

DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS



ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2015

Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/2404

Eingegangen am 10. November 2015

Ausgegeben am 12. November 2015

Kommunalbericht 2015

Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

Herausgeber:	<p>Dr. Walter Wallmann Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27 64295 Darmstadt</p> <p><small>[Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Kommunalberichts 2015 befindet sich der Hessische Rechnungshof aufgrund von umfassenden Sanierungsarbeiten in einer Ausweichliegenschaft. Deren Anschrift lautet: Dolivostraße 17, 64293 Darmstadt]</small></p> <p>uepkk@rechnungshof.hessen.de www.rechnungshof-hessen.de</p>
Satz:	Eigensatz
Druck:	PH. Reinheimer GmbH, Gagernstraße 7 – 9, 64283 Darmstadt
Druckdatum:	4. November 2015
Auslieferung:	<p>Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •</p> <p>und</p> <p>Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden</p>
Auflage:	1.400
Landtagsdrucksache	19/2404

Vorwort

Die Situation der hessischen Kommunalhaushalte hat sich im Jahr 2014 zum vierten Mal in Folge verbessert. Trotz deutlich gestiegener Einnahmen gelang es jedoch 243 von insgesamt 448 Kommunen – und damit mehr als 50 Prozent – immer noch nicht, ihren Haushalt auszugleichen. Unverändertes Anliegen der Überörtlichen Prüfung bleibt es deshalb, den Kommunen Konsolidierungsansätze aufzuzeigen, um sie bei der Wiedererreichung und dauerhaften Sicherstellung des Haushaltsausgleichs zu unterstützen.

Der Kommunalbericht 2015 zeigt aufbauend auf den Prüfungserfahrungen Lösungsansätze auf, wie durch verbessertes Management die Aufgabewahrnehmung der Kommunen unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit optimiert werden kann. Mit diesem beratenden Ansatz möchte die Überörtliche Prüfung die Kommunen unterstützen, den Haushaltsausgleich nachhaltig sicherzustellen und den Schuldenabbau konsequent einzuleiten, um damit größere Handlungsfreiheit und politische Gestaltungsfreiheit zu gewinnen.

Das kommunale Management in ausgewählten Verwaltungsbereichen war Gegenstand von sechs Fachprüfungen bei insgesamt 73 Kommunen. Im Mittelpunkt von vier dieser Prüfungen stand Bau und Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur. Dabei untersuchte die Überörtliche Prüfung das Baumanagement insgesamt sowie die Steuerung ausgewählter Bauprojekte. Weiterhin wurden unter Wirtschaftlichkeitsaspekten die Berücksichtigung von Folgekosten bei kommunalen Investitionen sowie die Wirkung energetischer Maßnahmen beleuchtet. Zudem wurde im Rahmen einer Nachschau hinterfragt, inwieweit die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung zu den PPP-Projekten im Landkreis Offenbach umgesetzt wurden. Daneben leitete die Überörtliche Prüfung anhand von Praxisbeispielen Handlungsempfehlungen für ein sachgerechtes und wirtschaftliches Personalmanagement ab.

Ziel von vier Haushaltsstrukturprüfungen bei 45 Kommunen war es, den politischen Entscheidungsträgern Wege zum Haushaltsausgleich aufzuzeigen. Insbesondere die hierzu identifizierten Erfolgsfaktoren wie kostendeckende Gebühren oder angemessener Personaleinsatz in Verwaltung und Kindertagesstätten stellen Ansatzpunkte für das Konsolidierungsmanagement dar. Bereits durch Ausschöpfen der aufgezeigten Potenziale auf der Aufwandsseite ließe sich ein Großteil der untersuchten Haushalte ausgleichen. Erst danach sollten Steuererhöhungen zum Haushaltsausgleich erwogen werden.

Ich würde mich freuen, wenn die aufgezeigten Potenziale und Steuerungsansätze genutzt und sich die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns dadurch erhöhen würden. Die Empfehlungen richten sich nicht nur an die untersuchten Körperschaften, sondern gelten grundsätzlich für alle hessischen Kommunen.

Mein Dank gilt den in die Prüfungen einbezogenen Kommunen und ihren Vertretern für eine faire und fachliche Diskussion, den mit den Prüfungen beauftragten Unternehmen für die hohe Prüfungsqualität und Zuverlässigkeit sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften für ihre hohe Motivation, Flexibilität und Ausdauer. Nur durch Zusammenwirken Aller war die erfolgreiche Erstellung des vorliegenden Kommunalberichts 2015 möglich.

Darmstadt, im November 2015


Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	V
Redaktionelle Hinweise	XI
LEITSÄTZE	1
1. Leitsätze	3
1.1 „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ – 174. Vergleichende Prüfung	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – 175. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – 177. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRheinMain“ – 188. Prüfung	9
1.5 „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – 178. Vergleichende Prüfung	11
1.6 „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – 179. Vergleichende Prüfung	13
1.7 „Energiemanagement“ – 180. Vergleichende Prüfung	17
1.8 „Personalmanagement“ – 181. Vergleichende Prüfung	21
1.9 „Nachschau PPP – Kreis Offenbach“ – 182. Prüfung	25
1.10 „Jugendhilfe II“ – 183. Vergleichende Prüfung	27
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	29
2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2014	30
2.1 Haushaltssituation.....	30
2.2 Kommunale Schulden.....	33
2.3 Wirkung der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen	40
2.4 Ausblick	44

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN.....	49
3. „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ –	
174. Vergleichende Prüfung	50
3.1 Vorbemerkung.....	50
3.2 Leitsätze.....	51
3.3 Überblick und Haushaltslage der Landkreise.....	52
3.3.1 Haushaltslage	52
3.3.2 Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel.....	55
3.3.3 Schulden und Zinsen.....	57
3.4 Stabilisierung der kommunalen Haushalte	62
3.4.1 Konsolidierungsmanagement	62
3.4.2 Analyse ausgewählter Aufgabenbereiche.....	68
3.5 Wirtschaftliche Betätigung	78
3.6 Rechtmäßigkeit	82
3.6.1 Aufstellung und Beschluss der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse.....	82
3.6.2 Kommunaler Gesamtabschluss.....	86
3.7 Ausblick.....	87
4. „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ –	
175. Vergleichende Prüfung	88
4.1 Vorbemerkung.....	88
4.2 Leitsätze.....	90
4.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen.....	91
4.3.1 Haushaltslage	91
4.3.2 Schulden	93
4.4 Haushaltswirtschaft und unterjährige Berichterstattung	94
4.4.1 Stand der Rechnungslegung	94
4.4.2 Unterjährige Berichterstattung	97
4.5 Konsolidierung	98
4.5.1 Konsolidierungsbereiche	98
4.5.2 Gebührenhaushalte.....	99
4.5.3 Allgemeine Verwaltung.....	103
4.5.4 Kindertageseinrichtungen.....	105
4.5.5 Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen	110
4.5.6 Hebesätze der Realsteuern.....	112
4.6 Konsolidierung ohne Hebesatzanpassung möglich	114
4.7 Haushaltssicherungskonzepte.....	116
4.8 Größennachteile bei der Allgemeinen Verwaltung.....	117
4.9 Ausblick.....	120

5.	„Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – 177. Vergleichende Prüfung	122
5.1	Vorbemerkung	122
5.2	Leitsätze	124
5.3	Überblick.....	125
5.3.1	Auswahl der Gemeinden und Aufbau der Prüfung	125
5.3.2	Haushaltslage und Verschuldung.....	126
5.4	Analyse ausgewählter Erfolgsfaktoren	129
5.4.1	Auswahl Erfolgsfaktoren	129
5.4.2	Kostendeckende Gebührenhaushalte und Vermeidung eines Investitionsstaus	130
5.4.3	Wirtschaftliche Verwaltung.....	133
5.4.4	Wirtschaftliche Kindertagesbetreuung.....	135
5.4.5	Angemessene Aufwendungen für Freiwillige Leistungen	140
5.4.6	Akzeptable Zinsaufwendungen	141
5.4.7	Angemessene Realsteuerhebesätze.....	142
5.5	Empfehlungen für ein wirtschaftliches und nachhaltigkeitsorientiertes Management	146
5.5.1	Ursachenanalyse für die Haushaltslage ausgewählter Gemeinden	146
5.5.1.1	Vergleichsring 3.....	146
5.5.1.2	Vergleichsring 2.....	148
5.5.1.3	Vergleichsring 1.....	149
5.5.1.4	Prognose und Entwicklung ausgewählter Erfolgsfaktoren .	150
5.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	154
6.	„Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRheinMain“ – 188. Prüfung	156
6.1	Vorbemerkung	156
6.2	Leitsätze	157
6.3	Überblick.....	158
6.4	Haushaltslage	160
6.5	Haushaltsstruktur.....	161
6.5.1	Verbandsumlage.....	161
6.5.2	Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen.....	165
6.5.3	Zuschüsse für freiwillige und pflichtige Aufgaben	167
6.6	Wirtschaftsführung und Steuerung.....	169
6.6.1	Kosten- und Leistungsrechnung.....	169
6.6.2	Vergabe der Rechnungsprüfung	169
6.6.3	Personalbedarf.....	170
6.6.4	Beteiligungen und Mitgliedschaften.....	173
6.7	Ausblick	175

FACHPRÜFUNGEN	177
7. „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – 178. Vergleichende Prüfung	178
7.1 Vorbemerkung.....	178
7.2 Leitsätze.....	181
7.3 Ausgewählte Einrichtungen – Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie Folgekosten.....	181
7.4 Planung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten und der Folgekosten.....	183
7.5 Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten und der Folgekosten	186
7.5.1 Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/ Herstellungskosten	186
7.5.2 Plan-Ist-Vergleich der Folgekosten.....	188
7.6 Ausgewählte Einrichtungen: Analyse der Folgekosten	189
7.6.1 Ausgewählte Bürgerhäuser: Analyse der Folgekosten	190
7.6.2 Ausgewählte Mehrzweckhallen: Analyse der Folgekosten.....	197
7.6.3 Ausgewählte Bäder: Analyse der Folgekosten	203
7.6.4 Ausgewählte Feuerwehrhäuser: Analyse der Folgekosten	208
7.7 Maßnahme zur Reduzierung der Folgekosten.....	211
7.8 Haushaltslage und Haushaltssicherungskonzepte.....	213
7.9 Formale Behandlung der Jahresabschlüsse der Kommunen.....	215
7.10 Ausblick.....	216
8. „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – 179. Vergleichende Prüfung	218
8.1 Vorbemerkung.....	218
8.2 Leitsätze.....	220
8.3 Überblick	223
8.4 Bauprojektmanagement (projektübergreifend).....	225
8.4.1 Aufbau- und Ablauforganisation des Bauprojektmanagements.....	227
8.4.2 Ressourceneinsatz im Bauprojektmanagement.....	229
8.4.3 Steuerungs- und Kontrollfunktion	233
8.5 Baumanagement (projektbezogen)	235
8.5.1 Bedarfsplanung und Beschlussfassung.....	238
8.5.2 Planung und Vergabe.....	243
8.5.3 Ausführungsphase	244
8.6 Ergebnisverbesserungspotenziale.....	252
8.7 Lebenszyklusmanagement.....	255
8.8 Systematisches Baumanagement als Erfolgsfaktor	258
8.9 Ausblick.....	262

9.	„Energiemanagement“ – 180. Vergleichende Prüfung	264
9.1	Vorbemerkung	264
9.2	Leitsätze	266
9.3	Überblick	268
9.4	Systemprüfung des kommunalen Energiemanagements	269
9.5	Ergebnisprüfung des kommunalen Energiemanagements	275
9.5.1	Kommunale Nichtwohngebäude	277
9.5.2	Trinkwasserversorgung	284
9.5.3	Abwasserbeseitigung	287
9.5.4	Straßenbeleuchtung	289
9.5.5	Allgemeiner Energiemarkt	293
9.6	Besondere energiepolitische Maßnahmen	294
9.6.1	Vergabep Praxis bei Energielieferverträgen	294
9.6.2	Teilweise Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED- Technik	295
9.6.3	Interkommunale Zusammenarbeit für das Klimaschutzmanagement	295
9.6.4	Abriss und Neubau des Freibads	296
9.6.5	Beeinflussung des Nutzerverhaltens	297
9.6.6	Solarpark Linden I und II	298
9.6.7	Nahwärme- und Stromversorgung von 600 Wohneinheiten	299
9.7	Ausblick	300
10.	„Personalmanagement“ – 181. Vergleichende Prüfung	302
10.1	Vorbemerkung	302
10.2	Leitsätze	304
10.3	Personalmanagement	306
10.3.1	Personalorganisation	307
10.3.1.1	Personalausstattung der Personalverwaltung	308
10.3.1.2	Personalausstattung der Kernverwaltung	309
10.3.2	Personalverwaltung	311
10.3.3	Personalplanung	313
10.3.4	Personalentwicklung	318
10.3.5	Personalabrechnung	321
10.3.6	Personalcontrolling	322
10.3.7	Modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung Bauhof	324
10.4	Reifegrad Personalmanagement	326
10.5	Ausblick	328

11.	„Nachschau PPP – Kreis Offenbach“ – 182. Prüfung	330
11.1	Vorbemerkung.....	330
11.2	Leitsätze.....	331
11.3	Überblick	332
11.4	Gegenwärtige Entwicklung der PPP Projekte	332
11.5	Ursachen der Kostensteigerung und Schwachstellen	338
11.5.1	PPP-Projekte mit komplexem Vertragswerk	338
11.5.2	Controlling	341
11.5.3	Bilanzielle Behandlung der PPP-Projekte beim Landkreis Offenbach	344
11.6	Planung für die Zeit nach Ablauf der Vertragslaufzeit	346
11.7	Zusammenfassung und Ausblick	346
12.	„Jugendhilfe II“ – 183. Vergleichende Prüfung	348
12.1	Vorbemerkung.....	348
12.2	Leitsätze.....	350
12.3	Überblick	350
12.4	Inanspruchnahmequote und Soziodemographie	353
12.5	Verhandlung mit Freien Trägern.....	367
12.6	Ausblick.....	369
ANLAGEN		371
13.	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	372
14.	Prüfprogramm	373
14.1	Beendete Prüfungen	373
14.1.1	Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen	373
14.1.2	Prüfungsbeauftragte.....	375
14.2	Laufende Prüfungen.....	380
15.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	382
16.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	384

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 gegebenenfalls abweichend von der Darstellung in Schlussberichten auf der örtlichen Ebene die Beträge im vorliegenden Kommunalbericht 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 2014: Landkreise“ – 174. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 50.

Die drei untersuchten Landkreise wiesen in nahezu jedem Jahr des Prüfungszeitraums eine instabile Haushaltslage auf. Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, ihre Haushalte langfristig auszugleichen und die Verschuldung zurückzuführen. Zudem sind ausgeglichene Haushaltsergebnisse zu erzielen, um das Eigenkapital dauerhaft zu erhalten. Der Landkreis Gießen, der eine bilanzielle Überschuldung vom 208 Millionen Euro zum 31. Dezember 2011 aufwies, sollte eine weitere Vermögensminderung verhindern.

Seite 52 f.

Über die bisherigen Konsolidierungsbemühungen hinaus ergaben sich aus der Prüfung in ausgewählten kommunalen Aufgabenbereichen Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 13,8 Millionen Euro je Jahr. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale wurden mit 6,3 Millionen Euro im Bereich der Bewirtschaftung der Schul- und Verwaltungsgebäude identifiziert.

Seite 69

Kassenkredite haben sich vor allem im Landkreis Gießen, aber auch im Schwalm-Eder-Kreis zunehmend als dauerhaftes Finanzierungsinstrument etabliert. Aus der Inanspruchnahme von Kassenkrediten resultiert ein Zinsänderungsrisiko für die Landkreise, so dass bei künftig höherem Zinsniveau deutlich höhere Zinsaufwendungen den Haushalt belasten werden.

Seite 57 ff.

Alle drei untersuchten Landkreise wiesen in den Jahren 2009 bis 2013 konsolidierungsbedürftige Haushalte auf. Der Landkreis Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis waren aufgrund ihrer Haushaltslage im gesamten Prüfungszeitraum zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet.

Seite 63 ff.

Die erstellten Haushaltssicherungskonzepte enthielten einzelne Maßnahmen ohne Angabe von Konsolidierungsbeiträgen. Eine Formvorgabe für die Ausgestaltung von Haushaltssicherungskonzepten wurde vor dem Hintergrund einer höheren Vergleichbarkeit und verbesserten Erfolgskontrolle empfohlen.

Die bislang durch den Landkreis Gießen ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht ausreichend, um mittelfristig einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

1.2 „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – 175. Vergleichende Prüfung

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

Die Haushaltslage von 24 der untersuchten 26 Gemeinden war im Prüfungszeitraum als instabil und konsolidierungsbedürftig zu bewerten. Allein in Elbtal sowie Rasdorf war die Haushaltslage noch stabil.

Seite 91 f.

Die Schulden der geprüften Gemeinden stiegen in den fünf Jahren des Prüfungszeitraums von 71 Millionen Euro um 36 Millionen Euro auf 107 Millionen Euro. Die Kassenkredite hatten sich im Prüfungszeitraum von 9 Millionen Euro um 12 Millionen Euro auf 21 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Seite 93 f.

Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse hatten 22 der 26 geprüften Gemeinden. Somit mangelte es an notwendigen Grundlagen für die strategische Steuerung. Insofern mussten die politisch Verantwortlichen ihre Entscheidungen auf Basis unvollständiger Daten treffen.

Seite 94 ff.

Durch die Nutzung der in dieser Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale könnten 22 Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge nachhaltig ausgleichen. Die wesentlichen Ergebnisverbesserungspotenziale betreffen die folgenden Bereiche:

Seiten 98, 114

- **Gebührenhaushalte:** 2,7 Millionen Euro
- **Allgemeine Verwaltung:** 1,4 Millionen Euro
- **Kindertageseinrichtungen:** 2,6 Millionen Euro
- **Hebesätze der Realsteuern:** 5,8 Millionen Euro

Bei drei Gemeinden könnte der Haushaltsausgleich mit moderaten zusätzlichen Grundsteuererhöhungen erreicht werden. Bei der Gemeinde Bromskirchen wäre eine rechnerische Erhöhung der Grundsteuer B auf 926 Prozent für einen Haushaltsausgleich notwendig.

23 der 26 Gemeinden erhoben in den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhof keine kostendeckenden Gebühren. Dies war darauf zurückzuführen, dass diese Gemeinden über keine oder lediglich veraltete Gebührenkalkulationen verfügten. Mit kostendeckenden Gebühren könnten die Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge in den Kernhaushalten um über 57 Prozent verringern.

Seite 99 ff.

In der Allgemeinen Verwaltung wiesen 23 von 26 Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial zwischen 25.000 und 159.000 Euro aus.

Seite 103 f.

Aus der Kindertagesbetreuung ergaben sich für die Gemeinden deutliche Zuschussbedarfe. Der höchste Zuschussbedarf je angemeldetem Kind war in Kefenrod mit knapp 4.000 Euro, der niedrigste mit knapp 2000 Euro in Rosenthal festzustellen. Mit der Novellierung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes (HessKiföG) sind im Bereich der Per-

Seite 105 ff.

sonalausstattung Veränderungen einhergegangen. Allein durch die geänderten Vorgaben ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von 0,6 Millionen Euro. Allein auf zwei Gemeinden entfielen dabei Ergebnisverbesserungspotenziale von jeweils rund 100.000 Euro.

Seite 110 ff.

Die Gemeinden wendeten im Jahr 2013 für den Bereich Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen im Median 33 Euro je Einwohner auf. Bei der vergleichenden Betrachtung waren die Freiwilligen Leistungen bezogen auf die Einwohnerzahl insgesamt unauffällig und auf vertretbarem Niveau. Daher wurde kein Ergebnisverbesserungspotenzial ausgewiesen. Allerdings sollten Gemeinden, die – insbesondere bei den Schwimmbädern oder den Dorfgemeinschaftshäusern – hohe Freiwillige Leistungen aufweisen, prüfen, inwieweit mittelfristig Einsparungen möglich und inwieweit diese Leistungen langfristig noch finanzierbar sind.

Seite 112 ff.

Bei den Hebesätzen der Realsteuern zeigten sich erhebliche Ergebnisverbesserungspotenziale. Im Jahr 2013 lagen die Hebesätze bei der Grundsteuer B im Median der 26 Gemeinden bei 280 Prozent und bei der Gewerbesteuer bei 345 Prozent und somit deutlich unter dem Durchschnitt der Kommunen anderer Flächenländer.

Seite 116 f.

Bis auf Elbtal, Rasdorf und Rosenthal waren die übrigen untersuchten 23 Gemeinden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts für das Haushaltsjahr 2014 verpflichtet. In diesen gaben drei Gemeinden keinen Zeitraum zum Ausgleich des Haushalts an. Die Konsolidierungsziele von 13 Gemeinden waren nicht ausreichend, um langfristig einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Seite 117 ff.

Die Überörtliche Prüfung hat wiederholt festgestellt, dass die Allgemeine Verwaltung einer Gemeinde eine Mindestpersonalausstattung erfordert. Diese gilt unabhängig von der Einwohnerzahl. Die Allgemeine Verwaltung kleinerer Gemeinden ist aufgrund des nachgewiesenen größenunabhängigen Mindestbedarfs (rund 2,5 Vollzeitäquivalente) personalintensiver und damit kostengünstiger je Einwohner als in größeren Gemeinden.

1.3 „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – 177. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 122.

Ein Haushaltsausgleich ist bei jeder der untersuchten 15 Gemeinden möglich und im Sinne der Generationengerechtigkeit zu fordern. Die Prüfung zeigte, dass es keinen einzelnen Erfolgsfaktor gab, der für einen ausgeglichenen Haushalt bestimmend war. Es handelt sich vielmehr um ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren.

Seite 154 f.

Fünf Gemeinden hatten eine Gesamtverschuldung – einschließlich der Schulden in den Mehrheitsbeteiligungen – von über 4.000 Euro je Einwohner. Die Höhe der Verschuldung ist der bedeutendste Erfolgsfaktor. Hochverschuldete Gemeinden wiesen stets einen unausgeglichenen (instabilen) Haushalt aus. Lediglich zwei der 15 Gemeinden, die beide eine weit unterdurchschnittliche Verschuldung aufwiesen, hatten einen ausgeglichenen Haushalt.

Seite 126 ff., 141 f.

Eine hohe kommunale Verschuldung führt zu Haushaltsbelastungen durch Zinsaufwendungen. Eine künftige Erhöhung des aktuell sehr niedrigen Zinsniveaus kann ein zusätzliches Haushaltsrisiko für verschuldete Gemeinden darstellen.

Gemeinden mit unausgeglichenen Haushalten und hoher Verschuldung ist zu empfehlen, zeitnah eine Konsolidierung des Haushalts einzuleiten. Erst mit einem konsequenten Konsolidierungsprogramm können Maßnahmen priorisiert und zielgerichtet gesteuert werden.

Insgesamt ermittelte die Überörtliche Prüfung in ausgewählten Bereichen Ergebnisverbesserungspotenziale von 28,0 Millionen Euro (217 Euro je Einwohner). Die Gemeinden sollten die aufgezeigten Potenziale nutzen sowie neue erschließen und somit einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten.

Bei zwölf der untersuchten Gemeinden ergaben sich bei den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhof aus den Unterdeckungen Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 6,7 Millionen Euro. Kostenüber- sowie -unterdeckungen der letzten fünf Jahre sind in den folgenden fünf Jahren auszugleichen.

Seite 130 ff.

13 Gemeinden wiesen bei der Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von insgesamt 3,9 Millionen Euro auf. Die größten Potenziale waren bei den einwohnerstärksten Gemeinden des Vergleichsrings festzustellen (13.650 bis 16.100 Einwohner).

Seite 133 ff.

Im Bereich der Kindertagesbetreuung ergaben sich bei jeder Gemeinde Ergebnisverbesserungspotenziale, insgesamt 7,5 Millionen Euro. 14 der untersuchten 15 Gemeinden hatten mehr Fachpersonal als das

Seite 135 ff.

Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) vorsah. Die Elternbeiträge lagen in einer Bandbreite zwischen 8 Prozent und 23 Prozent der Betreuungskosten; sie unterschritten damit in jeder Gemeinde einen Anteil von rund einem Drittel (Drittelregelung).

Seite 140 f.

Hohe Aufwendungen für Freiwillige Leistungen beruhen regelmäßig auf Investitionsentscheidungen der Vergangenheit. Sie sind kurzfristig aufgrund der bereits fertiggestellten Investitionsobjekte und den damit eingegangenen Verpflichtungen kaum beeinflussbar.

Seite 142 ff.

Bis zu einem Gewerbesteuerhebesatz von 380 Prozent können die Gemeinden zusätzliche Einnahmen generieren, ohne dabei die Gewerbetreibenden in Personen- und Einzelunternehmen wegen der Anrechenbarkeit nach § 35 Absatz 1 EStG zu belasten. Der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz der Jahre 2004 bis 2013 lag bei den Gemeinden in einer Bandbreite zwischen 300 Prozent und 359 Prozent.

Bei der Grundsteuer B lag der durchschnittliche Hebesatz der Jahre 2004 bis 2013 bei den Gemeinden in einer Bandbreite zwischen 200 Prozent und 329 Prozent. Die Hebesätze der Grundsteuer B sollten – im Sinne einer Ultima Ratio, wenn der Haushaltsausgleich nicht durch andere Maßnahmen realisiert werden kann – so bemessen werden, dass ein Haushaltsausgleich herbeigeführt wird.

1.4 „Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRheinMain“ – 188. Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 156.

Der Regionalverband FrankfurtRheinMain erwirtschaftete im Jahr 2012 ein negatives ordentliches Ergebnis in Höhe von 214 Tausend Euro. Damit war innerhalb des Prüfungszeitraums das dritte Jahr in Folge defizitär. Im Jahr 2013 wurde aufgrund ungeplanter Effekte, insbesondere im Zusammenhang mit der Auflösung von Rückstellungen im Personalbereich, anstelle des geplanten negativen ordentlichen Ergebnisses ein positives ordentliches Ergebnis erwirtschaftet. Für das Jahr 2014 war im Haushaltsplan 2014 ebenfalls ein negatives ordentliches Ergebnis geplant.

Seite 160

Ein regelmäßiger Haushaltsausgleich wäre allein durch eine Verminderung der Freiwilligen Leistungen in den Produktbereichen 09 „Planung“ und 15 „Regionalentwicklung, Wirtschaft und Europa“ (wie Beteiligungen an Gesellschaften im Zusammenhang mit Altaufgaben des Regionalverbands und der Betrieb des Europabüros) sowie der damit verbundenen unterstützenden Leistungen des Produktbereiches 01 „Service- und Mitgliederleistung“ möglich gewesen.

Seite 167

Alternativ erhob der Regionalverband von seinen Mitgliedern aber auch keine Umlage, die den gewählten Aufgabenumfang abdeckte und somit geeignet war, seinen Haushalt und die Fehlbeträge aus den Vorjahren auszugleichen. Das Metropolgesetz fordert indes eine Umlage, die den steten Haushaltsausgleich sicherstellt.

Seite 161

Durch die Zugehörigkeit zum Regionalverband wurden Mitgliedskommunen zunächst besser gestellt als Nicht-Mitglieder, da Aufwendungen – wenn diese im eigenen Kernhaushalt erledigt werden müssten – über Erträge auszugleichen wären. Spätestens im theoretischen Fall einer Auflösung des befristet angelegten Regionalverbands müssten die Mitglieder für die bis dahin aufgelaufenen Defizite einstehen.

Seite 161

Der Regionalverband verzichtete seit dem Jahr 2010 bei seiner Haushaltswirtschaft auf die Kosten- und Leistungsrechnung und die interne Leistungsverrechnung. Dieses Vorgehen verringert die Transparenz und unterstützt nicht die verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten. Die nach Metropolgesetz durch die Verbandskammer vorzunehmende Überwachung der Verwaltung sowie eine kostenorientierte politische Steuerung sind auf dieser Grundlage nicht möglich.

Seite 169

Der Regionalverband war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung an sechs Gesellschaften mit beschränkter Haftung kapitalmäßig mit Stammeinlagen in Höhe von 157 Tausend Euro beteiligt. Zusätzlich leitete er jährliche Zuschüsse an vier dieser Gesellschaften, zuletzt in

Seite 173

2012 in Höhe von 157 Tausend Euro. Des Weiteren unterhielt er 28 Mitgliedschaften in Vereinen und einem Zweckverband. Diese für den Regionalverband als freiwillig zu betrachtenden Beteiligungen und Mitgliedschaften sind in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Zielsetzung und ihres Beitrags zur Aufgabenerfüllung zu hinterfragen. Erst auf dieser Grundlage lässt sich deren Bestand aktiv steuern.

Seite 170

Der Regionalverband nahm keine bedarfsorientierte Personalplanung vor. Er hatte deshalb kaum Steuerungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung einer optimalen Personal- und Leitungsstruktur.

Seite 169

Entscheidungen hinsichtlich der Vergabe der Rechnungsprüfung fällte der Regionalverband, ohne eine ausreichende Zahl von Bewerbern zur Angebotsabgabe aufzufordern. Ein solches Vorgehen kann zu nicht wirtschaftlichen Entscheidungen führen.

1.5 „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – 178. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 178.

Im Vorfeld der Investitionsentscheidung kalkulierte keine Kommune für die insgesamt 39 ausgewählten Einrichtungen Folgekosten. Keine der 13 Kommunen erfüllte die rechtlichen Anforderungen an die Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie Folgekosten vollumfänglich.

Seite 183 ff.

Nur für zwei der in dieser Prüfung einbezogenen 39 Einrichtungen lagen dem Beschluss zur Investitionsentscheidung wirtschaftliche Analysen in Form eines Vergleichs der Anschaffungs-/ Herstellungskosten unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten zugrunde. Hinsichtlich der Planungsgenauigkeit ergab sich bei einem Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Anschaffungs-/ Herstellungskosten für rund 76 Prozent der Einrichtungen eine Kostenüberschreitung.

Seite 186 f.

Ohne Berücksichtigung von Folgekosten werden Entscheidungen für Investitionen auf nicht hinreichenden Informationsgrundlagen getroffen. Somit können die Entscheidungsträger die Wirkungen auf künftige Haushalte nicht vollständig einschätzen. Darüber hinaus fehlt ohne die Planung von Folgekosten jegliche Steuerungsgrundlage im Sinne einer kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung von geplanten Ausgaben und Aufwendungen.

Seite 188 ff.

Bei 29 von 39 in diese Prüfung einbezogenen Einrichtungen handelt es sich um Leistungen freiwilliger Art. Die hohen Aufwendungen für Freiwillige Leistungen mindern das Budget für Pflichtaufgaben der Kommunen. Hieraus erwächst den 13 Kommunen ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 5,3 Millionen Euro. Davon entfielen allein rund 2,4 Millionen Euro (oder 45 Prozent) auf sieben Frei- oder Hallenbäder.

Seite 207

1.6 „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – 179. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 218.

Im Baumanagement/ Bauprojektmanagement wurden für die 20 geprüften Städte Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 10,9 Millionen Euro je Jahr identifiziert. Das Erreichen der Ergebnisverbesserungen setzt eine stärkere Systematisierung des Baumanagements mit einer eindeutigen, verbindlichen Ablaufplanung voraus, die die Städte in die Lage versetzt, Effizienzsteigerungen im Ressourceneinsatz zu realisieren sowie Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen zu vermeiden (Verbesserung der Vollzugswirtschaftlichkeit).

Seite 252

Darüber hinaus lässt sich die Maßnahmenwirtschaftlichkeit von Bauprojekten durch das bewusstere Setzen von Standards verbessern – insbesondere wenn hierbei bewertet wird, ob es sich um eine Freiwillige Leistung der Kommune handelt, ob ein bestimmtes Bauprojekt für die Kommune grundsätzlich erforderlich ist oder ob das Projekt unter anderen Bedingungen (wie Wahl der Baustoffe, Bauverfahren) gegebenenfalls in anderer Ausführung wirtschaftlicher verwirklicht werden könnte.

Seite 236

Die deutlichsten Schwachstellen im Bauprojektmanagement wiesen die geprüften Städte beim Umgang mit Risiken und bei der Sicherstellung der Qualität auf. Für den Umgang mit Risiken setzten 9 der 20 geprüften Städte zumindest einfache, projektbezogene Instrumente (so Risiko-Checklisten) ein. Allein 4 der 20 Städte setzten projektbezogenen Elemente des Qualitätsmanagements ein (so QM-Handbuch, QM-Pläne als Teil der Bauverträge, QM-Software). Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sind systematisierte und standardisierte Managementinstrumente im übergeordneten Bauprojektmanagement dringend zu etablieren.

Seite 233 f.

Im Baumanagement fehlte es bei den geprüften Bauprojekten an einer hinreichenden Systematisierung zur Erhöhung der Einheitlichkeit und Zuverlässigkeit, die – aufgrund der hohen Wirksamkeit für die Finanz- und Vermögenslage der Kommunen – geboten ist. Die größten Schwachstellen bestanden in fehlenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen und Variantenuntersuchungen, unzureichenden Datengrundlagen sowie in einer unzureichenden Dokumentation und Kostenverfolgung. So hatten allein Bad Nauheim (Neubau Kläranlage Steinfurth), Dillenburg, (Schwimmbad Oberscheld) und Fuldata (Bürgersaal Ihringhausen) bei einzelnen Projekten Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter Berücksichtigung der jeweiligen Folgekosten angestellt.

Seite 248

Grundlegende Verbesserungen sind hinsichtlich der Kostentransparenz notwendig. So lagen in 8 Städten keine vollständigen Kostenfeststellungen gemäß baufachlicher Standards (so HOAI und DIN 276) für die ge-

Seite 250

prüften Bauprojekte vor. Dies hatte zur Folge, dass diese Städte keinen Überblick über die Gesamtkosten ihrer Bautätigkeit hatten.

Seite 244

In 90 der im Detail geprüften 114 Bauprojekte – mit einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von rund 1,1 Millionen Euro je Projekt – nahm keine Stadt eine systematische und konsequente Ermittlung aller projektbezogenen Folgekosten vor, so wie es nach den rechtlichen Vorschriften vorgesehen ist. Bruchköbel, Erbach, Gelnhausen, Groß-Gerau, Heidenrod und Riedstadt berechneten sogar für kein einziges der geprüften Projekte Folgekosten.

Die Ermittlung von Folgekosten ist unverzichtbar, um in entsprechenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen die für die Stadt wirtschaftlichste Lösung auswählen zu können. Außerdem liegen keine belastbaren Grundlagen zur Planung und Steuerung der Projekte vor, wenn ausschließlich Gebäudeerrichtungskosten im Mittelpunkt der Investitionsentscheidungen stehen.

Seite 246

In 41 der geprüften 114 Bauprojekte wurden die Baukosten um mehr als 10 Prozent überschritten. Im Einzelfall waren die schlussgerechneten Baukosten nahezu doppelt so hoch wie in der ursprünglichen Beschlussfassung geplant (Projekt „Betreuungszentrum Grundschule Schöne Aussicht“ in Kronberg im Taunus).

Allein die vier Projekte mit Abweichungen größer 50 Prozent vereinten auf sich Kostenüberschreitungen von 6,3 Millionen Euro. Die betragsmäßig höchste Abweichung in Höhe von 5,1 Millionen Euro (86 Prozent) wies das Projekt „Haus der Begegnung“ in Königstein im Taunus auf.

Seite 245

Die Bauzeit wich bei 38 der geprüften 114 Projekte um mehr als 50 Prozent (durchschnittlich 32,4 Kalenderwochen je Projekt) von der Planung ab. Dabei war die tatsächliche Bauzeit um bis zu 550 Prozent länger als in der ursprünglichen Planung (Projekt „Energetische Sanierung Kita Kemel“ in Heidenrod). Die zweitgrößte Abweichung lag um 330 Prozent über der ursprünglichen Planung (Projekt „Erneuerung der Wasserleitung Hindenburgstraße“ in Dillenburg).

Seite 247

Höhere Baukosten und längere Bauzeiten ergaben sich insbesondere aus Planungsänderungen und Auftrags Erweiterungen. Für diese waren neben bautechnischen Notwendigkeiten, die sich erst während der Projektumsetzung ergaben, vor allem organisatorische Defizite – sowohl projektbezogen als auch projektübergreifend – verantwortlich:

Seite 227

- Klare Regelungen über Strukturen, Prozesse und Zuständigkeiten fehlten in 6 der 20 geprüften Städte (Bad Nauheim, Dillenburg, Gelnhausen, Heppenheim, Herborn und Stadtallendorf). Hierdurch wären vielfach Doppelarbeiten und Reibungsverluste an den Schnittstellen vermeidbar gewesen.

Seite 228

- Weitere 6 der 20 Städte hatten Vergaberichtlinien (Vergabedienstanweisungen) nur lückenhaft eingeführt. Dies birgt die Gefahr, dass die Prozesssicherheit der Arbeitsabläufe sinkt und die Aufgaben nicht in jedem Fall rechts- und revisionssicher ausgeführt werden.

- **Form und Inhalt der Bedarfsplanungen als nicht-delegierbare Bauherrenaufgabe entsprechen in keinem Fall den branchenspezifischen Standards (etwa DIN 18205). In 22 der geprüften 114 Projekte fehlte eine Dokumentation der Bedarfsgründe, der baulichen Anforderungen, Standards und Qualitäten gänzlich. Dies kann erhebliche Risiken in Form nachträglich anzupassender Planungen, anzupassender Bauabläufe oder sogar eines Projektabbruchs zur Folge haben.**

Seite 238

Vor dem Hintergrund der aufgedeckten Defizite in der Bedarfsplanung empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Bedarfsplanung und deren Dokumentation zu verbessern, indem die baulichen Anforderungen, Standards und Qualitäten systematisch ermittelt und Wirtschaftlichkeitsvergleiche mindestens unter Berücksichtigung der Folgekosten durchgeführt werden.

Seite 238

Organisatorische Defizite hatten Auswirkungen auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung im Baumanagement/ Bauprojektmanagement. Anhand eines Effizienzfaktors (Verhältnis von Ressourceneinsatz zu umgesetztem Bauvolumen) wurde beurteilt, inwieweit die Kosten der eingesetzten Ressourcen (Eigenleistung und Fremddienstleistungen) in Bauleistungen umgesetzt werden konnten. Für Zwecke des Vergleichs wurde ein externer Referenzwert von 6,3 herangezogen. Demgegenüber lag der Effizienzfaktor der untersuchten Städte im Median bei 5,0. Diesbezüglich war festzustellen, dass Herborn im Prüfungszeitraum mit den Mitarbeitern im Bauprojektmanagement – bei einer Fremdvergabequote von 28 Prozent – gegenüber den eingesetzten Ressourcen durchschnittlich das 8,2-fache an Bauvolumen umsetzte und damit den höchsten Effizienzfaktor aufwies.

Seite 228

Bei Investitionsentscheidungen geht es nicht mehr vorwiegend darum, (Bau-)Projekte wirtschaftlich umzusetzen, sondern deren gesamten Lebenszyklus bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu betrachten. Daher sind frühzeitig bereits die vorbereitenden Maßnahmen der Investition bis hin zum Abriss oder der Umwidmung des Objekts einzubeziehen. Da die Beeinflussbarkeit der Kosten in der frühen Planungsphase am höchsten ist, sind bereits bei der Bedarfsplanung und Beschlussfassung die weiteren, langfristig anfallenden Kostenarten (Kapital-, Objektmanagement-, Betriebs- und Instandsetzungskosten) zu berücksichtigen, die bei Immobilien im Laufe der Jahre anfallen.

