaufsicht ergibt, dass ein Haushaltssicherungskonzept unzureichend in Bezug auf die Anforderungen des § 24 Absatz 4 Satz 3 GemHVO ist, legt sie dies gegenüber der Kommune qualifi-

150 § 24 Absatz 4 GemHVO – Haushaltsausgleich

Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Absatz 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Absatz 4 HGO). Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.

151 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck

152 Vergleiche Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass, (Quelle: siehe Fußnote 34).

ziert dar. Die Aufsicht kann die Haushaltsgenehmigung von einer Nachbesserung des Haushaltssicherungskonzepts abhängig machen. Sofern vertretbar, kann die erforderliche Nachbesserung auch als Nebenbestimmung der Haushaltsgenehmigung aufgegeben werden.

- Bei Schutzschirmkommunen sind die Konsolidierungsmaßnahmen bereits in den Konsolidierungsverträgen festgelegt. Über die Durchführung der Konsolidierungsmaßnahmen haben die Schutzschirmkommunen den Aufsichtsbehörden und dem Finanzministerium nach § 6 SchuSV zu berichten. Es ist zulässig, wenn die Haushaltssicherungskonzepte in Form dieser Schutzschirmberichte erstellt werden.

Diese aufsichtlichen Anforderungen begrüßt die Überörtliche Prüfung. Haushaltssicherungskonzepte dienen als Steuerungsinstrument für die politischen Entscheidungsträger. In ihnen werden Ziele und Standards der Kommune definiert und somit Maßstäbe gesetzt, die es bei der Haushaltskonsolidierung einzuhalten gilt.

3.6 Rechtmäßigkeit

Eine solide Haushaltswirtschaft basiert auf einer rechtzeitigen Planung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung für das kommende Haushaltsjahr. Die dem Beschluss der Haushaltssatzung durch die Stadtverordnetenversammlung/ Gemeindevertretung vorausgehenden Schritte (Feststellung, Einbringung, Beratung sowie öffentliche Auslegung und Bekanntmachung des Entwurfs) sollen so vorgenommen werden, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde – spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres – möglich ist. Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt ist, unterliegt die Gemeinde der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO¹⁵³).

Weiterhin ist die Rechnungslegung für eine verlässliche Haushaltsplanung maßgeblich. So sind auch die fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses zum 30. April des Folgejahres (§ 112 Absatz 9 HGO¹⁵⁴) sowie die rechtzeitige Beschlussfassung über den geprüften¹⁵⁵ Jahresabschluss bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres für einen geordneten und zeitlich sachgerechten Ablauf der Haushaltswirtschaft von

153 § 99 HGO – Vorläufige Haushaltsführung

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde

1. die Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren,
2. die Steuern, deren Sätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts nach Abs. 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen.

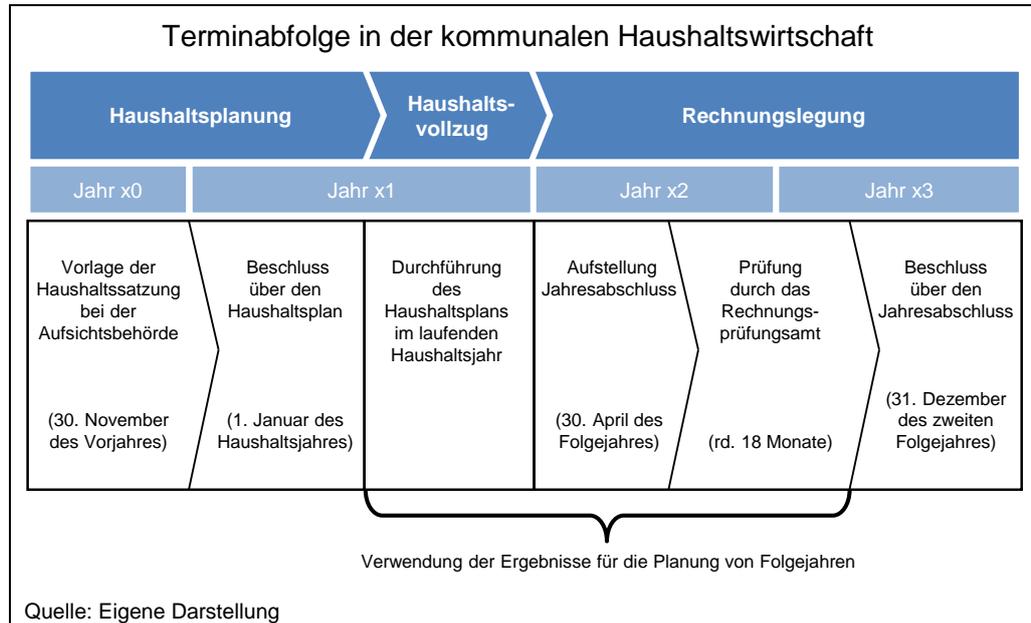
(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr bekannt gemacht ist.

154 § 112 Absatz 9 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

155 Bevor die Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung erfolgen kann, ist ein Jahresabschluss vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt zu prüfen. Eine gesetzliche Frist hierfür existiert nicht. Die Überörtliche Prüfung leitet aus der Frist für die Beschlussfassung nach § 112 Absatz 9 HGO (vergleiche Fußnote 154) ab, dass eine Prüfung innerhalb von 18 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres geprüft sein sollte.

Bedeutung (§ 114 Absatz 1 HGO¹⁵⁶). Soweit der Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht erstellt ist, muss die Gemeinde auf Schätzwerte zurückgreifen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Information stellen für die Gemeindevertretung eine unsichere Entscheidungsgrundlage im Rahmen der Haushaltsplanung dar.¹⁵⁷



Ansicht 52: Terminabfolge in der kommunalen Haushaltswirtschaft

Vorlage der Haushaltssatzung

Alle Städte und Gemeinden überschritten im Prüfungszeitraum die Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde. Die Überschreitungen lagen zwischen 8 und 166 Werktagen. Sofern eine Gemeinde bei Beginn des Haushaltsjahres keinen Haushalt bekannt gemacht hat, befindet sie sich nach § 99 HGO in einer vorläufigen Haushaltsführung. Eine vorläufige Haushaltsführung beurteilten die Städte und Gemeinden regelmäßig als unkritisch, da die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden Fristenüberschreitungen nicht beanstandeten. In den Haushaltsjahren 2009 bis 2013 legte keine der Vergleichskörperschaften den Haushalt fristgerecht vor.

Die Kommunalaufsicht ist gehalten, ab dem Haushaltsjahr 2015 Haushaltsgenehmigungen zurückzustellen, sofern ein Jahresabschluss nicht bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres aufgestellt wurde.¹⁵⁸ Für die Genehmigung des Haushaltes 2015 bedarf es damit eines aufgestellten Jahresabschlusses für das Jahr 2012.

Jahresabschlüsse

Die Rechnungslegung für die Haushaltswirtschaft in der Kameralistik (Jahresrechnungen) im Jahr 2008 stellten 8¹⁵⁹ von 13¹⁶⁰ Städten und Gemeinden

156 § 114 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über die vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte Jahresrechnung 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 die Jahresrechnung und die Entlastung ist öffentlich bekanntzumachen. Im Anschluss an die Bekanntmachung ist die Jahresrechnung mit Erläuterungsbericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Der Beschluss über die Jahresrechnung und die Entlastung ist mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

157 Vergleiche Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht), LT-Drucks. 18/7663, Abschnitt 1.2.

158 Vergleiche Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

159 Bad Orb, Kaufungen, Kriftel, Reiskirchen, Schotten, Weilburg, Wölfersheim, Wolfhagen

fristgerecht auf. Zehn Städte und Gemeinden¹⁶¹ beschlossen die Jahresrechnungen innerhalb der gesetzlichen Fristen.

Die Termintreue im Zeitraum 2009 bis 2012 bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse stellt Ansicht 53 vergleichend dar.

Termintreue bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse								
	2009		2010		2011		2012	
	Aufstellung	Beschluss	Aufstellung	Beschluss	Aufstellung	Beschluss	Aufstellung	Beschluss
	30.04.2010	31.12.2011	30.04.2011	31.12.2012	30.04.2012	31.12.2013	30.04.2013	31.12.2014
Bad König ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Bad Orb ¹⁾	✓	✓	●	●	●	●	●	○
Biedenkopf ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Birkenau ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Bischofsheim	✓	✓	✓	●	●	●	●	○
Dieburg	●	●	●	●	●	●	●	○
Eschenburg	●	●	●	●	●	●	●	○
Hünfelden	✓	●	●	●	●	●	●	○
Hungen ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Kaufungen ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Kelsterbach	●	●	●	●	●	●	●	○
Kriftel ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Lich	●	●	●	●	●	●	●	○
Reiskirchen ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Schöneck	✓	✓	●	●	●	●	●	○
Schotten ¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	○
Schwalbach ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Weilburg ¹⁾	✓	✓	●	●	●	●	●	○
Wölfersheim ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○
Wolfhagen ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	○

✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt, ✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht, ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt, ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt
¹⁾ Umstellung der Haushaltswirtschaft auf Doppik zum 1. Januar 2009
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: August 2013

Ansicht 53: Termintreue bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse

Mit der Umstellung auf die Doppik entstanden zeitliche Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie hinsichtlich der notwendigen Beschlussfassungen. Sieben Städte und Gemeinden¹⁶² hatten den ersten Jahresabschluss 2009 aufgestellt und beschlossen. Dies geschah jedoch in keinem Fall fristgerecht. Ferner waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lediglich in Bischofsheim und Schotten Jahresabschlüsse für das Jahr 2010

160 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Hungen, Kaufungen, Kriftel, Reiskirchen, Schotten, Schwalbach am Taunus, Weilburg, Wölfersheim, Wolfhagen

161 Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Kaufungen, Reiskirchen, Schotten, Weilburg, Wölfersheim, Wolfhagen

162 Bad Orb, Bischofsheim, Hünfelden, Kelsterbach, Schöneck, Schotten, Weilburg

aufgestellt; die Gemeindevertretung Schottens hatte hierüber bereits einen Beschluss gefasst. Für das Haushaltsjahr 2011 hatte allein Schotten einen Jahresabschluss aufgestellt, der noch nicht beschlossen war. Die Frist zur Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse 2010 bzw. 2011 endete zum 31. Dezember 2012 bzw. 2013. Sie war für alle Städte und Gemeinden des Vergleichs bereits verstrichen.¹⁶³

Um den bestehenden Konsolidierungserfordernissen hinreichend nachkommen zu können, ist eine verlässliche Zahlenbasis erforderlich. Der festgestellte erhebliche zeitliche Verzug bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen führt im Hinblick auf eine zielgerichtete Steuerung zu fehlender Transparenz. Für die Jahre 2009 bis 2012 standen die Aufstellung von 71 sowie die Beschlussfassung von 54 Jahresabschlüssen aus. Die gesetzlichen Fristen waren weit überschritten. Für eine zielgerichtete und effiziente Haushaltssteuerung sind diese Aufstellungsrückstände schnellstmöglich aufzuholen und weitere Rückstände durch langwierige Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts zu vermeiden. In diesem Zusammenhang begrüßt die Überörtliche Prüfung den Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013.¹⁶⁴

Sondersachverhalt: Kassenkreditüberschreitung in Birkenau

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben können die Städte und Gemeinden Kassenkredite gemäß § 105 HGO¹⁶⁵ bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kassen keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Für den Prüfungszeitraum wurde die Einhaltung der von den Haushalts- und Nachtragssatzungen festgesetzten Höchstbeträge für Kassenkreditaufnahmen in Stichproben geprüft.

In Birkenau wurden bei einer Stichprobe von insgesamt 25 Tagesabschlüssen pro Jahr im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 insgesamt 15 Überschreitungen des in der Haushaltssatzung festgelegten Kassenkreditrahmens festgestellt. Die Gemeinde überschritt im Jahr 2010 in vier Fällen, im Jahr 2011 in sechs Fällen und im Jahr 2012 in fünf Fällen die Kassenkreditobergrenze. Die maximalen jährlichen Überschreitungen bewegten sich zwischen 0,65 Millionen Euro im Jahr 2010 und 0,92 Millionen Euro im Jahr 2012. Im Mittel betrug die Überschreitung 0,47 Millionen Euro. Birkenau verstieß somit gegen die Haushaltssatzungen der Jahre 2010 bis 2012.

Birkenau hat sicherzustellen, dass die Haushaltssatzung eingehalten wird. Das Budgetrecht der Gemeindevertretung wird andernfalls umgangen.

163 Im Vorfeld der Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung hat das zuständige Rechnungsprüfungsamt den Jahresabschluss bis spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu prüfen; vergleiche Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht), LT-Drucks. 18/7663, Abschnitt 4.2.

164 Vergleiche Hessische Ministerium des Innern und für Sport vom 30. Juli 2014: Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013. Bereits mit dem Programm zur Förderung der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse vom 20. Juni 2013 hat das Ministerium Anreize für kleinere Kommunen bis 7.500 Einwohner gesetzt, die bestehenden Aufstellungsrückstände zu beseitigen.

165 § 105 HGO – Kassenkredite

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zu Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

3.7 Ausblick

Für das Haushaltsjahr 2012 planten 17 Städte und Gemeinden jeweils ein negatives ordentliches Ergebnis. Auch in der mittelfristigen Ergebnisplanung erwarteten sie teilweise deutliche Fehlbeträge. Werden die geplanten Jahresergebnisse durch die Städte und Gemeinden realisiert, führt dies zu einem permanenten Verzehr des Eigenkapitals. Hierbei wäre bei vier Städten und Gemeinden spätestens im Jahresabschluss 2018 das Eigenkapital vollständig aufgezehrt. Durch den Eigenkapitalverzehr engen sich die Gestaltungsmöglichkeiten der politischen Entscheidungsträger in den Städten und Gemeinden weiter ein.

Große Bedeutung kommt vor diesem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung zu. Im Rahmen der Prüfung wurden ausgewählte wesentliche kommunale Aufgaben betrachtet und auf Basis von Modellberechnungen mit einem Ergebnisverbesserungspotenzial beziffert. Daneben kann durch weitere Aufgabenkritik mit einer einhergehenden Überprüfung der Effizienz der Aufgabenerfüllung weiteres Konsolidierungspotenzial in anderen Aufgabenbereichen erreicht werden. Es wurde deutlich, dass eine Konsolidierung der gemeindlichen Haushalte möglich ist. So überstiegen die in den untersuchten Bereichen ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale bezogen auf das Jahr 2012 die durch die Städte und Gemeinden geplanten Fehlbeträge deutlich. Lediglich fünf Städte und Gemeinden müssten neben einer Realisierung der dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale weitere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen.

Die weiteren Städte und Gemeinden haben bereits durch eine Teilumsetzung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale die Möglichkeit, zu einem Haushaltsausgleich zu gelangen. Es bestehen somit Spielräume für die Städte und Gemeinden, eine grundlegende Zielplanung im Sinne kommunalpolitischer Handlungsschwerpunkte zu erarbeiten. Dabei ist von der Gemeinde festzulegen, welche kommunalpolitischen Ziele neben den gesetzlichen Pflichtaufgaben für die jeweilige Gemeinde im Mittelpunkt stehen. Auf Basis einer solchen Festlegung ist eine zielgerichtete, gemeindespezifische Ausgestaltung einzelner Konsolidierungsfelder vorzunehmen. Die Städte und Gemeinden können hierbei im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten gemeindeindividuelle Ziele und Standards der Leistungserbringung definieren, sofern diese auch im Rahmen eines ausgeglichenen Haushalts finanzierbar sind.

Diese Überlegungen müssen in die Fortschreibung der Haushaltssicherungskonzepte einfließen, da eine Haushaltsgenehmigung nur dann möglich ist, wenn durch die Städte und Gemeinden der Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs benannt werden kann und die gemeinderechtlichen Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte vollständig sind.

In diesem Zusammenhang sind die Städte und Gemeinden aufgefordert, auch die bestehenden Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse abzuarbeiten. Formal müssen für die Genehmigung des Haushalts des Jahres 2015 alle Jahresabschlüsse einschließlich des Jahres 2012 bis zum Genehmigungszeitpunkt geprüft und beschlossen sein. Materiell sollten die Städte und Gemeinden dieser Verpflichtung – insbesondere vor dem Hintergrund der erforderlichen Konsolidierung der Haushalte und im Interesse der damit verbundenen eigenen kommunalen Handlungsfreiheit – zeitnah nachkommen.

4. „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – 170. Vergleichende Prüfung

4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 170. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei 19 Kommunen (Einwohner von 3.582 bis 8.063). Daneben wurden die Rechtmäßigkeit sowie die Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte analysiert. Zudem wurde in der 170. Vergleichenden Prüfung die zuvor in der 152. und 160. Vergleichenden Prüfung entwickelte Methodik zur Analyse von Größeneffekten fortgeführt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse bestätigten die bisherigen Prüfungsergebnisse zu den Größennachteilen kleinerer Gemeinden und die daraus abgeleiteten Empfehlungen für Kommunen in der Größenklasse von 3.500 bis 8.000 Einwohnern.

Geprüfte Körperschaften

Bad Karlshafen, Battenberg (Eder), Breidenbach, Dietzhölztal, Ebersburg, Goxheimertal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Heringen (Werra), Hosenfeld, Lorch, Malsfeld, Naumburg, Otzberg, Schenklengsfeld, Selters (Taunus), Villmar, Weinbach und Zierenberg



Ansicht 54: „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Aufwendungen der Ergebnishaushalte der 19 Gemeinden. Es betrug im Jahr 2012 rund 172,4 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 19,0 Millionen Euro (Ansicht 55).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Verringerung Personalausstattung in der Inneren Verwaltung ¹⁾	2,5 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren	4,3 Mio. €
Wasserversorgung	1,0 Mio. €
Abwasserentsorgung	2,4 Mio. €
Friedhofswesen	0,9 Mio. €
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ²⁾	8,6 Mio. €
Grundsteuer A	0,1 Mio. €
Grundsteuer B	1,6 Mio. €
Gewerbsteuer	6,9 Mio. €
Kindertageseinrichtungen (HessKiföG)	3,6 Mio. €
Summe	19,0 Mio. €
¹⁾ Referenzwert: Quintilswert (Q _{0,2}) im Vergleich	
²⁾ Referenzwert: Höchster Hebesatz im Vergleich	
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014	

Ansicht 55: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2013 bis Dezember 2013
Prüfungszeitraum:	2008 bis 2012 für Investitionen: 1981 bis 2008
Zuleitung der Schlussberichte:	30. Mai 2014
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Idstein (vergleiche Seite 221)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 56: „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze.....	90	Gliederung
4.3	Entwicklung der Kommunalfinanzen.....	91	
	4.3.1 Haushaltswirtschaft	91	
	4.3.2 Haushaltslage	94	
	4.3.3 Schulden	95	
4.4	Konsolidierung	96	
	4.4.1 Ergebnisverbesserungspotenziale zur nachhaltigen Konsolidierung	96	
	4.4.2 Innere Verwaltung	97	
	4.4.3 Gebührenhaushalte.....	98	
	4.4.4 Kindertageseinrichtungen.....	102	
	4.4.5 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen	107	

4.4.6 Hebesätze der Realsteuern	108
4.4.7 Analyse Haushaltssicherungskonzept	112
4.5 Größennachteile bei der Inneren Verwaltung.....	113
4.6 Ausblick.....	116

4.2 Leitsätze

Seite 94 f.

Bei 18 der 19 Gemeinden war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum instabil und damit konsolidierungsbedürftig. Allein Heringen (Werra) wurde nur als kritisch, aber noch nicht als konsolidierungsbedürftig beurteilt. Diese Gemeinde war bei weit überdurchschnittlicher Einnahmekraft allerdings am zweithöchsten verschuldet.

Seite 95 f.

Die Schulden der geprüften Gemeinden stiegen in den fünf Jahren des Prüfungszeitraums von 131 Millionen Euro um 61 Millionen Euro auf 192 Millionen Euro an. Die Kassenkredite hatten sich im Prüfungszeitraum von 16 Millionen Euro um 24 Millionen Euro auf 41 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Seite 96 ff.

Fast alle Gemeinden könnten allein nach Nutzung der in dieser Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale – einschließlich einer moderaten Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B – ihre Jahresfehlbeträge nachhaltig ausgleichen.

- **Innere Verwaltung: 2,5 Millionen Euro**
- **Gebührenhaushalte: 4,3 Millionen Euro**
- **Kindertageseinrichtungen: 3,6 Millionen Euro**
- **Hebesätze der Realsteuern: 8,6 Millionen Euro**

Lediglich bei den drei Gemeinden Bad Karlshafen, Lorch sowie Naumburg sind – über die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale hinaus – tiefgreifendere Maßnahmen für den Haushaltsausgleich erforderlich.

Seite 97 f.

Die Personalausstattung der Inneren Verwaltung wies eine Bandbreite von 1,64 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner (Ebersburg) bis zu 4,2 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner (Bad Karlshafen) auf. Eine Personalausstattung von 2,0 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner für alle Gemeinden unterstellt, ermittelt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 2,5 Millionen Euro.

Seite 98 ff.

Bei 18 der 19 Gemeinden wurden die Kalkulationen der Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser oder Friedhof beanstandet. Bei diesen Gemeinden lagen in einzelnen Bereichen keine oder veraltete Gebührenkalkulationen vor. Mit kostendeckenden Gebühren könnten die Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge um über 30 Prozent verringern (4,3 Millionen Euro).

Seite 102 ff.

Bei den Kindertageseinrichtungen zeigten sich zwischen den Gemeinden deutliche Unterschiede hinsichtlich des jährlichen Zuschussbedarfs je angemeldetem Kind. Der höchste Zuschussbedarf lag in Dietzhölztal bei 4.692 Euro je Kind. Mit der Novellierung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes (HessKiföG) werden im Bereich der Personalausstattung Veränderungen einhergehen. Vor dem Hintergrund der geänderten Vorgaben ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von 3,6 Millionen Euro.

Seite 107 ff.

Die Gemeinden wendeten im Jahr 2012 für den Bereich Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen im Mittel rund 73 Euro je Einwohner auf.

Diese fielen im Wesentlichen für den Betrieb von Schwimmbädern und Dorfgemeinschaftshäusern an.

Bei den Hebesätzen der Realsteuern im Jahr 2012 zeigten sich erhebliche Ergebnisverbesserungspotenziale (8,6 Millionen Euro). Die Hebesätze bei der Grundsteuer B lagen im Median der 19 Gemeinden bei 270 Prozent und bei der Gewerbesteuer bei 320 Prozent und damit deutlich unter dem Durchschnitt der Kommunen anderer Flächenländer.

Seite 108 ff.

18 der 19 Gemeinden waren zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts für das Haushaltsjahr 2013 verpflichtet. Einzige Ausnahme war Groß-Bieberau. Neun Gemeinden prognostizierten keinen Zeitraum für einen Haushaltsausgleich. Otzberg quantifizierte nicht die angegebenen Maßnahmen. Die Konsolidierungsziele von zwölf Gemeinden waren nicht ausreichend, um langfristig einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Seite 112 f.

Die Überörtliche Prüfung hat bei ihren Vergleichenden Prüfungen wiederholt festgestellt, dass die Innere Verwaltung einer Gemeinde einen Mindestbedarf einer Personalausstattung hat. Dieser gilt unabhängig von der Einwohnerzahl. Die Innere Verwaltung kleinerer Gemeinden ist aufgrund des nachgewiesenen größenunabhängigen Mindestbedarfs (rund 2,5 Vollzeitäquivalente) personalintensiver und damit kostengünstiger je Einwohner als in größeren Gemeinden.

Seite 113 ff.

17 der 19 geprüften Gemeinden hatten Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse. Somit mangelte es an notwendigen Grundlagen für die strategische Steuerung. Insofern mussten die politisch Verantwortlichen ihre Entscheidungen auf Basis unvollständiger Daten treffen.

Seite 91 ff.

Drei Gemeinden erhielten für Jahre vor 2009 mit kameraler Haushaltswirtschaft Mittel aus dem Landesausgleichsstock. Bad Karlshafen und Lorch konnten mangels Jahresabschlüssen seit dem Jahr 2009 keine Zahlungen mehr beantragen. Ebersburg erfüllte seit dem Jahr 2011 aufgrund nicht aufgestellter Jahresabschlüsse die Antragsvoraussetzung nicht. Fehlende Jahresabschlüsse nahmen somit unmittelbar Einfluss auf die Finanzlage dieser Gemeinden.

Seite 93 f.

4.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen

4.3.1 Haushaltswirtschaft

16 Gemeinden hatten ihre Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2009 auf die Doppik umgestellt, zwei Gemeinden zum 1. Januar 2008 und eine Gemeinde bereits zum 1. Januar 2007. Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind sie verpflichtet, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 112 Absatz 9 HGO) und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten.

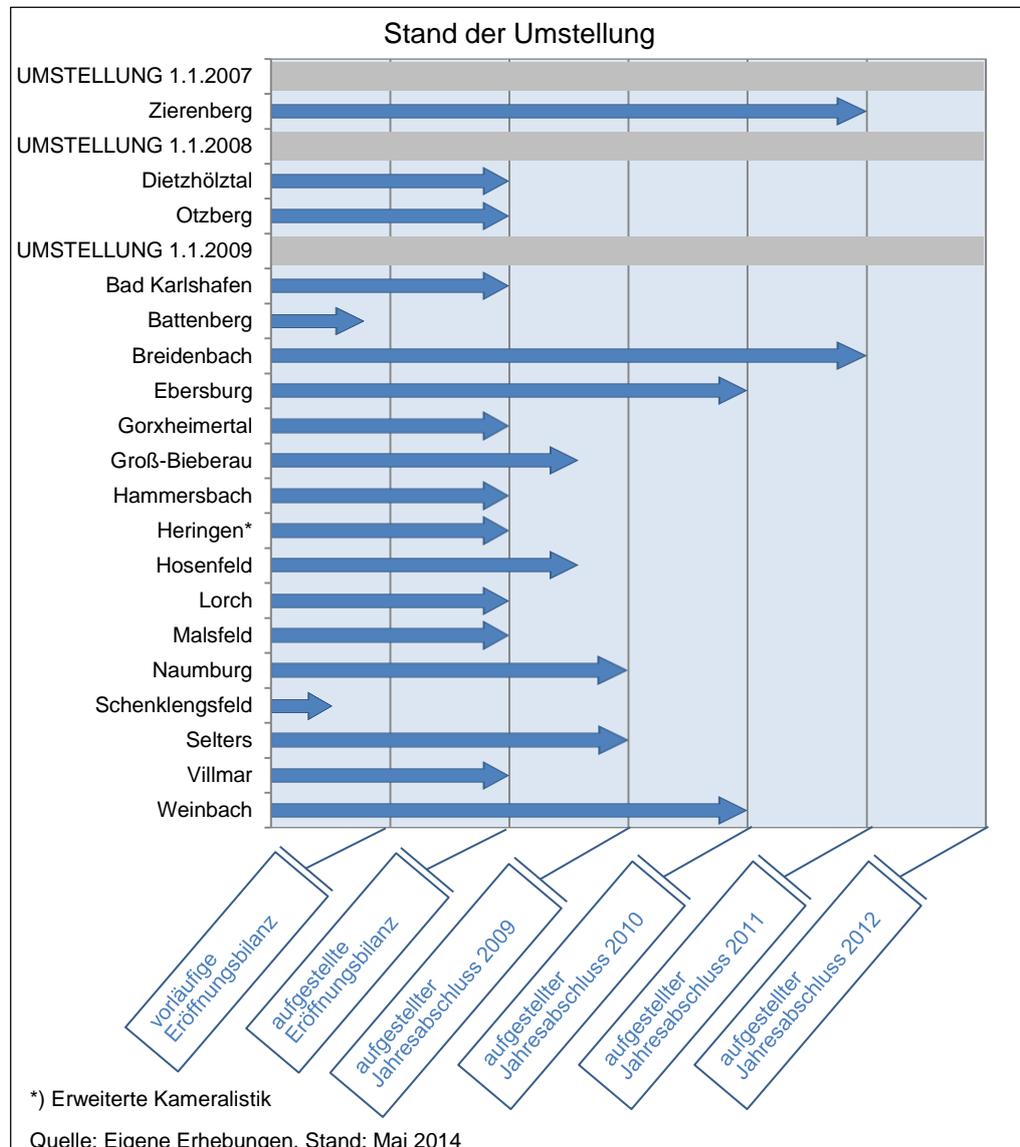
Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung¹⁶⁶ durch die Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spä-

¹⁶⁶ § 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 des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

testens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen sein soll.¹⁶⁷

In Ansicht 57 ist der Fortschritt der einzelnen Kommunen hinsichtlich der Aufstellung der Eröffnungsbilanz beziehungsweise der Jahresabschlüsse dargestellt. Die Pfeile zeigen, welche Phase eine Kommune im Aufstellungsprozess abgeschlossen hat.¹⁶⁸



Ansicht 57: Stand der Umstellung

Zierenberg stellte die Rechnungslegung zum 1. Januar 2007, Dietzhöztal und Otzberg zum 1. Januar 2008 und die übrigen Gemeinden des Vergleichsringes zum 1. Januar 2009 auf die Doppik um. Heringen (Werra) entschied sich zunächst für die erweiterte Kameralistik und wird infolge der Rechtsänderung (§ 92 Absatz 2 HGO¹⁶⁹) zum 1. Januar 2015 auf die Doppik umstellen.

Die Umstellung war im Dezember 2013 unterschiedlich weit fortgeschritten. Ansicht 57 zeigt, dass Zierenberg und Breidenbach im Umstellungsprozess am weitesten vorangeschritten waren. Einzig in Zierenberg wurden Prüfung und Beschlussfassung 2011 fristgerecht vorgenommen. Dagegen konnten elf

167 Vergleiche 21. Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, S. 208 ff., konkretisierend Fußnote 268.

168 Soweit eine Phase noch nicht beendet wurde, werden Halbpfeile abgebildet.

169 § 92 Absatz 2 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

Gemeinden noch keine geprüfte Eröffnungsbilanz vorlegen. Battenberg (Eder) und Schenklingfeld befanden sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Aufstellungsprozess der vorläufigen Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009. Zusammenfassend verdeutlicht Ansicht 58, inwieweit die Fristen bei der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses eingehalten wurden.

Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2010 bis 2012			
		Frist eingehalten	Frist nicht eingehalten
2010	Aufstellung	0 [5]	19 [14]
	Prüfung	1 [1]	18 [17]
	Beschlussfassung	1 [1]	18 [17]
2011	Aufstellung	0 [3]	19 [16]
	Prüfung	1 [0]	18 [18]
	Beschlussfassung	1 [0]	18 [18]
2012	Aufstellung	0 [0]	19 [19]
	Prüfung	0 [0]	19 [19]
	Beschlussfassung	0 [0]	19 [19]

[]-Angaben: Maßnahmen zum Erhebungszeitpunkt Dezember 2013 vollzogen.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2013

Ansicht 58: Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2010 bis 2012

Ansicht 58 zeigt, dass keine Gemeinde die Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2012 fristgerecht aufgestellt hatte. Zum Erhebungszeitpunkt Dezember 2013 hatten fünf Gemeinden den Jahresabschluss 2010 und drei Gemeinden den Jahresabschluss 2011 aufgestellt. Die nicht fristgerechte Aufstellung verzögert die nachfolgende Prüfung und Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung.

Ohne Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung. Neben fehlenden Informationen für Politik und Verwaltung haben fehlende Jahresabschlüsse zugleich Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen.

Wirkungen fehlender Jahresabschlüsse

Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes erhalten finanzschwache Kommunen Mittel aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 FAG¹⁷⁰). Dem Antrag auf Mittel aus dem Landesausgleichsstock ist der Jahresabschluss des Jahres beizufügen, für dessen Fehlbetrag eine Zuweisung beantragt wird.¹⁷¹ Diese Antragsvoraussetzung fehlte nach Umstellung auf die Doppik den Städten Bad Karlshafen und Lorch. Ihnen konnten keine Mittel aus dem Landesausgleichsstock zugewiesen werden, während sie in der Vergangenheit re-

170 § 28 FAG – Landesausgleichsstock

(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.

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

gelmäßig Zuwendungen hieraus erhielten. Die sechs Gemeinden Breidenbach, Hammersbach, Hosenfeld, Naumburg, Schenklengsfeld sowie Villmar könnten nach den vorläufigen Zahlen aus dem Rechnungswesen die Voraussetzungen für Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock erfüllen. Ohne geprüfte Jahresabschlüsse ist eine Beantragung jedoch schon formal nicht zulässig.

Fehlende Jahresabschlüsse haben ab dem Jahr 2015 weitere Konsequenzen. Das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium hat mit seinem Erlass vom Frühjahr 2014¹⁷² für den nachgeordneten Bereich die aufsichtlichen Vorgaben zur Haushaltsgenehmigung konkretisiert. Demnach wird für die Genehmigung des Haushalts 2015 der geprüfte Jahresabschluss 2012 vorausgesetzt.¹⁷³ Die Überörtliche Prüfung begrüßt die konsequente Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

4.3.2 Haushaltslage

Die Haushaltslage der Gemeinden wurde für die Jahre 2008 bis 2012 zusammenfassend beurteilt (Ansicht 59).¹⁷⁴

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Zahl der Gemeinden	Namen der Gemeinden
stabil	0	/
hinreichend stabil	0	/
noch stabil	0	/
kritisch	1	Heringen (Werra)
instabil und damit konsolidierungsbedürftig	18	Bad Karlshafen, Battenberg (Eder), Breidenbach, Dietzhölzetal, Ebersburg, Gorxheimertal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hosenfeld, Lorch, Malsfeld, Naumburg, Otzberg, Schenklengsfeld, Selters (Taunus), Villmar, Weinbach, Zierenberg

Quelle: Eigene Erhebungen, Kriterien nach gutachterlichem Ermessen, Stand: Januar 2014

Ansicht 59: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Mit Ausnahme von Heringen (Werra) wurden alle Gemeinden als instabil und damit konsolidierungsbedürftig beurteilt. In Heringen (Werra) war die Einnahmekraft aufgrund eines großen ortsansässigen Gewerbesteuerzahlers überdurchschnittlich, doch gleichzeitig waren auch die Ausgaben auffallend hoch. Die Stadt verzeichnete den zweithöchsten Schuldenstand im Vergleich.¹⁷⁵

172 Vergleiche Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

173 Vergleiche Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, Ziffer 2, (Quelle: siehe Fußnote 34).

174 Zum Beurteilungsmaßstab vergleiche zuletzt 23. Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, S. 53 f, 85 f., 104 f., 126 f.

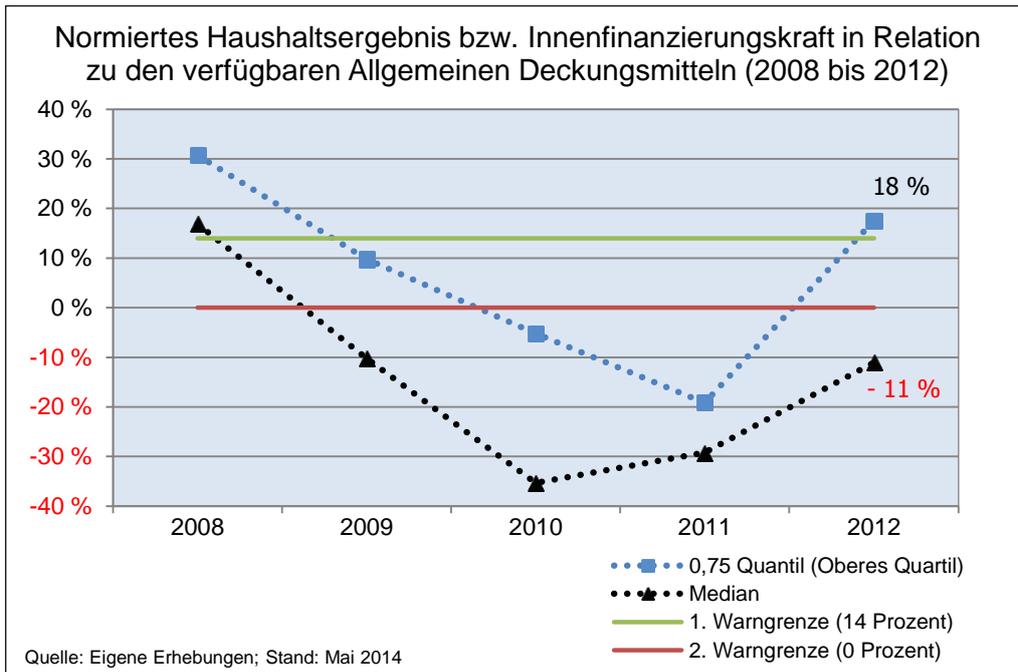
Bei kameralen Haushalten wurde das normierte Haushaltsergebnis ins Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Anhand einer Warngrenze wurde die Haushaltslage für jedes Haushaltsjahr beurteilt.

In der kommunalen Doppik ist die Haushaltslage 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 Haushaltslage 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.

175 Zur Entwicklung der Schulden vergleiche Abschnitt 4.3.3 des vorliegenden Berichts.

Ansicht 60 stellt das normierte Haushaltsergebnis und die Innenfinanzierungskraft – in Relation zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln – im Mittel der Kommunen dar.¹⁷⁶



Ansicht 60: Normiertes Haushaltsergebnis bzw. Innenfinanzierungskraft in Relation zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln (2008 bis 2012)

Ansicht 60 macht deutlich, dass der Median der geprüften Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2012 immer unter den Warngrenzen lag. Die Entwicklung der Normierten Haushaltsergebnisse (bzw. der Innenfinanzierungskraft) im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln und damit der Haushaltslage der Gemeinden war negativ. Selbst wenn jeweils nur der oberste Quartilswert der Gemeinden betrachtet wird, zeigt dieser für die Jahre 2010 und 2011 eine instabile Haushaltslage auf.

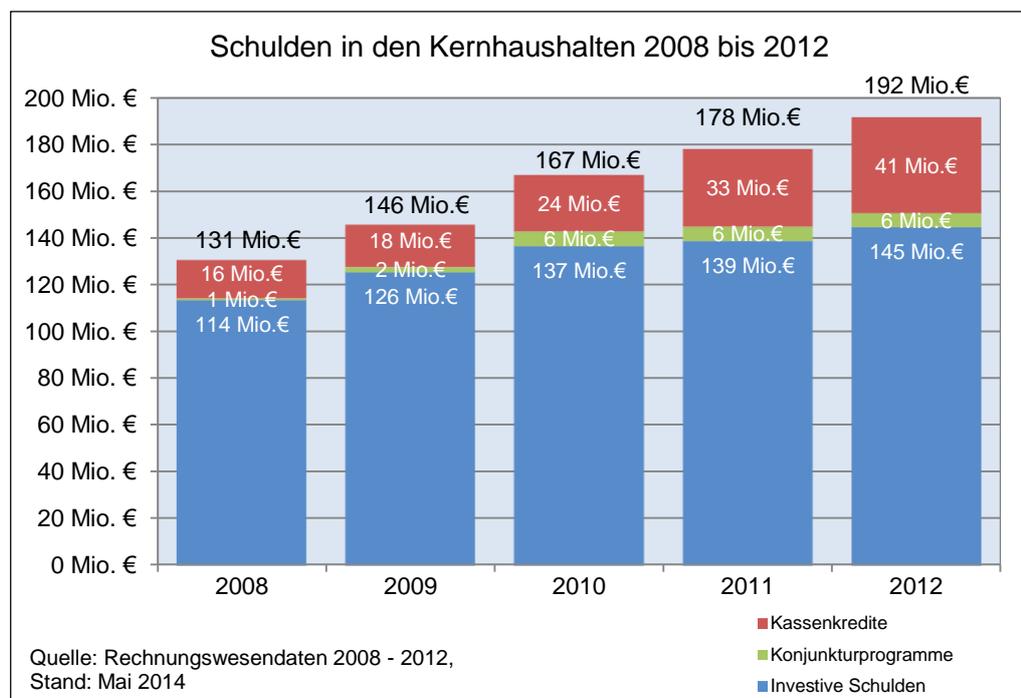
Die Haushaltsergebnisse hatten sich im Jahr 2012 insgesamt verbessert. Es besteht jedoch weiterhin erheblicher Handlungsdruck¹⁷⁷ für konsequente Haushaltskonsolidierung, auch um die Schuldsituation der Gemeinden in Hessen zu verbessern.

4.3.3 Schulden

Ansicht 61 zeigt die Entwicklung der Schulden in den Kernhaushalten einschließlich der Kassenkredite in den Jahren 2008 bis 2012.

176 Die erste Warngrenze zeigt das Absinken der freien Spitze (kamental) 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.

177 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014; (Quelle: siehe Fußnote 34), zu Ziffer 3 des Erlasses vergleiche auch Fußnote 103.



Ansicht 61: Schulden in den Kernhaushalten 2008 bis 2012

Ansicht 61 zeigt, dass die Schulden im Prüfungszeitraum von 131 Millionen Euro um 61 Millionen Euro (46 Prozent) auf 192 Millionen Euro deutlich anstiegen.¹⁷⁸ Die Kassenkredite hatten sich von 16 Millionen Euro um 24 Millionen Euro (149 Prozent) auf 41 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Kassenkredite unterliegen infolge ihrer tendenziell kurzen Laufzeit und ihrer oft variablen Zinsstruktur einem gesteigerten Zinsänderungsrisiko. Dies gilt insbesondere, da sich zum Zeitpunkt der Prüfung die Zinssätze für Kassenkredite weiterhin auf historisch niedrigem Niveau bewegten.

Schuldenabbau
durch kommunalen
Schutzschirm

Von den 19 Gemeinden der 170. Vergleichenden Prüfung erfüllten Bad Karlshafen und Lorch die Antragsvoraussetzungen für den kommunalen Schutzschirm.¹⁷⁹ Beide Städte beantragten die Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen. Allein die Entschuldungshilfen betragen für Bad Karlshafen 6,6 Millionen Euro (vertraglich vereinbarter Haushaltsausgleich im Jahr 2020) und für Lorch 7,6 Millionen Euro (vertraglich vereinbarter Haushaltsausgleich im Jahr 2018). Infolge des Schutzschirms verringerten sich die Schulden im Jahr 2012 für Bad Karlshafen um rund 27 Prozent und für Lorch um rund 37 Prozent.

4.4 Konsolidierung

4.4.1 Ergebnisverbesserungspotenziale zur nachhaltigen Konsolidierung

Die Überörtliche Prüfung analysierte in ausgewählten Bereichen die Möglichkeiten, Ergebnisverbesserungspotenziale zu erschließen (Ansicht 62).

Ergebnisverbesserungspotenziale 2012	
Bereich	
Innere Verwaltung	2,5 Mio. €
Gebührenhaushalt	4,3 Mio. €

¹⁷⁸ Der grüne Teil der Säule zeigt die Schulden, 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.

¹⁷⁹ Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012 (GVBl. 2012, S. 128)

Ergebnisverbesserungspotenziale 2012	
Kindertageseinrichtungen (HessKiföG)	3,6 Mio. €
Hebesätze der Realsteuern	8,6 Mio. €
Summe	19,0 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2014	

Ansicht 62: Ergebnisverbesserungspotenziale 2012

Die Ergebnisverbesserungspotenziale betragen insgesamt 19,0 Millionen Euro.¹⁸⁰ Rechnerisch würden die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale ausreichen, die Jahresfehlbeträge aller Kommunen im Jahr 2012 von 13,7 Millionen Euro auszugleichen. Nahezu alle Kommunen¹⁸¹ könnten allein nach Nutzung der in dieser Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale – inklusive einer moderaten Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B – ihre Jahresfehlbeträge nachhaltig ausgleichen.

In den Abschnitten 4.4.2 bis 4.4.6 werden die Potenziale der einzelnen Bereiche je Gemeinde dargestellt.

4.4.2 Innere Verwaltung

Die Personalaufwendungen machen mit 70 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Inneren Verwaltung¹⁸² aus. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung wird deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Wie in früheren Haushaltsstrukturprüfungen¹⁸³ wurde die Leistungsfähigkeit der Inneren Verwaltung anhand der Personalausstattung je 1.000 Einwohner beurteilt. Aus der Abweichung zum Referenzwert¹⁸⁴ (2,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner) wurde für die 19 Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 2,5 Millionen Euro errechnet. Auch bei der 170. Vergleichenden Prüfung zeigte sich die Bedeutung einer effizienten Inneren Verwaltung für die Haushaltsstabilität der Gemeinden.

Ansicht 63 zeigt die Relation zwischen dem Ergebnisverbesserungspotenzial und dem Jahresfehlbetrag bzw. bereinigten Jahresfehlbetrag.¹⁸⁵

180 Daneben bestehen in einzelnen Gemeinden Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Freiwilligen Leistungen, vergleiche Abschnitt 4.4.5

181 Dagegen benötigen Bad Karlshafen, Lorch sowie Naumburg tiefgreifendere Maßnahmen für einen Haushaltsausgleich.

182 Unter der Inneren Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung die folgenden Aufgaben zusammen: Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, öffentliche Ordnung, Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung.

183 Vergleiche 152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ im 23. Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2012) vom 17. Oktober 2012, LT-Drucks. 18/5913, S. 96 ff. Vergleiche 160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ im 25. Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2013) vom 27. November 2013, LT-Drucks. 18/7663, S. 64 ff.

184 Der Referenzwert stellt den Quintilswert (Q0,2) des Vergleichs mit 2,0 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner dar. Die in den Ansichten des Abschnitts 4.4.2 dargestellte Mitarbeiterzahl der Inneren Verwaltung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 77.000 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

185 Der Jahresfehlbetrag stellt ein Maß für den jährlichen Konsolidierungsbedarf dar. Es drückt die jährlich notwendigen Sparmaßnahmen aus, um im Mehrjahresdurchschnitt (i.d.R. fünf Jahre) ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen. In doppischen Haushalten wurde die Berechnung unter Zuhilfenahme der Jahresergebnisse vorgenommen. Lagen keine Abschlussbuchungen vor, bezog sich die Überörtliche Prüfung auf die Innenfinanzierungskraft abzüglich einer fiktiven Abschreibung in Höhe von 14 Prozent auf Grundlage der Erfahrungen vorangegangener Prüfungen (bereinigter Jahresfehlbetrag).

Innere Verwaltung – Ergebnisverbesserungspotenzial				
	Personal- ausstattung je 1.000 Ein- wohner in VZÄ 2012	Ergebnis- verbesserungs- potenzial	Jahresfehlbetrag bzw. bereinigter Jahresfehlbetrag 2012	Verhältnis Ergebnis- verbesserungs- potenzial zum (bereinigten) Jahresfehlbetrag
Bad Karlshafen	4,20	394 T€	3.420 T€	11,5 %
Battenberg	1,89	k.E.	704 T€	0,0 %
Breidenbach	2,19	66 T€	190 T€	34,7 %
Dietzhölstal	3,53	450 T€	610 T€	73,8 %
Ebersburg	1,64	k.E.	70 T€	0,0 %
Gorxheimertal	2,09	8 T€	180 T€	4,2 %
Groß-Bieberau	2,86	198 T€	k.F.	k.F.
Hammersbach	2,50	119 T€	760 T€	15,7 %
Heringen	3,80	647 T€	k.F.	k.F.
Hosenfeld	1,85	k.E.	580 T€	0,0 %
Lorch	2,70	207 T€	1.970 T€	10,5 %
Malsfeld	2,30	58 T€	550 T€	10,5 %
Naumburg	1,98	k.E.	1.050 T€	0,0 %
Otzberg	2,25	80 T€	440 T€	18,1 %
Schenklengsfeld	2,26	60 T€	530 T€	11,3 %
Selters	2,14	58 T€	310 T€	18,6 %
Villmar	1,98	k.E.	1.380 T€	0,0 %
Weinbach	2,26	112 T€	710 T€	15,8 %
Zierenberg	1,99	k.E.	256 T€	0,0 %
Summe [Mittelwert]		2.455 T€	13.710 T€	[17,9 %]

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da unterhalb des Referenzwerts (Quintilswert, Q_{0,2})
k.F. = kein (bereinigter) Jahresfehlbetrag ausgewiesen
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 63: Innere Verwaltung – Ergebnisverbesserungspotenzial

Ansicht 63 macht deutlich, dass im Durchschnitt mit dem Ergebnisverbesserungspotenzial der Inneren Verwaltung 17,9 Prozent der (bereinigten) Jahresfehlbeträge der Kommunen ausgeglichen werden könnten. Der höchste relative Ausgleich könnte von Dietzhölstal mit 73,8 Prozent erzielt werden. Das höchste absolute Ergebnisverbesserungspotenzial wurde mit 647 Tausend Euro für Heringen (Werra) errechnet.

4.4.3 Gebührenhaushalte

Gegenstand der 170. Vergleichenden Prüfung waren auch die Gebührenhaushalte für die Bereiche Abwasser, Wasser und Friedhof. Gemeinden haben Gebührensätze so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtungen durch die Gebühren gedeckt werden (§ 10 Absatz 1 und 2 KAG¹⁸⁶). Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 10 Absatz 2 KAG). Bei der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der aber fünf Jahre nicht überschreiten

Gebühren- kalkulationen

186 § 10 Absatz 1 und 2 KAG – Benutzungsgebühren, Gesetzestext vergleiche Fußnote 109.

soll. Um notwendige Gebührenanpassungen innerhalb des Kalkulationszeitraums vornehmen zu können, sind regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen notwendig.¹⁸⁷

Analyse Gebührenhaushalte 2012						
	Wasser		Abwasser		Friedhof	
	Aktuelle Kalkulation ¹⁾	Ergebnis der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung ²⁾	Aktuelle Kalkulation ¹⁾	Ergebnis der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung ²⁾	Aktuelle Kalkulation ¹⁾	Ergebnis der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung ²⁾
Bad Karlshafen	ext.	-71 T€	✓	-162 T€	●	10 T€
Battenberg	●	43 T€	✓	105 T€	✓	-35 T€
Breidenbach	●	-84 T€	✓	66 T€	●	-110 T€
Dietzhöhlztal	●	-74 T€	●	-305 T€	●	-58 T€
Ebersburg	ext.	0 T€	ext.	0 T€	✓	-30 T€
Gorxheimertal	ext.	0 T€	✓	36 T€	●	-62 T€
Groß-Bieberau	●	-25 T€	●	-16 T€	●	-56 T€
Hammersbach	✓	22 T€	●	94 T€	●	-32 T€
Heringen	●	-303 T€	●	-281 T€	●	-107 T€
Hosenfeld	●	-49 T€	✓	-20 T€	●	-81 T€
Lorch	✓	56 T€	✓	-271 T€	●	-48 T€
Malsfeld	⊙	-58 T€	✓	-322 T€	●	-47 T€
Naumburg	●	-10 T€	●	-74 T€	✓	-77 T€
Otzberg	✓	-11 T€	⊙	-31 T€	●	-28 T€
Schenklengsfeld	●	-32 T€	✓	-74 T€	●	-33 T€
Selters	✓	-81 T€	✓	-65 T€	●	-41 T€
Villmar	✓	-212 T€	✓	-267 T€	⊙	-25 T€
Weinbach	✓	29 T€	⊙	-449 T€	✓	-60 T€
Zierenberg	✓	4 T€	✓	-63 T€	●	10 T€

Anmerkung: In Bad Karlshafen, Ebersburg sowie Gorxheimertal wurde die Wasserversorgung nicht im Haushalt geführt. Ebersburg führte auch die Abwasserentsorgung nicht im Haushalt.

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, ext. = Gebührenhaushalt extern, außerhalb des Kernhaushalts

¹⁾ Eine aktuelle Kalkulation in diesem Sinne liegt vor, wenn diese nicht älter als 5 Jahre ist (gesetzlicher Kalkulationszeitraum, § 10 Absatz 2 KAG). Eine aktuelle Kalkulation umfasst danach sowohl eine Voraus- als auch Nachkalkulation.

²⁾ Die vorläufige Kalkulationsfortschreibung wurde von der Überörtlichen Prüfung auf Basis des vorläufigen Ergebnisses 2012 aus der Kostenrechnung und den kalkulatorischen Kosten ermittelt. Die Ergebnisse der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung sollten von den Gemeinden bei Vorliegen von belastbaren Ist-Daten durch eine Nachkalkulation überprüft werden, denn eine sachgerechte Gebührenfestsetzung ist mit vorläufigen Zahlen nicht möglich.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 64: Analyse Gebührenhaushalte 2012

187 An der Verpflichtung zur zeitnahen Überprüfung der Angemessenheit der Gebühren hat sich durch die Neufassung des KAG vom 24. März 2013 nichts geändert. Dort wird zwar in § 10 Absatz 2 Nr. 6 KAG ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum, der fünf Jahre nicht übersteigen soll, als zulässig angesehen. Die während dieses Zeitraums zugrunde gelegten Kosten sind aber – um Kostenunterdeckungen beziehungsweise -überdeckungen zeitnah festzustellen – zu überprüfen. Die Überprüfung mit aktuellen Ist-Werten ist spätestens am Ende des Kalkulationszeitraums vorzunehmen.

Ansicht 64 zeigt die jeweiligen Ergebnisse der Kalkulationsfortschreibungen der Gemeinden für die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser sowie Friedhof. Die höchste Unterdeckung für den Bereich Wasser wies Heringen (Werra) aus. Im Gebührenhaushalt Abwasser hatte Weinbach die höchste Unterdeckung.

Sieben von 16 Gemeinden mit Gebührenhaushalten konnten eine aktuelle Kalkulation für die Wasserversorgung vorlegen. In acht Gemeinden lagen keine oder veraltete Kalkulationen vor. Beispielsweise schrieb Malsfeld die Wassergebühren anhand der Vorjahreswerte fort, ohne Nachkalkulationen vorzunehmen. Dies widerspricht den Grundsätzen einer regelmäßigen Voraus- und Nachkalkulation nach § 10 KAG.

Insbesondere aufgrund der Einführung getrennter Abwassergebühren und der damit verbundenen aufsichtlichen Vorgaben, konnten elf Gemeinden aktuelle Kalkulationen für die Abwasserentsorgung vorlegen. Bei fünf Gemeinden lagen keine oder veraltete Kalkulationen vor.

Aktuelle Kalkulationen für das Friedhofswesen konnten nur von vier Gemeinden vorgelegt werden.

Ergebnisverbesserungspotenziale
Gebührenhaushalte

In den Kalkulationen sind sämtliche Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen. Auch die Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie Entgelte für Fremdleistungen sind einzubringen. Kalkulatorische Abschreibungen sowie die Erträge aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter sind zu berücksichtigen. Voraussetzung der Kalkulation ist eine verursachungsgerechte Verteilung der Kosten auf Kostenstellen und Kostenträger durch eine interne Leistungsverrechnung.

Als Grundlage der Kalkulation ist ein fortlaufend aktualisierter und vollständiger Anlagennachweis erforderlich. Die Verzinsung des Anlagekapitals ist mit einem marktüblichen Zinssatz vorzunehmen. Die erhaltenen Beiträge sowie Zuschüsse Dritter sind bei der Berechnung der Verzinsung zu berücksichtigen. Die Spanne des verwendeten Kalkulationszinsfußes reichte bei den Gemeinden, die aktuelle Kalkulationen aufwiesen, von 1,9 Prozent bis zu 6,0 Prozent; dabei lag der Kalkulationszinsfuß bei 12 Gemeinden zwischen 4,0 und 5,0 Prozent. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, sich am durchschnittlichen Marktzins zu orientieren, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt.¹⁸⁸

Die Überörtliche Prüfung errechnete die Ergebnisverbesserungspotenziale aus den Unterdeckungen bei den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhof (Ansicht 65).

Ergebnisse Gebührenhaushalte in Relation zum (bereinigten) Jahresfehlbetrag						
	Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) ¹⁾				(bereinigter) Jahresfehlbetrag 2012	anteiliges EVP
	Wasser	Abwasser	Friedhof	Summe		
Bad Karlshafen	71 T€ ²⁾	162 T€	k.E.	233 T€	3.420 T€	6,8 %
Battenberg	k.E.	k.E.	35 T€	35 T€	704 T€	5,0 %
Breidenbach	84 T€	k.E.	110 T€	194 T€	190 T€	102,0 %
Dietzhölztal	74 T€	305 T€	58 T€	437 T€	610 T€	71,7 %

¹⁸⁸ Als Orientierungswert könnte ein marktüblicher Zins gemäß § 253 Absatz 2 HGB herangezogen werden. Hiernach sind Rückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen oder vergleichbare langfristig fällige Verpflichtungen pauschal mit dem durchschnittlichen Marktzinssatz abzuzinsen, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt. Dieser Zins wird monatlich von der Deutschen Bundesbank festgestellt und veröffentlicht. Zum 31. Dezember 2013 betrug dieser durchschnittliche Marktzins 4,88 Prozent p.a.

Ergebnisse Gebührenhaushalte in Relation zum (bereinigten) Jahresfehlbetrag						
	Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) ¹⁾				(bereinigter) Jahresfehlbetrag 2012	anteiliges EVP
	Wasser	Abwasser	Friedhof	Summe		
Ebersburg	ext.	ext.	30 T€	30 T€	70 T€	42,2 %
Gorxheimertal	ext.	k.E.	62 T€	62 T€	180 T€	34,5 %
Groß-Bieberau	25 T€	16 T€	56 T€	97 T€	k.F.	k.F.
Hammersbach	k.E.	k.E.	32 T€	32 T€	760 T€	4,2 %
Heringen	303 T€	281 T€	107 T€	691 T€	k.F.	k.F.
Hosenfeld	49 T€	20 T€	81 T€	150 T€	580 T€	25,8 %
Lorch	k.E.	271 T€	48 T€	319 T€	1.970 T€	16,2 %
Malsfeld	58 T€	322 T€	47 T€	427 T€	550 T€	77,7 %
Naumburg	10 T€	74 T€	77 T€	161 T€	1.050 T€	15,3 %
Otzberg	11 T€	31 T€	28 T€	70 T€	440 T€	16,0 %
Schenklengsfeld	32 T€	74 T€	33 T€	139 T€	530 T€	26,2 %
Selters	81 T€	65 T€	41 T€	187 T€	310 T€	60,2 %
Villmar	212 T€	267 T€	25 T€	504 T€	1.380 T€	36,5 %
Weinbach	k.E.	449 T€	60 T€	509 T€	710 T€	71,7 %
Zierenberg	k.E.	63 T€	k.E.	63 T€	256 T€	24,4 %
Summe [Mittelwert]	1.009 T€	2.400 T€	930 T€	4.340 T€	13.710 T€	[31,7 %]

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da Gebührenhaushalt ausgeglichen; k.F. = kein (bereinigter) Jahresfehlbetrag ausgewiesen; ext. = Gebührenhaushalt extern, außerhalb des Kernhaushalts

¹⁾ Ein Ergebnisverbesserungspotenzial besteht in der Höhe, in der ein Fehlbetrag auf Basis der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung ermittelt wurde. Grundlage waren die vorläufigen Ergebnisse 2012 aus der Kostenrechnung unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten. Die Ergebnisse der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung sollten von den Gemeinden bei Vorliegen von belastbaren Ist-Daten durch eine Nachkalkulation überprüft werden, denn eine sachgerechte Gebührenfestsetzung ist mit vorläufigen Zahlen nicht möglich.

²⁾ Bad Karlshafen hatte die Wasserversorgung auf einen Eigenbetrieb ausgelagert; Ergebnisverbesserungspotenziale sind für den Eigenbetrieb realisierbar.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2014

Ansicht 65: Ergebnisse Gebührenhaushalte in Relation zum (bereinigten) Jahresfehlbetrag

Die Ergebnisverbesserungspotenziale der Gebührenhaushalte summieren sich über alle Gemeinden auf 4,3 Millionen Euro jährlich. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial bestand im Bereich Abwasser mit 449 Tausend Euro bei der Gemeinde Weinbach. Zusammen mit den anderen Gebührenhaushalten könnte Weinbach die Jahresfehlbeträge um 72 Prozent vermindern.

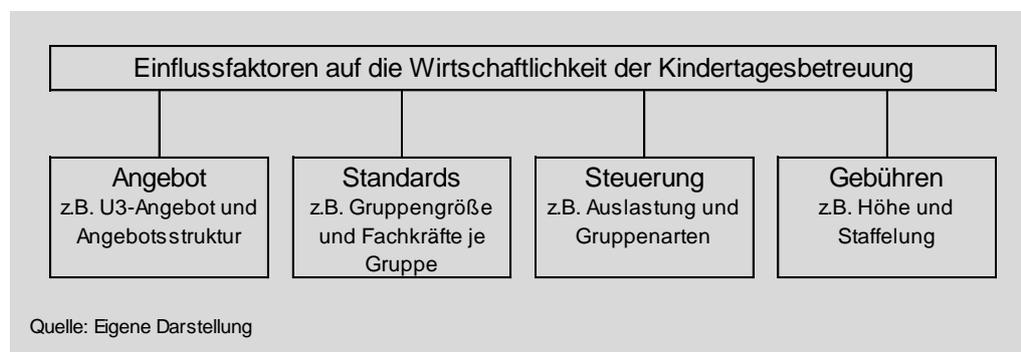
Wegen der Bedeutung ausgeglichener Gebührenhaushalte für die Haushaltsstabilität empfiehlt die Überörtliche Prüfung auf Basis eines Zeitraums von drei bis fünf Jahren eine Gebührenkalkulation möglichst auf Ist-Kosten-Basis vorzunehmen. Diese Kalkulation hat für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren Bedeutung. Für jedes Jahr innerhalb dieses Zeitraums ist eine Nachkalkulation vorzunehmen, um Über- bzw. Unterdeckungen festzustellen. Diese Über- und Unterdeckungen können für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren zusammengefasst werden, um diese innerhalb der folgenden fünf Jahre durch Gebührenanpassungen auszugleichen.

Die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale sollten für den Haushaltsausgleich genutzt werden.¹⁸⁹

4.4.4 Kindertageseinrichtungen

Zuschussbedarf

Die Wirtschaftlichkeit von Kindertageseinrichtungen und damit der von der Gemeinde zu tragende Zuschussbedarf wird wesentlich durch vier Einflussfaktoren¹⁹⁰ bestimmt. Sie werden in Ansicht 66 dargestellt.



Ansicht 66: Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung

Unter Angebot werden die Art der Betreuung und die Betreuungsdauer verstanden. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ist es den Gemeinden möglich, höhere Standards für die Art der Betreuung und die Betreuungsdauer vorzusehen. Durch eine Optimierung der Steuerung soll eine optimale Auslastung der Einrichtungen erreicht werden.

Der Zuschussbedarf wird beeinflusst durch die Höhe der Gebühren, deren Staffelung und Ermäßigungen. Alle Kosten, die nicht über Gebühren (Elternbeiträge) gedeckt oder Beiträge Dritter finanziert sind, erhöhen den Zuschussbedarf der Gemeinde.

Ansicht 67 zeigt den von der einzelnen Kommune zu leistenden Zuschussbedarf im Jahr 2012 für ihre Kindertageseinrichtungen. Er ermittelt sich durch Gegenüberstellen von Erträgen (Elternbeiträge, Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Land) und Aufwendungen (Personal- und Sachaufwendungen). Mit dem Zuschussbedarf je angemeldetem Kind wird die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen aufgezeigt. Der Zuschussbedarf je Einwohner zeigt die Bedeutung der Kindertagesbetreuung für die Haushaltslage auf.

Kindertageseinrichtungen – Zuschussbedarf 2012			
	Zuschussbedarf 2012		
	absolut	je angemeldetem Kind ¹⁾	je Einwohner ²⁾
Bad Karlshafen	288 T€	2.848 €	80 €
Battenberg	721 T€	3.677 €	132 €
Breidenbach	976 T€	3.315 €	140 €
Dietzhölstal	990 T€	4.692 €	168 €
Ebersburg	409 T€	2.413 €	90 €
Gorxheimertal	321 T€	2.603 €	78 €

189 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, (Quelle: siehe Fußnote 34), Ziffer 3 Buchstabe a) Ausgleich der Gebührenhaushalte (Nr. 7 der Leitlinie).

190 Die Einflussfaktoren wurden ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten untersucht. Politische und soziale Überlegungen wurden nicht betrachtet.

Kindertageseinrichtungen – Zuschussbedarf 2012			
	Zuschussbedarf 2012		
	absolut	je angemeldetem Kind ¹⁾	je Einwohner ²⁾
Groß-Bieberau	659 T€	2.593 €	144 €
Hammersbach	1.009 T€	4.050 €	213 €
Heringen	1.061 T€	3.683 €	142 €
Hosenfeld	373 T€	2.366 €	79 €
Lorch	492 T€	4.601 €	129 €
Malsfeld	572 T€	3.324 €	147 €
Naumburg	531 T€	2.558 €	93 €
Otzberg	815 T€	3.301 €	124 €
Schenklengsfeld	441 T€	2.701 €	96 €
Selters	665 T€	1.814 €	69 €
Villmar	809 T€	3.172 €	118 €
Weinbach	436 T€	2.438 €	97 €
Zierenberg	655 T€	3.502 €	100 €
Summe [Median]	12.220 T€	[3.172 €]	[118 €]

¹⁾ Kinder- und Jugendhilfestatistik 1. März 2012/2013, Hessisches Statistisches Landesamt
²⁾ Einwohner zum 31. Dezember 2012, Hessisches Statistisches Landesamt
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 67: Kindertageseinrichtungen – Zuschussbedarf 2012

Den höchsten Zuschussbedarf für die Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft hatte Heringen (Werra) mit 1,06 Millionen Euro im Jahr 2012. Mit einem jährlichen Zuschussbedarf je angemeldetem Kind von 4.692 Euro hatte die Gemeinde Dietzhölztal den höchsten Wert im Vergleich. Zurückzuführen war dies auf hohe Standards der Kindertageseinrichtungen und niedrige Elternbeiträge. Den niedrigsten Zuschussbedarf wies mit 1.814 Euro die Gemeinde Selters (Taunus) auf; dies entsprach einem Zuschussbedarf je Einwohner von 69 Euro. Hammersbach hingegen wies mit 213 Euro je Einwohner das vergleichsweise höchste Ergebnis aus. Die in der Gemeinde Hammersbach angebotene Hortbetreuung war überdurchschnittlich im Vergleich. Hammersbach müsste den Hebesatz für die Grundsteuer B um rund 260 Prozentpunkte erhöhen, um den höheren Zuschussbedarf in den Kindertageseinrichtungen auf einen Durchschnittswert (Median 118 Euro je Einwohner) zurückzuführen.

Seit dem 1. Januar 2014 besteht nach dem hessischen Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) eine veränderte Rechtslage. Danach errechnet sich der personelle Mindestbedarf nicht mehr über die Gruppenstruktur, sondern über die Betreuungsdauer des einzelnen Kindes.¹⁹¹ Orientiert an den neuen Vorgaben lassen sich Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Personalausstattung der Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft ermitteln (Ansicht 68).

191 Hessisches Kinderförderungsgesetz 2013 (HessKiföG), vergleiche Fußnote 129, S. 70.

Kindertageseinrichtungen – Ergebnisverbesserungspotenziale Personalausstattung				
	Istbesetzung in VZÄ	Sollbedarf nach HessKiföG in VZÄ	Differenz in VZÄ	Ergebnisverbesserungspotenzial
Bad Karlshafen	7,86	8,15	0,29	k.E.
Battenberg	22,15	15,81	-6,34	317 T€
Breidenbach	31,22	22,08	-9,14	457 T€
Dietzhölzthal	24,81	16,12	-8,70	435 T€
Ebersburg	13,09	12,95	-0,14	7 T€
Gorxheimertal	10,91	9,02	-1,88	94 T€
Groß-Bieberau	22,38	15,24	-7,14	357 T€
Hammersbach	24,45	16,85	-7,61	380 T€
Heringen	31,23	26,66	-4,58	229 T€
Hosenfeld	12,41	15,05	2,65	k.E.
Lorch	13,04	9,98	-3,05	153 T€
Malsfeld	17,18	10,47	-6,71	335 T€
Naumburg	13,04	12,73	-0,30	15 T€
Otzberg	22,19	14,50	-7,68	384 T€
Schenklengsfeld	12,15	12,66	0,51	k.E.
Selters	25,96	22,74	-3,22	161 T€
Villmar	22,79	19,31	-3,48	174 T€
Weinbach	13,40	13,66	0,26	k.E.
Zierenberg	14,73	11,96	-2,77	139 T€
Summe				3.637 T€

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelbar, da unterhalb des Sollbedarfs nach HessKiföG
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 68: Kindertageseinrichtungen – Ergebnisverbesserungspotenziale Personalausstattung

Ergebnisverbesserungspotenziale

Für das Jahr 2012 errechneten sich bei den 19 Gemeinden unter Berücksichtigung der Vorgaben des HessKiföG insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale von 3,6 Millionen Euro. Das größte Ergebnisverbesserungspotenzial wies die Gemeinde Breidenbach mit 457 Tausend Euro (9,14 Vollzeitäquivalente) auf. In Bad Karlshafen, Hosenfeld, Schenklengsfeld und Weinbach wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Personalausstattung festgestellt, da dort die Ist-Besetzung unterhalb des nach HessKiföG definierten Sollbedarfs lag.

In Ansicht 69 werden die genehmigten Plätze den tatsächlich belegten Plätzen in den Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft gegenübergestellt und eine Belegungsquote ermittelt.

Kindertageseinrichtungen – Belegungsquote				
	Genehmigte Plätze 2013	Genehmigte Plätze 2013 mit Integrationsmaßnahmen ¹⁾	Belegte Plätze 2013	Belegungsquote
Bad Karlshafen	110	105	97	92,4 %
Battenberg	201	191	187	97,9 %
Breidenbach	295	285	273	95,8 %
Dietzhöltal	215	205	192	93,7 %
Ebersburg	185	170	155	91,2 %
Gorxheimertal	140	125	110	88,0 %
Groß-Bieberau	237	227	217	95,6 %
Hammersbach	260	255	229	89,8 %
Heringen	285	285	237	83,2 %
Hosenfeld	185	175	140	80,0 %
Lorch	100	95	92	96,8 %
Malsfeld	160	150	143	95,3 %
Naumburg	190	180	163	90,6 %
Otzberg	213	208	214	102,9 %
Schenklengsfeld	160	155	149	96,1 %
Selters	282	277	260	93,9 %
Villmar	250	250	220	88,0 %
Weinbach	160	160	168	105,0 %
Zierenberg	210	205	173	84,4 %
Minimum	100	95	92	[Mittelwert: 92,7 %]
Median	201	191	173	
Maximum	295	285	273	

¹⁾ Zahl der genehmigten Plätze mit Integrationsmaßnahmen ergibt sich durch Gruppengrößenreduzierung von 5 beziehungsweise 10 Plätzen.
Quelle: Eigene Erhebung; Kinder- und Jugendhilfestatistik 1. März 2013, Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: Mai 2014

Ansicht 69: Kindertageseinrichtungen – Belegungsquote

Bei den Gemeinden Weinbach und Otzberg errechneten wir eine Belegungsquote von über 100 Prozent. Die niedrigste Auslastung wurde bei der Gemeinde Hosenfeld festgestellt: Bei 185 genehmigten Plätzen, abzüglich zehn Plätzen aufgrund von Integrationsmaßnahmen, waren 140 Plätze belegt. Daraus errechnet sich eine Belegungsquote von 80,0 Prozent. Bei den meisten Gemeinden überschritten die angebotenen Kapazitäten die tatsächlich beanspruchten Plätze; es ergaben sich insoweit Überkapazitäten. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung liegen Überkapazitäten bereits dann vor, wenn die Belegungsquote unterhalb von 95,0 Prozent liegt. Überkapazitäten sollten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vermieden werden.

Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale bestehen bei den Elternbeiträgen. In Ansicht 70 werden die Einnahmen aus Elternbeiträgen den Aufwendungen

Deckungsgrad

der Kindertageseinrichtung in kommunaler Trägerschaft gegenübergestellt und der Deckungsgrad dargestellt.

Deckungsgrad 2012 der eigenen Kindertageseinrichtungen			
	Elternbeiträge in 2012	Gesamtaufwand	Deckungsgrad Elternbeiträge
Breidenbach	72 T€	650 T€	11,1 %
Ebersburg	28 T€	195 T€	14,5 %
Gorxheimertal	69 T€	419 T€	16,6 %
Groß-Bieberau	79 T€	578 T€	13,7 %
Hammersbach	241 T€	1.500 T€	16,0 %
Heringen	151 T€	1.508 T€	10,0 %
Hosenfeld	109 T€	723 T€	15,1 %
Malsfeld	149 T€	1.017 T€	14,6 %
Naumburg	73 T€	525 T€	13,9 %
Otzberg	206 T€	938 T€	21,9 %
Schenklengsfeld	71 T€	652 T€	11,0 %
Selters	37 T€	200 T€	18,5 %
Villmar	141 T€	1.021 T€	13,8 %
Zierenberg	169 T€	1.011 T€	16,7 %
Minimum			10,0 %
Median			14,6 %
Maximum			21,9 %

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 70: Deckungsgrad 2012 der eigenen Kindertageseinrichtungen

Wie Ansicht 70 zeigt, erhob keine Gemeinde kostendeckende Gebühren in den eigenen Kindertageseinrichtungen. Der Deckungsgrad in 2012 schwankte bei den Gemeinden zwischen 10,0 Prozent und 21,9 Prozent. Die Steuerung der Kindertagesbetreuung sollte neben einem pädagogisch angemessenen Angebot auch die Auslastung der Einrichtungen und somit einen wirtschaftlichen Betrieb der gesamten Kindertagesbetreuung zum Ziel haben.

Ergebnisverbesserungspotenziale durch
Drittelregelung

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sollten die Gemeinden einen angemessenen Deckungsgrad von 30 bis 35 Prozent über die Elternbeiträge anstreben. Das Ergebnisverbesserungspotenzial für die Gemeinden beträgt insgesamt 2,1 Millionen Euro, wenn die Elternbeiträge ein Drittel¹⁹² der Aufwendungen decken würden. Ob und in welchem Umfang dieses Potenzial in einer Stadt oder Gemeinde erschlossen werden soll, ist jedoch nicht allein unter wirtschaftlichen, sondern auch unter familien-/ sozialpolitischen Erwägungen zu entscheiden.

192 Die sogenannte Drittelregelung findet auch bei der Berechnung des Kostenausgleichs gemäß § 28 Absatz 2 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) Anwendung.

Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 698) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2013 (GVBl., S. 207).

§ 28 Absatz 2 Satz 1 HKJGB – Kostenausgleich

Sofern keine abweichende Vereinbarung getroffen wird, bestimmt sich die Höhe des Kostenausgleichs nach dem auf das Kind entfallenden Anteil an den Betriebskosten der Tageseinrichtung, von dem ein Drittel als Elternbeitrag sowie die auf das Kind entfallende Landesförderung in Abzug zu bringen sind.

4.4.5 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

Die geprüften Gemeinden setzten bei den Freiwilligen Leistungen unterschiedliche Schwerpunkte. Ansicht 71 zeigt die Förderung je Einwohner bei Sport, Kultur und den sonstigen Freiwilligen Leistungen im Jahr 2012.

Förderungen 2012

Förderung je Einwohner für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen im Jahr 2012			
	Unteres Quantil (Q _{0,1})	Median (Q _{0,5})	Oberes Quantil (Q _{0,9})
Einwohner	3.883 Ew.	4.727 Ew.	7.051 Ew.
Förderung je Einwohner	39,9 €/Ew.	73,2 €/Ew.	150,1 €/Ew.
Sportförderung	1,9 €/Ew.	3,9 €/Ew.	15,9 €/Ew.
Schwimmbäder	0,0 €/Ew.	10,2 €/Ew.	84,4 €/Ew.
Bürgerhäuser	5,0 €/Ew.	21,1 €/Ew.	30,6 €/Ew.
Wirtschaftsförderung, Tourismus und ÖPNV	0,7 €/Ew.	6,7 €/Ew.	18,1 €/Ew.
Jugendförderung	0,7 €/Ew.	4,9 €/Ew.	15,2 €/Ew.
Sonstige freiwillige Leistungen	1,8 €/Ew.	5,7 €/Ew.	25,6 €/Ew.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2013

Ansicht 71: Förderung je Einwohner für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen im Jahr 2012

Bei Gemeinden mit einer geringeren Einwohnerzahl waren die Freiwilligen Leistungen tendenziell niedriger. Ausnahmen waren die Städte Bad Karlshafen und Heringen (Werra). Bad Karlshafen förderte die freiwilligen Leistungen mit 378,6 Euro je Einwohner mit dem höchsten Wert im Vergleich (Median 73,2 Euro). Wesentlichen Anteil daran hatte die Verlustabdeckung (1,4 Millionen Euro) der von den Stadtwerken Bad Karlshafen betriebenen Wassertherme¹⁹³.



Ansicht 72: Bad Karlshafen – Wassertherme. Aufnahme der Stadt Bad Karlshafen.

193 Quelle des Fotos in Ansicht 72: <http://www.bad-karlshafen.de/index.php?id=437> (zuletzt aufgerufen am 14. Juli 2014).

Die Stadt Heringen (Werra) mit der zweithöchsten Gesamtförderung betrieb das im Jahr 2010 neu gebaute Naturfrei- und Hallenbad „Fritz-Kunze-Bad“¹⁹⁴. Die Belastung je Einwohner für das Schwimmbad war mit 193,9 Euro ebenfalls deutlich über dem Median. Darüber hinaus wies die Stadt im Bereich Wirtschafts- und Tourismusförderung einen überdurchschnittlichen Wert von 46,0 Euro je Einwohner für die Bereiche Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing (zum Beispiel Betrieb des Werra-Kalibergbau-Museums) sowie technische Infrastruktur aus.



Ansicht 73: Heringen (Werra) – Fritz-Kunze-Bad. Aufnahmen der Stadt Heringen (Werra).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Beim Großteil der Gemeinden waren bedeutsame Einsparpotenziale in diesem Bereich nicht festzustellen. Allerdings sollten Gemeinden, die – insbesondere durch Schwimmbäder oder Dorfgemeinschaftshäuser – hohe freiwillige Leistungen aufweisen, prüfen, inwieweit kurzfristig Einsparungen möglich und inwieweit diese Leistungen langfristig noch finanzierbar sind.

4.4.6 Hebesätze der Realsteuern

Hebesätze 2012

Die Erhöhung der Hebesätze bei den Realsteuern ist eine Möglichkeit, Allgemeine Deckungsmittel zu generieren. Ansicht 74 zeigt die Bandbreite der Hebesätze in den untersuchten Gemeinden.

Hebesätze 2012				
	Minimum	Median	Maximum	Bandbreite
Gewerbesteuer	275 %	320 %	380 %	105 %-Punkte
Grundsteuer A	200 %	286 %	355 %	155 %-Punkte
Grundsteuer B	200 %	270 %	330 %	130 %-Punkte

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2013

Ansicht 74: Hebesätze 2012

Die Hebesätze für die Realsteuern wiesen deutliche Bandbreiten auf. Diese belief sich bei der Gewerbesteuer auf 105 Prozentpunkte, bei der Grundsteuer A auf 155 Prozentpunkte und bei der Grundsteuer B auf 130 Prozentpunkte.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Die möglichen Ergebnisverbesserungen in den Gemeinden des Vergleichs sind in Ansicht 75 dargestellt.

194 Quelle des Fotos in Ansicht 73: http://www.heringen.de/rathaus/staedtische_einrichtungen/fritz_kunze_bad/fritz_kunze_bad.html (zuletzt aufgerufen am 14. Juli 2014).

Ergebnisverbesserungspotenziale durch Hebesatzerhöhungen				
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer	Summe
Bad Karlshafen	k.E.	23 T€	38 T€	60 T€
Battenberg	7 T€	86 T€	1.014 T€	1.107 T€
Breidenbach	7 T€	194 T€	1.154 T€	1.355 T€
Dietzhöhlztal	k.E.	231 T€	2.087 T€	2.319 T€
Ebersburg	10 T€	30 T€	209 T€	249 T€
Gorxheimertal	k.E.	69 T€	77 T€	145 T€
Groß-Bieberau	10 T€	127 T€	517 T€	654 T€
Hammersbach	11 T€	120 T€	131 T€	262 T€
Heringen	8 T€	83 T€	822 T€	913 T€
Hosenfeld	14 T€	79 T€	168 T€	261 T€
Lorch	6 T€	29 T€	59 T€	94 T€
Malsfeld	9 T€	45 T€	195 T€	249 T€
Naumburg	8 T€	14 T€	k.E.	23 T€
Otzberg	11 T€	75 T€	44 T€	131 T€
Schenklengsfeld	15 T€	52 T€	124 T€	191 T€
Selters	8 T€	124 T€	102 T€	233 T€
Villmar	16 T€	108 T€	160 T€	284 T€
Weinbach	8 T€	63 T€	44 T€	115 T€
Zierenberg	k.E.	k.E.	k.E.	k.E.
Summe	148 T€	1.553 T€	6.945 T€	8.646 T€

Referenzwert: jeweils höchster Hebesatz im Vergleich (Grundsteuer A: 355 Prozent, Grundsteuer B: 330 Prozent und Gewerbesteuer: 380 Prozent);

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelbar, da Hebesatz dem Referenzwert entspricht.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

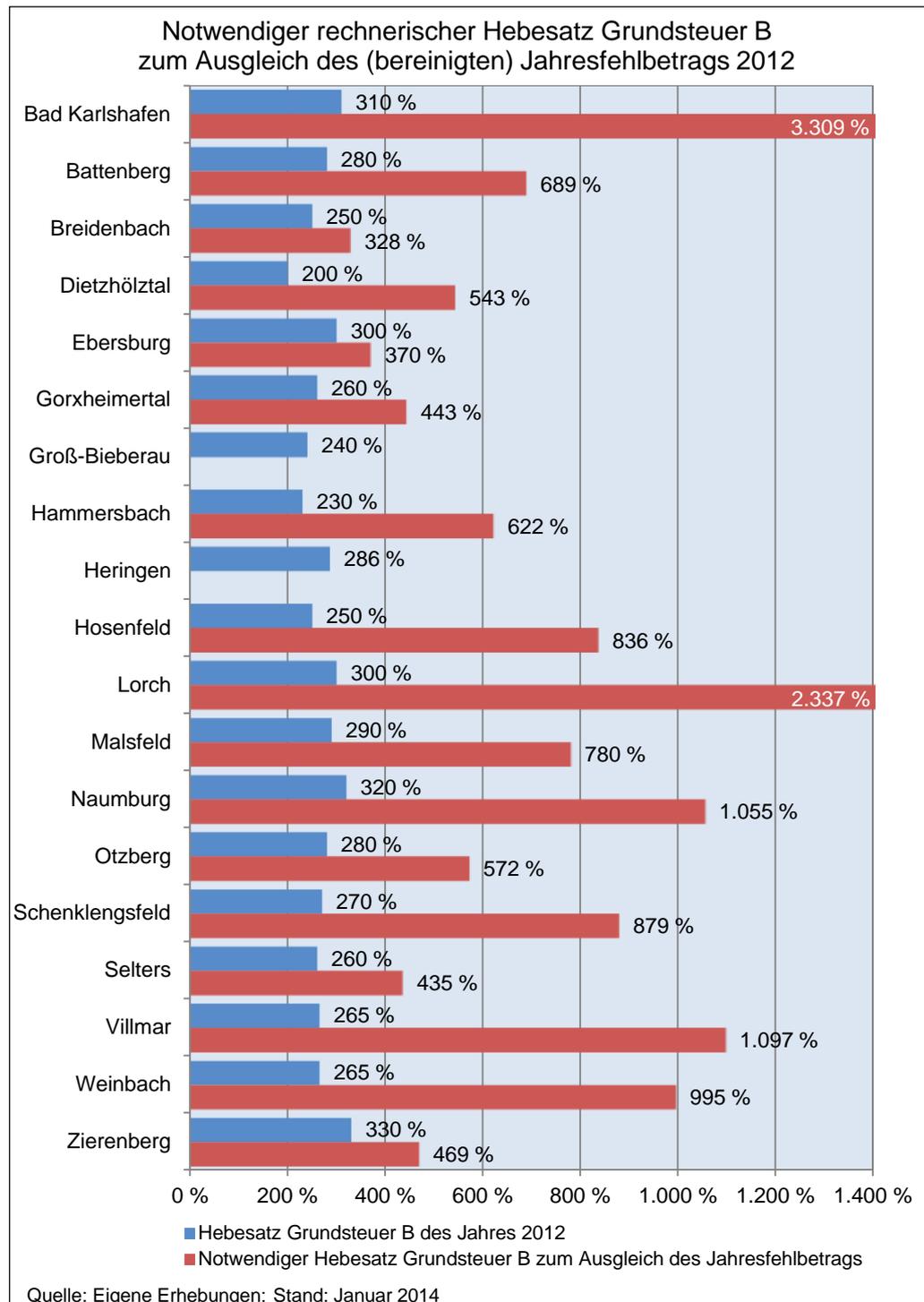
Ansicht 75: Ergebnisverbesserungspotenziale durch Hebesatzerhöhungen

Die Ergebnisverbesserungspotenziale errechneten sich auf Basis des höchsten Referenzwerts im Vergleich (Grundsteuer A: 355 Prozent, Grundsteuer B: 330 Prozent und Gewerbesteuer: 380 Prozent). Sie summierten sich auf 8,6 Millionen Euro¹⁹⁵; davon entfielen allein auf die Gewerbesteuer 6,9 Millionen Euro.

Ansicht 75 zeigt die Hebesätze der Gemeinden für die Grundsteuer B im Jahr 2012 sowie die rechnerisch für den Haushaltsausgleich notwendigen Hebesätze des Jahres 2012. In der Modellbetrachtung wurden die rechnerischen Hebesätze so bemessen, dass der jeweilige (bereinigte) Jahresfehlbetrag der Gemeinde allein durch die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B ausgeglichen wird.

Rechnerischer
Hebesatz
Grundsteuer B

195 Die errechneten Ergebnisverbesserungspotenziale führen nicht zu einer Verringerung der Schlüsselzuweisungen sowie der Kreis- und Schulumlagen. 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 Schulumlagen ausgelöst wird.



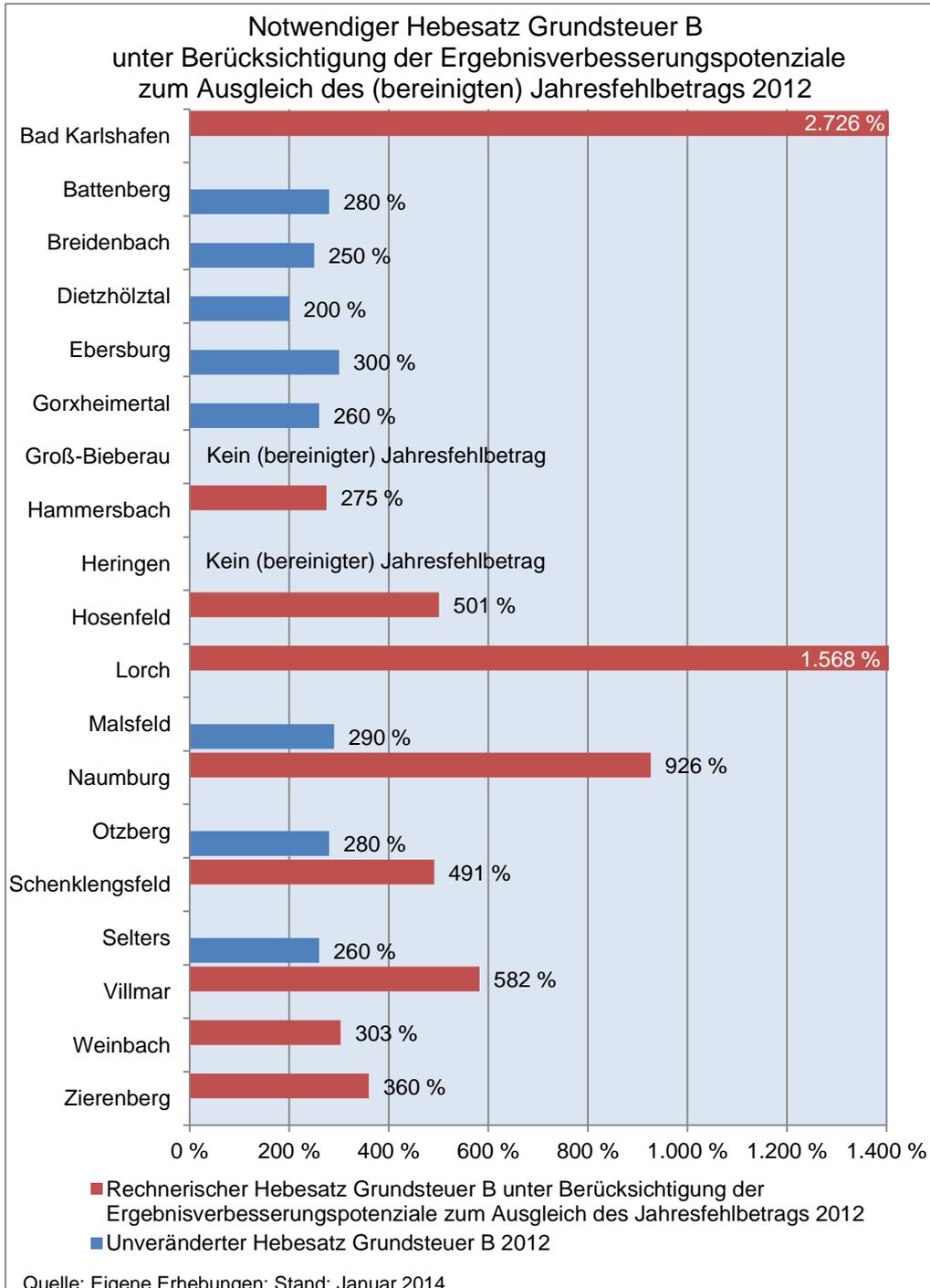
Ansicht 76: Notwendiger rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B zum Ausgleich des (bereinigten) Jahresfehlbetrags 2012

17 Gemeinden müssten zum Ausgleich des (bereinigten) Jahresfehlbetrags 2012 die Hebesätze der Grundsteuer B erhöhen. Lediglich Groß-Bieberau und Heringen (Werra) wiesen keine (bereinigten) Jahresfehlbeträge aus, so dass für diese Städte kein rechnerischer Hebesatz ermittelt wurde.

Ohne die Nutzung weiterer – zuvor im Bericht aufgezeigter – Ergebnisverbesserungspotenziale müssten 10 der 17 Gemeinden einen Hebesatz über 600 Prozent erheben, um Jahresfehlbeträge in der Größenordnung des Jahres 2012 ausgleichen zu können. Der höchste rechnerische Hebesatz ergibt sich danach für Bad Karlshafen mit 3.309 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B dann für notwendig, wenn durch andere Konsolidierungsmaß-

nahmen, insbesondere durch Einsparungen und Effizienzerhöhungen, kein Haushaltsausgleich erreicht werden kann. Diesen Gedanken aufgreifend stellt Ansicht 77 dar, welche Hebesätze die Gemeinden rechnerisch für die Grundsteuer B noch erheben müssten. Berücksichtigt werden hierbei die in den Abschnitten 4.4.1 bis 4.4.6 quantifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale.



Ansicht 77: Notwendiger Hebesatz Grundsteuer B unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale zum Ausgleich des (bereinigten) Jahresfehlbetrags 2012

Mit der Umsetzung aller quantifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale wäre bei 8 Gemeinden ein Haushaltsausgleich ohne eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B möglich. Somit vermindert sich die Zahl der Gemeinden, die eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B zum Haushaltsausgleich vornehmen müssten von 17 auf 9. Davon wäre allerdings bei drei Gemeinden ein rechnerischer Hebesatz von über 600 Prozent erforderlich.

4.4.7 Analyse Haushaltssicherungskonzept

Gemeinden, die ihren Ergebnishaushalt gemäß § 24 Absatz 2 GemHVO nicht ausgleichen können, sind nach § 24 Absatz 4 GemHVO¹⁹⁶ dazu verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. In diesem Konzept sind die Ursachen des unausgeglichenen Ergebnishaushalts zu erläutern. Das Konsolidierungsziel ist verbindlich festzulegen. Dies beinhaltet die notwendigen Maßnahmen und den Zeitraum, um den Ergebnishaushalt auszugleichen. Ansicht 78 zeigt die Analyse der Haushaltssicherungskonzepte.

Analyse Haushaltssicherungskonzepte 2013							
	Aufstellung	Nennung Ursachen für unausgeglichenes Jahresergebnis	Prognostizierter Zeitraum des Haushaltsausgleichs	Konsolidierungsziel	Konsolidierungsziel nachvollziehbar	Ausgleich (bereinigter) Jahresfehlbetrag 2012	Ausgleich durchschnittliches Defizit 2008 bis 2012
Bad Karlshafen	✓	✓	2020	1.164 T€	⊙	✓	●
Battenberg	✓	●	n.v.	494 T€	⊙	n.v.	●
Breidenbach	✓	⊙	n.v.	69 T€	✓	n.v.	●
Dietzhöltal	✓	⊙	n.v.	86 T€	✓	n.v.	●
Ebersburg	✓	✓	2016	591 T€	⊙	n.v.	✓
Gorxheimertal	✓	●	2020	70 T€	✓	n.v.	●
Groß-Bieberau	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Hammersbach	✓	⊙	2016	994 T€	⊙	✓	✓
Heringen	✓	✓	2020	1.250 T€	✓	●	n.v.
Hosenfeld	✓	✓	n.v.	21 T€	✓	●	●
Lorch	✓	✓	2018	1.416 T€	⊙	●	●
Malsfeld	✓	●	n.v.	265 T€	✓	●	●
Naumburg	✓	✓	2021	1.584 T€	⊙	✓	✓
Otzberg	✓	⊙	n.v.	0 T€	n.v.	●	●
Schenklengsfeld	✓	✓	2018	71 T€	⊙	●	●
Selters	✓	⊙	n.v.	432 T€	✓	✓	✓
Villmar	✓	✓	2020	80 T€	✓	●	●
Weinbach	✓	⊙	n.v.	134 T€	✓	●	●
Zierenberg	✓	✓	2018	776 T€	✓	✓	✓

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.v. = nicht vorhanden

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 78: Analyse Haushaltssicherungskonzepte 2013

Ansicht 78 zeigt, dass mit Ausnahme der Stadt Groß-Bieberau alle Gemeinden im Jahr 2013 ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hatten. Von diesen 18 Gemeinden nannten 9 umfangreiche Ursachen für das unausgeglichene Jahresergebnis. Drei Gemeinden gaben keine Ursachen im Haushaltssicherungskonzept 2013 an.

196 § 24 Absatz 4 GemHVO – Haushaltsausgleich, Gesetzestext vergleiche Fußnote 150.

Ein voraussichtlicher Zeitraum für den Haushaltsausgleich wurde von zehn und damit von rund der Hälfte der Gemeinden bestimmt. Ebersburg und Hammersbach prognostizierten bereits für das Jahr 2016 einen ausgeglichenen Haushalt. Den längsten Zeitraum gab Naumburg mit dem Jahr 2021 an. Neun Gemeinden prognostizierten keinen Zeitraum für den Haushaltsausgleich und erfüllten insoweit nicht die Voraussetzungen des § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO.

Die Überörtliche Prüfung hat die im jeweiligen Haushaltssicherungskonzept ausgewiesenen Konsolidierungsziele analysiert. Bei zehn Gemeinden wurden diese als plausibel beurteilt. Bei sieben Gemeinden wurde das Eintreten oder die Höhe der Beträge einzelner Maßnahmen nicht dargestellt bzw. beziffert. Otzberg beschrieb die Maßnahmen, ohne diese zu quantifizieren. Dies war sowohl unter den Gesichtspunkten der Rechtmäßigkeit zu beanstanden als auch keine geeignete Grundlage für die Gemeinden, eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung herbeizuführen.

In Ansicht 78 wird zudem dargestellt, ob das im Haushaltssicherungskonzept ausgewiesene Konsolidierungsziel ausreicht, um den (bereinigten) Jahresfehlbetrag in der Größenordnung des Jahres 2012 beziehungsweise die durchschnittlichen Defizite der Jahre 2008 bis 2012 auszugleichen.¹⁹⁷ Von 17 Gemeinden konnten lediglich fünf ihr durchschnittliches Defizit mit den im jeweiligen Haushaltssicherungskonzept dargelegten Maßnahmen kompensieren. Die Konsolidierungsziele der übrigen Haushaltssicherungskonzepte waren nicht ausreichend, um langfristig einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat die Kommunalaufsicht aufgefordert, die Haushaltsgenehmigung solange zurückzustellen, bis ein nach § 24 GemHVO ausreichendes Haushaltssicherungskonzept vorgelegt wurde.¹⁹⁸ Die Überörtliche Prüfung begrüßt diese konsequenten aufsichtlichen Maßnahmen.

4.5 Größennachteile bei der Inneren Verwaltung

Neben der Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen wurde bei der Inneren Verwaltung weiterhin untersucht, welche Bedeutung die Gemeindegröße für die Leistungsfähigkeit hat. Diese Untersuchung bezog zwei vorausgegangene Prüfungen¹⁹⁹ mit ein und stützte sich somit auf Erhebungen von drei vergleichenden Prüfungen mit insgesamt 81 Gemeinden:

- Bei der 152. Vergleichenden Prüfung lag die Einwohnerzahl der Gemeinden zwischen 6.089 und 10.175 Einwohnern (Median 8.330 Einwohner).
- In der 160. Vergleichenden Prüfung hatten die geprüften Gemeinden zwischen 612 und 3.772 Einwohner (Median 3.164 Einwohner).
- In der 170. Vergleichenden Prüfung hatten die geprüften Gemeinden zwischen 3.582 und 8.063 Einwohner (Median 4.727 Einwohner).

Das Aufgabenspektrum der Gemeinden war vergleichbar. In allen drei Vergleichenden Prüfungen wurde die gleiche Normierung der Inneren Verwaltung vorgenommen. Maßgebend für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit war die Kennzahl „Mitarbeiter bereinigt“²⁰⁰ in Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner“. In Ansicht 79 sind die Ergebnisse dieser Kennzahl für alle Gemeinden der Prüfungen wiedergegeben. Die Dreiecke spiegeln die Vollzeitäquivalente je

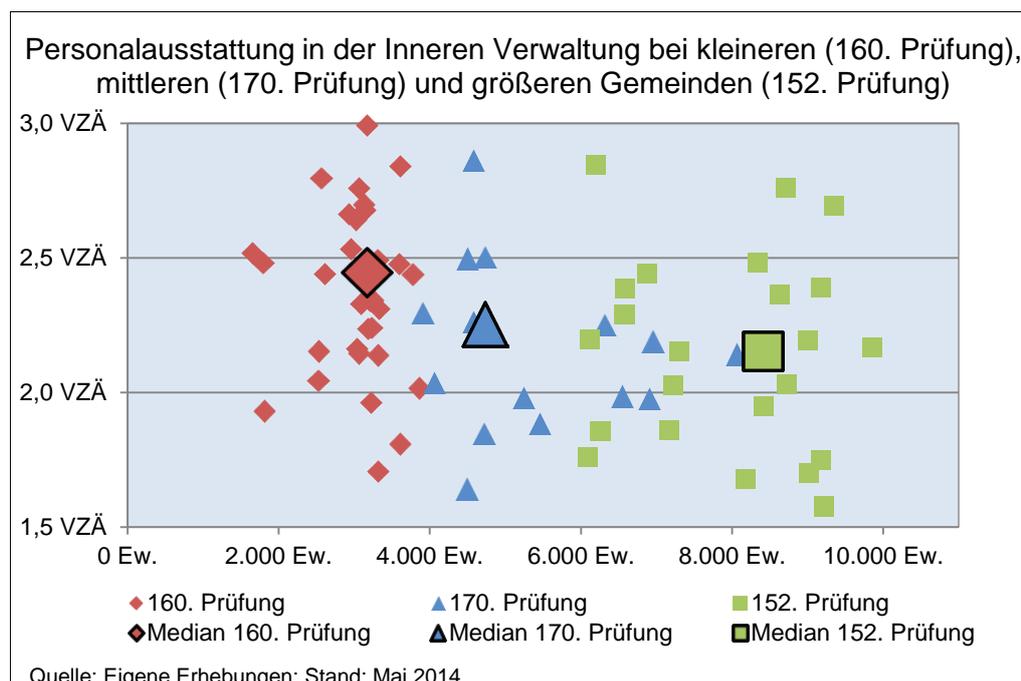
197 Allein Groß-Bieberau und Heringen (Werra) hatten im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 kein Defizit.

198 Vergleiche Ziffer 1 der Ergänzenden Hinweise zur Anwendung der Konsolidierungsleitlinie, vergleiche auch Fußnote 172.

199 Vergleiche Fußnote 183.

200 Die Bereinigung bezog sich auf Mitarbeiter, die für Gebührenhaushalte tätig waren. Diese hierfür zurechenbaren Vollzeitäquivalente wurden deshalb herausgerechnet.

1.000 Einwohner (bereinigt) der Gemeinden wider, die in die 170. Vergleichende Prüfung einbezogen waren. Die Rauten zeigen die Ergebnisse der 160. Vergleichenden Prüfung und die Quadrate die Ergebnisse der 152. Vergleichenden Prüfung.



Ansicht 79: Personalausstattung in der Inneren Verwaltung bei kleineren (160. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung)

Größennachteile bei kleineren Gemeinden

Ansicht 79 zeigt die Medianwerte der Kennzahl Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner aller Kommunen der jeweiligen Prüfungen (großes Dreieck für die 170. Vergleichende Prüfung, große Raute für die 160. Vergleichende Prüfung und großes Quadrat für die 152. Vergleichende Prüfung). In Ansicht 80 werden die wesentlichen Ergebnisse dieser drei vergleichenden Haushaltsstrukturprüfungen zahlenmäßig wiedergegeben.

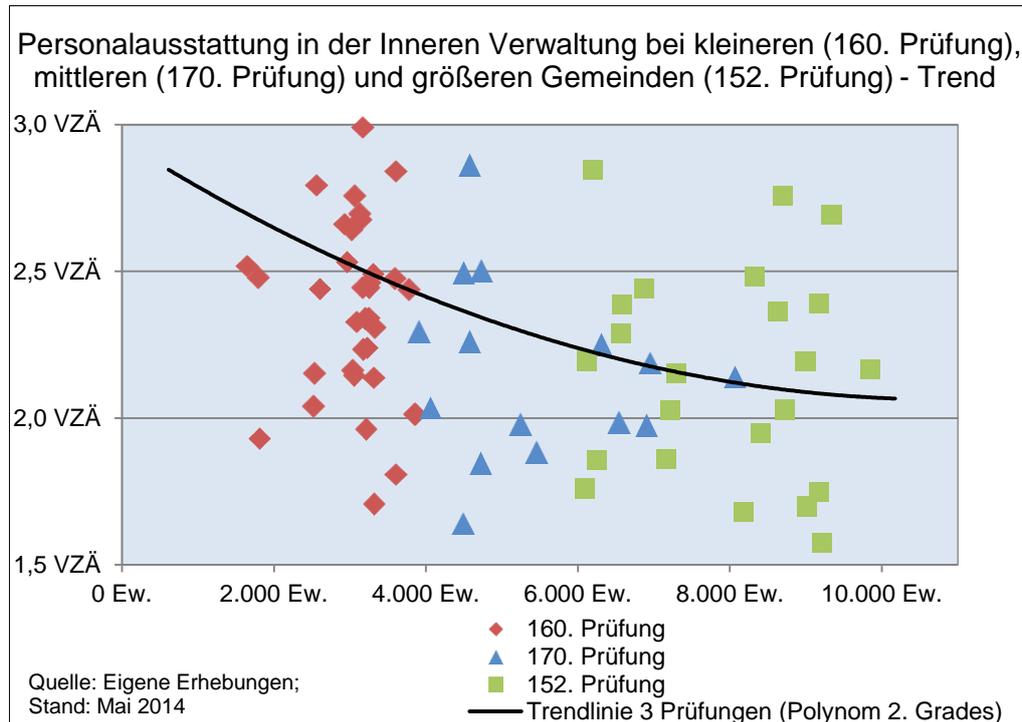
Personalausstattung in der Inneren Verwaltung bei kleineren (160. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung)					
	Einwohner			Mittelwert der Mitarbeiter in VZÄ je 1.000 Einwohner	Median der Mitarbeiter in VZÄ je 1.000 Einwohner
	Minimum	Median	Maximum		
160. Prüfung	612	3.164	3.772	2,5	2,4
170. Prüfung	3.582	4.727	8.063	2,4	2,3
152. Prüfung	6.089	8.330	10.175	2,1	2,2

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2014

Ansicht 80: Personalausstattung in der Inneren Verwaltung bei kleineren (160. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung)

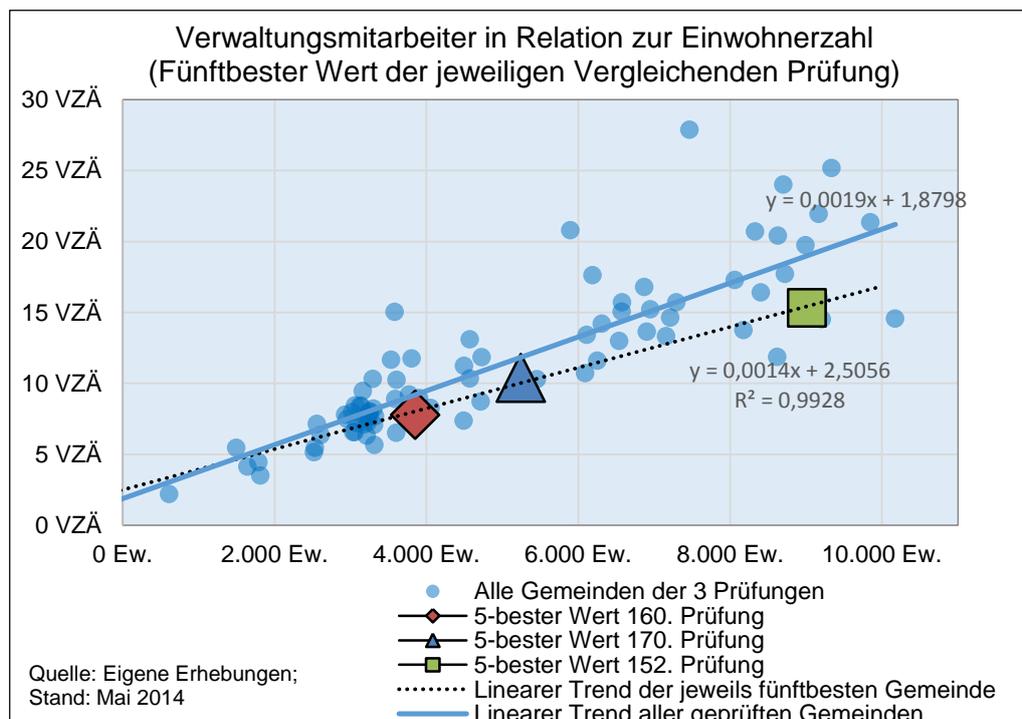
Aus Ansicht 80 ist zu erkennen, dass die kleineren Gemeinden der 160. Vergleichenden Prüfung im Mittelwert 0,4 Vollzeitäquivalente (das sind annähernd 20 Prozent) mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Inneren Verwaltung einsetzten als die größeren Gemeinden der 152. Vergleichenden Prüfung. Die Gemeinden der 170. Vergleichenden Prüfung lagen mit Einwohnern zwischen 3.582 und 8.063 in der Größenklasse dazwischen. Die Ergebnisse dieser Prüfung bestätigten mit einem Mittelwert von 2,4 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner den Trend, dass je kleiner die Gemeinden sind, desto höher

ist der Mitarbeiteranteil, der 1.000 Einwohner verwaltet. Diese Feststellung lässt sich durch die Zusammenführung der Ergebnisse aller drei Prüfungen verifizieren. Es ergibt sich eine Trendlinie, die die beschriebene Erkenntnis untermauert.



Ansicht 81: Personalausstattung in der Inneren Verwaltung bei kleineren (160. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung) – Trend

Aus Ansicht 81 wird deutlich, dass kleinere Gemeinden durchschnittlich eine höhere Personalausstattung in Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner aufwiesen als größere Gemeinden. Mit Ansicht 82 wird die Mindestausstattung an Verwaltungsmitarbeitern in der Inneren Verwaltung in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl abgeleitet.



Ansicht 82: Verwaltungsmitarbeiter in Relation zur Einwohnerzahl

In Ansicht 82 wird mit der gestrichelten Linie die Funktion wiedergegeben, die aus dem Referenzwert der jeweiligen Prüfung gewonnen wurde. Die durchgezogene Linie gibt die Funktion alle geprüften Gemeinden wieder. Beide Trendfunktionen weisen einen konstanten Faktor aus (Schnittpunkte der y-Achse). Dieser besagt, dass selbst – in einer theoretischen mathematisch-statistischen Betrachtung – bei Null Einwohnern in der Inneren Verwaltung nach den Trendfunktionen eine Mindestausstattung von 1,88 bzw. 2,51 Vollzeitäquivalenten in der Inneren Verwaltung notwendig ist. Es ist mit anderen Worten die Funktion, die die Mindestausstattung an Verwaltungsmitarbeitern in der Inneren Verwaltung in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl beschreibt. Diese Feststellung lässt sich am Beispiel Hesseneck (kleinste Gemeinde in Hessen) verdeutlichen. Hesseneck hatte mit 612 Einwohnern in der Inneren Verwaltung 2,2 Vollzeitäquivalente beschäftigt. Hiervon entfiel ein Vollzeitäquivalent allein auf den Bürgermeister, was rund der Hälfte der in der Gemeindeverwaltung tätigen Vollzeitäquivalenten entsprach. Bei einer zehnmal so großen Verwaltung würde die Stelle des Bürgermeisters nur ein Zwanzigstel des Personaleinsatzes ausmachen.

Bei größeren Gemeinden, die eine bestimmte Größe überschritten haben, kann eine Interkommunale Zusammenarbeit ausreichend sein, um wirtschaftlichere Strukturen für die Innere Verwaltung zu schaffen.²⁰¹ Um bei kleineren Gemeinden eine wirtschaftliche Mindestgröße zu erreichen, sollten – wie es Gemeinden des Odenwaldkreises²⁰² bereits erwogen hatten – auch freiwillige Zusammenlegungen von Gemeinden in die Überlegungen einbezogen werden.

Die Überörtliche Prüfung regte im Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassenden Bericht²⁰³) bereits an, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, die derartige Zusammenschlüsse fördern. Dabei sollte geprüft werden, ob weitergehende Anreizsysteme für Zusammenschlüsse zielführend sind.

4.6 Ausblick

Der Fortschritt bei der Umstellung auf die Doppik war bei den Gemeinden nicht akzeptabel. Aktuelle geprüfte Ist-Zahlen lagen überwiegend nicht vor. Die Gemeinden sind aufgefordert, diesen Mangel umgehend zu beseitigen. Um den Prüfungsstau abzubauen, ist zu empfehlen, gemeinsam mit den zuständigen Revisionsämtern Lösungen zu entwickeln. Der Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport hat die Haushaltsgenehmigung an die aufgestellten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse gebunden.

Bei allen geprüften Gemeinden lagen konsolidierungsbedürftige bzw. kritische Haushaltslagen vor. Kosteneinsparungen bei der Inneren Verwaltung und bei den Kindertageseinrichtungen sowie weitere Ergebnisverbesserungspotenziale wurden bislang unzureichend genutzt.

Die meisten Gemeinden können den Haushaltsausgleich in naher Zukunft erreichen. Hierzu sind Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit in einzelnen Produktbereichen, kostendeckende Gebühren und Erhöhungen bei den Realsteuern notwendig. Es ist zu erwarten, dass sich die Hebesätze der Grund-

201 Aus den bisherigen Erkenntnissen bei kleineren Gemeinden zeigten sich für die Überörtliche Prüfung beachtliche Nachteile für die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung bei Gemeinden zwischen 1.000 und 5.000 Einwohner. Diese Nachteile können einzelne Gemeinden ausgleichen, etwa indem die Kernverwaltung auch für Gebührenhaushalte tätig ist oder Interkommunale Zusammenarbeit betreibt. Weitere Aussagen über den wirtschaftlichen Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung in Bezug auf die Gemeindegröße traf die Überörtliche Prüfung bei ihrer 160. Vergleichenden Prüfung (Fußnote 183), dort auf Seite 81.

202 Hesseneck erwog bereits zum Zeitpunkt der 160. Vergleichende Prüfung (vergleiche Fußnote 183) einen Zusammenschluss mit benachbarten Gemeinden auf freiwilliger Basis.

203 Vergleiche Fußnote 183.

steuer B in Hessen an die höheren Hebesätze anderer Bundesländer annähern.

Eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung stößt bei kleineren Gemeinden an Grenzen, die nur durch geeignete Zusammenschlüsse aufgefangen werden können. Das Land hat mit der Kommunalrechtsnovelle 2011²⁰⁴ freiwillige Zusammenschlüsse rechtlich ermöglicht. In einer Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit²⁰⁵ wurden freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen in der Weise aufgenommen, dass diese auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten können. Die Überörtliche Prüfung regt an, diese Anreizsysteme für freiwillige Zusammenschlüsse zwischen Kommunen zu konkretisieren.

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

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

FACHPRÜFUNGEN

5. „IKS bei Transferleistungen“ – 171. Vergleichende Prüfung

5.1 Vorbemerkung

Prüfungsgegenstand

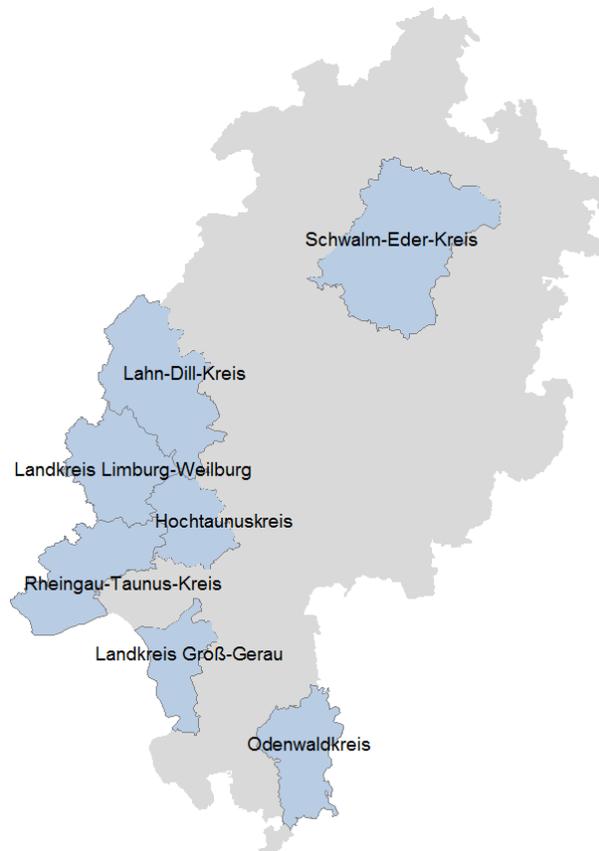
Die Landkreise sind örtliche Träger für die Gewährung von Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und SGB XII (Sozialhilfe). Hierfür erhalten sie auch Bundes- oder Landesmittel, die sie an die betroffenen Leistungsempfänger weiterreichen. Insoweit werden diese zu Transferleistungen der Kommunen. Transferleistungen sind Leistungen der öffentlichen Verwaltung, denen kein Leistungsaustausch zugrunde liegt.

Wegen der Vielzahl der Hilfearten auf Grundlage der drei Gesetzbücher, der hohen Zahl der beteiligten Zahlungsempfänger und damit der Masse an Zahlungsvorgängen sind die sozialen Transferleistungen für dolose Handlungen anfällig. Bei nicht hinreichenden Kontrollen und intransparenten Prozessen besteht das Risiko, dass dolose Handlungen²⁰⁶ aufgrund der Massenvorgänge nicht verhindert werden oder unentdeckt bleiben. Transferleistungen werden ohne Gegenleistung des Empfängers gewährt und im Solidaritätsprinzip letztlich durch Steuergelder finanziert. Deshalb besteht ein großes Interesse, die Verwendung der öffentlichen Mittel zu überwachen, damit die Transferleistungen in korrekter Höhe und nur an den Berechtigten ausgereicht werden.

In der 171. Vergleichenden Prüfung ging die Überörtliche Prüfung der Frage nach, ob die sieben Landkreise angemessene und wirksame Interne Kontrollsysteme (IKS) im Leistungsgewährungsprozess bei Transferleistungen eingerichtet haben.

Geprüfte Landkreise

Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis



Ansicht 83: „IKS bei Transferleistungen“ – Lage der Landkreise

²⁰⁶ Dolose Handlung: Vorsätzliche oder grob fahrlässige Handlungen zum Schaden der Gemeinde oder Dritten bei persönlicher Vorteilnahme des Delinquenten.

Das Prüfungsvolumen von rund 538 Millionen Euro²⁰⁷ umfasst die geprüften Aufwendungen für Transferleistungen in den untersuchten Hilfearten der Sozialgesetzbücher SGB II, SGB VIII und SGB XII des Jahres 2012. Dem standen Erträge aus Transferleistungen in einem Umfang von rund 262 Millionen Euro gegenüber.²⁰⁸

Bei den sieben Landkreisen wurden quantitative Ergebnisverbesserungspotenziale festgestellt (Ansicht 84). Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale 1 wurde die Kennzahl „Fälle oder Leistungsempfänger je Leistungssachbearbeiter“ verwendet und auf den oberen Quartilswert im Vergleich abgestellt. Längerfristige Ergebnisverbesserungspotenziale wurden auf der Grundlage des jeweiligen besten Wertes des Vergleichs berechnet (Ergebnisverbesserungspotenzial 2).