Seite 255 ff.

Keine der geprüften Städte wies eine solche klare Lebenszyklusorientierung der kommunalen Bautätigkeit auf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Investitionsentscheidungen konsequent auf Basis lebenszyklusorientierter Bedarfsermittlungen vorzunehmen und Variantenuntersuchungen durchzuführen, die auch Überlegungen zu Umnutzung und/ oder Rückbau berücksichtigen, folglich über Wirtschaftlichkeitsvergleiche gemäß § 12 GemHVO hinausgehen. Im Zusammenhang der Lebenszyklusbetrachtung regt die Überörtliche Prüfung eine konkretisierende Ergänzung des § 12 Absatz 1 GemHVO an und gibt einen entsprechenden Formulierungsvorschlag.

1.7 „Energiemanagement“ – 180. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 264.

Bei den 18 geprüften Kommunen ergaben sich im Bereich der Energieaufwendungen Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 4,4 Millionen Euro bezogen auf das Jahr 2013. In den jeweils untersuchten energieintensiven Bereichen stellte die Überörtliche Prüfung im Wesentlichen fest:

Seite 265

- **Die Wärmeversorgung der kommunalen Nichtwohngebäude stellte den energieintensivsten Bereich in allen Kommunen dar. Bei den kommunalen Nichtwohngebäuden ließ sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,6 Millionen Euro ermitteln. Dieses den gesamten Energieaufwendungen für Wärme und Strom gegenübergestellt, entsprach es einem Senkungspotenzial von 26 Prozent. Mögliche notwendige Investitionen wurden dabei nicht berücksichtigt.**

Seite 276

- **Fünf der insgesamt zehn untersuchten Kommunen, die ihre Trinkwasserversorgung selbst übernahmen, konnten ihren Stromverbrauch bei der Trinkwasserversorgung innerhalb des Prüfungszeitraums senken, Baunatal im Prüfungszeitraum mittels effektiven Energiecontrollings sogar um 14 Prozent. Gleichwohl ermittelte die Überörtliche Prüfung für den Bereich der Trinkwasserversorgung aus dem Vergleich der spezifischen Stromkosten je gefördertem Kubikmeter Wasser bei acht von zehn Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,4 Millionen Euro.**

Seite 286

- **Bei der Abwasserbeseitigung wies die Überörtliche Prüfung aus dem Vergleich der spezifischen Stromkosten je Einwohnerwert insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,7 Millionen Euro aus. Die Hälfte der zwölf in diesem Bereich untersuchten Kommunen konnte eine Verbrauchssenkung innerhalb des Prüfungszeitraums bewirken. Der Stadt Alsfeld gelang es mit zahlreichen Optimierungsmaßnahmen (Erneuerung der Belüftungstechnik einschließlich Steuerungstechnik, Einsparung zweier Belüftungsbrücken, landwirtschaftliche Nutzung des Klärschlammes) den Energieverbrauch im Prüfungszeitraum um 53 Prozent und damit am stärksten zu senken. Allerdings hatten diese Energieeinsparungen infolge eines über viele Monate unbemerkten Defekts im Blockheizkraftwerk und damit verbundenem vermehrten Stromzukauf keine Absenkung der Energiekosten, sondern sogar einen Anstieg um 47 Prozent zur Folge. Daran zeigt sich die Bedeutung einer regelmäßigen und effektiven Überwachung der Energieverbräuche und -kosten.**

Seite 288

- **An den Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung hatten die spezifischen Stromkosten im Mittel einen Anteil von knapp 70 Prozent. Schlüchtern und Ginsheim-Gustavsburg verzeichneten mit 32 Pro-**

Seite 289 ff.

zent und 38 Prozent den geringsten Anteil. Beide Kommunen schrieben die Energiedienstleistungen für die Straßenbeleuchtung innerhalb der letzten 20 Jahre nicht aus. Nidderau dagegen wies mit 96 Prozent den höchsten Anteil der spezifischen Stromkosten an den spezifischen Gesamtkosten auf. Aufgrund der konsequenten Bündelung und regelmäßigen Neuvergabe der Energielieferverträge stellte Nidderau den Erhalt eines günstigen Bezugspreises zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses auch bei der Straßenbeleuchtung sicher und gestaltete die Vertragsbedingungen aktiv. Bei elf von 15 Kommunen identifizierte die Überörtliche Prüfung aus dem Vergleich der spezifischen Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 1,7 Millionen Euro.

Seite 277

- 15 von den 18 untersuchten Kommunen betrieben ein oder mehrere Bäder. In Baunatal betrug der Wärme- und Stromverbrauch des Bads rund 6,8 Gigawattstunden. Allein der Energieverbrauch dieses Bads war damit höher als der Energieverbrauch von 14 Kommunen, den diese jeweils in allen untersuchten Bereichen aufwiesen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausführungen der Bäder (so Spaßbad, Wellnessbad, Sportbad, beheiztes oder unbeheiztes Freibad) und der damit verbundenen Wärme- und Stromverbräuche, ermittelte die Überörtliche Prüfung keine Ergebnisverbesserungspotenziale aus dem Vergleich der Bäder. Da es sich bei Schwimmbädern aber grundsätzlich um Freiwillige Leistungen der Kommunen handelt, liegen hierin insgesamt Konsolidierungspotenziale.

Seite 272 ff.

Über die Feststellungen im Rahmen der Ergebnisprüfung der energieintensiven Bereiche der geprüften Kommunen hinaus stellte die Überörtliche Prüfung im Rahmen der Systemprüfung wesentliche Erkenntnisse zum angewandten Managementsystem fest:

Seite 272 f.

- Größter Fortentwicklungsbedarf in den geprüften Kommunen bestand in der Einführung und konsequenten Anwendung eines effektiven Energiecontrollings. So führten neun der 18 geprüften Kommunen nicht einmal eine systematische und kontinuierliche Erfassung der Energieverbräuche durch. Ohne fundierte Datengrundlage ist eine zielgerichtete strategische Ausrichtung und operative Umsetzung des Energiemanagements nicht möglich.

Seiten 272, 293, 296

- Alle geprüften Kommunen nahmen besondere energiepolitische Maßnahmen vor. Nur in Einzelfällen – so Nahwärme- und Stromversorgung in Hattersheim am Main – waren diese jedoch Ergebnis eines systematischen Energiemanagements und berücksichtigten die wesentlichen Kriterien des in Ansicht 186, S. 293, dargestellten Entscheidungsprozesses. Dass mit einer Steigerung der elektrischen Anschlussleistung um den Faktor 12,5 eine Stromverbrauchssteigerung um über 500 Prozent verbunden war, hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich im Entscheidungsprozess zum Abriss und Neubau des Freibads in Reinheim offengelegt. Hier hätte es gemäß § 12 GemHVO in der Planungs- und Entscheidungsphase einer dezidierten Klärung

von prognostizierten Kostensteigerungen und erhofften Einnahmesteigerungen bedurft.

- Die Kommunen, die im Prüfungszeitraum bereits ein effektives Energiecontrolling implementiert hatten und über ein überwiegend sachgerechtes Energiemanagementsystem verfügten, konnten ihre Energieverbräuche in den energierelevanten Bereichen signifikant senken (so Hattersheim am Main: Senkung Stromverbrauch im Gebäudebereich um 16 Prozent, Wärmeverbrauch um 20 Prozent).
- Trotz zum Teil erheblicher Verbrauchssenkungen im Prüfungszeitraum gelang es den Kommunen aufgrund stetig steigender Energiebezugskosten oft nicht, auch die entsprechenden Energiekosten zu senken. Die Notwendigkeit zur Energieverbrauchsreduzierung nimmt daher mit steigenden Energiebezugskosten sogar noch zu, um künftig Energiepreisteigerungen entgegenzuwirken.
- In Alsfeld, Babenhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Michelstadt und Schlüchtern waren die Aufgaben des Energiemanagements weder gebündelt noch systematisch miteinander verknüpft. Die Schnittstellen und insbesondere die Verantwortlichkeiten waren nicht hinreichend geklärt. Fehlende Informationen und Doppelarbeiten waren die Folge. Eine Bündelung der Aufgaben im Energiemanagement einer Gesamtkommune – das heißt für die Kommune einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und Mehrheitsbeteiligungen – beispielsweise durch einen Energiebeauftragten, hat sich in Hattersheim am Main, Griesheim, Baunatal oder Linden bewährt.

Seiten 272, 283 f.,
300

Seite 276 f., 281 ff.

Seiten 272, 275,
294

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit energierelevanter Aktivitäten und zur Steigerung der Energieeffizienz sollte das Energiemanagement in der Gesamtkommune gebündelt und als ein systematisierter Managementprozess, der sich am Energiemanagementkreislauf orientiert, implementiert werden.

Seiten 271, 300

1.8 „Personalmanagement“ – 181. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 302.

Mit durchschnittlich 27 Prozent an den Gesamtausgaben haben die Personalausgaben eine hohe Relevanz für die kommunalen Haushalte. Das Personalmanagement zählt zu den strategisch relevanten Aufgaben in Kommunen, da damit ein Beitrag zur Effizienz, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit in der Verwaltung geleistet werden kann.

Seite 306 ff.

Die Kommunen sollten die Herausforderungen aus der notwendigen Haushaltskonsolidierung und dem demografischen Wandel mit einem aktiven Personalmanagement gestalten. Dies gilt insbesondere auch für die Schuttschirmkommunen Laubach, Nauheim, Oestrich-Winkel, Rotenburg a.d. Fulda und Steinbach (Taunus).

In den Personalverwaltungen der untersuchten Kommunen waren für personalwirtschaftliche Aufgaben 1,00 bis 4,62 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Vor dem Hintergrund, dass es sich zum Teil um sehr kleine Organisationseinheiten handelt, empfiehlt es sich, ein verstärktes Augenmerk auf die Interkommunale Zusammenarbeit zu richten und eine Mindestgröße (2,0 Vollzeitäquivalente) für effizientes Arbeiten, die Sicherstellung einer effektiven Vertretungsmöglichkeit sowie fachliche Spezialisierungen nicht zu unterschreiten.

Seite 308 f.

Über alle untersuchten Kommunen ließ sich Ergebnisverbesserungspotenzial für die Personalverwaltung von rund 660.000 Euro ermitteln.

Seite 311 ff.

Der Stellenplan ist das zentrale Instrument der Personalplanung. Die Prüfung zeigte, dass der Informationsgehalt der Stellenpläne und der Stellenbesetzungslisten in elf der 15 untersuchten Kommunen geeignet war, um als Steuerungsinstrument für den Personalkörper genutzt zu werden. Damit stellt dieser einen Ausgangspunkt für die Personalverwaltung dar, um in Kombination mit einer Altersstrukturanalyse Entscheidungen zu Personalentwicklungsmaßnahmen oder notwendigen Personalbedarfsermittlungen treffen zu können. Hadamar, Nauheim und Usingen – die drei Kommunen, in denen Handlungsbedarf identifiziert wurde – griffen die Feststellung auf und ergänzten den Stellenplan des Haushaltes 2015 auf der Grundlage der Empfehlungen.

Seite 313 f.

Die Überörtliche Prüfung bewertete Personalausgaben außerhalb des Stellenplans als nicht rechtskonform, wenn sie für dauerhaft zu bewältigende Aufgaben eingesetzt werden. Dies war in acht der geprüften Kommunen der Fall. Dabei wurden Vollzeitäquivalente für Daueraufgaben wie beispielsweise Betreuung und Unterhaltung von Dorfgemeinschaftshäusern, Botendienste, Reinigungsleistungen und Aufgaben der Jugendförderung eingesetzt. Rotenburg a.d. Fulda führte dagegen alle geringfügigen Beschäftigtenverhältnisse in einem gesonderten Bestand-

Seite 315

teil des Stellenplans. Damit war eine Gesamtübersicht über das eingesetzte Personal vorhanden.

Seite 317 f.

Die Prüfung zeigte, dass anstehende Veränderungen selten strategisch mit einem Personalkonzept begleitet werden, in dem die hierfür erforderlichen Instrumente, wie zum Beispiel eine systematische Aufgabenkritik oder analytische Personalbedarfsermittlungen, vorgesehen sind. Lediglich sechs von 15 Kommunen setzten das Instrument einer systematischen Personalbedarfsermittlung ein. Am Beispiel der Bauhöfe stellte die Überörtliche Prüfung das Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung modellartig dar.

Seite 318 ff.

In nur drei von 15 geprüften Kommunen (Braunfels, Laubach, Roßdorf) waren die Maßnahmen zur Personalentwicklung in einem schriftlichen Konzept dokumentiert. Damit fehlte überwiegend die Voraussetzung, die Personalentwicklung mit einer langfristigen Personalplanung zu verknüpfen.

Gleichwohl zeigte die Prüfung, dass in zwei Drittel der geprüften Kommunen die Personalentwicklung als wichtiges Handlungsfeld angesehen wird. Dies spiegelte sich durch das breite Spektrum der angewendeten Instrumente der Personalentwicklung wider. Usingen schloss zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Dienstvereinbarung über die Einführung der flexiblen Arbeitszeit ab. Mühlthal setzte zur Führungskräfteentwicklung themenbezogene Schulungen ein.

Seite 321 f.

Die Sicherstellung des Vieraugenprinzips bei der Personalabrechnung stellt insbesondere für die kleinen und mittleren Kommunen eine besondere Herausforderung dar, da oftmals nur ein Beschäftigter mit der Aufgabe betraut ist. Das Vieraugenprinzip bei der Personalabrechnung wurde lediglich in vier der 15 geprüften Kommunen regelmäßig sichergestellt.

Seite 308 f., 321 f.

Die Prüfung zeigte, dass bereits in sechs der geprüften Kommunen eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben in unterschiedlicher Ausprägung realisiert wurde. Insbesondere die Personalabrechnung als Standardprozess im Personalwesen bietet sich für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit an. Dadurch lassen sich Größeneffekte nutzen, die zum einen eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ermöglichen, zum anderen auch Vorteile für die Prozesssicherheit bieten, in dem durch die Sicherstellung des Vieraugenprinzips die Anfälligkeit der Prozesse für dolose Handlungen erschwert ist.

Seite 322

Die Notwendigkeit, steuerungsrelevante personalwirtschaftliche Kennzahlen vorzuhalten, wurde nur von sechs Kommunen erkannt. Dabei sollten ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und in ein Zielsystem für das Personalwesen überführt werden. Allein in Roßdorf lag eine Kombination aus Zielvereinbarung und abzuleitenden Kennzahlen vor.

Die Überörtliche Prüfung fasste die Erkenntnisse der fünf Prüfthemen (Aktenführung, Informationsgehalt Stellenplan, systematische Personalbedarfsermittlung, Personalentwicklung und Personalcontrolling) in einer Gesamtbewertung zusammen. Das hieraus entwickelte Reifegradmodell zeigt, dass die Kommunen, die einen hohen Reifegrad beim Personalmanagement erreichten, sich tendenziell auch durch ein hohes Betreuungsverhältnis auszeichneten. Den höchsten Reifegrads des Personalmanagements wiesen Braunfeld, Laubach und Braunfels auf. Hingegen hatten fünf Kommunen in allen Bereichen des Personalmanagements Handlungsbedarf.

1.9 „Nachschau PPP – Kreis Offenbach“ – 182. Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 330.

Diese Nachschauprüfung zeigte, dass die positiven Erwartungen, die seinerzeit bei der Beschlussfassung mit den PPP-Projekten verbunden wurden, nicht vollständig eintraten. Der damalige Sanierungsstau bei den 183 Gebäuden der kreiseigenen Schulen wurde nach Ansicht des Landkreises behoben. Es muss jedoch festgestellt werden, dass dies mit stark gestiegenen Kosten der PPP-Projekte verbunden war.

Seite 332 ff.

In 2013 entrichtete der Landkreis Offenbach für die PPP-Projekte seiner 89 Schulen 82,8 Millionen Euro anstelle der geplanten 52,1 Millionen Euro an die Projektgesellschaften. Dies entspricht einer Kostensteigerung um 59 Prozent.

Bis zum Vertragsablauf 2018/19 werden sich voraussichtlich die jahresbezogenen Kosten auf 95,1 Millionen Euro weiter erhöhen.

Seite 336 f.

Über die gesamte Laufzeit der PPP-Projekte (2004 bis 2019) werden die Gesamtkosten um 366,8 Millionen Euro höher ausfallen, als in der Beschlussvorlage im Jahr 2004 prognostiziert. Davon entfallen auf Mehrkosten rund 75,8 Millionen Euro wegen mengenmäßiger Änderungen (Mehr- und Minderflächen). Die übrige Erhöhung der Gesamtkosten (291,0 Millionen Euro) steht mit 207,1 Millionen Euro im Wesentlichen im Zusammenhang mit den vereinbarten Wertsicherungsklauseln.

Der Ausbau des Controllings war angesichts der Komplexität der PPP-Verträge und des Volumens der PPP-Leistungen insgesamt nicht angemessen. Im Baucontrolling setzte der Landkreis Offenbach zur Überwachung der Sanierungsarbeiten bei den 380 Schulgebäuden 1,1 Vollzeitäquivalente im Jahr 2011 ein. Bis zum Jahr 2014 erhöhte sich der Personaleinsatz auf 1,8 Vollzeitäquivalente.

Seite 341 ff.

Der Landkreis Offenbach hat sich bereits heute auf die Zeit nach Vertragsbeendigung vorzubereiten. Die ordnungsgemäße Abnahme der Schulen ist zu diesem Zeitpunkt sicherzustellen. Die Entscheidungsalternativen sind in nächster Zukunft zu evaluieren. Dabei sollte sich der Landkreis Offenbach von den Entwicklungen und Erfahrungen, die er mit den PPP-Projekten gemacht hat, leiten lassen.

Seiten 346 f.

Der Landkreis Offenbach signalisierte gegenüber der Überörtlichen Prüfung angesichts der aufgezeigten Kostenentwicklung der PPP-Projekte und der Komplexität der Vertragsbeziehungen, die PPP-Verträge nicht zu verlängern.

1.10 „Jugendhilfe II“ – 183. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 12 ab Seite 348.

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt für die Landkreise ein wichtiges Themenfeld dar. Für die Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) zahlten die sechs Landkreise im Jahr 2012 rund 100 Millionen Euro. Diese betrafen 2,75 bis 4,08 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren. Bei den geprüften sechs Landkreisen machten die Aufwendungen für diese Hilfen an den ordentlichen Aufwendungen durchschnittlich einen Anteil von rund 12 Prozent aus.

Seite 352 f.

Auf Basis vergleichbarer Inanspruchnahmequoten für die sechs Landkreise wurden insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale von mehr als 6,3 Millionen Euro ermittelt. Hierbei ist sich die Überörtliche Prüfung bewusst, dass die Jugendhilfe nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden kann. Gleichwohl kann nach ihrer Auffassung die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung durch die Jugendämter grundsätzlich beeinflusst werden – ohne hierbei Abstriche bei den bedarfsgerechten Hilfeleistungen für die Kinder und Jugendlichen vorzunehmen.

Seite 358

Die Einhaltung von Qualitätsstandards bedingt ein angemessen ausgestaltetes Fachcontrolling. Um eine ausreichende Steuerung der Hilfen gewährleisten zu können, ist es notwendig, ausreichend Personalressourcen zielgerichtet einzusetzen. Fortschreibungsfähige Personalbemessungsinstrumente, die auf prozessualer Basis agieren, waren in keinem der geprüften Jugendämter im Einsatz.

Seite 359

In keinem der geprüften Jugendämter fand eine flächendeckende und umfassende Abbildung der Hilfeprozesse statt. Eine Verbindung von Prozessen, Qualitätseinhaltung und strategischen Zielen wurde nicht systematisch hergestellt. Die Aufbauorganisation der Jugendämter sollte den Ablaufferfordernissen der Hilfestellung angepasst werden.

Seite 363

Für die stationären Leistungen der Jugendhilfe setzt die Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten voraus, dass mit dem Träger der Einrichtung Leistungsvereinbarungen, Entgeltvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. Fünf von den sechs geprüften Jugendämtern hatten keinen professionalisierten Prozess für solche Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Hieraus resultiert ein Risiko, keine wirtschaftlich optimalen Verhandlungsergebnisse zu erzielen.

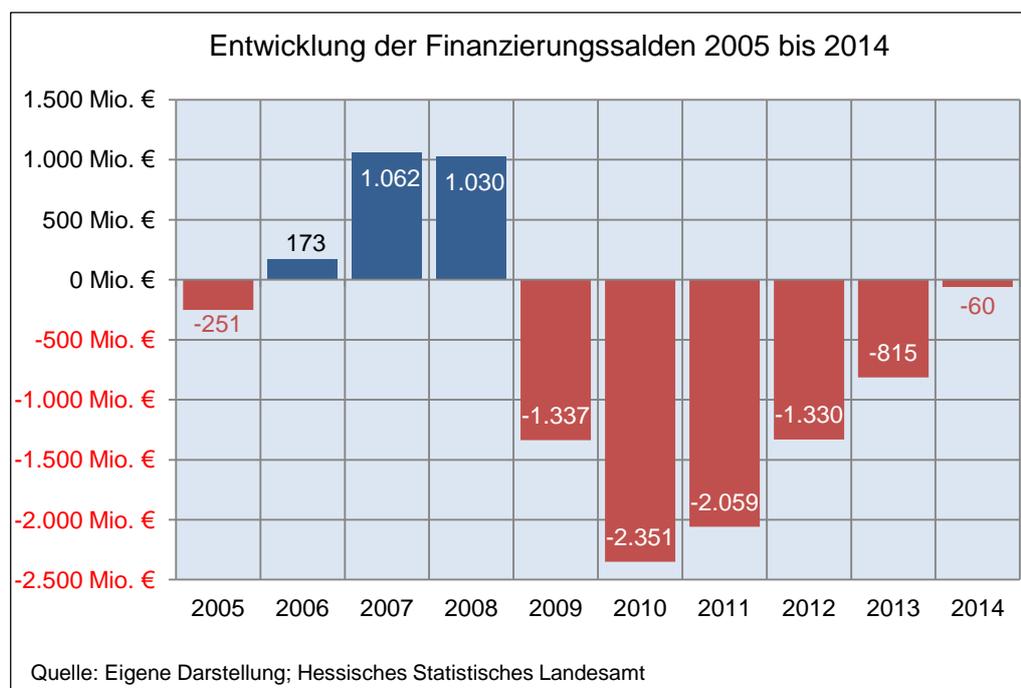
Seite 367

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2014

2.1 Haushaltssituation

Die hessischen Kommunen verzeichneten im Jahr 2014 zusammen einen negativen Finanzierungssaldo¹ in Höhe von rund -60 Millionen Euro.² Gleichwohl hatte sich insgesamt die Haushaltssituation im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr zum vierten Mal in Folge verbessert. Ansicht 1 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte der Jahre 2005 bis 2014.³



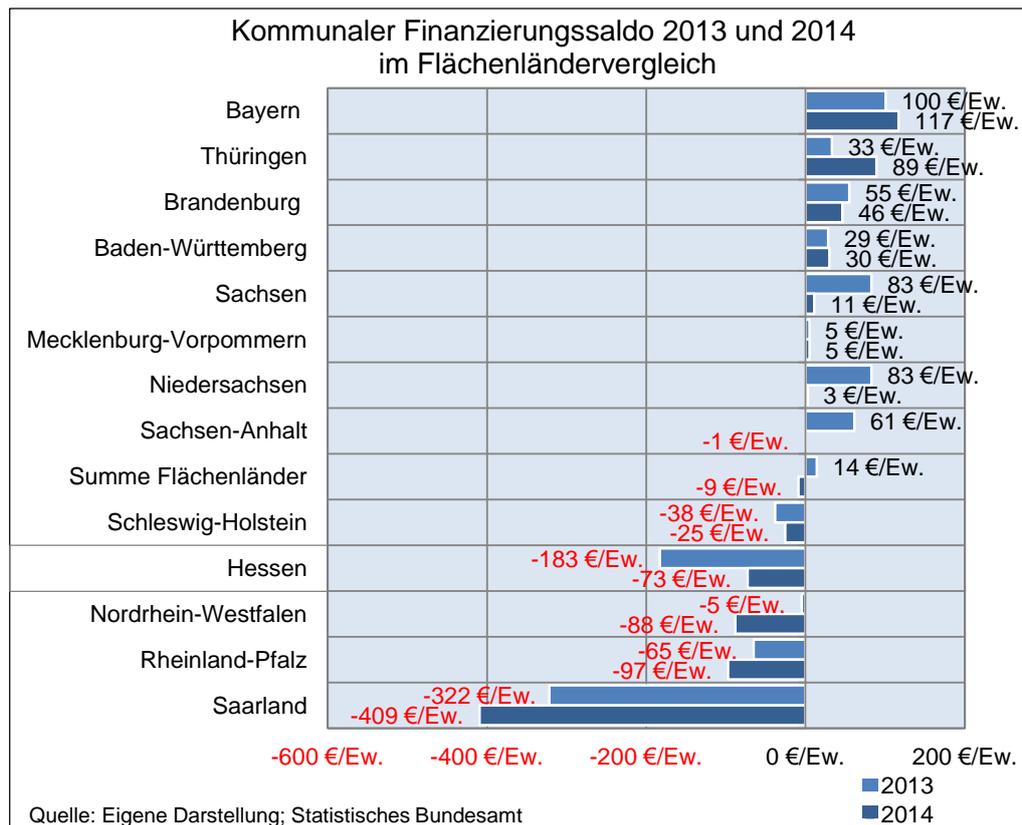
Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2005 bis 2014

Die erfreuliche Entwicklung darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass noch immer 243 von insgesamt 448 Kommunen und damit rund 50 Prozent defizitär waren und sie als konsolidierungsbedürftig galten (2013: 324 Kommunen). Ihre negativen Finanzierungssalden summierten sich auf rund

- 1 Finanzstatistisch können gegenwärtig Ergebnishaushalt und -rechnung nicht exakt nachgezeichnet werden. So werden etwa insbesondere keine vollständigen Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst. Vgl. zu den Grenzen der Abbildung von Positionen der Ergebnisrechnung durch finanzstatistische Darstellungen exemplarisch Frankenberg/Junkernheinrich (2014): Kommunalfinanzen 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 – kameral geprägten – Finanzierungssaldo zurückgegriffen.
- 2 Der kommunale Finanzierungssaldo 2014 von -60 Millionen Euro (2013: -815 Millionen Euro) ergibt sich als die Differenz der bereinigten Einnahmen von 18.083 Millionen Euro (ein Plus um 1.186 Millionen Euro gegenüber 2013: 16.897 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 18.143 Millionen Euro (ein Plus um 431 Millionen Euro gegenüber 2013: 17.712 Millionen Euro); finanzstatistische Darstellung nach kameraler Haushaltssystematik.
- 3 Dargestellt ist die Entwicklung der Finanzierungssalden für den Bereich der Kernhaushalte. Für die Jahre bis einschließlich 2013 konnte auf Informationen der Rechnungsstatistik zurückgegriffen werden, für das Jahr 2014 wurde die Kassenstatistik herangezogen. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2005 bis 2013 und Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

-695 Millionen Euro (2013: -1.149 Millionen Euro).⁴ Vorrangiges Ziel der Konsolidierungsbemühungen sollte daher die Wiedererreichung und die dauerhafte Sicherstellung des Haushaltsausgleichs sein, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 3 HGO⁵).

Im Jahr 2014 verbesserte sich der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen einschließlich der FEUs des Staatssektors auf -438 Millionen Euro (Vorjahr: -1.102 Millionen Euro). In der Summe aller Kommunen in den Flächenländern belief sich der Finanzierungssaldo auf -657 Millionen Euro.⁶ Den kommunalen Finanzierungssaldo des Jahres 2014 im Flächenländervergleich⁷ in Euro je Einwohner stellt Ansicht 2 dar.



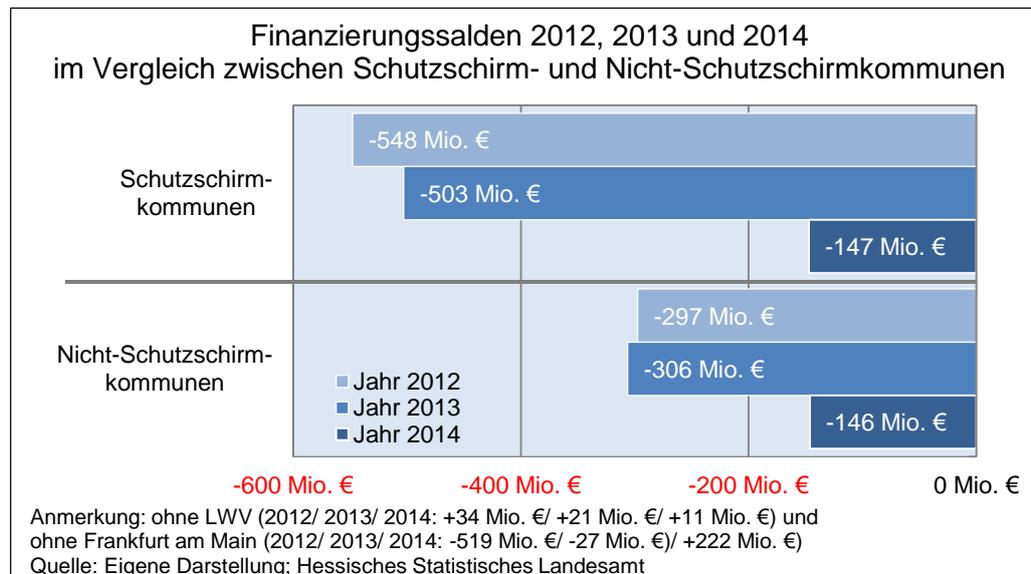
Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2013 und 2014 im Flächenländervergleich

- 4 Angaben zu den negativen Finanzierungssalden ergeben sich auf Basis der Kassenstatistik 2014 und der Rechnungsstatistik 2013 des Hessischen Statistischen Landesamts jeweils nach kameraler Haushaltssystematik.
- 5 Nach § 92 Absatz 3 HGO besteht die rechtliche Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr im ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren auszugleichen. In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich auf das ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung) abstellt.
- 6 In der Summe der Kommunen der Flächenländer – einschließlich ihrer öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors – hat sich der Überschuss des Jahres 2013 in Höhe von 1.493 Millionen Euro in ein Defizit von -657 Millionen Euro im Jahr 2014 verkehrt; Quelle: Statistisches Bundesamt: Kommunale Finanzen im Jahr 2014 mit 0,7 Milliarden Euro im Defizit, Pressemitteilung vom 26. März 2015, Fundstelle: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/03/PD15_112_71137.html (zuletzt aufgerufen am 29. September 2015).
- 7 Für den Flächenländervergleich zu den Finanzierungssalden wird auf die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts (1. bis 4. Quartal) zurückgegriffen. Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Kassenstatistik 2014; Statistisches Bundesamt (2014): Kassenstatistik 2013. Die Finanzierungssalden 2013 und 2014 wurden jeweils auf die Einwohnerzahl zum 30. Juni 2013 nach Zensus 2011 bezogen (im Falle Hessens: 6.025.066; nachrichtlich: zum 30. Juni 2014 belief sich die Einwohnerzahl Hessens auf 6.064.595).

Ansicht 2 zeigt die insgesamt heterogene Situation im kommunalen Raum im Flächenländervergleich. Hier erreichten immerhin die Kommunen in sieben Flächenländern (einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors) auch im Jahr 2014 einen Überschuss, während in sechs Flächenländern negative Finanzierungssalden realisiert wurden. Zu dieser Gruppe der Länder mit defizitären Kommunalhaushalten gehört auch Hessen. Allerdings fallen in Hessen die Pro-Kopf-Defizite mit 73 Euro⁸ niedriger aus als im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen.

Kommunaler Schutzschirm

In Ansicht 3 sind die Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte der Jahre 2012 bis 2014 differenziert nach Schutzschirmkommunen⁹ und Nicht-Schutzschirmkommunen dargestellt.¹⁰



Ansicht 3: Finanzierungssalden 2012, 2013 und 2014 im Vergleich zwischen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirmkommunen

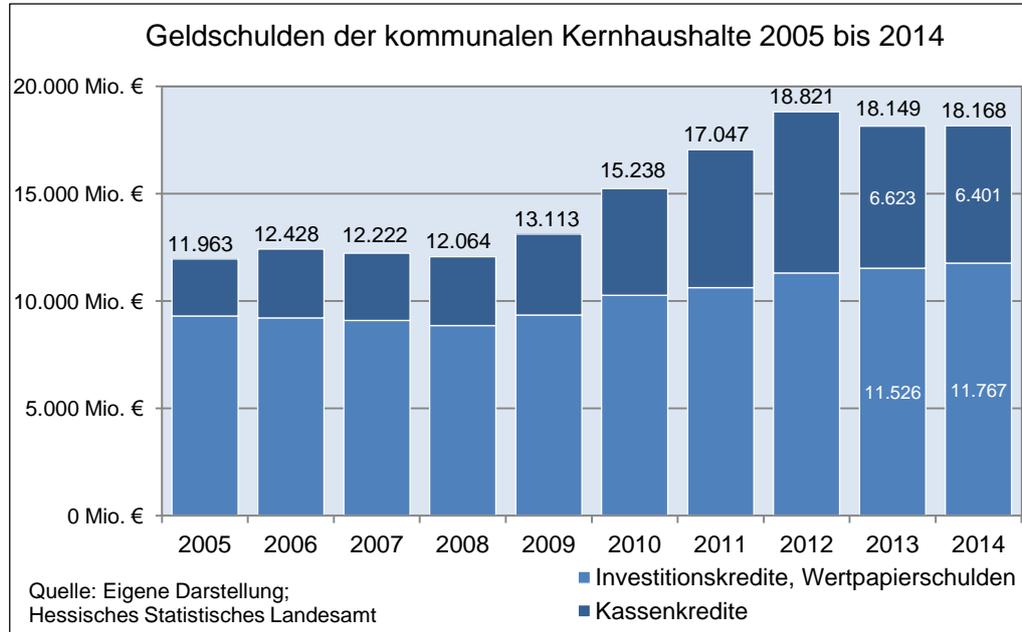
Ansicht 3 zeigt, dass es im Jahr 2014 nicht nur den Kommunen, die am Hessischen Schutzschirmprogramm teilnahmen, erneut gelungen war, ihre Ergebnisse erheblich zu verbessern, sondern sich auch bei den Nicht-Schutzschirmkommunen die Defizite deutlich verringerten. Die 100 Schutzschirmkommunen konnten ihre Finanzierungsdefizite der Kernhaushalte im Jahr 2014 um 356 Millionen Euro (71 Prozent) abbauen.¹¹ Gleichzeitig verringerten die 346 Nicht-Schutzschirmkommunen (ohne LWV und ohne Frankfurt am Main) ihre Finanzierungsdefizite um 160 Millionen Euro (52 Prozent).

- 8 Hierin eingeschlossen sind die Defizite der Kernhaushalte sowie der FEUs des Staatssektors, wobei auf die Kassenstatistik 2014 des Statistischen Bundesamts zurückgegriffen wird. Der Wert des Statistischen Bundesamts weicht in Bezug auf den Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes von dem Wert nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts ab. Die Unterschiede der Finanzierungssalden der Kernhaushalte nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts (-60 Millionen Euro, vgl. Ansicht 1) und Angaben des Statistischen Bundesamtes (-266 Millionen Euro) resultieren nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts aus einer zwischen Bund und Ländern unterschiedlichen Zuordnungssystematik. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).
- 9 Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl., S. 128.
- 10 Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die in Ansicht 1 dargestellten Finanzierungssalden um die der Stadt Frankfurt am Main und des Landeswohlfahrtsverbands bereinigt.
- 11 Für die Jahre 2012 und 2013 konnte bereits auf die Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen werden, während für das Jahr 2014 die Kassenstatistik herangezogen wurde. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 und Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

Zu dieser Entwicklung der Nicht-Schutzschirmkommunen in Richtung Haushaltsausgleich trug bei, dass im Jahr 2014 insgesamt 165 der 340 nicht am Schutzschirmprogramm teilnehmenden Städte und Gemeinden ihren Hebesatz bei der Grundsteuer B erhöhten.¹²

2.2 Kommunale Schulden

Die Entwicklung der Geldschulden¹³ in den kommunalen Kernhaushalten der letzten zehn Jahre stellt Ansicht 4 dar.



Ansicht 4: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2005 bis 2014

Ausgehend von den mehrheitlich defizitären Haushalten der Vergangenheit stiegen die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte bis ins Jahr 2012 in vier Jahren in Folge deutlich an.¹⁴ Zum Ende 2013 war eine Verminderung des Schuldenstands um 672 Millionen Euro auf 18.149 Millionen Euro festzustellen.¹⁵ Im Jahr 2014 erhöhte sich der kommunale Schuldenstand vergleichsweise gering auf den Endjahreswert von 18.168 Millionen Euro. Dabei verringerten sich innerhalb des Schuldenportfolios die Kassenkredite um 222 Millionen Euro gegenüber dem Vorjahr, während die investiv bedingten Geldschulden um 241 Millionen Euro anstiegen.

12 Lediglich zwei Gemeinden (Ebsdorfergrund und Brachtal) hatten zwischen dem Jahr 2013 und dem Jahr 2014 den Hebesatz der Grundsteuer B gesenkt. Von den 86 Gemeinden unter dem Kommunalen Schutzschirm hatten im gleichen Zeitraum 38 Kommunen ihren Hebesatz der Grundsteuer B angehoben (44 Prozent). Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Realsteuerhebesätze 2013 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Realsteuerhebesätze 2014.

13 Geldschulden umfassen Investitionskredite, Wertpapiersschulden und Kassenkredite.

14 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2005 bis 2014 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.

15 Hinsichtlich des Rückgangs von 2012 auf 2013 ist darauf hinzuweisen, dass dieser teilweise dadurch verursacht ist, dass das Land im Zuge des Kommunalen Schutzschirms einen Teil der kommunalen Schulden übernommen hat.

Lediglich zehn Kommunen hatten zum Jahresende 2014 weniger als eine Million Euro Geldschulden in den Kernhaushalten. Bei nur fünf Kommunen machten die Geldschulden auf die Zahl der Einwohner bezogen weniger als 100 Euro aus. Die drei zum 31. Dezember 2014 am geringsten verschuldeten kreisangehörigen Gemeinden Hessens waren Eschborn (67 Euro je Einwohner), Wabern (68 Euro je Einwohner) und Ludwigsau (69 Euro je Einwohner); alle waren zudem kassenkreditschuldenfrei. Bei den Sonderstatusstädten hatte Bad Homburg v.d. Höhe mit 992 Euro je Einwohner den vergleichsweise niedrigsten Geldschuldenstand. Unter den kreisfreien Städten hatte Wiesbaden mit 1.409 Euro je Einwohner die geringsten Schulden. Der Landkreis Fulda war in der Gruppe der Landkreise am wenigsten verschuldet (470 Euro je Einwohner).

Die im Kernhaushalt am höchsten verschuldete kreisangehörige Gemeinde war Heringen (Werra) mit 7.440 Euro je Einwohner, bei den Sonderstatusstädten war dies Hanau mit 5.090 Euro je Einwohner. Den Höchstwert im kreisfreien Raum verzeichnete Offenbach am Main (8.253 Euro je Einwohner). Den höchsten Schuldenstand aller Landkreise hatte der Hochtaunuskreis mit 3.044 Euro je Einwohner.