Ergebnisverbesserungspotenziale im Jahr 2012					
	Ergebnisverbesserungspotenzial 1				Ergebnisverbesserungspotenzial 2
	SGB II	SGB VIII	SGB XII	Summe	
Groß-Gerau	0,2 Mio. €	1,4 Mio. €	0,5 Mio. €	2,0 Mio. €	3,2 Mio. €
Hochtaunus	k.E.	0,1 Mio. €	k.E.	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €
Lahn-Dill	1,6 Mio. €	0,4 Mio. €	0,2 Mio. €	2,3 Mio. €	3,4 Mio. €
Limburg-Weilburg	k.E.	0,1 Mio. €	0,6 Mio. €	0,7 Mio. €	1,3 Mio. €
Odenwald	0,2 Mio. €	k.E.	k.E.	0,2 Mio. €	0,6 Mio. €
Rheingau-Taunus	0,6 Mio. €	0,5 Mio. €	0,0 Mio. €	1,2 Mio. €	1,8 Mio. €
Schwalm-Eder	0,7 Mio. €	k.E.	0,0 Mio. €	0,8 Mio. €	1,3 Mio. €
Summe	3,4 Mio. €	2,6 Mio. €	1,3 Mio. €	7,3 Mio. €	11,8 Mio. €

Anmerkung: Landkreise mit „k.E.“ liegen oberhalb des 3. Quartils ($Q_{0,75}$) bei der Kennzahl „Leistungsempfänger je Leistungssachbearbeiter“ und wiesen daher kein Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Bei einem gerundeten Wert von 0,0 Mio. € liegt es unter 50.000 €. Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 84: Ergebnisverbesserungspotenzial im Jahr 2012

Bei den Landkreisen wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial 1 von insgesamt rund 7,3 Millionen Euro im Jahr 2012 ermittelt. Auf den Bereich SGB II entfielen rund 3,4 Millionen Euro, auf den Bereich SGB VIII 2,6 Millionen Euro und auf den Bereich SGB XII rund 1,3 Millionen Euro. Die größten Potenziale bestanden beim Lahn-Dill-Kreis mit 2,3 Millionen Euro.

Längerfristig realisierbare Ergebnisverbesserungspotenziale 2 ermittelte die Überörtliche Prüfung in Höhe von 11,8 Millionen Euro, die vor allem auf den Landkreis Groß-Gerau (3,2 Millionen Euro) und den Lahn-Dill-Kreis (3,4 Millionen Euro) entfielen.

In der Prüfung wurden nicht nur quantitative Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt, sondern vor allem das Interne Kontrollsystem (IKS) der Landkreise bewertet und qualitative Ergebnisverbesserungspotenziale identifiziert. Dabei wurde das IKS anhand der in den Landkreisen vorhandenen Regelungen zum IKS, den prozessintegrierten Kontrollen, der Sachgerechtigkeit des Einsatzes der Informationstechnik (IT) und den prozessunabhängigen Kontrollen untersucht. Detaillierte Ergebnisse sind in den Abschnitten 5.5.1 bis 5.5.4 dargestellt. Die quantitativen Ergebnisverbesserungspotenziale können auch dazu

207 Das Prüfungsvolumen entfiel im Jahr 2012 wie folgt auf die Landkreise: Groß-Gerau: 131,9 Mio. €, Hochtaunus: 71,9 Mio. €, Lahn-Dill: 106,2 Mio. €, Limburg-Weilburg: 69,5 Mio. €, Odenwald: 42,5 Mio. €, Rheingau-Taunus: 61,0 Mio. €, Schwalm-Eder: 55,2 Mio. €.

208 Die Transfererträge für Leistungen im SGB II umfassen hier – aufgrund der abweichenden Organisationsform – lediglich die der Optionskommunen.

genutzt werden, notwendige zusätzliche Kontrollen im Leistungsgewährungsprozess zu implementieren und damit qualitative Mängel zu beheben. Wie ausgereift die zum Prüfungszeitpunkt in den untersuchten sieben Landkreisen eingerichteten Internen Kontrollsysteme waren, zeigt Ansicht 85.

Qualitative Verbesserungspotenziale beim IKS		
	Niedriger Reifegrad: Verbesserungspotenziale in allen Bereichen	Groß-Gerau Odenwald ¹⁾
	Mittlerer Reifegrad: einige Verbesserungspotenziale	Limburg-Weilburg Rheingau-Taunus ¹⁾ Schwalm-Eder
	Hoher Reifegrad: punktuelle Verbesserungspotenziale	Hochtaunus ¹⁾ Lahn-Dill

Anmerkung: Ohne Jobcenter in der Rechtsform als gemeinsame Einrichtung (Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder)
¹⁾ Landkreise mit aufgetretenen dolosen Handlungen im Prüfungszeitraum.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 85: Qualitative Verbesserungspotenziale beim IKS

Bei allen Landkreisen wurden Optimierungspotenziale hinsichtlich der Wirksamkeit des IKS identifiziert. Die unterschiedlich ausgeprägten Reifegrade der IKS verdeutlichen die zu beseitigenden Schwachstellen.

Informationsstand
und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	April 2013 bis Juni 2014
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2012
Zuleitung der Schlussberichte:	6. Juni 2014
Prüfungsbeauftragter:	Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Eschborn (vergleiche Seite 221)

Ansicht 86: „IKS bei Transferleistungen“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

5.2	Leitsätze	123
5.3	Überblick	123
5.4	Organisation der Leistungsgewährung	128
5.5	IKS bei Transferleistungen	131
	5.5.1 Regelungen zum IKS und Dokumentation	131
	5.5.2 Prozessintegrierte Kontrollen bei der Leistungsgewährung	134
	5.5.3 Technische Unterstützung der Leistungsgewährung	135
	5.5.4 Prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsgewährung	138
	5.5.5 Zusammenfassende Bewertung des IKS	139
5.6	Auftreten doloser Handlungen im Prüfungszeitraum	141
5.7	Effizienz der Leistungsgewährung	143
5.8	Ausblick	148

5.2 Leitsätze

Bei drei der sieben geprüften Landkreise wurden im Prüfungszeitraum dolose Handlungen in den untersuchten Feldern Jobcenter, Jugendamt und Sozialamt aufgedeckt (Hochtaunuskreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis). Dabei entstand insgesamt ein Vermögensschaden von mindestens 750.000 Euro. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit des Aufbaus eines Internen Kontrollsystems (IKS) für die Gewährung der Transferleistungen, um Missbrauch öffentlicher Gelder und dolose Handlungen zu vermeiden.

Seite 141 ff.

Nur zwei Landkreise hatten zum Prüfungszeitpunkt ein wirksames IKS umgesetzt. Den höchsten Reifegrad wies dabei der Hochtaunuskreis auf, der aber erst nach den aufgetretenen Schadensfällen mit einer Schadenssumme von insgesamt 680.000 Euro begonnen hatte, Regelungen und Maßnahmen seines IKS weiterzuentwickeln. Bei den Landkreisen Groß-Gerau und dem Odenwaldkreis wurden erhebliche Lücken im IKS festgestellt, die das Risiko für dolose Handlungen erhöhten bzw. die im Odenwaldkreis aufgetretenen dolosen Handlungen begünstigten.

Seiten 131 ff.,
139 ff.

Für die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns selbstverständliche Grundprinzipien eines IKS wie das Vieraugenprinzip oder eine Funktionstrennung waren erst in Ansätzen vorhanden. Vor allem beim Landkreis Groß-Gerau, dem Odenwaldkreis und dem Rheingau-Taunus-Kreis bestanden hier Schwachstellen. Eine sachgerechte Funktionstrennung war allein beim Hochtaunuskreis und in Ansätzen beim Lahn-Dill-Kreis umgesetzt.

Seite 134 ff.

Die Landkreise nutzten nur in Einzelfällen die Möglichkeit, diese zwei wichtigen Kontrollmechanismen (Vieraugenprinzip und Funktionstrennung) durch technische Unterstützung sicherzustellen. So bergen gerade manuelle Schnittstellen zwischen den Fachverfahren und der Finanzsoftware ein höheres Risiko für dolose Handlungen. Demgegenüber lässt sich durch IT-gestützte Kontrollen der für den Kontrollaufwand notwendige Personaleinsatz reduzieren. Der Schwalm-Eder-Kreis, der Landkreis Groß-Gerau, der Odenwaldkreis und der Rheingau-Taunus-Kreis sind aufgefordert, die technischen Möglichkeiten zu nutzen und Schwachstellen im IKS zu beseitigen.

Seite 135 ff.

Die teilweise unsystematische und unchronologische Aktenführung erschwerte Kontrollen wie auch das Nachvollziehen der Fallbearbeitung und erhöhte das Risiko für dolose Handlungen (etwa beim Landkreis Groß-Gerau oder beim Hochtaunuskreis).

Seite 133 f.

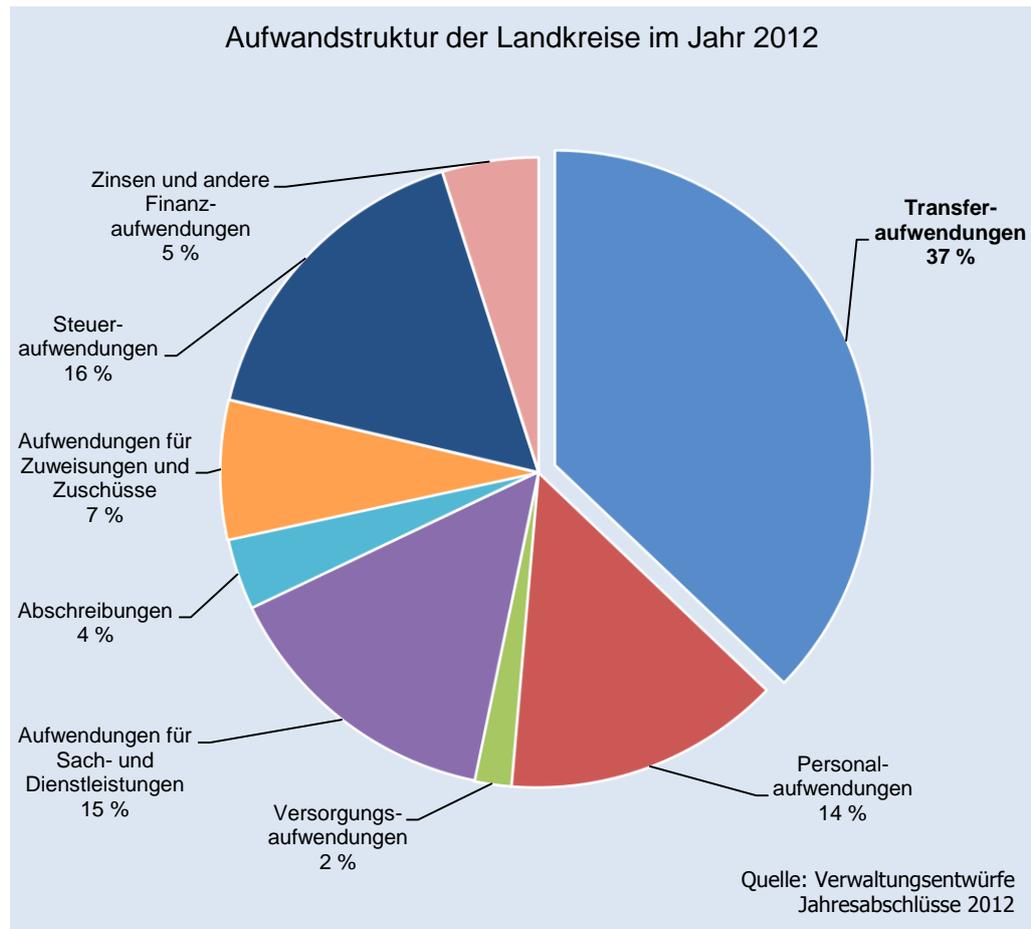
Die voneinander abweichenden Betreuungsquoten (Leistungsempfänger je Sachbearbeiter in der Leistungsgewährung) ergaben Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Landkreisen. Sie beliefen sich kurzfristig auf 7,3 Millionen Euro (Ergebnisverbesserungspotenzial 1). Langfristig können bis zu 11,8 Millionen Euro (Ergebnisverbesserungspotenzial 2) erschlossen werden. Die quantitativen Ergebnisverbesserungspotenziale können auch dazu genutzt werden, notwendige zusätzliche Kontrollen im Leistungsgewährungsprozess zu implementieren und damit qualitative Mängel zu beheben.

Seite 143 ff.

5.3 Überblick

Im Jahr 2012 erwirtschafteten die geprüften Landkreise Jahresfehlbeträge von insgesamt knapp 110 Millionen Euro. Allein der Schwalm-Eder-Kreis wies ein positives Jahresergebnis aus (1,4 Millionen Euro). Vor diesem Hintergrund sind Höhe und Entwicklung der Transferleistungen als größte Aufwandsposition sowie Steuerung und Kontrolle der Leistungsgewährung besonders be-

deutsch. Ansicht 87 stellt die Aufwandsstruktur der untersuchten Landkreise im Jahr 2012 dar.



Ansicht 87: Aufwandsstruktur der Landkreise im Jahr 2012

Im Durchschnitt der sieben Landkreise entfielen rund 37 Prozent der Aufwendungen auf Transferleistungen²⁰⁹. Ansicht 88 zeigt eine Übersicht der Hilffear-ten mit Transferleistungen, die Prüfungsgegenstand der 171. Vergleichenden Prüfung waren, sowie Zuständigkeiten in den jeweiligen Rechtsgebieten und Volumina der ausgereichten Transferleistungen.

Ausgewählte Transferleistungen nach den Sozialgesetzbüchern	
Sozialgesetzbuch	Ausgewählte Transferleistungen
Volumen und Zuständigkeit SGB II: Grundsicherung für Arbeit-suchende Volumen: 374 Mio. € Zuständigkeit: Jobcenter	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosengeld II (§ 20 SGB II) • Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) • weitere (kommunale) Transferleistungen
SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe Volumen: 65 Mio. € Zuständigkeit: Jugendamt	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Gruppenarbeit (§ 29) • Erziehungsbeistand (§ 30) • Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31) • Erziehung in Tagesgruppe (§ 32) • Vollzeitpflege (§ 33) • Heimerziehung (§ 34) • Einzelbetreuung (§ 35)

²⁰⁹ Darin sind bei gemeinsamen Einrichtungen nur die Aufwendungen für kommunale Leistungen enthal-ten (z.B. Leistungen für Unterkunft und Heizung). Das Arbeitslosengeld II ist als Bundesleistung nicht in den kommunalen Aufwendungen enthalten.

Ausgewählte Transferleistungen nach den Sozialgesetzbüchern	
Sozialgesetzbuch	Ausgewählte Transferleistungen
Volumen und Zuständigkeit	
SGB XII: Sozialhilfe Volumen: 99 Mio. € Zuständigkeit: Sozialamt	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel) • Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel) • Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel) • Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel) • Hilfe zur Pflege (7. Kapitel) • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kapitel) • Hilfe in anderen Lebenslagen (9. Kapitel)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014	

Ansicht 88: Ausgewählte Transferleistungen nach den Sozialgesetzbüchern

Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit sowie die kreisfreien Städte und Landkreise.²¹⁰ Transferleistungen nach dem SGB II werden durch Jobcenter gewährt (§ 6d SGB II), die entweder als gemeinsame Einrichtung aus Bundesagentur für Arbeit und dem Landkreis gebildet oder in alleiniger Zuständigkeit durch zugelassene kommunale Träger (Optionskommunen) betrieben werden (§ 44b SGB II).

Transferleistungen
im Bereich SGB II

Aufgaben der Jobcenter sind die Leistungsgewährung (passives Leistungsrecht) und die Vermittlung in Arbeit (aktives Leistungsrecht). Das passive Leistungsrecht umfasst alle Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, etwa die Regelleistung Arbeitslosengeld II oder Leistungen der Unterkunft und Heizung. Zum aktiven Leistungsrecht zählen alle Eingliederungsleistungen, wie Arbeitsgelegenheiten, Weiterbildungen oder Eingliederungszuschüsse. Dazu gehören auch kommunale Leistungen wie Suchtberatung oder Schuldnerberatung.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt (§ 69 SGB VIII). In Hessen sind örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Landkreise, die kreisfreien Städte und die auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmten kreisangehörigen Gemeinden (§ 5 HKJGB²¹¹). Daneben werden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe durch freie Träger (Jugend- und Wohlfahrtsverbände) erbracht.

Transferleistungen
im Bereich
SGB VIII

Transferleistungen werden vor allem in Form von Auszahlungen für Leistungen an Minderjährige im Rahmen der Hilfen zur Erziehung gewährt (§§ 28 bis 35 SGB VIII). Diese Hilfearten umfassten über 53 Prozent der Auszahlungen öffentlicher Träger im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in Hessen im Jahr 2012.²¹² Die Überörtliche Prüfung hat sich im Rahmen dieser Prüfung auf die

210 § 6 Absatz 1 SGB II – Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Träger der Leistungen nach diesem Buch sind:

1. die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), soweit Nummer 2 nichts Anderes bestimmt,
2. die kreisfreien Städte und Kreise für die Leistungen nach § 16a, das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, soweit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird, die Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 2, § 27 Absatz 3 sowie für die Leistungen nach § 28, soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind (kommunale Träger). Zu ihrer Unterstützung können sie Dritte mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragen; sie sollen einen Außendienst zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch einrichten.

211 Vergleiche Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. März 2013 (GVBl., S. 110).

212 Vergleiche Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Kinder- und Jugendhilfe in Hessen im Jahr 2012, Kennziffer K V 6 – j/11, Dezember 2013.

Transferleistungen
im Bereich
SGB XII

Transferleistungen, die in den Hilfearten §§ 29 bis 35 SGB VIII gewährt werden, konzentriert.²¹³

Das SGB XII regelt die Leistungsgewährung von Transferleistungen der Sozialhilfe. Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; darauf haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzu- arbeiten. Zur Erreichung dieser Ziele haben die Leistungsberechtigten und die Träger der Sozialhilfe im Rahmen ihrer Rechte und Pflichten zusammenzuwirken (§ 1 SGB XII). Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Kreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird (§ 3 SGB XII).²¹⁴

Dolose Handlungen
im Bereich der
Transferleistungen

Bereiche in denen Zahlungen in einer großen Zahl automatisiert ausgereicht werden, sind für dolose Handlungen²¹⁵ anfälliger, da aufgrund der großen Masse ein erhebliches Verschleierungspotenzial besteht. Dieses Risiko ist bei den sozialen Transferleistungen im besonderen Maß gegeben. Hinzu kommt, dass der Leistungsgewährungsprozess ein spezifisches Know-how erfordert (in Bezug auf IT-Fachverfahren oder rechtliche Grundlagen), das für einen begrenzten Personenkreis die Manipulation erleichtert.

Das Auftreten doloser Handlungen lässt sich nach dem nachstehenden Modell des Dolosen Dreiecks erklären, das aus Motivation, persönlicher Rechtfertigung und der (zunächst unbegrenzten) Gelegenheit die dolose Handlung herleitet (Ansicht 89).²¹⁶

213 Die Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) und die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege wurden für diese Prüfung ausgeklammert.

214 Nach dem Hessischen Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (HAG/SGB XII) ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Er ist insbesondere zuständig für unterstützungsbedürftige behinderte und kranke Menschen in voll- oder teilstationären Einrichtungen sowie im Betreuten Wohnen.

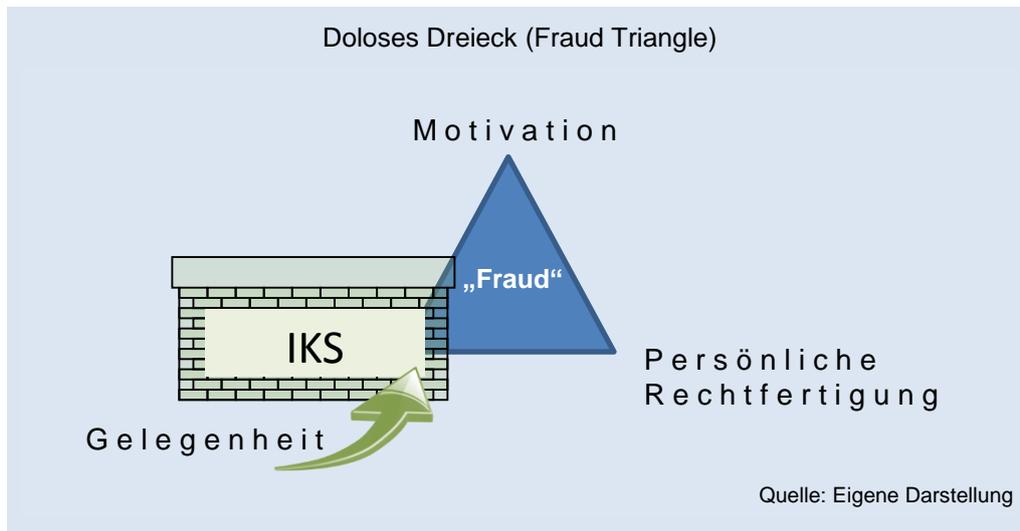
Die Aufgaben des überörtlichen Trägers sind im § 97 Absatz 3 SGB XII geregelt. Die sachliche Zuständigkeit des örtlichen Trägers wird in § 2 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (HAG/SGB XII) geregelt.

215 Der Begriff dolose Handlungen (nach lateinisch dolosus = arglistig, trügerisch) fasst Bilanzmanipulationen, Untreue, Unterschlagung und alle anderen zum Schaden des Unternehmens vorsätzlich durchgeführten Handlungen zusammen. Relevante Straftatbestände wie Diebstahl (§ 242 bis § 244, § 247 und § 248a StGB), Betrug und Untreue (§ 263 bis § 266 StGB), Unterschlagung (§ 246 bis § 247 StGB) sowie Urkundenfälschung (§ 267, § 268, § 271 bis § 275, § 277 bis § 279 und § 281 StGB) werden als dolose Handlungen bezeichnet.

216 Das „Dolose Dreieck“ (engl. Fraud Triangle) will die Frage beantworten, unter welchen Voraussetzungen Menschen dolose, d.h. geschäftsschädigende Handlungen begehen können? Das „Dolose Dreieck“ hat folgende Eckpunkte: a) ein subjektiv empfundenes, nicht mit anderen kommunizierbares finanzielles Bedürfnis (Druck/ Motiv), b) eine subjektiv empfundene „gute“ Gelegenheit, und c) eine persönliche Rechtfertigung (Rationalisierung) gegenwärtigen und zukünftigen Handelns.

Die „Gelegenheit“ umfasst z.B. das Wissen über Funktionsweise bzw. Schwächen des Internen Kontrollsystems (IKS), die Kenntnis über dolose Handlungen anderer bzw. die Erkenntnis, dass das Vertrauen des Arbeitgebers in die eigene Person zum eigenen Vorteil verwendet werden kann. Wesentlich ist hier zunächst das Basis-Know-how des potenziellen Täters. Die technischen Fähigkeiten werden zur tatsächlichen Tatbegehung benötigt. I.d.R. ist durch die Funktion des Mitarbeiters die Art und Weise des potenziellen Delikts teilweise vorherbestimmt.

Vergleiche Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Fraud Triangle, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/1408520/fraud-triangle-v2.html> (zuletzt aufgerufen am 24. Juli 2014).



Ansicht 89: Doloses Dreieck (Fraud Triangle)

Danach ist zu erwarten, dass die Prozesse bei der Leistungsgewährung der Transferleistungen vermeintlich „günstige“ Gelegenheiten für dolose Handlungen bieten. Das IKS setzt an diesem Punkt an und versucht diese Gelegenheit zu begrenzen, indem mit offensichtlichen Gegenmaßnahmen dem potenziellen Delinquenten signalisiert wird, dass die Chancen auf eine erfolgreiche Tatbegehung (sehr) gering sind. Ein wirksames IKS leistet einen elementaren Beitrag zur Vermeidung und Aufdeckung doloser Handlungen, da es die „Gelegenheit“ für dolose Handlungen minimiert. Das dolose Dreieck auf zumindest einer der drei Seiten zu durchbrechen, ist der Schlüssel zur Verhinderung von dolosen Handlungen.

Ein Internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus systematisch gestalteten technischen und organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen in einer Organisation zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden können.

Das IKS umfasst alle Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, die in der Verwaltung angewendet werden, um

- die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften zu unterstützen,
- die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Verwaltung zu gewährleisten,
- den Wirkungsgrad der verwaltungsinternen Prozesse zu sichern und zu erhöhen sowie
- das Vermögen und die Informationen zu schützen.

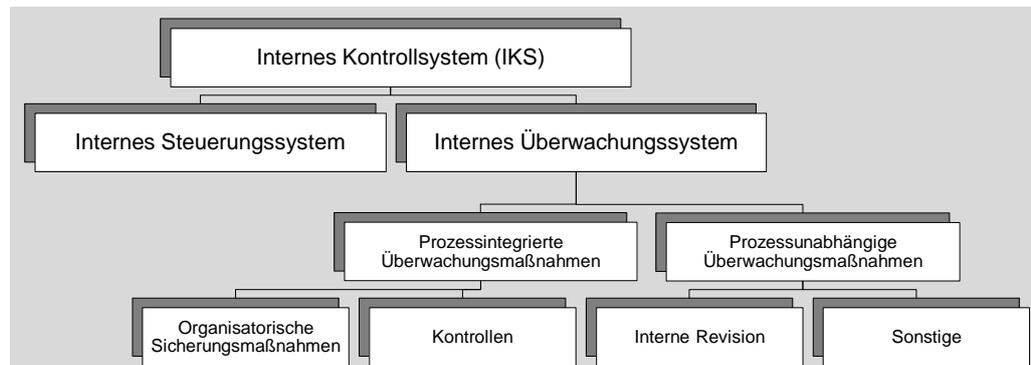
Ein IKS ist integraler Bestandteil eines kommunalen Risikomanagementsystems.²¹⁷ Es soll dafür sorgen, dass die möglichen Prozessrisiken durch geeignete und dem Risiko angemessene Kontrollaktivitäten positiv beeinflusst werden. Kontrollaktivitäten sind nicht nur auf Prozesse im Finanzwesen begrenzt. Sie sollten überall dort systematisiert durchgeführt und dokumentiert werden, wo wesentliche finanzrelevante Prozesse ablaufen.

Das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) hat in einem Prüfungsstandard (IDW PS 261²¹⁸) die Regelungsbereiche des IKS dargestellt (Ansicht 90).

Internes
Kontrollsystem
(IKS)

217 Das IKS ist nach dem Risikomanagement-Modell der KGSt neben dem Risikofrüherkennungssystem und dem Controlling Bestandteil des kommunalen Risikomanagementsystems. Vergleiche KGSt-Bericht 5/2011, Kommunales Risikomanagement: Das kommunale Risikofrühwarnsystem.

218 Vergleiche IDW Prüfungsstandard: Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken (IDW PS 261) gültig ab 15. Dezember 2011, S. 6, Abbildung 2.



Ansicht 90: Regelungsbereiche eines IKS (IDW PS 261)

Den prozessintegrierten und prozessunabhängigen²¹⁹ Überwachungsmaßnahmen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

- Vieraugenprinzip: Eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein und auch nicht alleine über das Vermögen verfügen.
- Funktionstrennung: In der Verwaltung müssen Auftragserfüllung und Auftragskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) getrennt sein. Die Funktionstrennung kann beispielsweise auch in der Anlage und Änderung zahlungsrelevanter Stammdaten und der Leistungssachbearbeitung umgesetzt sein.

Abschottungsgebot (Informationsprinzip): Grundsätzlich gilt für alle Körperschaften des öffentlichen Rechts das sogenannte „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“, wonach jede Erhebung, Verarbeitung und/ oder Nutzung personenbezogener Daten grundsätzlich verboten ist (Regel), es sei denn, der Betroffene hat eingewilligt oder ein Gesetz erlaubt die Datenverarbeitung oder ordnet diese an (Ausnahme). Für die Körperschaften des öffentlichen Rechts wird das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zudem durch das sogenannte „Abschottungsgebot“, das auch als „informationelle Gewaltenteilung“ bezeichnet wird, ergänzt.²²⁰ Das heißt, dass der datenschutzrechtlich relevante Kontakt zwischen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und einer anderen Körperschaft oder Behörde ebenfalls grundsätzlich verboten ist, soweit kein Erlaubnistatbestand eingreift. Dies gilt auch für die jeweiligen Verwaltungsbereiche, die für die Leistungsgewährung der Transferleistungen zuständig sind, die damit nur auf die Daten und Informationen zugreifen dürfen, die sie für ihre Arbeit brauchen – inklusive entsprechender Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen.

- Transparenzprinzip: Für jeden Prozess muss es eine Ablaufbeschreibung geben. So kann auch ein Außenstehender den Soll-Prozess mit der tatsächlichen Umsetzung vergleichen und somit beurteilen, ob ein Prozess ordnungsgemäß abläuft.

Aufgrund des besonderen Charakters der Transferleistungen ist ein angemessenes und wirksames IKS unabdingbar. Bei der 171. Vergleichenden Prüfung wurde das Interne Überwachungssystem mit prozessintegrierten (wie dem Vieraugenprinzip) und prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen (wie nachgelagerten Stichprobenkontrollen) untersucht.

5.4 Organisation der Leistungsgewährung

Bereich SGB II:
Jobcenter

Die Aufgaben der Leistungsgewährung im Bereich SGB II waren in den Landkreisen innerhalb einzelner Rechtsgebiete unterschiedlich organisiert. Unter-

²¹⁹ Sonstige prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen im Leistungsgewährungsprozess werden im Abschnitt 5.5.4, S. 138 f. dargestellt.

²²⁰ Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht am 18. Dezember 1987 entschieden, dass die öffentliche Hand keine einheitliche verantwortliche Stelle ist, sondern aus vielen einzelnen verantwortlichen Stellen besteht und diese sich voneinander abschotten müssen (Az.: 1 BvR 962/87, NJW 1988, S. 959-961).

schiede bestanden bei der Rechtsform und Organisation des Jobcenters. Ansicht 91 zeigt die Unterschiede auf und stellt die Zahl der Beschäftigten in Relation zu den Einwohnern sowie die Zahl der Leistungsempfänger zu den Beschäftigten (Betreuungsquote) dar.

Organisation Jobcenter							
Landkreise [Einwohner]	Rechtsform/ Organisationsform		Stand- orte	Beschäf- tigte (in VZÄ)	Beschäf- tigte je 1.000 Einwoh- ner (in VZÄ)	Leistungs- empfän- ger (Fälle)	Betreu- ungsquote (Fälle/ VZÄ)
Groß-Gerau [254.883]	Options- kommune (ab 2012)	Anstalt des öffentlichen Rechts	4	195,5	0,8	19.858	102
Hochtaunus [228.098]	Options- kommune	Eigener Geschäfts- bereich innerhalb der Kreis- verwaltung	1	77,6	0,3	8.987	116
Lahn-Dill [252.106]	Options- kommune (ab 2012)	Anstalt des öffentlichen Rechts	2	216,7	0,9	16.399	76
Limburg- Weilburg [169.904]	Gemein- same Ein- richtung mit der Bundes- agentur für Arbeit		2	119,5	0,7	10.826	91
Odenwald [96.648]	Options- kommune	Eigene Abteilung innerhalb der Kreis- verwaltung	1	72,2	0,7	5.886	82
Rheingau- Taunus [180.911]	Options- kommune	Eigener Fachdienst innerhalb der Kreis- verwaltung	3	69,4	0,4	7.097	102
Schwalm-Eder [180.279]	Gemeinsame Einrichtung mit der Bun- desagentur für Arbeit		4	132,0	0,7	8.216	62

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Mai 2014

Ansicht 91: Organisation Jobcenter

Im gesamten Prüfungszeitraum waren der Hochtaunuskreis, der Odenwaldkreis und der Rheingau-Taunus-Kreis alleiniger Träger (Optionskommune) und arbeiteten damit bei der Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen unabhängig von der Bundesagentur für Arbeit. Die von den Landkreisen geführten kommunalen Jobcenter hatten den Vorteil, dass sie auf die Ressourcen und die Infrastruktur des jeweiligen Landkreises zurückgreifen konnten (Informationstechnik, Finanz- und Rechnungswesen, Personalverwaltung).

Der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Groß-Gerau waren seit dem 1. Januar 2012 Optionskommunen; sie hatten hierfür eine rechtlich selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet. Die Anstalten bauten eigene Kapazitäten und Kompetenzen in Querschnittsaufgaben auf (wie Finanz- und Rechnungswesen, Vergabestelle, Personalverwaltung), was zusätzliche Kosten verursachte und die Haushalte der beiden Schuttschirmkommunen weiter belastete.

Von den geprüften Landkreisen haben der Landkreis Limburg-Weilburg und der Schwalm-Eder-Kreis eine gemeinsame Einrichtung mit der Bundesagentur

Organisationsform

Standorte
(Außenstellen)

für Arbeit²²¹ gebildet. Sie konnten die Serviceleistungen der Bundesagentur für Arbeit (Druckerei, Vergabestelle etc.) nutzen.

Während der Hochtaunuskreis und der Odenwaldkreis auf lokale Geschäftsstellen verzichteten und jeweils nur in der Kreisstadt einen Standort hatten, unterhielten die anderen Jobcenter Außenstellen (bis zu vier Standorte, vergleiche Ansicht 91).

Als Vorteil einer dezentralen Struktur der Jobcenter wurde von den Landkreisen die räumliche Nähe der Anlaufstellen für die Leistungsempfänger genannt.

Allerdings waren damit auch gleichzeitig organisatorische und strukturelle Nachteile verbunden:

- **Kosten:** Die Vorhaltung der Service-Büros war grundsätzlich mit zusätzlichen Kosten verbunden (wie Miete, Strom, IT-Infrastruktur). Hinzu kam die Reisezeit und damit verbundene Kosten für die Fahrten zwischen den Standorten.
- **Personaleinsatz:** In den einzelnen Service-Büros war sicherzustellen, dass ausreichend Personal vorgehalten wurde, was entsprechende Befugnisse in Bezug auf Anordnung und Feststellung hatte. Bei Ausfällen bestanden personelle Engpässe.
- **Fallbearbeitung:** Es entstand grundsätzlich ein höherer Steuerungs- und Kontrollaufwand in der Fallbearbeitung, weil durch Führungskräfte eine einheitliche Fall- und Aktenbearbeitung in den jeweiligen Service-Büros sicherzustellen war. Innerhalb einzelner Landkreise bestanden bei den verschiedenen Standorten unterschiedliche Checklisten und Prüfverfahren.
- **IT-Netzwerk:** Durch die Einbindung der einzelnen Standorte eines Landkreises in das IT-Netzwerk resultierten zusätzliche Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen. Zudem wirkte sich die Ausweitung des Netzwerkes negativ auf die Arbeitsgeschwindigkeit und die Bedienerfreundlichkeit aus.

Trotz der vorgenannten Nachteile hielten die Landkreise Groß-Gerau, Rheingau-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis an den verschiedenen Standorten fest, um die Wege für Leistungsempfänger kurz zu halten. Die Landkreise stehen vor der grundsätzlichen Abwägung zwischen vermeintlicher Kundenfreundlichkeit und dem damit verbundenen Zusatzaufwand.

Kennzahlenvergleich

Die unterschiedlichen Organisationsformen spiegelten sich auch in der Heterogenität des Personalbestands und der Betreuungsquote wider. Den höchsten Personalbestand je 1.000 Einwohner wiesen die als Anstalt des öffentlichen Rechts organisierten Jobcenter auf (Landkreis Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis). Im Vergleich hatte der Lahn-Dill-Kreis den höchsten Personaleinsatz je 1.000 Einwohner und die zweitniedrigste Betreuungsquote. Der Hochtaunuskreis wies bei beiden Kennzahlen günstige Relationen auf. Zur wirtschaftlichen Auswirkung der unterschiedlichen Betreuungsquoten vergleiche Abschnitt 5.7.

Bereich SGB VIII:
Jugendämter

Auch bei den für die Leistungen nach SGB VIII zuständigen Jugendämtern gab es organisatorische Besonderheiten:

- Beim Hochtaunuskreis bestand bis zum Jahr 2011 keine Trennung zwischen der für die Planung und Durchführung von Hilfen zuständigen päd-

²²¹ Die Bundesagentur für Arbeit ist in einer gemeinsamen Einrichtung sachlich für die Bundesmittel, wie Gelder zur Vermittlung in Arbeit und Regelleistung, zuständig. Die Kommunen sind für die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II zuständig sowie für die Bereitstellung der kommunalen Eingliederungsleistungen (u.a. Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung).

gogischen Jugendhilfe und der wirtschaftlichen Jugendhilfe, die die finanzielle Abwicklung der Hilfen vornimmt. Die Leistungssachbearbeitung und -gewährung wurde durch Fallmanager wahrgenommen. Grundprinzipien des IKS – wie das Vieraugenprinzip und die Funktionstrennung – waren nicht ausreichend umgesetzt. Die wirtschaftliche Jugendhilfe wurde erst Ende 2012 organisatorisch von der pädagogischen Jugendhilfe getrennt.

- Beim Lahn-Dill-Kreis und beim Landkreis Limburg-Weilburg bestanden im Prüfungszeitraum organisatorische Unterschiede gegenüber den anderen Landkreisen beim Grad der Eigenerbringung von Hilfeleistungen und der Verlagerung von ambulanten Hilfen auf freie Träger. Dies führte insbesondere im Lahn-Dill-Kreis zu einer Entlastung der wirtschaftlichen Jugendhilfe, da die Abrechnung turnusmäßig auf Basis fest vereinbarter Budgets erfolgte. Allerdings ging damit ein höherer Kontrollaufwand einher, was Qualität und Umfang der erbrachten Leistungen der freien Träger anging.

Bei den Sozialämtern waren weniger grundsätzliche organisatorische Unterschiede festzustellen. Durch die gesetzlich vorgegebenen Merkmale zur Datenabfrage im Bereich der Sozialhilfe (§§ 121 ff. SGB XII) fand weitgehend eine Standardisierung der Prozesse statt.

Bereich SGB XII:
Sozialämter

5.5 IKS bei Transferleistungen

Bei der Prüfung des IKS im Bereich der Transferleistungen für die drei ausgewählten Rechtsgebiete wurde die Wirksamkeit des IKS anhand folgender Kriterien analysiert:

- Regelungen zum IKS und Dokumentation der Leistungssachbearbeitung (Abschnitt 5.5.1)
- Prozessintegrierte Kontrollen bei der Leistungsgewährung (Abschnitt 5.5.2)
- Technische Unterstützung der Leistungsgewährung (Abschnitt 5.5.3)
- Prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsgewährung (Abschnitt 5.5.4).

Aufbauend auf der Bewertung der einzelnen Kriterien stufte die Überörtliche Prüfung zusammenfassend den Reifegrad des IKS der untersuchten Landkreise ein und zeigte Verbesserungspotenziale auf (Abschnitt 5.5.5). Abschließend werden die bei den Landkreisen vereinzelt aufgetretenen dolosen Handlungen im Zusammenhang mit dem Reifegrad des IKS beleuchtet (Abschnitt 5.6).

5.5.1 Regelungen zum IKS und Dokumentation

Die Sozialgesetzbücher II, VIII und XII enthalten in unterschiedlichem Maße Vorgaben zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen.

Regelungen zum
IKS in den Sozial-
gesetzbüchern

- Konkrete Vorgaben finden sich im SGB II und im Hessischen Offensivgesetz:
 - Im SGB II findet sich der Verweis auf die Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystem im § 6b zur Rechtsstellung der zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen).²²²

222 § 6b Absatz 4 SGB II – Rechtsstellung der zugelassenen kommunalen Träger

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales prüft, ob Einnahmen und Ausgaben in der besonderen Einrichtung nach § 6a Absatz 5 begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Die Prüfung kann in einem vereinfachten Verfahren erfolgen, wenn der zugelassene kommunale Träger ein Verwaltungs- und Kontrollsystem errichtet hat, das die Ordnungsmäßigkeit der Berechnung und Zahlung gewährleistet und er dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Beurteilung ermöglicht, ob Aufwendungen nach Grund und Höhe vom Bund zu tragen sind. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kündigt örtliche Prüfungen bei einem

- Im Hessischen Offensivgesetz wird ein System zur internen Kontrolle gefordert (§ 8b OffensivG HE²²³).
- Auch im SGB VIII sind Regelungen zur Kontrolle vorgesehen. Die zuständige Behörde oder auch andere an der Hilfedurchführung beteiligte Fachkräfte haben die Hilfearten und den Bedarf an Weitergewährung von Hilfen regelmäßig zu prüfen (§ 36 Absatz 2 SGB VIII²²⁴).
- Im SGB XII fehlen konkrete Vorgaben.

Im Bereich SGB II war die Regelungsdichte am höchsten. In den Jobcentern lagen auch aufgrund der rechtlichen Vorgaben die detailliertesten Regelungen zum IKS vor. Hier war durch die kommunalen Jobcenter an die Aufsichtsbehörde (BMAS) über ihr Verwaltungs- und Kontrollsystem zu berichten.

Allein der Landkreis Groß-Gerau hatte noch kein Verwaltungs- und Kontrollsystem erstellt und damit gegen die Vorschriften des SGB II verstoßen (§ 8b SGB II). Bei den gemeinsamen Einrichtungen waren die Jobcenter in die Kontroll- und Berichtsverfahren der Bundesagentur für Arbeit (BA) eingebunden.

In den Jugendämtern (SGB VIII) und Sozialämtern (SGB XII) lagen Regelungen zum IKS oft in Form von einzelnen Dienstanweisungen und Anordnungs-/Feststellungsbefugnissen vor. Detaillierte zusammengefasste Regelungen zum IKS bestanden vor allem beim Sozialamt des Lahn-Dill-Kreises und beim Jugendamt und Sozialamt Limburg-Weilburg.

Regelungen zur Organisation bezogen sich bei den Landkreisen meist auf die Aufbauorganisation, einzelne Organisationseinheiten oder einzelne Stellen (Stellenbeschreibungen). Die Ablauforganisation (Prozesssicht) war nur bei einzelnen Landkreisen bereichsübergreifend geregelt (beispielsweise beim Hochtaunuskreis). Ansonsten lagen Regelungen lediglich für ausgewählte Abläufe in einzelnen Rechtsgebieten vor. Beim Landkreis Groß-Gerau und beim Odenwaldkreis existierten keine Regelungen zur Ablauforganisation.

zugelassenen kommunalen Träger gegenüber der nach § 48 Absatz 1 zuständigen Landesbehörde an und unterrichtet sie über das Ergebnis der Prüfung.

223 § 8b OffensivG HE – Interne Kontrolle der Leistungserbringung und Verhinderung von Leistungsmissbrauch durch Kommunale Jobcenter

(1) Die zugelassenen kommunalen Träger sind verpflichtet, ein transparentes internes System zur Kontrolle der recht- und zweckmäßigen Leistungserbringung und Mittelverwendung vorzuhalten und dem für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerium auf Aufforderung unverzüglich über das System und dessen Fortschreibung zu berichten.

(2) Zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch sind geeignete Vorkehrungen zu treffen und dem für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerium auf Aufforderung unverzüglich über die getroffenen Vorkehrungen und deren Fortschreibung zu berichten.

224 § 36 Absatz 2 SGB VIII – Mitwirkung, Hilfeplan

Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen. Erscheinen Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich, so sollen auch die für die Eingliederung zuständigen Stellen beteiligt werden.

Regelungen zum Internen Kontrollsystem – Dokumentation							
	Groß-Gerau	Hochtaunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder
Zusammengefasste Regelungen zum IKS (Dokumentation)	⊙	✓	✓	✓	(✓)	(✓)	(✓)
Prozessbeschreibungen, Zuständigkeitsregelungen (Stellenbeschreibungen)	■	✓	✓	(✓)	■	(✓)	⊙

✓ = Regelungen in allen drei Rechtsgebieten umgesetzt
 (✓) = Regelungen in einzelnen Rechtsgebieten umgesetzt
 ⊙ = Regelungen in Ansätzen umgesetzt, mit Schwächen in der Umsetzung
 ● = Regelungen nicht umgesetzt
 ■ = keine Regelungen vorhanden
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 92: Regelungen zum Internen Kontrollsystem – Dokumentation

Die Regelungen zum Internen Kontrollsystem für die ausgewählten Prozesse waren in den untersuchten Landkreisen unterschiedlich. Prozessbeschreibungen in verbaler und auch grafischer Form lagen beim Hochtaunuskreis in detaillierter und einheitlicher Form. Beim Lahn-Dill-Kreis war die Form der Prozessbeschreibungen uneinheitlich. Bei den anderen Landkreisen, vor allem bei dem Landkreis Groß-Gerau, dem Odenwaldkreis und dem Schwalm-Eder-Kreis, bestand hinsichtlich der Dokumentation der Prozesse noch Nachholbedarf.

In allen Landkreisen sollten hinreichende ablauforganisatorische Regelungen für die wichtigen Prozesse der Leistungsgewährung getroffen und zu einem Handbuch oder Leitfaden für ein IKS zusammengefasst werden. Dies stellt keinen Selbstzweck dar, sondern dient der Standardisierung der Abläufe und damit der Sicherheit und Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns. Damit können Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Verfahrensweisen verwaltungsübergreifend geklärt und Unsicherheiten über Verhaltensweisen bei den Beschäftigten beseitigt werden. Zudem bildet dies eine wichtige Grundlage für eine prozessunabhängige Kontrolle.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Aktenführung anhand von jeweils 25 Fällen je Rechtsgebiet (Fallakten) stichprobenartig. Dabei stellte sie eine weitgehend sachgerechte Aktenführung fest. Allerdings traten bei einzelnen Landkreisen Auffälligkeiten auf:

Aktenführung

- Bei den Landkreisen mit mehreren Standorten des Jobcenters oder Jugend- bzw. Sozialamts (Landkreis Groß-Gerau und beim Rheingau-Taunus-Kreis) fiel auf, dass die Akten nicht einheitlich geführt sowie ungleiche Checklisten oder Prüfprogramme verwendet wurden.
- Beim Landkreis Groß-Gerau wurde im Jugendamt keine strukturierte Aktenführung festgestellt. Diese zeigte sich in einer fehlenden Chronologie in der Aktenführung, unklaren Zuständigkeiten (Abstimmungsbedarf dokumentiert durch Schriftwechsel zwischen Beteiligten) und einer unklaren Aktenregistratur (keine Überleitung von Aktenzeichen zu Fällen möglich). Hinzu kamen fehlende Unterlagen oder Unterschriften.
- Auch beim Hochtaunuskreis war im Jugendamt eine unstrukturierte Aktenführung festzustellen. Im Prüfungszeitraum waren verschiedene Stellen an der Leistungsgewährung der Transferleistungen nach SGB VIII beteiligt. Diese führten alle ihre eigenen Akten. Die Akten der verschiedenen Berei-

che enthielten unterschiedliche Stände und waren teilweise unvollständig.²²⁵

Infolge der unstrukturierten Aktenführung besteht grundsätzlich eine höhere Gefahr, dass dolose Handlungen sich leichter verbergen lassen und eine Aufdeckung erschwert ist. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass Berechnungen der Transferleistungen fehlerhaft sind.

Die Prüfprogramme und -routinen sollten in den Standorten vereinheitlicht werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, die Soll-Prozesse zu definieren und zu dokumentieren, um Unsicherheiten in der Leistungssachbearbeitung und das Risiko doloser Handlungen durch einheitliche Kontrollroutinen zu minimieren.

5.5.2 Prozessintegrierte Kontrollen bei der Leistungsgewährung

Prozessintegrierte Kontrollen betreffen alle Kontrollen, die standardmäßig im Leistungsgewährungsprozess von Transferleistungen eingerichtet sind. Zu untersuchen war, ob alle Entscheidungen im Leistungsgewährungsprozess im Vieraugenprinzip vorgenommen wurden und ob eine hinreichende Funktionstrennung zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten vorlag.

Prozessintegrierte Kontrollen bei der Leistungsgewährung: Vieraugenprinzip							
	Groß-Gerau	Hochtaunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder
Vieraugenprinzip bei erstmaliger Leistungsgewährung	⊙	✓	✓	✓	⊙	(✓)	✓
Vieraugenprinzip bei Gewährung von Nebenleistungen und bei Folgebescheiden	⊙	(✓)	(✓)	⊙	⊙	⊙	⊙
✓ = Vieraugenprinzip in allen drei Rechtsgebieten umgesetzt (✓) = Vieraugenprinzip in einzelnen Rechtsgebieten umgesetzt ⊙ = Vieraugenprinzip in Ansätzen umgesetzt, mit Schwächen in der Umsetzung ● = Vieraugenprinzip nicht umgesetzt Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014							

Ansicht 93: Prozessintegrierte Kontrollen bei der Leistungsgewährung: Vieraugenprinzip

Vieraugenprinzip

Bei den meisten Landkreisen fand bei Neuanträgen und dem Erstbescheid eine Kontrolle im Vieraugenprinzip statt. Diese wurde meist nicht auf dem Bescheid dokumentiert, sondern entweder auf Berechnungsbögen oder sonstigen unterstützenden Nachweisen oder systemseitig im Fachverfahren. Beim Landkreis Groß-Gerau und beim Odenwaldkreis bestanden in der Umsetzung des Vieraugenprinzips noch Schwächen.

Bei Folgebescheiden und der Gewährung von Nebenleistungen (wie Beihilfen, Darlehen, Sachleistungen) wurde das Vieraugenprinzip nicht konsequent umgesetzt oder fehlte vollständig. Dadurch stieg das Risiko doloser Handlungen, da ohne das Vieraugenprinzip manipulierte Bescheide ungesehen verschickt werden konnten. Allein beim Hochtaunuskreis und beim Lahn-Dill-Kreis war das Vieraugenprinzip bei der Mehrzahl der Fachbereiche umgesetzt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Entscheidungen im Leistungsgewährungsprozess (Verwaltungsakte) grundsätzlich im Vieraugenprinzip zu treffen und hierüber eine aussagekräftige Dokumentation zu führen.

²²⁵ Dies äußerte sich durch fehlende Anträge, Bescheide, Kostenzusagen oder Abweichungen bei Bescheid und Kostenzusage. Dass die Zuständigkeiten im Prüfungszeitraum unklar waren, ergab sich aus dem Schriftverkehr zwischen den Stellen und zeigte sich in unbearbeiteten Dokumenten.

Während es beim Vieraugenprinzip darum geht, Fehler und Manipulationen einzelner Personen bei den Arbeitsprozessen zu verhindern, dient die Funktionstrennung innerhalb der Verwaltungsorganisation dazu, verschiedene Funktionen und Verantwortungen sauber zu trennen. Hierdurch trägt die Organisation dazu bei, Fehler zu vermeiden und sachgerechte Entscheidungen zu treffen.

Elemente der Funktionstrennung waren im Leistungsgewährungsprozess der Transferleistungen an folgenden Schnittstellen anzutreffen:

- Trennung der aktiven von den passiven Leistungen im Jobcenter²²⁶ durch Fallmanager und Leistungssachbearbeiter,

Beim Hochtaunuskreis war diese Form der Funktionstrennung erst nach den Vorkommnissen doloser Handlungen umgesetzt. Zu Beginn des Prüfungszeitraums bestand eine Doppelzuständigkeit für beide Leistungsarten, was die Möglichkeit doloser Handlungen begünstigt hatte.

- Trennung der fachlichen Sachbearbeitung (Fallbearbeitung, Festlegung der Hilfeart) von der Auszahlung der Transferleistung.

Dieses Element war bei den Jugendämtern weitgehend umgesetzt, bei denen Entscheidungen über die Hilfeart in Hilfeplankonferenzen vom Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) getroffen und die finanzielle Abwicklung in der wirtschaftlichen Jugendhilfe vorgenommen wurde. Beim Hochtaunuskreis bestand auch hier keine klare Funktionstrennung; die wirtschaftliche Jugendhilfe wurde erst Ende des Jahres 2012 organisatorisch getrennt.

- Trennung der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von der Anordnungsbefugnis von Zahlungen und der Durchführung der Zahlung.

Zahlungen wurden zumeist aus dem Fachbereich heraus angeordnet. Auszahlungen wurden durch den Bereich Finanzen/Kasse veranlasst. Diese Art der Funktionstrennung war weitgehend umgesetzt.

- Trennung der Anlage zahlungsrelevanter Stammdaten von der Leistungsgewährung (Sachbearbeitung).

Um die Manipulation von zahlungsrelevanten Stammdaten²²⁷ auszuschließen, ist vor allem die Umsetzung einer Funktionstrennung in diesem Bereich für ein wirksames IKS sehr wichtig. Diesbezüglich bestanden noch Schwachstellen bei der Mehrzahl der untersuchten Landkreise. So fehlten diese Elemente noch vollständig beim Odenwaldkreis und beim Rheingau-Taunus-Kreis. Allein der Hochtaunuskreis und der Lahn-Dill-Kreis mit Einschränkungen hatten diese Funktionstrennung eingeführt.

5.5.3 Technische Unterstützung der Leistungsgewährung

Die Ausgestaltung der Informationstechnik (IT) spielt beim IKS eine wichtige Rolle. Zunächst ist in den IT-Systemen der Zugriff Unbefugter durch hinreichenden Passwortschutz Vorhalt zu gebieten. Des Weiteren können Zugriffsrechte und Zuständigkeiten für die Arbeitsprozesse IT-seitig definiert werden. So können mithilfe der IT-Systeme notwendige Freigabeprozesse automatisiert gesteuert werden, wenn bei der Leistungsbearbeitung eine Genehmigung

²²⁶ Das passive Leistungsrecht (Leistungsgewährung) umfasst alle Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, etwa die Regelleistung Arbeitslosengeld II oder Leistungen der Unterkunft und Heizung. Zum aktiven Leistungsrecht (Eingliederung in Arbeit) zählen alle Eingliederungsleistungen, wie Arbeitsgelegenheiten, Weiterbildungen oder Eingliederungszuschüsse. Dazu gehören auch kommunale Leistungen wie Suchtberatung oder Schuldnerberatung.

²²⁷ Manipulationen liegen etwa vor, wenn in den Stammdaten eines Leistungsempfänger die Kontodaten des Mitarbeiters eingepflegt werden.

der Führungskraft verbindlich vorgesehen ist. In den IT-Verfahren sind damit die prozessintegrierten Kontrollen in Form eines Vieraugenprinzips, der Funktionstrennung und des Abschottungsgebots systemseitig sichergestellt.

Gegenstand der Prüfung waren die in den für die Leistungsgewährung eingesetzten Fachverfahren vorgesehenen IT-gestützten Kontrollen sowie die Ausgestaltung der Schnittstellen zum Rechnungswesen.

Technische Unterstützung der Leistungsgewährung							
	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder
Sachgerechte Regelungen bei IT-Zugriffsrechten: Passwortsicherheit Umsetzung Abschottungsgebot	⊙	✓	(✓)	(✓) ¹⁾	⊙	⊙	● ¹⁾
Schnittstellen beim Zahllauf: Automatisierte Schnittstelle zwischen Vorverfahren und Finanzsoftware	⊙	✓	(✓)	⊙ ¹⁾	⊙	⊙	● ¹⁾

✓ = Technische Unterstützung in allen drei Rechtsgebieten umgesetzt
 (✓) = Technische Unterstützung in einzelnen Rechtsgebieten umgesetzt
 ⊙ = Technische Unterstützung in Ansätzen umgesetzt, mit Schwächen in der Umsetzung
 ● = Technische Unterstützung nicht umgesetzt
¹⁾ Ohne Jobcenter in der Rechtsform als gemeinsame Einrichtungen (Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder)
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 94: Technische Unterstützung der Leistungsgewährung

Abschottungsprinzip

Sachgerechte Regelungen bei den IT-Zugriffsrechten lagen beim Hochtaunuskreis und mit Abstrichen beim Lahn-Dill-Kreis und beim Landkreis Limburg-Weilburg vor. Diese fehlten hingegen im Schwalm-Eder-Kreis.

In der Mehrzahl der Landkreise (Landkreis Groß-Gerau, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis) bestanden weder eine Dokumentation, die alle existierenden Prozesse und Varianten für Programmänderungen und Benutzerberechtigungen umfassend und strukturiert darstellte, noch Richtlinien zur Passwortsicherheit. Der Passwortschutz war zudem nicht ausreichend komplex.²²⁸ Dadurch war ein erhöhtes Risiko für unautorisierte Systemzugriffe oder Programmänderungen gegeben.

Schnittstellen beim Zahllauf

Die Landkreise führten verschiedene Zahläufe zur Auszahlung von Transferleistungen in ihren Fachverfahren durch. Insgesamt konnten bis zu drei Arten von Zahläufen unterschieden werden:

- Ultimoläufe (planmäßig, monatlich, für Regelleistungen),
- Tagesläufe (mehrmals wöchentlich bis täglich für einmalige Leistungen, außerplanmäßig),
- Heimläufe (Zahlungen der Hilfen und Erstattungen direkt an die Heime oder Träger).

Vollautomatisierte Schnittstellen waren nur beim Hochtaunuskreis und Lahn-Dill-Kreis zumindest in einzelnen Rechtsgebieten umgesetzt. Damit konnte gewährleistet werden, dass die Daten aus den Vorverfahren vollständig und korrekt in die Finanzsoftware übernommen wurden.

Dort, wo keine vollautomatisierte Schnittstellen eingerichtet waren, wurden eine aus dem Vorverfahren generierte Zahllaufdatei (im *.txt-Format) zunächst auf einen USB-Speicherstick oder einem Netzlaufwerk gespeichert. Anschließend wurde die Datei auf dem Speicherstick, per E-Mail oder über das Netz-

228 Kombination aus Groß- und Kleinschreibung, Zeichen, Zahlen und Sonderzeichen.

laufwerk zusammen mit einem Datenbegleitzettel an die Kreiskasse übermittelt, wo sie direkt in die Banksoftware überspielt wurde. Am sichersten war der Weg über ein geschütztes Netzlaufwerk, bei dem der Zugriff auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt werden konnte; im Optimalfall auf zwei Personen (Fachabteilung, Kasse). Eine unverschlüsselte Datenübertragung von *.txt-Datei birgt dagegen Risiken. Zum einen können die Daten (Name, Bankverbindungen und Zahlungen aller Leistungsempfänger) – gerade wenn ein Transfer über das Internet vorgenommen wird – ausgelesen werden. Zum anderen können die Daten unrechtmäßig verändert werden.

Bei allen Landkreisen wurden in der Kreiskasse Prüfsummen der Datei mit dem beiliegenden Datenbegleitzettel kontrolliert. Dies begrüßt die Überörtliche Prüfung. Sie weist aber darauf hin, dass nicht alle möglichen Arten der Manipulation der aufgespielten Daten anhand dieser Kontrolle erkannt werden, da die Prüfsummen nur in aggregierter Form vorlagen.

Im Rheingau-Taunus-Kreis wurden die Zahlungsdaten aus dem Vorverfahren teilweise manuell von Mitarbeitern der Kasse in das Buchhaltungssystem eingegeben. Dieser nicht automatisierte Prozess war nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung potenziell fehleranfällig. Zudem erhöhte sich das Risiko von unberechtigten Buchungen und Auszahlungen.



Ansicht 95: Kassenautomat des Landkreises Limburg-Weilburg. Aufnahme vom 24. September 2013.

Grundsätzlich sind die Transferleistungen im Rechtskreis SGB II auf ein Konto zu überweisen. Sollte der Leistungsempfänger kein Konto besitzen, war auch die Auszahlung per Barscheck zulässig (§ 42 SGB II²²⁹).

Auszahlung per Barscheck

Die meisten geprüften Landkreise haben die Auszahlung per Scheck eingestellt. Sie wurde nur noch beim Rheingau-Taunus-Kreis praktiziert. Hierfür hatte der Leistungsempfänger persönlich im Jobcenter des Rheingau-Taunus-Kreises zu erscheinen.

Die Mehrzahl der Landkreise machte stattdessen von der Möglichkeit Gebrauch, einen Auszahlungsautomaten für Barschecks aufzustellen. Damit war eine direkte Kontaktaufnahme bei einem Leistungs-

sachbearbeiter nicht notwendig und die Berechtigung für die Auszahlung der Leistung konnte unmittelbar am Auszahlungsautomaten überprüft werden. Die Auszahlungen konnten zudem zeitlich eingeschränkt und durch Kameras überwacht werden.