Ansicht 5 zeigt, dass 65,5 Prozent der Kommunen im Kernhaushalt Geldschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner zum Jahresende 2014 aufwiesen. Die kreisfreien Städte waren im Durchschnitt deutlich höher verschuldet als die anderen Kommunaltypen.

Geldschulden im Kernhaushalt je Einwohner zum 31. Dezember 2014						
	Kreisangehörige Gemeinden				Kreisfreie Städte	Landkreise
	bis 4.999 Ew.	5.000 bis 19.999 Ew.	20.000 bis 49.999 Ew.	Sonderstatusstädte (ab 50.000 Ew.)		
bis zu 99 €/Ew.	1	3	1	-	-	-
100 bis 299 €/Ew.	3	17	2	-	-	-
300 bis 499 €/Ew.	9	18	2	-	-	1
500 bis 999 €/Ew.	21	64	5	1	-	6
1.000 bis 1.499 €/Ew.	16	37	8	2	1	8
1.500 bis 1.999 €/Ew.	14	41	17	-	-	2
2.000 bis 2.499 €/Ew.	23	31	7	-	1	2
2.500 bis 2.999 €/Ew.	14	16	2	1	1	1
3.000 bis 3.499 €/Ew.	6	7	2	-	-	1
3.500 bis 3.999 €/Ew.	6	5	-	1	1	-
4.000 bis 4.499 €/Ew.	2	-	-	1	-	-
4.500 bis 4.999 €/Ew.	2	1	-	-	-	-
5.000 bis 5.499 €/Ew.	3	2	-	1	-	-
5.500 bis 5.999 €/Ew.	3	-	-	-	-	-
ab 6.000 €/Ew.	1	2	-	-	1	-

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 5: Geldschulden im Kernhaushalt je Einwohner zum 31. Dezember 2014

Die Kassenkredite machten zum Jahresende 2014 einen Anteil an den gesamten Geldschulden der Kernhaushalte von 35 Prozent (Vorjahr: 36 Prozent)

aus. Lediglich 132 Kommunen (einschließlich LWV) und damit nur knapp 30 Prozent aller hessischen Kommunen wiesen keine Kassenkredite aus (Vorjahr: 134 Kommunen).¹⁶ Auch wenn die Höhe der Kassenkredite im Schuldenportfolio der Kommunen durchschnittlich im Jahr 2014 auf 6.401 Millionen Euro um 222 Millionen Euro oder rund 3 Prozent abnahm, bleibt festzuhalten, dass Kassenkredite in ihrer ursprünglichen Funktion lediglich der Liquiditätssicherung dienen sollten. Angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass Kassenkredite auch zur Finanzierung von Investitionen herangezogen worden sind.

Aus der Gegenüberstellung der stichtagsbezogenen Geldschulden zu den Einnahmen eines Jahres lassen sich mögliche Finanzierungsprobleme der Kommunen erkennen. Da die Einnahmen allerdings (konjunkturbedingt) starken Schwankungen ausgesetzt sein können, bietet es sich an dieser Stelle an, einen Mehrjahresdurchschnitt heranzuziehen. Ansicht 6 zeigt die Geldschulden der Kernhaushalte zum 31. Dezember 2014 – in der Sortierung nach kommunalen Gruppen – im Verhältnis zu den durchschnittlichen (teilbereinigten¹⁷) Einnahmen der Jahre 2012 bis 2014.

Geldschulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2014 im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten Einnahmen der Jahre 2012 bis 2014			
	Minimum	Median	Maximum
Kreisangehörige Gemeinden ...			
... bis 5.000 Ew.	6 % (Jossgrund)	121 %	406 % (Bad Karlshafen)
... 5.000 bis 19.999 Ew.	4 % (Biebergemünd)	78 %	373 % (Spangenberg)
... 20.000 bis 49.999 Ew.	1 % (Eschborn)	88 %	188 % (Bad Hersfeld)
... Sonderstatusstädte	27 % (Bad Homburg)	112 %	216 % (Hanau)
Kreisfreie Städte	40 % (Wiesbaden)	82 %	285 % (Offenbach)
Landkreise	35 % (Landkreis Fulda)	106 %	237 % (Hochtaunuskreis)
Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt			

Ansicht 6: Geldschulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2014 im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten Einnahmen 2012 bis 2014

Ansicht 6 zeigt, dass die Geldschulden bei drei kommunalen Gruppen (Landkreise, Sonderstatusstädte und kleineren Gemeinden mit unter 5.000 Einwoh-

16 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 128 kreisangehörige Städte und Gemeinden zu diesem Stichtag keine Kassenkredite aus.

17 Bei teilbereinigten Einnahmen handelt es sich um die bereinigten Einnahmen ohne Bereinigung von Zahlungen gleicher Ebene und bei den sonstigen Bereinigungen nach der neu erarbeiteten Statistikvorgabe für die doppisch buchenden Kommunen. Zusätzlich wird die kassenmäßige Gewerbesteuerumlage in Abzug gebracht. Für die Jahre 2012 und 2013 konnte auf Informationen der Rechnungsstatistik zurückgegriffen werden, für das Jahr 2014 wurde die Kassenstatistik herangezogen. Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2012, 2013 und Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

nern) durchschnittlich bei über 100 Prozent¹⁸ der teilbereinigten Einnahmen rangieren. Diese Werte signalisieren, dass die Geldschulden im Vergleich zu den tatsächlichen Einnahmen in zahlreichen Kommunen ein erhebliches Gewicht verzeichnen und damit eine Haushaltsbelastung verkörpern.¹⁹

In allen kommunalen Gruppen war eine beachtliche Spannweite zwischen dem Minimum und dem Maximum festzustellen. An der Spitze müssten in Bad Karlshafen theoretisch die Einzahlungen aus rund vier Jahren komplett herangezogen werden, um die Geldschulden vollständig zu tilgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein derartiges Vorgehen faktisch unmöglich ist, weil die jährlichen Einzahlungen überwiegend für die Erfüllung pflichtiger Aufgaben oder laufender Verträge heranzuziehen ist.

Bei der Analyse der kommunalen Geldschulden ist insgesamt zu berücksichtigen, dass auch außerhalb der Kernhaushalte den Kommunen zurechenbare Schulden bei öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bestanden.

Kommunale
Gesamtschulden

Kommunale Schulden 2014 und 2013				
	2013	2014	Veränderung	
			absolut	relativ
Investitionskredite, Wertpapierschulden	11.526 Mio. €	11.767 Mio. €	241 Mio. €	2,1 %
Kassenkredite	6.623 Mio. €	6.401 Mio. €	-222 Mio. €	-3,4 %
Kernhaushalt	18.149 Mio. €	18.168 Mio. €	19 Mio. €	0,1 %
Schulden Kernhaushalt je Einwohner	3.017 €	2.996 €	-21 €	-0,7 %
Eigenbetriebe	3.022 Mio. €	3.318 Mio. €	296 Mio. €	9,8 %
Zweckverbände	1.062 Mio. €	1.041 Mio. €	-21 Mio. €	-2,0 %
Eigengesellschaften	1.799 Mio. €	2.424 Mio. €	625 Mio. €	34,8 %
Summe	24.031 Mio. €	24.951 Mio. €	920 Mio. €	3,8 %
Schulden je Einwohner	3.994 €	4.114 €	120 €	3,0 %

Anmerkung: Die hier dargestellten kommunalen Schulden umfassen die Schulden der Kernhaushalte und der ausgelagerten Bereiche in den Eigenbetrieben, Zweckverbänden und Eigengesellschaften (100 Prozent Beteiligung) ohne die Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform (> 50 und < 100 Prozent Beteiligung)

Einwohnerzahl zum 30. Juni 2014: 6.064.595 (30. Juni 2013: 6.025.066)

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 7: Kommunale Schulden 2014 und 2013

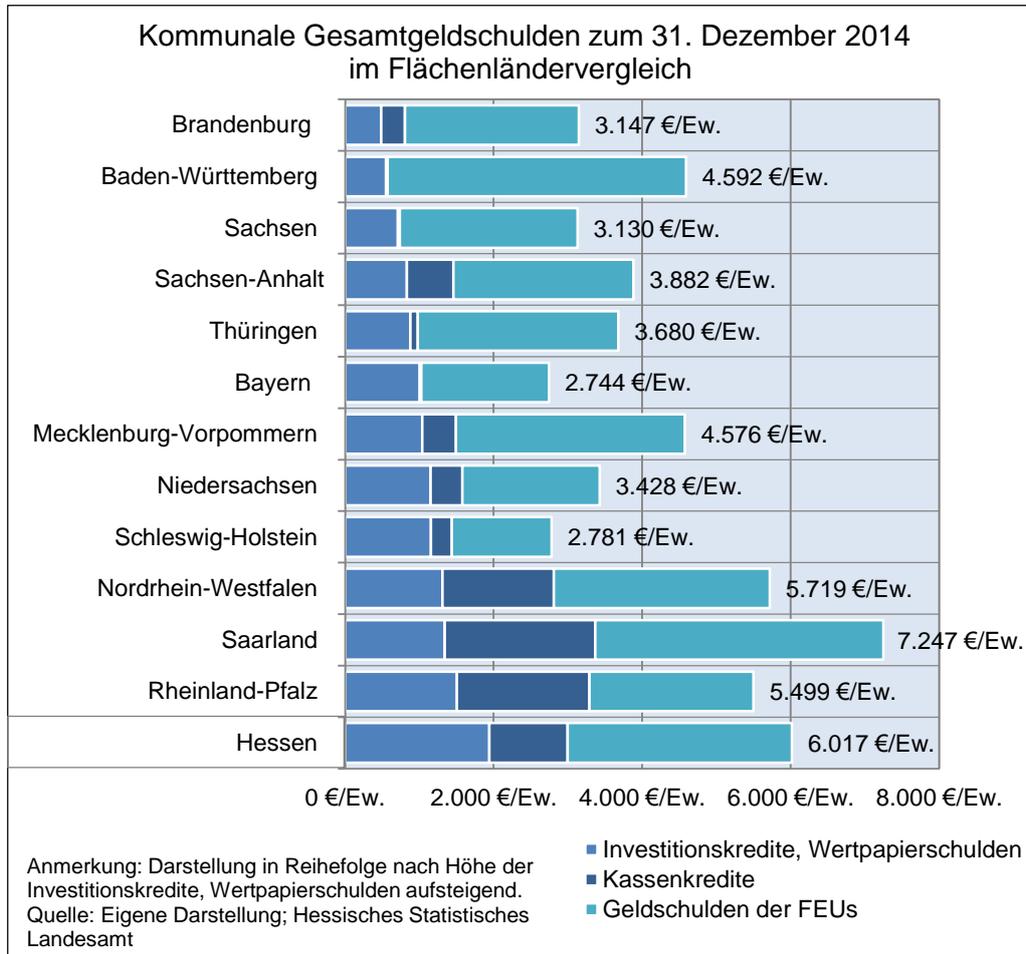
Solange keine kommunalen Gesamtabschlüsse vorliegen, lässt sich das Bild der kommunalen Gesamtschulden und der Höhe der Zinsaufwendungen allein über die statistischen Erhebungen zeichnen. Diese hatten Ende 2014 die Höhe von 36.489 Millionen Euro (Vorjahr: 34.781 Millionen Euro) und um-

18 Bei einem Wert von 100 Prozent reichen rein rechnerisch die Einnahmen eines Jahres nicht aus, die Geldschulden vollständig zu tilgen. Bei einer durchschnittlichen Tilgungsleistung von 2 Prozent müssten mehr als 50 Jahre lang die Schulden abgetragen werden. Unberücksichtigt blieben dabei die Aufwendungen für entsprechende Zinsen oder anderer Kapitalbeschaffungskosten.

19 Bei dem Anliegen zur Rückführung der Geldschulden sind mehrere Aspekte zu beachten, wie etwaige Vorfälligkeitsentschädigungen. Daneben sind Geldschulden auch nicht per se schlecht. So sollten derartige Schulden bei kostenrechnenden Einrichtungen grundsätzlich in die Gebührenkalkulation einbezogen sein. Daneben kann es im Einzelfall auch weitere rentierliche Geldschulden geben.

fassen neben den Geldschulden des Kernhaushalts (18.168 Millionen Euro²⁰, Ansicht 7) auch die Schulden der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staats- und des Marktsektors (FEUs)²¹ (18.321 Millionen Euro²²). Aus den von den hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors (20.289 Millionen Euro, Vorjahr: 19.535 Millionen Euro) in der Vergangenheit aufgehäuften Geldschulden resultierten Zinsausgaben im Jahr 2014 in Höhe von 564 Millionen Euro (2013: 545 Millionen Euro).²³

Die Betrachtung der kommunalen Gesamtgeldschulden im Flächenländervergleich ist in Ansicht 8 für den Stichtag 31. Dezember 2014 bezogen auf die Einwohnerzahl der jeweiligen Bundesländer dargestellt.



Ansicht 8: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2014 im Flächenländervergleich

- 20 Im Vorjahr 2013 lagen die Geldschulden im Kernhaushalt bei 18.149 Millionen Euro.
- 21 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/ sonstige 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.
- 22 Im Vorjahr 2013 beliefen sich die Geldschulden der FEUs auf 16.632 Millionen Euro. Die Geldschulden der FEUs entfielen mit 2.121 Millionen Euro (2013: 1.386 Millionen Euro) auf die FEUs des Staatssektors und mit 16.200 Millionen Euro (2013: 15.246 Millionen Euro) auf die FEUs des Marktsektors. Bei den Geldschulden der FEUs des Staats- und Marktsektors wird nicht zwischen Kassen- und Investitionskrediten differenziert.
- 23 Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Kassenstatistik 2014

Bei den Geldschulden in den Kernhaushalten (ohne Kassenkredite) wiesen die hessischen Kommunen auch Ende des Jahres 2014 noch immer mit 1.940 Euro je Einwohner den mit Abstand höchsten Wert im Flächenländervergleich aus (Ansicht 8). Der Durchschnitt der Flächenländer im Jahr 2014 lag bei 1.039 Euro je Einwohner.

Im Flächenländervergleich wiesen die hessischen Kommunen bei den Kassenkrediten beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich mit 1.055 Euro je Einwohner das vierthöchste Niveau hinter den Kommunen im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen aus.²⁴ Nicht in allen Ländern treten hohe Kassenkreditniveaus der Kommunen auf. In Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen spielten Kassenkredite – mit Ausnahme einzelner Kommunen – faktisch keine nennenswerte Rolle.

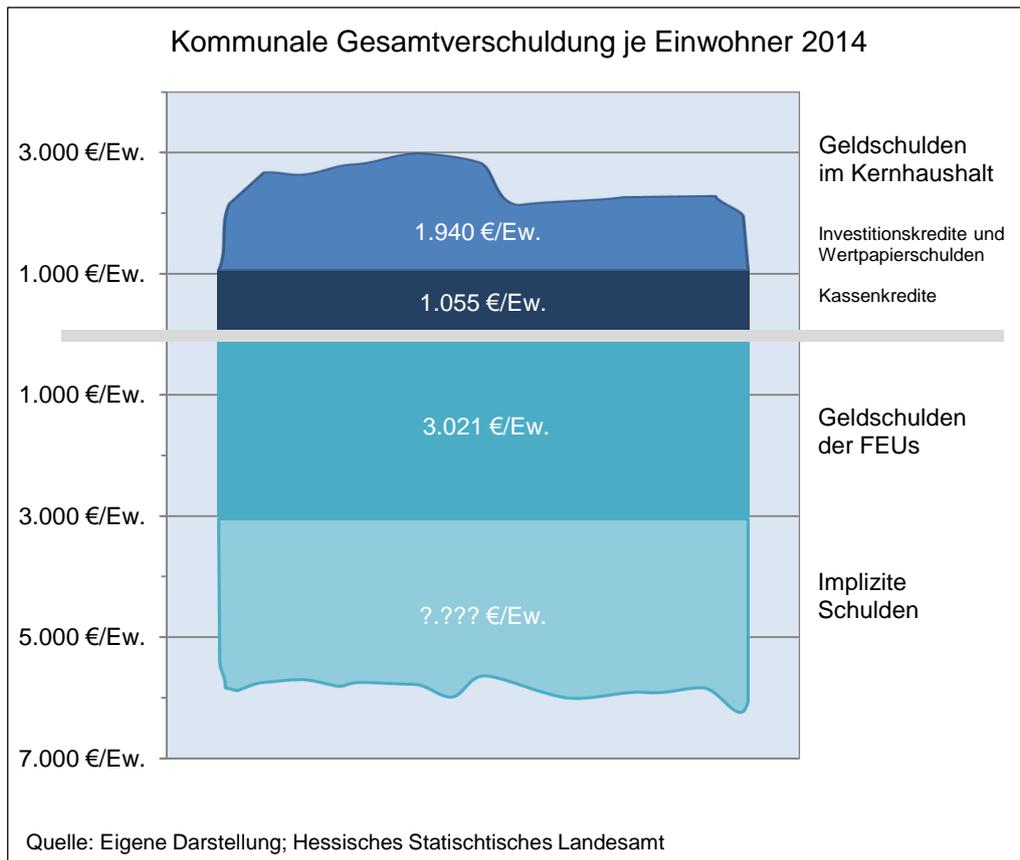
In Hessen wurden erst in der jüngeren Vergangenheit zwei rechtliche Regelungen erlassen, die eindämmenden Charakter in Bezug auf das Anwachsen kommunaler Kassenkredite haben. Zum einen wurde die Genehmigungspflicht für Kassenkredite wieder eingeführt. So bedarf der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag nach § 105 Absatz 2 HGO seit dem Jahr 2012 wieder der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Zum anderen ist den 100 Schutzschirmkommunen 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 SchuSV²⁵).

Bezogen auf die Einwohnerzahl überstiegen im Jahr 2014 in Hessen die Schulden der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staats- und des Marktsektors (3.021 Euro) knapp die Geldschulden im Kernhaushalt (2.995 Euro). Insgesamt befanden sich somit 50 Prozent (Vorjahr 48 Prozent) der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte; im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert sogar bei 67 Prozent. Obgleich die Ausgliederungsquote der kommunalen Schulden in Hessen unterhalb des Flächenländerdurchschnitts rangiert, waren trotzdem immerhin knapp die Hälfte der kommunalen Geldschulden Ende des Jahres 2014 außerhalb des Kernhaushalts und dadurch für die kommunalen Entscheidungsträger nicht ohne Zusatzaufwand erkennbar und steuerbar.

Neben diesen bezifferbaren Geldschulden außerhalb des Kernhaushalts existieren zudem die sogenannten impliziten Schulden. Hierzu zählen insbesondere die bilanzierten Rückstellungen, die nicht in der Statistik abgebildet werden. Ihre zusätzliche Berücksichtigung würde die kommunale Gesamtverschuldung weiter erhöhen. Ohne Kenntnis dieser den Kommunen zuzurechnenden impliziten Schulden bleibt jedoch das Bild der kommunalen Gesamtverschuldung unvollständig. Wie bei einem Eisberg bleibt ein Großteil der Schulden unter der Wasseroberfläche verborgen (Ansicht 9).

24 Die Schulden der FEUs umfassen die Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich. 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. Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Schuldenstatistik 2014.

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



Ansicht 9: Kommunale Gesamtverschuldung je Einwohner 2014

Ein aussagekräftiges Bild der Kommunalfinanzen über die Gesamtverschuldung lässt sich erst mit den kommunalen Gesamtabschlüssen gewinnen. Deren Aufstellung ist erstmals zum 31. Dezember 2015 vorzunehmen (§ 112 Absatz 5 Satz 2 HGO).

Im Jahr 2014 beliefen sich die Einnahmen der hessischen Kommunen aus den Realsteuern (Gewerbsteuer (netto), Grundsteuern A und B) auf 4.608 Millionen Euro (Vorjahr: 4.284 Millionen Euro); dabei waren die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) um 224 Millionen Euro (7 Prozent) und die Grundsteuer B um 100 Millionen Euro (12 Prozent) höher. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer führten im Jahr zu Einnahmen in Höhe von 3.403 Millionen Euro (Vorjahr: 2.968 Millionen Euro), was einer Steigerung um 15 Prozent entsprach. Die kommunalen Steuereinnahmen stiegen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 769 Millionen Euro (10 Prozent) auf 8.107 Millionen Euro.²⁶

Steuereinnahmen

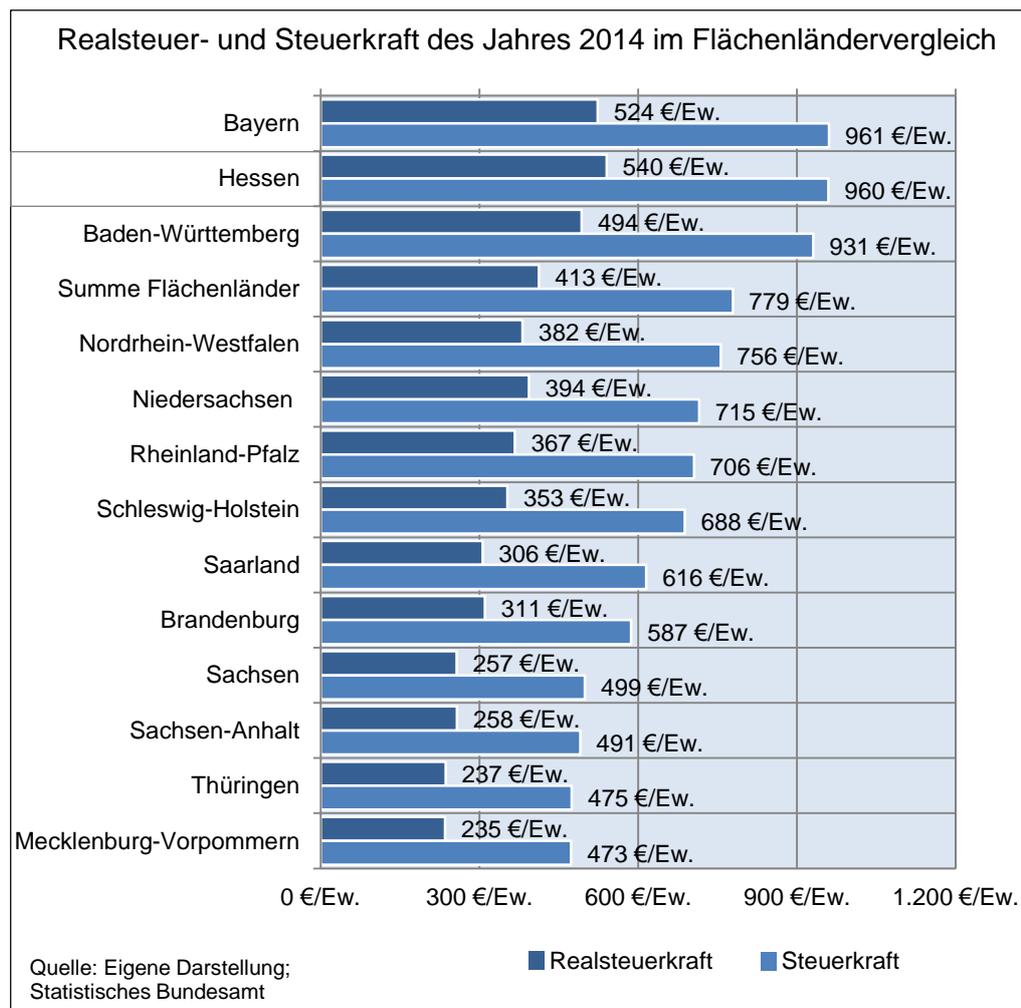
Die hessischen Kommunen verfügten mit durchschnittlich 960 Euro je Einwohner im Jahr 2014 über eine vergleichsweise hohe Steuerkraft²⁷ (Durchschnitt der Flächenländer von 779 Euro je Einwohner²⁸) und über die höchste Realsteuerkraft (540 Euro je Einwohner) aller Flächenländer. Dies verdeutlicht

²⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14 Reihe 4, Blatt 2.1: Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden/ Gemeindeverbände, nach der Steuerverteilung im Jahr 2014.

²⁷ Das gilt mit der Einschränkung, dass es stark ausgeprägte regionale Unterschiede in Bezug auf das Steueraufkommen innerhalb des Landes Hessen gab. Vgl. Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 36 ff.

²⁸ Die Kommunen in Bayern verzeichneten mit 961 Euro je Einwohner noch einmal einen leicht höheren Wert.

Ansicht 10, in der die Realsteuer- und die Steuerkraft²⁹ im Vergleich der Flächenländer dargestellt sind.



Ansicht 10: Realsteuer- und Steuerkraft des Jahres 2014 im Flächenländervergleich

2.3 Wirkung der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen

Demografische Entwicklungen, mithin Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur (sozioökonomische Strukturen und Altersstrukturen) sowie im Bevölkerungsbestand, vollziehen sich regelmäßig in längeren Zeiträumen (schleichender Vorgang). Die Langsamkeit des Prozesses kann dazu führen, dass diese Entwicklungen in ihrer Bedeutung für die Haushaltssituation zu spät erkannt werden. Sofern sich Kommunen diese Entwicklungen allerdings bewusst machen, haben sie Möglichkeiten, mit einem hierauf ausgerichteten Management darauf zu reagieren.

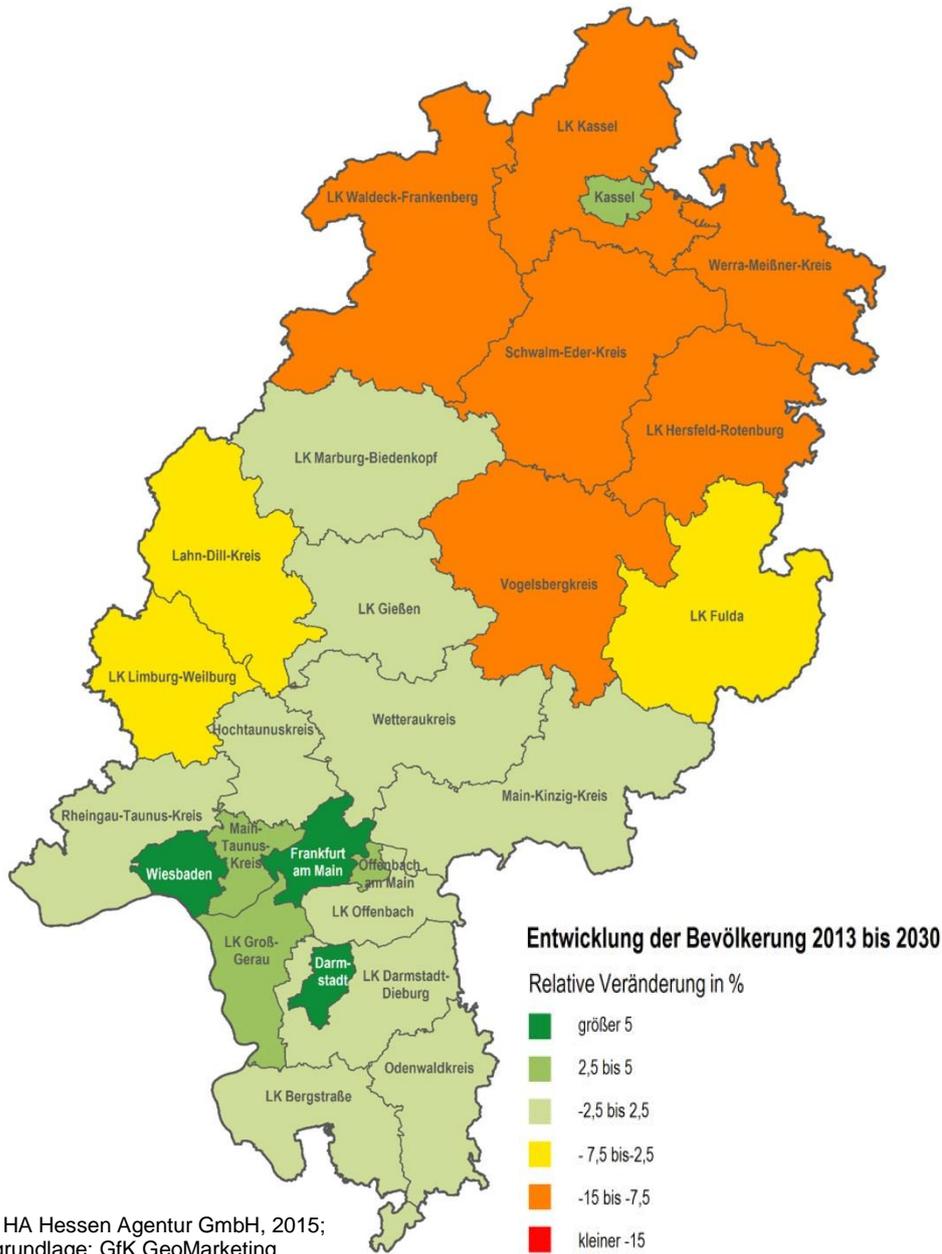
Das hessische Haushaltsrecht begünstigt prinzipiell eine Sensibilisierung der Kommunalpolitik für langfristige demografische Effekte. So fordert beispiels-

29 Die im Vergleich abgebildeten Informationen zu Realsteuer- und Steuerkraft wurden dem Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes entnommen. Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Realsteuervergleich 2014. Einwohner zum 30. Juni 2014 auf Grundlage des Zensus 2011.

Das tatsächliche Aufkommen der Realsteuern wird durch die unterschiedlichen Hebesätze beeinflusst. Deswegen wird die Realsteuerkraft seitens des Statistischen Bundesamtes durch Anwendung fiktiver Hebesätze auf die jeweiligen Grundbeträge der Grundsteuern und der Gewerbesteuer ermittelt. Diese fiktiven Sätze betragen für die Grundsteuer A: 180 Prozent, für die Grundsteuer B: 210 Prozent und für die Gewerbesteuer: 250 Prozent. Unter Ergänzung um die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer und unter Abführung der Gewerbesteuerumlage berechnet sich die Steuerkraft. Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Realsteuervergleich 2014, Qualitätsbericht, S. 8.

weise § 6 Absatz 2 GemHVO, dass im Vorbericht zum Haushaltsplan die Auswirkungen der erwarteten Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinde und ihre Einrichtungen dargestellt werden sollen. Ferner sind bei Investitionen von erheblicher Bedeutung Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter Berücksichtigung der Belastungen künftiger Haushaltsjahre durch sogenannte Folgekosten vorzunehmen (§ 12 Absatz 1 GemHVO). Die jüngsten Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung haben indes gezeigt, dass vielerorts trotz dieser rechtlichen Verpflichtung in der Praxis Investitionsentscheidungen ohne hinreichende Variantenuntersuchung und ohne Beachtung von Folgekosten getroffen werden (vgl. 178. Vergleichende Prüfung: „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“³⁰).

Bevölkerungs-
entwicklung



Ansicht 11: Regionale Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2030

Für den Umgang mit demografischen Veränderungen im Kontext der örtlichen Haushalts- und Finanzpolitik kann es keine Patentlösung mit hessenweiter Gültigkeit geben. Die Bevölkerungsentwicklung innerhalb des Landes zeigt ein heterogenes Bild: Während einzelne kreisfreie Städte und Landkreise Bevöl-

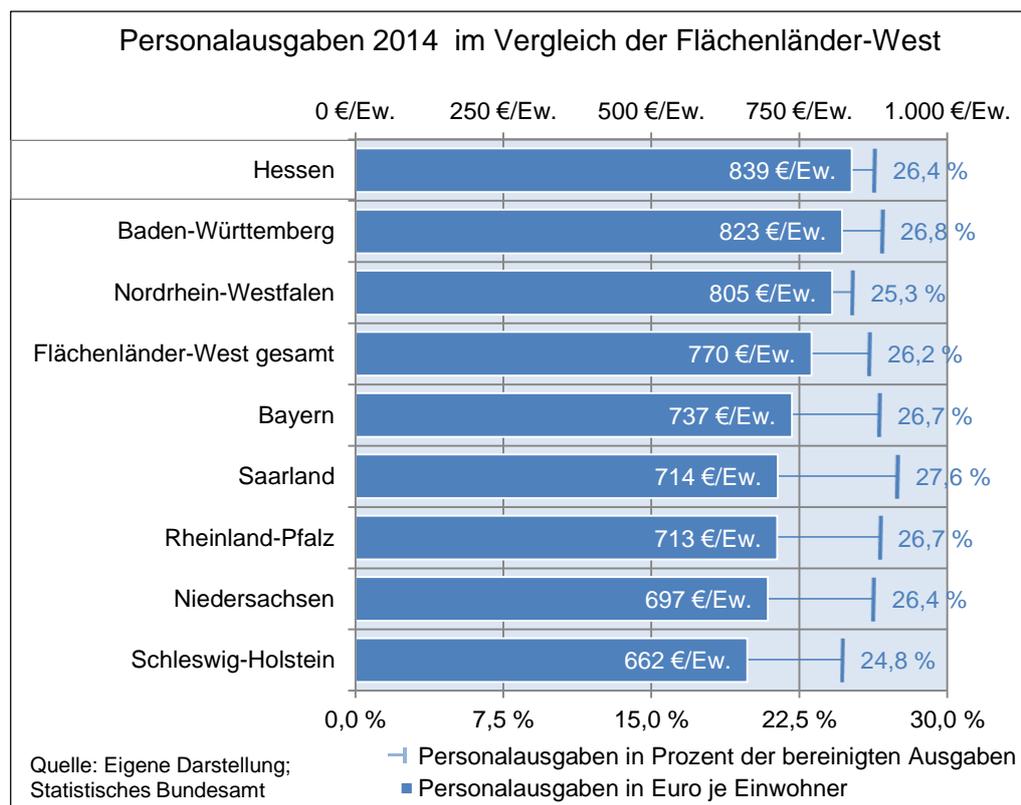
30 Vgl. Abschnitt 7, S. 178 ff. im vorliegenden Kommunalbericht

kerungszugewinne verzeichnen, sind andere von (starker) Schrumpfung der Einwohnerzahl betroffen.

Ansicht 11 stellt die voraussichtlichen Veränderungen der Bevölkerungszahlen bis zum Jahr 2030 in der Differenzierung zwischen den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten dar. In der Tendenz werden danach künftig die Bevölkerungszahlen insgesamt zurückgehen.³¹ Das wird nicht ohne Auswirkungen auf die Finanzierung und den Bedarf kommunaler Leistungen und Infrastrukturen bleiben. Überlegungen zum Rückbau von Infrastrukturen, kommunalen Dienstleistungen oder zur interkommunalen Zusammenarbeit werden stärker als bislang in den Fokus rücken. Sofern derartige Anpassungen jedoch technisch oder rechtlich nicht möglich oder politisch nicht gewollt sind, werden die finanziellen Belastungen der Einwohner steigen. Denn gerade bei den gebührenfinanzierten Infrastrukturen, etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung oder dem Friedhofswesen, werden die Gebührenlasten von weniger Einwohnern zu tragen sein. Aber auch bei anderen Leistungen, wie bei den freiwilligen Bereichen der Sport-³² und Kulturförderung, werden die zu deren Finanzierung notwendigen Mittel ebenfalls von einer geringeren Einwohnerzahl zu finanzieren sein.

Demografie im Personalbereich

Bedeutende Veränderungen werden im Kontext der demografischen Entwicklung auf den Personalbereich der Kommunen zukommen. Ansicht 12 stellt die Personalausgaben³³ der hessischen Kommunen – einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors – im Vergleich der Flächenländer-West des Jahres 2014 dar. Dabei werden sowohl die Personalausgaben je Einwohner als auch die Personalausgaben in Prozent der bereinigten Ausgaben abgebildet.



Ansicht 12: Personalausgaben 2014 im Vergleich der Flächenländer-West

- 31 Aktuelle Entwicklungen infolge des Zustroms von Flüchtlingen sind hierbei nicht berücksichtigt.
- 32 Im Produktbereich 08 „Sportförderung“ gibt es keine pflichtigen Einzelleistungen. Gleichwohl genießt der Sport nach Artikel 62a Verfassung des Landes Hessens den Schutz des Staates und der Kommunen.
- 33 Für den Flächenländervergleich zu den Personalausgaben werden an dieser Stelle die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für das Gesamtjahr (1. bis 4. Quartal) herangezogen. Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Kassenstatistik 2014.

Wie Ansicht 12 zeigt, wiesen die hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors mit 839 Euro je Einwohner im Vergleich der Flächenländer-West das höchste Pro-Kopf-Niveau bei den Personalausgaben aus.³⁴ Der Durchschnitt der Flächenländer-West lag bei 770 Euro je Einwohner und damit deutlich unter dem hessischen Wert. Der Anteil der kommunalen Personalausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben liegt 2014 bei 26,4 Prozent. Dies entspricht einem Wert leicht über dem Durchschnitt der Flächenländer-West (26,2 Prozent).

Tatsächlich zeigten die in diesem Kommunalbericht veröffentlichten Haushaltsstrukturprüfungen sowie die 181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“³⁵, dass bei den Personalausgaben Konsolidierungspotenziale bei den untersuchten Kommunen bestanden, etwa im Bereich der Allgemeinen Verwaltung oder der Kinderbetreuung. Die 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ verdeutlichte aber auch die Grenzen für Personalreduzierungen, da die Verwaltung einer Gemeinde eine personelle Mindestausstattung benötigt.³⁶ Diesbezüglich haben kleinere Gemeinden Nachteile, weil sie selbst bei schrumpfender Einwohnerzahl nur eingeschränkt mit Personalanpassungen reagieren können.

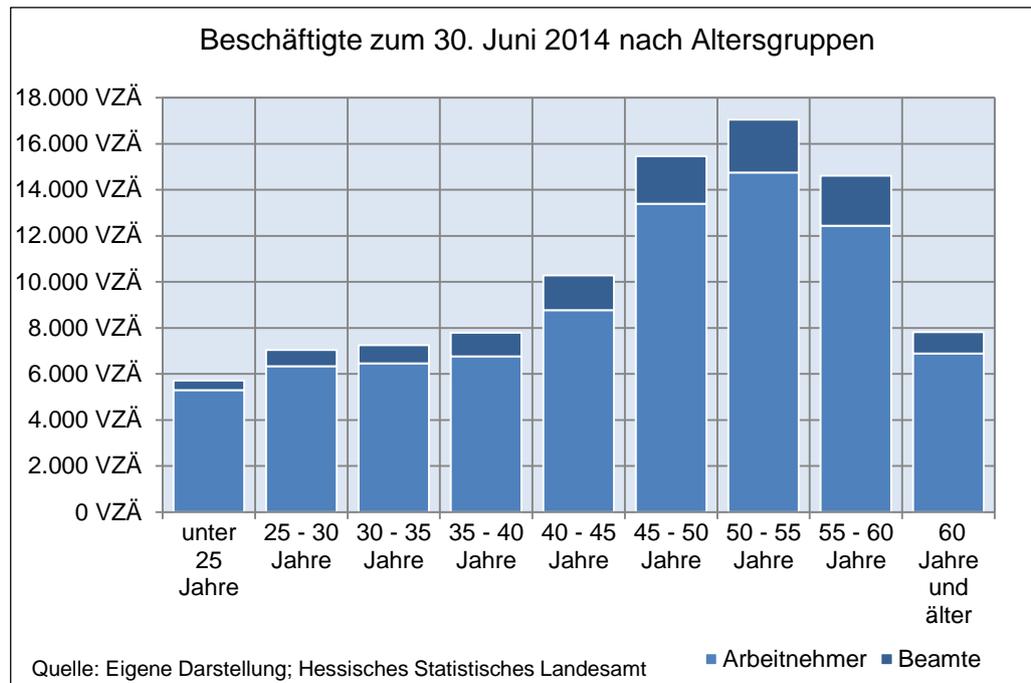
Eine weitere Herausforderung für die Kommunalverwaltungen aus der demografischen Entwicklungen ergibt sich für den Bereich des Personalmanagements. Ansicht 13 verdeutlicht die Altersstruktur der kommunalen Beschäftigten³⁷ zum Stichtag 30. Juni 2014.

34 Bei der vergleichenden Betrachtung einzelner Ausgaben- und Einnahmenindikatoren sowie von Beschäftigtendaten – unabhängig davon, ob im Flächenländervergleich oder im innerhessischen Vergleich – ist stets zu beachten, dass eine Dateninterpretation nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Gesamtfinanzsituation sinnvoll ist. Beispielsweise können hohe Pro-Kopf-Personalausgaben unterschiedliche Ursachen haben. Sie sind nicht zwingend ein Signal für notwendige 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. Ebenfalls ist zu beachten, dass auch die Altersstruktur der Beschäftigten die Höhe der Ausgaben beeinflusst. Ältere Beschäftigte werden in der Regel aufgrund ihrer Berufserfahrung höher vergütet. Daneben handelt es sich bei Ausgaben- und Einnahmenpositionen (partiell) um „kommunizierende Röhren“: Eine Kommune ohne Bäder oder Bibliotheken hat an dieser Stelle keine Personalausgaben, aber sie hat in der Folge auch keine Einnahmen, etwa durch Leistungsentgelte. Niedrige Personalausgaben sind ebenfalls vor dem Hintergrund des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nicht immer geboten. Sie können unter Umständen an anderer Stelle zu noch höheren Ausgaben führen, so 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.

35 Vgl. Abschnitt 10, S. 302 ff. im vorliegenden Kommunalbericht

36 Vgl. Abschnitt 4.8, S. 117 ff. im vorliegenden Kommunalbericht

37 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.



Ansicht 13: Beschäftigte zum 30. Juni 2014 nach Altersgruppen

Am Stichtag 30. Juni 2014 waren insgesamt rund 93.000 Vollzeitäquivalente bei den hessischen Kommunen beschäftigt. Hiervon waren rund 87 Prozent Arbeitnehmer und rund 13 Prozent Beamte. 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.³⁸ Allein in den kommenden 15 Jahren wird ein großer Teil der kommunalen Beschäftigten in den Ruhestand eintreten. Für die Kommunen erwachsen hieraus in den nächsten Jahren sowohl Chancen für eine konsequente Erschließung von Konsolidierungspotenzialen als auch Risiken, über die natürliche Fluktuation wichtiges Wissen der älteren Beschäftigten zu verlieren. Um für diese künftigen Herausforderungen gewappnet zu sein, sollten die Kommunen ein angemessenes Personalmanagement einsetzen. Diesbezüglich wird auch auf die Feststellungen in der 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“ hingewiesen.³⁹ Es sind mithin rechtzeitig Überlegungen zur Aufgabenreorganisation unter Berücksichtigung demografischer Veränderungen anzustellen. Auch die Möglichkeit für Interkommunale Zusammenarbeit sollte in diesem Zusammenhang rechtzeitig in Erwägung gezogen werden.

2.4 Ausblick

Entwicklungen in der Haushalts- und Finanzwirtschaft

Gesamtabschluss

Die Rahmenbedingungen für die kommunale Haushalts- und Finanzwirtschaft der letzten Jahre waren geprägt durch Veränderungen im Haushaltsrecht. Die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) ist für die Kommunen noch nicht allorts zum Routinebetrieb geworden. So bestanden noch immer nennenswerte Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse (vgl. etwa die 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“⁴⁰). Gleichzeitig haben die Kommunen

38 Alle Zahlen zu den VZÄ nach Altersgruppen wurden aus Gründen der Geheimhaltung einer Fünfferrundung unterzogen. Die Daten entstammen der Personalstandstatistik. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Personalstandstatistik 2014 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

39 Vgl. Abschnitt 10, S. 302 ff. im vorliegenden Kommunalbericht

40 Vgl. Abschnitt 4.4, S. 94 ff. im vorliegenden Kommunalbericht

erstmalig für das Jahr 2015 ihre Jahresabschlüsse mit denen der ausgelagerten Bereiche in einem Gesamtabschluss zusammenzufassen (§ 112 Absatz 5 HGO). Ausgehend von den Erfahrungen bei der Doppikeinführung sollten sich die Kommunen frühzeitig mit den Arbeiten zum Gesamtabschluss befassen. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollten vorbereitende Abstimmungen mit allen Beteiligten (Kämmerei, ausgelagerte Bereiche und Rechnungsprüfungsamt) erfolgen, um einen reibungslosen und zeitgerechten Aufstellungsprozess zu ermöglichen.

Mit der Verabschiedung des neuen Finanzausgleichsgesetzes⁴¹ erfährt ebenfalls die Finanzausstattung der hessischen Kommunen in systematischer Hinsicht einen bedeutenden Wandel. Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) wurde grundlegend überarbeitet. Ein am kommunalen Bedarf orientierter KFA ersetzt das bislang verbundquotenorientierte Modell. Zur Ermittlung des Bedarfs werden Rechenverfahren herangezogen, die auf die Finanzstatistik zurückgreifen. Für das Ausgleichsjahr 2016 wird der KFA erstmalig nach der neuen Systematik berechnet. Für jede einzelne Kommune ist der Systemwechsel mit Änderungen der staatlichen Zuweisungshöhe im Vergleich zum Ausgangssystem verbunden. Diese stellt sowohl Chancen als auch Risiken für die einzelnen Kommunen dar. Insofern ist es nachvollziehbar, dass die Bewertung des neuen Systems vor Ort in den einzelnen Kommunen auch von der Frage beeinflusst ist, wie sich die örtliche Finanzsituation verändert.

Bedarfsorientierter
KFA

Unabhängig von der individuellen Zuweisungshöhe wird der neue KFA die einzelnen Kommunen im Rahmen ihrer Finanzstatistikmeldungen vor erhöhte Herausforderungen stellen. Künftig werden die an die Finanzstatistik gemeldeten einzelgemeindlichen Informationen eine unmittelbare Relevanz für die Bedarfsberechnungen, mithin für die Höhe der kommunalen Zuweisungen haben. Mit dieser Aufwertung der Finanzstatistik steigen die schon bislang hohen Ansprüche an die Datenqualität und die Sorgfalt bei der Ermittlung und Übermittlung der Daten seitens der Kommunen.

Für den Bereich der Investitionen in kommunale Infrastruktur werden durch eine Initiative des Bundes die finanziellen Rahmenbedingungen verbessert. Mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)⁴² wurde u.a. die Einrichtung eines einmalig vom Bund mit 3,5 Milliarden Euro ausgestatteten Sondervermögens für kommunale Investitionen im Jahr 2015 vorgesehen. Insgesamt entfallen rund neun Prozent der Mittel des Programms und damit rund 317 Millionen Euro auf die hessischen Kommunen (§ 2 KInvFG).

Kommunal-
investitions-
förderungsgesetz

Insgesamt strebt der Bund im Zuge des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes eine nachhaltige Wirkung der geförderten Investitionen an. So bestimmt § 4 Absatz 3 KInvFG fest, dass die geförderten Investitionen unter Berücksichtigung der demografischen Veränderungen auch längerfristig nutzbar sein sollen. Indirekt werden hiermit die geförderten Investitionen in den Kontext der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit eingeordnet. Lediglich Kommunen, die dauerhaft ihren Ressourcenverbrauch durch Erträge decken können und damit den Haushaltsausgleich regelmäßig erreichen, können errichtete Infrastrukturen auch unter der Rahmenbedingung sich verändernder demografischer Vorzeichen dauerhaft erhalten.

41 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG; verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl., S. 298).

42 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975

Das Gesetz wurde zur Errichtung eines Sondervermögens des Bundes von 3,5 Milliarden Euro zur Förderung von Investitionen struktur- und finanzschwacher Kommunen, zur weiteren finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen, u.a. bei der Unterbringung von Asylbewerbern, durch höhere Anteile an den Umsatzsteuereinnahmen und höheren Bundesanteil bei Hartz-IV-Leistungen, erlassen.

In Ergänzung zum Bundesprogramm plant das Land Hessen ebenfalls Mittel für kommunale Investitionen bereitzustellen. Während nach dem aktuellen Stand der Überlegungen vom Bundesprogramm 252 Kommunen profitieren können, richtet sich das Landesprogramm an alle 447 Städte, Gemeinden und Landkreise.⁴³ Nach diesen Planungen stellt das Land den Kommunen Investitionsmittel in Höhe von 370 Millionen Euro für den allgemeinen Ausbau der kommunalen Infrastruktur, weitere 230 Millionen Euro für die Schaffung von Wohnraum und 75 Millionen Euro für Krankenhäuser⁴⁴ zur Verfügung.

Während die Programme kurzfristige Anreize setzen, werden sich die getätigten Investitionen langfristig – insbesondere als Folgekosten – auf die nachfolgenden kommunalen Haushalte auswirken. Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen vor ihren Investitionen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornehmen. Nur auf dieser Basis lässt sich die für die Kommune wirtschaftlichste Investitionsentscheidung treffen. Die Förderprogramme von Bund und Land sollten keine Fehlanreize setzen und zu unwirtschaftlichen Investitionen der Kommunen führen.

Konsolidierungsunterstützung

Elektronische HSK

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport unterstützt als oberste Aufsichtsbehörde defizitäre Kommunen bei ihrem Weg zur Zurückgewinnung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Angesichts der noch vorhandenen Schwächen vieler Haushaltssicherungskonzepte (vgl. 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“)⁴⁵ hat das Land⁴⁶ zur Standardisierung und Einhaltung der Formvorgaben ein elektronisches Haushaltssicherungskonzept als Kalkulationsformblatt entwickelt. Dies berücksichtigt die Mindestinhalte nach § 24 Absatz 4 GemHVO. Die frei zugängliche Datei⁴⁷ eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, die Vorgaben zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 92 Absatz 4 HGO in elektronischer Form zu erfüllen.

Stabsstelle NSK

Als Resultat aus den positiven Erfahrungen und Ergebnissen der Gespräche zwischen dem Land und einzelnen Kommunen im Rahmen des Programms des Kommunalen Schutzschirms hat sich die Landesregierung im Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, eine vergleichbare Konsolidierungsberatung auch den Nicht-Schutzschirmkommunen (NSK) anzubieten.⁴⁸ Mittlerweile wurde hierzu eine Stabsstelle beim Staatssekretär des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport eingerichtet. Interessierte Kommunen können sich aus eigener Initiative und bei Bedarf an die Stabsstelle wenden und erhalten eine Konsolidierungsberatung seitens des Landes. Das Land agiert an dieser Stelle als Ratgeber für die Kommunen bei Fragen der Haushaltskonsolidierung. Die dazu notwendigen Haushaltsanalysen für die einzelnen Kommunen, die als Grundlage für die Gespräche zwischen dem Land und der betreffenden Kom-

43 Hessisches Ministerium der Finanzen (2015): Meldung Nr. 139 vom 15. September 2015: Hessen packt's an: Hessische Kommunen können eine Milliarde Euro in die Zukunft investieren – Fraktionsvorsitzende von CDU und Bündnis 90/Die Grünen stellen mit Finanzminister Hessisches Kommunalinvestitionsprogramm vor“.

44 Die Überörtliche Prüfung hat bei ihrer Untersuchung von sieben kommunalen Krankenhäusern der Maximalversorgung im Jahr 2012 einen Investitionsstau von 250 Millionen Euro aufgezeigt (vgl. Klinikbericht vom 28. Mai 2013, LT-Drs. 18/7105, S. 4, Ziffer 7).

45 Vgl. Abschnitt 4.7, S.116 ff. im vorliegenden Kommunalbericht

46 Hessisches Ministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport.

47 Die Datei steht auf der Internetpräsenz des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport unter der Adresse https://verwaltung.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=ded139410b66be48ce0b0379139dfda8 zum Download zur Verfügung (zuletzt aufgerufen am 9. September 2015).

48 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019, S. 87 und vgl. LT-Drs. 19/546.

mune dienen, werden unter Koordinierung der Stabsstelle durch den unabhängigen Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung erstellt.⁴⁹

Ziel der Gespräche soll nach dem Willen des Landes die gemeinsame Erarbeitung tragfähiger Konsolidierungswege unter Beachtung der heterogenen örtlichen Besonderheiten und insbesondere der sozioökonomischen Situation sein. Entwicklungen im Bereich Demografie, der sozialen Lage oder auf dem Feld von Wirtschaft und Arbeit werden insofern in die Gespräche einfließen. Sie können den Dialog zwischen Land und kommunaler Familie bei Fragen der Haushaltskonsolidierung versachlichen und die Konsolidierungskonzepte auf ein langfristig tragfähiges Fundament stellen.

Verändernde gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommune) steht aktuell vor nicht abschätzbaren Herausforderungen im Zusammenhang mit der hohen Zahl an aufzunehmenden und zu versorgenden Flüchtlingen. Neben der zentralen Frage der Versorgung und der Integration der Menschen, werden sich auch finanzielle Fragestellungen für die öffentlichen Haushalte ergeben. Unabhängig von den Finanzierungszusagen des Bundes werden auch die Kommunen finanzielle Auswirkungen infolge des höheren Bedarfs an örtlicher Infrastruktur und anderen kommunalen Leistungen (Wohnungsbau, Betreuung von Kinder und Jugendlichen) erfahren. Diese Wirkungen bestimmen nicht nur die Rahmenbedingungen für die kommunale Haushalts- und Finanzwirtschaft des kommenden Jahres, sondern auch darüber hinaus.

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

HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN

3. „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ – 174. Vergleichende Prüfung

3.1 Vorbemerkung

Die 174. Vergleichende Prüfung stand im Zeichen der Konsolidierung der Kommunalhaushalte. Die Überörtliche Prüfung betrachtete einzelne kommunale Handlungsfelder hinsichtlich möglicher Ergebnisverbesserungspotenziale. Die untersuchten Bereiche umfassten etwa die Bewirtschaftung der Schulliegenschaften, die Wirtschaftsförderung und den Tourismus, die Volkshochschule, den Reinigungsdienst und Hausmeisterservice sowie die Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung.

Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis

Geprüfte
Körperschaften



Ansicht 14: „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug insgesamt 800,7 Millionen Euro und umfasste die Gesamtaufwendungen⁵⁰ der drei Landkreise im Jahr 2013.⁵¹ Auf Grundlage der Haushaltsdaten des Jahres 2013 errechnete die Überörtliche Prüfung für die Landkreise Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 13,8 Millionen Euro.⁵²

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2014 bis März 2015
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2013
Zuleitung der Schlussberichte:	13. April 2015
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Saarbrücken (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 15: „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

3.2	Leitsätze	51	Gliederung
3.3	Überblick und Haushaltslage der Landkreise	52	
3.3.1	Haushaltslage	52	
3.3.2	Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel	55	
3.3.3	Schulden und Zinsen	57	
3.4	Stabilisierung der kommunalen Haushalte	62	
3.4.1	Konsolidierungsmanagement.....	62	
3.4.2	Analyse ausgewählter Aufgabenbereiche	68	
3.5	Wirtschaftliche Betätigung.....	78	
3.6	Rechtmäßigkeit.....	82	
3.6.1	Aufstellung und Beschluss der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse	82	
3.6.2	Kommunaler Gesamtabschluss	86	
3.7	Ausblick	87	

3.2 Leitsätze

Die drei untersuchten Landkreise wiesen in nahezu jedem Jahr des Prüfungszeitraums eine instabile Haushaltslage auf. Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, ihre Haushalte langfristig auszugleichen und die Verschuldung zurückzuführen. Zudem sind ausgeglichene Haushaltsergebnisse zu erzielen, um das Eigenkapital dauerhaft zu erhalten. Der Landkreis Gießen, der eine bilanzielle Überschuldung vom 208 Millionen Euro zum 31. Dezember 2011 aufwies, sollte eine weitere Vermögensminderung verhindern.

Seite 52 f.

50 Die Gesamtaufwendungen beinhalten die ordentlichen Aufwendungen, Zinsen und ähnlichen Aufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen nach § 2 GemHVO.
51 Sofern keine Jahresabschlüsse in den Landkreisen des Vergleichs vorlagen, wurden jeweils die Planzahlen aus den Haushaltsplänen verwendet.
52 Gießen: 2,2 Millionen Euro; Main-Taunus: 8,4 Millionen Euro; Schwalm-Eder: 3,2 Millionen Euro (vgl. Abschnitt 3.4.2, S. 68).

Seite 69

Über die bisherigen Konsolidierungsbemühungen hinaus ergaben sich aus der Prüfung in ausgewählten kommunalen Aufgabenbereichen Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 13,8 Millionen Euro je Jahr. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale wurden mit 6,3 Millionen Euro im Bereich der Bewirtschaftung der Schul- und Verwaltungsgebäude identifiziert.

Seite 57 ff.

Kassenkredite haben sich vor allem im Landkreis Gießen, aber auch im Schwalm-Eder-Kreis zunehmend als dauerhaftes Finanzierungsinstrument etabliert. Aus der Inanspruchnahme von Kassenkrediten resultiert ein Zinsänderungsrisiko für die Landkreise, so dass bei künftig höherem Zinsniveau deutlich höhere Zinsaufwendungen den Haushalt belasten werden.

Seite 63 ff.

Alle drei untersuchten Landkreise wiesen in den Jahren 2009 bis 2013 konsolidierungsbedürftige Haushalte auf. Der Landkreis Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis waren aufgrund ihrer Haushaltslage im gesamten Prüfungszeitraum zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet.

Die erstellten Haushaltssicherungskonzepte enthielten einzelne Maßnahmen ohne Angabe von Konsolidierungsbeiträgen. Eine Formvorgabe für die Ausgestaltung von Haushaltssicherungskonzepten wurde vor dem Hintergrund einer höheren Vergleichbarkeit und verbesserten Erfolgskontrolle empfohlen.

Die bislang durch den Landkreis Gießen ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht ausreichend, um mittelfristig einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

3.3 Überblick und Haushaltslage der Landkreise

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde die finanzielle Ausgangslage der drei untersuchten Landkreise für die Jahre 2009 bis 2013 grundsätzlich anhand der Daten der Jahresabschlüsse und ersatzweise auf Basis der Haushaltspläne ermittelt. Die Landkreise hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht durchgehend alle Jahresabschlüsse des Prüfungszeitraums aufgestellt.⁵³ Die Landkreise ergriffen jedoch bereits Maßnahmen, die Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse zu reduzieren.

Fehlende Jahresabschlüsse führen zu mangelnder Transparenz hinsichtlich der Finanzlage und einem Informationsdefizit. Für den Kreistag resultiert daraus eine unsichere Entscheidungsgrundlage im Rahmen der Haushaltsplanung.

3.3.1 Haushaltslage

Den finanziellen Handlungsspielraum der Landkreise für die Jahre des Prüfungszeitraums bewertete die Überörtliche Prüfung anhand der bis Anfang 2015 vorgelegten Daten.⁵⁴ Maßgeblich hierfür waren das ordentliche Ergebnis

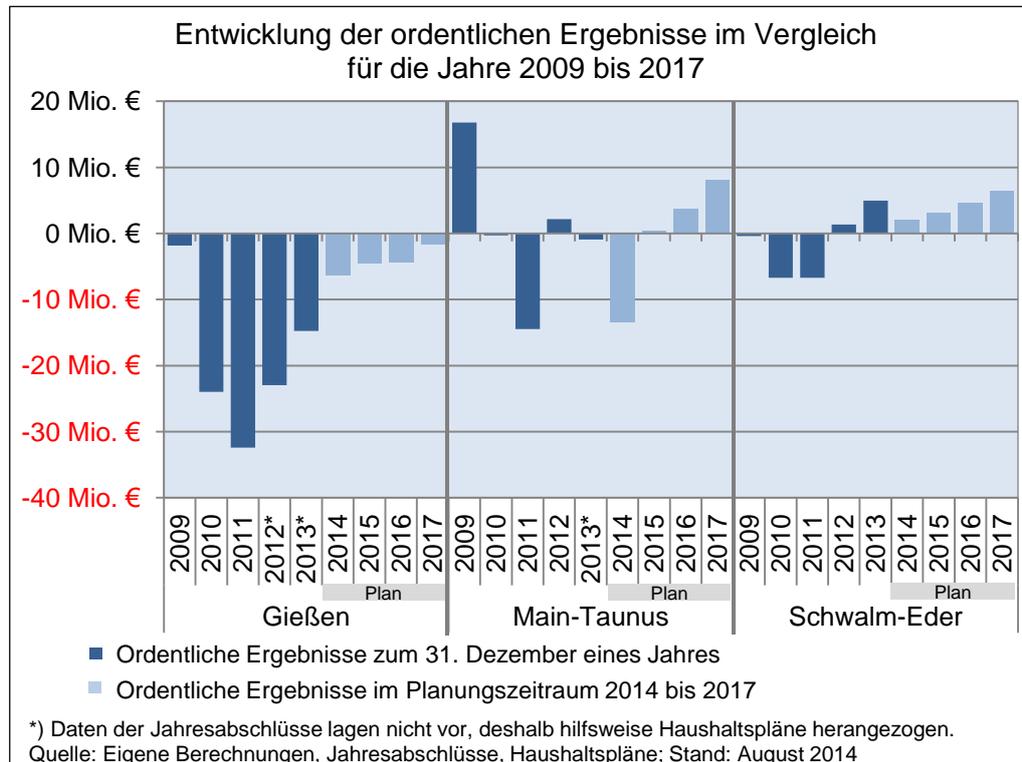
53 Von den verglichenen Landkreisen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur der Schwalm-Eder-Kreis den Jahresabschluss 2013 aufgestellt. Der Main-Taunus-Kreis hatte die Jahresabschlüsse bis 2012 aufgestellt. Der Landkreis Gießen hatte als einziger Landkreis die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 noch nicht aufgestellt.

54 Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die Daten der Jahresabschlüsse verwendet, sofern diese zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aufgestellt waren. Sofern keine aufgestellten Jahresabschlüsse vorlagen, wurden die Plandaten aus den Haushaltsplänen der Landkreise verwendet.

Für den Landkreis Gießen lagen die Jahresabschlüsse 2009 bis 2011 vor. Ergänzend wurden die Haushaltspläne 2012 und 2013 verwendet. Im Main-Taunus-Kreis lagen die

sowie die Innenfinanzierungskraft⁵⁵ eines Jahres.

Ansicht 16 stellt die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse im Prüfungszeitraum (2009 bis 2013) sowie die geplanten ordentlichen Ergebnisse für den Zeitraum 2014 bis 2017 dar.



Ansicht 16: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse im Vergleich für die Jahre 2009 bis 2017

Die drei untersuchten Landkreise wiesen in nahezu jedem Jahr des Prüfungszeitraums eine instabile Haushaltslage auf. Zum einen war dies, wie in Ansicht 16 dargestellt, auf die mehrheitlich negativen ordentlichen Ergebnisse⁵⁶ zurückzuführen, zum anderen auf die negative bzw. geringe Innenfinanzierungskraft, die in allen Landkreisen für den gesamten Prüfungszeitraum fast⁵⁷ immer unter 8 Prozent lag. Im Prüfungszeitraum hatte von den drei Landkreisen allein der Main-Taunus-Kreis im Jahr 2009 noch eine stabile Haushaltslage. Im Schwalm-Eder-Kreis zeigten sich für die Jahre 2012 und 2013 positive ordentliche Ergebnisse, jedoch konnte aufgrund einer zu geringen Innenfinanzierungskraft keine stabile Haushaltslage festgestellt werden.

Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 vor. Ergänzend wurde der Haushaltsplan 2013 verwendet. Für den Schwalm-Eder-Kreis lagen alle Jahresabschlüsse des Prüfungszeitraums vor.

55 Die Kennzahl der Innenfinanzierungskraft gibt an, welcher Anteil der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel dem Landkreis im Haushaltsjahr, nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen, verbleibt. Die Haushaltslage wird als „stabil“ bewertet, wenn der Landkreis ein positives ordentliches Ergebnis sowie eine Innenfinanzierungskraft von mindestens acht Prozent erwirtschaftet. Wird kein positives ordentliches Ergebnis erreicht oder liegt der festgestellte Wert für die Innenfinanzierungskraft unterhalb von acht Prozent, wird von einem instabilen Haushaltsjahr ausgegangen.

Zum Beurteilungsmaßstab vgl. Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 69 f., 85 f., 93 f.

56 Die Höhe des negativen ordentlichen Ergebnisses im Landkreis Gießen wich deutlich von den zwei anderen Landkreisen ab. Der Landkreis Gießen trat im Jahr 2012 dem Hessischen Kommunalen Schutzschild bei und verpflichtete sich zum Ausgleich des Haushalts bis zum Jahr 2020.

57 Der Main-Taunus-Kreis hatte im Jahr 2009 eine positive Innenfinanzierungskraft von 13 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung beurteilte die Haushaltslage der drei Landkreise zusammenfassend im Prüfungszeitraum als instabil und damit konsolidierungsbedürftig. Insofern sind die Landkreise dazu angehalten ihre Haushaltslage dauerhaft zu stabilisieren.

Auf Basis der mittelfristigen Ergebnisplanung für das Haushaltsplanjahr 2014 ließ sich eine Prognose über die Entwicklung der Haushaltslage der Landkreise für die kommenden Jahre treffen. Demnach ist geplant, dass sich die ordentlichen Ergebnisse der drei Landkreise in den kommenden Jahren deutlich verbessern (Ansicht 16). Der Main-Taunus-Kreis und der Schwalm-Eder-Kreis planen für die Jahre 2015 bis 2017 positive ordentliche Ergebnisse. Auch der hoch defizitäre Landkreis Gießen wies in der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsplans 2014 sich stetig verbessernde, allerdings noch weiterhin negative ordentliche Ergebnisse aus.⁵⁸ Für den Zeitraum 2014 bis 2017 plante der Landkreis Gießen negative ordentliche Ergebnisse in Höhe von kumuliert 16,7 Millionen Euro. Demgegenüber ging der Main-Taunus-Kreis von negativen ordentlichen Ergebnissen von insgesamt 1,2 Millionen Euro aus. Hieraus errechnet sich der primäre Konsolidierungsbedarf⁵⁹.

Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, im Zuge der Haushaltskonsolidierung zunächst den primären Konsolidierungsbedarf zu reduzieren. Dies setzt voraus, dass die Landkreise unter Berücksichtigung ihrer politischen Schwerpunktsetzung ein Konsolidierungsprogramm erstellen. Dieses sollte Maßnahmen umfassen, um Aufwendungen zu reduzieren und Ertragspotenziale zu nutzen, so dass ein nachhaltiger Haushaltsausgleich sichergestellt ist. Die von der Überörtlichen Prüfung in Abschnitt 3.4.2 aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale bieten für die ausgewählten Verwaltungsbereiche dafür erste Anhaltspunkte.

Entwicklung des Eigenkapitals

Die Landkreise ermittelten erstmals zum Eröffnungsbilanzstichtag ihr Eigenkapital als Saldo aus Vermögenswerten und Schulden. Positive Jahresergebnisse erhöhen in Folgejahren das Eigenkapital und schaffen somit Handlungsspielräume, während negative Jahresergebnisse das Eigenkapital der Landkreise schmälern und nach dem Verzehr des Nettovermögens zu einem, nicht durch Eigenkapital gedeckten, Fehlbetrag führen können. Gemäß § 92 Absatz 3 Nummer 1 HGO⁶⁰ soll der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Finanzerträge, unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, mindestens ebenso hoch sein wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen. Damit würde das Eigenkapital zumindest erhalten bleiben. In der kommunalen Bilanz zeigt ein negatives Eigenkapital eine Überschuldung an, auch wenn hierdurch im Vergleich zur Privatwirtschaft nicht die Anwendung des Insolvenzrechts die Folge ist.⁶¹ Eine

58 Geplantes ordentliches Ergebnis für das Jahr 2017 laut mittelfristiger Ergebnisplanung 2014:

Landkreis Gießen:	-1,6 Millionen Euro
Main-Taunus-Kreis:	8,1 Millionen Euro
Schwalm-Eder-Kreis:	6,4 Millionen Euro

59 Der primäre Konsolidierungsbedarf ergibt sich aus der Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse sowie der strukturellen Verschuldung der Landkreise (vgl. Abschnitt 3.4.1, S. 62).

60 § 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.

61 Eine Insolvenz über das Vermögen der hessischen Kommunen ist gemäß § 12 Absatz 1 Nr. 2 InsO i.V.m. § 146 HGO unzulässig.

dauerhaft unzureichende Eigenkapitalausstattung kann allerdings zu einem erschwerten Zugang zu Fremdfinanzierungsquellen führen und damit die Handlungsfreiheiten der Landkreise einschränken.

Der Main-Taunus-Kreis wies im Prüfungszeitraum Eigenkapital⁶² von mindestens 207 Millionen Euro auf. Für den Planungszeitraum wurde mit einem leichten Anstieg gerechnet. Der Schwalm-Eder-Kreis stand im Jahresabschluss 2011 kurz vor dem vollständigen Verbrauch des Eigenkapitals. Die positiven Ergebnisse der beiden Folgejahre sorgten jedoch für eine Erholung des Eigenkapitalstocks. Unter Zugrundelegung der mittelfristigen Ergebnisplanung der Jahre 2014 bis 2017 ist künftig von einer weiteren Erhöhung des Eigenkapitals auszugehen.

Der Landkreis Gießen wies zum Eröffnungsbilanzstichtag 1. Januar 2009 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag auf der Aktivseite der Bilanz in Höhe von 151 Millionen Euro aus. Dieser erhöhte sich bis zum Jahresabschluss 2011 um 38 Prozent auf 208 Millionen Euro. Eine Fortsetzung dieser negativen Entwicklung war für den Planungszeitraum gemäß der mittelfristigen Planung des Landkreises Gießen ebenfalls zu erkennen.

Ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag widerspricht dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit.⁶³ Der Landkreis Gießen ist demnach dazu angehalten, seine bilanzielle Überschuldung zu reduzieren und eine weitere Vermögensminderung zu verhindern. Langfristig hat der Landkreis Gießen positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften, um sukzessive eine angemessene Eigenkapitalausstattung aufzubauen und gleichzeitig die strukturelle Verschuldung⁶⁴ zu reduzieren.

Bilanzielle Überschuldung im Landkreis Gießen

3.3.2 Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel

Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel⁶⁵ umfassen im Wesentlichen die Erträge der Kreis- und Schulumlage, die die kreisangehörigen Gemeinden aufbringen. Sie dienen neben den Landeszuweisungen der Erfüllung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der Landkreise. Alle drei Landkreise lagen im Durchschnitt bei einem mittleren tatsächlichen Hebesatz bei der Kreis- und Schulumlage von 54,2 Prozent. Dabei wiesen der Landkreis Gießen mit 57,4 Prozent und der Main-Taunus-Kreis mit 51,3 Prozent die größte Differenz untereinander auf. Der tatsächliche Hebesatz des Schwalm-Eder-Kreises in Höhe von 53,9 Prozent befand sich im Prüfungszeitraum in der Mitte des Vergleichs. Im Jahr 2013 betragen die Erträge aus der Kreis- und Schulumlage im Main-Taunus Kreis 218 Millionen Euro, im Landkreis Gießen 127 Millionen Euro und im Schwalm-Eder-Kreis 91 Millionen Euro.

62 Die Eigenkapitalentwicklung der Landkreise wurde auf Grundlage der Eröffnungsbilanz bzw. des ersten Jahresabschlusses und der realisierten bzw. geplanten Jahresergebnisse der Jahre 2009 bis 2013 sowie der mittelfristig geplanten Jahresergebnisse der Jahre 2014 bis 2017 ermittelt.

63 Vgl. Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 50

64 Die strukturelle Verschuldung wurde in Abschnitt 3.4.1, S. 62, in der Höhe der aufgenommenen Kassenkredite zum Jahresende gemessen.

65 Die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel errechnen sich aus den Allgemeinen Deckungsmitteln abzüglich der Landeswohlfahrtsverbands- (LWV) und Krankenhausumlage. Die Allgemeinen Deckungsmittel setzen sich weitgehend aus den Erträgen durch die Kreis- und Schulumlage sowie den Schlüsselzuweisungen zusammen.

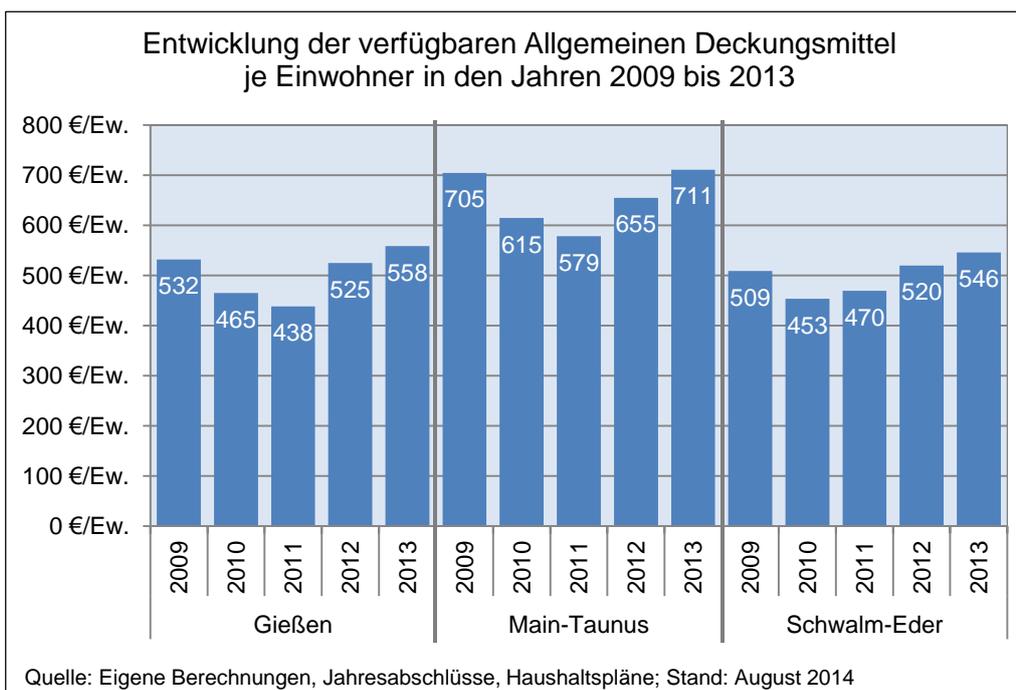
Ansicht 17 stellt die wesentlichen Bestandteile der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel⁶⁶ im Jahr 2013 dar.

Zusammensetzung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2013				
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Erträge aus allgemeinen Zuweisungen	55,2 Mio. €	2,7 Mio. €	35,2 Mio. €	93,2 Mio. €
Erträge aus der Kreis- und Schulumlage	127,1 Mio. €	218,0 Mio. €	91,8 Mio. €	436,9 Mio. €
sonstige Erträge	8,3 Mio. €	3,1 Mio. €	2,1 Mio. €	13,5 Mio. €
LWV- und Krankenhausumlage	-49,4 Mio. €	-62,9 Mio. €	-30,9 Mio. €	-143,1 Mio. €
Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel	141,2 Mio. €	161,0 Mio. €	98,2 Mio. €	400,5 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: August 2014

Ansicht 17: Zusammensetzung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2013

Ansicht 18 zeigt die Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner im Prüfungszeitraum.



Ansicht 18: Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2009 bis 2013

Die Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel ist ein wesentlicher Hinweisgeber auf die wirtschaftliche Ertragskraft der kreisangehörigen

⁶⁶ Es gilt zu beachten, dass die Gewerbesteuereinnahmen, die u.a. als Grundlage für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen herangezogen werden, zeitlich verzögert zur konjunkturellen Lage bei den kreisangehörigen Gemeinden ankommen. Insofern lässt sich auch der Rückgang der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2010 und 2011 wesentlich mit den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise erklären. Für die Berechnung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel werden im Wesentlichen die Erträge aus allgemeinen Zuweisungen sowie die Erträge aus der Kreis- und Schulumlage abzüglich der LWV- sowie der Krankenhausumlage betrachtet.

Gemeinden. Die jährliche Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner verlief in den Landkreisen des Vergleichs im Prüfungszeitraum allerdings ähnlich. Sie sanken ausgehend vom Jahr 2009 ein bis zwei Jahre und erreichten im Jahr 2013 wieder ein Niveau, das über dem Ausgangswert des Jahres 2009 lag. In diesem Zusammenhang können die im Vergleich deutlich höher liegenden Werte des Main-Taunus-Kreises durch die besonders hohe Steuerkraft⁶⁷ seiner kreisangehörigen Gemeinden erklärt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es dem Landkreis Gießen und dem Main-Taunus-Kreis im Jahr 2013 trotz höherer verfügbarer Allgemeinen Deckungsmittel nicht gelang, einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

3.3.3 Schulden und Zinsen

Schulden belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten sowie Zinsen und binden zusätzlich Liquidität für Tilgungsleistungen. Höhere Schulden erschweren damit die Haushaltskonsolidierung. Während sich die Kreditbeschaffungskosten und die Zinsaufwendungen auf das Ergebnis auswirken, sind Tilgungsleistungen zwar zahlungswirksam, aber ergebnisneutral. Zinsaufwendungen können sich auf die Haushaltslage wie folgt auswirken: Wenn zur Erfüllung der Zinszahlungen eine neuerliche Kassenkreditaufnahme notwendig wird, entsteht eine höhere Zinslast. Es droht eine Schuldenspirale. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Dynamik der Zinsaufwendungen den Marktgegebenheiten unterliegt und damit nicht unmittelbar durch die Landkreise steuerbar ist.

Ansicht 19 stellt die Zusammensetzung der Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise dar. Sie umfassen die Kreditverbindlichkeiten und Kassenkredite im Haushalt sowie die Kreditverbindlichkeiten der wesentlichen Beteiligungen⁶⁸ im Jahr 2012⁶⁹.