Die Beendigung eines Leistungsbezugs ist durch eine Aktenschlussverfügung unter Beachtung des Vieraugenprinzips vorzunehmen und zu dokumentieren.

Aktenschluss

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass nur in Ausnahmefällen der Aktenschluss durch Dienstanweisungen geregelt war und ein Vieraugenprinzip eingehalten wurde. Schwachstellen zeigten sich weiterhin darin, dass auch eine

229 § 42 SGB II – Auszahlung der Geldleistungen

Geldleistungen nach diesem Buch werden auf das im Antrag angegebene inländische Konto bei einem Geldinstitut überwiesen. Werden sie an den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt der Leistungsberechtigten übermittelt, sind die dadurch verursachten Kosten abzuziehen. Dies gilt nicht, wenn Leistungsberechtigte nachweisen, dass ihnen die Einrichtung eines Kontos bei einem Geldinstitut ohne eigenes Verschulden nicht möglich ist.

Reaktivierung eines beendeten Falls technisch möglich war. Damit ergab sich das Risiko, dass auf Akten von Leistungsempfängern zurückgegriffen wurde, obwohl sie aus dem Leistungsbezug ausgeschieden waren.

Alle Landkreise sind aufgefordert, für den Aktenschluss verbindliche Vorgehensweisen zu definieren und diese unter Beachtung der grundlegenden Prinzipien eines wirksamen IKS umzusetzen (Vieraugenprinzip, Abschottungsgebot).

5.5.4 Prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsgewährung

Prozessunabhängige Kontrollen sind nicht standardmäßig in den Leistungsgewährungsprozess integriert, sondern finden nachgelagert durch unabhängige Stellen statt. Zu den wichtigsten gehören Stichprobenkontrollen von Fällen durch unabhängige Stellen, die bei den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise angesiedelte Fachprüfung des Fachbereichs oder durch die Internen Revisionen.

Prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsgewährung							
	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Lim-burg-Weil-burg	Oden-wald	Rhein-gau-Taunus	Schwalm-Eder
Prozessunabhängige, zufällig ausgewählte Stichprobenkontrollen (Akten)	●	⊙	✓	⊙	⊙	✓	⊙
Prozessunabhängige Prüfung durch die Fachprüfung des Rechnungsprüfungsamts oder eine Interne Revision	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	✓	✓
✓ = Prozessunabhängige Kontrollen in allen drei Rechtsgebieten umgesetzt (✓) = Prozessunabhängige Kontrollen in einzelnen Rechtsgebieten umgesetzt ⊙ = Prozessunabhängige Kontrollen in Ansätzen umgesetzt, mit Schwächen in der Umsetzung ● = Prozessunabhängige Kontrollen nicht umgesetzt Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014							

Ansicht 96: Prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsgewährung

Stichprobenkontrollen

Stichprobenkontrollen durch prozessunabhängige Stellen sind elementar für ein hinreichendes und wirksames IKS. Sie dienen der Abschreckung und der Verhinderung doloser Handlungen, da der potenzielle Delinquent jederzeit damit zu rechnen hat, entdeckt zu werden. Die Stichprobenkontrollen sollten auf zufälliger Basis ausgewählt werden und sich auf Neu- und Bestandsfälle beziehen. Dabei sollten die Zahlfälle mit den dazugehörigen Akten geprüft und die Prüfung dokumentiert werden. Durchgeführt werden sollte die Prüfung durch eine unabhängige Interne Revision, das Rechnungsprüfungsamt oder sonstige prozessunabhängige Stellen. Der Umfang der Stichprobenprüfung sollte im IKS-Konzept (Handbuch) geregelt werden.

Von den sieben Landkreisen führten allein der Lahn-Dill-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis regelmäßige Stichprobenkontrollen in den Leistungsbereichen der drei Rechtsgebiete für Transferleistungen durch. Die anderen fünf Landkreise nahmen diese Kontrollen nicht durchgängig in den drei Rechtsgebieten wahr. Durch die Vorgaben an die Optionskommunen und die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit an die gemeinsamen Einrichtungen fanden sie meist im Bereich SGB II statt. Allein der Landkreis Groß-Gerau verzichtete bislang auf Stichprobenkontrollen.

Allen Landkreisen wird dringend empfohlen, nachgelagerte Stichprobenkontrollen in den drei Rechtsgebieten einführen, da diese eine erhebliche Abschreckungswirkung haben. Außerdem dienen sie der Qualitätssicherung und der Standardisierung der Prozesse.

Sondersachverhalt: Massendatenanalyse

Aus großen Datenmengen lassen sich mittels Verfahren zur Massendatenanalyse auffällige Konstellationen systematisch identifizieren und analysieren. Damit sind etwa Abfragen möglich, ob Mitarbeiter und Leistungsempfänger oder dritte Zahlungsempfänger mit identischen Kontoverbindungen vorhanden sind, oder ob Kontoverbindungen von Leistungsempfängern für einzelne Überweisungstransaktionen verändert und nach Abschluss der Transaktionen wieder in ihren Ursprungszustand zurückgesetzt wurden. Auch eine etwaige Häufung bestimmter Beträge kann damit untersucht werden.

Nahezu alle Landkreise hatten Verfahren zur Massendatenanalyse beschafft oder plant, diese einzusetzen. Regelmäßig im Einsatz waren diese Verfahren bisher erst beim Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis, bei den anderen Landkreisen wurden die Beschäftigten in der Software geschult. Mit einem Verfahren zur Massendatenanalyse wurde die dolose Handlung beim Rheingau-Taunus-Kreis aufgedeckt (vergleiche in Abschnitt 5.6, S. 143).

Die Überörtliche Prüfung betrachtet Verfahren zur Massendatenanalyse als grundsätzlich geeignetes Instrument zur Analyse des Fallbestands und zur Aufdeckung doloser Handlungen. Diese Verfahren können Vorfälle doloser Art nicht ausschließen, dienen aber der Abschreckung und reduzieren das Risiko durch systematische Auswertungen des Fallbestands. Sie stellen aber keinen Ersatz für prozessintegrierte Kontrollen und zur Umsetzung der grundsätzlichen Elemente eines wirksamen IKS dar. Außerdem sollte eine Anschaffung unter Abwägung der Kosten-Nutzen-Relation erfolgen.

Die Rechnungsprüfungsämter nahmen im Prüfungszeitraum nicht in allen Leistungsbereichen der drei Rechtsgebiete Fachprüfungen vor. Bei den Landkreisen Lahn-Dill, Limburg-Weilburg und Rheingau-Taunus waren die Stellen der Fachprüfer im Prüfungszeitraum zeitweise nicht besetzt. Bei diesen Landkreisen fanden aus Kapazitätsgründen zeitweise keine Prüfungen in den Leistungsbereichen der drei Rechtsgebiete statt. Beim Hochtaunuskreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis fand keine (planmäßige²³⁰) Prüfung im Bereich SGB VIII statt, beim Landkreis Limburg-Weilburg und Schwalm-Eder-Kreis aufgrund der Prüfkompentzen nicht beim Jobcenter (SGB II).²³¹

Eine Interne Revision bestand vor allem im Bereich Jobcenter. Die Jobcenter, die in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben wurden, hatten Interne Revisionen als Stabsstellen eingerichtet (Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis). Diesen waren zusätzliche Controllingaufgaben zugewiesen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, prozessunabhängige Fachprüfungen in den Leistungsbereichen der drei untersuchten Rechtsgebiete sicherzustellen. Durch die den Leistungsgewährungsprozess nachgelagerten Kontrollen können dolose Handlungen aufgedeckt und die Gelegenheit für potenzielle Delinquenten zusätzlich begrenzt werden.

5.5.5 Zusammenfassende Bewertung des IKS

Der Reifegrad des IKS wird anhand der konkreten Umsetzung von Elementen des IKS – wie sie in den Abschnitten 5.5.1 bis 5.5.4 dargestellt sind – bemessen.²³² Neben den prozessintegrierten und -unabhängigen Kontrollen kommt den formulierten Regelungen und Maßnahmen eine wichtige Bedeu-

Fachprüfungen

Reifegradmodell

230 Die Fachprüfung des Rechnungsprüfungsamts im Hochtaunuskreis war im Prüfungszeitraum mit der Aufarbeitung seiner Vorfälle doloser Art im Bereich SGB II und SGB XII beschäftigt.

231 Prüfungsrechte bestanden hier für die Landkreise nur für die Leistungen der Unterkunft und Heizung und weitere kommunale Aufgaben. Die Regelleistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld wurden durch die Bundesagentur für Arbeit geprüft.

232 Aufgrund der eingeschränkten Prüfungsrechte der Überörtlichen Prüfung bei gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter) konnten im Landkreis Limburg-Weilburg und im Schwalm-Eder-Kreis einige Aspekte im Bereich SGB II nicht geprüft werden (IT-Sicherheit, Durchführung Zahllauf, u.a.).

tung zu. Ansicht 97 zeigt zusammenfassend den Reifegrad des IKS im Vergleich.

Reifegrad des IKS im Vergleich							
	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder
Regelungen zum IKS (Dokumentation) [Abschnitt 5.5.1]							
Prozessintegrierte Kontrollen [Abschnitt 5.5.2]							
Technische Unterstützung der Leistungsgewährung [Abschnitt 5.5.3]							
Prozessunabhängige Kontrollen [Abschnitt 5.5.4]							
Reifegrad des IKS							

Anmerkung: Ohne Jobcenter in der Rechtsform als gemeinsame Einrichtungen (Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder)
 Grüne Ampel: Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen
 Gelbe Ampel: Mittlerer Reifegrad mit einigen Verbesserungspotenzialen
 Rote Ampel: Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in allen Bereichen
 Stand: Eigene Darstellung, Stand: Mai 2014

Ansicht 97: Reifegrad des IKS im Vergleich

Der Hochtaunuskreis und der Lahn-Dill-Kreis waren bei der Umsetzung eines IKS am weitesten fortgeschritten, aber auch bei ihnen bestand noch Optimierungsbedarf bei einzelnen Elementen (nachgelagerte Stichprobenkontrollen, Fachprüfung Rechnungsprüfungsamt). Beim Hochtaunuskreis waren Vorfälle doloser Art Auslöser für eine konsequente Weiterentwicklung des IKS; bei einer vergleichenden Prüfung vor diesen Vorfällen hätte der Hochtaunuskreis einen deutlich niedrigeren Reifegrad aufgewiesen.

Gravierende Mängel bestanden bei dem Landkreis Groß-Gerau und dem Odenwaldkreis in nahezu allen Elementen. So fehlten wichtige Regelungen über die Ausgestaltung des IKS. Folglich waren noch keine konkreten Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen umgesetzt.

Beim Landkreis Limburg-Weilburg waren zwar bereits Regelungen zum IKS formuliert, es fehlte aber noch an der konkreten Umsetzung und vor allem an nachgelagerten Stichprobenkontrollen und einer Fachprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies im Prüfungszeitraum erhebliche Schwachstellen bei prozessintegrierten Kontrollen im Leistungsgewährungsprozess auf. Stattdessen führte er nachgelagerte Stichprobenkontrollen in allen Rechtsgebieten regelmäßig durch und nutzte Verfahren zur Massendatenanalyse. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass nachgelagerte Stichprobenkontrollen prozessintegrierte Kontrollen nicht ersetzen können. Sie begrüßt, dass der Rheingau-Taunus-Kreis noch im Verlauf der Prüfung ein neues Fachverfahren für die Leistungsbereiche SGB II und SGB XII einführte, das deutlich mehr prozessintegrierte Kontrollen vorsah.

Der Schwalm-Eder-Kreis wies bei allen Elementen des IKS Optimierungsbedarf auf. Er hatte aber bereits im Verlauf der örtlichen Erhebungen begonnen, diese zu erschließen.

5.6 Auftreten doloser Handlungen im Prüfungszeitraum

Im Hochtaunuskreis, im Odenwaldkreis und im Rheingau-Taunus-Kreis waren in den Jahren des Prüfungszeitraums (2010 bis 2012) dolose Handlungen aufgetreten. Die analysierten Ursachen, gewonnenen Erfahrungen und die ergriffenen Maßnahmen der geschädigten Landkreise können von den anderen Landkreisen für die Weiterentwicklung ihrer eigenen IKS genutzt werden.

Im Prüfungszeitraum gab es beim Hochtaunuskreis zwei Fälle doloser Handlungen in den Bereichen SGB II und SGB XII mit einer Schadenssumme von 680.000 Euro. Diese nahm der Hochtaunuskreis zum Anlass, das IKS konsequent weiterzuentwickeln und Organisationsänderungen vorzunehmen. Sonderprüfungen des Fachbereichs Revision zu den beiden Vorfällen kamen zu dem Ergebnis, dass erhebliche Lücken beim IKS vorlagen.

Vorfälle beim
Hochtaunuskreis

Von Juli 2007 bis Oktober 2012 wurden von einer Person im Bereich SGB XII, Zahlungen von insgesamt über 123.000 Euro auf das eigene Konto veranlasst. Die vom Hochtaunuskreis veranlasste Sonderprüfung identifizierte die folgenden Bestimmungsfaktoren, die die unberechtigten Zahlungen ermöglicht oder begünstigt haben:

Vorfall im Sozial-
amt Hochtaunus-
kreis

- Kein ordnungsmäßiger Aktenschluss bei Ausscheiden aus dem Leistungsbezug,
- kein Vieraugenprinzip bei der Unterzeichnung von Bescheiden und bei der Datenerfassung,
- keine ordnungsmäßige Prüfung der Zahlungslisten durch Fachbereichsleitung aufgrund des Datenumfangs,
- geringe Prüfungsintensität und fehlende Stichprobenkontrollen durch Vorgesetzte sowie
- nicht gelebte Funktionstrennung (kollegiale Zusammenarbeit) und Weitergabe von Passwörtern.

Auslöser für die Verdachtsmomente gegen den Leistungssachbearbeiter waren Unregelmäßigkeiten bei der Arbeitszeiterfassung und deutlich höhere Auszahlungsbeträge im Vergleich zu den übrigen Beschäftigten im Fachbereich.

Von Mai 2009 bis zum März 2010 wurden im damaligen Bereich SGB II durch eine Person, die als „Persönlicher Ansprechpartner“ für die Vermittlung und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen eingesetzt war, rund 557.000 Euro für Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt an Scheinfirmen oder an eigens errichtete Firmen gezahlt.

Vorfall im Kommu-
nalen Jobcenter
Hochtaunuskreis

Eine Sonderprüfung durch eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Rechnungsprüfungsamts führte zu folgenden Prüfungsfeststellungen:

- Es wurden Überweisungen an fünf Scheinfirmen vorgenommen, von denen keine Leistungen erbracht wurden (Volumen rund 447.000 Euro).
- Von einem Unternehmen wurden tatsächlich Leistungen für Eingliederungsmaßnahmen erbracht, jedoch zu nicht marktüblichen Konditionen. Der Geschäftsführer dieses Unternehmens war der Ehepartner der beschuldigten Person (Volumen rund 63.000 Euro).
- Bei Barauszahlungen wurden folgende Unregelmäßigkeiten in einem Umfang von rund 47.000 Euro festgestellt:

- Barauszahlungen wurden in verschiedenen Fällen selbst vereinnahmt und hierzu die Unterschrift von Hilfebedürftigen als vermeintlichem Geldempfänger gefälscht.
- Hilfebedürftige wurden in einigen Fällen gebeten, auf Barauszahlungsanordnungen den Geldempfang durch Unterschrift zu bestätigen, obwohl ihnen kein Bargeld ausgezahlt wurde. Die zugesagte Überweisung unterblieb.
- Für Barauszahlungen wurden zwei Kassenkarten erstellt. Die Kassenkarte mit dem niedrigeren Betrag wurde dem Hilfeempfänger ausgehändigt, der aber den Gesamtbetrag bestätigte. Den Restbetrag ließ sich die beschuldigte Person auszahlen.

Die Sonderprüfung kam zu dem Ergebnis, dass die dolosen Handlungen durch folgende Faktoren begünstigt wurden:

- Fehlende Vergabeunterlagen
- Fehlendes Vieraugenprinzip: Dies zeigte sich darin, dass keine Kontrollen der beschuldigten Person durch Teamleiter oder Fachbereichsleiter oder von Maßnahmenträger im Fachbereich stattfanden sowie Zuständigkeiten und Fachaufsicht nicht klar definiert waren.
- Fehlendes Transparenzprinzip und Abschottungsgebot: Die Kompetenzen im Fachbereich waren nicht eindeutig abgegrenzt. Unterschriftsbefugnisse wurden nicht schriftlich erteilt und nicht eindeutig beschrieben. Vereinzelt fehlten Unterschriftsproben für die Feststellungsbefugnis. In Einzelfällen wurde ein fahrlässiger Umgang bei der Unterschrift für sachliche und rechnerische Richtigkeit bei Barauszahlungen durch Kollegen und Vorgesetzte festgestellt. Die beschuldigte Person konnte ohne Unterschriftsbefugnis Kassenkarten ausstellen, Zahlungen im IT-System anweisen und Bescheide erlassen.
- Keine Funktionstrennung: Stammdaten (Bankverbindungen, Zahlungsempfänger, Maßnahmenträger) konnten unkontrolliert durch Leistungssachbearbeiter, Teamleiter und Fachbereichsleiter angelegt und geändert werden.

Der Hochtaunuskreis hat im Jahr 2012 mit organisatorischen Änderungen und der Einführung von Maßnahmen begonnen, die Lücken zu schließen und die Wirksamkeit seines IKS zu erhöhen.

Vorfall beim Odenwaldkreis

Das Revisionsamt des Odenwaldkreises wurde im November 2013 durch den Landrat beauftragt, eine umfassende Prüfung hinsichtlich möglicher Einsparpotenziale und Einnahmeverbesserungen durch eine konsequente Anwendung des SGB XII im Bereich des Sozialamts durchzuführen. Hintergrund waren nicht ausgeräumte Prüfungsfeststellungen in einem Einzelfall. Im Rahmen dieser Prüfungen ergab sich in einem anderen Einzelfall der Verdacht doloser Handlungen gegen einen ehemaligen Mitarbeiter der Abteilung, der sich im Rahmen der weiteren Ermittlungen des Revisionsamtes und des Rechtsamtes bestätigte, so dass Mitte Dezember 2013 Strafanzeige gestellt wurde. Die Ermittlungen fanden nach Abschluss der örtlichen Erhebungen statt. Nach Presseberichten bestand der Verdacht, der Mitarbeiter habe zwischen 2007 und 2010 immer wieder Einzelanweisungen auf sein privates Konto veranlasst. Der Schaden summierte sich auf mehrere Zehntausend Euro.²³³

Vorfall beim Rheingau-Taunus-Kreis

Auch beim Rheingau-Taunus-Kreis fanden dolose Handlungen statt. Im Bereich SGB XII wurden Transferleistungen in einem Umfang von rund 62.000 Euro auf eigene Konten überwiesen. Möglich waren die Manipulatio-

²³³ Vergleiche <http://www.echo-online.de/region/odenwaldkreis/kreis/Ermittlungen-im-Sozial-amt-des-Odenwaldkreises;art1279,4655090> (zuletzt aufgerufen am 29. April 2014).

nen durch ein veraltetes Softwareverfahren, das im Jahr 2013 durch ein weniger anfälliges Verfahren abgelöst wurde. Die Person hatte Überweisungen auf ihr Konto durchgeführt und die Zahlungen im System storniert, ohne dass die Stornierungen entsprechend dokumentiert und kontrolliert wurden. Diese dolosen Handlungen wurden im Rahmen einer Massendatenanalyse aufgedeckt.

Die Beispiele zeigen typische Mängel im IKS bei Transferleistungen. Bei allen drei Landkreisen war das IKS zum Zeitpunkt der Vorfälle mangelbehaftet. Die geringen Reifgrade der untersuchten IKS spiegelten sich auch in der vergleichenden Bewertung des IKS wieder (vergleiche Abschnitt 5.5.5). Die Schwachstellen waren in den genannten Fällen den Beschäftigten offenkundig. Dies begünstigte die Gelegenheit für dolose Handlungen.

Typische Mängel
als Ursachen doloser
Handlungen

Die Landkreise reagierten unterschiedlich auf die festgestellten dolosen Handlungen:

- Der Hochtaunuskreis erstellte umfangreiche Prozessbeschreibungen, führte ein konsequentes Vieraugenprinzip ein und veranlasste eine stringente Funktionstrennung. Er wies zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen den höchsten Reifegrad beim IKS im Vergleich der sieben Landkreise auf.
- Der Rheingau-Taunus-Kreis löste das anfällige Softwareverfahren durch ein neues Verfahren ab, mit dem viele der festgestellten Mängel des IKS behoben werden können.
- Die Mängel im IKS des Odenwaldkreises wurden im Rahmen dieser Prüfung bestätigt und spiegelten den festgestellten niedrigen Reifegrad wider.

5.7 Effizienz der Leistungsgewährung

Die Überörtliche Prüfung hat die Effizienz der Leistungsgewährung der drei untersuchten Leistungsbereiche (SGB II, SGB VIII, SGB XII) anhand von Kennzahlen bewertet. Um die Werte der Landkreise vergleichbar zu machen, wurden Jahresabschlussgrößen (Personalaufwendungen²³⁴, Aufwand aus Transferleistungen) auf normierende Merkmale bezogen (Einwohner, Fallzahlen, Beschäftigte in der Leistungsgewährung²³⁵ zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres).

Anhand der Betreuungsquote (Fälle bzw. Leistungsempfänger je Beschäftigten) berechnete die Überörtliche Prüfung zunächst ein Ergebnisverbesserungspotenzial 1 auf Basis des oberen Quartils ($Q_{0,75}$). Dabei wird unterstellt, dass alle Landkreise zumindest eine Betreuungsquote realisieren können, die sich am oberen Quartilswert orientiert. Die 25 Prozent der Landkreise, die noch höhere Betreuungsquoten erreichten, bleiben bei der Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials 1 unberücksichtigt. Bei der Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials 2 wurde der beste Wert im Vergleichsring als Bemessungsgröße herangezogen.

Für den Bereich SGB II wurden die in Ansicht 98 dargestellten Kennzahlen bei der vergleichenden Betrachtung der Effizienz der Leistungsgewährung herangezogen. Dabei sind neben der Betreuungsquote weitere Merkmale und Größen dargestellt, die einen Überblick über die Leistungsgewährung geben.

Kennzahlen
SGB II

234 Für die Berechnung der durchschnittlichen Personalkosten wurden die durchschnittlichen jährlichen Personalkosten eines Beamten mit Besoldungsstufe A 9 mittlerer Dienst herangezogen (ohne Arbeitsplatzkosten: 66.175 Euro); Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (2012): Personalkostentabellen für die Kostenberechnungen in der Verwaltung (StAnz., S. 799).

235 Die in diesem Bericht gewählte Abgrenzung der an der Leistungsgewährung der Transferleistungen beteiligten Leistungssachbearbeiter im Bereich SGB II unterschied sich von der der Bundesagentur für Arbeit, die auch Aufgaben der Widerspruchsbearbeitung u.ä. hinzurechnete.

Kennzahlen SGB II im Jahr 2012

	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Median [Oberes Quartil]
Arbeitslosenquote (SGB II)	4,2 %	2,2 %	4,1 %	3,6 %	3,8 %	2,4 %	2,9 %	3,6 %
Leistungsempfänger SGB II-Leistungen	19.858	8.987	16.399	10.826	5.886	7.097	8.216	8.987
Leistungsempfänger SGB II-Leistungen je 1.000 Einwohner	78	39	65	64	61	39	46	61
Aufwand aus Transferleistungen SGB II je Einwohner	379 €	209 €	289 €	309 €	326 €	211 €	192 €	289 €
Aufwand aus Transferleistungen SGB II je Leistungsempfänger	4.865 €	5.293 €	4.445 €	4.854 €	5.350 €	5.375 €	4.204 €	4.865 €
Leistungssachbearbeiter Jobcenter in VZÄ	87,6	31,7	95,1	45,0	28,4	40,1	46,0	45,0
Leistungsempfänger je Leistungssachbearbeiter (Betreuungsquote)	227	283	172	241	207	177	179	[234]

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 98: Kennzahlen SGB II im Jahr 2012

Ansicht 98 zeigt, dass der Hochtaunuskreis mit 283 Leistungsempfängern je Leistungssachbearbeiter die höchste Betreuungsquote im Vergleich aufwies. Demgegenüber hatte der Lahn-Dill-Kreis die geringste Betreuungsquote mit 172 Leistungsempfängern je Leistungssachbearbeiter.

Ansicht 99 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale 1 und 2 im Jahr 2012 für den Bereich SGB II in den einzelnen Landkreisen.

Ergebnisverbesserungspotenziale – SGB II

	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Ergebnisverbesserungspotenzial 1	0,2 Mio. €	k.E.	1,6 Mio. €	k.E.	0,2 Mio. €	0,6 Mio. €	0,7 Mio. €	3,4 Mio. €
Ergebnisverbesserungspotenzial 2	1,2 Mio. €	k.E.	2,5 Mio. €	0,4 Mio. €	0,5 Mio. €	1,0 Mio. €	1,1 Mio. €	6,7 Mio. €

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da für Landkreise, die auf bzw. über dem Quartilswert liegen (Ergebnisverbesserungspotenzial 1) oder den besten Wert aufweisen (Ergebnisverbesserungspotenzial 2), ein rechnerischer Unterschied nicht ausgewiesen wird. Bei einem gerundeten Wert von 0,0 Mio. € liegt das Ergebnisverbesserungspotenzial unter 50.000 €.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 99: Ergebnisverbesserungspotenziale – SGB II

Alle Landkreise, die bei der Betreuungsquote Leistungsempfänger je Leistungssachbearbeiter unter dem oberen Quartil von 234 lagen, wiesen Ergebnisverbesserungspotenziale 1 auf (Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis). Sie betragen zwischen 172.000 Euro beim Landkreis Groß-Gerau und 1,6 Millionen Euro beim Lahn-Dill-Kreis. Diese Ergebnisverbesserungspotenziale 1 können nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung kurz- bis mittelfristig erschlossen werden. In einer längerfristigen Betrachtung ließen sich sogar 6,7 Millionen Euro erzielen (Ergebnisverbesserungspotenzial 2).

Beim Hochtaunuskreis, der den besten Wert im Vergleich darstellte, zeigten sich keine Ergebnisverbesserungspotenziale. Diese Betreuungsquote konnte der Hochtaunuskreis aufweisen, da er nur einen Standort in Bad Homburg betrieb und das Jobcenter organisatorisch in die Kreisverwaltung integriert hatte. Hierdurch konnten Synergieeffekte bei Querschnittsfunktionen realisiert werden.

Für den Bereich SGB VIII wurden die in Ansicht 100 dargestellten Kennzahlen bei der vergleichenden Betrachtung der Effizienz der Leistungsgewährung herangezogen. Dabei sind neben der Betreuungsquote weitere Merkmale und Größen dargestellt, die einen Überblick über die Leistungsgewährung geben.

Kennzahlen
SGB VIII

Kennzahlen SGB VIII im Jahr 2012								
	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Oden-wald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Median [Oberes Quartil]
Einwohner ¹⁾	194.654	175.990	201.043	169.904	96.648	180.911	180.279	180.279
Fälle ²⁾	650	444	851	363	559	710	685	650
Aufwand aus Transferleistungen je Fall	24.954 € ³⁾	17.436 €	13.661 €	12.903 €	10.839 €	14.933 €	13.490 €	13.661 €
Aufwand aus Transferleistungen je Einwohner	83 € ³⁾	44 €	58 €	28 €	63 €	59 €	51 €	58 €
Beschäftigte Leistungsgewährung Hilfen zur Erziehung	29,5	7,8	17,7	5,9	6,1	17,6	7,2	7,8
Beschäftigte Leistungsgewährung je 1.000 Einwohner	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Fälle je Beschäftigtem Leistungsgewährung (Betreuungsquote)	22 ²⁾	57	48	62	92	40	95	[77]
Transferaufwand je Beschäftigtem Leistungsgewährung	0,5 Mio. €	1,0 Mio. €	0,7 Mio. €	0,8 Mio. €	1,0 Mio. €	0,6 Mio. €	1,3 Mio. €	0,8 Mio. €

¹⁾ Einwohnerzahlen ohne Sonderstatusstädte mit eigenem Jugendamt Rüsselsheim, Bad Homburg und Wetzlar
²⁾ Fallzahl entspricht der Zahl der Leistungsempfänger (§§ 29 bis 35 SGB VIII)
³⁾ Keine Angaben zu Kosten oder Fallzahlen in der Hilfeart Soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII)
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 100: Kennzahlen SGB VIII im Jahr 2012

Die höchste Betreuungsquote im Vergleich wies der Schwalm-Eder-Kreis mit 95 Fällen je Beschäftigtem in der Leistungsgewährung auf. Hingegen hatte der Landkreis Groß-Gerau mit 22 Fällen je Beschäftigtem die geringste Betreuungsquote und lag deutlich unterhalb der anderen Landkreise.

Ansicht 101 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale 1 und 2 im Jahr 2012 für den Bereich SGB VIII in den einzelnen Landkreisen.

Ergebnisverbesserungspotenziale – SGB VIII

	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Ergebnisverbesserungspotenzial 1	1,4 Mio. €	0,1 Mio. €	0,4 Mio. €	0,1 Mio. €	k.E.	0,5 Mio. €	k.E.	2,6 Mio. €
Ergebnisverbesserungspotenzial 2	1,5 Mio. €	0,2 Mio. €	0,6 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,7 Mio. €	k.E.	3,1 Mio. €

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da für Landkreise, die auf bzw. über dem Quartilswert liegen (Ergebnisverbesserungspotenzial 1) oder den besten Wert aufweisen (Ergebnisverbesserungspotenzial 2), ein rechnerischer Unterschied nicht ausgewiesen wird. Bei einem gerundeten Wert von 0,0 Mio. € liegt das Ergebnisverbesserungspotenzial unter 50.000 €.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 101: Ergebnisverbesserungspotenziale – SGB VIII

Würde im Landkreis Groß-Gerau die Betreuungsquote auf den oberen Quartilswert angehoben werden, ergäbe sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial 1 von rund 1,4 Millionen Euro. Insgesamt betrug das Ergebnisverbesserungspotenzial 1, das kurz- bis mittelfristig erschlossen werden sollte, rund 2,6 Millionen Euro. Das längerfristige Ergebnisverbesserungspotenzial 2 lag bei rund 3,1 Millionen Euro, davon entfiel mehr als die Hälfte auf den Kreis Groß-Gerau (1,5 Millionen Euro) und den Rheingau-Taunus-Kreis (0,7 Millionen Euro).

Kennzahlen
SGB XII

Für den Bereich SGB XII wurden die in Ansicht 102 dargestellten Kennzahlen bei der vergleichenden Betrachtung der Effizienz der Leistungsgewährung herangezogen. Dabei sind neben der Betreuungsquote weitere Merkmale und Größen dargestellt, die einen Überblick über die Leistungsgewährung geben.

Kennzahlen SGB XII im Jahr 2012

	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Odenwald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Median [Oberes Quartil]
Aufwand aus Transferleistungen	19,1 Mio. €	16,6 Mio. €	21,7 Mio. €	12,3 Mio. €	5,7 Mio. €	12,2 Mio. €	11,5 Mio. €	12,3 Mio. €
Fälle	2.857	2.349	4.008	2.268	1.122	1.601	2.474	2.349
Aufwand aus Transferleistungen je Einwohner	75 €	73 €	86 €	72 €	59 €	67 €	64 €	72 €
Aufwand aus Transferleistungen je Fall	6.677 €	7.083 €	5.406 €	5.405 €	5.074 €	7.621 €	4.629 €	5.406 €
Beschäftigte Leistungsgewährung	25,0	13,3	28,8	23,2	6,9	10,9	16,3	16,3
Beschäftigte Leistungsgewährung je 1.000 Einwohner	0,10	0,06	0,11	0,14	0,07	0,06	0,09	0,09
Fälle je Beschäftigtem Leistungsgewährung (Betreuungsquote)	114	177	139	98	163	147	152	[157]

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 102: Kennzahlen SGB XII im Jahr 2012

Der Hochtaunuskreis verzeichnete mit 177 Fällen je Beschäftigtem in der Leistungsgewährung die höchste Betreuungsquote im Vergleich. Den geringsten Wert hatte der Landkreis Limburg-Weilburg mit 98 Fällen je Beschäftigtem in der Leistungsgewährung.

Ansicht 103 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale 1 und 2 für den Bereich SGB XII im Jahr 2012 auf.

Ergebnisverbesserungspotenziale – SGB XII								
	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Oden-wald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Ergebnisverbesserungspotenzial 1	0,5 Mio. €	k.E.	0,2 Mio. €	0,6 Mio. €	k.E.	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	1,3 Mio. €
Ergebnisverbesserungspotenzial 2	0,6 Mio. €	k.E.	0,4 Mio. €	0,7 Mio. €	0,0 Mio. €	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €	2,0 Mio. €

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da für Landkreise, die auf bzw. über dem Quartilwert liegen (Ergebnisverbesserungspotenzial 1) oder den besten Wert aufweisen (Ergebnisverbesserungspotenzial 2), ein rechnerischer Unterschied nicht ausgewiesen wird. Bei einem gerundeten Wert von 0,0 Mio. € liegt das Ergebnisverbesserungspotenzial unter 50.000 €.
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 103: Ergebnisverbesserungspotenziale – SGB XII

Die Landkreise könnten kurz- bis mittelfristig 1,3 Millionen Euro einsparen, wenn es ihnen gelingt, ihre Betreuungsquote auf den Wert von 157 Fällen je Beschäftigtem in der Leistungsgewährung anzuheben. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial 1 im Bereich SGB XII ergab sich rechnerisch beim Landkreis Limburg-Weilburg mit rund 0,6 Millionen Euro. Wenn die Landkreise den besten Wert bei der Betreuungsquote im Vergleich 177 Fällen je Beschäftigtem in der Leistungsgewährung erreichen, könnten sie langfristig ein Ergebnisverbesserungspotenzial 2 in Höhe von 2,0 Millionen Euro erschließen.

Ansicht 104 zeigt zusammenfassend die ermittelten kurz- bis mittelfristig erzielbaren Ergebnisverbesserungspotenziale 1 und die längerfristigen Ergebnisverbesserungspotenziale 2 je Landkreis.

Ergebnisverbesserungspotenziale
gesamt

Summe der Ergebnisverbesserungspotenziale im Jahr 2012								
	Groß-Gerau	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Oden-wald	Rheingau-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Ergebnisverbesserungspotenzial 1	2,0 Mio. €	0,1 Mio. €	2,3 Mio. €	0,7 Mio. €	0,2 Mio. €	1,2 Mio. €	0,8 Mio. €	7,3 Mio. €
Ergebnisverbesserungspotenzial 2	3,2 Mio. €	0,2 Mio. €	3,4 Mio. €	1,3 Mio. €	0,6 Mio. €	1,8 Mio. €	1,3 Mio. €	11,8 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2014

Ansicht 104: Summe der Ergebnisverbesserungspotenziale im Jahr 2012

Zusammen könnten die Landkreise kurz- bis mittelfristig Ergebnisverbesserungspotenziale 1 in Höhe von 7,3 Millionen Euro ausschöpfen. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale 1 bestanden beim Lahn-Dill-Kreis (2,3 Millionen Euro) und beim Landkreis Groß-Gerau (2,0 Millionen Euro). Auch der Rheingau-Taunus-Kreis wies über alle drei betrachteten Rechtsgebieten Ergebnisverbesserungspotenziale 1 auf (1,2 Millionen Euro).

Längerfristig könnten die sieben Landkreise zusammen 11,8 Millionen Euro an Ergebnisverbesserungen erschließen. Auch hier ergaben sich die höchsten Potenziale beim Lahn-Dill-Kreis (3,4 Millionen Euro) und beim Landkreis Groß-Gerau (3,2 Millionen Euro).

Durch das Erreichen höherer Betreuungsquoten werden finanzielle Ressourcen freigesetzt. Diese sollten die Landkreise nutzen, um zielgerichtet ihre IKS auszubauen und dabei zusätzliche Kontrollen in den Leistungsgewährungsprozess zu installieren. Zudem können diese Mittel zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte herangezogen werden.

5.8 Ausblick

Rechtssicherheit im Verwaltungshandeln erfordert ein Mindestmaß an Kontrollen. Art und Umfang der Kontrollen haben jedoch in Form von höherem Personal- und IT-Einsatz Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand und mindern damit vordergründig die Effizienz der Leistungsgewährung. Die Kommunen stehen somit in einem Spannungsfeld zwischen effizienter Leistungsgewährung und effektiver Kontrolle.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung dient ein Internes Kontrollsystem auch dazu, sich die Prozesse bewusst zu machen und neben der Betrachtung der prozessimmanenten Risiken auch die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu hinterfragen. Oftmals werden bei der kritischen Betrachtung Optimierungspotenziale quantitativer und qualitativer Art deutlich.

Das Auftreten doloser Handlungen bei drei Landkreisen im Prüfungszeitraum mit Vermögensschäden von über 750.000 Euro zeigt das Erfordernis eines wirkungsvollen Internen Kontrollsystems im Bereich der Transferleistungen. In der 171. Vergleichenden Prüfung wurde festgestellt, dass bei allen Landkreisen Schwachstellen im Internen Kontrollsystem bestanden. Langfristig erhöht ein wirksames Internes Kontrollsystem nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungsgewährung. Durch geeignete Organisation und den gezielten Einsatz der Informationstechnik lässt sich der zunächst zusätzliche Aufwand eines Internen Kontrollsystems minimieren.

Die Überörtliche Prüfung zeigte Ergebnisverbesserungspotenziale von 7,3 Millionen Euro auf, die kurz- bis mittelfristig erschlossen werden sollten. Die durch Hebung dieser Potenziale freiwerdenden Mittel schaffen Spielräume, die sowohl für die weitere Optimierung der Internen Kontrollsysteme als auch für eine Entlastung der Haushalte der Landkreise genutzt werden können.

Über die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale hinaus sollten die Landkreise grundsätzlich die Zahl ihrer Standorte unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten hinterfragen. Insbesondere der Landkreis Groß-Gerau, der Rheingau-Taunus-Kreis und der Schwalm-Eder-Kreis stehen vor der grundsätzlichen Abwägung zwischen Kundenfreundlichkeit (räumliche Nähe für die Leistungsempfänger) und dem damit verbundenen Zusatzaufwand. Für die politischen Entscheidungsträger stellt sich die Frage, ob sich die Landkreise diese hohen Standards weiterhin dauerhaft leisten können und wollen.

Die Überörtliche Prüfung regt an zu prüfen, ob die momentan bestehenden Schwachstellen auch im Wege der Interkommunalen Zusammenarbeit zu schließen sind. Beispielsweise könnten die Rechnungsprüfungsämter im Rahmen der Fachprüfung der Rechtsgebiete, der Prüfung der eingesetzten Fachverfahren sowie beim Einsatz von Verfahren der Massendatenanalyse zusammenarbeiten und Synergieeffekte nutzen.

Gerade die Schuttschirmkommunen (Landkreis Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis, Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis) sind gehalten, die Aufwendungen zu reduzieren, um den vereinbarten Abbaupfad nicht zu verlassen. Vor diesem Hintergrund sollten sie hinterfragen, ob alle dezentralen Standorte für die Bearbeitung von Leistungsanträgen notwendig und wirtschaftlich sinnvoll sind. Auch die Entscheidung, die Aufgaben des Bereichs SGB II in einer Anstalt des öffentlichen Rechts (Landkreis Groß-Gerau und Lahn-Dill-Kreis) wahrzunehmen, sollte kritisch beleuchtet werden. Mit dieser Entscheidung war verbunden, dass eine eigenständige Verwaltung aufgebaut und damit mögliche Synergieeffekte aus der Zusammenarbeit mit der Landkreisverwaltung nicht genutzt wurden.

Wichtig für die Umsetzung eines wirkungsvollen Internen Kontrollsystems ist es, Akzeptanz bei allen verwaltungsinternen Mitarbeitern zu schaffen. Daher

ist es sinnvoll, die Beschäftigten frühzeitig in den Umsetzungsprozess einzubeziehen, um Vorbehalte abzubauen und die Akzeptanz zu erhöhen. Es ist dabei deutlich zu machen, dass ein Internes Kontrollsystem kein Selbstzweck und kein Instrument der Kontrolle der Mitarbeiter ist, sondern dazu dient, die Qualität des Verwaltungshandelns zu erhöhen, dolose Handlungen zu vermeiden und somit Vermögensschäden für die öffentliche Hand zu verhindern.

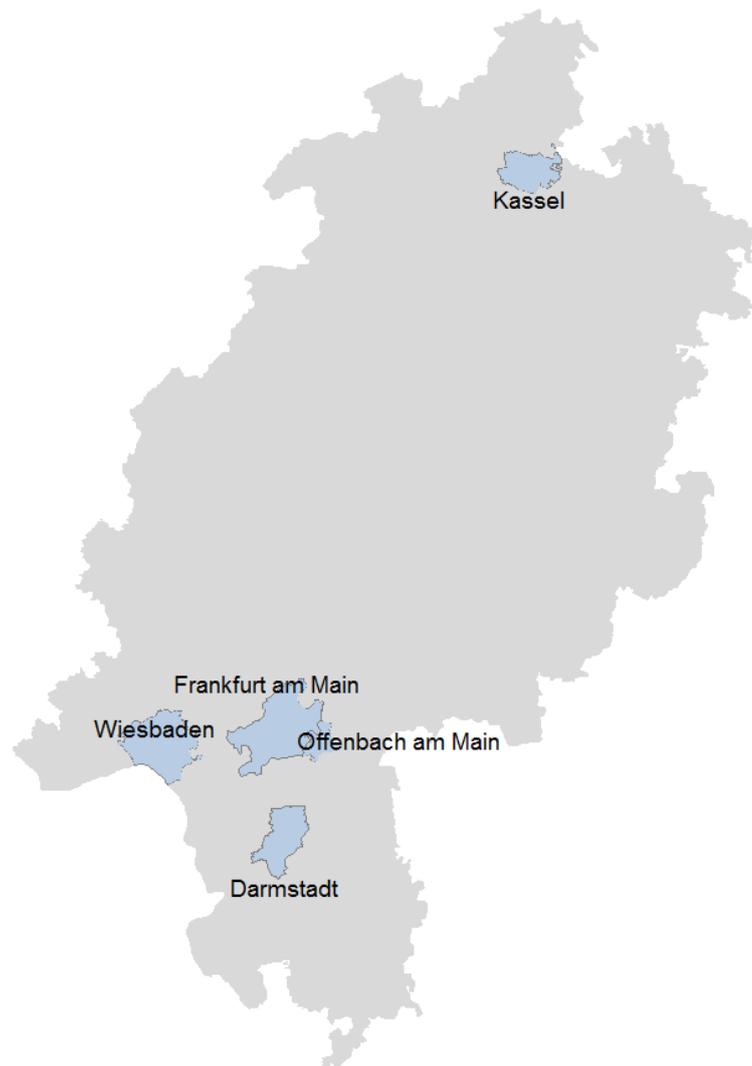
6. „Abfallentsorgung in Großstädten“ – 172. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkung

In der 172. Vergleichenden Prüfung „Abfallentsorgung in Großstädten“ wurde die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der städtischen Abfallentsorgung analysiert. Der Begriff „städtische Abfallentsorgung“ umfasst hierbei alle von den Städten erbrachten abfallwirtschaftlichen Leistungen. In die Prüfung einbezogen waren sowohl die Großstädte als auch deren Eigenbetriebe und kommunale Gesellschaften, an denen die Städte unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Anteile hielten, soweit diese Aufgaben der städtischen Abfallentsorgung erfüllten.

Geprüfte Städte

Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden



Ansicht 105: „Abfallentsorgung in Großstädten“ – Lage der geprüften Städte

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen, das die Aufwendungen²³⁶ und Investitionen im Bereich der städtischen Abfallentsorgung umfasste, belief sich für den Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 auf rund 956 Millionen Euro. Ansicht 106 gliedert das Prüfungsvolumen nach den geprüften Städten auf.

²³⁶ Der Begriff Aufwendungen wird im Folgenden verwendet, wenn Aussagen zur städtischen Abfallentsorgung getroffen werden. Die städtische Abfallentsorgung umfasst sowohl die hoheitlichen als auch die nicht hoheitlichen abfallwirtschaftlichen Leistungen der geprüften Städte und ihrer Aufgabenträger. Der Begriff Kosten wird im Folgenden verwendet, um Sachverhalte und Leistungen, die die hoheitliche Abfallentsorgung betreffen und über Gebühren finanziert werden, zu beschreiben.

Prüfungsvolumen für den Prüfungszeitraum 2010 bis 2012			
Stadt	Summe der Aufwendungen	Investitionen	Prüfungsvolumen
Darmstadt	55,2 Mio. €	2,5 Mio. €	57,8 Mio. €
Frankfurt ¹⁾	367,7 Mio. €	38,0 Mio. €	405,7 Mio. €
Kassel ²⁾	162,6 Mio. €	19,9 Mio. €	182,5 Mio. €
Offenbach	42,3 Mio. €	1,0 Mio. €	43,3 Mio. €
Wiesbaden	218,5 Mio. €	47,8 Mio. €	266,4 Mio. €
Summe	846,3 Mio. €	109,2 Mio. €	955,7 Mio. €

¹⁾ Der Jahresabschluss der Stadt Frankfurt zum 31. Dezember 2012 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch vorläufig.
²⁾ Der Jahresabschluss des Eigenbetriebs „Die Stadtreiniger Kassel“ zum 31. Dezember 2012 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch vorläufig.
Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Jahresabschlüsse der Städte und Unternehmen für die Jahre 2010 bis 2012

Ansicht 106: Prüfungsvolumen für den Prüfungszeitraum 2010 bis 2012

Ansicht 107 fasst die ausgehend von einem Marktvergleich ermittelten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale auf Basis der Jahre 2010 bis 2012 für die Einsammelleistungen und die Entsorgungsleistungen zusammen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenzial Markt – Gesamt (Einsammelleistungen und Entsorgungsleistungen)						
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	Summe
Einsammlung	0,5 Mio. €	3,8 Mio. €	0,9 Mio. €	0,2 Mio. €	0,3 Mio. €	5,7 Mio. €
Entsorgung	3,5 Mio. €	30,3 Mio. €	3,8 Mio. €	3,0 Mio. €	0 €	40,5 Mio. €
Summe	3,9 Mio. €	34,1 Mio. €	4,7 Mio. €	3,2 Mio. €	0,3 Mio. €	46,2 Mio. €
Gesamtkosten ¹⁾	13,7 Mio. €	87,8 Mio. €	15,0 Mio. €	9,0 Mio. €	15,3 Mio. €	140,8 Mio. €
Anteil Ergebnisverbesserungspotenziale an Gesamtkosten ¹⁾	28 %	39 %	31 %	36 %	2 %	33 %

Anmerkung: Die Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben sich aus dem Vergleich der Ist-Kosten der Städte mit den Soll-Kosten.
¹⁾ Gesamtkosten umfassen die gesamten Einsammel- und Entsorgungskosten
Quelle: Sollkosten-Berechnung; Eigene Berechnungen, Stand: April 2014

Ansicht 107: Ergebnisverbesserungspotenzial Markt – Gesamt (Einsammelleistungen und Entsorgungsleistung)

Das Ergebnisverbesserungspotenzial aus dem Marktvergleich (Ergebnisverbesserungspotenzial Markt) errechnete sich auf rund 46,2 Millionen Euro und damit auf rund 33 Prozent der Gesamtkosten für die Einsammlung und Entsorgung der Abfälle. Hiervon entfiel mit rund 40,5 Millionen Euro der größte Anteil auf die Entsorgungskosten. Wie Ansicht 107 verdeutlicht, wurden mit 34,1 Millionen Euro für die Stadt Frankfurt am Main die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt. Im Verhältnis zu den Einsammel- und Entsorgungskosten Frankfurts bestehen Ergebnisverbesserungspotenziale von 39 Prozent.

Bei der Erschließung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale sind bestehende Vertragsverhältnisse zu berücksichtigen. Gestaltungsmöglichkei-

ten bestehen bei den Entsorgungsleistungen spätestens mit dem Auslaufen bestehender Entsorgungsverträge. Die Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Einsammlung des Abfalls sind dagegen kurzfristig erschließbar.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2013 bis April 2014
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2012
Zuleitung der Schlussberichte:	Mai 2014
Prüfungsbeauftragte:	Ebner Stolz GmbH & Co. KG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Stuttgart mit dem Unterauftragnehmer: ECONUM Unternehmensberatung GmbH, Stuttgart (siehe Seite 221)

Ansicht 108: „Abfallentsorgung in Großstädten“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

6.2	Leitsätze	152
6.3	Überblick	155
6.4	Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung	161
	6.4.1 Ansatzfähige Kosten in der Gebührenkalkulation	161
	6.4.2 Gebührenmodelle und Ermittlung der Gebührensätze	172
	6.4.3 Ausgestaltung der Leistungsangebote	175
	6.4.4 Inanspruchnahme der Leistungsangebote	178
6.5	Sicht des Gebührenzahlers: Belastung der Modellfamilie	183
6.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	184
	6.6.1 Einflussfaktoren auf die Einsammel- und Entsorgungskosten	184
	6.6.2 Kostenkennzahlen: Gesamtkosten sowie Einsammel- und Entsorgungskosten im Städtevergleich	185
	6.6.3 Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen	189
6.7	Ausblick	193

6.2 Leitsätze

Seite 190 ff.

Die fünf Städte des Vergleichsringes erfüllten die ihnen übertragenen Aufgaben der hoheitlichen Abfallentsorgung effektiv. Die Leistungsangebote waren in den Städten für die Kunden überwiegend komfortabel ausgestaltet. Die Aufgabenerledigung erfolgte jedoch nicht immer effizient.

Die hoheitliche Abfallentsorgung war unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten verbesserungsfähig. Die Überörtliche Prüfung ermittelte jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 46,2 Millionen Euro (oder rund 33 Prozent der rund 140,8 Millionen Euro Gesamtkosten) unter Zugrundelegung von Marktpreisen. Die wesentlichen Ergebnisverbesserungspotenziale haben die nachfolgend genannten Ursachen:

- **Entsorgung von Restabfall im Wesentlichen durch nicht vollkostendeckend ausgelastete Entsorgungsanlagen:** 27,6 Millionen Euro
- **Entsorgung von Papier/ Pappe/ Kartonagen im Wesentlichen durch fehlende Erschließung der möglichen Vermarktungserlöse:** 8,1 Millionen Euro
- **Entsorgung von Bioabfall:** 3,3 Millionen Euro
- **Einsammlung von Abfällen, insbesondere durch optimierbare Tourenplanung:** 5,7 Millionen Euro

Diese Ergebnisverbesserungspotenziale sollten erschlossen und gebührenmindernd eingesetzt werden.

Frankfurt am Main wies jeweils die höchsten Kosten je Tonne Gesamtabfallmenge, je Gebäude und je Einwohner auf. Die Überörtliche Prüfung ermittelte mit insgesamt 34,1 Millionen Euro für Frankfurt am Main auch das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial. Wesentliche Ursachen hierfür waren:

- **Frankfurt am Main vereinnahmte als einzige Stadt im Vergleich keine Vermarktungserlöse aus der Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen im Gebührenhaushalt, da die Verwertung von einer städtischen Beteiligungsgesellschaft vorgenommen wurde und diese Beteiligungsgesellschaft die Einnahmen nicht an den Gebührenhaushalt abführte. Vielmehr hatten die Gebührenzahler Kosten in Höhe von 71 Euro je Tonne zu tragen. Die Überörtliche Prüfung hält dies für nicht sachgerecht und empfiehlt, die Erlöse für Papier/ Pappe/ Kartonagen im Gebührenhaushalt zu erfassen.**
- **Frankfurt am Main entsorgte den Restabfall im Müllheizkraftwerk Frankfurt, einer mittelbaren Beteiligung der Stadt, aufgrund eines bestehenden Dienstleistungsvertrags zum Preis von 238 Euro je Tonne. Auch wenn darin ein Anteil für die Nachsorgemaßnahmen für Deponien von rund 10 Prozent enthalten ist, übersteigt dieser Preis den von der Überörtlichen Prüfung ermittelten vergleichbaren Marktpreis von rund 120 Euro um fast 100 Prozent. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Vorteilhaftigkeit des geschlossenen Entsorgungsvertrags zu prüfen.**
- **Frankfurt am Main wies nicht nur die höchste Abfuhrhäufigkeit bei der Restabfalleinsammlung innerhalb des Vergleichs rings auf, sondern erbrachte diese Leistung auch ausschließlich im Vollservice. Dabei sind Abfallbehälter von den Grundstücken und nicht vom Straßenrand aufzunehmen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das abfallwirtschaftliche Angebot hinsichtlich Abfuhrhythmus und flächendeckendem Vollservice zu hinterfragen und bestehende Optimierungsmöglichkeiten zu nutzen.**

In Kassel fielen die zweithöchsten Kosten je Tonne Gesamtabfallmenge, je Gebäude und je Einwohner an. Die Überörtliche Prüfung ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 4,7 Millionen Euro. Hiervon entfielen alleine 3,8 Millionen Euro auf die Rest- und Sperrmüllentsorgung im – aus heutiger Sicht überdimensionierten – Müllheizkraftwerk Kassel. Das Müllheizkraftwerk Kassel wurde nur zu rund 30 Prozent der Gesamtkapazität von städtischen Abfallmengen (44.000 Tonnen) ausgelastet. Die übrige Kapazität von 106.000 Tonnen konnte nicht kostendeckend vermarktet werden. Hieraus resultieren eine in die Gebühren einkalkulierte Unterdeckung in Höhe von 5,3 Millionen Euro und zusätzlich ein aus Allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierender Verlust des Müllheizkraftwerks in Höhe von 3,1 Millionen Euro jährlich.

Seite 176 ff.,
185 ff.

Seite 185 ff.

Seiten 177, 182 f.

Kassel wies mit 65 Euro je Tonne die kostengünstigste Sperrmülleinsammlung im Vergleich auf. Dort fiel je Abruf eine mengenunabhängige Logistikpauschale an. Dies führte dazu, dass die Gebührenzahler in Kassel mit 611 Kilogramm je Abruf eine höhere Sperrmüllmenge bereitstellten, als bei den übrigen Städten im Vergleichsring (zweithöchster Wert 229 Kilogramm). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den anderen Städten, dem Beispiel Kassels folgend, eine Logistikpauschale im Gebührensystem zu verankern, die einen Anreiz für eine effiziente Sperrmülleinsammlung setzt.

Seite 177

Offenbach am Main bot als einzige Stadt des Vergleichsringes bei der Restabfalleinsammlung wahlweise einen Teil- oder Vollservice an. Fast zwei Drittel der Anschlussnehmer wählten den Teilservice als Servicegrad. Die Restabfalleinsammlung in Offenbach am Main war deswegen weniger personalintensiv und daher kostengünstiger. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung bietet die Restabfalleinsammlung in Teilservice Vorteile, da sie sowohl der Eigenverantwortung der Kunden Rechnung trägt als auch eine effiziente bedarfsorientierte Leistung ermöglicht.

Seiten 158, 189 ff.

Darmstadt hatte mit 441,5 Kilogramm je Einwohner und Jahr die höchste Gesamtabfallmenge. Nahezu in allen Bereichen war die hoheitliche Abfallentsorgung in Darmstadt weiter optimierungsfähig. Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale Darmstadts beliefen sich auf insgesamt 3,9 Millionen Euro. Diese bestanden insbesondere im Bereich der Restabfallentsorgung mit 2,7 Millionen Euro.

Seiten 186 ff.

Wiesbaden zeigt dagegen Beispiele für vorteilhafte Abfallentsorgung auf:

- **Da die Stadt kein eigenes Müllheizkraftwerk betrieb, entsorgte sie die Restabfälle am Markt zu einem Preis von 100 Euro je Tonne. Hingegen beliefen sich die Entsorgungskosten der anderen Städte auf 203 bis 238 Euro je Tonne. Die Prüfung zeigte insbesondere, dass diejenigen Städte, die mittelbar über eigene Entsorgungsanlagen (Kassel, Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main) verfügten, höhere Entsorgungskosten für Restabfall im Prüfungszeitraum aufwiesen.**
- **Wiesbaden schrieb die Vermarktung der Abfallmengen von Papier/ Pappe/ Kartonagen gebündelt mit anderen Körperschaften aus und erzielte hieraus mit über 150 Euro je Tonne die höchsten Vermarktungserlöse.**

Seiten 158 f.,
174 ff., 181 f.

Die jährliche Restabfallmenge war in Frankfurt am Main und Wiesbaden mit 239 Kilogramm und mit 245 Kilogramm je Einwohner am höchsten. Hierfür fanden in Frankfurt am Main durchschnittlich 65 Abfahren statt. Demgegenüber kam Kassel mit lediglich 28 Abfahren aus, da dort der Restabfall insbesondere eine deutlich höhere Verdichtung im Abfallbehälter aufwies. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung könnten auch die übrigen Städte mit einer höheren Auslastung der zu leerenden Abfallbehälter den durchschnittlichen Abfuhrhythmus verringern. Sie regt an, im Gebührensystem entsprechende Anreize zu setzen, Restabfallmengen zu reduzieren und eine bessere Auslastung der Abfallbehälter zu bewirken. Damit ließe sich eine effizientere Abfalleinsammlung erzielen.

Seiten 164 ff.,
167 ff., 173 ff.

Die von den Städten im Prüfungszeitraum erstellten Gebührenkalkulationen wiesen im Wesentlichen die folgenden Schwachstellen auf:

- **Die Städte erstellten überwiegend keine differenzierten, sondern nur globale Nachkalkulationen.**
- **Nachkalkulationen enthielten nicht ansatzfähige Kosten. Dies waren Kosten für die Entsorgung von wildem Müll (Kassel, Darmstadt), neutrale und periodenfremde Aufwendungen (alle Städte bis auf**

Offenbach am Main), die Kosten für den Betrieb von Hundekottütenspendern (Offenbach am Main), Nachsorgekosten für Deponie-Altstandorte, die vor dem 1. Januar 2003 geschlossen wurden (Kassel) und nicht gebührenfähige Bestandteile (Höhe der angesetzten Eigenkapitalverzinsung) aus bezogenen Leistungen einer unmittelbar von einer Stadt beherrschten Gesellschaft (Kassel). Mit Ausnahme von Frankfurt am Main setzten die Städte Zinserlöse oder Gewinne aus Betrieben gewerblicher Art gebührenmindernd an.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Gebührenkalkulation differenziert nach Gebührentatbeständen und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorzunehmen und den geänderten Anforderungen des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) Rechnung zu tragen.