Kreditverbindlichkeiten und Ausgliederungsquoten

Zusammensetzung der Gesamtverbindlichkeiten im Jahr 2012				
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt (ohne Kassenkredite)	107,1 Mio. €	295,4 Mio. €	74,4 Mio. €	476,9 Mio. €
Kassenkredite im Kernhaushalt	220,0 Mio. €	12,0 Mio. €	65,7 Mio. €	297,7 Mio. €
Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen	3,8 Mio. €	179,7 Mio. €	3,2 Mio. €	186,7 Mio. €
Gesamtschulden	330,9 Mio. €	487,1 Mio. €	143,3 Mio. €	961,3 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse der Landkreise und der Beteiligungen, Haushaltspläne; Stand: August 2014

Ansicht 19: Zusammensetzung der Gesamtverbindlichkeiten im Jahr 2012

67 Steuereinnahmekraft der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2012 gemäß der Hessischen Gemeindestatistik 2013:

Gießen: 838 Euro je Einwohner

Main-Taunus: 2.031 Euro je Einwohner

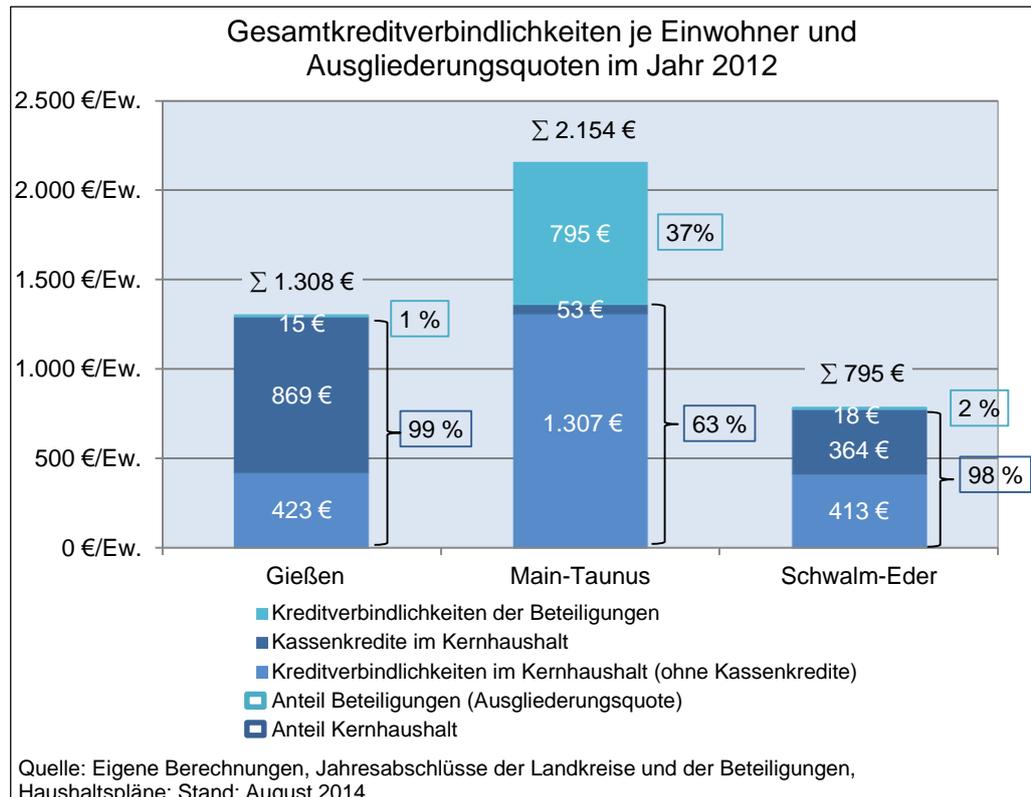
Schwalm-Eder: 663 Euro je Einwohner

68 In die Betrachtung wurden die maßgeblichen und beherrschten (wesentlichen) Beteiligungen der Landkreise einbezogen. Die Kreditverbindlichkeiten wurden für beherrschte Beteiligungen vollumfänglich und für maßgebliche Beteiligungen anteilig nach der Beteiligungsquote des Landkreises berücksichtigt.

69 Aufgrund ausstehender Jahresabschlüsse der Beteiligungen der Landkreise zum 31. Dezember 2013 wurde die Betrachtung der Gesamtverbindlichkeiten zum Stichtag 31. Dezember 2012 vorgenommen.

Wie Ansicht 19 verdeutlicht, beliefen sich im Landkreis Gießen die Kassenkredite auf mehr als das Doppelte der Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt. Kassenkredite dienen im ursprünglichen Sinne der Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe und sind gemäß § 105 HGO⁷⁰ nach der Festsetzung in der Haushaltssatzung von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Die Praxis zeigte, dass sich Kassenkredite jedoch zunehmend als dauerhaftes Finanzierungsinstrument etabliert haben, da die Kommunen diese entgegen ihres ursprünglichen Zwecks verstärkt zur Finanzierung ihrer Aufgaben nutzen.

Bevor die Entwicklung der Kassenkredite im Prüfungszeitraum dargestellt wird, zeigt Ansicht 20 zunächst die Struktur der Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise Ende 2012 jeweils bezogen auf die Einwohnerzahl.



Ansicht 20: Gesamtkreditverbindlichkeiten je Einwohner und Ausgliederungsquoten im Jahr 2012

Die Gesamtkreditverbindlichkeiten⁷¹ je Einwohner beliefen sich auf 795 Euro im Schwalm-Eder-Kreis, auf 1.308 Euro im Landkreis Gießen und auf 2.154 Euro im Main-Taunus-Kreis. Ansicht 20 verdeutlicht die unterschiedliche Struktur der Kreditverbindlichkeiten in den Landkreisen. Diese zeigt sich u.a. an dem Verhältnis der Kassenkredite an den Gesamtkreditverbindlichkeiten, das zwischen 2 Prozent im Main-Taunus-Kreis und 66 Prozent im Landkreis Gießen lag.

70 § 105 HGO – Kassenkredite

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

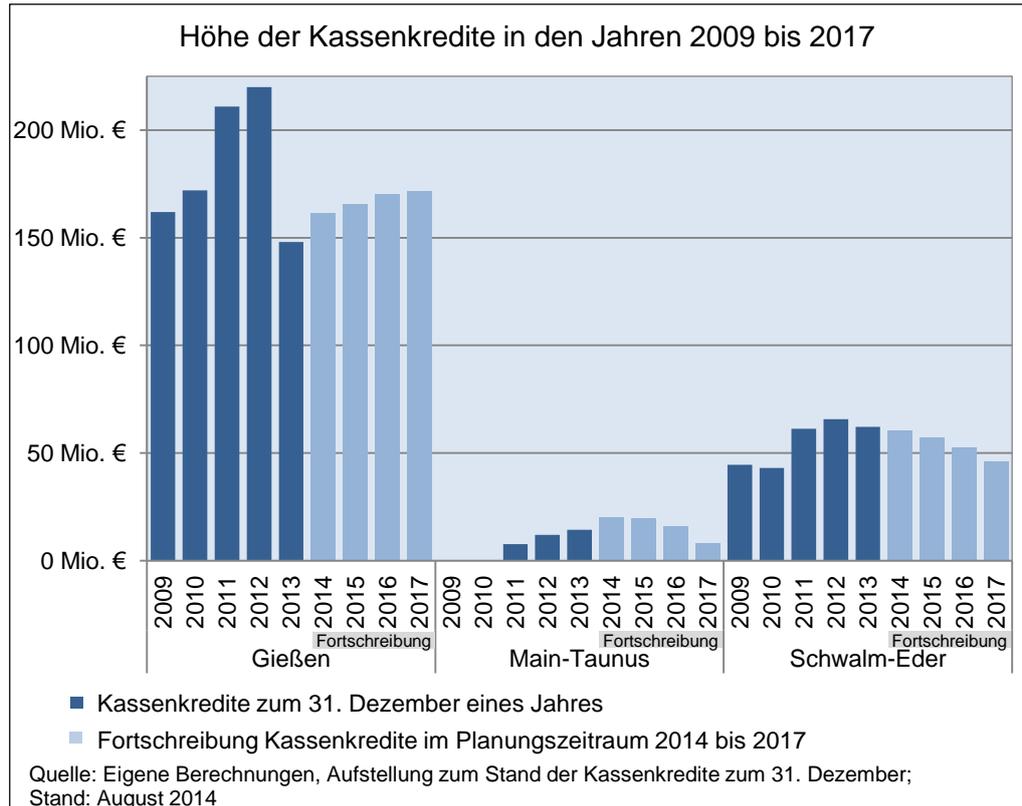
(2) Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

71 Die Gesamtkreditverbindlichkeiten beinhalten alle Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen der Landkreise gegenüber Kreditinstituten und gegenüber öffentlichen Kreditgebern (investive Verbindlichkeiten), die Verbindlichkeiten der Landkreise aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung und die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der wesentlichen Beteiligungen.

Im Main-Taunus-Kreis war von den drei Landkreisen der höchste Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten außerhalb des kommunalen Kernhaushalts (37 Prozent). Beim Landkreis Gießen lag der Anteil bei 2 Prozent und im Schwalm-Eder-Kreis noch darunter. Die in Ansicht 20 einbezogenen wesentlichen Beteiligungen des Main-Taunus-Kreises waren überwiegend den Bereichen Gesundheitswesen und Abfallentsorgung zuzuordnen. Alleine die Kreditverbindlichkeiten der Kliniken des Main-Taunus-Kreises GmbH machten 441 Euro je Einwohner und damit 20 Prozent der Gesamtkreditverbindlichkeiten aus.

In Ansicht 21 ist die Entwicklung der Kassenkredite für die Landkreise im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 und die Fortschreibung über den Planungszeitraum 2014 bis 2017 dargestellt.

Entwicklung der Kassenkredite



Ansicht 21: Höhe der Kassenkredite in den Jahren 2009 bis 2017

Der Landkreis Gießen nahm in den Jahren des Prüfungszeitraums zu dem Stichtag 31. Dezember Kassenkredite von 148 Millionen Euro und mehr in Anspruch. Er wies durchgängig die höchsten Beträge im Vergleich auf. Die deutliche Reduzierung der Kassenkredite im Jahr 2013 resultierte aus der Inanspruchnahme von Entschuldungshilfen aus dem kommunalen Schutzschirm⁷². Die Höhe der Kassenkredite bewegte sich in den zwei anderen Landkreisen auf einem wesentlich geringeren Niveau. Im Schwalm-Eder-Kreis stiegen die Kassenkredite von 45 Millionen Euro in 2009 um 38 Prozent auf 62 Millionen Euro in 2013. Der Main-Taunus-Kreis hingegen nahm in den Jahren 2009 und 2010 als einziger Landkreis des Vergleichs noch keine Kassenkredite in Anspruch. Dies änderte sich im Jahr 2012 (12 Millionen Euro) bzw. im Jahr 2013 (14 Millionen Euro).

72 Bis zur Inanspruchnahme der Entschuldungshilfen aus dem kommunalen Schutzschirm stiegen die aufgenommenen Kassenkredite des Landkreises Gießen auf den Höchstbetrag von 227 Millionen Euro. Die auf Grundlage der Schutzschirmvereinbarung vereinbarten Entschuldungshilfen beliefen sich auf insgesamt 89,1 Millionen Euro und wurden zur zweistufigen Ablösung von Liquiditätskrediten des Landkreises im Haushaltsjahr 2013 verwendet.

Die künftige Entwicklung der beanspruchten Kassenkredite leitet sich aus den in Ansicht 16 dargestellten, mittelfristig geplanten ordentlichen Ergebnissen der Landkreise ab. Für die Jahre 2014 bis 2017 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen für den Schwalm-Eder-Kreis und den Main-Taunus-Kreis, aufgrund steigender positiver Ergebnisse, mit einer kontinuierlichen Reduzierung der Kassenkredite zu rechnen. Dagegen ergab sich rechnerisch für den Landkreis Gießen, aufgrund geplanter negativer ordentlicher Ergebnisse, ein steigendes Volumen an Kassenkrediten, so dass im Jahr 2017 voraussichtlich die Kassenkredite einen um 10 Millionen Euro höheren Wert als zu Beginn des Prüfungszeitraums aufweisen werden.

Ansicht 22 zeigt die für das Jahr 2013 durchschnittlich rechnerisch in Anspruch genommenen Zinssätze sowie die entsprechenden jährlichen Zinsaufwendungen der drei untersuchten Landkreise.

Rechnerischer Zinssatz und Zinsaufwendungen im Jahr 2013			
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
Bestand an Kassenkrediten im Jahresdurchschnitt	159.615.780 €	4.726.819 €	60.283.333 €
Zinsaufwendungen	3.536.500 €	17.360 €	202.216 €
Rechnerischer Zinssatz	2,22 %	0,37 %	0,34 %

Anmerkungen: Der Landkreis Gießen nahm im Jahr 2013 durchschnittlich Kassenkredite in Höhe von 159,6 Millionen Euro auf. Das Kassenkreditportfolio des Landkreises bestand sowohl aus langfristigen (Laufzeit bis zu 10 Jahre) als auch kurzfristigen Kassenkreditverträgen. Zum Stichtag 31. Dezember 2013 hatte der Landkreis Gießen vier langfristige Kreditverträge mit einem Gesamtvolumen von 115 Millionen Euro abgeschlossen. Dies entsprach einem Anteil von 77,7 Prozent an den gesamten Kassenkreditvolumen. Die Laufzeiten der langfristigen Kassenkreditverträge erstreckten sich zum Teil bis zum Jahr 2022.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: August 2014

Ansicht 22: Rechnerischer Zinssatz und Zinsaufwendungen im Jahr 2013

Zinsänderungsrisiken bei Kassenkrediten

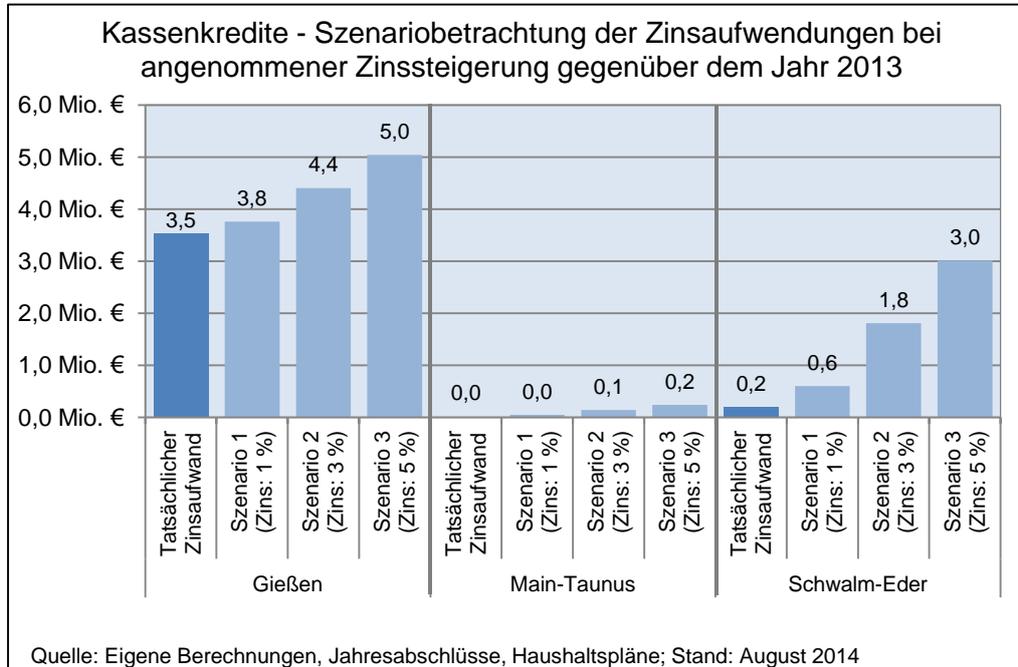
Sowohl der Main-Taunus-Kreis als auch der Schwalm-Eder-Kreis nahmen deutlich weniger Kassenkredite in Anspruch als der Landkreis Gießen und hatten deshalb auch weniger Zinsaufwendungen zu tragen. Aufgrund der geringeren Inanspruchnahme von Kassenkrediten ergab sich insbesondere für den Main-Taunus-Kreis ein deutlich niedrigeres Zinsänderungsrisiko. Darüber hinaus lag der durchschnittliche Zinssatz im Landkreis Gießen um fast zwei Prozentpunkte über den Zinssätzen des Schwalm-Eder-Kreises (0,34 Prozent) und des Main-Taunus-Kreises (0,37 Prozent). Dieser Umstand resultierte vor allem aus den im Landkreis Gießen langfristig abgeschlossenen Kassenkreditverträgen. Der Landkreis hatte mit dem Ziel der langfristigen Zinssicherung und mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde einen Sockelbetrag an Kassenkrediten durch langfristige Kassenkreditverträge mit bis zu 10-jähriger Laufzeit⁷³ aufgenommen. Im Gegensatz dazu nahmen der Main-Taunus-Kreis und der Schwalm-Eder-Kreis Kassenkredite ausschließlich über einen kurzen Zeitraum in Anspruch und konnten somit günstigere Zinskonditionen erreichen.

Die allgemeine Zinsentwicklung in der Eurozone zeigte seit Mitte des Jahres 2008 sukzessiv fallende Zinsen. Der Referenzzinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft (kurz: EURIBOR) sank von 5,32 Prozent im August 2008 auf 0,47 Prozent im August 2014.⁷⁴

⁷³ Die Zinssätze variierten zwischen 2,05 und 3,40 Prozent.

⁷⁴ Der EURIBOR stellt einen wesentlichen Indikator für die Entwicklung des Zinsniveaus kurzfristiger Kredite dar. Vgl. Europäische Zentralbank: Euribor 1-year – Historical close, average of observations through period, 2014, abrufbar unter: http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=143.FM.M.U2.EUR.RT.MM.EURIBOR1YD_.HSTA (zuletzt aufgerufen am 9. September 2015).

Unter der Annahme, dass sich das derzeit niedrige Zinsniveau künftig dem langfristigen Mittel annähert, besteht das Risiko höherer Zinsaufwendungen, das die Landkreise durch Ertragserhöhungen oder Aufwandsreduktionen kompensieren müssten. Ansicht 23 stellt, ausgehend von dem rechnerischen Zinssatz für Kassenkredite im Jahr 2013, die theoretischen Auswirkungen einer Zinserhöhung auf die zu zahlenden Zinsaufwendungen in drei Szenarien⁷⁵ dar. Gewiss soll damit nicht die Aussage getroffen werden, dass diese Szenarien sich anhand aktueller Ereignisse abzeichnen.



Ansicht 23: Kassenkredite – Szenariobetrachtung der Zinsaufwendungen bei angenommener Zinssteigerung gegenüber dem Jahr 2013

Die Auswirkungen einer Zinssteigerung in den drei dargestellten Szenarien würden sich für die absolute Höhe der Kassenkredite am stärksten im Landkreis Gießen auswirken. Die Zinsaufwendungen für Kassenkredite würden, ausgehend von 3,5 Millionen Euro im Jahr 2013, bei einer angenommenen Zinssteigerung auf ein Prozent (Szenario 1) eine Höhe von 3,8 Millionen Euro erreichen, bei einer angenommenen Zinssteigerung auf fünf Prozent (Szenario 3) würden sie über 5,0 Millionen Euro betragen. Für den Schwalm-Eder-Kreis hätte eine Zinssteigerung die größte Veränderung der Zinsaufwendungen im Vergleich zum Ausgangswert von 0,2 Millionen Euro zur Folge. Im Szenario 1 erhöhten sich die Zinsaufwendungen auf 0,6 Millionen Euro und im dritten Szenario auf 3,0 Millionen Euro. Dies entspräche im dritten Szenario einer Steigerung auf das 15-Fache. Im Main-Taunus-Kreis bestand im Rahmen der Szenariobetrachtung ein deutlich geringes Risiko hoher Zinsaufwendungen, da das Ausgangsniveau im Jahr 2013 mit 17.360 Euro vergleichsweise niedrig war. Die Landkreise hätten im Szenario 3 insgesamt Zinsmehraufwendungen in Höhe von 4,5 Millionen Euro zu tragen.

Im Hinblick auf die gezeigten Zinsänderungsrisiken sowie die teils erheblichen Unterschiede in der Höhe der Zinssätze für Kassenkredite sollte bei den

75 Während der Main-Taunus-Kreis und der Schwalm-Eder-Kreis ausschließlich kurzfristige Kassenkredite in Anspruch nahmen, bestand für den Landkreis Gießen die Besonderheit der zum Teil langfristig abgeschlossenen Kassenkreditverträge. Unter der Annahme einer kurzfristigen Zinssteigerung würden sich die Zinsaufwendungen für diese Kredite nicht verändern. Deshalb wurden die in der Szenariobetrachtung zugrunde gelegten Zinssteigerungen auf 1 Prozent, 3 Prozent und 5 Prozent ausschließlich auf den kurzfristig laufenden Kassenkreditbestand angewendet. Die Zinsaufwendungen für die langfristigen Kassenkredite wurden in jedem der Szenarien in konstanter Höhe und ohne Steigerung berücksichtigt.

Landkreisen ein kontinuierliches Kredit- und Zinsmanagement zum Einsatz kommen. Der Abschluss langfristiger Kassenkreditverträge unter Festlegung eines konstanten Zinssatzes kann einerseits vorteilhaft bei einem Anstieg der Marktzinsen wirken. Andererseits muss beachtet werden, dass aus einer mittel- und langfristigen Kreditlaufzeit ein Zinsnachteil im Zuge einer Niedrigzinsphase entstehen kann, der letztlich zu höheren jährlichen Haushaltsbelastungen führt.

3.4 Stabilisierung der kommunalen Haushalte

3.4.1 Konsolidierungsmanagement

Konsolidierungsbedarf

Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeiträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein (§ 92 Absatz 3 Satz 1 HGO). Zur Sicherstellung einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung sind gesunde kommunale Finanzen und – damit einhergehend – ein dauerhaft ausgeglichener Haushalt zwingend notwendig.

Im Sinne eines sachgerechten Konsolidierungsmanagements ist jährlich der Konsolidierungsbedarf zu ermitteln und die Aufgabenbereiche auf Potenziale kritisch zu untersuchen. Die Einbettung der Aufgabenbereiche in Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte ist Kernbestandteil der kommunalen Haushaltswirtschaft. Auf Basis dieser Festlegung kann eine zielgerichtete landkreisspezifische Ausgestaltung einzelner Konsolidierungsfelder vorgenommen werden. Hierauf aufbauend sollten solche Maßnahmen abgeleitet werden, die mit ihren Ergebnisverbesserungen den Konsolidierungsbedarf decken. Für die in einem Haushaltssicherungskonzept festgelegten Maßnahmen sind unterjährig Kontrollen zur Erreichung der Konsolidierungsbeiträge durchzuführen. Die genannten Schritte sind jährlich zu wiederholen und die Konsolidierung in einem angemessenen Zeitraum abzuschließen.

Die drei Landkreise wiesen in der zusammenfassenden Bewertung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum konsolidierungsbedürftige Haushalte auf (vgl. Kapitel 3.3.1). Nur durch dauerhaft ausgeglichene Haushalte ist es den Landkreisen möglich, ihre Daseinsfürsorgepflichten für die Bürger sowie die kommunalpolitischen Ziele langfristig zu erfüllen. Demnach sollte der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses oberste Priorität haben. Daneben stehen Landkreise mit konsolidierungsbedürftigen Haushalten vor der Aufgabe, ihre strategische und politische Zielsetzung derart auszurichten, dass zum einen Schwerpunkte für kommunale Leistungen festgesetzt werden und zum anderen darüber hinausgehende Aufgabenbereiche kritisch hinterfragt und Aufgabenbereiche im Leistungsumfang angepasst werden. Um ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis zu erreichen, sind nicht allein die Standards der pflichtigen Aufgaben, sondern vor allem auch eine Anpassung freiwilliger Standards in Betracht zu ziehen.

Zur Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs wurde seitens der Überörtlichen Prüfung die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse sowie der strukturellen Verschuldung der Landkreise einer zukunftsorientierten Betrachtung unterzogen. Die für die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 geplanten ordentlichen Ergebnisse definieren – bei negativem Vorzeichen – den primären Konsolidierungsbedarf der Landkreise.

Zusätzlich bemisst die Überörtliche Prüfung einen sekundären Konsolidierungsbedarf aus dem Sockelbetrag der Kassenkredite. Diese Kennzahl basiert auf der Annahme, dass die jährlich entstehenden Haushaltsdefizite hauptsächlich durch die Aufnahme von Kassenkrediten finanziert werden. Dadurch kumuliert sich im Zeitablauf ein Sockelbetrag aus Krediten, der nicht mehr aus Mittelzuflüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit nachhaltig abgebaut werden kann. Dagegen können, durch den Ausweis positiver ordentlicher Ergeb-

nisse, bestehende Kassenkredite zurückgezahlt und damit die Verschuldung abgebaut werden. Bei der Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs ist insofern zu berücksichtigen, dass über ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis hinaus ausreichend Mittel erwirtschaftet werden müssen („freie Spitze“), um langfristig die strukturelle Verschuldung zu reduzieren.

Bereits Ansicht 16 und Ansicht 21 zeigen, wie sich unter Zugrundelegung der Plandaten aus der mittelfristigen Ergebnisplanung der Haushaltspläne 2014, die geplanten ordentlichen Ergebnisse sowie die Kassenkredite der Landkreise bis zum Haushaltsjahr 2017 voraussichtlich entwickeln werden. Aus den angegebenen Plandaten lassen sich nun der primäre und der sekundäre Konsolidierungsbedarf ableiten (Ansicht 24).

Konsolidierungsbedarfe der Landkreise				
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Primärer Konsolidierungsbedarf ¹⁾ (Ansicht 16, S. 53)	16,7 Mio. €	1,2 Mio. €	□	17,9 Mio. €
Sekundärer Konsolidierungsbedarf ²⁾ (Ansicht 21, S. 59)	171,7 Mio. €	8,0 Mio. €	46,1 Mio. €	225,8 Mio. €

□ = kein Konsolidierungsbedarf festgestellt.

¹⁾ Primärer Konsolidierungsbedarf als Summe der geplanten ordentlichen Ergebnisse der Jahre 2014 bis 2017. Sofern sich in der Summe ein positiver Wert ergibt, besteht kein primärer Konsolidierungsbedarf.

²⁾ Sekundärer Konsolidierungsbedarf, ausgehend von dem Sockelbetrag der Kassenkredite, jeweils zum Stichtag 31. Dezember der angegebenen Jahre bzw. zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung (hier Jahr 2017).

Quelle: Eigene Berechnungen, Haushaltspläne 2014, mittelfristige Ergebnisplanung, Verbindlichkeitenübersicht; Stand: August 2014

Ansicht 24: Konsolidierungsbedarfe der Landkreise

Der Schwalm-Eder-Kreis wies in der Betrachtung der Jahre 2014 bis 2017 als einziger Landkreis des Vergleichs keinen primären Konsolidierungsbedarf auf. Für den Main-Taunus-Kreis wurde aufgrund der geplanten positiven ordentlichen Ergebnisse für die Jahre 2015 bis 2017 ein primärer Konsolidierungsbedarf im Umfang von 1,2 Millionen Euro errechnet. Für den Landkreis Gießen wurden für alle Jahre des Planungszeitraums negative ordentliche Ergebnisse und entsprechend der höchste primäre Konsolidierungsbedarf im Vergleich in Höhe von 16,7 Millionen Euro festgestellt.

Hinsichtlich des sekundären Konsolidierungsbedarfs der Landkreise ergab sich im Vergleich ein differenziertes Bild. Für den Landkreis Gießen wurde mit 171,7 Millionen Euro im Jahr 2017 der Höchstwert des Vergleichs ermittelt, während sich dieser für den Main-Taunus-Kreis mit 8,0 Millionen Euro⁷⁶ deutlich geringer darstellte. Für den Schwalm-Eder-Kreis ergaben sich für das Jahr 2017 rechnerisch Kassenkredite in Höhe von 46,1 Millionen Euro.

Weist ein Landkreis einen nicht ausgeglichenen Haushalt, Fehlbeträge aus Vorjahren oder Fehlbeträge in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung aus, so unterliegt dieser der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskon-

Haushaltssicherungskonzept

76 Im Prüfungszeitraum konnte der Main-Taunus-Kreis negative ordentliche Ergebnisse durch die Inanspruchnahme von Rücklagen ausgleichen. Mit Abschluss des Jahres 2014 ist mit einem vollständigen Verbrauch der Rücklagen zu rechnen. Insofern wird unterstellt, dass der Main-Taunus-Kreis künftige geplante Haushaltsdefizite über Kassenkredite finanziert.

zepts (§ 92 Absatz 4 HGO⁷⁷). Gemäß § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO⁷⁸ hat ein Haushaltssicherungskonzept mindestens folgende Inhalte aufzuweisen:

- Beschreibung der Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt,
- Festlegung notwendiger Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels,
- Festlegung eines Zeitraums, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, den Konsolidierungsbedarf⁷⁹ als Basisgröße für eine wirkungsvolle Konsolidierungsstrategie im Zuge der Erstellung/ Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts zu bestimmen. In den Haushaltssicherungskonzepten sind die von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Maßnahmen anzugeben, mit denen der Haushaltsausgleich und die Reduzierung der Fehlbeträge aus Vorjahren erfolgen sollen.⁸⁰ Mithilfe einer Zeitreihenbetrachtung sollte die Wirkung der Konsolidierungsbeiträge bis zum geplanten Haushaltsausgleich dargestellt werden. Nur durch die Implementierung dieser Kriterien in das Haushaltssicherungskonzept werden die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Konsolidierungsmanagement geschaffen. Diesbezüglich begrüßt die Überörtliche Prüfung, dass das Ministerium des Innern und für Sport mit dem sogenannten „Herbsterlass“⁸¹ die Anforderungen an die Haushaltssicherungskonzepte konkretisiert hat. Danach sind die Aufsichtsbehörden angehalten, die Haushaltssicherungskonzepte ohne weitergehende Prüfung zurückzuweisen, sofern ein Zeitpunkt, bis zu dem ein Ausgleich des Haushalts angestrebt wird, nicht benannt wurde. Werden die darüber hinausgehenden gesetzlichen Anforderungen

77 § 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.

78 § 24 Absatz 4 GemHVO – Haushaltsausgleich

Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Abs. 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung). 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.

79 Zur Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs kann die in diesem Abschnitt (vgl. Ansicht 24, S. 63) aufgezeigte Berechnungsmethode angewandt werden. Der Konsolidierungsbedarf ist regelmäßig, z.B. bei der Erstellung bzw. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts, neu zu bestimmen.

80 Neben der Kodifizierung des Haushaltssicherungskonzepts in der Hessischen Gemeindeordnung und in der GemHVO enthält die Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden, des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010, Vorgaben für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Weiter hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Schreiben vom 6. Mai 2011 ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte herausgegeben. Diese beziehen sich insbesondere auf das Haushaltssicherungskonzept, die Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sowie die Ausschöpfung der Ertragspotenziale.

81 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 „Herbsterlass“. Fundstelle: http://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_In ternet/med/4d3/4d364804-0047-441f-012f-312b417c0cf4,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true (zuletzt aufgerufen am 29. September 2015).

unzureichend erfüllt, kann eine inhaltliche Verbesserung als Nebenbestimmung zur Genehmigung des Haushalts formuliert werden. Dies soll zu einer Qualitätsverbesserung der Haushaltssicherungskonzepte sowie zu einem besseren Überblick über die Haushaltslage der hessischen Kommunen führen.

Zuletzt hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Anforderungen an die Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten für Nichtschuttschirm-Kommunen mit dem Finanzplanungserlass vom 29. Oktober 2014⁸² erhöht. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind diese verpflichtet dem Haushaltsplan ein qualifiziertes Haushaltssicherungskonzept als Anlage beizufügen, das die Darlegung eines klaren und für die Aufsicht nachvollziehbaren Konsolidierungspfads enthält und spätestens zum Haushaltsjahr 2017 zu einem ausgeglichenen Haushalt führt.

Der Landkreis Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis waren im gesamten Prüfungszeitraum zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet. Einziger der Main-Taunus-Kreis unterlag dieser Verpflichtung nicht.⁸³

Die vorhandenen Haushaltssicherungskonzepte wurden hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und ihrer formellen Ausgestaltung analysiert. Dabei fiel beispielsweise auf, dass im Haushaltssicherungskonzept 2013 des Schwalm-Eder-Kreises ein Zielzeitpunkt für den Ausgleich des Ergebnishaushalts (Konsolidierungsziel) nicht angegeben war, obwohl dies gemäß § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO⁸⁴ vorgeschrieben ist. Als Orientierungshilfe könnte hier die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung des Haushaltsplanes genutzt werden.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die in den Haushaltssicherungskonzepten des Landkreises Gießen aufgeführten Maßnahmen in der Summe nicht ausreichend waren, um rechnerisch mittelfristig einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Der Maßnahmenkatalog wurde insofern nicht am jeweils aktuellen Konsolidierungsbedarf ausgerichtet. Zudem waren die genannten Maßnahmen zum Teil bereits realisiert oder nur als Prüfaufträge⁸⁵ und damit ohne die Angabe eines konkreten Konsolidierungsbetrags formuliert.

Der Landkreis Gießen ist angesichts seiner bilanziellen Überschuldung und nicht bedarfsgerechten Konsolidierungsmaßnahmen gehalten, durch politische Schwerpunktsetzung ein geeignetes Konsolidierungsprogramm zu erstellen, welches den Haushaltsausgleich in angemessener Zeit nachvollziehbar vorsieht. Nur auf dieser Grundlage lässt sich eine Konsolidierung planvoll erreichen.

Das Haushaltssicherungskonzept stellt das dokumentierte Ergebnis des Konsolidierungsmanagements dar. Im Rahmen der Dokumentation werden den Konsolidierungsbedarfen die im Zuge der Aufgabenkritik festgelegten Konsolidierungsbeiträge gegenübergestellt. Im Hinblick auf die Haushaltslage der Kommunen und in Anbetracht der getroffenen Feststellungen ist eine Formvorgabe für die Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte eine sinnvolle Gestaltungsmaßnahme. Eine verpflichtende Zusammenfassung einzelner

Ausgestaltung der
Haushaltssicherungskonzepte

82 Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (2014): Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2018 vom 29. Oktober 2014, StAnz. 2014, S. 982 ff.

83 Im Prüfungszeitraum bestand für den Main-Taunus-Kreis aufgrund ausgeglichener Haushalte bzw. vorhandener Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, zum Ausgleich unausgeglichener Haushalte, keine Verpflichtung zur Aufstellung/ Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzepts.

84 § 24 Absatz 4 GemHVO – Haushaltsausgleich, vgl. Fußnote 78.

85 Prüfaufträge können sinnvolle Anstöße zur Haushaltskonsolidierung liefern. Allerdings haben sie den Charakter von Handlungsempfehlungen oder Absichtserklärungen und sind hinsichtlich ihrer Umsetzungsfähigkeit und -wahrscheinlichkeit unbestimmt.

Maßnahmen zu einem Konsolidierungsprogramm wird durch die Überörtliche Prüfung befürwortet. Dabei sollten die Maßnahmen produktbereichsbezogen gegliedert und unter Angabe der jährlichen Konsolidierungsbeiträge bis zu dem Jahr, in dem der Haushaltsausgleich gelingen soll, aufgeführt und beziffert werden.

Im Zusammenhang mit der geforderten Standardisierung und mit der Einhaltung der Formvorgaben hat das Land⁸⁶ ein elektronisches Haushaltssicherungskonzept als Kalkulationsformblatt – unter Berücksichtigung der Mindestinhalte nach § 24 Absatz 4 GemHVO – entwickelt. Die frei zugängliche Datei⁸⁷ eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, die Vorgaben zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 92 Absatz 4 HGO in elektronischer Form zu erfüllen. Eine landesweite Standardisierung und Vergleichbarkeit von Haushaltssicherungskonzepten könnte insofern sichergestellt werden, wenn diese Form als verpflichtend von dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vorgegeben wird. Daraus ließe sich auch ein Instrument zur Erfolgskontrolle der kommunalen Konsolidierungsziele für die Aufsichtsbehörden ableiten.

Hessischer Kommunaler Schutzschirm

Kommunaler Schutzschirm

Um im Interesse der Bürger die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sichern, hat das Land Hessen das kommunale Schutzschirmgesetz im Jahr 2012 verabschiedet. Mit diesem Programm wurde insgesamt 106 Kommunen die Möglichkeit eröffnet, auf Antrag Zinsdienst- und Entschuldungshilfen des Landes in Höhe von insgesamt 3,2 Milliarden Euro⁸⁸ in Anspruch zu nehmen.⁸⁹ 102 Kommunen stellten bei dem Land einen Antrag auf Unterstützung. Davon wurden mit 100 Kommunen Verträge mit einem festgelegten Konsolidierungskonzept, das einen Haushaltsausgleich bis spätestens zum Jahr 2020 vorsieht⁹⁰, 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 Konsolidierungsprogramm vereinbarten jährlichen Einsparungen und/ oder Einnahmesteigerungen. In den Schutzschirmvereinbarungen wurden unter anderem Anforderungen an die Darstellung der Konsolidierungsziele, des Konsolidierungspfades sowie des Katalogs der Konsolidierungsmaßnahmen fest-

86 Hessisches Ministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport.

87 Die Datei steht auf der Internetpräsenz des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport unter der Adresse https://verwaltung.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=ded139410b66be48ce0b0379139dfda8 zum Download zur Verfügung (zuletzt aufgerufen am 9. September 2015).

88 Hinzu kamen weitere Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock.

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

§ 1 Absatz 1 SchuSG – Umfang und Finanzierung der Entschuldungshilfen und Zinsdiensthilfen

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

§ 2 Absatz 1 SchuSG – Entschuldungsbeträge

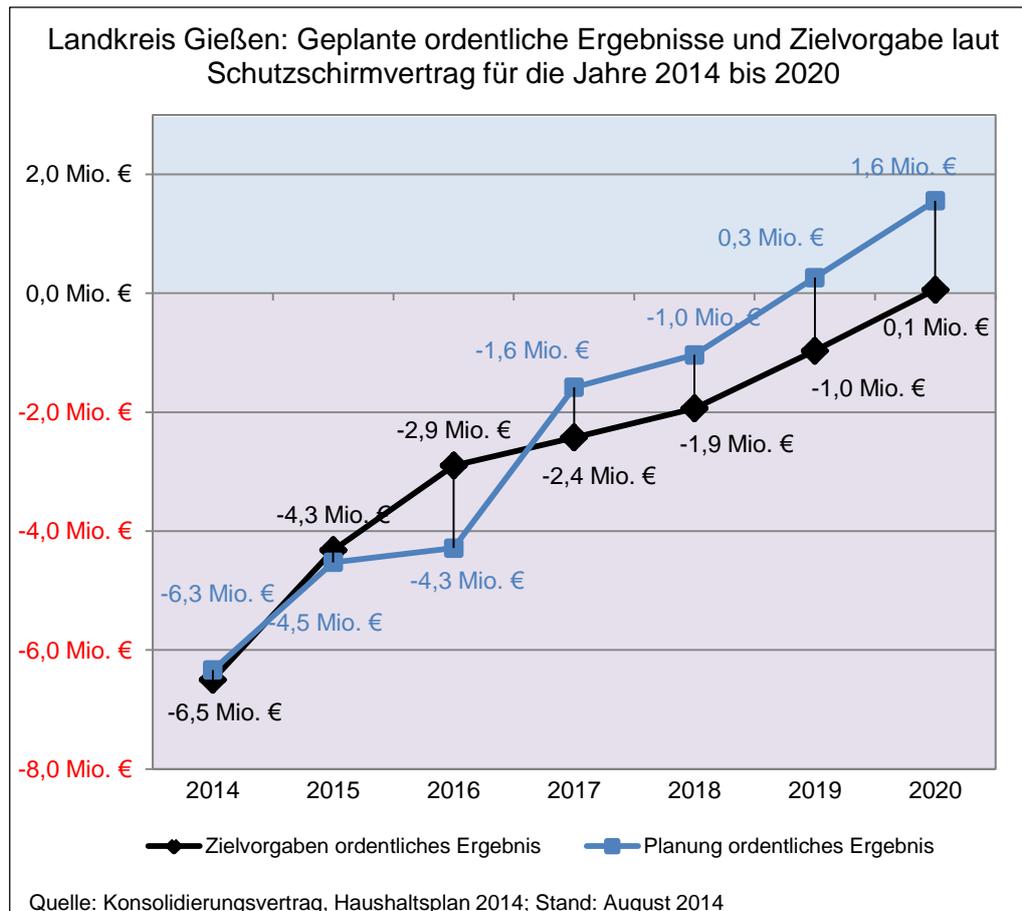
Die Höchstbeträge der Entschuldungshilfen sind in der Anlage zu diesem Gesetz bestimmt. Die antragsberechtigten Kommunen wurden anhand eines Kennzahlensets auf Grundlage von aus amtlichen Statistiken abgeleiteten Daten über die finanzielle Lage der Kommunen identifiziert.

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

gehalten. Die im Zuge des Schutzschirmverfahrens erstellte Dokumentation bietet hinsichtlich des Standardisierungsgrads für die Entwicklung künftiger Haushaltssicherungskonzepte eine geeignete Orientierung.

Der Landkreis Gießen trat im Dezember 2012 dem Hessischen Kommunalen Schutzschirm bei. Die vereinbarten Entschuldungshilfen beliefen sich auf insgesamt 89,1 Millionen Euro und wurden zur zweistufigen Ablösung von Kassenkrediten des Landkreises im Haushaltsjahr 2013 verwendet. Mit Unterzeichnung des Konsolidierungsvertrags verpflichtete sich der Landkreis, bis spätestens zum Ablauf des Haushaltsjahres 2020, einen jahresbezogenen Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis zu erreichen.⁹¹

Auf Basis der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verfügbaren mittelfristigen Ergebnisplanung⁹² analysierte die Überörtliche Prüfung, inwiefern der Landkreis Gießen die Vorgaben des Konsolidierungspfades bis zum Jahr 2017 einhalten kann.



Ansicht 25: Landkreis Gießen: Geplante ordentliche Ergebnisse und Zielvorgabe laut Schutzschirmvertrag für die Jahre 2014 bis 2020

Gemäß der Angaben im Haushaltsplan erfüllte der Landkreis Gießen für das Haushaltsjahr 2014 die Zielvorgaben des Schutzschirmvertrags hinsichtlich

91 Der Konsolidierungsvertrag legt für jedes Jahr des Konsolidierungszeitraums eine schrittweise Reduktion des Haushaltsdefizits fest und enthält damit für jedes Jahr eine Zielvorgabe für das zu erreichende ordentliche Ergebnis (Konsolidierungspfad). Um die Zielvorgaben im Konsolidierungszeitraum zu erfüllen, sieht der Konsolidierungsvertrag die Umsetzung eines Katalogs von vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen (Konsolidierungsprogramm) vor. Das Konsolidierungsprogramm ist – nach Bedarf und orientiert an den Vorgaben des Konsolidierungspfades – durch Modifikation bestehender oder in Ergänzung weiterer Maßnahmen anzupassen.

92 Nach dem Stand des Entwurfs des Haushaltsplans 2014 im Februar 2014. Änderungen haben sich im Abstimmungsverfahren zwischen dem Landkreis und der Aufsichtsbehörde ergeben. Diese wurden bis zum Ende der Nacherhebungsphase (August 2014) nachgehalten.

des geplanten ordentlichen Ergebnisses. Nach dem vorgelegten Planungsstand entsteht in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 eine Deckungslücke in Höhe von bis zu 1,4 Millionen Euro, die sich jedoch im weiteren Zeitverlauf vollständig schließen wird. Der Landkreis ging in seiner Prognose im Haushaltsplan 2014 davon aus, dass ein Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses vorzeitig bereits im Jahr 2019 erreicht werden kann.

Der Landkreis Gießen steht vor der Aufgabe das zugrundeliegende Konsolidierungsprogramm konsequent umzusetzen. Er sollte regelmäßig prüfen, ob unveränderte Planungsprämissen vorliegen und die Zielvorgaben des Schutzschirmvertrags langfristig eingehalten werden können. Sollte das geplante Konsolidierungsprogramm nicht zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses ausreichen, ist es durch Modifikation bestehender oder Ergänzung weiterer Maßnahmen und in Abstimmung mit dem Land Hessen als Vertragspartner⁹³ zielgerecht anzupassen.⁹⁴

3.4.2 Analyse ausgewählter Aufgabenbereiche

Die Überörtliche Prüfung analysierte im Rahmen der örtlichen Erhebungen ausgewählte pflichtige und Freiwillige Leistungen der Landkreise, bei denen auf vergleichender Grundlage Ergebnisverbesserungspotenziale abgeleitet werden können. Dabei stützte sich die Überörtliche Prüfung auf kennzahlenbasierte⁹⁵ Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Aus der Bandbreite möglicher Konsolidierungsmaßnahmen haben die Landkreise, unter Berücksichtigung des Konsolidierungsbedarfs und der politischen Schwerpunktsetzung, eine geeignete Auswahl an Maßnahmen zur Erreichung des jeweiligen Konsolidierungsziels zu treffen.

Abgrenzung von Pflichtleistungen und Freiwillige Leistungen

In die Analyse der kommunalen Leistungen wurden sowohl gesetzliche Pflichtleistungen, mit Spielräumen bei der Ausgestaltung des Leistungsumfangs, als auch Freiwillige Leistungen einbezogen. Freiwillige Leistungen sind finanzielle Aufwendungen, zu denen der Landkreis rechtlich nicht verpflichtet ist. Sie werden somit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung den Bürgern auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt.

Der kommunale Finanzausgleich und die Angemessenheit des Umfangs der durch die Landkreise erbrachten Freiwilligen Leistungen wurden im Rahmen eines kommunalen Grundrechtsklageverfahrens am Staatsgerichtshof des Landes Hessen⁹⁶ geprüft. Neben der Aufforderung an den Gesetzgeber, den kommunalen Finanzausgleich neu zu regeln, wurde festgestellt, dass den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung – selbst bei konsolidierungsbedürftigen Haushalten – ein Mindestmaß an Gestaltungsspielraum im Bereich der Freiwilligen Leistungen ermöglichen sollte. Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft haben mit der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde eine gesonderte Aufstellung aller Freiwilligen Leistungen, einschließlich gewährter geldwerter Vorteile, unter

93 § 4 Absatz 4 Konsolidierungsvertrag, Muster - Austausch, Anpassung und Ergänzung von Konsolidierungsmaßnahmen

Der Austausch, die Anpassung und die Ergänzung von Maßnahmen bedürfen der vorherigen Zustimmung des für die Finanzen zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium.

94 § 4 Absatz 2 Konsolidierungsvertrag, Muster - Austausch, Anpassung und Ergänzung von Konsolidierungsmaßnahmen

Sollten einzelne Konsolidierungsmaßnahmen keinen Erfolg haben oder sollte die Haushaltswirtschaft neue Konsolidierungsmaßnahmen erfordern, um den Ausgleich des Haushalts im ordentlichen Ergebnis zum vereinbarten Zeitpunkt zu erreichen, sind entsprechende Anpassungen bei den vereinbarten Maßnahmen oder ergänzende Maßnahmen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes zu beschließen.

95 Eine qualitative Beurteilung der durch die Landkreise erbrachten Leistungen, insbesondere eine Einschätzung der Servicequalität, war nicht Gegenstand der Prüfung.

96 Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen, P.St. 2361, 21. Mai 2013.

Angabe der Haushaltspositionen vorzulegen.⁹⁷ Vorgaben zur Ausgestaltung der aufzustellenden Übersichten existieren bislang nicht.

Die Abgrenzungsproblematik zwischen Freiwilligen Leistungen und Pflichtleistungen kann beispielhaft anhand der Nutzung der landkreiseigenen Schulsporthallen im Prüfungszeitraum veranschaulicht werden. Während die Nutzung in der ersten Tageshälfte bis zum Ende des Schulunterrichts den Pflichtleistungen im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“ zugerechnet wird, ist die Nutzung für schulfremde Zwecke, z.B. durch ortsansässige Vereine, dem Produktbereich „Sportförderung“ zuzuordnen. Sofern die Bereitstellung der schulischen Sportstätten außerhalb der Schulzeiten ohne die Erhebung angemessener Nutzungsgebühren vorgenommen wird, handelt es sich um eine Freiwillige Leistung des Landkreises.⁹⁸

Die von den Landkreisen vorgelegten Aufstellungen der Freiwilligen Leistungen boten – in Bezug auf ihre Vollständigkeit sowie ihre Vergleichbarkeit untereinander – für Zwecke des Vergleichs keine geeignete Datengrundlage.

Vor dem Hintergrund dieser Vergleichenden Prüfung hält es die Überörtliche Prüfung für sachgerecht, die in der Konsolidierungsleitlinie geforderte Übersicht aller Freiwilligen Leistungen als Formblatt mit einem Mindestmaß an Standardisierung zur Vorlage bei der Aufsichtsbehörde zentral vorzugeben.

Ansicht 26 beziffert die Ergebnisverbesserungspotenziale in den betrachteten Bereichen der drei Landkreise, ausgehend vom Jahr 2013. Die Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelten sich aus landkreisindividuellen Feststellungen und Berechnungen sowie aus der Anwendung von Referenzwerten des Vergleichsringes. Veränderte rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen können dazu führen, dass die ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenziale nicht oder nicht im dargestellten Umfang realisiert werden. Dies schließt sowohl positive als auch negative Abweichungen vom ausgewiesenen Betrag ein.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

Konsolidierungsbereiche und ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale				
Konsolidierungsbereich	Ergebnisverbesserungspotenzial			
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Bewirtschaftung der Schulliegenschaften ¹⁾	0,4 Mio. €	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €	0,9 Mio. €
Wirtschaftsförderung und Tourismus	< 0,1 Mio. €	(Referenz) 0 €	0,1 Mio. €	0,1 Mio. €
Volkshochschule	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €	(Referenz) 0 €	0,3 Mio. €
Reinigungsdienst und Hausmeisterservice ²⁾	1,5 Mio. €	2,5 Mio. €	2,3 Mio. €	6,3 Mio. €
Abführung Sparkasse ³⁾	0,1 Mio. €	1,3 Mio. €	0,6 Mio. €	2,0 Mio. €
Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung	(Referenz) 0 €	3,7 Mio. €	(Referenz) 0 €	3,7 Mio. €
weitere Ergebnisverbesserungspotenziale	0,1 Mio. € ⁴⁾	0,4 Mio. € ⁵⁾	<0,1 Mio. € ⁵⁾	0,5 Mio. €

97 Hessisches Ministerium des Innen 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. 2010, S. 1470.

98 Für diese Art der Sport- und Vereinsförderung sind die Städte und Gemeinden als die örtlich nächste Verwaltungsorganisation verantwortlich. Die Landkreise sind erst in zweiter Linie im Rahmen ihrer Koordinierungs- und Bündelungsfunktion zuständig. Im Rahmen der Prüfung wurde erhoben, inwiefern die kreisangehörigen Städte und Gemeinden oder die externen Nutzer direkt für die außerschulische Nutzung der kreiseigenen Schulsporthallen finanziell beteiligt wurden.

Konsolidierungsbereiche und ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale				
Konsolidierungsbereich	Ergebnisverbesserungspotenzial			
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder	Summe
Summe	2,2 Mio. €	8,3 Mio. €	3,3 Mio. €	13,8 Mio. €

Anmerkung: Die Ergebnisverbesserungspotenziale wurden auf Basis der zur Verfügung gestellten Daten der Landkreise sowie unter Hinzunahme amtlicher Statistiken rechnerisch im Vergleich oder auf Basis einer Beurteilung von Einzelsachverhalten ermittelt. Sofern sich die Ergebnisverbesserungspotenziale auf Grundlage des Referenzwerts innerhalb des Vergleichsringes ergaben, wurde der jeweilige Referenzwert angegeben.

¹⁾ Referenzwert innerhalb des jeweiligen Schulimmobilienportfolios.

²⁾ Referenzwert innerhalb des jeweiligen Schul- und Verwaltungsimmobilienportfolios.

³⁾ Ermittlung des Konsolidierungsbeitrags auf Basis einer Modellrechnung, bei der die durchschnittliche Abführungsquote der Sparkassen, die in Hessen Gewinne an ihre Träger abführen, zugrunde gelegt wurde.

⁴⁾ Jährlich realisierbare Einsparung aus der Zusammenlegung und Zentralisierung der Zulassungsstellen im Landkreis Gießen. Der Konsolidierungsbeitrag wurde auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung des Landkreises ermittelt.

⁵⁾ Jährlich realisierbare Einsparung aus dem Verzicht auf einen Kantinenbetrieb. Der Landkreis Gießen unterhielt im Prüfungszeitraum keine eigene Kantine.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2014

Ansicht 26: Konsolidierungsbereiche und ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale

Der Main-Taunus-Kreis wies mit 8,3 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Die Ergebnisverbesserungspotenziale für den Landkreis Gießen beliefen sich auf 2,2 Millionen Euro und für den Schwalm-Eder-Kreis auf 3,3 Millionen Euro.

Die Landkreise sind – soweit nicht anders bestimmt – neben den kreisfreien Städten Träger der Schulen (§ 138 Absatz 1 HSchG⁹⁹).¹⁰⁰ Den Schulträgern obliegt es, ein den gesetzlichen Anforderungen angemessenes Schulangebot bereitzustellen und die geeigneten Rahmenbedingungen für den inneren Schulbetrieb zu schaffen. Zu den Aufgaben der Schulträger zählt auch die Bereitstellung und Unterhaltung von Schulbauten und Schulanlagen.

Hinweise auf bestehende Ergebnisverbesserungspotenziale können sich aus der Analyse der Aufwendungen für den Strombezug und den Heizungsbetrieb ergeben. Schulen mit vergleichsweise hohen Aufwendungen bieten in der Regel die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale.

Für die vergleichende Prüfung wurde auf Basis des Jahres 2013 eine kennzahlenbasierte Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schulliegenschaften vorgenommen. Zunächst wurden in jedem Landkreis für die einzelnen Schulstandorte die Aufwendungen für den Strombezug und den Heizungsbetrieb je Bruttogrundfläche bestimmt. Die Bandbreite der ermittelten Werte wurde um Extremwerte am unteren und oberen Ende bereinigt und anschließend in drei gleich große Aufwandsintervalle mit niedrigen, mittleren und hohen Aufwendungen unterteilt. Für Schulliegenschaften, die demnach hohe Aufwendungen aufwiesen, wurde unter Zugrundelegung eines Referenzwertes¹⁰¹, Ergebnisverbesserungspotenziale bestimmt.

99 Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz - HSchG -) in der Fassung vom 14. Juni 2005, GVBl. I 2005. S. 441 zuletzt geändert am 24. März 2015, GVBl., S. 118.

§ 138 Absatz 1 HSchG – Land, Gemeindeverbände und Gemeinden

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

100 Die Sonderstatusstadt Gießen ist darüber hinaus Schulträger.

101 Als Referenzwert diente der niedrigste Wert der Landkreise des Vergleichs für die Gesamtaufwendungen im Verhältnis zur gesamten Bruttogrundfläche aller Schulen.

Schulliegenschaften nach Aufwendungen für Strombezug und Heizungsbetrieb			
Konsolidierungsbereich	Ergebnisverbesserungspotenzial		
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
Zahl der Schulstandorte [Zahl der in die Analyse einbezogenen Standorte] ¹⁾	56 [56]	55 [54]	77 [74]
Strombezug			
Zahl der Schulstandorte, die hohe Aufwendungen aufwiesen	13	8	5
Anteil der Bruttogrundfläche der Schulen in der Gruppe „hohe Aufwendungen“	46,8 %	5,2 %	4,3 %
Gesamtaufwendungen im Verhältnis zur Bruttogrundfläche der Liegenschaften	2,85 €/m ²	3,85 €/m ²	(Referenz ²⁾) 2,62 €/m ²
Ergebnisverbesserungspotenzial Strom	0,2 Mio. €	0,1 Mio. €	0,1 Mio. €
Heizungsbetrieb			
Zahl der Schulstandorte, die hohe Aufwendungen aufwiesen	7	3	5
Anteil der Bruttogrundfläche der Schulen in der Gruppe „hohe Aufwendungen“	13,4 %	4,3 %	6,3 %
Gesamtaufwendungen im Verhältnis zur Bruttogrundfläche der Liegenschaften	7,51 €/m ²	(Referenz ²⁾) 5,98 €/m ²	6,63 €/m ²
Ergebnisverbesserungspotenzial Heizung	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	0,1 Mio. €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale ³⁾	0,4 Mio. €	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €

¹⁾ Im Main-Taunus-Kreis und im Schwalm-Eder-Kreis wurden aufgrund der Datenstruktur nicht alle Schulstandorte in die Analyse einbezogen.
²⁾ Als Referenzwert diente der niedrigste Wert der Landkreise des Vergleichs für die Gesamtaufwendungen im Verhältnis zur gesamten Bruttogrundfläche aller Schulen. Der Referenzwert wurde angewendet auf die Schulliegenschaften, die der Gruppe „hohe Aufwendungen“ zugeordnet wurden.
³⁾ Das Ergebnisverbesserungspotenzial ergab sich durch die Anwendung des jeweiligen Referenzwertes auf die Schulliegenschaften in der betreffenden Gruppe „hohe Aufwendungen“.
 Quelle: Eigene Berechnungen, Zugrunde gelegt wurden die Finanzdaten des Jahres 2013 und die Auswertungen des Gebäudemanagements; Stand: August 2014

Ansicht 27: Schulliegenschaften nach Aufwendungen für Strombezug und Heizungsbetrieb

Auf Basis der Aufwendungen je Quadratmeter Bruttogrundfläche wurde bestimmt, wie viel Prozent der bewirtschafteten Schulflächen vergleichsweise hohe Aufwendungen aufwiesen. Vergleichsweise hohe Flächenanteile mit hohen Bewirtschaftungskosten wurden im Landkreis Gießen ermittelt.¹⁰²

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ermöglicht eine derartige Analyse die Identifikation auffälliger Schulliegenschaften im Hinblick auf vergleichsweise hohe Bewirtschaftungsaufwendungen. Eine weitergehende Untersuchung seitens der Landkreise wäre notwendig, um zu klären, inwieweit unter Wirtschaftlichkeitsaspekten eine Reduzierung der Aufwendungen einzelner Schulliegenschaften erreicht werden kann.

¹⁰² 46,8 Prozent der Bruttogrundflächen der Schulliegenschaften wiesen erhöhte Strombezugsaufwendungen auf. Erhöhte Aufwendungen für den Heizungsbetrieb wurden bei 13,4 Prozent der Bruttogrundfläche der Schulliegenschaften festgestellt.

Der Aufgabenbereich „Wirtschaftsförderung und Tourismus“ umfasst zum einen Maßnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung des Standortimages und des Investitionsklimas. Zum anderen werden in diesem Bereich Marketingmaßnahmen durchgeführt und Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die regionale Attraktivität für den Tourismus zu steigern. Im Vergleich ermittelte die Überörtliche Prüfung für den Aufgabenbereich in den drei Landkreisen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,1 Millionen Euro.

Vor dem Hintergrund konsolidierungsbedürftiger Haushalte sollte eine kritische Überprüfung des Aufgabenbereichs stattfinden. Neben der Bestimmung der tatsächlichen Leistungsbedarfe sollten Aufwand und Mehrwert einzelner Gestaltungsmaßnahmen gegenübergestellt werden. Mit Hilfe eines bedarfsgerechten Managements im Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismus sowie durch Interkommunale Zusammenarbeit können Aufwendungen reduziert und unter Umständen sogar eine besondere Förderung der Kooperation durch das Innenministerium¹⁰³ möglich werden.

Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind nach § 8 Absatz 1 HWBG¹⁰⁴ verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten. Kreisvolkshochschulen bieten den Bürgerinnen und Bürgern der Landkreise Bildungsangebote und Dienstleistungen zur Orientierung, Qualifizierung und Partizipation in individuellen, berufsbezogenen und gesellschaftlichen Lebenswelten und Handlungsfeldern. Die Grundversorgung und das Pflichtangebot bestimmen sich nach den Vorgaben des § 9 HWBG¹⁰⁵.

Die drei untersuchten Landkreise unterhielten im Jahr 2013 jeweils eine Volkshochschule mit unterschiedlichen Kursangeboten, Unterrichtsstunden und Verwaltungsaufwand (Ansicht 28).

103 Diesbezüglich wird auf das beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport angesiedelte Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit in Hessen verwiesen (<http://www.ikz-hessen.de>).

104 Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen (Hessisches Weiterbildungsgesetz – HWBG) vom 25. August 2001, GVBl. I 2001, S. 370, zuletzt geändert am 24. März 2015, GVBl., S. 118.

§ 8 Absatz 1 HWBG – Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung
Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten.

105 § 9 HWBG – Grundversorgung und Pflichtangebot

(1) Die Grundversorgung mit Bildungsangeboten wird durch das Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und weitere Angebote nach § 2 gewährleistet.

(2) Zum Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zählen in der Regel Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der Alphabetisierung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen-, Kultur- und Medienkompetenz. Zum Pflichtangebot gehören auch Bildungsangebote zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft, ebenso Bildungsangebote im Bereich der Gesundheitsbildung, auch soweit sie dem Arbeitsschutz dienen, und Bildungsangebote der Eltern- und Familienbildung, des Gender Mainstreamings sowie für das Ehrenamt und zur sozialen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

(3) Im geförderten Pflichtangebot der öffentlichen Träger müssen mindestens 25 vom Hundert der Maßnahmen aus den Bereichen Arbeit und Beruf oder Grundbildung oder Schulabschlüsse enthalten sein.

(4) Der Umfang des vom Land geförderten jährlichen Pflichtangebots der öffentlichen Träger bemisst sich nach dem Anteil an den vom Land geförderten Unterrichtsstunden im Verhältnis der Einwohnerzahl des jeweiligen Gebiets zur Gesamteinwohnerzahl des Landes. Als Stichtag für die Einwohnerzahl gilt der 30. Juni des jeweils vorangegangenen Jahres.

(5) Die Förderung der Familienbildung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes bleibt unberührt.

Volkshochschulen			
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
Jahresergebnis des entsprechenden Produkts	-403 T€	-413 T€	-201 T€
Ergebnis des entsprechenden Produkts je Einwohner	-1,59 €	-1,82 €	-1,12 € (Referenz)
Kurse je 1.000 Einwohner	3,3	5,0	5,1
Unterrichtsstunden je 1.000 Einwohner	92,9	137,7	103,3
Teilnehmer je Kurs	9,7	11,1	9,6
Ergebnisverbesserungspotenzial	121 T€	160 T€	□
Anmerkung: Referenzwert war der niedrigste Wert des Ergebnisses des entsprechenden Produkts je Einwohner. □ = Ergebnisverbesserungspotenziale waren für den Referenzlandkreis nicht zu ermitteln. Quelle: Eigene Berechnungen, Volkshochschulstatistik, Angaben der Kreisvolkshochschule, Haushaltsplan 2013; Stand: August 2014			

Ansicht 28: Volkshochschulen

Das vergleichsweise größte Kursangebot, die höchste Zahl an Unterrichtsstunden und die höchste Teilnehmerzahl wies der Main-Taunus-Kreis auf. Gleichzeitig wurde im Main-Taunus-Kreis das höchste Defizit je Einwohner festgestellt. Das geringste Defizit wies der Schwalm-Eder-Kreis auf.

Die Landkreise sollten vor dem Hintergrund der defizitären Haushaltslage ihr Auslastungsmanagement für die Volkshochschulen optimieren. Insbesondere mit geografisch umliegenden Trägern ähnlicher oder gleichartiger Bildungseinrichtungen könnte eine engere Zusammenarbeit zur Ergebnisverbesserung in den entsprechenden Produkten genutzt werden.

Hierzu zeigte sich eine besondere Ausgangslage für die Volkshochschule des Landkreises Gießen. Die Sonderstatusstadt Gießen unterhielt auf ihrem Stadtgebiet eine eigene Volkshochschule. Im nur 13 Kilometer entfernten Lich hatte der Landkreis Gießen im Prüfungszeitraum ebenfalls eine eigene Volkshochschule betrieben. Nach § 8 Absatz 3 HWBG¹⁰⁶ können kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern untereinander zur gemeinsamen Erfüllung der Aufgabe Zweckverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine Zusammenlegung der beiden Standorte bzw. eine enge Zusammenarbeit zwischen Landkreis und Stadt zu prüfen. Durch die Zusammenarbeit könnten die auf den Landkreis entfallenden Bewirtschaftungskosten für die vorgehaltene Einrichtung reduziert werden. Darüber hinaus könnte durch eine gemeinsame Programmgestaltung und Themenfokussierung mit der Stadt Gießen ein positiver Effekt auf das Haushaltsergebnis des Landkreises erreicht werden.

Schul- und Verwaltungsgebäude sind kontinuierlich zu bewirtschaften und instand zu halten. Dazu sind insbesondere kostenintensive Leistungen im Reinigungsdienst sowie im Hausmeisterservice erforderlich. Die Landkreise haben grundsätzlich die Möglichkeit die notwendige Bewirtschaftung durch eigenes Personal zu erbringen oder durch die Beauftragung Dritter extern zu beziehen. Unterschiede in der Aufwandsstruktur können sich allerdings auch

Reinigungsdienst
und Hausmeisterservice

106 § 8 Absatz 3 HWBG – Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung
Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern können untereinander zur gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben nach Abs. 1 Zweckverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen schließen.

aus einer unterschiedlichen Serviceintensität¹⁰⁷ sowie aufgrund geographischer Unterschiede¹⁰⁸ ergeben.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde eine Analyse des Reinigungsdienstes und des Hausmeisterservices für die Schul- und Verwaltungsliegenschaften der Landkreise auf Basis der Angaben für das Jahr 2013 vorgenommen (Ansicht 29).

Reinigungsdienst und Hausmeisterservice im Immobilienmanagement				
		Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
Bewirtschaftete Bruttogrundfläche in Quadratmeter		319.801 m ²	416.121 m ²	388.133 m ²
Reinigungsdienst ¹⁾	Aufwendungen für Personal und Versorgung oder Bezug von Dienstleistungen	3,5 Mio. €	2,9 Mio. €	4,3 Mio. €
	Material-/ Zubehörcosten	0,2 Mio. €		0,2 Mio. €
	Gesamtaufwendungen je Bruttogrundfläche ²⁾	11,75 €/m ²	6,98 €/m ² (Referenz)	11,69 €/m ²
	Bruttogrundfläche je VZÄ	3.263 m ²	k.A. ³⁾	3.270 m ²
	Ergebnisverbesserungspotenziale I	1,5 Mio. €	□	1,8 Mio. €
Hausmeisterservice	Personal- und Versorgungsaufwendungen	1,6 Mio. €	4,6 Mio. €	2,4 Mio. €
	Gesamtaufwendungen je Bruttogrundfläche ²⁾	4,99 €/m ² (Referenz)	10,98 €/m ²	6,14 €/m ²
	Bruttogrundfläche je VZÄ	8.307 m ² /VZÄ	5.530 m ² /VZÄ	7.958 m ² /VZÄ
	Ergebnisverbesserungspotenziale II	□	2,5 Mio. €	0,4 Mio. €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale		1,5 Mio. €	2,5 Mio. €	2,3 Mio. €
□ = Ergebnisverbesserungspotenziale waren für den Referenzlandkreis nicht zu ermitteln.				
¹⁾ Betrachtung der Aufwendungen im Reinigungsdienst inklusive der zugehörigen Steuerungskosten.				
²⁾ Als Referenzwert diente der niedrigste Wert der drei untersuchten Landkreise.				
³⁾ Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte der Main-Taunus-Kreis den Reinigungsdienst nahezu vollständig an externe Dienstleister ausgelagert. Auf die Bildung der Kennzahl wurde daher verzichtet.				
Quelle: Eigene Erhebungen, Auswertung Gebäudemanagement, Haushaltspläne/ Jahresabschlüsse 2013; Stand: August 2014				

Ansicht 29: Reinigungsdienst und Hausmeisterservice im Immobilienmanagement

Die zu bewirtschaftenden Bruttogrundflächen der drei untersuchten Landkreise lagen zwischen 319.801 Quadratmetern und 416.121 Quadratmetern. Der Main-Taunus-Kreis hatte die Reinigungsleistung nahezu ausschließlich an externe Dienstleister vergeben, während der Landkreis Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis die Leistungen mit eigenem Personal erbrachten. Im Vergleich war die externe Vergabe der Reinigungsleistungen gegenüber der Reinigung in Eigenregie günstiger. Dabei ergaben sich keine Hinweise darauf, dass das Leistungsspektrum der untersuchten Aufgabenbereiche nicht vergleichbar war.

107 Beispielhaft: Unterschiede in der Zahl der den einzelnen bewirtschafteten Objekten zugeordneten Mitarbeiter, in der Zahl der Springerstellen sowie in der Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben durch die Servicekräfte.

108 Beispielhaft: Unterschiede im Lohngefüge zwischen Main-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis; Wegstreckenunterschiede in dem geografisch ausgedehnten Kreisgebiet des Schwalm-Eder-Kreises im Vergleich zum kompakten Kreisgebiet des Main-Taunus-Kreises.

Für den Reinigungsdienst lag die Spannweite der Gesamtaufwendungen je Quadratmeter zwischen 6,98 Euro im Main-Taunus-Kreis und 11,75 Euro im Landkreis Gießen. Für den Hausmeisterservice wiesen die Landkreise Gesamtkosten zwischen 4,99 Euro je Quadratmeter (Landkreis Gießen) und 10,98 Euro je Quadratmeter (Main-Taunus-Kreis) aus. Ausgehend von dem niedrigsten Vergleichswert wurden die rechnerischen Ergebnisverbesserungspotenziale in den genannten Bereichen bestimmt. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale ergaben sich im Bereich Reinigungsdienst für den Schwalm-Eder-Kreis mit 1,8 Millionen Euro und im Bereich Hausmeisterservice für den Main-Taunus-Kreis mit 2,5 Millionen Euro.

Sparkassen, deren Träger eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, ein Zusammenschluss von Gemeinden (Gemeinschaftssparkassen) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) sind, werden als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts bezeichnet.¹⁰⁹ Ansicht 30 zeigt den unmittelbaren oder mittelbaren Trägeranteil der Landkreise an den Sparkassen und ausgewählte Kennzahlen aus dem Jahresabschluss 2012 der entsprechenden Sparkasse.

Abführungen der Sparkasse

Trägeranteile und Abschlussdaten der Sparkassen für das Jahr 2012			
	Trägeranteile	Eigenkapital	Jahresüberschuss ¹⁾
Gießen			
Sparkasse Gießen (über Sparkassenzweckverband Gießen)	10 % ²⁾	122,1 Mio. €	3,7 Mio. €
Main-Taunus			
Nassauische Sparkasse (über Sparkassenzweckverband Nassau)	9,57 % ²⁾	802,7 Mio. €	27,4 Mio. €
Taunus Sparkasse (über Sparkassenzweckverband Taunus)	50 % ²⁾	233,0 Mio. €	8,0 Mio. €
Schwalm-Eder			
Kreissparkasse Schwalm-Eder	100 %	84,1 Mio. €	2,2 Mio. €

¹⁾ Der Jahresüberschuss wurde vor Gewinnabführung ermittelt.
²⁾ Mittelbare Trägerschaft über den entsprechenden Zweckverband.
 Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen 2012; Stand: August 2014

Ansicht 30: Trägeranteile und Abschlussdaten der Sparkassen für das Jahr 2012

Die in den Vergleich einbezogenen Landkreise waren unmittelbare Träger von Sparkassen oder Mitglieder eines Sparkassenzweckverbands (mittelbarer Träger), wobei die Trägeranteile zwischen 9,57 Prozent (Main-Taunus-Kreis über den Sparkassenzweckverband Nassau an der Nassauischen Sparkasse)

109 Hessisches Sparkassengesetz vom 10. November 1954 in der Fassung vom 24. Februar 1991, GVBl. I 1991, S. 78, zuletzt geändert am 29. September 2008, GVBl. I, S. 875.

§ 1 SparkG HE – Rechtsnatur und Einrichtung

(1) Sparkassen, deren Träger eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, eine Gemeinde und ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) ist, sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts.

(2) Gemeinden, Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen im Sinne des § 18 Abs. 4 des Hessischen Stiftungsgesetzes vom 4. April 1966 (GVBl. I S. 77), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. September 2007 (GVBl. I S. 546) oder kommunale Zweckverbände können neue Sparkassen errichten; Stiftungen oder rechtsfähige Vereine, die eine Sparkasse betreiben, können auf ihren Antrag nach Anhörung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen mit Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde - unbeschadet der Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit - Mitglied eines kommunalen Zweckverbandes werden. Die Errichtung der Sparkasse bedarf der Genehmigung der Sparkassenaufsichtsbehörde. Die Genehmigung wird im Benehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde erteilt. Mit der Erteilung der Genehmigung erlangt die Sparkasse Rechtsfähigkeit.

und 100 Prozent (Schwalm-Eder-Kreis an der Kreissparkasse Schwalm-Eder) lagen. Trotz der zum Teil hohen Trägeranteile und der erzielten Jahresüberschüsse der Sparkassen führte keine der Sparkassen ihre Gewinne an die Träger ab.¹¹⁰

Für die Träger ergeben sich aus dem Sparkassengesetz Hessen wesentliche Rechte, um Einfluss auf die Sparkassen auszuüben. Dabei beschließt der Verwaltungsrat, der sich unter anderem aus den Mitgliedern der Vertretungskörperschaften zusammensetzt, auf Vorschlag des Vorstands über die Verwendung des Jahresüberschusses. Diese rechtliche Möglichkeit der Einflussnahme auf die Teilhabe am Jahresergebnis nutzte bisher keiner der betrachteten Landkreise. Über die Vertreter der Träger in den Verwaltungsräten der Sparkassen ist – gerade vor dem Hintergrund konsolidierungsbedürftiger Haushalte – auf eine Gewinnabführung hinzuwirken.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte für das Jahr 2012 eine rechnerische Abführungsquote als Durchschnittswert ausgehend von der Ergebnisverwendung der hessischen Sparkassen insgesamt. Diese vereinfachte Berechnung wurde unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Abführungsquote in Höhe von 37,7 Prozent¹¹¹ sowie unter Berücksichtigung des Trägeranteils des jeweiligen Landkreises und unter Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen nach Basel III¹¹² durchgeführt. Danach wäre rechnerisch für das Jahr 2012 eine Abführung von 116.247 Euro (netto) der Sparkasse Gießen an den Landkreis Gießen, eine Abführung in Höhe von 645.649 Euro (netto) der Kreissparkasse Schwalm-Eder an den Schwalm-Eder-Kreis und eine Abführung in Höhe von 1.269.090 Euro (netto)¹¹³ der Taunus Sparkasse an den Main-Taunus-Kreis möglich gewesen.¹¹⁴

Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung

Bei der Untersuchung der Allgemeinen Verwaltung war von Interesse, mit wie viel Personal die Landkreise Kernaufgaben, die unter der Allgemeinen Verwaltung zusammengefasst wurden, bewältigten. Für Zwecke der Einheitlichkeit des Vergleichs wurden die folgenden standardisierten Produkte für die Allgemeine Verwaltung definiert und abgegrenzt: Kreisorgane, Personal, Interner Service (mit IT, Beschaffung), Finanzen, Immobilienmanagement, Rechnungsprüfungsamt und Vergabe.

Die zurechenbaren Personal- und Versorgungsaufwendungen beliefen sich bei den Landkreisen des Vergleichs im Haushaltsjahr 2013 auf insgesamt 21,1 Millionen Euro und entfielen auf den Landkreis Gießen mit 7,0 Millionen

110 Je nach Landkreis würde die Teilabführung des Jahresüberschusses an die Landkreise unmittelbar oder mittelbar über den Sparkassenzweckverband erfolgen. Von einer Berechnung der Abführung der Nassauischen Sparkasse wurde abgesehen, da der Sparkassenzweckverband in § 14 der Satzung des Sparkassenzweckverbands Nassau festgelegt hatte, dass Abführungen der Sparkasse direkt an die Stiftung „Initiative und Leistung – Stiftung der Nassauischen Sparkasse für Kultur, Sport und Gesellschaft“ weiter geleitet werden.

111 Dieser Wert kann in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jährlich variieren. Es handelt sich um eine Orientierungsgröße für Zwecke des Vergleichs. Bei der individuellen Bemessung eines möglichen Ausschüttungsbetrages sind die örtlichen Verhältnisse der jeweiligen Sparkasse zu berücksichtigen.

112 Nach Basel III ist die Kernkapitalquote von 2013 bis 2019 schrittweise anzuheben. Die Eigenmittelanforderung beträgt gemäß Artikel 465 I a der VO (EU) 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013:

Artikel 465 Absatz 1 VO – Eigenmittelanforderungen

Abweichend von Artikel 92 Absatz 1 Buchstaben a und b gelten die folgenden Eigenmittelanforderungen ab dem 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2014:

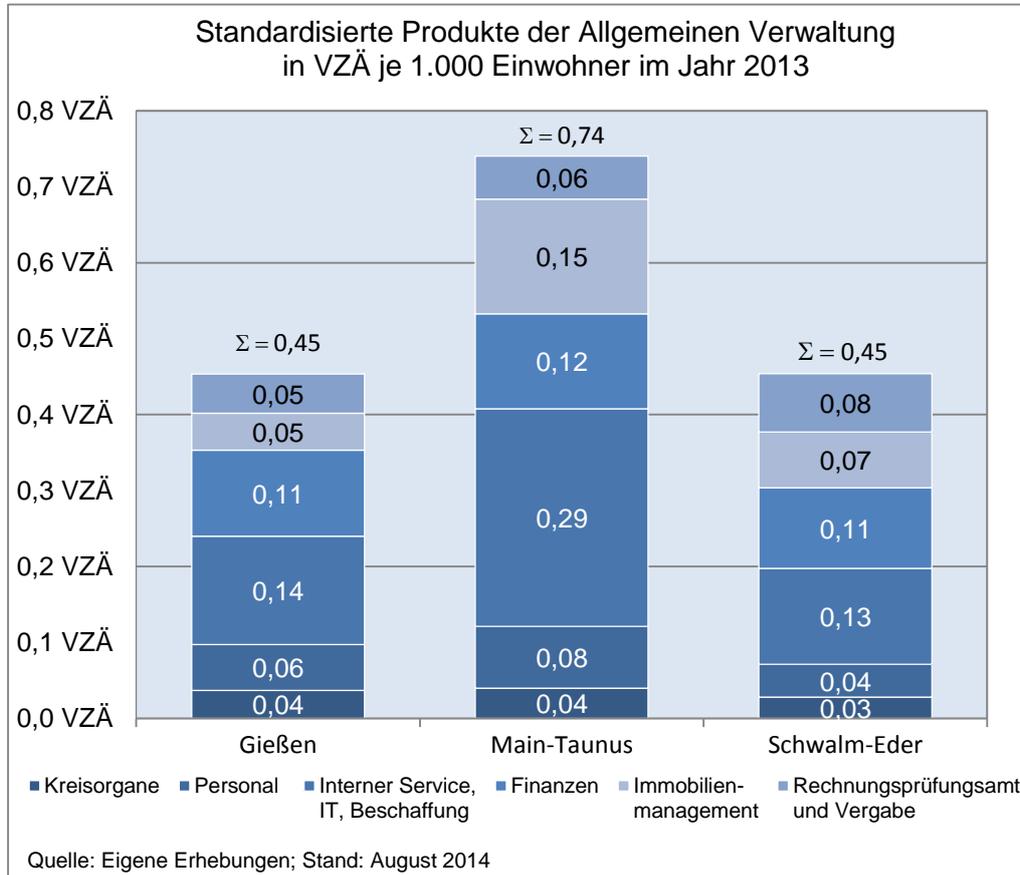
a) eine harte Kernkapitalquote zwischen 4,0 Prozent und 4,5 Prozent,
b) eine Kernkapitalquote zwischen 5,5 Prozent und 6,0 Prozent.

113 Die errechneten Abführungsbeträge stellen die Beträge nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag dar (kalkulatorischer Abzug in Höhe von 15,825 Prozent).

114 Vgl. 23. Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, Abschnitt 9.10 (S. 236-240).

Euro, den Main-Taunus-Kreis mit 9,5 Millionen Euro und den Schwalm-Eder-Kreis mit 4,6 Millionen Euro. Im Main-Taunus-Kreis wurden in den standardisierten Produktgruppen damit die höchsten Personal- und Versorgungsaufwendungen gemessen.