Die Überörtliche Prüfung hat zusätzlich die Belastung für die Gebührenzahler untersucht. Hierzu wurden zwei typische Modellfamilien bestehend aus jeweils 4 Personen definiert und die finanzielle Belastung aus Abfallgebühren für das Jahr 2012 ermittelt. Die größte finanzielle Belastung aus Abfallgebühren ergab sich demnach in Kassel für eine Modellfamilie im Einfamilienhaus mit 738 Euro und im Mehrfamilienhaus mit 658 Euro. Die geringsten Belastungen hatten dagegen Familien in Offenbach am Main mit 331 Euro (Einfamilienhaus) und in Wiesbaden mit 249 Euro (Mehrfamilienhaus).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, durch eine zielorientierte Ausgestaltung der Gebührensysteme, das Verhalten der Bürger insbesondere im Hinblick auf Vermeidung, Trennung sowie Verdichtung der Abfälle zu beeinflussen. Hierzu sollten geeignete Anreize gesetzt und mit Abfallwirtschaftskonzepten konsequent verfolgt werden. Zielführend ist ein nach Behältergrößen und Servicegraden weiter differenziertes Angebot.

Seite 183 f.

Seiten 179 ff., 193

6.3 Überblick

Das Abfallrecht ist in Deutschland überwiegend durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) geregelt und wird durch weitere Gesetze und Verordnungen ergänzt und ausgefüllt.²³⁷ Mit dem KrWG setzte der Bundesgesetzgeber die EU-Abfallrahmenrichtlinie²³⁸ und die darin formulierte fünfstufige Abfallhierarchie um.²³⁹ Stärker noch als im bisherigen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-AbfG) steht damit der Kreislaufgedanke im Vordergrund. Ansicht 109 veranschaulicht den Kreislaufgedanken der hoheitlichen Abfallentsorgung.

Rechtlicher Rahmen

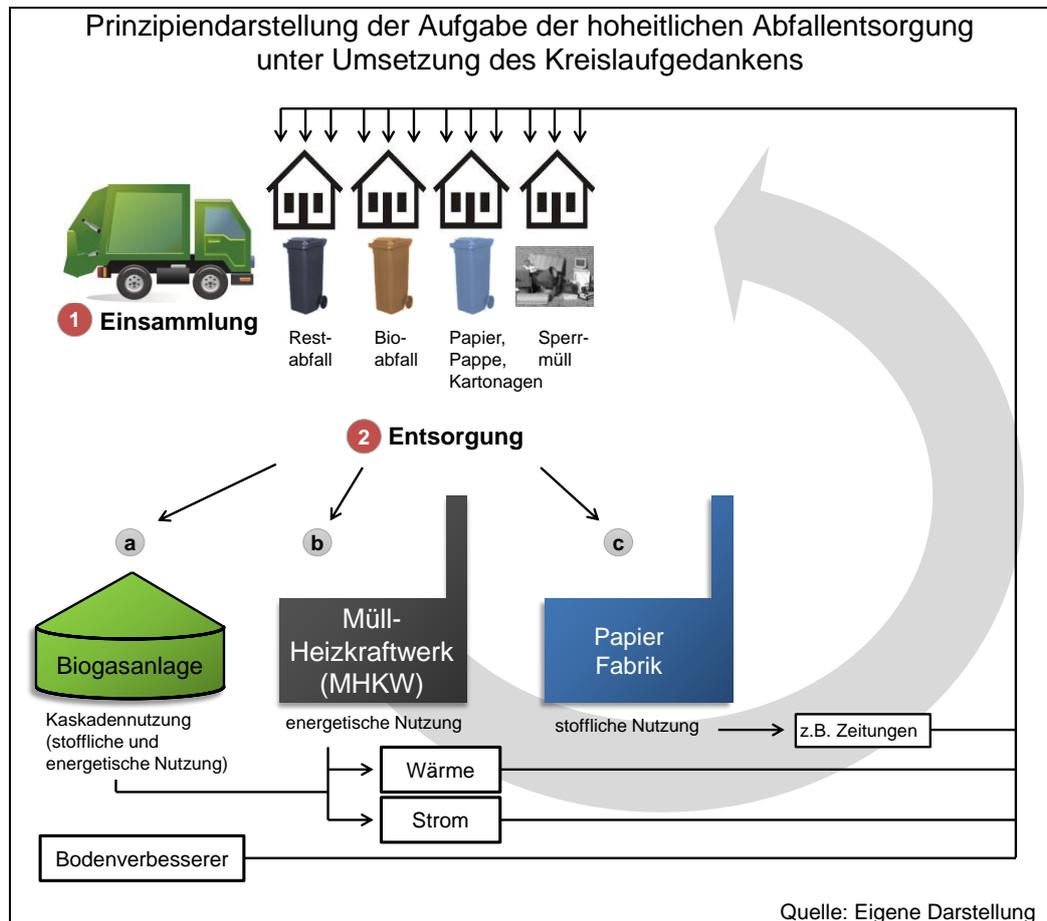
237 Vergleiche Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I, S. 212), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Mai 2013 (BGBl. I, S. 1324). Dieses Gesetz ersetzte mit Wirkung vom 1. Juni 2012 das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen – KrW-AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I, S. 2705).

Das Hessische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (HAKrWG) vom 6. März 2013 (GVBl., S. 80) ersetzte das bis dahin maßgebliche Hessische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz und Abfallgesetz (HAKA) vom 23. Mai 1997 (GVBl. I, S. 173), in der Fassung vom 20. Juli 2004, mit Wirkung vom 11. März 2013; einige Regelungen galten nach § 27 HAKrWG bis zum 30. Juni 2014 fort.

238 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, Amtsblatt EU, L 312/3.

239 § 6 Absatz 1 KrWG – Abfallhierarchie

Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge:
1. Vermeidung, 2. Vorbereitung zur Wiederverwendung, 3. Recycling, 4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung, 5. Beseitigung.



Ansicht 109: Prinzipiendarstellung der Aufgabe der hoheitlichen Abfallentsorgung unter Umsetzung des Kreislaufgedankens

Die kreisfreien Städte sind als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für die Abfallentsorgung der ihnen zu überlassenden Abfälle (andienungspflichtige Abfälle nach § 17 Absatz 1 KrWG) verpflichtet (§ 20 Absatz 1 KrWG in Verbindung mit § 1 Absatz 3 HAKrWG²⁴⁰). Die Aufgabe der hoheitlichen Abfallwirtschaft und somit der Entsorgungsträger ist es, die andienungspflichtigen Abfälle zu erfassen und nach §§ 6 bis 11 KrWG zu verwerten oder – soweit nicht stofflich und/ oder energetisch verwertbar – nach §§ 15 und 16 KrWG zu beseitigen. Es ist grundsätzlich zulässig, die Funktion des Entsorgungsträgers auf einen städtischen Eigenbetrieb oder Zweckverband zu übertragen.

Den rechtlichen Rahmen konkretisierten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (nachfolgend Entsorgungsträger) durch den Erlass von eigenen Abfallsatzungen und Abfallgebührensatzungen. Die kommunale Selbstverwaltung lässt den Kommunen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation der hoheitlichen Aufgabe der Abfallentsorgung. Dementsprechend bestanden Unterschiede – neben der Ausgestaltung des abfallwirtschaftlichen Leistungsangebots – in der Gestaltung der organisatorischen Zuständigkeiten und in der Auswahl derjenigen Leistungen, welche die Städte selbst erbrachten. Der Umfang der über die hoheitlichen Pflichtaufgaben hinausgehenden Leistungen war ebenfalls unterschiedlich ausgeprägt. Die Städte bedienten sich zur Auf-

240 § 1 Absatz 1 bis 3 HAKrWG – Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

(1) Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I, S. 212) sind die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise.

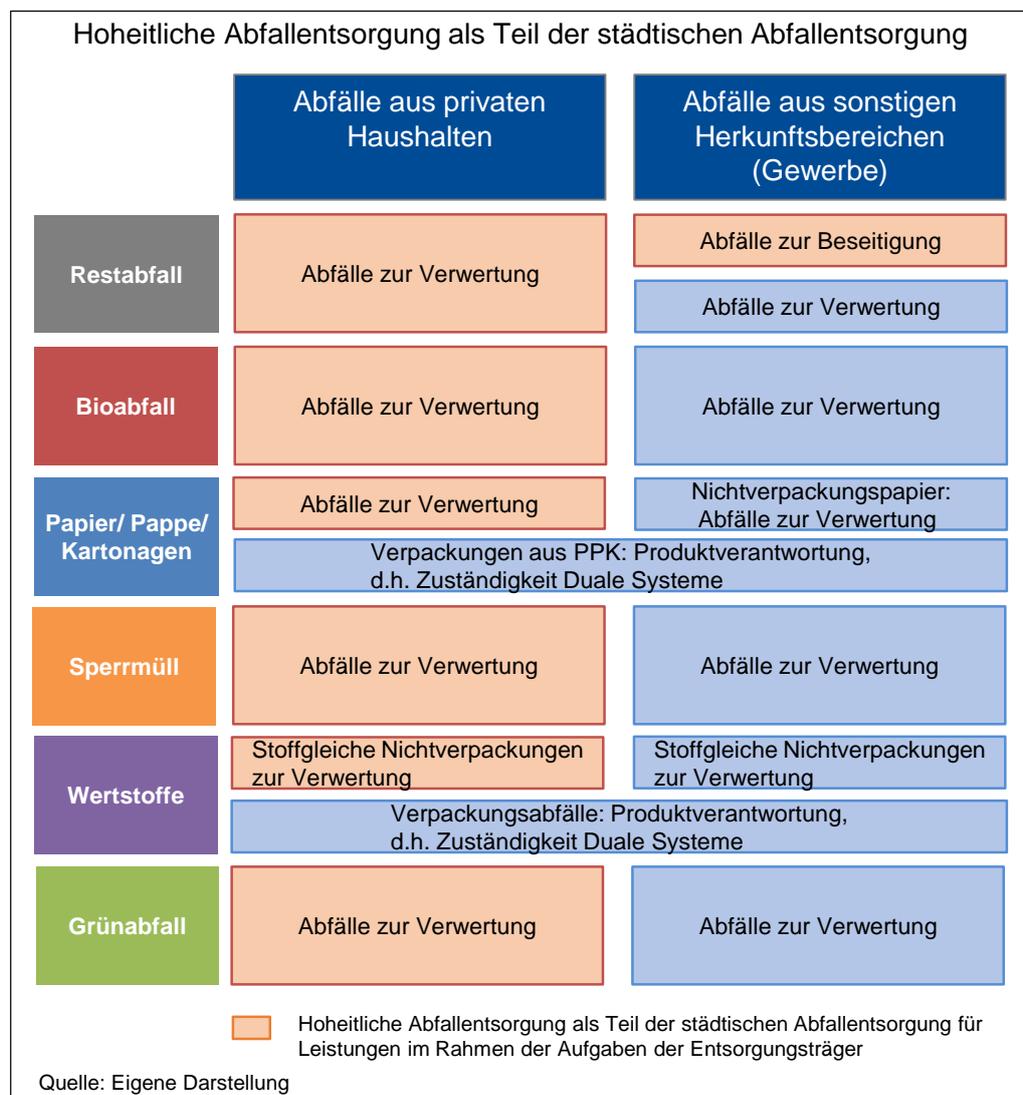
(2) Die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte haben die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle einzusammeln. Innerhalb ihres Gebietes obliegt die erforderliche Beförderung dieser Abfälle den kreisangehörigen Gemeinden. Abs. 4 bleibt unberührt.

(3) Die kreisfreien Städte und Landkreise (Entsorgungspflichtige) haben die in ihrem Gebiet nach Abs. 2 eingesammelten oder die in ihrem Gebiet angefallenen und ihnen angelieferten Abfälle nach Maßgabe des § 20 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu verwerten oder zu beseitigen.

gabenerfüllung der städtischen Abfallentsorgung ihrer Eigenbetriebe, ihrer unmittelbar oder mittelbar beherrschten Unternehmen sowie Dritter.

Die Aufgabe der hoheitlichen Abfallentsorgung, die im Zentrum der Prüfung stand, beginnt mit der Einsammlung der andienungspflichtigen Abfälle wie Restabfall, Bioabfall, Papier/ Pappe/ Kartonagen und Sperrmüll. Abfälle werden grundsätzlich, wie Ansicht 109 veranschaulicht, im Wege der Einsammlung mit Fahrzeugen erfasst. Geringere Anteile der Abfälle werden über Wertstoffhöfe oder vergleichbare Einrichtungen erfasst. Es folgt die schadlose Entsorgung dieser Abfälle. Als Entsorgungsverfahren kommen dabei Wege der stofflichen Verwertung (wie Papier/ Pappe/ Kartonagen), der stofflichen und energetischen Verwertung (wie Biogasanlagen mit sogenannter Kaskadennutzung) oder – als letzte Stufe der fünfstufigen Abfallhierarchie – die Beseitigung in einer Müllverbrennungsanlage in Betracht. Je nach Entsorgungsverfahren werden die dabei entstehenden Produkte im Kreislauf wieder genutzt, etwa in Form von Tageszeitungen oder in Form von Energie.

Unter der „hoheitlichen Abfallentsorgung“ sind zusammenfassend die abfallwirtschaftlichen Leistungen, die durch Gebühren finanziert sind, zu verstehen. Demgegenüber beinhaltet die „städtische Abfallentsorgung“ darüber hinaus neben den Leistungen der hoheitlichen Abfallentsorgung weitere nicht-hoheitliche Bereiche, wie gewerbliche Aktivitäten im Bereich der Abfallentsorgung (Ansicht 110).

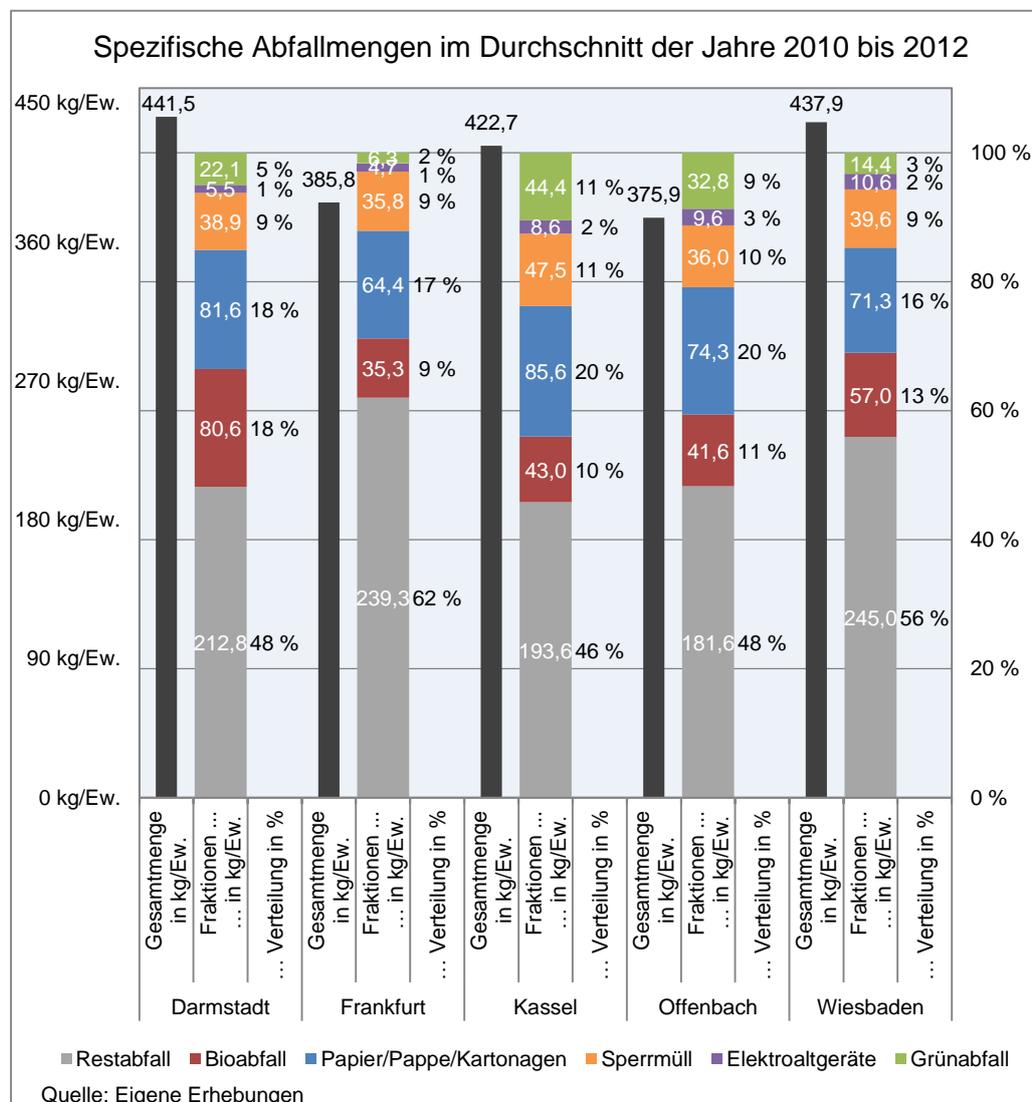


Ansicht 110: Hoheitliche Abfallentsorgung als Teil der städtischen Abfallentsorgung

Die Entsorgungsträger legen in ihren Abfallgebührensatzungen die Tatbestände fest, für die sie Benutzungsgebühren im Sinne des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG)²⁴¹ erhoben. Zur Finanzierung der hoheitlichen Abfallwirtschaft erhoben die Entsorgungsträger Benutzungsgebühren, die als Jahres-, Grund-, Zusatz- sowie Lenkungsgebühren²⁴² ausgestaltet werden können.

Wie im Vorhergehenden dargelegt, können die Städte den Bereich der Abfallentsorgung als Entsorgungsträger im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in eigener Zuständigkeit regeln. Wesentliche Einflussfaktoren, die sie hierbei jeweils zu berücksichtigen oder zu regeln haben, sind die organisatorischen Zuständigkeiten, die Gebietsstrukturdaten, die Einsammlung des Abfalls, die Entsorgungsverfahren und Entsorgungswege und die spezifischen Abfallmengen.

Ansicht 111 stellt die spezifischen Gesamtabfallmengen in Kilogramm je Einwohner und Jahr sowie die Anteile der jeweiligen Abfallfraktion an der Gesamtabfallmenge dar. Diese geben einen Hinweis auf das Abfallvermeidungs- und -trennungsverhalten in den Städten.



Ansicht 111: Spezifische Abfallmengen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012

241 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1970 in der Fassung vom 24. März 2013 (GVBl., S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2012 (GVBl., S. 436).

242 Lenkungsgebühren: gebührenrechtliche Regelung, die auf eine gewünschte Verhaltenssteuerung ausgerichtet ist (Schulte / Wiesmann in Driehaus, Hans Joachim (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 110 ff., Stand September 2007).

Die höchste Gesamtabfallmenge fiel in den Städten Darmstadt (441,5 Kilogramm je Einwohner und Jahr) und Wiesbaden (437,9 Kilogramm je Einwohner und Jahr) an. Die Restabfallmenge war in Wiesbaden mit 245 Kilogramm je Einwohner und Jahr am höchsten. Die Stadt Frankfurt am Main wies zwar mit 385,8 Kilogramm je Einwohner und Jahr die zweitniedrigste spezifische Gesamtabfallmenge unter den Vergleichsstädten auf, verfügte aber mit knapp 240 Kilogramm je Einwohner und Jahr über die zweithöchste Restabfallmenge. Bemerkenswert war, dass der Anteil des Restabfalls an der spezifischen Gesamtabfallmenge in Frankfurt am Main mit 62 Prozent vor Wiesbaden (56 Prozent) der höchste im Vergleich war. Kassel wies hierbei mit 46 Prozent den niedrigsten Wert im Vergleich auf.

Die Städte setzten die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung durch unterschiedliche Organisationsstrukturen um. Leistungen der hoheitlichen Abfallwirtschaft erbrachten überwiegend Unternehmen, an denen die Städte beteiligt waren.

Organisatorische
Zuständigkeiten

Die Einsammlung des Abfalls in den jeweiligen Abfallfraktionen organisierten die Städte oder ihre Unternehmen überwiegend in Eigenregie. Einzelne Leistungen in diesem Bereich, so die Einsammlung von Papier/ Pappe/ Kartonagen in der Stadt Wiesbaden, vergaben sie an Dritte.

Einsammlung des
Abfalls

Ansicht 112 gibt einen Überblick über die von den Städten genutzten Entsorgungsverfahren und Entsorgungswege im Jahr 2013.

Entsorgungsver-
fahren und Ent-
sorgungswege

Entsorgungsverfahren und -wege					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Rest- abfall	MHKW Darmstadt	MHKW Frankfurt	MHKW Kassel	MHKW Offenbach	MHKW Frankfurt und MHKW Offenbach
	Zweckverband Abfallverwertung Südhessen (ZAS)	RMA GmbH	MHKW Kassel GmbH	RMA GmbH	RMA GmbH
Bio- abfall	Bioabfallkompostierung	Bioabfallvergärung	Bioabfallvergärung	Sortierung und Bioabfallvergärung	Bioabfallvergärung
	EAD Darmstadt	RMB GmbH	Fremde Dritte	Fremde Dritte	Fremde Dritte
Papier/ Pappe/ Kartonagen	Altpapierverwertung	Altpapierverwertung	Altpapierverwertung	Altpapierverwertung	Altpapierverwertung
	Fremde Dritte	Fremde Dritte	Fremde Dritte	Fremde Dritte	Fremde Dritte
Sperr- müll	Sortierung, anschließende Verwertung	Separate Einsammlung von Altholz und Sperrmüll, Altholz wird nachsortiert und aufbereitet	Sortierung, anschließende Verwertung	Sortierung, anschließende Verwertung	Sortierung, anschließende Verwertung, Entsorgung Restsperrmüll im MHKW Frankfurt und im MHKW Offenbach
	Fremde Dritte	FES GmbH	Fremde Dritte	Fremde Dritte	Fremde Dritte/ RMA GmbH

Entsorgungsverfahren und -wege					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Grünabfall	Kompostierung und energetische Verwertung	Vergärung und Kompostierung	Energetische Verwertung	Kompostierung und energetische Verwertung	Vergärung und Kompostierung
	EAD Darmstadt, Fremde Dritte	RMB GmbH	Fremde Dritte	Fremde Dritte	Fremde Dritte

Anmerkung: In der ersten Zeile je Abfallfraktion ist jeweils das Verwertungsverfahren angegeben, die zweite Zeile bezeichnet jeweils den Leistungserbringer.
 MHKW = Müllheizkraftwerk
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2014

Ansicht 112: Entsorgungsverfahren und -wege

Wie in Ansicht 112 veranschaulicht, handelte es sich bei den genutzten Entsorgungsverfahren und Entsorgungswegen im Wesentlichen um die Restabfallentsorgung, die Bioabfallverwertung, die Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen und die Verwertung von Sperrmüll sowie Grünabfällen.

- Restabfallentsorgung

Alle Städte ließen ihre Restabfälle in regionalen Müllheizkraftwerken beseitigen. Die Zuständigkeiten hierfür lagen in den Städten Frankfurt am Main und Offenbach am Main bei der RMA Rhein-Main Abfall GmbH (nachfolgend RMA GmbH), die hierfür das MHKW Frankfurt (Ansicht 113²⁴³) und das MHKW Offenbach nutzte.



Ansicht 113: Müllheizkraftwerk Frankfurt am Main. Aufnahme der FES GmbH.

Darmstadt ließ den Restabfall über den Zweckverband Abfallverwertung Südhessen (ZAS) im MHKW Darmstadt verbrennen, Kassel beauftragte die stadteigene Müllheizkraftwerke Kassel GmbH mit der Verbrennung. Alle vier Städte verfügten mittelbar über eigene Müllverbrennungskapazitäten und waren längerfristig an diese Entsorgungsstruktur gebunden. Die Stadt Wiesbaden verfügte als einzige Stadt des Vergleichsringes weder mittelbar noch unmittelbar

²⁴³ Mit freundlicher Genehmigung der FES GmbH.

über eigene Müllverbrennungskapazitäten. Sie ließ den Restabfall ebenfalls über die RMA GmbH verbrennen.

- Bioabfallverwertung

Bioabfälle verwerteten alle Städte mit Ausnahme Darmstadt in Vergärungsanlagen und nutzten dabei die Möglichkeit, bei der Verwertung über die Erzeugung von Biogas und dessen Verstromung eine energetische Nutzung mit der Erzeugung von Dünge- und Bodenverbesserungssubstraten zu kombinieren. Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main²⁴⁴ und Wiesbaden erfüllten somit bereits die Anforderung an eine Kaskadennutzung von Bioabfällen, wie sie in § 8 KrWG²⁴⁵ beschrieben ist. Darmstadt dagegen verwertete die Bioabfälle als einzige Stadt in einer reinen Kompostierungsanlage ohne Vergärungskomponente.

Offenbach am Main erfasste als einzige Stadt die Bioabfälle nicht getrennt, sondern ließ die Bioabfälle in den Jahren 2010 bis 2012 in einzelnen Monaten, versuchsweise aus dem Restabfall aussortieren und anschließend verwerten. Sie führte diese Vorgehensweise jedoch nach dem Jahr 2012 aufgrund des Fehlens geeigneter Verwertungsanlagen nicht mehr weiter fort und führte im April 2014 ebenfalls eine getrennte Bioabfalleinsammlung ein, um den Anforderungen des KrWG gerecht zu werden.

- Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen

Im Gegensatz zu allen anderen Großstädten überließ die Stadt Frankfurt am Main Papier/ Pappe/ Kartonagen der FES GmbH, die diese in eigenem Namen und auf eigene Rechnung verwertete.

- Verwertung von Sperrmüll und Grünabfällen

Frankfurt am Main separierte Altholz bereits an der Anfallstelle durch eine vom übrigen Sperrmüll getrennte Bereitstellung und Abfuhr. Die übrigen Städte ließen den Sperrmüll sortieren, um so verwertbare Bestandteile, wie Altholz und Elektroaltgeräte, zu separieren.

Kassel ließ Grünabfälle durch Dritte energetisch verwerten. Auch Darmstadt und Offenbach am Main nahmen neben der Kompostierung eine direkte energetische Verwertung der Grünabfälle vor, so die Verarbeitung zu Brennstoffpellets und Holzhackschnitzeln. Frankfurt am Main und Wiesbaden nutzten den Energiegehalt der Grünabfälle durch die Mitverwertung der Grünabfälle in einer Vergärungsanlage.

6.4 Rechtmäßigkeit und Sachgerechtheit der Aufgabenerfüllung

6.4.1 Ansatzfähige Kosten in der Gebührenkalkulation

Zur Feststellung, ob die erhobenen Gebührensätze für die Grundleistungen im Bereich der hoheitlichen Abfallentsorgung rechtmäßig waren und somit die maßgeblichen Kalkulationsgrundsätze eingehalten wurden, untersuchte die Überörtliche Prüfung die für den Prüfungszeitraum erstellten Voraus- und Nachkalkulationen. Daneben wurden Aspekte wie die Abfallsatzungen sowie Einzelfragen des Rechnungswesens untersucht. Zusätzlich traf die Überörtliche Prüfung Aussagen zur Sachgerechtheit der Aufgabenerfüllung.

244 Zeitweise im Rahmen einer versuchsweisen Aussortierung der Bioabfälle aus dem Restabfall.

245 In § 8 Absatz 2 Satz 2 KrWG heißt es: „Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 kann insbesondere bestimmt werden, dass die Verwertung des Abfalls entsprechend seiner Art, Beschaffenheit, Menge und Inhaltsstoffe durch mehrfache, hintereinander geschaltete stoffliche und anschließende energetische Verwertungsmaßnahmen (Kaskadennutzung) zu erfolgen hat.“ Eine solche Verordnung wurde noch nicht erlassen. Dem Prinzip der Kaskadennutzung trugen die genannten Städte dadurch Rechnung, dass die genutzten Verwertungsverfahren sowohl die Energieinhalte der Bioabfälle über die Biogasnutzung verwerteten als auch die Nutzung der stofflichen Eigenschaften zur Bodenverbesserung und Düngung zum Inhalt hatten.

Den rechtlichen Rahmen für die maßgeblichen Grundsätze bei der Erstellung von Kalkulationen setzen das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) und das Hessische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (HAKrWG²⁴⁶). Das HAKrWG konkretisiert und erweitert den Kreis der abfallwirtschaftlichen Leistungen, die durch Gebühren refinanzierbar sind.

Es gelten folgende Grundprinzipien für die Gebührenermittlung:

Kostendeckungsgebot: Gebühren sind regelmäßig kostendeckend zu bemessen (§ 10 Absatz 1 Satz 2 KAG). Das Kostendeckungsgebot beinhaltet auch ein Kostenüberschreitungsverbot (§ 10 Absatz 1 Satz 3 KAG²⁴⁷). Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG²⁴⁸). Beim Betrieb von gebührenfinanzierten Einrichtungen können auch Erlöse²⁴⁹ anfallen.

Äquivalenzprinzip²⁵⁰: Das Äquivalenzprinzip ist als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes integraler Grundsatz des Abgabenrechts. Es besagt, dass zwischen der Leistung der öffentlichen Hand und der hierfür erhobenen Gebühr kein Missverhältnis bestehen darf oder – positiv formuliert – zwischen Leistung und Gegenleistung (Gebühr) ein angemessenes Verhältnis bestehen muss. Das Äquivalenzprinzip setzt der absoluten Gebührenhöhe für die öffentliche Einrichtung eine Schranke.²⁵¹

Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab, § 10 Absatz 3 Satz 1 KAG²⁵²). Dieser Gebührenmaßstab, der auch als Grundsatz der leistungsgerechten („leistungsproportionalen“) Gebührenbemessung bezeichnet wird, dient als Konkretisierung des Gleichheitssatzes insbesondere der Gleichbehandlung der Gebührenschuldner.

Vom Wirklichkeitsmaßstab kann lediglich dann abgewichen werden, wenn der Wirklichkeitsmaßstab besonders schwierig ermittelbar oder die Ermittlung wirtschaftlich nicht vertretbar ist. Dann ist die Anwendung eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs zulässig, sofern dieser nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme der Einrichtung steht (§ 10 Absatz 3 Satz 2 KAG²⁵³).

246 HAKrWG vergleiche Fußnote 237.

247 § 10 Absatz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Absatz 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

248 § 10 Absatz 2 Satz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Kosten nach Absatz 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.

249 Erlöse umfassen Erlöse aus der Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen sowie Wertstoffen und Nebenerlöse zum Beispiel aus Strom- und Wärmeverkäufen im Zuge des Betriebs von Müllheizkraftwerken.

250 Vergleiche Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern vom 22. Januar 2013 (StAnz, S. 222 ff.); Erläuterungen zu § 41: Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden, Absatz 17, S. 231.

251 Vergleiche Wagner in: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 680, Stand: März 2013.

252 § 10 Absatz 3 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf. In der Satzung können Mindestsätze festgelegt werden. Die Erhebung einer Grundgebühr neben einer Gebühr nach Satz 1 bis 3 ist zulässig.

253 Vergleiche Fußnote 252.

Die Kostenbestandteile bei der Abfallgebührenkalkulation ergeben sich aus § 10 Absatz 2 KAG²⁵⁴ und § 5 HAKrWG²⁵⁵.

Ansicht 114 zeigt, welche gebührenrelevanten Bestandteile danach in den Voraus- und Nachkalkulationen der Abfallgebühren anzusetzen sind.

Rechtmäßigkeit
und Sachgerechtheit der Kalkulationen

Bestandteile bei der Abfallgebührenkalkulation nach KAG und HAKrWG	
Kostenbestandteil	Rechtsgrundlage
1. Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung (Personal- und Sachkosten)	§ 10 Absatz 2 KAG
2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen	
3. angemessene Abschreibungen	
4. angemessene Verzinsung des Anlagekapitals	
5. Kosten für Errichtung und Betrieb einer Deponie; spätere Kosten für die Stilllegung und Nachsorge der Deponie für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren	§ 5 Absatz 2 HAKrWG
6. Bildung von Rücklagen für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien; zulässig bis 31. Dezember 2017; gilt nur für Deponien, die nach dem 1. Januar 2003 stillgelegt wurden	§ 5 Absatz 3 HAKrWG
7. Gebührenunterdeckungen/ Gebührenüberdeckungen	§ 10 Absatz 2 Satz 7 KAG
8. abzusetzende Erlöse (Verwertungserlöse, sonstige Erlöse)	§ 10 Absatz 2 KAG, § 5 Absatz 1 HAKrWG
Anmerkung: Die angegebenen Rechtsgrundlagen beziehen sich auf die zum Prüfungszeitpunkt gültigen Gesetze. Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 114: Bestandteile bei der Abfallgebührenkalkulation nach KAG und HAKrWG

254 § 10 Absatz 2 Sätzen 2, 3 und 5 KAG – Benutzungsgebühren

Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für die in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. [...] Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden.

255 § 5 HAKrWG – Gebühren

(1) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können zur Deckung der Kosten der Abfallentsorgung nach den Vorschriften des Gesetzes über kommunale Abgaben vom 17. März 1970 (GVBl. I, S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54), Gebühren erheben. Zu den ansatzfähigen Kosten der Abfallentsorgung gehören alle Aufwendungen für die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern selbst oder in ihrem Auftrag wahrgenommenen abfallwirtschaftlichen Aufgaben. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Erhebung der Gebühren untereinander durch Vereinbarung gegen Kostenerstattung übertragen.

(2) Abweichend von Abs. 1 Satz 1 haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Ablagerung von Abfällen auf einer Deponie oder für Entsorgungsleistungen, die die Ablagerung umfassen, Gebühren zu erheben, die alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie abdecken müssen. Zu diesen Kosten zählen auch die Aufwendungen für eine vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu leistende Sicherheit oder für ein zu erbringendes gleichwertiges Sicherungsmittel sowie die Zuführung von Rücklagen für die vorhersehbaren späteren Kosten der Stilllegung und der Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren. Satz 1 und 2 gelten entsprechend für Langzeitlager nach § 2 Nr. 19 der Deponieverordnung vom 27. April 2009 (BGBl. I S. 900), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I, S. 212).

(3) Soweit die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger während der Betriebsphase der Deponie keine ausreichenden Rücklagen für die Kosten der Stilllegung und der Nachsorge der Deponie gebildet haben, können diese Kosten in einem Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2017 auch nach Stilllegung der Deponie in die Abfallgebühren einbezogen werden. Satz 1 gilt nur für Deponien, die nach dem 1. Januar 2003 stillgelegt worden sind.

Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung

Die Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung stellen, sofern diese bei der Aufgabenerfüllung der hoheitlichen Abfallentsorgung anfielen, nach § 10 Absatz 2 Satz 2 KAG ansatzfähige Kosten dar. Dies betrifft zum Beispiel die Kosten für die Unterhaltung eines Verwaltungsgebäudes.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Ermittlung der Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung bei den geprüften Städten gesondert. Es ergaben sich keine Hinweise auf eine nicht rechtmäßige oder unsachgerechte Vorgehensweise.

Entgelt für Fremdleistungen

Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen stellen ansatzfähige Kosten bei der Gebührenkalkulation dar. Zu den Fremdleistungen zählen Leistungen Dritter, die Aufgaben der hoheitlichen Abfallentsorgung – wie die Einsammlung von Teilfraktionen des Abfalls, die fachgerechte Entsorgung und Verwertung von Abfällen oder den Betrieb von im Eigentum des Entsorgungsträgers befindlichen Abfallbehandlungsanlagen – erbringen.

Die stichprobenartige Prüfung dieser Kostenbestandteile ergab mit einer Ausnahme keine Hinweise, dass die angesetzten Fremdleistungskosten in ihrer Höhe nicht sachgerecht waren. So entsorgte die Stadt Kassel die ihr überlassenen brennbaren Abfälle über die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH, ein von der Stadt Kassel beherrschtes Unternehmen²⁵⁶. Es handelte sich dem Grunde nach um gebührenfähige Fremdleistungen nach § 10 Absatz 2 Satz 2 KAG. Allerdings war in dieses Entgelt eine Eigenkapitalverzinsung von 12 Prozent je Jahr eingerechnet. Kassel setzte in der Abfallgebührenkalkulation die Entgelte der Fremdleistungen vollständig an.

Eine Eigenkapitalverzinsung von 12 Prozent, die von der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH der Stadt – und damit mittelbar dem Gebührenzahler – belastet wurde, ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht angemessen im Sinne des § 10 Absatz 2 Satz 2 KAG. Angenommen die Stadt hätte die thermische Verwertung der Abfälle in Eigenregie vorgenommen, wäre eine Eigenkapitalverzinsung in Anlehnung an die Leitsätze für öffentliche Preisbildung²⁵⁷ von maximal 6,5 Prozent zulässig gewesen. In der Folge war die in der Gebührenkalkulation angesetzte Eigenkapitalverzinsung um 5,5 Prozentpunkte zu hoch.²⁵⁸ Die Entgelte, die die Stadt Kassel an die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH für die Verbrennung von Abfällen zahlte, enthielten nicht ansatzfähige Kostenbestandteile; sie waren somit nicht gebührenfähig und nicht sachgerecht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Stadt Kassel mit der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH Verhandlungen aufzunehmen, mit dem Ziel, die Eigenkapitalverzinsung auf maximal 6,5 Prozent je Jahr zu reduzieren.

Angemessene Abschreibung und Anlageverzinsung

Ansicht 115 zeigt die bei den Großstädten angesetzten Nutzungsdauern der wesentlichen Anlagegüter sowie den Kalkulationszinsfuß für die Ermittlung der Verzinsung des Anlagekapitals.

256 Anteilseigner an der MHKW Kassel GmbH waren die Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH, Kassel (hielt 97,5 Prozent der Anteile) und die Stadt Kassel (hielt 2,5 Prozent der Anteile). Die Stadt Kassel war Alleingesellschafter der Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH. Die Stadt Kassel hielt somit mittelbar und unmittelbar 100 Prozent der Geschäftsanteile der MHKW Kassel GmbH.

257 Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (BAnz. Nr. 244), zuletzt geändert durch Artikel 70 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I, S. 1864) i.V.m. Verordnung PR Nr. 4/72 über die Bemessung des kalkulatorischen Zinssatzes vom 17. April 1972 (BAnz. 1972 Nr. 78).

258 Inwieweit diese höhere kalkulatorische Verzinsung von 12 Prozent als Eigenkapitalverzinsung maßgeblich für die von der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH erwirtschafteten Gewinne war, wurde von der Überörtlichen Prüfung nicht untersucht.

Nutzungsdauern wesentlicher Anlagengüter und Kalkulationszinsfuß für die Verzinsung des Anlagekapitals					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Nutzungsdauern für die Bemessung der Abschreibungen					
Fuhrpark					
- Müllfahrzeuge	7 Jahre	10 Jahre	7 Jahre	7 Jahre	8 Jahre
- LKW und PKW	6 Jahre	6 Jahre	5 Jahre	7 Jahre	8 Jahre
Verwaltungsgebäude	33 Jahre	33 Jahre	50 Jahre	33 Jahre	50 Jahre
Verzinsung des Anlagekapitals					
Kalkulationszinsfuß	5 %	4,25 %	6 % ¹⁾	4 %	5 %, ab 2012: 4,85 %
¹⁾ Kassel setzte in den Nachkalkulationen als Zinskosten, den im Betriebsabrechnungsbogen Abfallwirtschaft ausgewiesenen Zinsaufwand an. Dieser enthielt den Zinsaufwand für die Abfallwirtschaft des Jahres und die Kosten für die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung. Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2014					

Ansicht 115: Nutzungsdauern wesentlicher Anlagengüter und Kalkulationszinsfuß für die Verzinsung des Anlagekapitals

Für jedes Jahr der Kalkulationsperiode sind Abschreibungen gesondert zu bestimmen. Bei der Ermittlung der Höhe der Abschreibungen räumt das KAG den Entsorgungsträgern ein Wahlrecht ein. Grundlage für die Berechnung der Abschreibungen können entweder die Anschaffungs- und Herstellungskosten oder die Wiederbeschaffungszeitwerte sein.

Ermittlung der Höhe der Abschreibungen

Die betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern für die Fahrzeuge des Fuhrparks und für die Verwaltungsgebäude zur Ermittlung der Höhe der jährlichen Abschreibungen legten die Entsorgungsträger individuell fest. Während Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel zwischen Müllfahrzeugen, Lastkraftwagen und Personenkraftwagen unterschieden, legten Offenbach am Main und Wiesbaden einheitliche Nutzungsdauern für alle Fahrzeuge des Fuhrparks fest. Die Nutzungsdauern der Fahrzeuge wiesen eine Bandbreite zwischen fünf und zehn Jahren auf. Bei den Kalkulationen wurden jährliche Abschreibungen für Verwaltungsgebäude ausgehend von Nutzungsdauern zwischen 33 Jahren (Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main) und 50 Jahre (Kassel und Wiesbaden) angesetzt.

Im Rahmen der 172. Vergleichenden Prüfung wurde nicht der bautechnische Zustand der Gebäude untersucht. Es ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass die angesetzten Nutzungsdauern für die Vermögensgegenstände des Anlagevermögens nicht sachgerecht waren.

Nur eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (kalkulatorische Zinsen) darf in den Gebührenkalkulationen angesetzt werden (§ 10 Absatz 2 Satz 2 KAG). Der Zinssatz für das Anlagekapital stellt einen Mischzinssatz für Eigenkapital und Fremdkapital dar. Daher weichen regelmäßig die kalkulatorischen Zinsen von den in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Zinsaufwendungen ab. In Anlehnung an das öffentliche Preisrecht²⁵⁹ wird ein Zinssatz von bis zu 6,5 Prozent als angemessen angesehen.

Verzinsung des Anlagekapitals

Die geprüften Städte setzten für die Verzinsung des Anlagekapitals Zinssätze zwischen 4 Prozent und 6 Prozent an. Die angesetzten Zinssätze waren insoweit sachgerecht.

²⁵⁹ Vergleiche Fußnote 257.

Einen weiteren grundsätzlichen Bestandteil der Abfallgebühren stellen die Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge von Deponien dar. Der Nachsorgezeitraum für eine Deponie beträgt nach den rechtlichen Vorgaben mindestens 30 Jahre²⁶⁰. Die Kosten für die Rekultivierung und Nachsorge einer Deponie hätten nach den für die Kalkulation geltenden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen während des Betriebs durch Gebührenerlöse erwirtschaftet werden müssen.

Die Städte im Vergleich, die Deponien in der Nachsorge hatten, bildeten Rücklagen für die Nachsorge. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass Kassel in den Gebührenkalkulationen der Jahre 2010 bis 2012 Kosten von insgesamt 422.000 Euro für die Nachsorge und Rekultivierung von Deponien ansetzte, die bereits vor dem 1. Januar 2003 geschlossen wurden. Dies war nicht zulässig, da nach gesetzlichen Regelungen die Kosten für die Stilllegung sowie Nachsorge von Deponien nur in die Abfallgebührenkalkulation einbezogen werden können, wenn die Deponien erst nach dem 1. Januar 2003 stillgelegt wurden (§ 9 Absatz 3 HAKA²⁶¹).

In den Gebührenhaushalten sind Kostenüberdeckungen²⁶² einer Kalkulationsperiode grundsätzlich²⁶³ an die Gebührenpflichtigen auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 Satz 7 KAG²⁶⁴). Dies gilt nicht für Lenkungsgebühren, die auf eine gewünschte Verhaltenssteuerung ausgerichtet sind. Gebührenüberdeckungen oder –unterdeckungen können allein im Wege einer Nachkalkulation ermittelt werden. Dementsprechend haben die Entsorgungsträger am Ende einer Kalkulationsperiode Nachkalkulationen zu erstellen.

Durch Nachkalkulation nachgewiesene Gebührenüberdeckungen sind nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung bei den Entsorgungsträgern

260 Vergleiche § 18 Abs. 2 Deponieverordnung (DepV). Hier ist in Bezug auf die durch einen Deponiebetreiber zu leistende Sicherheit geregelt: „Bei der Festsetzung des Umfangs der Sicherheit ist ein planmäßiger Nachsorgebetrieb zugrunde zu legen und bei Deponien der Klasse 0 von einem Nachsorgezeitraum von mindestens zehn Jahren, bei den Deponien der Klassen I bis IV von mindestens 30 Jahren auszugehen.“ Da es sich bei Hausmülldeponien regelmäßig um Deponien der Klasse II handelt, ist von einem Nachsorgezeitraum von mindestens 30 Jahren auszugehen.

261 § 9 Absatz 3 HAKA – Gebühren

Soweit die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger während der Betriebsphase der Deponie keine ausreichenden Rücklagen für die Kosten der Stilllegung und der Nachsorge der Deponie gebildet haben, können diese Kosten in einem Übergangszeitraum von 15 Jahren nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes auch nach Stilllegung der Deponie in die Abfallgebühren einbezogen werden. Satz 1 gilt nur für Deponien, die nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes stillgelegt werden. (Diese Bestimmung betrifft das In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 5. November 2002 (GVBl. I, S. 659), zum 1. Januar 2003).

Analoge Regelung nach Außerkrafttreten des HAKA in § 5 Absatz 3 HAKrWG, vergleiche Fußnote 255

Die noch nicht über Gebühren refinanzierten Kosten der Stilllegung und Nachsorge von nach dem 31. Dezember 2002 stillgelegten Deponien können bis 2017 als Kosten in die Gebührenkalkulationen eingestellt werden. Eine unterlassene Rücklage konnte im Prüfungszeitraum so nachgeholt werden.

262 Im Folgenden wird der gesetzliche Begriff „Kostenüberdeckung“ synonym mit dem Begriff „Gebührenüberdeckung“ verwendet. Gleiches gilt für „Kostenunterdeckung“ und „Gebührenunterdeckung“.

263 Ab dem Jahr 2013 ist dieser Ausgleich innerhalb von fünf Jahren vorzunehmen. In Auslegung des § 14 Absatz 2 KAG tritt diese Regelung rückwirkend in Kraft. Die Regelung betrifft alle Gebühren, deren Kalkulationsperioden nach dem 1. Januar 2008 endeten.

§ 14 Absatz 2 KAG – Übergangsvorschrift

§ 10 Absatz 2 Satz 7 in der ab dem 1. Januar 2013 geltenden Fassung gilt auch für Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen, die vor dem Inkrafttreten des Art. 1 Nr. 9 (§ 10) dieses Gesetzes entstanden sind.

264 § 10 Absatz 2 Satz 6 und 7 KAG – Benutzungsgebühren

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.

Vor Inkrafttreten der Änderung des KAG Anfang 2013 war es nach der Rechtsprechung ausreichend, wenn spätestens im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation vorlag, die die entsprechenden Gebührensätze rechtfertigte. Vergleiche auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 27. Mai 1987 (5 UE 245/85), sowie Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 7. März 2012 (5 C 206/10.N).

zu passivieren. Die Bilanzierung der Gebührenüberdeckungen hängt davon ab, ob für die Erstellung der Jahresabschlüsse der Entsorgungsträger die Rechnungslegungsgrundsätze des HGB²⁶⁵ oder der Kommunalen Doppik, geregelt in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)²⁶⁶ und der Hessischen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)²⁶⁷ maßgeblich sind. Bei der Bewertung der Gebührenüberdeckungen sind entsprechende Kalkulationsgrundlagen heranzuziehen.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Gebührendeckung anhand der vorgelegten Kalkulationsunterlagen und Jahresabschlüsse der Entsorgungsträger für den Prüfungszeitraum. Dabei zeigte sich, dass die Nachkalkulationen von allen Großstädten²⁶⁸ nicht ansatzfähige Kosten enthielten. Zudem war festzustellen, dass keine „Sonderposten für den Gebührenaussgleich“ gebildet wurden. Die passivierten Gebührenüberdeckungen in den Jahresabschlüssen der Entsorgungsträger waren insoweit zu niedrig bewertet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im nächsten anstehenden Jahresabschluss der Entsorgungsträger die oben genannten Feststellungen und die Ergebnisse der überarbeiteten Nachkalkulationen bei der Ermittlung der Höhe der zu passivierenden Gebührenüberdeckungen zu berücksichtigen.

Bei der Gebührenkalkulation sind zurechenbare Erlöse aus andienungspflichtigen Abfällen kostenmindernd zu berücksichtigen; sie umfassen etwa Erlöse aus der Verwertung von Wertstoffen wie Metalle, Papier/ Pappe/ Kartonagen oder Altholz. Die aus der Verwertung der Abfälle in Müllheizkraftwerken oder Vergärungsanlagen gewonnene Energie kann vermarktet und die hieraus erzielten Erlöse kostenmindernd berücksichtigt werden. Weitere Erlöse können sonstige Nebenleistungen umfassen, die aus Dienstleistungen für Dritte erzielt werden.

Erlöse

Frankfurt am Main vereinnahmte als einzige Stadt im Vergleich keine Vermarktungserlöse aus der Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen im Gebührenhaushalt. Die Überörtliche Prüfung hält dies für nicht sachgerecht und empfiehlt, die Erlöse für Papier/ Pappe/ Kartonagen dem Gebührenhaushalt gutzuschreiben.

Ein weiteres Kriterium zur Einschätzung, ob die Gebührenerhebung im Prüfungszeitraum sachgerecht war, ist die Einhaltung des Einnahmegrundsatzes nach § 93 Absatz 2 HGO.²⁶⁹ Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit

265 Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Oktober 2013 (BGBl. I, S. 3746)

Bei Eigenbetrieben und Mehrheitsgesellschaften erfolgt der Ausweis nach HGB, entweder unter „Sonstigen Rückstellungen“ oder „Sonstigen Verbindlichkeiten“.

266 Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 7. März 2005 (GVBl. I, S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 27. Mai 2013 (GVBl., S. 218)

267 Hessische Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 2. April 2006 (GVBl. I, S. 235), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 2011 (GVBl. I, S. 840)

In der Kommunalen Doppik sind erstmals in den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2011 Gebührenüberdeckungen im Bilanzposten Sonderposten für den Gebührenaussgleich auszuweisen.

§ 49 HGO – Vermögensrechnung (Bilanz)

(1) Die Vermögensrechnung (Bilanz) ist in Kontoform aufzustellen.

(2) In der Vermögensrechnung (Bilanz) sind mindestens die in Abs. 3 und 4 bezeichneten Posten in der angegebenen Reihenfolge gesondert auszuweisen. [...]

(4) Passivseite: [...] 2.2 Sonderposten für den Gebührenaussgleich

Diese Regelung in § 49 GemHVO trat mit der Änderung der GemHVO vom 27. Dezember 2011 (GVBl. I, S. 840) in Kraft.

268 Wiesbaden saldierte nicht ansatzfähige Kosten mit Erlösen. Die übersteigenden Erlöse wurden bei der Gebührenkalkulation gebührenmindernd berücksichtigt.

269 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

Ziffer 3: Aus dem Gebot des Haushaltsausgleichs ergibt sich die Verpflichtung, durch Reduzierung der Aufwendungen und durch Ausschöpfung aller Ertragspotenziale die Haushaltswirtschaft nachhaltig auszugleichen. Wenn der Haushaltsausgleich bei objektiver Betrachtung in einem Jahr trotz

die Städte Zinserlöse sowie erwirtschaftete Gewinne aus Betrieben gewerblicher Art in den Kalkulationen kostenmindernd und damit gebührensenkend ansetzen (Ansicht 116).

Kostenmindernder Ansatz von Zinserlösen und Gewinnen aus Betrieben gewerblicher Art (BgA)					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Zinserlöse	●	✓	●	●	✓
Gewinne aus BgA	✓	n.v.	●	✓	● ¹⁾

n.v. = nicht vorhanden, Frankfurt am Main führte keinen BgA im Bereich der Abfallwirtschaft
 ✓ = in den Gebührenkalkulationen wurden Zinserlöse oder Gewinne aus BgA richtigerweise nicht angesetzt
 ● = Zinserlöse oder Gewinne aus BgA wurden in der Gebührenkalkulation kostenmindernd angesetzt
¹⁾ Gewinne aus BgA wurden allein im Jahr 2010 kostenmindernd angesetzt.
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2014

Ansicht 116: Kostenmindernder Ansatz von Zinserlösen und Gewinnen aus Betrieben gewerblicher Art (BgA)

Ansicht 116 zeigt, dass bis auf Frankfurt am Main die Städte die Zinserlöse oder Gewinne aus BgA im Gebührenhaushalt kostenmindernd und damit gebührensenkend erfassten. Diese Erlöse kamen insoweit nicht dem kommunalen Haushalt als Allgemeine Deckungsmittel zugute. Im Ergebnis waren dadurch die Gebührensätze zu niedrig und die Mittel standen für die Konsolidierung der kommunalen Haushalte nicht zur Verfügung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Zinserlöse oder Gewinne aus BgA nicht kostenmindernd in den Gebührenkalkulationen anzusetzen. Die Kommunen sollten diese Mittel zur Entlastung der kommunalen Haushalte einsetzen.

Nicht ansatzfähige Bestandteile

Die von der Überörtlichen Prüfung untersuchten Nachkalkulationen im Bereich der hoheitlichen Abfallentsorgung der Jahre 2010 bis 2012 enthielten weitere nicht ansatzfähige Bestandteile (Ansicht 117).

äußerster Sparsamkeit und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten nicht oder nicht vollständig erreicht werden kann, bedeutet das Gebot des § 92 Abs. 3 HGO, dass ein Defizit so gering wie möglich gehalten werden muss (Hess. VGH Urt. v. 14. Februar 2013 – A 816/12 –). Daraus folgt die Verpflichtung zur zumutbaren Beschaffung von Erträgen. Zumutbar ist für defizitäre Kommunen jedenfalls alles, was andere Kommunen in Hessen in vergleichbarer Lage ihren Einwohnern gewöhnlich bereits abverlangen. [...]

Nicht ansatzfähige Bestandteile bei der Gebührenkalkulation					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Wilder Müll ¹⁾	●	✓ ²⁾	●	✓	✓
Periodenfremde und neutrale Aufwendungen/ (-) Erträge ³⁾	●	●	●	✓	✓
Betrieb von Hundekot-tütenspendern	✓	✓	✓	●	✓

✓ = Aufwendungen wurden in den Gebührenkalkulationen richtigerweise nicht angesetzt oder fielen nicht an.
 ● = Aufwendungen oder Erträge wurden in der Gebührenkalkulation angesetzt, obwohl es sich um nicht ansatzfähige oder nicht angemessene Bestandteile handelte.
 1) Kosten für die Entsorgung von wilden Sperrmüllablagerungen.
 2) Frankfurt finanzierte die Einsammlung und Entsorgung vom wilden Müll aus Budgetmitteln der Produktgruppe Straßenreinigung.
 3) Saldo aus periodenfremden und neutralen Erträgen und Aufwendungen, beispielsweise Erträge der Auflösung von Wertberichtigungen auf Forderungen
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Mai 2014.

Ansicht 117: Nicht ansatzfähige Bestandteile bei der Gebührenkalkulation

● Wilder Müll

In den Städten fielen Kosten für die Einsammlung und Entsorgung von wilden Sperrmüllablagerungen (wilder Müll) auf öffentlichen oder der Allgemeinheit zugänglichen Flächen an. Darmstadt und Kassel setzten diese Kosten in ihren Abfallgebührenkalkulationen an. Diese beliefen sich in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt in Kassel auf rund 0,4 Millionen Euro und in Darmstadt auf rund 0,1 Millionen Euro. Auch in Frankfurt am Main fielen Kosten für die Entsorgung des wilden Mülls an. Diese wurden – anders als bei Offenbach am Main und Wiesbaden, die die Aufwendungen nicht in der Gebührenkalkulation ansetzten – durch innerbetriebliche Leistungsverrechnung aus Budgetmitteln der Produktgruppe Straßenreinigung finanziert. Im Ergebnis waren die Kosten für die Beseitigung des wilden Mülls in den Jahren 2010 bis 2012 in Höhe von 1,8 Millionen Euro in die Gebühr für Straßenreinigung einkalkuliert.

In Gebührenkalkulationen sind nur die Kosten ansatzfähig, die unmittelbar der Leistungserstellung dienen und insoweit erforderlich sind.²⁷⁰ Zusätzlich kann der Gesetzgeber im KAG oder HAKrWG festlegen, dass einzelne Aufwendungen in den Abfallgebührenkalkulationen als Kosten angesetzt werden dürfen. In Hessen existiert derzeit keine gesetzliche Regelung²⁷¹ hinsichtlich der Ansatzfähigkeit der Kosten für die Einsammlung und Entsorgung des wilden Mülls. Dagegen werden in Nordrhein-Westfalen die Kosten für die Einsammlung und Entsorgung von wildem Müll per Gesetz den Kosten der hoheitlichen Abfallentsorgung zugeordnet (§ 9 Absatz 2 Landesabfallgesetz NRW²⁷²). Die

270 Vergleiche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 6. Februar 1979 (2 BvF 5/ 76 – NJW 1979, S. 1345)

271 In der Vergangenheit hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. August 2009 (7 CN 2/08) klargestellt, dass es auch Abfälle ohne überlassungspflichtigen Abfallbesitzer geben kann, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst einsammeln und entsorgen muss.

Konkretisierend hierzu hat nach Abschluss der Prüfung das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit Schreiben vom 14. August 2014 an den Hessischen Städte- und Gemeindebund ausgeführt, dass nach § 5 Absatz 1 HAKrWG zu den ansatzfähigen Kosten der Abfallentsorgung alle Aufwendungen für die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern selbst oder in ihrem Auftrag wahrgenommenen abfallwirtschaftlichen Aufgaben zählen. Dies umfasse auch die Einsammlung und Entsorgung des wilden Mülls.

272 Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz – LAbfG –), vom 21. Juni 1988, GV. NW. 1988 S. 250, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2013 (GV. NRW. S. 148)

§ 9 Absatz 2 LAbfG NW – Satzungen

Die Erhebung von Benutzungsgebühren durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erfolgt auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes mit der Maßgabe, dass zu den ansatzfähigen Kosten

Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land Hessen – analog der Regelung Nordrhein-Westfalens – zur finanziellen Entlastung der allgemeinen Haushalte der Kommunen den Erlass einer gesetzlichen Regelung, die die Kosten für die Abfuhr und Entsorgung des wilden Mülls der hoheitlichen Abfallwirtschaft zuordnet.

Sondersachverhalt: Einsammlung und Entsorgung von Straßenpapierkorbinhalten

Drei Städte ordneten die Kosten für die Einsammlung und Entsorgung von Straßenpapierkorbinhalten²⁷³ entweder als Kosten der hoheitlichen Abfallentsorgung oder der Straßenreinigung zu. Die Kosten für die Unterhaltung und die Entleerung der Straßenpapierkörbe der Städte Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main beliefen sich in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt auf rund 7,8 Millionen Euro. Kassel und Offenbach am Main finanzierten die Einsammlung und Entsorgung von Straßenpapierkorbinhalten über die Abfallgebühren, die Stadt Frankfurt am Main dagegen über Straßenreinigungsgebühren.

Diese heterogene Gebührenermittlung ist darauf zurückzuführen, dass in Hessen eine Regelung zur Ansatzfähigkeit von Kosten der Einsammlung und Entsorgung von Straßenpapierkorbinhalten in den Gebührenkalkulationen der Entsorgungsträger fehlt. In Nordrhein-Westfalen werden dagegen die Kosten für das Aufstellen, die Unterhaltung und die Entleerung von Straßenpapierkörben durch die Regelung des § 5 Absatz 2 Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen²⁷⁴ zur Aufgabe der Entsorgungsträger und damit zu ansatzfähigen Kosten der hoheitlichen Abfallentsorgung erklärt. Das Land Niedersachsen hat die Kosten für das Aufstellen, die Unterhaltung und die Entleerung von Straßenpapierkörben nach § 2 und § 52 des Niedersächsischen Straßengesetzes²⁷⁵ der Straßenreinigung zugeordnet.

Für die Finanzierung der Kosten zur Unterhaltung und die Entleerung von Straßenpapierkorbinhalten ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung zur Herstellung von Rechtssicherheit eine eindeutige Regelung notwendig. Sie empfiehlt dem Land Hessen, die Finanzierung der Einsammlung und Entsorgung von Straßenpapierkorbinhalten eindeutig gesetzlich zu regeln. Um eine einheitliche Zuweisung der Kosten zu erreichen, sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung das Land Hessen und die kommunalen Spitzenverbände, vorschlagsweise im Dialogverfahren²⁷⁶, bestimmen, wie die Kosten für das Aufstellen, die Unterhaltung und die Entleerung von Straßenpapierkörben refinanziert werden.

- **Periodenfremde und neutrale Aufwendungen**

Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel setzten in den Gebührenkalkulationen periodenfremde und neutrale Aufwendungen oder Erträge an. So verminderten sich in Darmstadt – infolge der Einrechnung des positiven Saldos der periodenfremden und neutralen Erträge und Aufwendungen in den Jahren 2010 bis 2012 – die ansatzfähigen Kosten in den Abfallgebührenkalkulationen und somit die Abfallgebühren um durchschnittlich 0,3 Millionen Euro. Nach dem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff im Sinne des § 10 Absatz 1 KAG

alle Aufwendungen gehören, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern dadurch entstehen, dass diese abfallwirtschaftliche Aufgaben unter Beachtung von § 1 Abs. 3 Satz 2 wahrnehmen. Zu den ansatzfähigen Kosten gehören insbesondere [...] die Kosten für das Einsammeln, Befördern und Endbeseitigen verbotswidriger Abfallablagerungen auf den der Allgemeinheit zugänglichen Grundstücken; [...]

273 Straßenpapierkörbe sind die auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätze aufgestellte Papierkörbe.

274 Vergleiche Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen (Fußnote 272), vergleiche auch Schulte/Wiesemann in: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 321, Stand: März 2012.

275 Vergleiche Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG) vom 24. September 1980 (Nds.GVBl., S.359), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 2009 (Nds. GVBl. Nr.22/2009 S. 372); vergleiche auch Lichtenfeld in: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 498, Stand: September 2002.

276 Vergleiche Keilmann/Gnädinger/Dräger (2011): Im Dialog kommunale Standards dauerhaft hinterfragen, in: Innovative Verwaltung, Ausgabe 10/2011, S. 23 ff.

stellen betriebsfremde, außerordentliche und periodenfremde²⁷⁷ Aufwendungen oder Erträge keine ansatzfähigen Bestandteile bei der Gebührenkalkulation dar.

- Betrieb von Hundekottütenspendern

Offenbach am Main setzte in den Abfallgebührenkalkulationen die Aufwendungen für den Betrieb von Hundekottütenspendern an. Diese Aufwendungen von knapp 40.000 Euro im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 stehen nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufgabe hoheitliche Abfallwirtschaft. Der Ansatz dieser Aufwendungen war weder nach dem KAG noch dem HAKrWG zulässig.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Nachkalkulationen für die Jahre 2010 bis 2012 unter Berücksichtigung der im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung aufgezeigten Feststellungen und Empfehlungen zu überarbeiten.²⁷⁸ Bei der Ermittlung der Kosten sind die beanstandeten Kostenbestandteile – wie Abfuhr und Entsorgung von wildem Müll, Saldo aus periodenfremden und neutralen Erträgen und Aufwendungen, Aufwendungen für die Nachsorge und Rekultivierung von vor dem 1. Januar 2003 geschlossenen Deponien, Aufwendungen für den Betrieb von Hundekottütenspendern sowie nicht gebührenfähige Bestandteile von Entgelten für Fremdleistungen – zu eliminieren. Es ist sicherzustellen, dass diese Kostenbestandteile künftig bei den zu erstellenden Voraus- und Nachkalkulationen nicht berücksichtigt werden. Nicht ansatzfähige Kosten sind nicht vom Gebührenzahler, sondern – zumindest nach derzeitig gültiger Rechtslage – aus Allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragen.²⁷⁹

Die Abfallsatzungen der Städte waren mit Inkrafttreten des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) zum 1. Juni 2012 an die neue Rechtslage anzupassen.²⁸⁰

Allein Kassel passte noch im Prüfungszeitraum ihre Abfallsatzung an die neue Rechtslage an. Die Stadt Darmstadt schrieb ihre Satzung im Dezember 2013 und die Stadt Offenbach am Main im November 2013 fort. Die Abfallsatzungen von Frankfurt am Main und Wiesbaden waren auch bis April 2014 noch nicht angepasst. So waren insbesondere die Definitionen der einzelnen Abfälle und die Überlassungspflichten für Abfälle nicht aktualisiert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Anpassungen der Abfallsatzungen zeitnah nachzuholen.

Ein Abfallwirtschaftskonzept hat insbesondere zu enthalten: Angaben über Art, Menge und Verbleib der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle, eine Darstellung der getroffenen und geplanten Maßnahmen zur Verwertung oder zur Beseitigung der Abfälle sowie eine Darlegung der vorgesehenen Entsorgungswege für die nächsten sechs Jahre einschließlich der Angaben zur notwendigen Standort- und Anlagenplanung sowie ihrer zeitlichen Abfolge. Es ist grundsätzlich alle sechs Jahre fortzuschreiben (§ 8 HAKrWG). Infolge der Änderung des Ausführungsgesetzes²⁸¹ waren die Abfallwirtschaftskonzepte der Städte als Entsorgungsträger an die neue Rechtslage anzupassen.

Überarbeitung der Nachkalkulationen

Abfallsatzungen

Abfallwirtschaftskonzepte

277 Vergleiche Schulte/Wiesemann in: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 92, Stand: September 2002.

278 Vergleiche § 14 Absatz 2 KAG – Übergangsvorschrift

§ 10 Abs. 2 Satz 7 in der ab dem 1. Januar 2013 geltenden Fassung gilt auch für Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen, die vor dem Inkrafttreten des Art. 1 Nr. 9 (§ 10) dieses Gesetzes entstanden sind.

279 Gegebenenfalls sind nicht ansatzfähige Kosten für den Bereich der Abfallentsorgung anderen Gebührenhaushalten zurechenbar, etwa der Straßenreinigung.

280 Das Land Hessen erließ das Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (HAKrWG) am 6. März 2013 (vergleiche Fußnote 237). Die von der Überörtlichen Prüfung geprüften Abfallsatzungen der Städte erfüllten bis zum 30. Mai 2012 die Vorgaben des KrW-AbfG.

281 Vergleiche Fußnote 237.

Darmstadt schrieb das Abfallwirtschaftskonzept bereits im Jahr 2012 fort, während die übrigen Städte mit dieser Aufgabenstellung erst nach Ende des Prüfungszeitraums begannen. Mangels konkreter rechtlicher Vorgaben war der Detaillierungsgrad der Abfallwirtschaftskonzepte der Städte, insbesondere im Hinblick auf die in den Konzepten festgelegten Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen zur Umsetzung, sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, die Aktualisierung der Abfallwirtschaftskonzepte zeitnah abzuschließen. In diesen Konzepten sollten Ziele und Maßnahmen zur Verwertung oder zur Beseitigung der Abfälle möglichst konkret und damit nachprüfbar beschrieben werden. Ferner regt die Überörtliche Prüfung für das Land Hessen an, die Konkretisierung der Vorgaben zu Aufbau und Mindestinhalten an Abfallwirtschaftskonzepten im HAKrWG zu prüfen. Der „Leitfaden für die Erstellung kommunaler Abfallwirtschaftskonzepte“, den die Hessische Landesanstalt für Umwelt im Jahr 1998 herausgegeben hatte, könnte vor dem Hintergrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen zudem aktualisiert werden.

6.4.2 Gebührenmodelle und Ermittlung der Gebührensätze

Die Überörtliche Prüfung analysierte die Gebührenvorauskalkulationen und –nachkalkulationen. Neben der Länge der Kalkulationsperiode²⁸² und der Ermittlung der ansatzfähigen Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (vergleiche Abschnitt 6.4.1)²⁸³ untersuchte sie die sachgerechte Schätzung der voraussichtlichen Inanspruchnahme der zu kalkulierenden Leistung sowie die Berechnung des Gebührensatzes für jeden Gebührentatbestand.

Gebührendeckungsgrade

In den klassischen Gebührenhaushalten – wie etwa bei der Abfallentsorgung – sollen grundsätzlich keine Unterdeckungen entstehen. In erster Linie soll der Ausgleich des Gebührenhaushalts durch Kostensenkung sichergestellt werden. Soweit das nicht ausreicht, sind die Leistungsentgelte anzuheben.²⁸⁴ Als nicht ausgeglichen und somit als nicht sachgerecht sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung Gebührenhaushalte zu bewerten, deren Kostendeckung gegenüber einem Gebührenhaushaltsausgleich (Kostendeckung von 100 Prozent) um mehr als 4 Prozent²⁸⁵ abweicht. Aus den Gebührendeckungsgraden lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung ziehen. Die Gebührendeckungsgrade sind letztlich ein Maß, ob die Vorauskalkulationen der Gebühren sachgerecht waren.

Ansicht 118 zeigt die Entwicklung der Abfallgebührendeckungsgrade²⁸⁶ der Jahre 2010 bis 2012 über alle Abfallfraktionen für die geprüften Städte.

282 Für jeden Gebührentatbestand kann ein eigenständiger Kalkulationszeitraum bestimmt werden. Nach dem seit 1. Januar 2013 geltenden § 10 Absatz 2 Satz 6 KAG kann der Kalkulationszeitraum maximal fünf Jahre umfassen. Das nach dieser Regelung eingeräumte Wahlrecht ist aktiv auszuüben. Dies bedeutet, die Zeitdauer für den Gebührensatz beträgt ein Jahr, falls in der Abfallgebührensatzung kein Zeitraum angegeben ist. Analog beträgt auch der Kalkulationszeitraum ein Jahr.

283 Wie bereits unter Abschnitt 6.4.1 dargestellt sind folgende Kostenbestandteile grundsätzlich in den Abfallgebühren ansatzfähig oder müssen angesetzt werden: Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen, angemessene Verzinsung des Anlagekapitals, Kosten für Errichtung und Betrieb einer Deponie, Bildung von Rücklagen für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien, Gebührenunter- und -überdeckungen sowie abzusetzende Erlöse.

284 Vergleiche Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34)

Ziffer 3 Buchstabe a) Ausgleich der Gebührenhaushalte (Nr. 7 der Leitlinie).

285 Vergleiche 23. Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 133 ff.

286 Zur Bestimmung der Gebührendeckungsgrade bezog sich die Überörtliche Prüfung auf die von den Städten nachgewiesenen Kosten und bereinigte diese um die Effekte aus den getroffenen Feststellungen bei der Untersuchung der Gebührenkalkulationen. Die Bereinigungen betrafen im Wesentlichen die Bereiche: Einsammlung und Entsorgung von wildem Müll, periodenfremde und neutrale Aufwendungen, Nachsorge und Rekultivierung von vor dem 1. Januar 2003 geschlossenen Deponien, Betrieb von Hundekottütenspendern sowie Bestandteile aus Entgelten für die Entsorgung von brennbaren Abfällen. Vergleiche Abschnitt 6.4.1.

Entwicklung der Gebührendeckungsgrade						
		Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
2010	Über- und Unterdeckung (-)	357 T€	0 T€	3.171 T€	0 T€	-1.747 T€
	Gebührendeckungsgrad	102 %	100 %	111 %	100 %	92 %
2011	Über- und Unterdeckung (-)	354 T€	-4.511 T€	1.738 T€	0 T€	- 591 T€
	Gebührendeckungsgrad	102 %	95 %	106 %	100 %	97 %
2012	Über- und Unterdeckung(-)	108 T€	10.653 T€	1.592 T€	0 T€	1.138 T€
	Gebührendeckungsgrad	101 %	109 %	106 %	100 %	105 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Nachkalkulationen der Städte unter Berücksichtigung nicht ansatzfähiger Kostenbestandteile, Stand: April 2014

Ansicht 118: Entwicklung der Gebührendeckungsgrade

Die ermittelten Gebührendeckungsgrade lagen in einer Bandbreite zwischen 92 Prozent (Wiesbaden im Jahr 2010) und 111 Prozent (Kassel im Jahr 2010). Die Ermittlung dieser Gebührendeckungsgrade bewog die Stadt Wiesbaden, noch vor Abschluss der Prüfung, die Nachkalkulationen der Jahre 2010 bis 2013 unter Berücksichtigung der Hinweise und Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung zu überarbeiten.

Mithilfe der Vorkalkulation wird der Gebührensatz ermittelt.²⁸⁷ Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Abfallsatzungen und Abfallgebührensatzungen sowie die Abfallgebührenkalkulationen und bewertete diese insbesondere hinsichtlich der Sachgerechtigkeit der Gebührenkalkulationen zusammenfassend (Ansicht 119).

Gebührensatz

Gebührenmodelle und Bewertung der erhobenen Gebühren					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Gebührenerhebung durch	Eigenbetrieb	Stadt	Stadt/ Eigenbetrieb ¹⁾	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb
Gebührenmodell					
Grundgebühr und Leistungsgebühr	ja	ja	nein	nein	nein
ausschließlich Leistungsgebühr	nein	nein	ja	ja	ja
Staffelung der Leistungsgebühren	degressiv ²⁾	linear	degressiv	linear	degressiv

Der Gebührendeckungsgrad für ein Jahr ermittelt sich wie folgt: $\frac{\text{[Gebührenerlöse]}}{\text{[ansatzfähige Kosten]}}$

287 Der Gebührensatz wird durch eine Vorkalkulation wie folgt ermittelt: $\frac{\text{[Ansatzfähige Kosten der Kalkulationsperiode unter Absetzung der erwarteten Erlöse]}}{\text{[Erwartete Inanspruchnahme der Leistung im Kalkulationszeitraum]}}$

Gebührenmodelle und Bewertung der erhobenen Gebühren					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Kalkulation					
Vorkalkulation	○	(✓)	(✓)	n.b.	○
Berücksichtigung der Ergebnisse der Nachkalkulation in der Vorkalkulation	✓	✓	✓	n.b.	●
Berücksichtigung nicht ansatzfähiger Kosten ³⁾	(✓)	(✓)	●	(✓)	✓
Nachkalkulation	(✓)	○	○	○	○
Kalkulationszeitraum	1 Jahr	4 Jahre	3 Jahre	5 Jahre	1 Jahr
Zusammenfassende Bewertung	(✓)	(✓)	(✓)	(✓)	(✓)

✓ = Kriterium vollumfänglich erfüllt; (✓) = Kriterium teilweise erfüllt; ○ = erste Ansätze;
 ● = Kriterium nicht erfüllt / nicht vorhanden (Kalkulationen werden nicht erstellt);
 n.b. = nicht bewertbar, da keine aussagekräftigen Unterlagen in Offenbach am Main des ESO EB bis zum Ende der örtlichen Erhebungen vorlagen.

¹⁾ Einzelne Zusatzgebühren erhob der Eigenbetrieb anstelle der Stadt
²⁾ Durch das Zusammenspiel von Grund- und Leistungsgebühr
³⁾ Aufwendungen wurden in den Gebührenkalkulationen richtigerweise nicht angesetzt oder fielen nicht an, vergleiche Abschnitt 6.4.1

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2014

Ansicht 119: Gebührenmodelle und Bewertung der erhobenen Gebühren

Sachgerechtigkeit der Gebührenkalkulation

Die Überörtliche Prüfung identifizierte Schwachstellen bei allen Städten in Bezug auf die Erstellung von Gebührenvorkalkulationen und –nachkalkulationen für die in den Abfallgebührensatzungen ausgewiesenen Gebährentatbestände. Mit Ausnahme der Stadt Darmstadt²⁸⁸ erstellten die übrigen geprüften Entsorgungsträger im Prüfungszeitraum keine nach einzelnen Gebährentatbeständen differenzierenden regelmäßigen Nachkalkulationen. Bei jeder Großstadt fehlten die Nachkalkulation sämtlicher in den Gebührensatzungen ausgewiesenen Jahresgebühren, der Abschläge für Eigenkompostierer sowie der Zusatzgebühren.

Nach der Rechtsprechung war es bis zum Inkrafttreten des geänderten KAG am 1. Januar 2013 ausreichend, wenn der Entsorgungsträger erst bei einer gerichtlichen Klärung den Nachweis durch Voraus- und Nachkalkulationen erbrachte, dass ein festgesetzter Gebährensatz ordnungsgemäß war.²⁸⁹ Auch wenn die Rechtsprechung nicht forderte, dass die von den Stadtverordnetenversammlungen beschlossenen Gebährensätze durch Kalkulationen untersetzt sein mussten, konnten die Entsorgungsträger nur durch Kalkulationen sicherstellen, dass ihr Handeln sachgerecht war. Auch vor der Änderung des KAG Anfang 2013 konnte der Entsorgungsträger nur durch eine Kalkulation nachweisen, dass der Gebährensatz das Gebot zur Vermeidung von Kostenüberschreitungen berücksichtigte und die übrigen Kalkulationsgrundsätze (vergleiche Abschnitt 6.4.1) eingehalten wurden. Wenn keine Kalkulationen erstellt werden, fehlen den Stadtverordneten die notwendigen Informationen, um sich auf einen Beschluss über eine Gebährensatzanpassung vorbereiten

²⁸⁸ Darmstadt kalkulierte die folgenden einzelnen Gebährentatbestände nach: Restabfall Behältervolumen 80 Liter bis 1.100 Liter; Großraumbehälter ab 2,5 Quadratmeter sowie Großraumbehälter größer als 4 Quadratmeter.

²⁸⁹ Zur Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vergleiche Fußnote 264.

zu können. Zusammenfassend ist festzuhalten: Auch wenn das Fehlen von nach Gebührentatbeständen differenzierenden Gebührenkalkulationen zumindest bis Ende 2012 rechtlich nicht zu beanstanden war, war es jedoch – auch bevor der Gesetzgeber das KAG anpasste – nicht sachgerecht. Alle hessischen Großstädte wiesen in den Gebührenkalkulationen im Bereich der Abfallentsorgung Schwachstellen auf. Folglich waren in der zusammenfassenden Bewertung die Gebührenkalkulationen als nicht vollumfänglich sachgerecht einzustufen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Ergebnisse der Vorkalkulationen in einer angemessenen und nachvollziehbaren Kalkulationsdokumentation festzuhalten. In der Dokumentation sollten die Kalkulationsgrundsätze, die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen, die Planansätze für die einzelnen Kostenarten sowie die Schlüsselung der Gemeinkosten dargestellt werden. Insbesondere ist die Ermittlung des Gebührensatzes darzustellen.

Zudem empfiehlt die Überörtliche Prüfung, für die Gebührentatbestände, mit denen die Grundleistungen der hoheitlichen Abfallwirtschaft finanziert werden, bei mehrjährigen Kalkulationsperioden zu jedem Bilanzstichtag eine Hochrechnung für das Ergebnis über die gesamte Kalkulationsperiode zu erstellen. Sofern hierbei eine Unterdeckung prognostiziert wird, sollte dies aus Sicht der Überörtlichen Prüfung für den Entsorgungsträger Anlass sein, die Kalkulationsgrundlagen und auch den Kalkulationszeitraum zu überdenken. Mittels Neukalkulation der Gebührensätze kann sodann eine Anpassung an die tatsächliche Kostensituation vorgenommen werden. Dadurch kann der Entsorgungsträger sicherstellen, dass kein Liquiditätsengpass durch eine drohende Unterdeckung entsteht.

6.4.3 Ausgestaltung der Leistungsangebote

Ansicht 120 gibt einen Überblick über das Leistungsangebot der fünf Großstädte in Bezug auf die Abfalleinsammlung.

Servicegrad und Abfuhrhythmus

Leistungsangebot der Städte im Überblick					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Restabfalleinsammlung					
Servicegrad	Vollservice	Vollservice	Vollservice	wahlweise Vollservice/Teilservice	Vollservice
Mittlere Abfuhhäufigkeit je Jahr	40	65	28	41	35
Abfuhrhythmus	vierwöchentlich bis wöchentlich	wöchentlich bis dreimal wöchentlich	vierwöchentlich bis zweimal wöchentlich	vierzehntägig und wöchentlich wählbar	vierzehntägig bis fünfmal wöchentlich
Bioabfalleinsammlung					
Servicegrad	Teilservice	Vollservice	Vollservice	n. a.	Vollservice
Mittlere Abfuhhäufigkeit je Jahr	38	26	26	n. a.	39
Abfuhrhythmus	vierzehntägig, im Sommer wöchentlich	ganzjährig vierzehntägig	ganzjährig vierzehntägig	n.a.	vierzehntägig, im Sommer wöchentlich

Leistungsangebot der Städte im Überblick					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Einsammlung Papier/ Pappe/ Kartonagen					
Servicegrad	Teilservice	Vollservice	Vollservice	Teilservice	Teilservice
Mittlere Abfuhrhäufigkeit je Jahr	26	27	25	26	24
Abfuhrhythmus	vierzehntägig	überwiegend vierzehntägig	überwiegend vierzehntägig	vierzehntägig	vierwöchentlich bis wöchentlich
Sperrmüllabfuhr					
Erfassungssystem	Abrufabfuhr, Metalle und Elektroaltgeräte mit separatem Fahrzeug	Abrufabfuhr, Altholz getrennt, Metalle und Elektroaltgeräte mit separatem Fahrzeug	Abrufabfuhr, Metalle und Elektroaltgeräte mit separatem Fahrzeug	Abrufabfuhr, Metalle und Elektroaltgeräte mit separatem Fahrzeug	Abrufabfuhr, Metalle und Elektroaltgeräte mit separatem Fahrzeug
Erfassung Grünabfälle					
Erfassungssystem	Bringsystem und Holsystem	Bringsystem	Bringsystem und Holsystem	Bringsystem	Integrierte und separate Holsysteme, Bringsystem
n.a. = nicht anwendbar, da Offenbach am Main im Prüfungszeitraum keine getrennte Bioabfalleinsammlung vornahm Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: August 2013					

Ansicht 120: Leistungsangebot der Städte im Überblick

Das Leistungsangebot umfasste in allen Städten die Einsammlung und die Entsorgung von Restabfall und Sperrmüll, die Einsammlung und die Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen, die Erfassung und Verwertung von Grünabfällen sowie die Verwertung von Metallen und Altholz. Das Leistungsangebot bei der Restabfalleinsammlung beinhaltete ein breites Spektrum wählbarer Abfuhrhythmen von vierwöchentlich bis fünfmal wöchentlich. Bei der Bioabfallsammlung wählten die Städte hingegen grundsätzlich einen vierzehntägigen Abfuhrhythmus. Dies verdeutlicht, in welchem Ausmaß die Städte von ihren Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch machten.

In Frankfurt am Main war die mittlere Abfuhrhäufigkeit bei der Restabfalleinsammlung mit 65 Entleerungen um 24 Entleerungen (59 Prozent) höher als in Offenbach am Main mit der zweithöchsten mittleren Abfuhrhäufigkeit. Während Frankfurt am Main und Kassel alle städtischen Behälterabfuhr (Restabfall, Bioabfall, Papier/ Pappe/ Kartonagen) ausschließlich als Vollserviceleistungen²⁹⁰ erbrachten, gab es bei den übrigen geprüften Städten zusätzliche auch Teilserviceangebote²⁹¹. So gestalteten Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden die Einsammlung von Papier/ Pappe/ Kartonagen

290 Vollservice: Bei der Einsammlung werden die Behälter von den Bediensteten der Entsorgungsträger von den Behälterstandorten zum Straßenrand und wieder zurücktransportiert. Die Behälterstandplätze befinden sich auf den Grundstücken der Anschlusspflichtigen in der Nähe der Straße oder in Hinterhöfen (Ansicht 121, Bild links).

291 Teilservice: Die Anschlussnehmer transportieren die Behälter selbst von den Behälterstandorten zum Straßenrand und wieder zurück. Die Behälter werden im Teilservice (Ansicht 121, Bild rechts) durch die Anschlusspflichtigen am Tag der Einsammlung vor ihrem Grundstück auf den Gehwegen oder am Straßenrand zur Entleerung bereitgestellt.

als Teilserviceleistung. Zusätzlich war in Darmstadt die Einsammlung der Bioabfälle als Teilserviceleistung ausgestaltet.

Allein Offenbach am Main bot den Anschlussnehmern die Möglichkeit an, bei der Restabfalleinsammlung²⁹² zwischen Voll- und Teilservice zu wählen. Der Anteil der im Vollservice geleerten Behälter lag bei 36 Prozent, das heißt, die Mehrzahl der Nutzer entschied sich für die Abfuhr als Teilserviceleistung. Die Jahresgebühren lagen hier bei Teilservicebehältern um rund 7 Prozent unter denjenigen der im Vollservice geleerten Behälter. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, soweit wirtschaftlich sinnvoll, Wahlmöglichkeiten zwischen Voll- und Teilservice anzubieten. Ansicht 121 zeigt Beispiele für die Bereitstellung der Abfallbehälter im Voll- und Teilservice.



Wiesbaden. Hof in der Rheinstraße. Einsammlung im Vollservice. Aufnahme vom 29. Juli 2014

Wiesbaden. Schönbergstraße. Einsammlung im Teilservice. Aufnahme vom 29. Juli 2014.

Ansicht 121: Bereitstellung der Abfallbehälter im Voll- und Teilservice

Die Sperrmülleinsammlung gestalteten die Städte als Abrufabfuhr aus, das heißt, sie holten den Sperrmüll nach einer vorhergehenden Anmeldung bei den Anschlussnehmern ab. Einheitlich fuhren die Städte Sperrmüll einerseits und Metallschrott sowie Elektroaltgeräte andererseits getrennt ab.

Kassel erhob von den Anschlussnehmern für die Abholung des Sperrmülls eine pauschalierte Abholgebühr (Logistikpauschale) und erreichte hierdurch eine Bündelung der Abfuhr auf eine geringere Zahl von Anfallstellen. Ansicht 122 stellt die Bereitstellung von Sperrmüll am Straßenrand bei der Abrufsammlung dar.

292 Die Einsammlung und Entsorgung der Restabfälle in Offenbach am Main umfasste im Prüfungszeitraum auch die Bioabfälle. Versuchsweise ließ Offenbach am Main in einzelnen Monaten in den Jahren 2010 bis 2012 die Bioabfälle aus dem Restabfall aussortieren und anschließend verwerten. In den Monaten ohne Sortiersuch wurden somit die biogenen Bestandteile mit dem übrigen Restabfall thermisch entsorgt. Zur Sicherstellung eines hochwertigen Verwertungsweges beendete Offenbach am Main den Versuch und führte ab dem zweiten Quartal 2014 die getrennte Bioabfalleinsammlung über eine Biotonne ein.



Ansicht 122: Wiesbaden. Schönbergstraße. Bereitgestellter Sperrmüll auf Abruf. Aufnahme vom 29. Juli 2014.

Die fünf Großstädte gestalteten ihre abfallwirtschaftlichen Angebote hinsichtlich Art und Umfang der eingesetzten Erfassungssysteme²⁹³ in unterschiedlicher Weise. Für die Städte ergaben sich aus dem Vergleich Anhaltspunkte, das eigene abfallwirtschaftliche Angebot (Abfuhrhythmus, Servicegrad, Erfassungssystem) zu hinterfragen und bestehende Optimierungsmöglichkeiten – im Wesentlichen durch Änderungen der Abfallsatzungen und Abfallgebührensatzungen (so Verringerung des Abfuhrhythmus oder Erhöhung des Anteils von in Teilservice angebotenen Leistungen) – zu nutzen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Angebot unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit zu hinterfragen und stärker bedarfsorientiert zu gestalten.

6.4.4 Inanspruchnahme der Leistungsangebote

Die spezifischen Abfallmengen je Einwohner und Jahr geben einen Hinweis auf das Abfallvermeidungs- und -trennungsverhalten in den Städten. Zusätzlich stellt die Überörtliche Prüfung die behälterbezogenen Kennzahlen²⁹⁴ der Städte einander gegenüber (Ansicht 123). Diese Kennzahlen spiegeln die Vorhaltung und Inanspruchnahme der abfallwirtschaftlichen Leistungen bei Behältereinsammlungen wider und sind Ausfluss des Leistungsangebots der Städte.

293 Abrufabfuhr = Abfuhr nach vorheriger Anmeldung durch den Sperrmüllkunden;

Bringsysteme = Systeme, bei denen der Abfallerzeuger die Abfälle zu festen oder stationären Sammelstellen bringt.

Holsysteme = Systeme, bei denen der Abfall bei dem Abfallerzeuger abgeholt wird.

294 Ausgehend von einem Behälterangebot jeder Stadt, das es den Kunden/ Anschlussnehmern ermöglicht verschiedene Behältervolumen zu wählen, die nach gestaffelten Preisen abgerechnet werden, ermittelte die Überörtliche Prüfung folgende behälterbezogenen Kennzahlen:

Die mittlere Behältergröße stellt ein gewichtetes Mittel dar, das sich aus der Relation des aufgestellten Behältervolumens zur Zahl der Behälter ermittelt.

Das geleerte Behältervolumen ergibt sich aus der Multiplikation des aufgestellten Behältervolumens mit der durchschnittlichen Leerungshäufigkeit und der Division durch die Einwohnerzahl und 52 Wochen.

Die mittlere Raumdichte je Abfallfraktion ergibt sich aus der jeweils eingesammelten Abfallmenge im Verhältnis zum geleerten Behältervolumen.

Behälterbezogene Kennzahlen 2010 bis 2012						
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	Median
Spezifische Abfallmenge in Kilogramm / Einwohner						
Restabfall	213	239	194	182	245	213
Bioabfall	81	35	43	42	57	43
Papier/ Pappe/ Kartonagen	82	64	86	74	71	74
Mittlere Behältergröße in Liter / Behälter						
Restabfall	218	294	209	270	349	270
Bioabfall	184	181	118	n. a. ¹⁾	156	169
Papier/ Pappe/ Kartonagen	255	374	486	327	387	374
Geleertes Behältervolumen in Liter / (Einwohner und Woche)						
Restabfall	41,1	51,0	25,9	34,1	48,3	41,1
Bioabfall	21,6	8,1	5,1	n. a. ¹⁾	11,3	9,7
Papier/ Pappe/ Kartonagen	17,0	21,9	21,0	21,4	22,8	21,4
Mittlere Raumdichte in Kilogramm / Liter						
Restabfall	0,100	0,090	0,144	0,103	0,097	0,100
Bioabfall	0,072	0,084	0,162	n. a. ¹⁾	0,097	0,091
Papier/ Pappe/ Kartonagen	0,093	0,057	0,079	0,067	0,060	0,067
n.a. = nicht anwendbar ¹⁾ Die Stadt Offenbach am Main erfasste Bioabfälle nicht getrennt, daher ließen sich keine behälterbezogenen Kennzahlen bilden. Quelle: Eigene Berechnung der Kennzahlen als arithmetische Mittelwerte auf Basis der plausibilisierten über Erhebungsbogen von den Städten zur Verfügung gestellten Einzeldaten für die Jahre 2010 bis 2012						

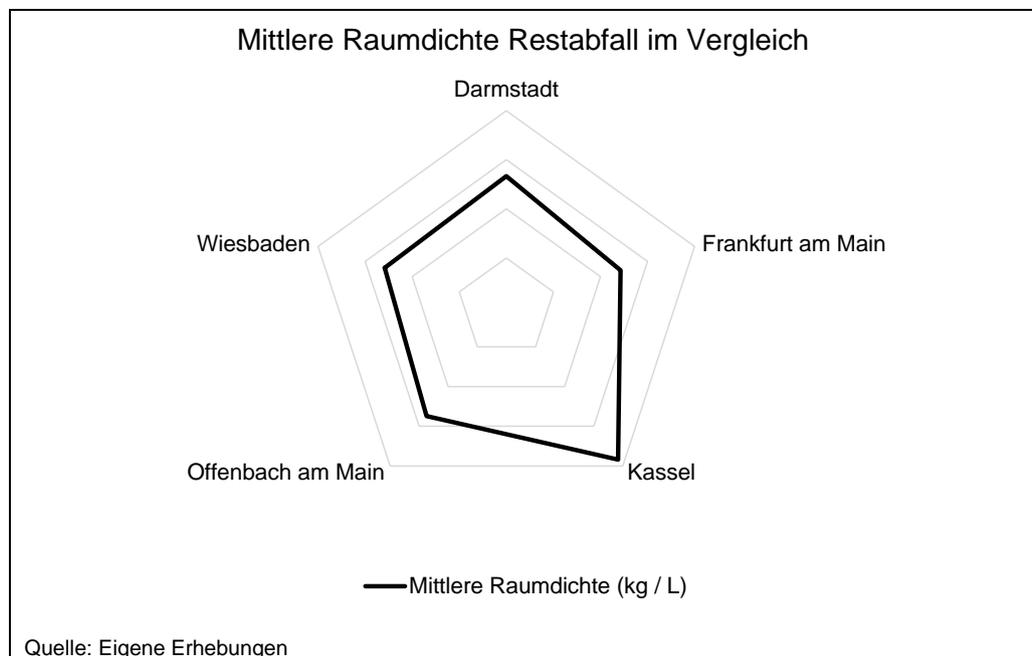
Ansicht 123: Behälterbezogene Kennzahlen 2010 bis 2012

Im Folgenden werden für die Abfallfraktion Restabfall die Zusammenhänge zwischen den behälterbezogenen Kennzahlen grafisch dargestellt (Ansicht 124 und Ansicht 125).



Ansicht 124: Behältergröße und geleertes Volumen Restabfall im Vergleich

Kassel wies im Vergleich zu den übrigen Großstädten beim Restabfall die niedrigste mittlere Behältergröße mit 209 Liter je Behälter auf. Gleichzeitig war dort mit 25,9 Liter je Einwohner und Woche das geringste geleerte Behältervolumen festzustellen. Demgegenüber verzeichnen die Städte Wiesbaden und Frankfurt am Main sowohl die höchsten mittleren Behältergrößen (349 Liter je Behälter und 294 Liter je Behälter) als auch die höchsten geleerten Behältervolumen (48,3 und 51,0 Liter je Einwohner und Woche). Des Weiteren verzeichnete Frankfurt am Main bei den Restabfallbehältern mit 0,09 Kilogramm je Liter die geringste Abfallverdichtung im Vergleich (Ansicht 125).



Ansicht 125: Mittlere Raumdichte Restabfall im Vergleich

Die mittlere Raumdichte des Restabfalls lag in Kassel mit einem Wert von 0,144 Kilogramm je Liter um 44 Prozent über dem Median (0,1 Kilogramm je Liter). Sie war damit mit Abstand die Höchste im Vergleich. Das geringe geleerte Behältervolumen in Kassel korrespondierte mit dem geringen Restabfallaufkommen insgesamt. Im Städtevergleich war die abfallwirtschaftliche Gestaltung in Kassel in diesem Punkt beispielgebend; dort wiesen die angebote-

nen Behältergrößen bei den Zweiradbehältern mit 80 Liter-, 120 Liter- und 240 Liter-Behältern – bei freier Wahl des Abfuhrhythmus zwischen wöchentlicher und 14-tägiger Leerung – die kleinteiligste Skalierung auf. Das Gebührensystem setzte damit Anreize zur Wahl einer möglichst kleinen Gefäßgröße mit möglichst langem Abfuhrhythmus.

Die Überörtliche Prüfung stellte im Ergebnis fest, dass in Frankfurt am Main das komfortable Behälterangebot und der hohe Abfuhrhythmus bei den Restabfallbehältern (im Durchschnitt 65 Leerungen je Behälter und Jahr, vergleiche Ansicht 120) als mitursächlich für das hohe Restabfallaufkommen war. Durchschnittlich waren die Abfallbehälter insoweit bei der Entleerung nicht vollständig ausgelastet bzw. wurden entleert, bevor sie vollständig befüllt waren. Die Abfälle hätten auch mit weniger Entleerungen und damit einem geringeren Abfuhraufwand eingesammelt werden können.²⁹⁵ Auch der vergleichsweise hohe Anteil des Restabfalls im Verhältnis zum Gesamtabfallaufkommen (vergleiche Ansicht 110) legt nahe, dass die Erfolge der Stadt Frankfurt am Main beim Ziel der Abfalltrennung hinter denen der übrigen Städte des Vergleichs rings zurückblieben. Hohe Restabfallmengen führen im Ergebnis zu hohen spezifischen Gesamtentsorgungskosten, da die Kosten der Restabfallentsorgung grundsätzlich über den Entsorgungskosten der übrigen Abfallfraktionen liegen (vergleiche auch Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in Abschnitt 6.6).²⁹⁶

Für den Kunden als Anschlussnehmer ist der Anreiz, seinen Abfall konsequent zu trennen, bei einem Behälterangebot mit überwiegend höherem Behältervolumen vergleichsweise gering. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollten die aufgezeigten Anreizwirkungen stärker genutzt werden, so durch Veränderungen im Gebührensystem oder durch längere Abfuhrhythmen. Denkbar ist die Ergänzung des Gefäßangebots um Zwischengrößen (etwa 80 Liter-Behälter), um die Stufung des Angebots kleinteiliger auszugestalten. Daneben empfiehlt die Überörtliche Prüfung eine weitere Öffnung der Wahlmöglichkeit der Abfuhrhäufigkeit um längere Rhythmen (so 14-tägige und 3-wöchentliche Leerung) sowie ein fakultatives Angebot zur Entsorgung eines zeitweise höheren Abfallaufkommens (so über Abfallsäcke oder Bedarfsabfuhr zu wirtschaftlichen Bedingungen). Die jeweiligen Gestaltungselemente sollten mit entsprechenden Anreizwirkungen im Gebührensystem verankert und durch zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit flankiert werden. Denkbar ist zudem auch die Integration einer Modellrechnung in den Gebührenbescheid, mit der dem Kunden ausgehend von seiner konkreten Behälterausstattung und den gewählten Abfuhrhythmen eine abfallwirtschaftlich sinnvolle Alternative – und damit mögliche Gebühreneinsparungen – aufgezeigt werden können.

295 Der Zusammenhang zwischen dem geleerten Behältervolumen für Restabfall und dem Restabfallaufkommen, der sich aus der Auswertung der innerhalb des Vergleichs rings gebildeten Kennzahlen ergab, entspricht den empirischen Erfahrungen in der Abfallwirtschaftsbranche. Eine Verringerung des durchschnittlich bereitgestellten Behältervolumens des Restabfalls führt demnach tendenziell zu einer Verringerung des Mengenaufkommens.

Auf den Zusammenhang zwischen Abfallmenge und Behältervolumen und Untersuchungen zu diesem Sachverhalt weisen etwa Bilitewski/Härdtle/Marek im Jahr 2000 hin. Dort heißt es: „Ein knappes spezifisches Behältervolumen begünstigt das Recycling, die eigene Bedarfskompostierung bei Gartenbesitzern und abfallbewussteres Denken. Reichliches Behälterangebot bietet Platz für zusätzlichen Abfall und provoziert die Abfallerzeuger zum ‚Wegwerf-Denken‘.“ Quelle: Bilitewski/Härdtle/Marek (2000): Abfallwirtschaft: Handbuch für Praxis und Lehre, 3. neubearbeitete Auflage, S. 64 bis 66.

Bereits in den Jahren 1990/1991 führte Scheffold im Rahmen eines Forschungsvorhabens in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz Vergleichsstudien in diesem Kontext durch, die die Praxistauglichkeit und Wirksamkeit derartiger Systeme (so leerungsabhängige Gebührensysteme) belegten. Quelle: Scheffold (1993): Neue Gebührenmodelle in der kommunalen Abfallentsorgung; Berlin: EF-Verlag für Energie und Umwelttechnik.

An diesen Erkenntnissen und Einschätzungen hat sich seither nichts Grundlegendes geändert.

296 Grundsätzlich stellen die Kosten zur Entsorgung von Restabfall die höchsten spezifischen Entsorgungskosten aller Abfallfraktionen dar; vergleiche auch Ansicht 131, S. 186. Auszunehmen hiervon sind die gefährlichen Siedlungsabfälle (so Lackfarben, Entwickler, Säuren).

Bioabfall

Das geleerte Behältervolumen für Bioabfall war in Kassel mit 5,1 Liter je Einwohner und Woche das Niedrigste unter den Großstädten. Demgegenüber wies die spezifische Abfallmenge für den Bioabfall in Kassel mit 43 Kilogramm je Einwohner einen mittleren Wert auf (vergleiche Ansicht 123). Dies erklärte sich dadurch, dass die Bioabfalleinsammlung in Kassel mit 0,162 Kilogramm je Liter mit Abstand die höchste mittlere Raumdichte aufwies (Ansicht 125). Somit war auch für den Bioabfall in Kassel eine stärkere Verdichtung festzustellen. Die Nutzer kamen mit einem geringeren Behältervolumen zurecht.

Papier/ Pappe/ Kartonagen

Bei Papier/ Pappe/ Kartonagen war auffallend, dass das geleerte Behältervolumen eine geringe Bandbreite²⁹⁷ (Ansicht 124) aufwies, während die spezifische Menge größere Unterschiede zeigte (vergleiche Ansicht 123). Kassel wies mit 85,6 Kilogramm je Einwohner das höchste Aufkommen auf. Der Kennzahlenvergleich für Kassel legt den Schluss nahe, dass ein Zusammenhang besteht zwischen relativ geringe Restabfallmenge und dem hohen Anteil an von Papier/ Pappe/ Kartonagen an der Gesamtabfallmenge. Dort führten die Nutzer die jeweilige Abfallfraktion dem entsprechenden Entsorgungsweg konsequenter zu.

Elektroaltgeräte

Die Großstädte sammelten Elektroaltgeräte im Umfang von jährlich 4,7 Kilogramm je Einwohner (Frankfurt am Main) bis 10,6 Kilogramm (Wiesbaden) ein. Für die Erfassung von Elektroaltgeräten sah das Elektro- und Elektronikgerätegesetz eine Quote von mindestens vier Kilogramm aus privaten Haushalten je Einwohner und Jahr vor (§ 1 Absatz1 ElektroG²⁹⁸). Alle Großstädte erreichten somit im Prüfungszeitraum mit ihren Erfassungssystemen das im ElektroG definierte Ziel. Die erzielten Erfassungsquoten in Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden überstiegen diesen Wert sogar um das Doppelte.

Sperrmüll

Zur Sperrmülleinsammlung sind Kennzahlen der Großstädte im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 in Ansicht 126 dargestellt.

Sperrmüllkennzahlen 2010 bis 2012					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Sperrmüllmenge im Holsystem (Tonnen / Jahr)	5.628	16.911	3.363	2.545	7.750
Sperrmüllmenge gesamt (Tonnen / Jahr)	5.666	24.348	9.285	4.347	10.990
Sperrmüllmenge gesamt (Kilogramm / Einwohner)	39	36	48	36	40
Zahl Abholaufträge (Abrufe / Jahr)	24.576	90.031	5.505	12.192	57.858
Menge (Kilogramm / Abruf)	229	188	611	209	134
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2014					

Ansicht 126: Sperrmüllkennzahlen 2010 bis 2012

In Kassel lag die gesamte Sperrmüllmenge mit 48 Kilogramm je Einwohner um 20 Prozent höher als der zweithöchste Wert im Vergleich (Wiesbaden mit

297 Lediglich Darmstadt wich mit 17 Litern je Einwohner und Woche relativ deutlich von den übrigen Städten ab.

298 Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) vom 16. März 2005 (BGBl. I, S. 762), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. September 2013 (BGBl. I, S. 3642).

In § 1 Absatz 1 ElektroG definierte der Gesetzgeber das Ziel, dass bis 31. Dezember 2006 durchschnittlich mindestens vier Kilogramm Altgeräte aus privaten Haushalten je Einwohner und Jahr getrennt gesammelt werden sollen.

40 Kilogramm je Einwohner). Außerdem war die Sperrmüllmenge je Abholauftrag (Abruf) in der Stadt Kassel mit 611 Kilogramm deutlich höher als in den übrigen Großstädten. Aufgrund der von der Stadt Kassel erhobenen pauschalierten Abholgebühr (Logistikpauschale) betrug der Sperrmüllanteil des Holsystems dort nur rund 36 Prozent, die übrigen 64 Prozent erfasste die Stadt Kassel über das Bringsystem. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung reduzierte die Logistikpauschale die Zahl der Abrufe und verringerte damit durch Leistungsverdichtung die Kosten (vergleiche auch Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in Abschnitt 6.6).

Zur Lenkung der Inanspruchnahme der Leistungsangebote nutzten die Großstädte verschiedene Anreizsysteme. Hervorzuheben sind die Gebührenstaffelung für die Behältergrößen und Abfuhrhythmen bei der Einsammlung des Restabfalls sowie die Logistikpauschale für Sperrmüll in Kassel sowie die in Offenbach am Main gegebene Möglichkeit, den Servicegrad (Voll- bzw. Teilservice) zu wählen. Mit der Ausgestaltung der Leistungsangebote haben nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Entsorgungsträger die Möglichkeiten, die Inanspruchnahme der abfallwirtschaftlichen Leistungen zu lenken. Die Städte sollten diese Lenkungsinstrumente zielgerichtet nutzen und ihre Satzungen diesbezüglich anpassen.

Anreizsystem

6.5 Sicht des Gebührenzahlers: Belastung der Modellfamilie

Die Überörtliche Prüfung hat zusätzlich die Belastung für die Gebührenzahler untersucht. Hierzu wurden zwei typische Modellfamilien definiert und die finanzielle Belastung aus Abfallgebühren für das Jahr 2012 ermittelt. Hierbei unterschied sie in eine „Modellfamilie Einfamilienhaus“ und eine „Modellfamilie Mehrfamilienhaus“.²⁹⁹ Ansicht 127 zeigt die Gebührenbelastung der betrachteten Haushaltstypen in den geprüften Großstädten für das Jahr 2012.

Gebührenvergleich für Modellfamilien im Jahr 2012					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Modellfamilie „Einfamilienhaus“					
Grundgebühr	133,56 €	66,00 €	n.v.	n.v.	n.v.
Leistungsgebühr	230,52 €	295,56 €	685,86 € ¹⁾	331,32 €	336,00 €
Transportgebühr					
..Grünabfuhr	n.v.	n.v.	35,00 €	n.v.	n.v.
..Sperrmüll	n.v.	n.v.	17,50 €	n.v.	n.v.
finanzielle Belastung je Modellfamilie	364,08 €	361,56 €	738,36 €	331,32 €	336,00 €

299 Die Gebührenbelastung ermittelte die Überörtliche Prüfung nach den zum 31. Dezember 2012 geltenden Gebührensätzen für einen definierten Leistungsumfang für ein Jahr. Dabei wurde soweit als möglich ein Leistungsumfang für die einzelnen Leistungen der hoheitlichen Abfallentsorgung (wie beispielsweise das zur Verfügung gestellte Volumen der Restabfalltonne) gewählt, der von allen geprüften Städten angeboten wurde. Angenommen wurde eine wöchentliche Leerung bei Restabfall im Vollservice, 14-tägige Leerung bei Bioabfall im Vollservice und Sperrmüllentsorgung im Holsystem alle zwei Jahre.

Die „Modellfamilie Einfamilienhaus“ lebt in einem Haushalt und besteht aus vier Personen (zwei Erwachsene und zwei Kinder). Die „Modellfamilie Mehrfamilienhaus“ besteht aus vier Personen und lebt als eigener Haushalt zusammen mit sieben weiteren Haushalten in einem Gebäude (insgesamt 32 Bewohner).

Gebührenvergleich für Modellfamilien im Jahr 2012					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Modellfamilie „Mehrfamilienhaus“					
Grundgebühr	705,84 €	528,00 €	n.v.	n.v.	n.v.
Leistungsgebühr	2.070,96 €	2.710,20 €	5.125,23 € ²⁾	3.037,08 €	1.992,00 €
Transportgebühr ..Sperrmüll	n.v.	n.v.	140,00 €	n.v.	n.v.
finanzielle Belastung je Modellfamilie	347,10 €	404,78 €	658,15 €	379,64 €	249,00 €
n.v. = nicht vorhanden					
1) 14-tägige Entleerung des 80 Liter-Bioabfallbehälters					
2) 14-tägige Entleerung des 240 Liter-Bioabfallbehälters					
Quelle: Eigene Erhebungen aus den jeweiligen Abfallgebührensatzungen, Stand: 2012					

Ansicht 127: Gebührenvergleich für Modellfamilien im Jahr 2012

Die privaten Haushalte in der Stadt Kassel hatten in beiden Modellfamilien die höchste Abfallgebührenbelastung. Die insgesamt niedrigste Belastung hatte die „Modellfamilie Einfamilienhaus“ in Offenbach am Main. Die „Modellfamilie Mehrfamilienhaus“ entrichtete in Wiesbaden die geringsten Abfallgebühren. Der Vergleich lässt allerdings nicht unmittelbar einen Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserfüllung der hoheitlichen Abfallwirtschaft in den Städten des Vergleichsrings zu. Allerdings zeigen die Ergebnisse dieser Vergleichenden Prüfung Ansatzpunkte zur Erschließung der unter Abschnitt 6.6.3, S. 189 ff., ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale und damit zur Absenkung der Gebühren auf.

6.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

6.6.1 Einflussfaktoren auf die Einsammel- und Entsorgungskosten

Ausgewählte Strukturdaten der fünf Großstädte sind in Ansicht 128 dargestellt. Diese charakterisieren die jeweiligen Entsorgungsgebiete.

Ausgewählte Strukturdaten der fünf Städte des Vergleichsrings						
	Einheit	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Einwohner	Ew.	145.595	681.036	195.610	120.637	277.483
Siedlungsdichte 1 [Einwohner bezogen auf Gesamtfläche]	Ew. / ha	11,9	27,4	18,3	26,9	13,6
Siedlungsdichte 2 [Einwohner bezogen auf die Gebäude und Freifläche]	Ew. / ha	60,2	92,1	53,9	95,7	69,0
Siedlungsdichte 3 [Gebäude bezogen auf die Gebäude und Freifläche]	Geb / ha	9,4	10,1	8,3	10,4	9,1
Mittlere Haushaltsgröße	Ew. / HH	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Mittlere Wohneinheiten je Gebäude	HH / Geb	3,4	4,9	3,4	4,5	3,8
Quelle: Eigene Auswertung als arithmetische Mittelwerte auf Basis der Jahresstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für die Jahre 2010 bis 2012						

Ansicht 128: Ausgewählte Strukturdaten der fünf Städte des Vergleichsrings

Ansicht 128 zeigt, dass die untersuchten Städte grundsätzlich großstädtische Strukturen in vergleichbarer Größenordnung aufwiesen. Insbesondere die für den logistischen Aufwand der Abfalleinsammlung relevante Siedlungsdichte 3 – verstanden als Gebäudedichte – bewegte sich in einer geringen Bandbreite von 8,3 Gebäuden je Hektar in Kassel bis 10,4 Gebäuden je Hektar in Offenbach am Main.

6.6.2 Kostenkennzahlen: Gesamtkosten sowie Einsammel- und Entsorgungskosten im Städtevergleich

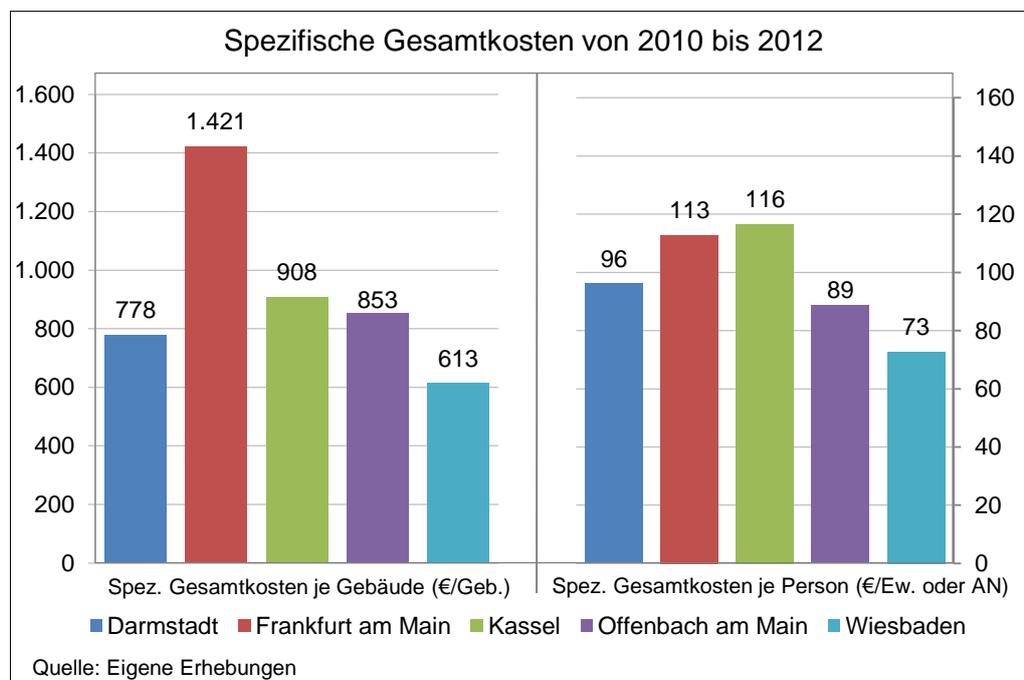
Ansicht 129 zeigt die spezifischen Gesamtkosten als arithmetische Mittelwerte der Jahr 2010 bis 2012 der Großstädte. Grundlage des Kennzahlenvergleichs waren die von den Städten erfassten Ist-Kosten nach Plausibilisierung der Nachkalkulationen durch die Überörtliche Prüfung.

Strukturierung der Ist-Kosten nach einer einheitlichen Struktur

Spezifische Gesamtkosten								
	Einheit	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	zweitbestער Wert	Median
Spezifische Gesamtkosten je ...								
Gesamt-abfallmenge ¹⁾	€ / Tonne	264,78	387,47	296,58	238,78	151,33	238,78	264,78
Gebäude	€ / Gebäude	778,15	1.421,47	908,08	853,38	613,09	778,15	853,38
Einwohner	€ / Ew.	121,46	155,33	139,48	93,15	83,64	93,15	121,46
Person	€ / Ew. und AN ²⁾	96,16	112,74	116,48	88,71	72,70	88,71	96,16
Nutzer	€ / HH und Betrieb	220,65	281,79	256,58	151,54	151,44	151,54	220,65
[rot] = Maximalwert, [grün] = Minimalwert, AN = Arbeitnehmer, HH = Haushalt								
¹⁾ Die Gesamtabfallmenge beinhaltet alle in kommunaler Zuständigkeit erfassten Abfälle, das heißt Rest- und Bioabfall, Papier/ Papper/ Kartonagen, durch die Städte erfasste Wertstoffe, Sperrmüll, Elektroaltgeräte und Grünabfall.								
²⁾ Pendlersaldo (Differenz von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern am Arbeitsort und sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern am Wohnort)								
Quelle: Erhebungen auf Grundlage plausibilisierter Kalkulationsunterlagen der Städte								

Ansicht 129: Spezifische Gesamtkosten

Frankfurt am Main wies – mit Ausnahme der spezifischen Gesamtkosten je Person (112,74 Euro je Einwohner und einpendelndem Beschäftigten) – jeweils die höchsten spezifischen Gesamtkosten auf. Obwohl die Stadt Frankfurt am Main die mit Abstand höchste Einwohnerzahl im Vergleichsring hatte, wirkten sich Skaleneffekte offenbar nicht aus. Demgegenüber waren die spezifischen Gesamtkosten durchweg in Wiesbaden am geringsten. Ansicht 130 fasst die spezifischen Gesamtkosten der Städte des Vergleichsringes je Gebäude und je Person zusammen.



Ansicht 130: Spezifische Gesamtkosten von 2010 bis 2012

Zur differenzierten Analyse werden in Ansicht 131 die wesentlichen spezifischen Kosten für die hoheitliche Abfallwirtschaft getrennt nach Einsammelkosten und Entsorgungskosten der Städte je Abfallfraktion ausgewiesen.

Spezifische Einsammel- und Entsorgungskosten je Abfallfraktion								
	Einheit	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	zweitbeste Wert	Median
Spezifische Einsammelkosten ...								
... als Kosten je Tonne								
Restabfall	€/ Tonne	125,42	116,35	87,83	81,09	81,73	81,73	87,83
Bioabfall	€/ Tonne	62,67	167,31	148,70	84,20 ¹⁾	128,67	84,20	128,67
PPK	€/ Tonne	78,23	168,68	112,48	90,25	49,16	78,23	90,25
Sperrmüll	€/ Tonne	108,04	292,99	64,61	134,78	95,07	95,07	108,04
Spezifische Entsorgungskosten...								
... als Kosten je Tonne								
Restabfall	€/ Tonne	207,78	237,51 ²⁾	203,00	237,14 ²⁾	100,47	203,00	207,78
Bioabfall	€/ Tonne	95,61	210,02	61,26	47,55 ¹⁾	58,37	58,37	61,26
PPK	€/ Tonne	-70,99	70,86	-107,74	-72,80	-150,59	-107,74	-72,80
Sperrmüll	€/ Tonne	139,27	143,62	167,85	156,41	56,90	139,27	143,62

[rot] = Maximalwert, [grün] = Minimalwert
¹⁾ Offenbach am Main nahm keine getrennte Einsammlung der Bioabfälle vor. Folglich sind die Kosten für die nachgelagerte Bioabfallsortierung aus dem gemischt erfassten Restabfall in Bezug auf die aussortierte Bioabfallmenge zugrunde gelegt. Die Kosten betreffen deshalb die Kosten der Sortierung des Bioabfalls (Einsammlung) beziehungsweise die Kosten der Fremdentorgung (Entsorgung). Vergleiche auch Ausführungen in Fußnote 292 auf Seite 177.
²⁾ In den vertraglich vereinbarten Entsorgungsentgelten sind auch Entgelte für die Nachsorgemaßnahmen für Deponien und für die Erstellung von Abfallwirtschaftskonzeption enthalten. Diese Entgelte machen einen Anteil von rund 10 Prozent des Entsorgungsentgelts aus.
 Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage plausibilisierter Kalkulationsunterlagen der Städte

Ansicht 131: Spezifische Einsammel- und Entsorgungskosten je Abfallfraktion

Darmstadt wies beim Restabfall mit 125,42 Euro die höchsten Kosten je Tonne auf, in allen anderen Abfallfraktionen verzeichnete Frankfurt am Main die Höchstwerte der spezifischen Einsammelkosten. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung waren die Werte der Stadt Frankfurt am Main durch den hohen Servicegrad (genereller Volls-service) und die hohe Leerungshäufigkeit (insbesondere beim Restabfall, vergleiche Ansicht 120) bei niedriger Raumdichte erklärbar (vergleiche Ansicht 123).

Spezifische Einsammelkosten

Die spezifischen Entsorgungskosten sind vor allem von der Gesamtkapazität und kostendeckenden Auslastung der Entsorgungsanlagen abhängig. Bei fremdvergebenen Entsorgungsleistungen werden die Kosten maßgeblich von den im Wege des Vergabeverfahrens vereinbarten Entgelten bestimmt. Auch bei den Entsorgungsleistungen wies die Stadt Frankfurt am Main – mit Ausnahme der Sperrmüllentsorgung – jeweils die höchsten spezifischen Kosten auf.