Die besetzten Stellen der Allgemeinen Verwaltung wurden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt.¹¹⁵ Ansicht 31 zeigt die Vollzeitäquivalente in den standardisierten Produkten der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner im Vergleich der Landkreise.



Ansicht 31: Standardisierte Produkte der Allgemeinen Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner im Jahr 2013

Insgesamt zeigte der Main-Taunus-Kreis eine um 0,29 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner höhere Personalausstattung in den standardisierten Produkten im Verhältnis zu den Vergleichskreisen. Die größten Unterschiede in der Betrachtung ergaben sich bei den standardisierten Produkten Immobilienmanagement und Interner Service, IT, Beschaffung. In beiden Bereichen setzte der Main-Taunus-Kreis im Vergleich die meisten Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner ein, wohingegen beim Schwalm-Eder-Kreis im Produkt Interner Service, IT, Beschaffung weniger als die Hälfte der Vollzeitäquivalente und damit der geringste Wert je 1.000 Einwohner ermittelt wurde. Der geringste Wert im Immobilienmanagement wurde im Landkreis Gießen mit 0,05 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner gemessen. Für die übrigen Produkte war eine homogene Struktur erkennbar.

115 Um eine Verzerrung der Analyse zu vermeiden, wurden Reinigungskräfte, Hausmeister, Auszubildende, Mitarbeiter in Elternzeit und langzeiterkrankte Mitarbeiter, die keine Bezüge erhielten, aus der Betrachtung ausgeklammert. Mitarbeiter in Altersteilzeit wurden aus Vereinfachungsgründen mit 50 Prozent der vertraglichen Regelwochenarbeitszeit – unabhängig von Arbeits- oder Freistellungsphase – einbezogen. Sofern für Zwecke des Vergleichs notwendig, wurden für ausgelagerte Bereiche der Verwaltung (anteilig) zuordenbare Vollzeitäquivalente hinzugerechnet.

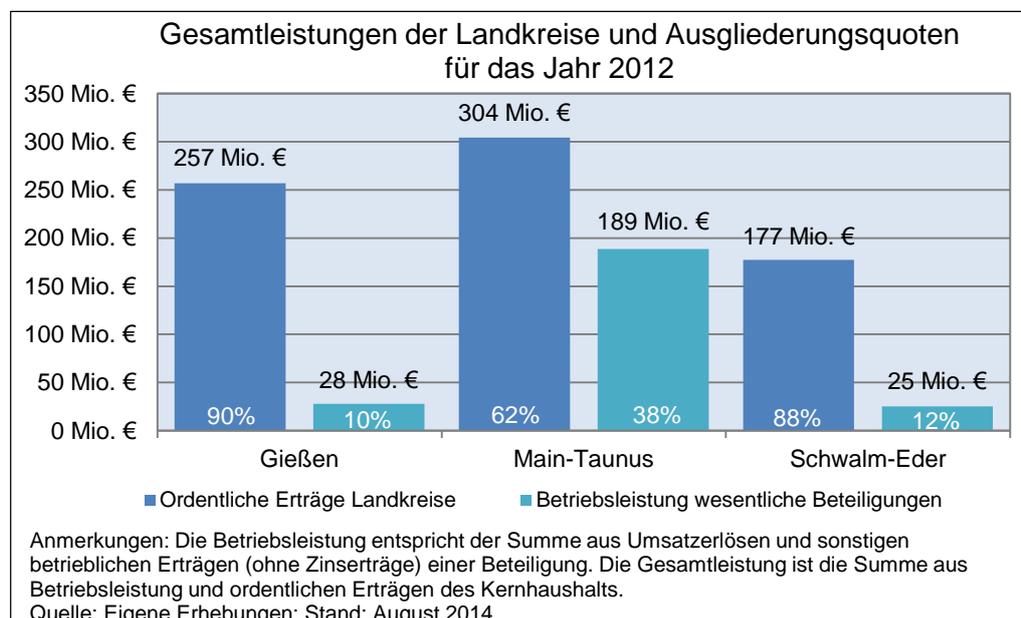
Trotz der vergleichsweise geringeren Anzahl der Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner des Landkreises Gießen und des Schwalm-Eder-Kreises gab es keine Anhaltspunkte dafür, dass deren Leistungsfähigkeit eingeschränkt war und sie ihre Pflichtaufgaben nicht mehr im erforderlichen Umfang erfüllen konnten. Der Main-Taunus-Kreis sollte vor diesem Hintergrund diese Auswertung dazu nutzen, die Ursachen der hier aufgezeigten produktbezogenen größeren Abweichungen zu ermitteln und bei Bedarf eine Anpassung des Personalbestands vornehmen.¹¹⁶

Unter Zugrundelegung des Referenzwertes von 0,45 Vollzeitäquivalente aus dem Landkreis Gießen und dem Schwalm-Eder-Kreis ergab sich unter Berücksichtigung der anteiligen Personal- und Versorgungsaufwendungen (netto) für den Main-Taunus-Kreis ein Ergebnisverbesserungspotenzial in der Allgemeinen Verwaltung in Höhe von 3,7 Millionen Euro. Im Verhältnis zu den Gesamtpersonalaufwendungen für die Allgemeine Verwaltung des Main-Taunus-Kreises bedeutet dies ein Potenzial von 39 Prozent.

Eine Organisationsuntersuchung mit detaillierter Aufgabenkritik in der Allgemeinen Verwaltung kann eine mögliche Maßnahme sein, um weitere Ergebnisverbesserungspotenziale zu identifizieren.

3.5 Wirtschaftliche Betätigung

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können sich die Landkreise kommunaler Beteiligungen bedienen. Betrachtet wurden Gesellschaften des privaten Rechts, Eigenbetriebe, Stiftungen und Zweckverbände, an denen die Landkreise bedeutend Einfluss nehmen konnten (wesentliche Beteiligungen)¹¹⁷. Ihre anteilige Betriebsleistung im Verhältnis zur Gesamtleistung der Landkreise verdeutlicht Ansicht 32.



Ansicht 32: Gesamtleistungen der Landkreise und Ausgliederungsquoten für das Jahr 2012

116 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um eine quantitative Betrachtung der Allgemeinen Verwaltung handelt. Allerdings werden durch die standardisierte Erhebungssystematik und den direkten Vergleich strukturelle Unterschiede innerhalb der Verwaltungen sowie mögliche Verbesserungspotenziale sichtbar.

117 Als wesentliche Beteiligungen werden die Eigenbetriebe sowie die beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts, Zweckverbände und Stiftungen verstanden. Dabei fallen unter maßgeblichen Einfluss jene Beteiligungen, an denen der Landkreis einen Anteil von 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte hält. Zu dem beherrschten Einfluss zählen jene, an denen der Landkreis mehr als 50 Prozent der Stimmrechte hält.

Das Verhältnis der Betriebsleistung der Beteiligungen zu den ordentlichen Erträgen der Kernverwaltung als Ausgliederungsquote war im Main-Taunus-Kreis mit 38 Prozent nahezu dreimal so hoch wie die Ausgliederungsquoten in den beiden anderen betrachteten Landkreisen. Dabei entfiel im Main-Taunus-Kreis rund die Hälfte der Betriebsleistung aller wesentlichen Beteiligungen allein auf die Kliniken des Main-Taunus-Kreises GmbH.¹¹⁸ Der Schwalm-Eder-Kreis hatte 12 Prozent seiner Betriebsleistungen an wesentliche Beteiligungen ausgelagert. Der Landkreis Gießen hatte eine Ausgliederungsquote von 10 Prozent. Im Durchschnitt der drei Landkreise betrug die Ausgliederungsquote 21 Prozent.

Die Beteiligungen der Landkreise können unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Landkreise haben. Die Landkreise unterliegen beispielsweise finanziellen Verpflichtungen durch Kapitalzuführungen, Zuweisungen und Zuschüssen oder Mitgliedsbeiträgen (negative finanzielle Auswirkung). Umgekehrt können aus den Beteiligungen auch positive finanzielle Auswirkungen, zum Beispiel in Form von Gewinnausschüttungen/-abführungen, resultieren. In Ansicht 33 sind die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den Kreishaushalt aufgeführt.

Finanzielle Auswirkungen der wesentlichen Beteiligungen auf die Landkreise im Jahr 2012			
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
Positive finanzielle Auswirkung	0,1 Mio. €	0 €	0,5 Mio. €
Anteil an ordentlichen Erträgen ¹⁾	0,03 %	0,00 %	0,28 %
Negative finanzielle Auswirkung	-1,6 Mio. €	-8,2 Mio. €	-2,5 Mio. €
Anteil an ordentlichen Aufwendungen ²⁾	0,6 %	2,7 %	1,4 %
Saldo der positiven und negativen Finanzströme	-1,5 Mio. €	-8,2 Mio. €	-2,0 Mio. €
davon vermögenswirksame Maßnahmen	< 0,1 Mio. €	7,0 Mio. €	0 €
davon ergebniswirksame Maßnahmen	-1,5 Mio. €	-1,2 Mio. €	-2,0 Mio. €

Anmerkung:

Die wesentlichen Beteiligungen umfassen Eigenbetriebe sowie beherrschte und maßgebliche Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts, Zweckverbände und Stiftungen.

Vermögenswirksame Maßnahmen betreffen etwa den Abfluss von Finanzmittel, aber ohne Auswirkung in der Ergebnisrechnung des Landkreishaushalts, etwa eine Einzahlung in das Stammkapital einer GmbH-Beteiligungsgesellschaft. Demgegenüber haben ergebniswirksame Maßnahmen unmittelbar Wirkung in der Ergebnisrechnung und damit für den Haushaltsausgleich, etwa ein Betriebskostenzuschuss.

¹⁾ einschließlich Finanzerträge

²⁾ einschließlich Finanzaufwendungen

Quelle: Eigene Berechnungen, (Nachtrags-)Haushaltspläne, Jahresabschlüsse; Stand: August 2014

Ansicht 33: Finanzielle Auswirkungen der wesentlichen Beteiligungen auf die Landkreise im Jahr 2012

Der Vergleich zeigte, dass die wesentlichen Beteiligungen in den Landkreisen insgesamt jeweils eine negative Auswirkung auf den Kreishaushalt hatten. Dabei wies der Main-Taunus-Kreis mit 2,7 Prozent den höchsten Wert des Vergleichs auf. Für den Landkreis Gießen resultierte eine finanzielle Belas-

¹¹⁸ Feststellungen zur wirtschaftlichen Lage der Kliniken des Main-Taunus-Kreises GmbH, Vgl. Klinikbericht (24. Zusammenfassender Bericht) vom 28. Mai 2013, LT-Drs. 18/7105, Abschnitt 6.6 (S. 27-31).

tung aus der wirtschaftlichen Betätigung von 0,6 Prozent, was den geringsten Wert des Vergleichs darstellte. Die höchsten absoluten ergebniswirksamen Maßnahmen führte der Schwalm-Eder-Kreis mit 2,0 Millionen Euro¹¹⁹ durch, wohingegen der Main-Taunus-Kreis die größte vermögenswirksame Maßnahme mit 7,0 Millionen Euro im Jahr 2012 durchführte.

Die Höhe der finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Beteiligungen verdeutlicht die hohe Bedeutung eines sachgerechten Beteiligungsmanagements durch die Landkreise. Eine hohe Ausgliederungsquote kann zu einer verringerten Einflussnahme der Landkreise führen. Daher sind Kommunen mit hohen Ausgliederungsquoten dazu angehalten, ein wirksames Beteiligungsmanagement zur Sicherung der Transparenz und zur Verbesserung der Einflussnahme zu gewährleisten.

Nachfolgend werden ausgewählte Informationsbedarfe sowie Analyseinstrumente des Beteiligungsmanagements erläutert, die den Wissenstand der Landkreise erhöhen und eine verbesserte Einflussnahme ermöglichen.

Informationsbedarfe und Analyseinstrumente des Beteiligungsmanagements

Eine adäquate Ausrichtung und Beeinflussung der Beteiligungen im Sinne der Landkreise kann nur unter der Prämisse gewährleistet werden, dass relevante Informationen über die Geschäftstätigkeit und den gegenwärtigen Geschäftsverlauf der Beteiligungen vorliegen. Hierzu sollte der Landkreis stets für Zwecke eines angemessenen Beteiligungsmanagements – unabhängig von der Beteiligungsquote – über ausgewählte aktuelle Daten zu den einzelnen Beteiligungen verfügen, die die finanzielle Lage, aber auch kennzahlengestützt den Leistungsstand abbilden. Über den Mindeststandard für Informationen hinaus sollte die Beteiligungsverwaltung mit zunehmender Auslagerungsquote mit einer höheren Standardisierung und Professionalisierung im Leistungsumfang agieren.

Die Beteiligungsverwaltung sollte insbesondere über Gesellschaftsverträge/ Satzungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte sowie Protokolle zu den Gremiensitzungen der Beteiligungen verfügen. Der Wirtschaftsplan stellt den Handlungsrahmen für die kommunalen Beteiligungen dar. Er ist damit eines der wesentlichen Instrumente, auf deren Grundlage die Steuerung der Beteiligungen erfolgt. Jahresabschlüsse sollen einen Eindruck über die finanzielle Lage und den Erfolg der Beteiligungen vermitteln. Protokolle zu den Gremiensitzungen informieren über die aktuellen Entwicklungen in den Beteiligungen.

Die Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie¹²⁰ bzw. eines Corporate Governance Kodex soll eine transparente, gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie Unternehmensüberwachung im Sinne einer sachgerechten Steuerung der Beteiligungen durch die Gesellschafter gewährleisten. Dabei soll die Leitung und Überwachung der Beteiligungen durch seine Organe verbessert und eine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung, der mit der Unternehmensbeteiligung durch die Körperschaften verfolgten Ziele, gewährleistet werden.

Um eine sachgerechte Steuerung der Gesellschaften und eine Kontrolle der Einhaltung des Wirtschaftsplans zu ermöglichen, sollten Zwischenabschlüsse durch die kommunalen Beteiligungen erstellt werden. Damit wird ein frühzeitiges Gegensteu-

119 Haupteinflussfaktor auf den negativen Saldo war insbesondere die negative finanzielle Auswirkung der Nahverkehr Schwalm-Eder Kommunale Organisationsgesellschaft mbH mit 2,1 Millionen Euro.

120 Im Rahmen der Richtlinie sind die Aufgaben und Pflichten der einzelnen Akteure des Beteiligungsmanagements (Politik, Verwaltung und Beteiligung) eindeutig zu definieren. Für die Unternehmensseite sind diese beispielsweise die Aufgaben von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat. Für die Eigentümerseite betrifft dies die Mandatsträger (idealerweise auch Angaben zu deren Qualifikation) und deren Betreuung durch das Beteiligungsmanagement. Eine vornehmliche Aufgabe der durch die Mandatsträger besetzten politischen Gremien ist die Formulierung klarer strategischer Vorgaben. Darüber hinaus sollten die grundsätzlichen Verhaltensregeln, Berichtszyklen und Informationsflüsse zwischen den Akteuren definiert werden.

Vgl. Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 49.

ern bei Abweichungen ermöglicht. Die Zwischenabschlüsse bilden die Grundlage für eine Abweichungsanalyse im Hinblick auf die Planzahlen und geben Auskunft, inwieweit die geplanten Jahresergebnisse durch die Beteiligungen erreicht werden oder ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich und finanzielle Auswirkungen für den Landkreis zu erwarten sind.

Adäquate Möglichkeiten zur Steuerung der Beteiligungen bieten Zielvereinbarungen sowie Abweichungsanalysen auf Basis von Zwischenabschlüssen. Eine Zielvereinbarung ist ein Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und einer organisatorisch nachgeordneten Ebene eine verbindliche Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel sowie die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen wird.¹²¹ Zielvereinbarungen sollten dabei zwischen dem Landkreis und der Geschäftsführung der Beteiligungen fixiert werden. Ein adäquates System für Bonus- und Malusregelungen sollte mit den Zielvereinbarungen verknüpft werden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob und welche Informationen von den Beteiligungsverwaltungen der Landkreise herangezogen und im Rahmen des Beteiligungsmanagements analysiert wurden (Ansicht 34).

Beteiligungsmanagement				
		Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
Informationsbestand	Gesellschaftsverträge/Satzungen	✓	✓	✓
	Jahresabschlüsse	✓	✓	✓
	Wirtschaftspläne	✓	✓	✓
	Einladungen zu Gremiensitzungen	⊗	✓	●
	Protokolle Gremiensitzungen	⊗	✓	⊗
	Beteiligungsrichtlinie/Corporate Governance Kodex	●	●	✓
Informationsanalyse	Zwischenabschlüsse	⊗	⊗	●
	Abweichungsanalysen	⊗	⊗	●
	Zielvereinbarungen	●	⊗	⊗

✓ = Kriterium erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2014

Ansicht 34: Beteiligungsmanagement

Der Vergleich zeigte, dass der Informationsbestand der Landkreise überwiegend einem notwendigen Mindestmaß entsprach. Hingegen war die Analyse von Informationen bisher in keinem Landkreis hinreichend ausgeprägt, um eine sachgerechte Steuerung der Beteiligungen zu gewährleisten. Lediglich der Main-Taunus-Kreis hatte bereits alle untersuchten Instrumente zur Informationsanalyse eingesetzt. Jedoch waren diese Instrumente noch nicht für alle Beteiligungen im Einsatz. Damit bestand Verbesserungspotenzial für das Beteiligungsmanagement aller Landkreise.

121 Bezogen auf die Kommunalverwaltung stellt der beschlossene Haushalt die primäre Zielvereinbarung dar. Dabei gibt die Politik der Verwaltung einen verbindlichen Handlungsrahmen vor. Alle weiteren Zielvereinbarungen zwischen den einzelnen Organisationsebenen der Verwaltung setzen hierauf auf. Neben der Steuerung der Kernverwaltung ist auch die Steuerung von kommunalen Beteiligungen über Zielvereinbarungen in Form von Wirtschaftsplänen sowie Sach- und Finanzziele ein sinnvolles Instrument. Die Beteiligungen können so, ohne direkte Eingriffe in die Fach- und Ressourcenverantwortung, sinnvoll gesteuert und in den „Konzern Kommune“ im Sinne einer Gesamtsteuerung integriert werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen künftig verstärkt die oben aufgeführten Instrumente zur Informationsanalyse der Beteiligungen einzusetzen und so deren sachgerechte Steuerung zu gewährleisten.

Aufgrund der vorhandenen Beteiligungsstrukturen sind die Landkreise gemäß § 123a Absatz 1 HGO verpflichtet, einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Die gesetzlichen Mindestinhalte ergeben sich aus § 123a Absatz 2 HGO.

Die drei untersuchten Landkreise erstellten jährliche Beteiligungsberichte. Die gesetzlichen Mindestanforderungen wurden durch den Main-Taunus-Kreis eingehalten. Der Landkreis Gießen hatte eine Pflichtangabe einer Gesellschaft nicht vollständig getroffen. Der Schwalm-Eder-Kreis nahm eine Gesellschaft nicht im Beteiligungsbericht auf. Darüber hinaus wurden jedoch die gesetzlichen Mindestinhalte erfüllt.

3.6 Rechtmäßigkeit

3.6.1 Aufstellung und Beschluss der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse

Eine solide Haushaltswirtschaft basiert auf einer rechtzeitigen Planung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung für das kommende Haushaltsjahr. Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt ist, unterliegt der Landkreis der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO¹²²).

Die Landkreise unterlagen im gesamten Prüfungszeitraum zu Beginn eines Jahres der vorläufigen Haushaltsführung. Die Überschreitungen der Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde lagen zwischen 13 und 126 Werktagen. Die Beschlüsse über die Haushaltssatzungen wurden mit einem zum Teil erheblichen Zeitverzug von 48 bis 257 Werktagen gefasst. Eine vorläufige Haushaltsführung beurteilten die Landkreise regelmäßig als unkritisch, da die zuständigen Aufsichtsbehörden Fristenüberschreitungen nicht beanstandeten.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ist eine fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung – grundsätzlich auch ohne Einbeziehung der Orientierungsdaten des Landes – durch eine effektive Planung unter Zugrundelegung der Vorjahreswerte und der Fortentwicklungen der Datengrundlagen im laufenden Haushaltsjahr möglich.

Die Landkreise sind dazu angehalten, ihre Prozesse bei der Vorlage, Genehmigung und öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzungen so anzupassen, dass die dargestellten Fristvorgaben eingehalten werden können.

Weiterhin ist die Rechnungslegung für eine verlässliche Haushaltsplanung maßgeblich. So sind auch die fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses

122 § 99 HGO – Vorläufige Haushaltsführung

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

1. nur die finanziellen Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts 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 Finanzmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzhaushalts 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.

ses zum 30. April des Folgejahres (§ 112 Absatz 9 HGO¹²³) sowie die rechtzeitige Beschlussfassung über den geprüften Jahresabschluss bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres für einen geordneten und zeitlich sachgerechten Ablauf in der Haushaltswirtschaft von Bedeutung (§ 114 Absatz 1 HGO¹²⁴). Ansicht 35 stellt die zeitlichen Abweichungen für die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse dar.

Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse						
	Aufstellung ¹⁾			Beschlussfassung ²⁾		
	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder	Gießen	Main-Taunus	Schwalm-Eder
2009	755	500	813	607	126	556
2010	737	394	586	●	-11	91
2011	611	378	401	●	-12	●
2012	●	312	261	○	○	○
2013	●	●	79	○	○	○

Anmerkung: Angaben in Werktagen

- Aufstellung/Beschlussfassung form- und fristgerecht.
- Aufstellung/Beschlussfassung form-, jedoch nicht fristgerecht
- Aufstellung/Beschlussfassung stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aus, deswegen Wertung mit ● = Frist nicht eingehalten.
- Aufstellung/Beschlussfassung stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aus, deswegen Wertung mit ○ = Frist noch nicht abgelaufen.

¹⁾ Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Aufstellung wurde das Druckdatum des Jahresabschlusses gewählt.

²⁾ Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Beschlussfassung wird das Datum des Kreistagsbeschlusses gewählt.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschluss, Kreistagsbeschluss; Stand: August 2014

Ansicht 35: Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse

Von den drei Landkreisen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur der Schwalm-Eder-Kreis den Jahresabschluss 2013 aufgestellt. Der Main-Taunus-Kreis hatte die Jahresabschlüsse bis 2012 aufgestellt, während der Landkreis Gießen als einziger die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 noch nicht aufgestellt hatte. Die Jahresabschlüsse des Main-Taunus-Kreises waren bis zum Jahr 2011 beschlossen, die des Schwalm-Eder-Kreises hingegen nur bis zum Jahr 2010. Der Landkreis Gießen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur den Jahresabschluss 2009 beschlossen. Der Main-Taunus-Kreis beschloss als einziger Landkreis des Vergleichs die Jahresabschlüsse 2010 und 2011 form- und fristgerecht.

123 § 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.

124 § 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.

Soweit der Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht erstellt wurde, sind die Landkreise auf fortgeschriebene Planwerte angewiesen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Informationen stellen für den Kreistag eine unsichere Entscheidungsgrundlage im Rahmen der Haushaltsplanung dar¹²⁵. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ist im Rahmen eines ganzheitlichen Managements (Ablaufplan, Verantwortlichkeiten, Prüfungsprozess) die fristgerechte Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse, auch im Hinblick auf den für das Jahr 2015 zu erstellenden Gesamtabschluss, durch die Landkreise sicherzustellen.

Jahresabschlüsse können darüber hinaus zur Bildung von steuerungsrelevanten Kennzahlen verwendet werden. Damit ist beispielsweise ein Aufbau von Zeit- und Vergleichsreihen möglich, der differenzierte Aussagen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Landkreise zulässt. Nachfolgend ausgewählte Kennzahlen geben einen Eindruck über die Steuerungsrelevanz und Aussagekraft der Zeit- und Vergleichsreihen.

Ausgewählte Bilanzkennzahlen

Auf Basis der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorhandenen Jahresabschlüsse wurden die Entwicklungen folgender ausgewählter Bilanzkennzahlen für die drei Landkreise im Prüfungszeitraum ermittelt.

Entwicklung der Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitenquoten						
	Gießen		Main-Taunus		Schwalm-Eder	
Eigenkapitalquoten/ bilanzielle Überschuldung¹⁾						
2008	-37 %		37 %		6 %	
2009	-37 %		36 %		6 %	
2010	-40 %	↓	35 %	↓	2 %	↘
2011	-43 %		31 %		0 %	
2012	-		29 %		1 %	
2013	-		-		3 %	
Zuschussquoten						
2008	9 %		9 %		29 %	
2009	11 %		10 %		29 %	
2010	14 %	↑	11 %	↑	30 %	→
2011	16 %		15 %		32 %	
2012	-		14 %		31 %	
2013	-		-		30 %	
Rückstellungsquoten						
2008	17 %		7 %		20 %	
2009	18 %		8 %		18 %	
2010	17 %	→	8 %	→	16 %	↘
2011	16 %		8 %		15 %	
2012	-		8 %		15 %	
2013	-		-		16 %	
Verbindlichkeitenquoten						
2008	73 %		46 %		46 %	
2009	70 %		46 %		47 %	
2010	69 %	↓	46 %	↗	51 %	↑
2011	68 %		47 %		52 %	
2012	-		49 %		53 %	
2013	-		-		52 %	

125 Vgl. Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 84

↑: Differenz von 5 Prozentpunkten oder mehr / ↗: Differenz von 2 bis 4 Prozentpunkten /
 →: Differenz von +/- 1 Prozentpunkt / ↘: Differenz von -2 bis -4 Prozentpunkten /
 ↓: Differenz von -5 Prozentpunkten oder mehr
 1) Für den Landkreis Gießen wurde die bilanzielle Überschuldung betrachtet. Diese wurde berechnet, indem der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag in ein Verhältnis zur Bilanzsumme gesetzt wurde. Für die Jahre 2008 und 2009 bestand im Landkreis Gießen eine zweckgebundene Rücklage nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) für die Gebührenüberschüsse der „Kostenrechnenden Einrichtung Abfallwirtschaft“. Diese wurde in den betreffenden Jahren mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag saldiert.
 Quelle: Eigene Berechnungen, Eröffnungsbilanz, Jahresabschlüsse; Stand: August 2014

Ansicht 36: Entwicklung der Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitsquoten

Je größer die Eigenkapitalquote eines Landkreises ist, desto krisenfester ist seine Finanzierung und umso geringer die Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern. Die Eigenkapitalausstattung gilt als Indikator für die kommunale Substanz, die bei haushaltswirtschaftlichen Fehlbeträgen für eine Inanspruchnahme zur Verfügung steht. Ein gesetzlicher Orientierungswert im Sinne einer Mindest-Eigenkapitalquote ist nicht kodifiziert. Dagegen zeigt ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag den Substanzverzehr des Vermögens des Landkreises auf Kosten kommender Generationen an.

Eigenkapitalquote

Dies ist insbesondere im Falle des bilanziell überschuldeten Landkreises Gießen zutreffend, in dem aufgrund hoher negativer Jahresergebnisse die bilanzielle Überschuldung jedes Jahr anstieg. Für den Schwalm-Eder-Kreis bestand im Jahr 2011 ebenfalls die Gefahr einer bilanziellen Überschuldung. Diese konnte jedoch aufgrund stetig zunehmender positiver Jahresergebnisse in den Folgejahren vermieden werden. Der Main-Taunus-Kreis wies eine im Vergleich hohe Eigenkapitalquote auf und steht in Zukunft vor der Herausforderung, ein Abschmelzen des Eigenkapitals zu verhindern. Kommunen sollten im Idealfall über einen „Eigenkapitalpuffer“ verfügen, der auch in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs dafür sorgt, dass es nicht zu einer bilanziellen Überschuldung kommt.

Die Zuschussquote gibt Auskunft darüber, inwieweit der Landkreis von Zuwendungen und damit von Leistungen Dritter abhängig ist. Sie stellt das Verhältnis von Sonderposten und Bilanzsumme dar.

Zuschussquote

Die ermittelte Steigerung der Zuschussquote, insbesondere in den Jahren 2010 und 2011, resultierte vor allem aus den erhaltenen Zuschüssen aus den Sonderinvestitionsprogrammen des Landes Hessen (SIP) und dem Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes (ZIP). Im Landkreis Gießen und dem Main-Taunus-Kreis stieg die Zuschussquote an, während sie im Schwalm-Eder-Kreis konstant blieb. Aus der Auflösung der Sonderposten ergeben sich in den nachfolgenden Haushaltsjahren positive Effekte auf das Ergebnis der Landkreise.

Die Rückstellungsquote gibt an, mit welchem Anteil der Landkreis durch Rückstellungen finanziert ist. Sie war im Prüfungszeitraum in den drei Landkreisen jeweils auf einem weitgehend konstanten Niveau.

Rückstellungsquote

Die Pensionsrückstellungen machten den größten Anteil an den gesamten Rückstellungen aus. Der Landkreis Gießen wies im Gegensatz zu den zwei anderen Landkreisen einen hohen Bestand¹²⁶ an Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien auf.

Die Verbindlichkeitsquote ist ein Indikator dafür, wie stark das kommunale Vermögen fremdfinanziert ist. Insbesondere im Zusammenhang mit einer hohen Rückstellungsquote zeigt eine hohe Verbindlichkeitsquote ein erhöhtes Risiko für eine Überschuldung. Darüber hinaus ist die Kommune stärker auf

Verbindlichkeitsquote

126 Im Jahresabschluss 2011 bilanzierte der Landkreis Gießen 23,7 Millionen Euro als Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien.

die Finanzierung durch Fremdkapital angewiesen und schränkt damit ihre finanzielle Unabhängigkeit ein.

Die Verbindlichkeiten der Vergleichskreise stiegen im Prüfungszeitraum, gemessen am Ausgangsjahr 2008, an. Die abnehmende Verbindlichkeitsquote im Landkreis Gießen war vor allem durch die stärker wachsende Bilanzsumme zu erklären. Allein der Schwalm-Eder-Kreis hatte bei einem Vorjahresvergleich im Jahresabschluss 2013 einen geringeren Bestand an Verbindlichkeiten.

3.6.2 Kommunaler Gesamtabschluss

Die Landkreise sind grundsätzlich gemäß § 112 Absatz 5 HGO¹²⁷ verpflichtet, erstmals zum 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss zu erstellen. Dabei sind die zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Beteiligungsverhältnisse sowie eine mögliche untergeordnete oder nachrangige Bedeutung einzelner Beteiligungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises zu berücksichtigen.

Erst mit dem Gesamtabschluss wird die vollständige Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune, die Teile ihrer Aufgaben außerhalb der Kernverwaltung wahrnehmen lässt, offenkundig. Wie in Kapitel 3.5 dargestellt, hielten die Landkreise, namentlich der Main-Taunus-Kreis, in beträchtlichem Umfang Beteiligungen. Insofern stehen die Landkreise vor der Herausforderung, eine fristgerechte Erstellung des Gesamtabschlusses, spätestens bis zum 30. September 2016 (§ 112 Absatz 9 HGO¹²⁸) zu gewährleisten.

Auch wenn eine Aufstellung des Gesamtabschlusses aufgrund von Ausnahmetatbeständen¹²⁹ unterbleiben kann, empfiehlt die Überörtliche Prüfung sie unter Abwägung zwischen Wirtschaftlichkeit und Informationsnutzen dennoch vorzunehmen. Denn ohne einen Gesamtabschluss besteht für die Entscheidungsträger keine Gesamtsicht auf die ausgegliederten wesentlichen Risiken sowie Vermögenswerte und Schulden. Der Gesamtabschluss unterstützt eine effektive Steuerung der Beteiligungen.

Allein der Schwalm-Eder-Kreis hatte mit den Vorbereitungen zum Gesamtabschluss begonnen. Neben der Einrichtung einer Projektgruppe unter Einbeziehung der Beteiligungen wurde der Entwurf für eine Gesamtabschlussrichtlinie erstellt und mit der Abgrenzung des Konsolidierungskreises begonnen. Zudem wurden testweise erste, mit den Beteiligungen bestehende, Leistungsbeziehungen dargestellt und in der Projektgruppe diskutiert. Der Schwalm-Eder-Kreis plante zum Zeitpunkt der Prüfung erstmals für den Stichtag 31. Dezember 2014 die Erprobung eines Gesamtabschlusses. Die Pilotierung eines Gesamtabschlusses im Vorfeld der gesetzlich vorgeschriebenen Frist ermöglicht die Einführung einer wirksamen und effektiven Gesamtsteuerung des Aufstellungsprozesses für alle einzubeziehenden Beteiligungen. Die Aufstellung einer „Gesamtabschluss-Eröffnungsbilanz“ sieht die Überörtliche Prüfung vor dem Hintergrund der notwendigen Abstimmungshandlungen zwischen Landkreis und seinen Beteiligungen und der daraus resultierenden Komplexität als sinnvoll an. Weder der Landkreis Gießen noch der Main-

127 § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

128 § 112 Absatz 9 HGO, vgl. Fußnote 123.

129 Die Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO lassen diesbezüglich Erleichterungen zu, so etwa Ziffer 1.2: Wenn die Jahresabschlüsse der an sich einzubeziehenden Aufgabenträger für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde von nachrangiger Bedeutung sind, müssen sie nicht in den Gesamtabschluss einbezogen werden.

Taunus-Kreis hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Vorbereitungen zur Erstellung des Gesamtabschlusses vorgenommen.

Die Erstellung des kommunalen Gesamtabschlusses stellt die Landkreise im Hinblick auf die Koordination einer Vielzahl von Projektteilnehmern vor eine organisatorische Herausforderung. So sind neben der Kernverwaltung alle zu konsolidierenden Beteiligungen in die Erstellung einzubeziehen. Aus diesen Gründen ist nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung ein ganzheitliches und effektives Projektmanagement für den „Aufstellungsprozess Gesamtabschluss“ notwendig. Den organisatorischen Rahmen dafür bietet eine Gesamtabschlussrichtlinie, welche zum einen als Handlungsanleitung und zum anderen als verbindliche Arbeitsgrundlage wirken sollte.

3.7 Ausblick

Die drei Landkreise zeigten im Prüfungszeitraum durchgängig konsolidierungsbedürftige Haushaltslagen. Dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit, welcher dauerhaft ausgeglichene Jahresergebnisse vorsieht, wurde mithin nicht entsprochen. Die Eigenkapitalausstattung war im Schwalm-Eder-Kreis nahezu aufgezehrt, im Landkreis Gießen wurde eine bilanzielle Überschuldung festgestellt. Sofern eine Haushaltskonsolidierung nicht erfolgt, besteht das Risiko einer finanziellen Handlungsunfähigkeit und einer überbordenden Belastung künftiger Generationen. Langfristig haben die Landkreise durch geeignete Maßnahmen ihren Haushalt auszugleichen, um das Eigenkapital dauerhaft zu erhalten.

Der Konsolidierungsbedarf bestand trotz der positiv geplanten Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse in der mittelfristigen Planung. Demnach planten der Schwalm-Eder-Kreis und der Main-Taunus-Kreis mit positiven Ergebnissen von 6,4 Millionen Euro bzw. 8,1 Millionen Euro. Der unter dem Kommunalen Schuttschirm stehende Landkreis Gießen plante bis zum Jahr 2017 eine Reduzierung des negativen ordentlichen Ergebnisses auf 1,6 Millionen Euro. Die Überörtliche Prüfung ermittelte für alle drei Landkreise zusammen einen primären Konsolidierungsbedarf von 17,9 Millionen Euro und zeigte gleichzeitig in ausgewählten Bereichen Ergebnisverbesserungspotenziale von 13,8 Millionen Euro auf.

Die Landkreise haben nun im Rahmen ihres Konsolidierungsmanagements je nach Konsolidierungsbedarf und den vorhandenen Möglichkeiten ein Konsolidierungsprogramm zu erstellen, das eine dauerhaft stabile Finanzlage sicherstellt. Die politischen Entscheider können sich dabei einerseits im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigene Aufgabenschwerpunkte setzen und müssen andererseits den gesetzlichen Anforderungen an einen ausgeglichenen Haushalt nachkommen. Die Konsolidierungsprogramme sollten konkrete und monetär hinterlegte Maßnahmen beinhalten, die in absehbarer Zeit zu einem Ergebnisausgleich führen. Das Konsolidierungsprogramm ist in einem Haushaltssicherungskonzept zu dokumentieren, das in der Ausgestaltung einer Vorlage des Landes entsprechen sollte. Dies leistet einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und trägt auch zur Steigerung der landesweiten Transparenz und Vergleichbarkeit bei.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung beinhaltet ein nachhaltiges Konsolidierungsmanagement schließlich auch den Abbau des sekundären Konsolidierungsbedarfs (für die drei Landkreise in Höhe von 225,8 Millionen Euro identifiziert), also der dauerhaft in Anspruch genommenen Kassenkredite. Mit einem sukzessiven Abbau der Kassenkredite würden sich die drei Landkreise auf der einen Seite durch einen sinkenden Zinsaufwand stetig entlasten und auf der anderen Seite einem potenziellen Zinsänderungsrisiko durch steigende Zinsen entgegentreten. Die Landkreise sind vor diesem Hintergrund dazu aufgefordert, den Abbau der Schulden zu forcieren und damit direkt zur Zukunftssicherung durch eine stabile Finanzlage beizutragen.

4. „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – 175. Vergleichende Prüfung

4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 175. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei 26 Kommunen (Einwohner von 959 bis 2.904). Daneben wurden die Rechtmäßigkeit sowie die Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte beurteilt. Weiterhin wurde die in der 152., 160. und 170. Vergleichenden Prüfung entwickelte Methodik zur Analyse von Größeneffekten fortgeführt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden mit den bisherigen Prüfungsergebnissen und den daraus abgeleiteten Empfehlungen für Kommunen in der Größenklasse von 1.000 bis 8.000 Einwohnern abgeglichen.

Geprüfte Körperschaften

Abtsteinach, Antrifttal, Bromskirchen, Elbtal, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Nieste, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Romrod, Rosenthal, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Siegbach, Wahlsburg, Weißenborn, Wohratal, Weißerborn



Ansicht 37: „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Aufwendungen der Ergebnishaushalte der 26 Gemeinden im Jahr 2013. Es betrug rund 172,4 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale auf der Ertrags- und Aufwandseite beliefen sich insgesamt auf 12,5 Millionen Euro (Ansicht 38). In Bezug auf das Prüfungsvolumen entspricht dies einer Quote von 7,25 Prozent.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Verringerung Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung	1,4 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren	2,7 Mio. €
Wasserversorgung	0,9 Mio. €
Abwasserentsorgung	1,0 Mio. €
Friedhofswesen	0,8 Mio. €
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ¹⁾	5,8 Mio. €
Grundsteuer A	0,5 Mio. €
Grundsteuer B	3,3 Mio. €
Gewerbsteuer	2,0 Mio. €
Kindertageseinrichtungen (HessKiföG)	2,6 Mio. €
Personal nach HessKiföG	1,9 Mio. €
Drittelregelung bei Gebühren	0,6 Mio. €
Summe	12,5 Mio. €

¹⁾ Referenzwert: Höchster Hebesatz im Vergleich (390 Prozent bei der Gewerbesteuer, 540 Prozent bei der Grundsteuer A und 520 Prozent bei der Grundsteuer B)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 38: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2014 bis Dezember 2014
Prüfungszeitraum:	2009 bis 2013 für Investitionen: 1984 bis 2008
Zuleitung der Schlussberichte:	29. Mai 2015
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 39: „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze	90	Gliederung
4.3	Entwicklung der Kommunalfinanzen	91	
4.3.1	Haushaltslage	91	
4.3.2	Schulden.....	93	
4.4	Haushaltswirtschaft und unterjährige Berichterstattung.....	94	
4.4.1	Stand der Rechnungslegung.....	94	

4.4.2	Unterjährige Berichterstattung	97
4.5	Konsolidierung	98
4.5.1	Konsolidierungsbereiche	98
4.5.2	Gebührenhaushalte.....	99
4.5.3	Allgemeine Verwaltung.....	103
4.5.4	Kindertageseinrichtungen.....	105
4.5.5	Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen	110
4.5.6	Hebesätze der Realsteuern.....	112
4.6	Konsolidierung ohne Hebesatzanpassung möglich	114
4.7	Haushaltssicherungskonzepte.....	116
4.8	Größennachteile bei der Allgemeinen Verwaltung.....	117
4.9	Ausblick.....	120

4.2 Leitsätze

Seite 91 f.