Spezifische Entsorgungskosten

- Restabfall

Bei der Restabfallentsorgung zeigte sich, dass Wiesbaden als einzige Stadt ohne eigene Behandlungsanlage im Stadtgebiet mit 100 Euro je Tonne die geringsten spezifischen Entsorgungskosten aufwies. Die wirtschaftlichen Vorteile Wiesbadens waren auf Überkapazitäten am Markt für die Restabfallbehandlung zurückzuführen. Dadurch gelang es der Stadt, günstige Fremdleistungen zu beziehen. Demgegenüber konnten Städte mit eigenen Behandlungsanlagen nicht von der aktuell günstigen Marktsituation mit Marktpreisen zwischen 75 Euro je Tonne und 120 Euro je Tonne für Marktmengen³⁰⁰ profitieren. So entsorgte Frankfurt am Main den Restabfall über die RMA GmbH im Müllheizkraftwerk Frankfurt, einer mittelbaren Beteiligung der Stadt, aufgrund eines bestehenden Dienstleistungsvertrags zum Preis von 238 Euro je Tonne. Auch wenn darin ein Anteil für die Nachsorgemaßnahmen für Deponien von rund 10 Prozent enthalten war, überstieg dieser Preis den vergleichbaren Marktpreis um fast 100 Prozent.³⁰¹ Gleicher Sachverhalt gilt für die Entsorgungskosten der Stadt Offenbach am Main. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Vorteilhaftigkeit der mit der RMA GmbH abgeschlossenen Entsorgungsverträge zu überprüfen.

Sondersachverhalt: Entsorgungsleistungen im Müllheizkraftwerk Kassel

Das Müllheizkraftwerk (MHKW) Kassel war bezogen auf die Menge an überlassenen Restabfällen aus heutiger Sicht überdimensioniert. Von der Gesamtkapazität des Müllheizkraftwerks (MHKW) Kassel von nominal³⁰² 150.000 Tonnen je Jahr nutzte die Stadt Kassel durch die Entsorgung städtischer Abfallmengen von rund 44.000 Tonnen in den Jahren 2010 bis 2012 nur rund 30 Prozent aus.

Die übrige Kapazität von 106.000 Tonnen (nominal) konnte nicht kostendeckend vermarktet werden. Hieraus resultieren eine in die Gebühren einkalku-

300 Marktpreise ermittelte die Überörtliche Prüfung anhand von Marktpreisangaben des Informationsdienstes EUWID Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH, Gernsbach, und weiteren Daten, wie Ergebnissen europaweiter Ausschreibungen von Entsorgungsleistungen.

301 Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass ausgehend von den offengelegten Jahresabschlüssen der MHKW Müllheizkraftwerk Frankfurt am Main GmbH die durchschnittlichen Verbrennungserlöse der Jahre 2010 bis 2012 bei 103 Euro je Tonne netto und somit deutlich unter den spezifischen Entsorgungskosten der Stadt Frankfurt am Main für Restabfall lagen. Daraus ergibt sich, dass die Stadt Frankfurt am Main zu höheren Preisen beim MHKW Frankfurt Restabfall entsorgte als dies für den Durchschnitt aller Anlieferer galt.

302 Das Müllheizkraftwerk war auf eine Kapazität von 150.000 Tonnen (nominal) ausgerichtet, die tatsächliche Auslastung im Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 lag im Durchschnitt bei rund 169.000 Tonnen je Jahr.

lierte Unterdeckung in Höhe von 5,3 Millionen Euro³⁰³ jährlich. Ursächlich war die nicht kostendeckende Vermarktung von Entsorgungskapazitäten über den Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“. Auch wenn die Entgelte für die zusätzlich akquirierten Abfallmengen nicht kostendeckend waren, führten diese jedoch zu positiven Deckungsbeiträgen. Überdies erwirtschaftete das MHKW Kassel Verluste in den Jahren 2010 bis 2012 in Höhe von durchschnittlich rund 3,1 Millionen Euro, die die Stadt Kassel aus Allgemeinen Haushaltsmitteln finanzierte.

Die spezifischen Restabfallentsorgungskosten der Stadt Kassel beliefen sich in den Jahren 2010 bis 2012 durchschnittlich auf 203 Euro je Tonne. Werden dagegen bei der Bestimmung der Entsorgungskosten für die thermische Behandlung einer Tonne Restabfalls auch die Vorhaltekosten (bei einer vom Gebührenzahler zu finanzierenden Kapazität von 90.000 Tonnen je Jahr) berücksichtigt, dann ergäben sich beispielsweise für das Jahr 2012 spezifische Restabfallentsorgungskosten von 313,42 Euro je Tonne in Kassel.

- Bioabfall

Die spezifischen Entsorgungskosten je Tonne für Bioabfall waren in Offenbach am Main (47,55 Euro je Tonne³⁰⁴) und in Wiesbaden (58,37 Euro je Tonne) am günstigsten. Diese beiden Städte, wie auch die Stadt Kassel, bedienten sich hierfür am Markt. Demgegenüber hatte Frankfurt am Main (210,02 Euro je Tonne) die mit Abstand höchsten spezifischen Entsorgungskosten.³⁰⁵ Zusammenfassend war festzustellen, dass auch bei der Bioabfallentsorgung die Entsorgung über fremde Anlagen – das heißt durch Bedienung am Markt – bei ebenfalls technisch und ökologisch hochwertigen Entsorgungswegen wirtschaftlich vorteilhaft war.

- Papier/ Pappe/ Kartonagen

Bei der Verwertung von Papier/ Pappe/ Kartonagen (PPK) erzielte die Stadt Wiesbaden mit über 150 Euro je Tonne die höchsten Verwertungserlöse, da sie ihre Mengen mit denen anderer Gebietskörperschaften bündelte und gemeinsam ausschrieb. Demgegenüber realisierte Frankfurt am Main als einzige Großstadt keine Vermarktungserlöse im Gebührenhaushalt. Stattdessen nahm die Vermarktung die FES GmbH in eigenem Namen und auf eigene Rechnung vor. Im Ergebnis hatte der Gebührenzahler in der Stadt Frankfurt am Main in diesem Bereich Kosten in Höhe von rund 71 Euro je Tonne zu tragen. Dies hält die Überörtliche Prüfung für nicht sachgerecht. Die übrigen Städte des Vergleichsrings realisierten auch nach Abzug von etwaig anfallenden Behandlungskosten durchweg Erlöse. Das ermittelte Marktniveau lag bei Erlösen von 100 Euro je Tonne. Der zweitbeste Wert im Vergleich lag bei 108 Euro je Tonne (Kassel).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main, die Erlöse für PPK dem Gebührenhaushalt gutzuschreiben. Sie regt ferner die Städte an zu prüfen, ob – dem Beispiel Wiesbaden folgend – durch eine Mengenbündelung der Abfallmengen von Papier/ Pappe/ Kartonagen mit anderen Entsorgungsträgern und einer gemeinsamen Ausschreibung der PPK-Vermarktung wirtschaftliche Vorteile erzielt werden können.

303 In der Gebührenkalkulation setzte die Stadt Kassel entsprechend der zulässigen Maximalvorgabe eines Urteils des VGH Kassel aus dem Jahr 1999 eine Kapazität von 90.000 Tonnen je Jahr an.

Die über die Gebühren finanzierten Unterdeckungen aus der nicht kostendeckenden Vermarktung sind in den spezifischen Gesamtkosten als Sondereinflüsse enthalten.

304 Bioabfälle wurden in Offenbach am Main im Prüfungszeitraum zusammen mit Restabfällen eingesammelt. Versuchsweise ließ Offenbach am Main in einzelnen Monaten in den Jahren 2010 bis 2012 die Bioabfälle aus dem Restabfall aussortieren und anschließend verwerten. In den Monaten ohne Sortiersuch wurden die biogenen Bestandteile mit dem übrigen Restabfall thermisch entsorgt.

305 Hinsichtlich der Qualität der Entsorgung ist anzumerken, dass sowohl Offenbach am Main und Wiesbaden als auch Frankfurt am Main den Bioabfall in einer Vergärungsanlage mit energetischer Nutzung und Kompostierung zum Bodenverbesserer entsorgten.

- Sperrmüll

Bei der Sperrmüllentsorgung verzeichnete Wiesbaden mit rund 57 Euro die geringsten Kosten je Tonne. Im Gegensatz hierzu beliefen sich die Entsorgungskosten in Kassel im Prüfungszeitraum auf durchschnittlich rund 168 Euro je Tonne. Dabei hatte die Stadt die Sperrmüllentsorgung im Prüfungszeitraum von einem günstigen externen Verwertungsweg (mit Kosten in Höhe von rund 91 Euro je Tonne im Jahr 2010) auf die Behandlung im MHKW Kassel umgestellt mit dem Ziel, die Auslastung der eigenen Behandlungskapazität zu verbessern. Die spezifischen Entsorgungskosten erhöhten sich in den Jahren 2011 und 2012 deshalb auf über 206 Euro je Tonne.

Zusammenfassend war für die Sperrmüllentsorgung analog zur Restabfallentsorgung festzustellen, dass Städte mit eigenen Behandlungsanlagen im Prüfungszeitraum nicht von der Marktentwicklung mit stark rückläufigen Entsorgungspreisen profitieren konnten.

6.6.3 Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen

Zur Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen untersuchte die Überörtliche Prüfung ausgewählte Einsammelleistungen, die die städtischen Unternehmen in Eigenregie, das heißt mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen erbrachten. Hierzu wurde die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung mittels einer standardisierten Soll-Kosten-Methode³⁰⁶ analysiert. Die der Methodik zugrunde liegenden Leistungsansätze basierten auf empirischen Erhebungen (Tourenbegleitungen, Zeitaufnahmen) in zahlreichen Referenz-Gebietskörperschaften. Sie wurden nach den einzelnen Teilleistungen An-/Rückfahrt, Zwischenfahrt, Entleerfahrt, Holen-Kippen-Zurückstellen von Abfallbehältnissen untergliedert. Der Vergleich stellt somit auf marktübliche Einsammelkosten ab.³⁰⁷

Für die Entsorgungsleistungen ermittelte die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungspotenziale ausgehend von den zuvor gebildeten spezifischen Kostenkennzahlen im Städtevergleich vor. Basis hierfür bildete jeweils der zweitbeste Wert im Vergleich der Städte (Ergebnisverbesserungspotenzial Vergleich). Zusätzlich nahm die Überörtliche Prüfung eine Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen auch im Vergleich zu aktuellen Marktpreisen³⁰⁸ vor (Ergebnisverbesserungspotenzial Markt).

306 Die gewählte Soll-Kosten-Methode stellt einen eigenständigen arbeitsmethodischen Ansatz zur Beurteilung der Leistungserbringung dar, bei dem die Leistungen unter Berücksichtigung der jeweils individuell auf die Leistungserbringung wirkenden Einflüsse beurteilt werden. Vorliegend flossen im Hinblick auf die Gebietsstrukturklasse insbesondere gebietsindividuelle Erschwernisse und Einflussfaktoren (Topografie, Verkehrsverhältnisse, Witterung) und die konkrete Leistungsausprägung (Leistungsmengen, Servicegrad, Entfernungen) sowie die Leistungsdichte in den Städten in die Bewertung ein. Die Leistungsdichte drückt bei der Behältereinsammlung die Zahl der Entleerungen je Hektar und Einsammelzyklus aus.

Die gewählte Soll-Kosten-Methode kann als dreidimensionales Modell beschrieben werden, in das die Einflussdimensionen Gebietsstruktur, Leistungsausprägung und Leistungsdichte einbezogen sind. Für jede Kombination dieser Einflussdimensionen definiert das Modell in Abhängigkeit der Ausprägung der Einflussfaktoren in den jeweiligen Dimensionen Soll-Leistungsansätze.

So können bei höherer Leistungsdichte und höherer Siedlungsdichte mehr Behälter je Zeiteinheit entleert werden. Weitere Leistungsausprägungen mit Auswirkungen auf die Einsammelleistungen sind beispielsweise der Servicegrad und die Behältergröße. Mit zunehmendem Vollserviceanteil wird der Einsammelaufwand höher. Große Abfallbehälter (so insbesondere Vierradbehälter) führen ebenfalls zu einem höheren Zeitaufwand. Bezogen auf die spezifische Einsammelleistung je Tonne ergibt sich bei größeren Abfallbehältern jedoch eine höhere Einsammelleistung.

307 Für die Einsammelleistungen nahm die Überörtliche Prüfung bei der Herleitung von Ergebnisverbesserungspotenzialen lediglich einen Vergleich mit den Soll-Kosten vor, da eine Herleitung anhand der Kostenkennzahlen die systembedingten und sonstigen Besonderheiten der Städte nicht angemessen berücksichtigt hätte.

308 Hierzu ermittelte die Überörtliche Prüfung anhand verfügbarer Marktdaten der Jahre 2010 bis 2012 ein repräsentatives Marktpreisniveau (aus Einzelwerten wird ein Niveau hergeleitet), das die Marktgegebenheiten für den Prüfungszeitraum wiedergab. Dabei stellte die Überörtliche Prüfung bei der Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Kosten jeweils auf das obere Ende des ermittelten Marktpreisniveaus und bei den Erlösen für die Vermarktung von Papier/ Pappe/ Kartonagen

Nachfolgend zeigen Ansicht 132 bis Ansicht 134 die anhand des Städtevergleichs sowie anhand des Marktvergleichs festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale.

- **Einsammelleistungen**

Das Ergebnisverbesserungspotenzial Markt ermittelt sich für die Einsammelleistungen aus dem Vergleich der Ist-Kosten (arithmetische Mittelwerte der Jahre 2010 bis 2012) mit den jeweils individuell ermittelten Soll-Kosten. Ansicht 132 fasst die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale der Städte getrennt nach den eingesammelten Abfallfraktionen zusammen.

Ergebnisverbesserungspotenzial Markt – Einsammelleistungen						
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	Summe
Restabfall	0,2 Mio. €	1,1 Mio. €	0,2 Mio. €	0 €	0 €	1,4 Mio. €
Bioabfälle	0,1 Mio. €	0,8 Mio. €	0,3 Mio. €	n.b.	0,2 Mio. €	1,4 Mio. €
Papier / Pappe/ Kartonagen	0,1 Mio. €	0,6 Mio. €	0,4 Mio. €	0 €	0 €	1,1 Mio. €
Sperrmüll	0 €	1,5 Mio. €	0 €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	1,8 Mio. €
Summe	0,5 Mio. €	3,8 Mio. €	0,9 Mio. €	0,2 Mio. €	0,3 Mio. €	5,7 Mio. €

n.b. = nicht bewertbar infolge des Sortiersuchs (vergleiche Fußnote 292 auf Seite 177)

Anmerkung: Vergleich der Ist-Kosten der Städte mit den Soll-Kosten

Quelle: Sollkosten-Berechnung; Eigene Berechnungen, Stand: April 2014

Ansicht 132: Ergebnisverbesserungspotenzial Markt – Einsammelleistungen

Ausgehend von den Ist-Kosten aller Einsammelleistungen der geprüften Städte in Höhe von 64 Millionen Euro belief sich das Ergebnisverbesserungspotenzial auf 5,7 Millionen Euro. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelte die Überörtliche Prüfung mit 3,8 Millionen Euro für die Stadt Frankfurt am Main.

- **Entsorgungsleistungen**

Ansicht 133 zeigt das ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial Vergleich bei den Entsorgungsleistungen, das sich unter Zugrundelegung des zweitbesten Werts³⁰⁹ im Vergleich ergab.

auf das untere Ende des ermittelten Marktpreisniveaus ab und wählte somit einen vorsichtigen Ansatz.

Ermittelte Marktpreise – jeweils als Obergrenze von Kosten oder Untergrenze von Erlösen bei Papier/ Pappe/ Kartonagen und Ausdruck einer vorsichtigen Herangehensweise zu verstehende Werte – zur Entsorgung für Restabfall: 120 Euro je Tonne, Bioabfall: 80 Euro je Tonne, Papier/ Pappe/ Kartonagen: Erlöse von 100 Euro je Tonne, Rest-Sperrmüll (ohne Altholz): 100 Euro je Tonne.

309 Vergleiche Ansicht 130, S. 186.

Ergebnisverbesserungspotenzial Vergleich – Entsorgungsleistungen im Verhältnis zum zweitbesten Wert des Vergleichs						
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	Summe
Restabfall	0,1 Mio. €	5,6 Mio. €	0 €	0,7 Mio. €	0 €	6,5 Mio. €
Bioabfälle	0,4 Mio. €	3,6 Mio. €	0,0 Mio. € ¹⁾	0 €	0 €	4,1 Mio. €
Papier / Pappe/ Kartonagen	0,4 Mio. €	7,8 Mio. €	0 €	0,3 Mio. €	0 €	8,6 Mio. €
Sperrmüll	0 €	0,1 Mio. €	0,3 Mio. €	0,1 Mio. €	0 €	0,4 Mio. €
Summe	1,0 Mio. €	17,2 Mio. €	0,3 Mio. €	1,1 Mio. €	0 €	19,6 Mio. €

Anmerkung: Vergleich der Ist-Kosten der Städte mit dem zweitbesten Wert im Vergleichsring, spezifischen Vergleichskosten: Restabfall 203 €/t, Bioabfall 58,37 €/t, PPK -107,74 €/t, Sperrmüll 139,27 €/t

¹⁾ Ergebnisverbesserungspotenzial kleiner 50.000 €

Quelle: Eigene Berechnungen, Stand: April 2014

Ansicht 133: Ergebnisverbesserungspotenzial Vergleich – Entsorgungsleistungen im Verhältnis zum zweitbesten Wert des Vergleichs

Ausgehend vom zweitbesten Wert des Vergleichs errechnete die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 19,6 Millionen Euro. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial ergab sich bei den Entsorgungsleistungen der Stadt Frankfurt am Main mit 17,2 Millionen Euro. Für die Stadt Wiesbaden ergab sich im Vergleich zu den Kosten der anderen Großstädte kein Ergebnisverbesserungspotenzial bei den Entsorgungsleistungen, da die Stadt die wirtschaftlichsten Entsorgungskonditionen hatte.

Bei den Abfallfraktionen Bioabfall und Papier/ Pappe/ Kartonagen lag das Ergebnisverbesserungspotenzial Vergleich über dem Ergebnisverbesserungspotenzial Markt. Dies war darauf zurückzuführen, dass die zweitbesten Werte im Vergleich besser waren als die vorsichtig aus den Marktpreisen abgeleiteten Referenzwerte.

Ansicht 134 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial Markt bei den Entsorgungsleistungen, das die Überörtliche Prüfung aus der Gegenüberstellung von Ist-Kosten und ermittelten Marktpreisen errechnete.

Ergebnisverbesserungspotenzial Markt – Entsorgungsleistungen im Verhältnis zum Markt						
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden	Summe
Restabfall	2,7 Mio. €	19,1 Mio. €	3,1 Mio. €	2,6 Mio. €	0 €	27,6 Mio. €
Bioabfälle	0,2 Mio. €	3,1 Mio. €	0 €	0 €	0 €	3,3 Mio. €
Papier/ Pappe/ Kartonagen	0,3 Mio. €	7,5 Mio. €	0 €	0,2 Mio. €	0 €	8,1 Mio. €
Sperrmüll	0,2 Mio. €	0,5 Mio. €	0,6 Mio. €	0,2 Mio. €	0 €	1,5 Mio. €
Summe	3,5 Mio. €	30,3 Mio. €	3,8 Mio. €	3,0 Mio. €	0 €	40,5 Mio. €

Anmerkung: Vergleich der Ist-Kosten der Städte mit dem ermittelten Marktniveau, spezifische Vergleichskosten: Restabfall 120 €/t, Bioabfall 80 €/t, PPK -100 €/t, Sperrmüll 100 €/t.

Quelle: Eigene Berechnungen, Stand: April 2014

Ansicht 134: Ergebnisverbesserungspotenzial Markt – Entsorgungsleistungen im Verhältnis zum Markt

Insgesamt ermittelte die Überörtliche Prüfung aus dem Marktvergleich für die Entsorgungsleistungen Ergebnisverbesserungspotenziale von 40,5 Millionen Euro. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial Markt ergab sich mit insgesamt rund 30,3 Millionen Euro bei Frankfurt am Main. Für die Stadt Wiesbaden ergab sich auch im Verhältnis zu den ermittelten Marktpreisen kein Ergebnisverbesserungspotenzial bei den Entsorgungsleistungen. Hintergrund war, dass die Stadt diese Leistungen zu wirtschaftlicheren Bedingungen fremdvergab und die Ist-Kosten unterhalb des vorsichtig ermittelten Marktneiveaus lagen. Ansicht 135 zeigt die ermittelten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale „Vergleich“ und „Markt“ bezogen auf die einzelnen abfallwirtschaftlichen Leistungen dar und stellt hierbei die jeweiligen Gesamtkosten³¹⁰ gegenüber.

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Vergleich und Markt			
	Gesamtkosten	Ergebnisverbesserungspotenziale	
		Vergleich	Markt
Einsammelleistungen			
Restabfall	33,3 Mio. €	n.a.	1,4 Mio. €
Bioabfall	8,6 Mio. €	n.a.	1,4 Mio. €
Papier/ Pappe/ Kartonagen	12,1 Mio. €	n.a.	1,1 Mio. €
Sperrmüll	10,0 Mio. €	n.a.	1,8 Mio. €
Zwischensumme Einsammlung	64,0 Mio. €	n.a.	5,7 Mio. €
Entsorgungsleistungen			
Restabfall	64,9 Mio. €	6,5 Mio. €	27,6 Mio. €
Bioabfall	7,9 Mio. €	4,1 Mio. €	3,3 Mio. €
Papier/ Pappe/ Kartonagen	-3,0 Mio. € ¹⁾	8,6 Mio. €	8,1 Mio. €
Sperrmüll	7,2 Mio. €	0,4 Mio. €	1,5 Mio. €
Zwischensumme Entsorgung	76,9 Mio. €	19,6 Mio. €	40,5 Mio. €
Summe	140,8 Mio. €	19,6 Mio. €	46,2 Mio. €
Anteil an Gesamtkosten		13,9 %	32,8 %
n.a. = nicht angewandt, da eine Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale für die Einsammelleistungen aus den Erkenntnissen der vergleichenden Untersuchung heraus – im Wesentlichen wegen der in den Abfallsatzungen der Städte vorgegebenen Anforderungen und Bedingungen – nicht zielführend ist.			
¹⁾ Erlöse aus der Vermarktung von Papier/ Pappe/ Kartonagen abzüglich Kosten für Ferntransport, Sortierung und Konditionierung, soweit anfallend.			
Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen			

Ansicht 135: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Vergleich und Markt

Hinsichtlich der Einsammelkosten ermittelte die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial Markt von 5,7 Millionen Euro. Das ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial Vergleich³¹¹ betrug bei den Entsorgungskosten rund 19,6 Millionen Euro; dies entsprach rund 14 Prozent der insgesamt in

310 Ist-Kosten gemäß der plausibilisierten Nachkalkulationen der Städte für die Abfallgebühren der Jahre 2010 bis 2012 als arithmetische Mittelwerte.

311 Vergleich mit dem zweitbesten Wert der fünf geprüften Städte.

den Gebührenkalkulationen der geprüften Städte im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 angesetzten gesamten Einsammelkosten. Das Ergebnisverbesserungspotenzial Markt³¹² errechnete sich auf rund 46,2 Millionen Euro und damit auf rund 33 Prozent der Gesamtkosten. Hiervon entfiel mit rund 40,5 Millionen Euro der größte Anteil auf die Entsorgungskosten. Bei den Entsorgungskosten war insbesondere von entscheidender Bedeutung, ob die Kommunen von den Möglichkeiten rückläufiger Marktpreise profitieren konnten oder ob sie eigene Anlagen nutzten und somit das Auslastungsrisiko dieser Anlagen trugen oder mittrugen. Maßgeblich waren die bestehenden vertraglichen Bindungen.

Bei der Erschließung von Ergebnisverbesserungspotenzialen von Entsorgungsleistungen sind die bestehenden Vertragsverhältnisse der Städte zu berücksichtigen. Gestaltungsmöglichkeiten bestehen bei den Entsorgungsleistungen spätestens mit dem Auslaufen bestehender Entsorgungsverträge. Hierdurch ergeben sich eher mittelfristige Perspektiven. Demgegenüber richtet sich die Erschließung von Ergebnisverbesserungspotenzialen im Bereich der Einsammlung nach der Abbaubarkeit der Kosten. Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Einsammlung des Abfalls sind deshalb tendenziell kurzfristig erschließbar.

Die Überörtliche Prüfung ging bei der Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale jeweils vom bestehenden Leistungsumfang in den Städten aus. Bei Anpassung der Leistungen (so die Nutzung von Anreizwirkungen, die Umwandlung von Pflicht- in Wahlleistungen, die Bündelung von Mengen bei der Beschaffung, die Verlagerung hin zu kostengünstigeren Bringsystemen oder zu erlösbringenden Verwertungsmaßnahmen) bestehen weitere Ergebnisverbesserungspotenziale. In den ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenzialen sind somit noch keine Auswirkungen aus möglichen Satzungsänderungen oder Leistungsanpassungen enthalten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Städten, bei der Fortschreibung ihrer Abfallwirtschaftskonzepte die Ziele Abfallvermeidung und getrennte Erfassung verwertbarer Abfallströme konsequent zu verfolgen und dabei von ihren Gestaltungsmöglichkeiten der Abfall- und Gebührensatzung als Instrument zur Beeinflussung des abfallwirtschaftlichen Verhaltens der Bürger Gebrauch zu machen, um auch die zusätzlichen Ergebnisverbesserungspotenziale zu erschließen. Für die Betreiber der Abfallentsorgungsanlagen bedeuten künftig weiter rückläufige Anliefermengen die Notwendigkeit, auch weiterhin eine möglichst kostendeckende Auslastung ihrer Kapazitäten anzustreben.

6.7 Ausblick

Die Prüfung zeigte, dass die Abfallentsorgung in den hessischen Großstädten auf unterschiedliche Weise organisiert war und dies zu deutlichen Unterschieden im Leistungsangebot sowie in der Gebührenbelastung für die Bürger führte. Vor neuen Herausforderungen werden die Städte stehen, wenn langfristige Leistungsverträge auslaufen und Leistungen dann neu auszuschreiben sind. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die Städte alternative Konzepte zur Einsammlung und Beseitigung oder Verwertung von Abfällen entwickeln. So zeigte die Untersuchung, dass durch eine gemeinsame Vermarktung mehrerer Entsorgungsträger von Papier/ Pappe/ Kartonagen Preisvorteile erzielt werden können oder aber aktuell Kostenvorteile durch Ausschreibung von Entsorgungsleistungen anstelle der Entsorgung in eigenen zum Teil erheblich überdimensionierten Anlagen bestehen.

Angesichts der angespannten finanziellen Situation vieler hessischer Kommunen ist die Erhebung von kostendeckenden Gebühren bedeutsam. Das für die

312 Vergleich mit Soll-Kosten sowie mit Marktpreisniveau.

Kommunalaufsicht zuständige Ministerium forderte daher³¹³: In den Gebührenhaushalten (Wasser, Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Bestattungswesen) darf grundsätzlich keine Unterdeckung entstehen. Materiell haben Gebührenunterdeckungen Konsequenzen bei defizitären Kommunen, die unter anderem keine kostendeckenden Gebühren erheben, da deren Haushalte nicht mehr durch die Kommunalaufsichten genehmigungsfähig sind.³¹⁴ Des Weiteren bedeute das Gebot des § 92 Absatz 3 HGO nach Ausführungen des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport³¹⁵, dass unter Ausschöpfung aller Ertragspotenziale das Defizit eines kommunalen Haushalts so gering wie möglich gehalten werden muss.

Die 172. Vergleichende Prüfung zeigte, dass einige der untersuchten Großstädte erwirtschaftete Zinserlöse oder Gewinne aus Betrieben gewerblicher Art – obwohl hierzu keine rechtliche Verpflichtung bestand – kostenmindernd und damit gebührensenkend in ihren Gebührenkalkulationen berücksichtigten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Erlöse in den Gebührenkalkulationen nicht mehr anzusetzen. Stattdessen sollte durch die Entsorgungsträger sichergestellt werden, dass diese die kommunalen Haushalte entlasten. Somit ist bei defizitären Kommunen die Erstellung von Voraus- und Nachkalkulationen für die einzelnen Gebühren ein wichtiger Beitrag zur Konsolidierung dieser Kommunen. Neben der Erhebung von kostendeckenden Gebühren ist gleichzeitig auch eine wirtschaftliche Erbringung der Abfallentsorgung durch die Entsorgungsträger sicherzustellen. Durch zielorientiertes Controlling und gezielte Untersuchungen von Prozessen sind Einsparpotenziale zu identifizieren. Die Erschließung dieser Potenziale sollte dann zu einer unmittelbaren Entlastung der Gebührenpflichtigen führen.

Die Abfallentsorgung kann jedoch nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bewertet werden. Vielmehr sind auch umweltpolitische Gesichtspunkte sowie die Aspekte Entsorgungssicherheit, Kundennähe und Flexibilität bei der zukünftigen Gestaltung der Abfallentsorgung miteinzubeziehen.

Die künftigen Herausforderungen in der Abfallentsorgung ergeben sich im Wesentlichen aus der fünfstufigen Abfallhierarchie des neuen KrWG (Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung sowie Beseitigung). Die Abfallwirtschaft soll damit einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit, zur Rohstoffversorgung sowie zur Umsetzung der Energiewende leisten. Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger umfasst dies insbesondere:

- die Ausrichtung der Erfassungssysteme an den Anforderungen der Verwertungswege
- die Ausgestaltung der Abfallentsorgung in Übereinstimmung mit der Hierarchie der Verwertungswege
- die Ausrichtung der Kommunikations- und Beratungskonzepte an den gesetzlichen Aufgaben und Anforderungen

313 Vergleiche Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

314 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

Ziffer 3 Buchstabe a) Ausgleich der Gebührenhaushalte (Nr. 7 der Leitlinie), zweiter Spiegelstrich:
Die Haushalte defizitärer Kommunen mit Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten sind nicht genehmigungsfähig. [...]

315 Vergleiche Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014 (Quelle: siehe Fußnote 34).

Zu Ziffer 3, vergleiche Fußnote 269.

- die Unterstützung der Zielverfolgung durch entsprechende Ausgestaltung des Satzungsrahmens.

Losgelöst von den mit den rechtlichen Rahmenbedingungen einhergehenden Herausforderungen begründet auch die demografische Entwicklung die Notwendigkeit zukunftsorientierter strategischer Überlegungen. Hierbei sind vor allem die Auswirkung demografischer Veränderungen auf die Abfallmengen und -zusammensetzung sowie die Ausgestaltung bedarfsorientierter Serviceangebote zu analysieren.

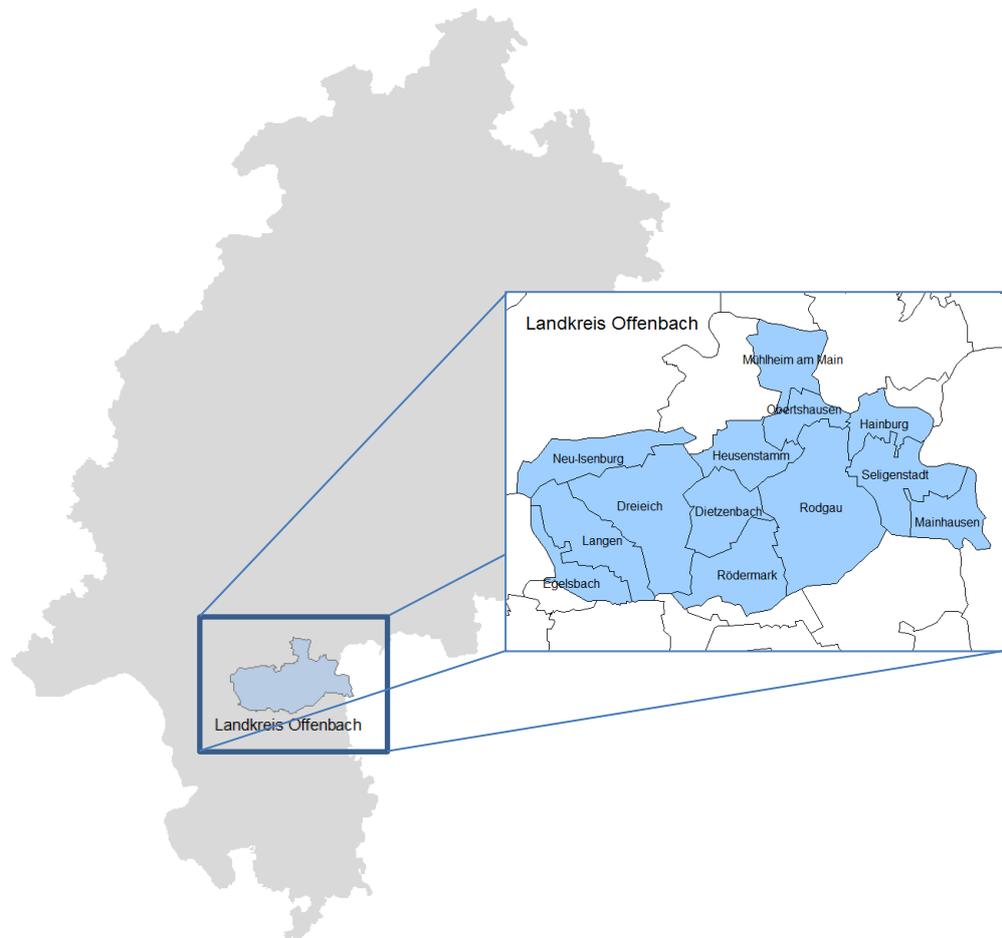
7. „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ – 166. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

Interkommunale Zusammenarbeit kann einen positiven Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leisten, wenn es dadurch gelingt, Aufgabenbereiche effizienter zu gestalten. Die Vergleichende Prüfung zielte auf die Bewertung von Ergebnisverbesserungspotenzialen ab, die sich aus künftiger Interkommunaler Zusammenarbeit ergeben können, wenn ausgewählte Verwaltungsaufgaben koordiniert und gebündelt in Serviceeinheiten wahrgenommen werden. Dafür wurden Teilaufgaben in den Verwaltungsbereichen Personalverwaltung, Kasse und Kämmerei untersucht. Diese Bereiche dienen weitgehend der verwaltungsinternen Aufgabenerfüllung. Es handelt sich um sogenannte Back-Office-Bereiche, die nicht oder nur unregelmäßig unmittelbaren Kontakt mit Bürgern haben.

Geprüfte kommunale Körperschaften

In die Prüfung einbezogen waren der Gesamtkreis Offenbach, das heißt der Landkreis Offenbach und alle seine 13 kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Dietzenbach, Dreieich, Egelsbach, Hainburg, Heusenstamm, Langen, Mainhausen, Mühlheim, Neu-Isenburg, Obertshausen, Rodgau, Rödermark, Seligenstadt).



Ansicht 136: „Konsolidierung Kreis Offenbach“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale

Das Prüfungsvolumen von 16,9 Millionen Euro besteht aus den Personalaufwendungen des Jahres 2011 in den geprüften Aufgabenbereichen Personalverwaltung, Kasse und Kämmerei.

Dem Prüfungsvolumen wurden in Ansicht 137 Ergebnisverbesserungspotenziale in den untersuchten Aufgabenbereichen bzw. deren Teilbereichen gegenübergestellt.

Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale				
	Personal- aufwendungen	Eingesetzte Mitarbeiter ¹⁾	Ergebnisverbesserungs- potenziale	
			Vollzeitäquivalente	Euro
Personal- verwaltungen	5,4 Mio. €	86,87 VZÄ	22,46 VZÄ (Mindestzahl)	1,41 Mio. €
Kassen	5,0 Mio. €	102,43 VZÄ	3,34 VZÄ (Teilaufgabe Vollstreckung)	0,16 Mio. €
Kämmereien	6,5 Mio. €	114,67 VZÄ	5,02 VZÄ (Teilaufgabe Steuern)	0,28 Mio. €
Summe	16,9 Mio. €		30,82 VZÄ	1,85 Mio. €

¹⁾ Eingesetzte Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle
Quelle: Haushaltspläne, eigene Analysen, Bewertungen und Berechnungen

Ansicht 137: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale

Mittels Interkommunaler Zusammenarbeit aller Kommunen im Landkreis Offenbach ließen sich in den untersuchten Bereichen Ergebnisverbesserungspotenziale von 30,82 Vollzeitäquivalenten oder 1,85 Millionen Euro erzielen. Dies entspricht einer möglichen Optimierung der Personalaufwendungen bei den untersuchten Teilaufgaben von knapp 11 Prozent.³¹⁶

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	September 2012 bis Februar 2013
Prüfungszeitraum:	2011 bis Februar 2013
Zuleitung des Schlussberichts:	5. November 2013
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Köln (vergleiche Seite 222)

Informationsstand
und Prüfungsbe-
auftragter

Ansicht 138: „Konsolidierung Kreis Offenbach“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

7.2	Leitsätze.....	198	Gliederung
7.3	Mögliche Auswirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit.....	198	
7.4	Methodik und Prämissen.....	201	
7.5	Interkommunale Zusammenarbeit in der Personalverwaltung	202	
	7.5.1 Qualitative Bewertung	202	
	7.5.2 Quantitative Bewertung	203	

316 Die Ergebnisverbesserungspotenziale beziehen sich ausschließlich auf Personaleinsparungen ohne weitere Folgekosten aus Organisationsoptimierungen (Mieten, Software u.a.), vergleiche Ansicht 143, Seite 207.
- Im Aufgabengebiet Personalverwaltung ergibt sich das Ergebnisverbesserungspotenzial aus einer Vergleichsbetrachtung mit dem besten Wert bezogen auf den Personalbedarf für die gesamte Aufgabenerledigung. Dieses würde sich auf 32,42 VZÄ erhöhen, wenn in den einzelnen Teilbereichen der Personalverwaltung jeweils der beste Wert aus dem Vergleich zugrunde gelegt würde.
- Im Aufgabengebiet Kasse wurde allein die Teilaufgabe Vollstreckung untersucht und das Ergebnisverbesserungspotenzial für Dietzenbach und Neu-Isenburg ermittelt, da diese bei der Vollstreckung noch nicht interkommunal zusammenarbeiteten.
- Im Aufgabengebiet Kämmerei wurde allein die Teilaufgabe Steuern untersucht und das Ergebnisverbesserungspotenzial aus Vorsichtsgründen auf den unteren Quartilswert bezogen.

7.5.3 Räumliche und organisatorische Umsetzung Interkommunaler Zusammenarbeit in der Personalverwaltung	209
7.6 Interkommunale Zusammenarbeit bei Steuerverwaltung und Vollstreckung	211
7.7 Ausblick	215

7.2 Leitsätze

Seite 198 ff.

Interkommunale Zusammenarbeit bietet Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen. Zusätzlich ermöglicht sie Verbesserungen bei Vertretungssicherheit, Qualität und Rechtssicherheit.

Seite 202 ff.

Das Aufgabengebiet Personalverwaltung ist in Gänze für Interkommunale Zusammenarbeit geeignet. Durch Kooperation der Kommunen im Aufgabengebiet Personalverwaltung lassen sich Größeneffekte nutzen. Bei den 13 kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Landkreis Offenbach zeigten sich bei Umsetzung Interkommunaler Zusammenarbeit in der Personalverwaltung Ergebnisverbesserungspotenziale von 22,5 Vollzeitäquivalenten oder über einem Viertel des bisherigen Personaleinsatzes. Dies entspricht einer Haushaltsentlastung von 1,4 Millionen Euro.

Seite 211 ff.

Im Bereich der Kasse bestehen bei einer Ausweitung der bereits bestehenden Interkommunalen Zusammenarbeit beim Außendienst der Vollstreckung im Kreis Offenbach bei zwei kreisangehörigen Städten Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 3,3 Vollzeitäquivalenten beziehungsweise 164.000 Euro. Damit ließe sich dort der Personaleinsatz halbieren.

Seite 212 ff.

Im Aufgabenbereich Steuern kann infolge geringer strategischer Auswirkungen auch bei unterschiedlichen Hebesätzen interkommunal zusammengearbeitet werden. Das Ergebnisverbesserungspotenzial liegt bei rund 5,0 Vollzeitäquivalenten oder 285.000 Euro. Dies entspricht knapp 20 Prozent des Gesamtpersonaleinsatzes.

Seite 209 ff.

Die Interkommunale Zusammenarbeit kann organisatorisch unterschiedlich gestaltet werden. Bei dezentraler Ansiedlung könnten ohne zusätzliche Mietkosten die durch die Interkommunale Zusammenarbeit frei werdenden Raumkapazitäten an unterschiedlichen Standorten genutzt werden. Nur wenn eine zentrale Ansiedlung der Organisationseinheit für die Interkommunale Zusammenarbeit politisch vorgegeben würde, fielen für das Aufgabengebiet Personalverwaltung zusätzliche Mietkosten von rund 168.000 Euro und für den Aufgabenbereich Steuern von rund 58.000 Euro an. Diese wären den aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen gegenzurechnen.

Seite 215

Die Umsetzung der Interkommunalen Zusammenarbeit ist aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen der beteiligten Kommunen nicht immer einfach. Die bestehenden Unterschiede und Probleme sind jedoch bei gemeinsamer Vorgehensweise angleichbar und lösbar.

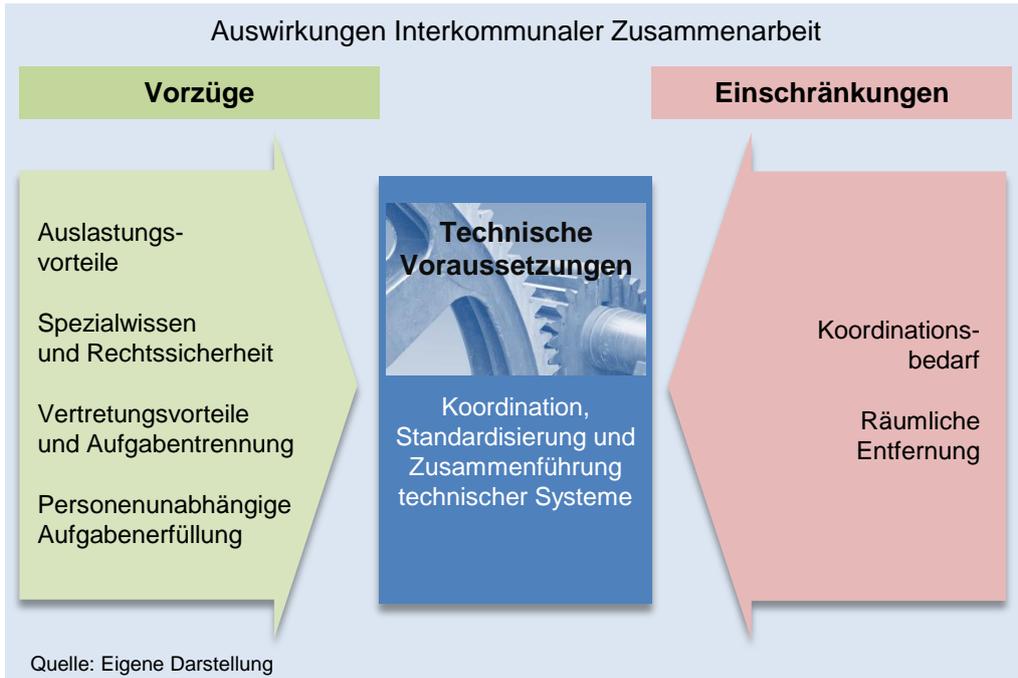
7.3 Mögliche Auswirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit

Die Haushalte der geprüften kreisangehörigen Kommunen zeigten im Landkreis Offenbach einen erheblichen Handlungsdruck zur Haushaltskonsolidierung aufgrund der Dimension der kumulierten Jahresfehlbedarfe für das Jahr

2012 von rund 185 Millionen Euro³¹⁷. Leitgedanke einer Interkommunalen Zusammenarbeit ist es, durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte bei einzelnen Teilaufgaben von drei ausgewählten Verwaltungsbereichen (Personalverwaltung, Kasse und Kämmerei) mit Personalaufwendungen von insgesamt 17 Millionen Euro, welche Potenziale zur Haushaltskonsolidierung durch Interkommunale Zusammenarbeit bestehen.

Neben wirtschaftlichen Verbesserungen bietet Interkommunale Zusammenarbeit verschiedene weitere Vorteile. Allerdings sind Einschränkungen gegenüber der separaten Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Kommunalverwaltungen denkbar (Ansicht 139).



Ansicht 139: Auswirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit

Größere Fallzahlen bieten wirtschaftliche Größenvorteile. Denn bei einer höheren Zahl gleichartiger Vorgänge können bessere und kostengünstigere Technologien eingesetzt werden. Arbeits- und zeitintensive Sonderfälle verlieren an Bedeutung, weil sie aufgrund der größeren Mengen häufiger auftreten. Dadurch können bei gleicher Personalkapazität mehr Fälle bearbeitet werden als bei geringerer Fallzahl. Auch können koordinierende und planende Aktivitäten für höhere Fallzahlen zusammengefasst und damit wirtschaftlicher erbracht werden.

Auslastungsvorteile

Die Bearbeitung mehrerer gleichartiger Geschäftsvorfälle führt zu Lern- und Erfahrungseffekten. Detailwissen sowie Wissen in Aufgabenbereichen mit dynamischer Entwicklung insbesondere rechtlicher Art kann wirtschaftlicher bereitgestellt werden, weil nicht jede einzelne Kommune dieses Wissen für die verschiedenen Aufgabenbereiche, beispielsweise durch Fortbildungen, vorhalten muss. Damit entsteht auch eine höhere Rechtssicherheit. Planungen sowie die Entwicklung und Umsetzung von Fachkonzepten sind nur noch an einer Stelle vorzunehmen.

Spezialwissen und Rechtssicherheit

Bei kleinen Kommunen werden viele Aufgaben nur von einem Mitarbeiter wahrgenommen, ohne dass eine Vertretung gewährleistet ist. Beim Ausfall dieses Mitarbeiters können Vertretungsprobleme entstehen. Hinzu kommt,

Vertretungsvorteile, Aufgabentrennung

317 Summe der geplanten Jahresfehlbedarfe 2012.

dass bei nur einem Mitarbeiter für einen Aufgabenbereich das Vieraugenprinzip (Aufgabentrennung in anordnende und prüfende Tätigkeiten einerseits sowie umsetzende Tätigkeiten andererseits) nicht realisiert werden kann.

Bei Interkommunaler Zusammenarbeit, bei der sich höhere Fallzahlen ergeben und damit mehrere Mitarbeiter für eine Aufgabe eingesetzt werden, lassen sich Vertretungsmöglichkeiten und damit eine zeitnahe Bearbeitung der Fälle einfacher realisieren und damit eine höhere Ausfallsicherheit und Bürgerzufriedenheit erreichen. Die durch eine Interkommunale Zusammenarbeit gewonnene erhöhte Prozesssicherheit leistet außerdem einen wichtigen Beitrag für ein wirksames Internes Kontrollsystem.

Personen-unabhängige und objektivere Aufgabenerfüllung

Bei einer Interkommunalen Zusammenarbeit mehrerer Kommunen verlieren lokale und persönliche Bezüge im Umgang der handelnden Akteure an Bedeutung. Damit wird eine orts- und personenunabhängige und damit objektivere Aufgabenerfüllung erreicht. Die Berücksichtigung von lokalen Interessen einer einzelnen Kommune sollte hierbei über ihre Dezernenten sichergestellt werden. Diese haben die Aufgabe, entsprechende Vorgaben beziehungsweise Entscheidungen der politischen Gremien der jeweiligen Kommune an die Organisationseinheit für Interkommunale Zusammenarbeit heranzutragen.

Koordinationsbedarf

Für eine erfolgreiche Interkommunale Zusammenarbeit sind angemessene organisatorische Regelungen erforderlich. Diese dienen der Koordination und sollten bereits im Vorfeld der Zusammenarbeit getroffen werden. Unerlässlich dafür ist die Bereitschaft der lokalen Verwaltungen und der Politik, die erforderlichen Rahmenbedingungen für Interkommunale Zusammenarbeit zu schaffen und dabei den Interessen aller Akteure Rechnung zu tragen. Ohne eine solche Bereitschaft sind Lösungen nur schwer oder gar nicht zu finden. Der Koordinationsbedarf beinhaltet auch die Dringlichkeit von Anfragen der Kommunen sowie deren Steuerungseinfluss auf die Leistungserbringung. Standards sollten weitgehend angeglichen werden, um Größeneffekte tatsächlich umsetzen zu können.

Durch die Zusammenarbeit entstehen neue Schnittstellen. Diese sollten möglichst einfach, klar und nachvollziehbar geregelt werden. Um die wirtschaftlichen Potenziale einer Interkommunalen Zusammenarbeit dauerhaft sicherzustellen, ist nach der Aufgabenverlagerung ein erneuter Aufbau eigener Ressourcen in jeder einzelnen Kommune zu vermeiden, weil ansonsten Doppelstrukturen aufgebaut würden.

Räumliche Entfernung

Um die Kosten für Dienstfahrten bei räumlicher Entfernung zwischen Teilnehmern Interkommunaler Zusammenarbeit zu begrenzen, sind Regelungen für eine möglichst ortsunabhängige Aufgabenerfüllung zu treffen, beispielsweise durch Nutzung elektronischer Medien – wie Workflows in der Sachbearbeitung sowie von Kommunikationsmitteln wie E-Mails oder Videokonferenzen unter Berücksichtigung der Sicherheitsanforderungen.

Voraussetzungen: Standardisierung

Die Notwendigkeit der Definition einheitlicher Verfahrensweisen und Regularien gilt für alle Teilaufgaben eines Aufgabengebietes. So sollten die kommunalen Körperschaften bereit sein, eigene Systematiken, Konzepte, Verfahrensweisen und Regularien zum größten Teil aneinander anzugleichen. Beispielsweise könnte mit einer geeigneten Software jede Kommune als eigener Mandant angelegt und damit den individuellen Gegebenheiten (wie Eingruppierung der Mitarbeiter, Lebensarbeitszeitmodellen) Rechnung getragen werden. Derartige Differenzierungen sind möglich, ohne die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zu verringern, wenn sie in der jeweiligen Fachanwendung hinterlegt werden können.

Sämtliche Informations- und Kommunikationsflüsse zwischen der zentralen Organisationseinheit und den kommunalen Körperschaften sind ebenfalls zu standardisieren. So sollte etwa ein in der Grundstruktur einheitliches Berichtswesen aufgebaut werden. Ein anderes Beispiel ist die Personalbeschaf-

fung, bei der sowohl das Bewerbungs- und Auswahlverfahren und die damit zusammenhängenden Bewertungssysteme als auch die Übermittlung der erforderlichen Informationen an die Organisationseinheiten der kommunalen Körperschaften standardisiert werden sollten.

7.4 Methodik und Prämissen

Der rechtliche Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit leitet sich aus dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)³¹⁸ ab. Danach ist eine Interkommunalen Zusammenarbeit nur dann begrenzt, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Gesetz ausgeschlossen ist (§ 1 KGG³¹⁹). Aus kommunalrechtlicher Sicht kann Gegenstand kommunaler Gemeinschaftsarbeit grundsätzlich jede Aufgabe sein, die in die Sachzuständigkeit der Kreise und Gemeinden als Aufgabenträger fällt.³²⁰ Kommunalrechtlichen Einschränkungen für eine Interkommunale Zusammenarbeit bestehen für die untersuchten (Teil-)Aufgaben der Personalverwaltung, Steuerverwaltung und Vollstreckung nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht. Auch bei einer Verlagerung oder Bündelung von Aufgaben mittels Interkommunaler Zusammenarbeit verbleibt die politische Entscheidungskompetenz in den einzelnen Kommunen. Die kommunale Selbstverwaltung bleibt somit gewahrt.

In der 166. Vergleichenden Prüfung wurde analysiert, welche Potenziale zur Haushaltskonsolidierung bestehen, wenn eine Interkommunale Zusammenarbeit aller kreisangehörigen Kommunen und des Kreises Offenbach unterstellt wird. Dabei wurden die Personalverwaltung als Gesamtaufgabe wie auch ausgewählte Teilaufgaben aus der Personalverwaltung, der Kämmerei und der Kasse auf realisierbare Größeneffekte³²¹ hin untersucht.

Anhand von Kennzahlenvergleichen³²² wurden Potenziale unter Berücksichtigung von Organisationsstruktur und Qualitätsstandards ermittelt. Diese können bei Interkommunaler Zusammenarbeit in größeren Organisationseinheiten gehoben werden. Kleinere Kommunen können diese Potenziale aufgrund ihrer Größe und damit zu geringen Fallzahlen nicht eigenständig erschließen. Die Berechnung der Ergebnisverbesserungspotenziale stellt eine Modellrechnung dar, die sich auf das Basisjahr 2011 bezog.

318 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I, S. 307) zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl., S. 622)

319 § 1 KGG – Anwendungsbereich

Gemeinden und Kreise können Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Gesetz ausgeschlossen ist.

320 Vergleiche Schön, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), Kommentar, Erl. 2.1 zu § 1 KGG; abgedruckt bei Bennemann/Daneke/Meiß/u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Loseblatt, Stand: Oktober 2012, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden.

321 Die untersuchten Zusammenhänge für die einzelnen Kommunen gelten mit der Unterstellung von linearen Skaleneffekten (economies of scale) auch für die größere zusammengefasste Einheit einer Interkommunalen Zusammenarbeit aller Kommunen im Kreis Offenbach.

322 Herangezogen wurden etwa die Kennzahlen Fallzahl je Mitarbeiter oder Personaleinsatz je Einwohner.

Konkret wurden die Wirtschaftlichkeitsanalysen im Aufgabenbereich Personalverwaltung auf Fallzahlen der Sachbearbeitung, insbesondere auf die Zahl der zu betreuenden Personalfälle, bezogen. Dabei wurde auf die von den Kommunen zur Verfügung gestellten Daten zurückgegriffen. Daraus können Unterschiede zwischen den Kommunen resultieren, insbesondere durch: 1) unterschiedliche Struktur der Personalfälle, beispielsweise unterschiedlicher Anteile von Personalfällen aus Bereichen mit überdurchschnittlicher Fluktuation oder häufigeren Arbeitszeitänderungen wie insbesondere bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Kindertagesstätten, welche einen überdurchschnittlichen Bearbeitungsaufwand erfordern, 2) unterschiedliche Organisation der Personalverwaltung, das heißt in Einheitssachbearbeitung mit der Personalabrechnung oder getrennt als reine Personalsachbearbeitung, 3) unterschiedliche IT-Unterstützung, zum Beispiel Zugriff auf Daten in einer Personalverwaltungssoftware oder Bearbeitung verschiedener Sachverhalte in unterschiedlichen Verfahren sowie überwiegend manuelle Tätigkeiten oder in digitalen Workflows hinterlegte Prozesse sowie 4) unterschiedliche Standards bei der Beratung und Betreuung von Mitarbeitern.

Für die Modellrechnung wurden folgende Prämissen gesetzt:

- Für die Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen wurden als Vergleichsmaßstab jeweils das oberste Quartil (Szenario 1) und der beste Wert des Vergleichsringes (Szenario 2) herangezogen.
- Unterschiedliche Zeitpunkte von Effekten wurden in der Modellrechnung nicht berücksichtigt. Skaleneffekte aus der Interkommunalen Zusammenarbeit werden erst mittelfristig entstehen. Einmalige Aufwendungen durch Personalfreisetzen oder Umzugskosten wurden nicht berücksichtigt. Diese einmaligen Aufwendungen hängen von Struktur- und Umsetzungsentscheidungen ab, die zum Untersuchungszeitpunkt noch offen waren.
- Leitungsfunktionen wurden trotz geringerer Mitarbeiterzahlen gegenüber der Ausgangssituation nicht reduziert, da durch Interkommunale Zusammenarbeit zusätzliche Koordinationsaufgaben entstehen können. Dieser Personalaufwand nimmt im Zeitverlauf ab und kann gegebenenfalls sogar zu höheren Einsparungen führen. Deshalb wurde er bei der Modellrechnung nicht als Zusatzaufwand quantifiziert. Die Modellrechnung geht somit davon aus, dass dieser Koordinationsbedarf bei entsprechender Gestaltung der Interkommunalen Zusammenarbeit nicht höher ausfällt als der Steuerungsaufwand der Kommunen bei separater Aufgabenwahrnehmung.
- Aus der räumlichen Umsetzung der Interkommunalen Zusammenarbeit können gegebenenfalls ein höherer Bedarf an Büroflächen an einem Standort und damit zusätzliche Mietkosten resultieren. Diesem Bedarf stehen frei werdende Raumkapazitäten an anderen Standorten gegenüber. Die Überörtliche Prüfung hat bei ihrer Modellrechnung aus Vorsichtsgründen lediglich die Auswirkungen zusätzlicher Büroflächen an zentralen Standorten den positiven Effekten aus der Interkommunalen Zusammenarbeit gegenübergestellt.
- Die konkreten steuerlichen Auswirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit wurden bei der Modellrechnung ausgeblendet. Die Rechtsprechung im Bereich der umsatzsteuerlichen Beurteilung von Leistungen der öffentlichen Hand ist heterogen. Gleiches gilt bereits seit Jahren für die politische Diskussion.³²³ Der aktuelle Koalitionsvertrag auf Bundesebene enthält die Bekenntnisse, dass Interkommunale Zusammenarbeit nicht durch steuerliche Regelungen behindert werden soll und umsatzsteuerliche Belastung darauf abgelehnt wird.³²⁴ Ziel ist es, verlässliche Rahmenbedingungen für die kommunalen Körperschaften zu schaffen.
- Etwaige vergaberechtliche Konsequenzen³²⁵ bei einer Interkommunalen Zusammenarbeit wurden bei der Modellrechnung ebenfalls nicht berücksichtigt.

7.5 Interkommunale Zusammenarbeit in der Personalverwaltung

7.5.1 Qualitative Bewertung

Ausgehend von den in Abschnitt 7.3 „Methodik und Prämissen“ aufgezeigten allgemeingültigen Vorzügen und Einschränkungen einer Interkommunalen Zusammenarbeit wurde das Aufgabengebiet Personalverwaltung hinsichtlich des Bedeutungsgrads der einzelnen Aspekte für die Verwaltung von der Überörtlichen Prüfung qualitativ bewertet (Ansicht 140).

323 Dies trägt insbesondere dem Gedanken des europäischen Rechts und dem Ziel, den Wettbewerb zu befördern, Rechnung. Danach können auch hoheitliche Tätigkeiten umsatzsteuerlich relevant sein, wenn sie sich in einem potenziellen Wettbewerbsverhältnis vollziehen. BFH-Urteile V R 10/09 vom 15. April 2010, V R 1/11 vom 1. Dezember 2011 und V R 41/10 vom 10. November 2011. Zielrichtung sind somit Leistungen, die auch von Privat Anbietern erbracht werden könnten.

324 Vergleiche Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode, Dezember 2013, S. 64.

325 Im Vergaberecht finden sich keine festen Rahmenbedingungen für Interkommunale Zusammenarbeit. In jüngerer Vergangenheit wurden Einzelfälle entschieden, die nicht ohne Weiteres pauschaliert und nicht unmittelbar auf den Kreis Offenbach übertragen werden können. Nicht betroffen von den Urteilen sind insbesondere Möglichkeiten der gesellschaftsrechtlichen Zusammenarbeit (mittels gemeinsamer Beteiligungsunternehmen wie einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) oder eines Zweckverbands). Die vergaberechtlichen Auswirkungen sind zudem abhängig von der strategischen Bewertung der Aufgaben als hoheitlich oder nicht hoheitlich. Eine solche Bewertung liegt bisher nicht verbindlich vor.

Personalverwaltung – Qualitative Analyse	
Relevanz	Zuzuordnende Aspekte
Hoch	Politisch-strategische Steuerung der Verwaltung
	Auslastungsvorteile, Spezialwissen und Rechtssicherheit
	Einheitliche Software
Mäßig	Auswirkungen auf Standards ¹⁾
Gering	Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten ²⁾
Nicht vorhanden	Notwendigkeit räumlicher Nähe

¹⁾ Gegenwärtig existiert kein einheitlicher Standard in den Kommunen, daher ist eine Angleichung zielführend.
²⁾ Die persönliche Kenntnis von Mitarbeitern und Besonderheiten der Kommunen ist für einen guten Service förderlich, jedoch nicht zwingend erforderlich.
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen

Ansicht 140: Personalverwaltung – Qualitative Analyse

Dem Aufgabengebiet Personalverwaltung kommt eine hohe strategische Bedeutung zu. Dies ergibt sich vor allem aus den Teilaufgaben Personalbeschaffung, Personalentwicklung sowie Aus- und Fortbildung. Diese sind maßgeblich für die Kompetenz und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter und damit für die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung insgesamt. Zudem besteht eine hohe strategische Bedeutung in den Teilaufgabengebieten Personalverwaltung und Personalabrechnung, da eine gute Betreuung und Beratung der Mitarbeiter wichtig ist für die Mitarbeiterzufriedenheit.

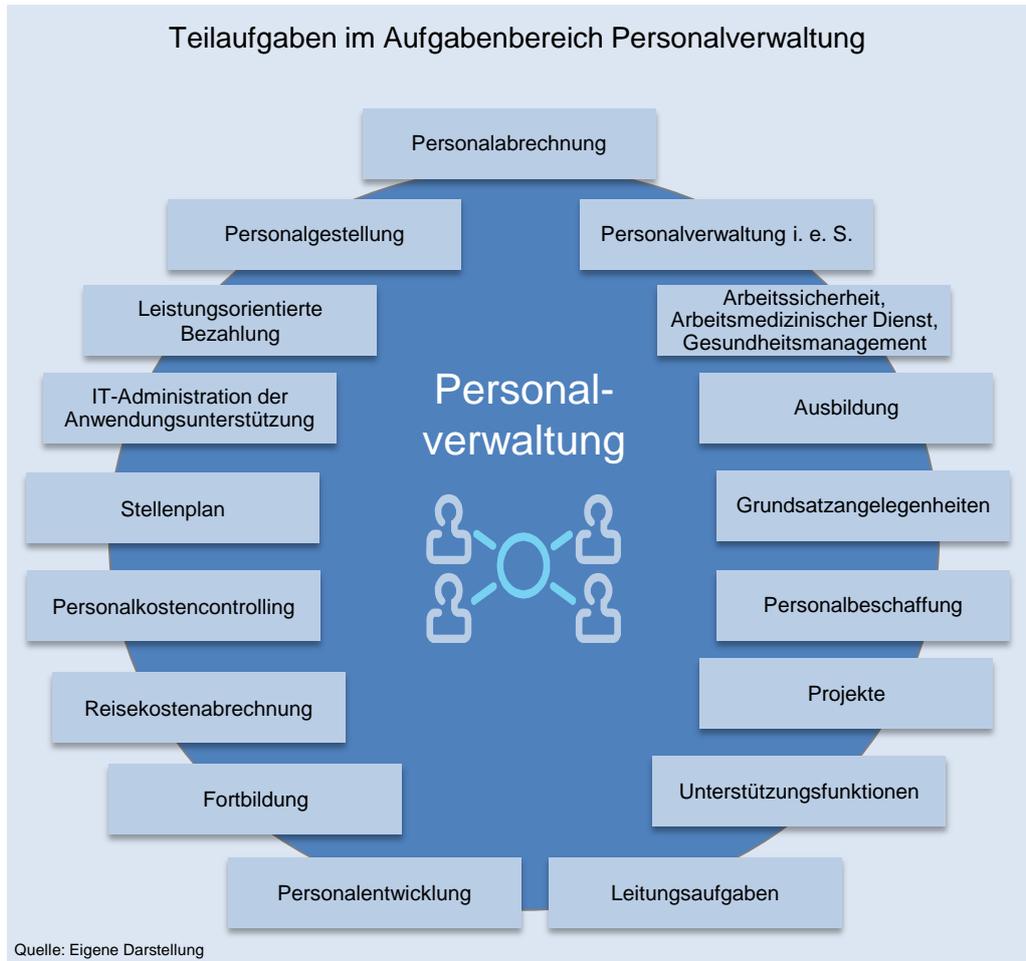
Die Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung zeigen, dass in den strategisch bedeutsamen Teilaufgabengebieten Personalabrechnung, Personalverwaltung, Aus- und Fortbildung, Personalbeschaffung und Personalentwicklung eine fachlich hochqualitative Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich nicht von räumlicher Nähe oder lokalen Besonderheiten abhängt. Daher eignet sich das Aufgabengebiet Personalverwaltung für eine Interkommunale Zusammenarbeit.³²⁶

7.5.2 Quantitative Bewertung

Für die quantitative Bewertung wurde das Aufgabengebiet Personalverwaltung in die in Ansicht 141 dargestellten Teilaufgaben gegliedert.³²⁷

326 Dass sich die Personalverwaltung für eine zentralisierte Aufgabenerledigung eignet, zeigt auch die Praxis der hessischen Landesverwaltung. So obliegt der Hessischen Bezügestelle, eine dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport unmittelbar nachgeordnete obere Landesbehörde, beispielsweise die Festsetzung, Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge für die Landesbediensteten (mit Ausnahme der Hochschulen und des Universitätsklinikums Frankfurt/Main) sowie die Berechnung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge für die Ruhestandsbeamtinnen und -beamten des Landes sowie deren Hinterbliebenen.

327 Eigene Binnendifferenzierung des Aufgabengebietes Personalverwaltung, in Uhrzeigerrichtung sortiert nach Umfang des Personaleinsatzes über alle einbezogenen kommunalen Körperschaften, beginnend mit dem personalintensivsten Teilaufgabengebiet Personalabrechnung.



Ansicht 141: Teilaufgaben im Aufgabenbereich Personalverwaltung

Nachfolgend sind die Teilaufgaben des Aufgabenbereichs Personalverwaltung beschrieben.

Personalabrechnung: Vergütungs- und Besoldungsberechnung, Berechnung von Kindergeld, Beihilfe und Versorgungsansprüchen sowie weitere Aufgaben im Zusammenhang mit finanziellen Ansprüchen der aktiven und ehemaligen Mitarbeiter

Personalverwaltung i.e.S.: Personalsachbearbeitung, worunter die gesamte personalrechtliche Betreuung der Mitarbeiter verstanden wird. Hierzu gehören unter anderem die Ausfertigung und Änderung von Arbeitsverträgen, Vertragsverlängerungen, Arbeitszeitänderungen, Beendigung von Arbeitsverhältnissen, Ausfertigung von Beurteilungen, Urlaubsangelegenheiten und soziale Betreuung.

Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement: Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Sicherheit am Arbeitsplatz, Prävention sowie Erhaltung und Förderung der Gesundheit der Mitarbeiter.

Ausbildung: Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausbildung von Nachwuchskräften für die gesamte Verwaltung. Die Aufgabengebiete, für die ausgebildet wurde, erstrecken sich von der Verwaltung über die Feuerwehr bis hin zu betrieblichen Aufgabengebieten wie Bauhof und Abwasser.

Grundsatzangelegenheiten: Bearbeitung von Fragestellungen im Bereich Personalangelegenheiten unabhängig von der Sachbearbeitung von einzelnen Personalfällen

Personalbeschaffung: Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Suche, Gewinnung und Einstellung von Mitarbeitern

Projekte: Tätigkeiten, die keine dauerhafte Aufgabe im Aufgabengebiet Personalverwaltung darstellen, sondern einmaligen Charakter haben, zum Beispiel Erstellung und Verabschiedung von Dienstvereinbarungen, Erstellung oder Überarbeitung eines Personalentwicklungskonzepts und Einführung digitaler Workflow-Geschäftsprozesse für die Personalverwaltung.

Unterstützungsfunktionen: Tätigkeiten, welche die Führungskräfte und die sachbearbeitenden Mitarbeiter bei ihren Aufgaben unterstützen (Schreib- und Assistenz-tätigkeiten, Tätigkeiten im Zusammenhang mit dezentraler Haushaltssachbearbeitung und allgemeine Verwaltungstätigkeiten)

Leitungsaufgaben: Tätigkeiten der Führungskräfte im Rahmen ihrer Fach- und Personalverantwortung für das Aufgabengebiet Personalverwaltung

Personalentwicklung: Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Qualifizierung und Weiterentwicklung der Mitarbeiter

Fortbildung: Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Fortbildung der Mitarbeiter

Reisekostenabrechnung: Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Bewilligung von Dienstreisen und der Abrechnung der Reisekosten

Personalkostencontrolling: Hochrechnen von Personalaufwendungen und die Haushaltsüberwachung für die entsprechenden Sachkonten

Stellenplan: Aufstellung und Pflege des Stellenplans

IT-Administration der Anwendungsunterstützung: Administration der Personalverwaltungssoftware sowie weiterer Fachanwendungen, zum Beispiel Abstimmungen mit dem Softwareanbieter zu Bedienungs- und Funktionalitätsfragen, zur Weiterentwicklung der Software sowie bei Updates, Einspielen von Updates, Testläufe, Nutzerpflege, First-Level-Support der Mitarbeiter bei Fragen zu Fachanwendungen.

Leistungsorientierte Bezahlung: Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Umsetzung des § 18 Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD), mit dem ein Leistungsentgelt in den TVöD aufgenommen wurde

Personalgestellung: Tätigkeiten im Zusammenhang mit der auf Dauer angelegten Beschäftigung bei einem Dritten unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses bei der Kommune

In Summe der Teilaufgaben wurde der gesamte Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung angegeben. Das heißt, es wurden auch Stellenanteile von Mitarbeitern berücksichtigt, die nicht in der Organisationseinheit für die Aufgabe Personalverwaltung angesiedelt, wohl aber für das Aufgabengebiet tätig waren.

Ergebnisse einer Zeiterfassung für die Teilaufgaben der Personalverwaltung lagen in keiner kommunalen Körperschaft vor. Der Personaleinsatz wurde daher von den kommunalen Körperschaften mittels qualifizierter Schätzung und Berücksichtigung der Zeitanteile aus Stellenbeschreibungen den Teilaufgaben zugeordnet und von der Überörtlichen Prüfung plausibilisiert.

Ansicht 142 zeigt den Personaleinsatz der Kommunen für das Aufgabengebiet Personalverwaltung, die Summe der Personalfälle³²⁸ der Kommunen sowie die Kennzahl „Personalfälle je VZÄ“. Bei Fremdvergabe von Leistungen wurden entsprechende Bereinigungen³²⁹ vorgenommen.

328 Ein Personalfall wurde definiert als eine in der Personalsachbearbeitung, d.h. der Personalverwaltung im engeren Sinne (vergleiche Ansicht 141 mit anschließenden Erläuterungen), zu betreuende Person, worunter Mitarbeiter, Auszubildende, Praktikanten und sonstige Mitarbeiter fallen, für die eine Personalakte angelegt wird.

329 Ausgehend vom Gesamtpersonaleinsatz von 86,87 Vollzeitäquivalenten waren in einzelnen Städten und Gemeinden Teilaufgaben extern vergeben. Extern vergeben waren insbesondere die Aufgaben Kindergeldberechnung, Beihilfeberechnung, Administration der Anwendungsunterstützung, Arbeitsmedizinischer Dienst, Arbeitssicherheit, IT-Leistungen eines Personalabrechnungssystems sowie Personalgestellung. Der Personaleinsatz der Städte und Gemeinden, die diese Teilaufgaben selbst wahrnahmen, summierte sich auf 5,75 Vollzeitäquivalente.

Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung				
	Personaleinsatz (in VZÄ)	Bereinigter ¹⁾ Personaleinsatz (in VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Betreuungsquote ³⁾ (Personalfälle je VZÄ)
Kreis Offenbach	14,23	13,56	1.022	75
Dietzenbach	10,97	10,17	629	62
Dreieich	8,78	7,31	851	116
Egelsbach	2,00	2,00	171	86
Hainburg	1,05	1,05	118	112
Heusenstamm	4,09	3,87	164	42
Langen	10,20	9,83	823	84
Mainhausen und Seligenstadt ²⁾	3,89	3,89	362	93
Mühlheim	4,06	3,93	371	94
Neu-Isenburg	8,13	7,51	609	81
Obertshausen	5,20	5,10	486	95
Rodgau	8,22	7,47	663	89
Rödermark	6,05	5,42	559	103
Summe [Oberer Quartilswert]	86,87	81,12	6.828	[95,2]

¹⁾ Beim Vergleich des eingesetzten Personals war zu berücksichtigen, ob Leistungen selbst erbracht oder extern vergeben wurden. Die Bereinigung des Personaleinsatzes berücksichtigt die Fremdvergabe von bestimmten Leistungen (etwa Kindergeld- und Beihilfeberechnungen), die nicht von allen kreisangehörigen Gemeinden selbst erbracht wurden.

²⁾ Mainhausen und Seligenstadt arbeiteten bei der Personalverwaltung bereits interkommunal zusammen. Da die Tätigkeiten im Aufgabengebiet Personalverwaltung gemeinsam wahrgenommen wurden und der Personaleinsatz im gemeinsamen Personalbüro nicht exakt auf die beiden Kommunen aufgeteilt werden konnte, wurde das gemeinsame Personalbüro der Stadt Seligenstadt und der Gemeinde Mainhausen als eine Personalverwaltung betrachtet.

³⁾ Betreuungsquote ergibt sich aus der Division der Summe der Personalfälle durch den bereinigten Personaleinsatz.

Quelle: Eigene Erhebungen; Haushaltspläne 2012

Ansicht 142: Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung

Für die Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen wurden zwei Szenarien entwickelt:

- Im Szenario 1 wurde der obere Quartilswert (95,2 Personalfälle je Vollzeitäquivalent, vergleiche Ansicht 142) als Vergleichswert angesetzt. Dabei wird unterstellt, dass alle Kommunen zumindest eine Betreuungsquote realisieren können, die sich am oberen Quartilswert orientiert. Die 25 Prozent der Kommunen, die noch höhere Betreuungsquoten erreichten, bleiben bei der Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials 1 unberücksichtigt.
- Im Szenario 2 wurde der beste Wert im Vergleichsring als Bemessungsgröße herangezogen. Den Benchmark bildet mit der Stadt Dreieich (mit dem Wert 116 Personalfälle je Vollzeitäquivalente, vergleiche Ansicht 142) eine Kommune, die mit einem vergleichsweise niedrigen Personaleinsatz

in allen Teilaufgaben einen fachlich angemessenen Standard³³⁰ und damit die wirtschaftlichste Aufgabenerfüllung im Vergleich erreichte.³³¹

Ansicht 143 zeigt den Personalbedarf und das Ergebnisverbesserungspotenzial für die zwei genannten Szenarien.³³²

Ergebnisverbesserungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit				
	Szenario 1		Szenario 2	
	Personalbedarf oberes Quartil ¹⁾ (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied ¹⁾ (VZÄ)	Personalbedarf Benchmark (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied ¹⁾ (VZÄ)
Kreis Offenbach	10,74	2,82	8,78	4,78
Dietzenbach	6,61	3,56	5,41	4,76
Dreieich	7,31	k.E.	7,31	k.E.
Egelsbach	1,80	0,20	1,47	0,53
Hainburg	1,05	k.E.	1,01	0,04
Heusenstamm	1,72	2,15	1,41	2,46
Langen	8,64	1,19	7,07	2,76
Mainhausen und Seligenstadt	3,80	0,09	3,11	0,78
Mühlheim	3,89	0,04	3,19	0,74
Neu-Isenburg	6,39	1,12	5,23	2,28
Obertshausen	5,10	k.E.	4,17	0,93
Rodgau	6,96	0,51	5,70	1,77
Rödermark	5,42	k.E.	4,80	0,62
Summe	69,44	11,68	58,66	22,46
Ergebnisverbesserungspotenzial	0,7 Mio. €		1,4 Mio. €	

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da für Kommunen, die auf bzw. über dem Quartilswert liegen (Szenario 1) oder den besten Wert aufweisen (Szenario 2), ein rechnerischer Unterschied nicht ausgewiesen wird.

¹⁾ Der Unterschiedsbetrag errechnet sich für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung bezogen auf den bereinigten Personaleinsatz (vergleiche Ansicht 142)

Quelle: Eigene Erhebungen; Haushaltspläne 2012

Ansicht 143: Ergebnisverbesserungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit

Ansicht 143 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale³³³ in den untersuchten Kommunen gegenüber dem bereinigten Gesamtpersonaleinsatz für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung von 81,12 Vollzeitäquivalenten auf:

330 Die vom Aufgabengebiet Personalverwaltung der Stadt Dreieich praktizierten Standards in der Personalsachbearbeitung gewährleisteten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung eine fachlich erforderliche Qualität der Leistungserbringung und somit eine sachgerechte Aufgabenerfüllung.

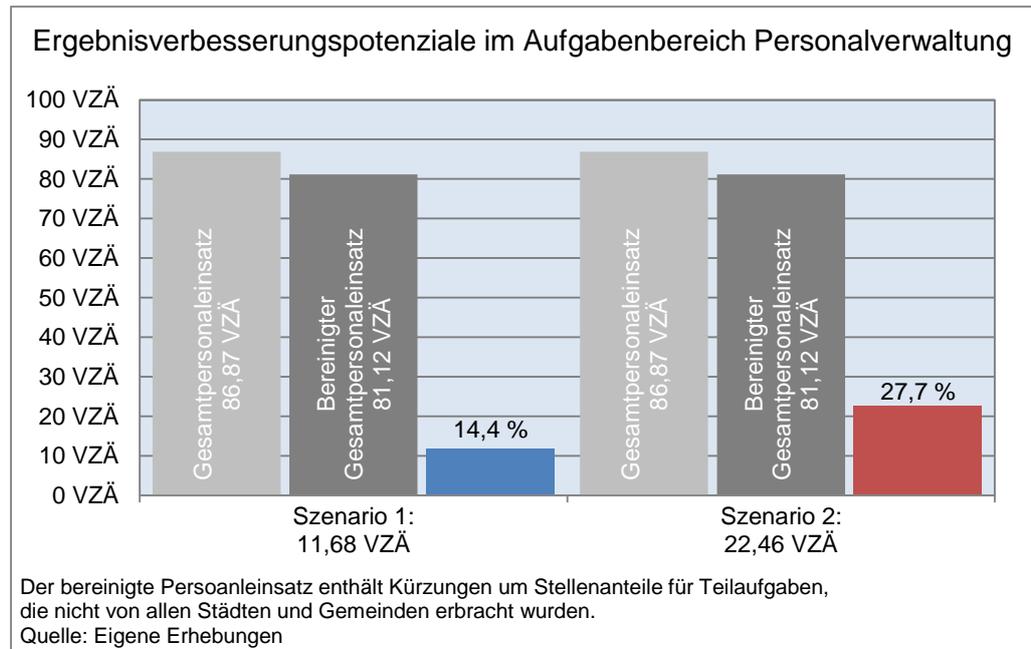
331 Dabei nutzte die Stadt Dreieich die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bestehenden Möglichkeiten einer optimalen Unterstützung der Sachbearbeitung durch Software zum großen Teil aus. Allerdings bestanden weitere – von der Stadt Dreieich bereits erkannte – Möglichkeiten zur Optimierung der Effizienz durch weitergehende Digitalisierung der Sachbearbeitung mittels Abbildung von Prozessen in digitalen Workflows.

332 Bei der Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale wurde berücksichtigt, ob Leistungen selbst erbracht oder extern vergeben wurden.

333 Bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 86,87 Vollzeitäquivalenten beliefen sich die Personalaufwendungen auf insgesamt 5,44 Millionen Euro. Dies entspricht durchschnittlichen Personalaufwendungen von 62.648 Euro je Vollzeitäquivalent.

- Ausgehend vom oberen Quartilswert des Vergleichs (Szenario 1) besteht ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 11,68 Vollzeitäquivalenten oder 0,7 Millionen Euro.
- Orientiert am besten Wert des Vergleichs (Szenario 2) ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 22,46 Vollzeitäquivalenten oder 1,41 Millionen Euro.

Ansicht 144 fasst die Ergebnisse aus der Szenariobetrachtung für das Aufgabengebiet Personalverwaltung zusammen und stellt sie dem bereinigten Gesamtpersonaleinsatz gegenüber.



Ansicht 144: Ergebnisverbesserungspotenzial im Aufgabenbereich Personalverwaltung

Zusätzlich zur Modellrechnung in Szenario 1 und 2 bestimmte die Überörtliche Prüfung den Effekt Interkommunaler Zusammenarbeit für den Personalbedarf auf Ebene der einzelnen Teilaufgaben (Szenario 3).³³⁴ Hieraus ergab sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 32,42 Vollzeitäquivalenten oder 2,0 Millionen Euro.³³⁵ Als Bemessungsgröße für die untersuchten Teilaufgaben wurde der jeweils beste Wert zugrunde gelegt, der sowohl wirtschaftlich als auch fachlich angemessen war.³³⁶ Ausgehend von dieser rechnerischen Bandbreite

334 Bei einzelnen Teilaufgaben konnten einzelne Kommunen keinen Personaleinsatz angeben, insbesondere weil ihnen für sehr geringe Stellenanteile eine qualifizierte Schätzung nicht möglich war. Da sie die Teilaufgaben, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, aber dennoch wahrnahmen, kann das Potenzial für die Aufgabenerfüllung aller Teilaufgaben in Interkommunaler Zusammenarbeit geringer ausfallen als der berechnete Wert im Szenario 3.

Egelsbach und Hainburg konnten den Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgaben aufteilen. Daher konnten beide Kommunen bei der Betrachtung der einzelnen Teilaufgaben nicht einbezogen werden.

335 Die Differenz zwischen Szenario 2 und 3 liegt darin begründet, dass in den Teilaufgaben die Benchmarks von verschiedenen kommunalen Körperschaften zugrunde gelegt wurden. Damit wurden für einige Teilaufgaben Benchmarks verwendet, die vom Aufgabengebiet Personalverwaltung der Stadt Dreieich als Benchmark des Szenarios 2 nicht erreicht wurden. Hiernach wäre auch für Dreieich in Summe der Einzelpotenziale ein Einsparpotenzial von 1,62 VZÄ zu erzielen.

Da Dreieich plante, im Zuge einer Umstellung des Zeiterfassungsprozesses sowie der Einführung eines digitalen Workflows für die Reisekostenabrechnung eine halbe Stelle einzusparen und für das Aufgabengebiet Personalverwaltung digitale Workflows noch nicht eingeführt waren, ist das für Dreieich in der Summe der Einzelpotenziale aufgezeigte Einsparpotenzial von 1,62 VZÄ plausibel, insbesondere wenn über Interkommunale Zusammenarbeit in allen Teilaufgabengebieten wesentlich höhere Fallzahlen erreicht werden.

336 Die Teilaufgabe Personalgestaltung wurde nur in drei Kommunen und die Teilaufgabe IT-Administration der Anwendungsunterstützung durch die Personalverwaltung nur in fünf Kommunen wahrgenommen. Letztere war aufgrund der strukturellen Unterschiede bei IT-Beschaffung und IT-Einsatz zwischen den fünf Kommunen nicht vergleichbar. Daher wurden bei Szenario 3 die beiden

der drei Szenarien wird für den Ausweis eines Ergebnisverbesserungspotenzials im Sinne der kaufmännischen Vorsicht das Potenzial aus der Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung angesetzt (Szenario 2). Mittel- bis langfristig lässt sich ein Potenzial zwischen den beiden Werten der Szenarien 2 und 3 erschließen. Voraussetzung hierfür ist, dass bei Interkommunaler Zusammenarbeit mit höheren Fallzahlen für alle Teilaufgaben die jeweiligen Benchmarks erreicht werden. Der Wert des Szenarios 3 ist somit ein Indikator für langfristig realisierbare Effekte.

7.5.3 Räumliche und organisatorische Umsetzung Interkommunaler Zusammenarbeit in der Personalverwaltung

Für die räumliche und organisatorische Ausgestaltung der Interkommunalen Zusammenarbeit in der Personalverwaltung ergeben sich grundsätzlich zwei Gestaltungsoptionen:

Räumliche
Umsetzung

- Option 1: Die Aufgabenbereiche werden zu inhaltlich eng zusammenhängenden Teilaufgabenbereichen zusammengeführt und es wird die Ansiedlung an mehreren Standorten in den durch die Interkommunale Zusammenarbeit freiwerdenden Rathausflächen geprüft. Das Aufgabengebiet Personalverwaltung erfordert es nicht zwingend, dass alle Tätigkeiten an einem gemeinsamen Standort erbracht werden müssen.
- Option 2: Alle Aufgabenbereiche und alle Mitarbeiter werden gemeinsam an einem Standort zusammengeführt. Da kein Rathaus freie Flächen in der dafür erforderlichen Größenordnung bietet, wären zusätzliche Büroflächen erforderlich.

Für die organisatorische Zuordnung der Mitarbeiter kann die Zuordnung zu einer zentralen gemeinsamen Organisationseinheit für eine Interkommunale Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung sinnvoll und gegebenenfalls politisch vorgegeben sein, um durch eine zentrale Organisationseinheit eine effiziente Steuerung und eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten.

Für die Ermittlung der benötigten Büroflächen für eine Interkommunale Zusammenarbeit aller Kommunen im Landkreis Offenbach im gesamten Aufgabengebiet Personalverwaltung wurde der Personalbedarf gemäß Benchmarkvergleich mit 58,66 Vollzeitäquivalenten (Szenario 2 in Ansicht 143) herangezogen. Bei Zusammenführung an einem gemeinsamen Standort sind dafür rund 70 Büroarbeitsplätze erforderlich.³³⁷ Die durchschnittliche Bürofläche je Büroarbeitsplatz lag bei den kreisangehörigen Kommunen und beim Kreis bei 14,97 Quadratmeter.³³⁸

Gemäß Flächenstandards für Verwaltungsgebäude, beispielsweise der Länder Rheinland-Pfalz³³⁹ und Sachsen³⁴⁰, ist als angemessene durchschnittliche Bürofläche je Büroarbeitsplatz ein Wert von 12 Quadratmeter anzusehen. Dieser Wert ergibt sich als Durchschnittswert je Büroarbeitsplatz bei einem

Teilaufgaben Personalgestellung und IT-Administration der Anwendungsunterstützung nicht in die Errechnung von Potenzialen aus Interkommunaler Zusammenarbeit einbezogen. Der Personaleinsatz der Städte und Gemeinden, die diese Teilaufgaben selbst wahrnahmen, summierte sich für diese Leistungen auf 0,78 Vollzeitäquivalente.

337 Aufgrund von Teilzeitarbeitsverhältnissen je Vollzeitäquivalent wurden im Mittel 1,2 Büroarbeitsplätze angesetzt: Produkt aus 58,66 Vollzeitäquivalenten und 1,2 Büroarbeitsplätzen je Vollzeitäquivalent.

338 1.557,27 m² für 104 Büroarbeitsplätze in den Personalverwaltungen beim Kreis Offenbach und den kreisangehörigen Kommunen

339 Vergleiche Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz RL Bau, Ausgabe 2006, Stand August 2010, Muster 13.1 (Anlage 1): Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden.

340 Vergleiche Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung – RL Bau Sachsen – Ausgabe 2003 vom 18. Juli 2008, Muster 13, Anlage 2, Seite 1.

Doppelzimmerstandard für die Sachbearbeitungsebene, größeren Flächen für Leitungskräfte sowie einer angemessenen Zahl von Besprechungsräumen.³⁴¹ Bei einer Anmietung von Bürofläche kann ein Wert von durchschnittlich rund 12 Quadratmeter Büroarbeitsfläche je Büroarbeitsplatz angesetzt werden. Daneben wären weitere 8 Quadratmeter für Nebenflächen (Gänge, Gemeinschaftsräume, Sanitärräume, etc.) anzusetzen.³⁴²

Dezentrale
Ansiedlung

Wenn die Interkommunale Zusammenarbeit der Personalverwaltung dezentral angesiedelt wird, besteht nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung kein zusätzlicher Flächenbedarf. Vielmehr können freiwerdende Verwaltungsflächen in den Kommunen für die Bündelung von einzelnen Teilaufgaben an einzelnen Standorten genutzt werden. Damit ließen sich zusätzliche Mietkosten vermeiden (Option 1).

Für die Aufgabenwahrnehmung heißt das im Ergebnis, dass bei einer Interkommunalen Zusammenarbeit nicht mehr an jedem Standort alle Teilaufgaben, sondern an einzelnen Standorten neu definierte Aufgabenbündel, wie beispielsweise Personalabrechnung, für alle Kommunen wahrgenommen werden. Zur weiteren Effizienzsteigerung sollten einzelne Teilaufgaben einzelnen Sachbearbeitern – mit entsprechender Vertretungsregel – zugeordnet werden. So könnten beispielsweise bestimmte Mitarbeiter in den Teilaufgabengebieten Personalverwaltung und Personalabrechnung für alle Mitarbeiter in Kindertagesstätten zuständig sein.

Zentrale
Ansiedlung

Für den Fall einer zentralen Ansiedlung (Option 2) ermittelte die Überörtliche Prüfung die finanziellen Auswirkungen zusätzlicher Büroflächen und stellte diese den positiven Effekten aus der Interkommunalen Zusammenarbeit gegenüber. Bei einer zentralen Ansiedlung der Organisationseinheit für die Interkommunale Zusammenarbeit fielen für das Aufgabengebiet Personalverwaltung zusätzliche Mietkosten von rund 168.000 Euro³⁴³ je Jahr an. Diesem Bedarf stünden frei werdende Raumkapazitäten an anderen Standorten gegenüber, die jedoch aus Vorsichtsgründen seitens der Überörtlichen Prüfung nicht berücksichtigt wurden. Das danach ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial würde noch rund 1,24 Millionen Euro³⁴⁴ betragen.³⁴⁵

Mit Interkommunaler Zusammenarbeit ließen sich im Aufgabengebiet Personalverwaltung signifikante Einsparpotenziale von einem Viertel der bisherigen Personalaufwendungen erzielen. Zugleich bleiben die lokalen Interessen – unter Beachtung zuvor vereinbarter Verfahrensweisen – auch weiterhin durchsetzbar.

341 Leitung 30 m², Vorzimmer 20 m², Abteilungsleitung 24 m², Sachgebietsleitung 18 m², Doppelzimmer 18 m² sowie Besprechungsräume 20 m²

342 Übliches Verhältnis von Hauptnutzfläche (NF 2 gemäß DIN 277-2) zur Summe sonstiger Nutzflächen wie Sanitär- und Sozialräume (NF 7) und Verkehrsflächen wie Hallen, Flure, Treppen, etc. (VF 9) in kommunalen Verwaltungsgebäuden inklusive eines Sicherheitszuschlags.

343 Für die Berechnung der gegebenenfalls den Einsparungen gegenzurechnenden zusätzlichen Mietaufwendungen wurde das 3. Quartil aus 100 Mietangeboten für Büroflächen der erforderlichen Größe im Kreis Offenbach zwischen 1.200 und 1.800 m² gewählt; Quelle: http://www.immobilienscout24.de/Suche/S-/Büero-Praxis/Hessen/Offenbach-Kreis/-/1200,00-1800,99/-/-/3/-/3?enteredFrom=result_list (zuletzt aufgerufen am 9. April 2013).

Danach ergibt sich eine abgeleitete Monatsmiete von 10 Euro je Quadratmeter. Herleitung: 70 Büroarbeitsplätze erfordern eine Nettonutzfläche von ca. 1.400 m²; bei 10 Euro Monatsmiete je m² ergibt sich eine Jahresmiete von 168.000 Euro.

344 1,41 Millionen Euro Ergebnisverbesserungspotenzial abzüglich 0,168 Millionen Euro zusätzliche Mietkosten ergeben ein verbleibendes Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,24 Millionen Euro.

345 Für die Einrichtung einer Interkommunalen Zusammenarbeit, gleich welchen Umfangs und welcher Organisationsform, werden Gründungs- und Umstellungskosten entstehen. Zudem sind die ausgewiesenen Potenziale mittels natürlicher Fluktuation nur mittelfristig umsetzbar. Daher wird das Potenzial aus einer Interkommunalen Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung erst allmählich anwachsen.

7.6 Interkommunale Zusammenarbeit bei Steuerverwaltung und Vollstreckung

Die Möglichkeit zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Steuerverwaltung und Vollstreckung wurden entsprechend der Vorgehensweise bei der Personalverwaltung untersucht. Für die einzelnen Teilaufgaben wurde mittels Kennzahlenvergleichen hinterfragt, ob Größeneffekte bestehen.

Teilweise bestanden erhebliche Unterschiede bei der Organisation der Aufgabenerfüllung, die durch die folgenden Faktoren erklärbar sind:

- Unterschiedliche Fallzahlen und Prozesse bei den Steuer- und Gebührenbescheiden (einzeln nach Steuerarten oder Einheitsbescheid, regelmäßiger jährlicher Versand oder nur bei Veränderungen),
- unterschiedliche Software sowie
- unterschiedlicher Umfang von Einzugsermächtigungen und Barzahlungen.

Für die Vollstreckung bestehen gesetzliche Grundlagen für eine Interkommunale Zusammenarbeit mit dem Landkreis.³⁴⁶ Den Vollstreckungsaußendienst nahm, mit Ausnahme der zwei kreisangehörigen Kommunen (Dietzenbach und Neu-Isenburg), der Landkreis Offenbach bereits in Interkommunaler Zusammenarbeit wahr. Diese stellt ein erprobtes und akzeptiertes Verfahren dar.

In Ansicht 145 werden zunächst qualitative Bewertungen vorgenommen.

Vollstreckung

Qualitative Bewertung

Vollstreckung – Qualitative Analyse	
Relevanz	Zuzuordnende Aspekte
Hoch	Auslastungsvorteile, Spezialwissen, Rechtssicherheit
Mäßig	Notwendigkeit räumlicher Nähe ¹⁾
	Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten
Gering	Politisch-strategische Steuerungsrelevanz für die Verwaltung
	Einheitliche Software
Nicht vorhanden	Auswirkungen auf Standards ²⁾
¹⁾ Der Außendienst wird bereits weitgehend – bei zwei Ausnahmen – in Interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen. ²⁾ gesetzliche Vorgaben Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen	

Ansicht 145: Vollstreckung – Qualitative Analyse

Ansicht 145 zeigt die geringe politisch-strategische Steuerungsrelevanz und die mäßige Notwendigkeit räumlicher Nähe und Kenntnis lokaler Besonderheiten. Bedeutsam sind hingegen die bestehenden Auslastungsvorteile. Insofern ist der Aufgabenbereich geeignet für Interkommunale Zusammenarbeit. Zur optimalen Ausnutzung der Ergebnisverbesserungspotenziale sollte die bereits bestehende Interkommunale Zusammenarbeit auf alle kreisangehörigen Kommunen ausgeweitet werden.

Die Auswirkungen der Interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Vollstreckung für die zwei kreisangehörigen Kommunen Dietzenbach und Neu-Isenburg wurden von der Überörtlichen Prüfung quantifiziert (Ansicht 146).

Quantitative Bewertung

346 § 16 Absatz 2 Satz 1 HessVwVG – Vollstreckung zugunsten der Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände

Für Gemeinden ohne eigene Vollziehungsbeamte oder Vollstreckungsstellen vollstreckt die Kasse des Landkreises, dem die Gemeinde angehört.

Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HessVwVG) in der Fassung vom 12. Dezember 2008 (GVBl. I, S. 2), zuletzt geändert Gesetz vom 21. November 2012 (GVBl., S. 430).

Personaleinsatz für die Vollstreckung 2011 und Ergebnisverbesserungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit		
	Dietzenbach	Neu-Isenburg
Personaleinsatz bisher (VZÄ)	3,16	3,40
Personaleinsatz bisher (VZÄ je 10.000 Einwohner)	0,94	0,93
Angemessener Personaleinsatz (VZÄ) für Vollstreckungsaußendienst bei Orientierung am Kreis Offenbach (0,37 VZÄ je 10.000 Einwohner)	1,24	1,35
Angemessener zusätzlicher Personaleinsatz (VZÄ) für Innendienst bei Orientierung am Quartilswert der kreisangehörigen Kommunen (0,09 VZÄ je 10.000 Einwohner)	0,30	0,33
Angemessener Personaleinsatz insgesamt (VZÄ)	1,54	1,68
Ergebnisverbesserungspotenzial insgesamt (VZÄ)	1,62	1,72
	3,34 VZÄ [0,16 Mio. €]	
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen		

Ansicht 146: Personaleinsatz für die Vollstreckung 2011 und Ergebnisverbesserungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit

Die quantitative Bewertung³⁴⁷ zeigte einen deutlichen Größenvorteil der bereits bestehenden Interkommunalen Zusammenarbeit (Ansicht 146). Das Ergebnisverbesserungspotenzial bei einer Ausweitung der Interkommunalen Zusammenarbeit liegt bei den beiden betroffenen Kommunen bei 3,34 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht 51 Prozent des derzeitigen Personaleinsatzes oder rund 0,16 Millionen Euro.³⁴⁸

Steuerverwaltung
Qualitative
Bewertung

Für den Aufgabenbereich Steuerverwaltung wird in Ansicht 147 zunächst eine qualitative Bewertung vorgenommen.

³⁴⁷ Dabei wird neben dem beim Landkreis Offenbach wahrgenommenen Vollstreckungsaußendienst zusätzlich der bei den Kommunen verbleibende Innendienst berücksichtigt. Dafür wurde der Quartilswert des Personaleinsatzes der Kommunen ohne Vollstreckungsaußendienst als erforderlicher zusätzlicher Personaleinsatz mit 0,09 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Einwohner angesetzt.

³⁴⁸ Die durchschnittliche Vergütung der Kassenmitarbeiter lag bei rund 49.000 Euro je Vollzeitäquivalent ausgehend von Personalaufwendungen von insgesamt 5,0 Millionen Euro bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 102,43 Vollzeitäquivalenten.

Steuerverwaltung – Qualitative Analyse	
Relevanz	Zuzuordnende Aspekte
Hoch	Auslastungsvorteile, Spezialwissen, Rechtssicherheit
	Einheitliche Software
Mäßig	/
Gering	Politisch-strategische Steuerungsrelevanz für die Verwaltung ¹⁾
	Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten
Nicht vorhanden	Auswirkungen auf Standards ²⁾
	Notwendigkeit räumlicher Nähe

¹⁾ Die hier betrachtete Erhebung von Steuern – nicht die Festsetzung der Steuersätze – ist eine rein operative Sachbearbeitungstätigkeit.
²⁾ gesetzliche Vorgaben
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen

Ansicht 147: Steuerverwaltung – Qualitative Analyse

Ansicht 147 zeigt, dass eher geringe strategische Auswirkungen durch Interkommunale Zusammenarbeit bei der Steuerverwaltung bestehen. Zugleich sind jedoch Auslastungsvorteile, Spezialwissen und Rechtssicherheit als hoch relevant einzustufen. Insgesamt ist die Steuerverwaltung ein geeigneter Aufgabenbereich für Interkommunale Zusammenarbeit.

Die Aufgabe Steuererhebung ist gegenüber den anderen Aufgaben in Kämmererei oder Kasse gut abgrenzbar. Dort wird eine große Zahl an Buchungsbelegen erzeugt, die unmittelbar in das Rechnungswesen der jeweiligen Kommune einfließen. Damit sich die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung durch eine Zusammenführung nicht verringert, ist eine enge Verknüpfung zwischen dem Aufgabengebiet Steuern und dem Rechnungswesen notwendig. Für die Interkommunale Zusammenarbeit wäre insoweit eine einheitliche Finanzsoftwarelösung aller Kommunen ideal. Alternativ könnte eine Schnittstelle zu den verschiedenen im Landkreis Offenbach eingesetzten Finanzsoftwarelösungen hergestellt werden.

Ansicht 148 zeigt den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für Steuern bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dabei werden wie bei der Personalverwaltung die Szenarien 1 und 2 aufgezeigt.³⁴⁹

- Im Szenario 1 wurde der untere Quartilswert (0,65 Vollzeitäquivalente je 10.000 Einwohner) als Vergleichswert angesetzt.
- Im Szenario 2 wurde der beste Wert im Vergleichsring als Bemessungsgröße herangezogen. Den Benchmark bildet die Stadt Rödermark (0,42 Vollzeitäquivalente je 10.000 Einwohner).

³⁴⁹ Die Szenarien wurden lediglich für die Teilaufgabe Steuern und nicht für die Gesamtaufgabe Kämmererei gebildet. Die Bezugsgrößen bei den verschiedenen Szenariobetrachtungen sind daher unterschiedlich. Insofern kann auch kein Szenario 3 über alle einzeln betrachteten Teilaufgaben gebildet werden. Auswirkungen einer räumlichen und organisatorischen Umsetzung, wie sie in Abschnitt 7.5.3 beschrieben sind, bleiben bei dieser Szenariobetrachtung unberücksichtigt.

Steuerverwaltung – Personaleinsatz und Ergebnisverbesserungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit						
	Personal-einsatz (VZÄ)	VZÄ je 10.000 Einwohner	Szenario 1		Szenario 2	
			Personalbedarf unteres Quartil (VZÄ) ¹⁾	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)	Personalbedarf gemäß Benchmark ²⁾ (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	2,46	0,73	2,17	0,29	1,41	1,05
Dreieich	3,63	0,89	2,64	0,99	1,71	1,92
Egelsbach	0,72	0,65	0,72	0,00	0,47	0,25
Hainburg	1,90	1,32	0,93	0,97	0,60	1,30
Heusenstamm	1,26	0,69	1,19	0,07	0,77	0,49
Langen	1,64	0,46	1,64	k.E.	1,51	0,13
Mainhausen	0,50	0,56	0,50	k.E.	0,37	0,13
Mühlheim	2,53	0,94	1,75	0,78	1,14	1,39
Neu-Isenburg	2,97	0,81	2,37	0,60	1,53	1,44
Obertshausen	2,26	0,93	1,57	0,69	1,01	1,25
Rodgau	3,25	0,75	2,80	0,45	1,81	1,44
Rödermark	1,09	0,42	1,09	k.E.	1,09	k.E.
Seligenstadt	1,50	0,74	1,31	0,19	0,85	0,65
Summe [Mittelwert]	25,71	[0,76]	20,68	5,02	14,27	11,43
Ergebnisverbesserungspotenzial				0,28 Mio. €		0,65 Mio. €

Anmerkung: Beim Landkreis Offenbach besteht die Aufgabe nicht, er ist daher nicht enthalten.
k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt für die 25 Prozent der Kommunen, die unterhalb des untersten Quartilswerts lagen (Szenario 1) oder die den besten Wert des Vergleichs einnahmen (Szenario 2).
¹⁾ Unterer Quartilswert: 0,65 Vollzeitäquivalente je 10.000 Einwohner
²⁾ Benchmark: Rödermark: 0,42 VZÄ je 10.000 Einwohner
Quelle: Eigene Erhebungen; Haushaltspläne 2012

Ansicht 148: Steuerverwaltung – Personaleinsatz und Ergebnisverbesserungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit

Bei dem Aufgabengebiet ließe sich kurzfristig im Falle Interkommunaler Zusammenarbeit bei Orientierung am Quartilswert (Szenario 1) ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,02 Vollzeitäquivalenten erzielen.³⁵⁰ Dies entspricht 19,5 Prozent des gesamten Personaleinsatzes in diesem Aufgabenbereich oder 0,28 Millionen Euro³⁵¹. Im Sinne der kaufmännischen Vorsicht wird dieses Potenzial aus Szenario 1 als Mindestpotenzial bewertet und bei der Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale für den Gesamtkreis Offenbach herangezogen.

350 Unterschiedliche Hebesätze für die einzelnen Steuerarten in den verschiedenen Kommunen haben keine Auswirkungen auf die Zusammenarbeit oder die Höhe des Ergebnisverbesserungspotenzials, weil die Berechnungen automatisiert sind. Lediglich bei Rückfragen der steuerpflichtigen Bürger müssen die Sachbearbeiter den Bezug zur jeweiligen Kommune herstellen.

351 Die durchschnittliche Vergütung der Mitarbeiter in den Kämmereien und Steuerverwaltungen lag bei 56.690 Euro je Vollzeitäquivalent ausgehend von Personalaufwendungen von insgesamt 6,5 Millionen Euro für einen Gesamtpersonaleinsatz von 114,97 Vollzeitäquivalenten.

Das Ergebnisverbesserungspotenzial läge mittelfristig bei 11,43 Vollzeitäquivalenten, wenn der Wert des Besten zugrunde gelegt wird (Szenario 2). Dies entspricht 44,5 Prozent des Gesamtpersonaleinsatzes³⁵² oder 0,65 Millionen Euro.³⁵³

7.7 Ausblick

Die Vergleichende Prüfung hat mögliche Optimierungsansätze in Höhe von 1,8 Millionen Euro jährlich in ausgewählten Aufgaben und Teilaufgaben im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit nachgewiesen. Sie stellte dabei den Vorteilen Interkommunaler Zusammenarbeit (wie Chancen der Schaffung einheitlicher Strukturen und deren Vergleichbarkeit) auch deren Nachteile (wie den Verzicht auf individuelle Systematiken, Konzepte, Verfahrensweisen und Regularien) gegenüber. Im Ergebnis ist neben deutlichen Optimierungspotenzialen auch weiterhin die Berücksichtigung individueller Differenzierungen für die einzelnen Kommunen möglich. Langfristig kann Interkommunale Zusammenarbeit nur erfolgreich sein, wenn Organisationsstrukturen oder Prozesse sich an dem Besten orientieren und Doppelstrukturen konsequent vermieden werden.

Eine Interkommunale Zusammenarbeit – wie sie hier für den Gesamtkreis Offenbach aufgezeigt wurde – setzt im ersten Schritt entsprechende politische Entscheidungen zur Überführung der Aufgaben voraus. In einem zweiten Schritt sind Festlegungen zu organisatorischen Rahmenbedingungen zu treffen. Diese umfassen insbesondere die Rechts- und Organisationsform, Einflussmöglichkeiten der einzelnen Kommunen, den Umfang der räumlichen Bündelung der Aufgaben und die sich anschließende Standortfrage, technische Ausstattung und Betreuung sowie die Festlegung von Standards und Leistungsverzeichnissen. Auf dieser Basis kann eine organisatorische, technische und personelle Umsetzung erfolgen. Diese Umsetzung der Interkommunalen Zusammenarbeit ist aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen der beteiligten Kommunen nicht immer einfach. Die bestehenden Unterschiede und Probleme sind jedoch bei gemeinsamer Vorgehensweise angleichbar und lösbar.³⁵⁴ Die mit der Interkommunalen Zusammenarbeit angestrebten wirtschaftlichen Wirkungen sollten Gegenstand eines regelmäßigen Controllings sein.

Aufgrund der bisherigen Unsicherheiten und aktuellen Entwicklungen sollte die Entwicklung im Steuer- und Vergaberecht beobachtet werden, um bei entsprechenden Entscheidungen frühzeitig darauf reagieren zu können.

Die kreisangehörigen Kommunen des Gesamtkreises Offenbach sollten die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Interkommunalen Zusammenarbeit zeitnah gemeinsam nutzen. Ausgehend von den aufgezeigten wirtschaftlichen und qualitativen Vorteilen können auch andere kommunale Gebietskörperschaften die Umsetzung der getroffenen Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich prüfen. Auch wenn die Vergleichende Prüfung lediglich ausgewählte Teilaufgaben untersuchte und entsprechend begrenzte Ergebnisverbesserungspotenziale aufzeigte, kann die Interkommunale Zusammenarbeit nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung grundsätzlich einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

352 11,43 VZÄ / 25,71 VZÄ = 44,5 Prozent

353 Bei einer räumlichen Zusammenführung der Mitarbeiter an einem gemeinsamen Ort würden dafür mehr Büroflächen benötigt. Wird von gleichen Rahmenbedingungen wie bei der Personalverwaltung (vergleiche Abschnitt 7.5.3, Seite 209) sowie einem Bedarf von 24 Büroarbeitsplätzen ausgegangen, lägen die zusätzlichen Mietkosten bei rund 58.000 Euro je Jahr.

354 In diesem Zusammenhang ist auf die Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. Dezember 2011 hinzuweisen. Danach stehen die Kommunalabteilung des Ministeriums sowie das gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden errichtete Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit den Kommunen für Fragen der Interkommunalen Zusammenarbeit beratend zur Verfügung.

ANLAGEN

8. 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)³⁵⁵ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG ist in Ansicht 149 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⁾ 42 Städte und Gemeinden bis 3.000 79 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 141 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 127 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 25 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: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 30.6.2013 bei insgesamt 6.025.066 (30.6.2012: 6.002.979).	
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ³⁵⁶	
²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ³⁵⁷	
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 149: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

355 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I, S. 708), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, S. 153, 159; vergleiche Kapitel 10 dieses Berichts

356 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005 (GVBl. I, S. 142 ff.); zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2014 (GVBl. S. 178)

357 Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005 zuletzt geändert durch zuletzt mehrfach geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011 (GVBl. I, S. 786, 794)

9. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 15 Projekte zu bearbeiten, von denen fünf beendet wurden. Geprüft wurden 194 Einzelprojekte.

9.1 Beendete Prüfungen

9.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten fünf Projekte bei insgesamt bei 65 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von mehr als 2 Milliarden Euro (Ansicht 150). 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 regelmäßig die Aufwendungen der untersuchten Verwaltungsbereiche zugrunde gelegt.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen	Ergebnisverbesserungen
Haushaltsstrukturprüfungen	39	610 Mio. €	74 Mio. €
169. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ Bad König, Bad Orb, Biedenkopf, Birkenau, Bischofsheim, Dieburg, Eschenburg, Hünfelden, Hungen, Kaufungen, Kelsterbach, Kriftel, Lich, Reiskirchen, Schöneck, Schotten, Schwalbach am Taunus, Weilburg, Wölfersheim, Wolfhagen	20	438 Mio. €	55 Mio. €
170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ Bad Karlshafen, Battenberg, Breidenbach, Dietzhölztal, Ebersburg, Gorbheimertal, Groß-Biebrerau, Hammersbach, Heringen, Hosenfeld, Lorch am Rhein, Malsfeld Naumburg, Otzberg, Selters, Schenklengsfeld, Villmar, Weinbach, Zierenberg	19	172 Mio. €	19 Mio. €
Fachprüfungen	26	1.511 Mio. €	55 Mio. €
166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ Landkreis Offenbach, Dietzenbach, Dreieich, Egelsbach, Hainburg, Heusenstamm, Langen, Mainhausen, Mühlheim, Neu-Isenburg, Obertshausen, Rodgau, Rödermark, Seligenstadt und als Referenzkommune Wiesbaden	14	17 Mio. €	2 Mio. €
171. Vergleichende Prüfung „IKS bei Transferleistungen“ Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Limburg-Weilburg, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis	7	538 Mio. €	7 Mio. €
172. Vergleichende Prüfung „Abfallentsorgung in Großstädten“ Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden	5	956 Mio. € ¹⁾	46 Mio. €
Summe	65	2.121 Mio. €	129 Mio. €
¹⁾ Prüfungsvolumen umfasst auch Investitionen in Höhe von 109 Mio. €. Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 150: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen 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 192 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 Absatz 1 Satz 3 ÜPKKG) und mögliche Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Optimierungspotenziale betrug insgesamt rund 129 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der Überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG ein Exemplar des Schlussberichts übersandt. Die Körperschaften hatten den Schlussbericht den Kommunalparlamenten zuzuleiten. Damit war die Öffentlichkeit der Schlussberichte gewährleistet.

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung innerhalb einer Frist von drei Wochen zu dem Kommunalbericht 2014 zu äußern. Ihre Anmerkungen wurden in der Berichterstattung berücksichtigt.

9.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG³⁵⁸). Vergleichende Prüfungen dienen der Ermittlung des in der Praxis bewährten Handelns.

Die Überörtliche Prüfung beauftragt mit der „Wahrnehmung der Prüfungen“ öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder geeignete Dritte (§ 5 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG).

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2014 beendeten vergleichenden Prüfungen

„Haushaltsstruktur 2013: Mittlere Städte“ – 169. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Am Halberg 4 66121 Saarbrücken	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kfm. (FH) Erik Hersemann Projektleiter
	WP Marc Schmitt Stellvertretender Projektleiter
	WP/StB Dr. Christian Marettek Qualitätssicherer
	Désirée Schubert, LL.B. Prüferin
	Christoph Rösler, B.A. Prüfer

³⁵⁸ Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 10, S. 224 f. wiedergegeben.

„Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ – 170. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penne Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer
	StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Prüfer
	Dipl.-Kfm. Tobias Schuhen Prüfer
	M.A. B. A. Alexander Stahlheber Prüfer
	Bachelor of Arts Jörn Winkler Prüfer
	Bachelor of Laws Emanuel Heldruck Prüfer

„IKS bei Transferleistungen“ – 171. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Mergenthalerallee 3 – 5 65760 Eschborn	WP/StB Hans-Peter Busson Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Verw. Wiss. Wolfram Gierer Projektleiter
	WP/StB Doreen Zscheische Stellvertretende Projektleiterin
	WP/StB Christoph von Seidel Partner Qualitätssicherer
	Dipl.-Wirt. Inform. Jan General Prüfer IT
	Dipl.-Kfm. Felix Maier RISK Advisory Prüfer Prozesse

„Abfallentsorgung in Großstädten“ – 172. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter Ebner Stolz Mönning Bachem GmbH & Co. KG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Kronenstraße 30 70174 Stuttgart Unterauftragnehmer: ECONUM Unternehmensberatung GmbH Martin-Luther-Straße 69 71636 Ludwigsburg	WP/StB Dipl.-Kfm. Gerhard Schroeder Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Agraring. Hartmut Pfeleiderer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Kffr. Anne Ehinger Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl.-Betriebsw. (FH) Ralph Bretschneider (Teil-)Projektleiter für die abfalltechnischen Inhalte ECONUM
	Dipl.-Ing. (FH) Andreas Rößler Prüfer ECONUM
	WP/StB Dipl.-Kfm. Jürgen Göswein Qualitätssicherung
	Bachelor of Arts Florian Leyser Prüfer
	Master of Arts Alexandra Nikolaidis Prüferin

„Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ – 166. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Kranhaus 1 Im Zollhafen 18, 50678 Köln	Dipl.-Kfm. Martin Wambach Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Mitglied der Geschäftsleitung Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kfm. Dr. Heiko Schuh Associate Partner Projektleitung
	RA Peter Lindt Partner Stellvertretender Projektleiter
	Dipl.-Kfm. Heiko Pech Partner Qualitätssicherung
	Dipl.-Politologe Hendrik Ahrens Senior Associate Prüfer
	Ing.'in Paula Konrádová Prüferin

Ansicht 151: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2014 beendeten vergleichenden Prüfungen

9.2 Laufende Prüfungen

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
174. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“	3 geprüfte Landkreise Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis
175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“	26 geprüfte Körperschaften Abtsteinach, Antriftal, Bromskirchen, Elbtal, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Nieste, Nüstal, Ottrau, Rasdorf, Rosenthal, Romrod, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Wahlsburg, Weißenborn und Wohratal
176. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Größere Gemeinden“	12 geprüfte Körperschaften Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Greifenstein, Höchst im Odenwald, Homberg (Ohm), Lautertal (Odenwald), Mücke, Ortenberg, Runkel, Schlitz und Wabern
Fachprüfungen	
177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“	15 geprüfte Körperschaften Bebra, Calden, Edermünde, Gedern, Gründau, Homberg (Efze), Immenhausen, Kirchhain, Lichtenfels, Lützelbach, Rauschenberg, Steffenberg, Twistetal, Wanfried und Witzenhausen
178. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“	13 geprüfte Körperschaften Aßlar, Bad Schwalbach, Bad Soden im Taunus, Buseck, Flörsheim, Gladenbach, Groß-Umstadt, Hünfeld, Lauterbach, Lohfelden, Lollar, Melsungen und Nidda

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 und 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 und Seeheim-Jugenheim
181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“	15 geprüfte Körperschaften Bad Soden-Salmünster, Braunsfels, Büttelborn, Dautphetal, Eichenzell, Hadamar, Laubach, Lorsch, Mühlthal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Rotenburg an der Fulda, Steinbach (Taunus) und Usingen
182. Vergleichende Prüfung „Nachschau PPP Kreis Offenbach“	1 geprüfter Landkreis Landkreis Offenbach
183. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe II“	6 geprüfte Landkreise Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Vogelsbergkreis

Ansicht 152: Laufende Prüfungen

Darüber hinaus befinden sich neun weitere Vergleichende Prüfungen bei 113 Kommunen in der Planungs- und Ausschreibungsphase.

10. 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 Behörde³⁵⁹

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 Prüfungen³⁶⁰

(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 Einnahmebeschaffung (§ 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.³⁶¹

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet

³⁵⁹ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

³⁶⁰ § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

³⁶¹ [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden 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,³⁶²
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,³⁶³
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/RheinMain,³⁶⁴
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,³⁶⁵
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.³⁶⁶

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landes-

³⁶² § 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, S. 152)

³⁶³ § 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, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

³⁶⁴ § 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, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

³⁶⁵ § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

³⁶⁶ § 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, S. 666 ff)

haushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht³⁶⁷ (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.

³⁶⁷ § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

11. 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
Direktor beim Hessischen
Rechnungshof
Abteilungsleiter
Telefon: (0 61 51) 381 250

Peter Meyer
Regierungsdirektor
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 253

Dr. Hava Erdem
Regierungsoberrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Dr. Ralf Sieg
Regierungsoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 117

Andreas Burth
Verwaltungsangestellter
Projektleiter (seit 1.8.2014)
Telefon: (0 61 51) 381 258

Ulrike Koch
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 251

Willi Petri
Ministerialrat
Stv. Abteilungsleiter
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 256

Martin Westermann
Regierungsoberrat
Projektleiter (bis 30.6.2014)
Referatsleiter Präsidialabteilung
(seit 1.7.2014)
Telefon: (0 61 51) 381 195

Daniel Becker
Forstrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Dr. Marc Gnädinger
Regierungsoberrat
Projektleiter (seit 1.5.2014)
Telefon: (06151) 381 257

Heike Weyell
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin (seit 1.7.2014)
Telefon: (0 61 51) 381 260

Christine Boettiger
Verwaltungsangestellte (seit 1.6.2014)
Telefon: (0 61 51) 381 254

Besonderer Dank für die Zusammenarbeit bei diesem Bericht gebührt:

Martina Geis
Ministerialrätin
Leiterin Präsidentenbüro
Telefon: (0 61 51) 381 113

Isolde Schatz-Görisch
Verwaltungsangestellte
Vorzimmer des Präsidenten
Telefon: (0 61 51) 381 213