Die Haushaltslage von 24 der untersuchten 26 Gemeinden war im Prüfungszeitraum als instabil und konsolidierungsbedürftig zu bewerten. Allein in Elbtal sowie Rasdorf war die Haushaltslage noch stabil.

Seite 93 f.

Die Schulden der geprüften Gemeinden stiegen in den fünf Jahren des Prüfungszeitraums von 71 Millionen Euro um 36 Millionen Euro auf 107 Millionen Euro. Die Kassenkredite hatten sich im Prüfungszeitraum von 9 Millionen Euro um 12 Millionen Euro auf 21 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Seite 94 ff.

Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse hatten 22 der 26 geprüften Gemeinden. Somit mangelte es an notwendigen Grundlagen für die strategische Steuerung. Insofern mussten die politisch Verantwortlichen ihre Entscheidungen auf Basis unvollständiger Daten treffen.

Seiten 98, 114

Durch die Nutzung der in dieser Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale könnten 22 Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge nachhaltig ausgleichen. Die wesentlichen Ergebnisverbesserungspotenziale betreffen die folgenden Bereiche:

- **Gebührenhaushalte: 2,7 Millionen Euro**
- **Allgemeine Verwaltung: 1,4 Millionen Euro**
- **Kindertageseinrichtungen: 2,6 Millionen Euro**
- **Hebesätze der Realsteuern: 5,8 Millionen Euro**

Bei drei Gemeinden könnte der Haushaltsausgleich mit moderaten zusätzlichen Grundsteuererhöhungen erreicht werden. Bei der Gemeinde Bromskirchen wäre eine rechnerische Erhöhung der Grundsteuer B auf 926 Prozent für einen Haushaltsausgleich notwendig.

Seite 99 ff.

23 der 26 Gemeinden erhoben in den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhof keine kostendeckenden Gebühren. Dies war darauf zurückzuführen, dass diese Gemeinden über keine oder lediglich veraltete Gebührenkalkulationen verfügten. Mit kostendeckenden Gebühren könnten die Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge in den Kernhaushalten um über 57 Prozent verringern.

Seite 103 f.

In der Allgemeinen Verwaltung wiesen 23 von 26 Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial zwischen 25.000 und 159.000 Euro aus.

Aus der Kindertagesbetreuung ergaben sich für die Gemeinden deutliche Zuschussbedarfe. Der höchste Zuschussbedarf je angemeldetem Kind war in Kefenrod mit knapp 4.000 Euro, der niedrigste mit knapp 2000 Euro in Rosenthal festzustellen. Mit der Novellierung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes (HessKiföG) sind im Bereich der Personalausstattung Veränderungen einhergegangen. Allein durch die geänderten Vorgaben ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von 0,6 Millionen Euro. Allein auf zwei Gemeinden entfielen dabei Ergebnisverbesserungspotenziale von jeweils rund 100.000 Euro.

Seite 105 ff.

Die Gemeinden wendeten im Jahr 2013 für den Bereich Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen im Median 33 Euro je Einwohner auf. Bei der vergleichenden Betrachtung waren die Freiwilligen Leistungen bezogen auf die Einwohnerzahl insgesamt unauffällig und auf vertretbarem Niveau. Daher wurde kein Ergebnisverbesserungspotenzial ausgewiesen. Allerdings sollten Gemeinden, die – insbesondere bei den Schwimmbädern oder den Dorfgemeinschaftshäusern – hohe Freiwillige Leistungen aufweisen, prüfen, inwieweit mittelfristig Einsparungen möglich und inwieweit diese Leistungen langfristig noch finanzierbar sind.

Seite 110 ff.

Bei den Hebesätzen der Realsteuern zeigten sich erhebliche Ergebnisverbesserungspotenziale. Im Jahr 2013 lagen die Hebesätze bei der Grundsteuer B im Median der 26 Gemeinden bei 280 Prozent und bei der Gewerbesteuer bei 345 Prozent und somit deutlich unter dem Durchschnitt der Kommunen anderer Flächenländer.

Seite 112 ff.

Bis auf Elbtal, Rasdorf und Rosenthal waren die übrigen untersuchten 23 Gemeinden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts für das Haushaltsjahr 2014 verpflichtet. In diesen gaben drei Gemeinden keinen Zeitraum zum Ausgleich des Haushalts an. Die Konsolidierungsziele von 13 Gemeinden waren nicht ausreichend, um langfristig einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Seite 116 f.

Die Überörtliche Prüfung hat wiederholt festgestellt, dass die Allgemeine Verwaltung einer Gemeinde eine Mindestpersonalausstattung erfordert. Diese gilt unabhängig von der Einwohnerzahl. Die Allgemeine Verwaltung kleinerer Gemeinden ist aufgrund des nachgewiesenen größenunabhängigen Mindestbedarfs (rund 2,5 Vollzeitäquivalente) personalintensiver und damit kostengünstiger je Einwohner als in größeren Gemeinden.

Seite 117 ff.

4.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen

4.3.1 Haushaltslage

Die Haushaltslage der Gemeinden beurteilte die Überörtliche Prüfung für die Jahre 2009 bis 2013 zusammenfassend in Ansicht 40.¹³⁰

130 Zum Beurteilungsmaßstab vgl. zuletzt 23. Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 53 f., 85 f., 104 f., 126 f.

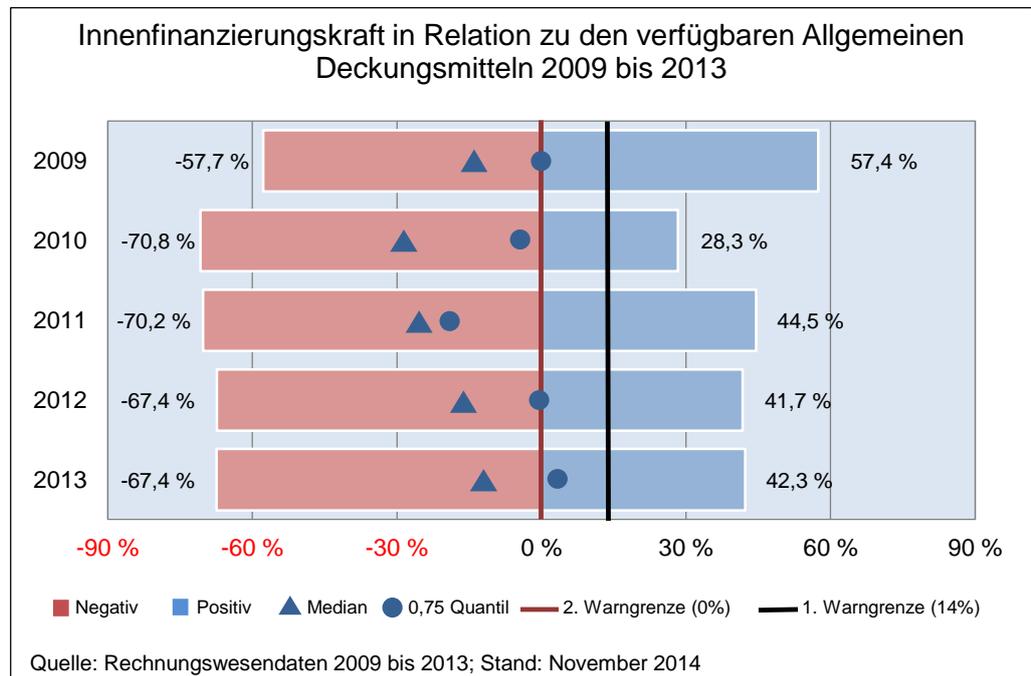
In der kommunalen Doppik ist die Haushaltslage für ein Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn das ordentliche Ergebnis positiv ist und die Innenfinanzierungskraft oberhalb der Warngrenze liegt. Auch wenn für ein Haushaltsjahr kein Jahresabschluss vorlag, konnte anhand der Zahlungsströme die Innenfinanzierungskraft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

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Zahl der Gemeinden	Namen der Gemeinden
stabil	0	
hinreichend stabil	0	
noch stabil	2	Elbtal, Rasdorf
kritisch	0	
instabil und konsolidierungsbedürftig	24	Absteinach, Antrifttal, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Nieste, Nüsttal, Ottrau, Romrod, Rosenthal, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Wahlsburg, Weißenborn, Wohratal

Quelle: Eigene Erhebungen; Kriterien nach gutachterlichem Ermessen; Stand: November 2014

Ansicht 40: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Mit Ausnahme von Elbtal und Rasdorf wurden die Haushalte aller Gemeinden als instabil und konsolidierungsbedürftig beurteilt. Ansicht 41 stellt die Innenfinanzierungskraft¹³¹ in Relation zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln in den Jahren 2009 bis 2013 der Kommunen dar.¹³² Beim Unterschreiten der von der Überörtlichen Prüfung benannten Warngrenzen ist die Substanzerhaltung gefährdet, da die laufende Verwaltungstätigkeit und die Tilgungen zu Abflüssen führen, die keine ausreichenden Reinvestitionen aus Eigenmitteln ermöglichen.



Ansicht 41: Innenfinanzierungskraft in Relation zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln 2009 bis 2013

Ansicht 41 macht deutlich, dass sich die Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln seit dem Jahr 2010 zwar

131 Vgl. Fußnote 55, S. 53

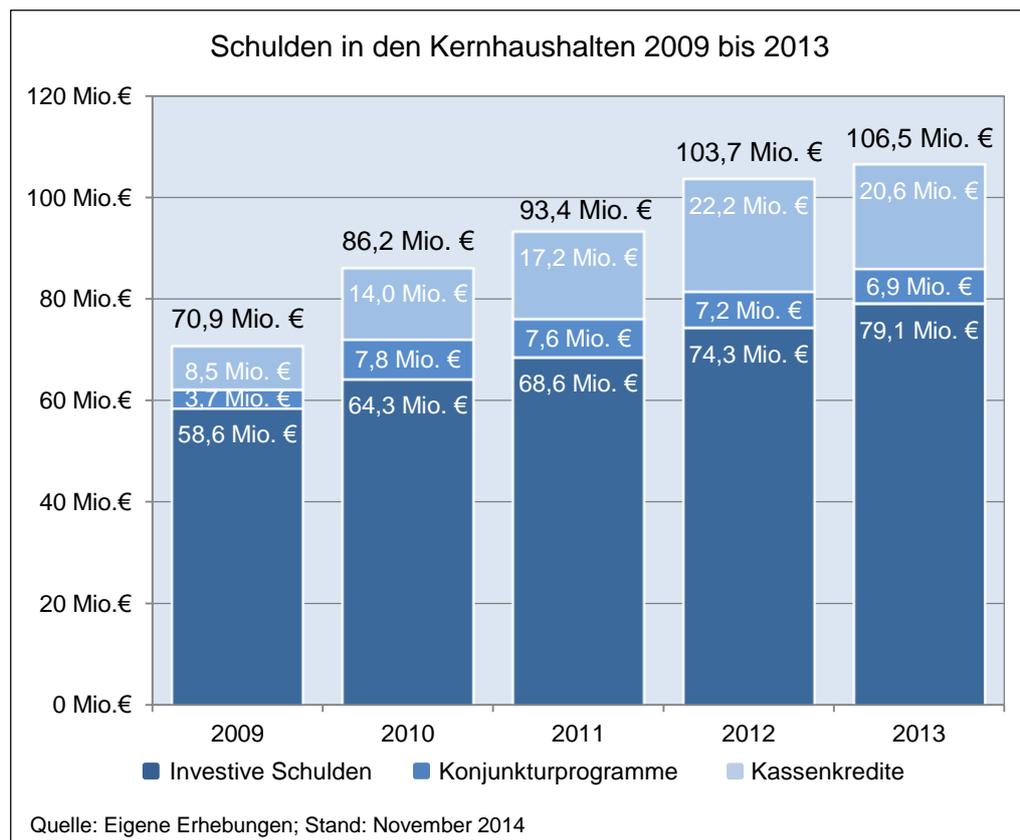
132 Die erste Warngrenze zeigt das Absinken der Innenfinanzierungskraft unter 14 Prozent (Annahme des Ausgleichs doppischer Abschreibungen) der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel. Die zweite Warngrenze ist eine negative Innenfinanzierungskraft.

kontinuierlich verbessert hat, aber die Haushaltslage der Gemeinden im Median weiterhin in jedem Jahr als instabil und konsolidierungsbedürftig zu bewerten war. Selbst die Werte der Gemeinde, die jährlich den oberen Quantilwert darstellte, lagen in jedem Jahr deutlich unterhalb der ersten Warngrenze (14 Prozent).

Es besteht erheblicher Handlungsdruck zur konsequenten Haushaltskonsolidierung¹³³, auch um die Schuldsituation der Gemeinden zu verbessern.

4.3.2 Schulden

Ansicht 42 zeigt die Entwicklung der Schulden in den Kernhaushalten einschließlich der Kassenkredite in den Jahren 2009 bis 2013.



Ansicht 42: Schulden in den Kernhaushalten 2009 bis 2013

Ansicht 42 zeigt, dass die Schulden im Prüfungszeitraum von 70,9 Millionen Euro um 35,6 Millionen Euro (51 Prozent) auf 106,5 Millionen Euro deutlich anstiegen.¹³⁴ Die Kassenkredite hatten sich dabei von 8,5 Millionen Euro um 12,1 Millionen Euro (143 Prozent) auf 20,6 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Mit dem Anstieg der Schulden erhöhen sich grundsätzlich auch die Haushaltsbelastungen durch Zinsaufwendungen. Kassenkredite unterliegen infolge ihrer tendenziell kurzen Laufzeit und ihrer oft variablen Zinsstruktur einem erhöhten Zinsänderungsrisiko. Dies gilt insbesondere, da sich zum Zeitpunkt der Prüfung die Zinssätze für Kassenkredite weiterhin auf historisch niedrigem

133 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 „Herbsterlass“, Ziffer 3, Quelle: vgl. Fußnote 81.

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

Niveau¹³⁵ bewegten. Die Gemeinden stehen daher vor der Herausforderung, Zinsaufwendungen und Zinsänderungsrisiken zu begrenzen.

Schuldenabbau durch kommunalen Schutzschirm

Von den 26 Gemeinden der 175. Vergleichenden Prüfung erfüllten Antrifftal, Hirzenhain sowie Weißenborn die Antragsvoraussetzungen für den Kommunalen Schutzschirm.¹³⁶ Diese drei Gemeinden beantragten die Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen. Allein die Entschuldungshilfen betragen für Antrifftal 1,2 Millionen Euro (vertraglich vereinbarter Haushaltsausgleich im Jahr 2014),¹³⁷ für Hirzenhain 1,7 Millionen Euro (vertraglich vereinbarter Haushaltsausgleich im Jahr 2017) und für Weißenborn 1,1 Millionen Euro (vertraglich vereinbarter Haushaltsausgleich im Jahr 2017). Durch den Schutzschirm verringerten sich die Schulden im Jahr 2013 für Antrifftal um rund 26 Prozent, für Hirzenhain um rund 28 Prozent und für Weißenborn um rund 39 Prozent.

4.4 Haushaltswirtschaft und unterjährige Berichterstattung

4.4.1 Stand der Rechnungslegung

Alle Gemeinden hatten ihre Haushaltswirtschaft spätestens zum 1. Januar 2009 auf die Doppik umgestellt. 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 Beschlussfassung¹³⁸ durch die Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen sein soll.¹³⁹

Hirzenhain und Wahlsburg stellten die Rechnungslegung zum 1. Januar 2007, Fischbachtal zum 1. Januar 2008 und die übrigen 23 Gemeinden zum 1. Januar 2009 auf die Doppik um. In Ansicht 43 ist der Fortschritt der einzelnen Kommunen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz oder der Jahresabschlüsse dargestellt. Die Pfeile zeigen, welche Phase eine Kommune im Aufstellungsprozess abgeschlossen hat. Soweit eine Phase noch nicht beendet wurde, werden Halb Pfeile abgebildet.

135 Vgl. Entwicklung EURIBOR für kurzfristige Kredite, Fußnote 74 mit Quellenverweis.

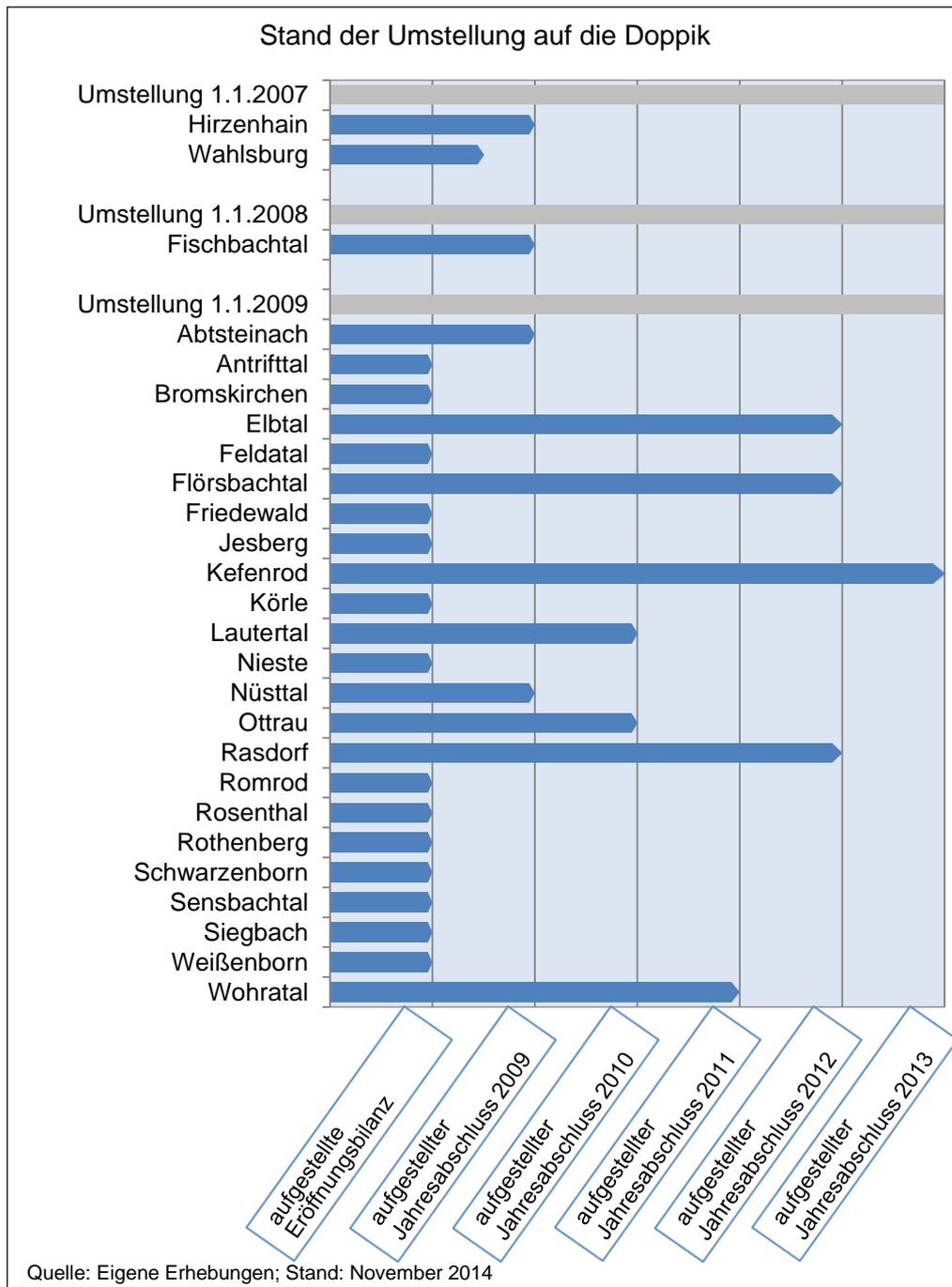
136 Schutzschirmgesetz (SchuSG), vgl. Fußnote 89.

137 Nach dem Haushaltsplan 2014 plant die Gemeinde Antrifftal für das Jahr 2014 in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Schutzschirmvertrages einen Überschuss im Ordentlichen Ergebnis.

138 § 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.

139 Vgl. 21. Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 208 ff., konkretisierend Fußnote 268.



Ansicht 43: Stand der Umstellung auf die Doppik

Die Umstellung war im Dezember 2014 unterschiedlich weit fortgeschritten. Ansicht 43 zeigt, dass Kefenrod im Umstellungsprozess am weitesten vorangeschritten war; dort allein wurden Prüfung und Beschlussfassung des Jahresabschlusses 2012 sowie die Aufstellung des Jahresabschlusses 2013 fristgerecht vorgenommen. Dagegen konnten 15 Gemeinden noch keinen aufgestellten Jahresabschluss 2009 vorlegen. Wahlsburg befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Aufstellungsprozess des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2008.

Zusammenfassend verdeutlicht Ansicht 44 inwieweit die Fristen bei der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses eingehalten wurden.

Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2013				
		vollzogen		Aufstellung, Prüfung bzw. Beschlussfassung des Jahresabschlusses nicht vollzogen
		Frist eingehalten	Frist nicht eingehalten	
2011	Aufstellung	0	7	19
	Prüfung	0	4	22
	Beschlussfassung	0	3	23
2012	Aufstellung	0	4	22
	Prüfung	2	0	24
	Beschlussfassung	2	0	24
2013	Aufstellung	1	0	25
	Prüfung	1	0	25
	Beschlussfassung	1	0	25

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2014

Ansicht 44: Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2013

Ansicht 44 zeigt, dass keine Gemeinde die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 fristgerecht aufgestellt hatte. Zum Erhebungszeitpunkt Dezember 2014 hatten sieben Gemeinden den Jahresabschluss 2011 und vier Gemeinden den Jahresabschluss 2012 aufgestellt. Die nicht fristgerechte Aufstellung verzögert die nachfolgende Jahresabschlussprüfung und Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung. Den Jahresabschluss 2013 konnte allein Kefenrod fristgerecht aufstellen.

Wirkungen fehlender Jahresabschlüsse

Ohne zeitnahe 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.

Fehlende Jahresabschlüsse haben aber auch unmittelbar Einfluss auf die Finanzlage einer Gemeinden. Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes erhalten finanzschwache Kommunen Mittel aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 FAG¹⁴⁰). Fehlt der Jahresabschluss des Jahres, erfüllt die Gemeinde nicht die Antragsvoraussetzungen.¹⁴¹

Fehlende Jahresabschlüsse haben ab dem Jahr 2015 weitere Konsequenzen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat zuletzt mit Erlass

140 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I 2007, S. 310, in der Fassung 27. Juni 2013, GVBl., S. 446 § 28 Absatz 1 und 2 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.

141 Dem Antrag ist der Jahresabschluss des Jahres beizufügen, für dessen Fehlbetrag eine Zuweisung beantragt wird.

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

vom 28. Januar 2015 für den nachgeordneten Bereich die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsgenehmigung bestimmt.¹⁴² Demnach werden für die Genehmigung des Haushalts 2015 aufgestellte Jahresabschlüsse bis 2012 vorausgesetzt. Weiterhin ist für das Haushaltsgenehmigungsverfahren 2016 regelmäßig die Aufstellung der Jahresabschlüsse der Jahre 2013 und 2014 erforderlich. Das Haushaltsgenehmigungsverfahrens 2017 bedingt grundsätzlich aufgestellte Jahresabschlüsse 2015 und 2016. Schließlich soll mit dem Haushaltsgenehmigungsverfahren 2018 die Genehmigung grundsätzlich nur dann erteilt werden, wenn die gesetzliche Regelung des § 112 Absatz 9 HGO¹⁴³ eingehalten ist. Die Überörtliche Prüfung wertet die konsequente Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben positiv.

4.4.2 Unterjährige Berichterstattung

Die Gemeinden sind verpflichtet, auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung, ausgewählte Ergebnisse ihrer Haushaltswirtschaft in unterjährigen Berichten offenzulegen (§ 14 GemHVO i.V.m. § 28 GemHVO¹⁴⁴). Dabei ist eine Unterrichtung der Gemeindevertretung über den Stand des Haushaltsvollzugs mehrmals im Jahr vorzunehmen. Die Gemeindehaushaltsverordnung lässt dabei offen, wie häufig zu berichten ist. In den nachrangigen Verwaltungsvorschriften¹⁴⁵ ist allerdings vorgesehen, dass mindestens zweimal im Jahr ein Bericht zu erstellen ist. Ansicht 45 stellt die Zahl der erstellten unterjährigen Berichterstattungen bei den untersuchten 26 Gemeinden dar.

Zahl der erstellten unterjährigen Berichterstattungen	
Zahl der unterjährigen Berichte	Zahl der Gemeinden
kein Bericht oder nur mündliche unterjährige Berichterstattung	9
ein Bericht im Jahr erstellt	3
zwei Berichte im Jahr erstellt	6
mehr als zwei Berichte im Jahr erstellt	8
Summe	26

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 45: Zahl der erstellten unterjährigen Berichterstattungen

142 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2015): Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse (§ 112 Absatz 9 HGO) vom 28. Januar 2015. Demgegenüber war nach dem sogenannten „Herbsterlass“ für die Haushaltsgenehmigung die Vorlage eines geprüften Jahresabschlusses 2012 vorausgesetzt worden (vgl. 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).

143 § 112 Absatz 9 HGO, vgl. Fußnote 123

144 § 28 GemHVO – Berichtspflicht

(1) Die Gemeindevertretung ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs zu unterrichten.

(2) Die Gemeindevertretung ist unverzüglich zu unterrichten, wenn sich abzeichnet, dass

1. sich das geplante Ergebnis des Ergebnishaushalts oder des Finanzhaushalts wesentlich verschlechtert oder

2. sich die Gesamtauszahlungen einer Maßnahme des Finanzhaushalts wesentlich erhöhen werden.

145 Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 28 GemHVO

Die Anzahl der jährlichen Berichte ist von den örtlichen Verhältnissen abhängig. Der Gemeindevorstand hat der Gemeindevertretung mindestens zweimal im Haushaltsjahr einen Bericht vorzulegen. Die Berichte sind so zeitgerecht vorzulegen, dass die Gemeindevertretung noch in der Lage ist, Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen auf das laufende Haushaltsjahr zu beschließen.

Ansicht 45 zeigt anhand der Häufigkeit, dass die unterjährige Berichterstattung in zwölf Gemeinden nicht sachgerecht vorgenommen wurde. Bei sechs Gemeinden wurden jeweils zwei unterjährige Berichte erstellt. Sieben Gemeinden erstellten mehr als zwei unterjährige Berichte. Die Gemeinde Flörsbachtal nahm eine monatliche Berichterstattung vor.

Die Art und Weise der unterjährigen Berichterstattung ist nicht vom Verordnungsgeber geregelt. Die Gemeinden sind in diesem Bereich auf sich alleine gestellt. Ihnen fehlt es an einer Leitlinie. Auch in der Literatur ist hierzu nichts Belastbares zu finden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Ausgestaltung der vorgelegten unterjährigen Berichterstattungen. Bei neun von 17 Gemeinden wurde die Güte der Berichte beanstandet, da es entweder an Zahlenauswertungen oder Erläuterungen zu reinen Zahlenberichten fehlte.

Die Überörtliche Prüfung entwickelte einen standardisierten unterjährigen Bericht für kleinere Gemeinden in Musterform um einen Beitrag zur Verbesserung der unterjährigen Berichterstattung zu leisten. Sie empfiehlt dem Verordnungsgeber, hieran eine Leitlinie zu entwickeln und für verbindlich zu erklären.

Musterhafte Gliederung der unterjährigen Berichte nach § 28 GemHVO

Der Inhalt der unterjährigen Berichterstattung hat sich an der Interessenlage der Berichtsleser (Gemeindevertreter oder Stadtverordnete) zu orientieren. Die Interessenlage ist nicht im Einzelnen bekannt.

Die Überörtliche Prüfung schlägt folgende Gliederung eines unterjährigen Berichts nach § 28 GemHVO vor:

- Haushaltssituation im Überblick
- Gesamtübersicht aller Produkte mit Plan-Ist-Vergleich
- Erläuterung zu „auffälligen“ Produkten
- Verlauf der Investitionen
- Sonstiges

Um der Notwendigkeit der aktuellen Berichterstattung Rechnung zu tragen, sollten in der unterjährigen Berichterstattung nicht nur Daten aus dem Jahresabschluss, sondern auch aus der Kosten- und Leistungsrechnung genutzt werden. Im Musterbericht sollte Wert auf Standardisierungen gelegt werden. Hierdurch kann es der Gemeindeverwaltung ermöglicht werden, die unterjährigen Berichte mit vertretbarem Aufwand zu erstellen.

4.5 Konsolidierung

4.5.1 Konsolidierungsbereiche

Die Überörtliche Prüfung ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Gebührenhaushalte, Kindertageseinrichtungen und Realsteuerhebesätze. Die Ergebnisverbesserungspotenziale betragen insgesamt 12,5 Millionen Euro.¹⁴⁶ Rechnerisch würden die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale ausreichen, die durchschnittlichen Jahresfehlbeträge 2009 bis 2013 aller Kommunen von 6,2 Millionen Euro auszugleichen.

¹⁴⁶ Daneben bestehen in einzelnen Gemeinden Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Freiwilligen Leistungen, vgl. Abschnitt 4.5.5, S. 110, im vorliegenden Kommunalbericht.

Durch die Nutzung der in dieser Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale könnten 22 Gemeinden ihre Jahresfehlbeträge nachhaltig ausgleichen. Bei drei Gemeinden könnte der Haushaltsausgleich mit moderaten zusätzlichen Grundsteuererhöhungen erreicht werden. Bei der Gemeinde Bromskirchen wäre allerdings eine rechnerische Erhöhung der Grundsteuer B auf 926 Prozent für einen Haushaltsausgleich notwendig.

In den folgenden Abschnitten 4.5.2 bis 4.5.4 und 4.5.6 werden die Potenziale der einzelnen Bereiche je Gemeinde dargestellt.

4.5.2 Gebührenhaushalte

Gegenstand der 175. Vergleichenden Prüfung waren auch die Gebührenhaushalte für die Bereiche Wasser, Abwasser und Friedhof. Gemeinden haben Gebührensätze so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtungen durch die Gebühren gedeckt werden (§ 10 Absatz 1 und 2 KAG¹⁴⁷). 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 soll. Um notwendige Gebührenanpassungen innerhalb des Kalkulationszeitraums vornehmen zu können, sind regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen notwendig.¹⁴⁸ Ansicht 46 zeigt die jeweiligen Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen¹⁴⁹ der Gemeinden für die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser sowie Friedhof. Insgesamt unterhielten 24 Gemeinden die Gebührenhaushalte Wasser und Abwasser im Haushalt.¹⁵⁰ In der Gemeinde Wei-

Gebühren-
kalkulationen

147 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. 2013, 134 (KAG n.F.)

§ 10 KAG (n.F.) – Benutzungsgebühren

(1) ¹Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. ²Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. ³§ 121 Absatz 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

(2) ¹Die Kosten nach Absatz 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. ²Zu 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. ³Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. ⁴Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. ⁵Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden. ⁶Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. ⁷Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

148 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 Satz 6 und 7 KAG (n.F.) ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum, der fünf Jahre nicht übersteigen soll, als zulässig angesehen. Die während dieses Zeitraums zu Grunde gelegten Kosten sind aber – um Kostenunterdeckungen beziehungsweise -überdeckungen zeitnah festzustellen – zu überprüfen. Die Überprüfung mit aktuellen Ist-Werten muss spätestens am Ende des Kalkulationszeitraums vorgenommen werden.

Eine Schema für die Ermittlung von Kostenunterdeckungen, die vorgetragen werden können, ist in Ansicht 71, S. 132 dargestellt.

149 Eine vorläufige Nachkalkulation wurde auf Basis des vorläufigen Ergebnisses 2013 aus der Kostenrechnung sowie den kalkulatorischen Kosten ermittelt. Die kalkulatorische Verzinsung des Anlagevermögens wurde von der Überörtlichen Prüfung in der Regel unter Zugrundelegung eines Zinssatzes von 4,5 Prozent errechnet.

150 Die Gemeinde Nieste veräußerte zum 1. Juli 2014 die Abwasseraufgaben an den Wasserverband Peine. Aus diesem Grund ist das aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial aus Ansicht 46 in Nieste im Bereich Abwasser zukünftig nicht mehr zu realisieren.

ßenborn wurde der Bereich Friedhof über Friedhofsausschüsse weitgehend kostendeckend geführt.

Analyse Gebührenhaushalte 2013							
	Wasser		Abwasser		Friedhof		Summe
	Aktuelle Kalkulation	Jahresergebnis der vorläufigen Nachkalkulation	Aktuelle Kalkulation	Jahresergebnis der vorläufigen Nachkalkulation	Aktuelle Kalkulation	Jahresergebnis der vorläufigen Nachkalkulation	Jahresergebnis der vorläufigen Nachkalkulation
Abtsteinach	✓	-18 T€	✓	-73 T€	○	-64 T€	-155 T€
Antrifttal	✓	3 T€	✓	-89 T€	○	-6 T€	-92 T€
Bromskirchen	○	-21 T€	✓	-53 T€	○	-33 T€	-108 T€
Elbtal	✓	-75 T€	✓	-29 T€	○	-30 T€	-133 T€
Feldatal	⊗	-76 T€	⊗	-162 T€	○	-24 T€	-261 T€
Fischbachtal	○	-36 T€	✓	18 T€	○	-27 T€	-44 T€
Flörsbachtal	○	-140 T€	○	-34 T€	○	-101 T€	-275 T€
Friedewald	✓	-103 T€	✓	-28 T€	○	-49 T€	-180 T€
Hirzenhain	a.K.	0 T€	a.K.	0 T€	○	-19 T€	-19 T€
Jesberg	○	-101 T€	✓	-37 T€	○	-25 T€	-163 T€
Kefenrod	✓	-25 T€	✓	-123 T€	✓	-74 T€	-222 T€
Körle	○	12 T€	○	-8 T€	○	-40 T€	-36 T€
Lautertal	○	1 T€	○	5 T€	○	-59 T€	-54 T€
Nieste	○	-23 T€	✓	-3 T€	○	-21 T€	-47 T€
Nüsttal	○	-21 T€	✓	-103 T€	○	21 T€	-103 T€
Ottrau	○	-30 T€	✓	-45 T€	○	-16 T€	-91 T€
Rasdorf	✓	21 T€	✓	-15 T€	✓	0 T€	6 T€
Romrod	✓	-34 T€	✓	-26 T€	✓	-33 T€	-93 T€
Rosenthal	✓	-24 T€	✓	38 T€	○	-16 T€	-1 T€
Rothenberg	✓	0 T€	✓	31 T€	○	-22 T€	8 T€
Schwarzenborn	○	8 T€	✓	22 T€	○	-13 T€	17 T€
Sensbachtal	○	-2 T€	○	-59 T€	○	-17 T€	-78 T€
Siegbach	✓	-123 T€	✓	-31 T€	○	-40 T€	-194 T€
Wahlsburg	a.K.	0 T€	a.K.	0 T€	○	-14 T€	-14 T€
Weißborn	○	-7 T€	○	-110 T€	a.K.	0 T€	-116 T€
Wohratal	✓	-9 T€	✓	14 T€	○	-30 T€	-26 T€

Anmerkung: In Hirzenhain sowie Wahlsburg wurde die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nicht im Haushalt geführt. Weißborn führte das Bestattungswesen nicht im Haushalt.
 ✓ = ja, ○ = nein, ⊗ = teilweise, a.K. = Gebührenhaushalt außerhalb des Kernhaushalts geführt
 1) Eine aktuelle Kalkulation in diesem Sinne liegt vor, wenn diese nicht älter als 5 Jahre ist (gesetzlicher Kalkulationszeitraum, § 10 Absatz 2 KAG n.F.). Eine aktuelle Kalkulation umfasst in diesem Sinne sowohl eine Voraus- als auch Nachkalkulation.
 2) Die vorläufige Nachkalkulation wurde auf Basis des vorläufigen Ergebnisses 2013 aus der Kostenrechnung und den kalkulatorischen Kosten ermittelt.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 46: Analyse Gebührenhaushalte 2013

Die höchste Unterdeckung im Bereich Wasser wies Flörsbachtal aus. Im Gebührenhaushalt Abwasser hatte Feldatal die höchste Unterdeckung.

Elf von 24 Gemeinden konnten eine aktuelle Kalkulation für die Wasserversorgung vorlegen. In zwölf Gemeinden lagen keine oder veraltete¹⁵¹ Kalkulationen vor. Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Grundsätzen einer regelmäßigen Voraus- und Nachkalkulation nach § 10 KAG n.F. Insbesondere aufgrund der – durch Gerichtsurteile notwendigen – Einführung gesplitteter Abwassergebühren, konnten 18 Gemeinden aktuelle Kalkulationen für die Abwasserentsorgung vorlegen. Bei fünf Gemeinden lagen keine oder veraltete Kalkulationen vor. Für das Friedhofswesen konnten allein drei Gemeinden aktuelle Kalkulationen vorlegen.

Die Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen liefern deutliche Hinweise auf die Notwendigkeit, die Gebührenkalkulationen seitens der Gemeinden zu optimieren. Dabei sollten diese bei Vorliegen von belastbaren Ist-Daten eine aussagekräftige Nachkalkulation vornehmen. Denn erst durch die Nachkalkulation ist eine sachgerechte Gebührenfestsetzung mithilfe einer angemessenen Gebührenvorausrechnung möglich.

In den Kalkulationen sind sämtliche Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen. Das sind insbesondere die Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie Entgelte für Fremdleistungen. Angemessene Abschreibungen sowie die Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Berücksichtigung von für einzelne Gebührenhaushalte relevanten Erträgen aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter) fließen in die Kalkulation kostendeckender Gebühren mit ein. Voraussetzung für die Kalkulation kostendeckender Gebühren ist eine verursachungsgerechte Verteilung der Kosten auf Kostenstellen und Kostenträger durch eine interne Kosten- und Leistungsrechnung. Als Grundlage der Kalkulation ist ein fortlaufend aktualisierter und vollständiger Anlagennachweis erforderlich. Die Verzinsung des Anlagekapitals ist mit einem marktüblichen Zinssatz vorzunehmen.

Ergebnisverbesserungspotenzial Gebührenhaushalte

Die Spanne des verwendeten Kalkulationszinssatzes reichte bei den Gemeinden von 2,5 Prozent bis zu 5,5 Prozent. Hierbei lag der Kalkulationszinssatz bei 11 Gemeinden zwischen 4 und 5 Prozent, 6 Gemeinden hatten einen Zinsfuß unter 4 Prozent und 5 von 5 Prozent angesetzt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, sich am durchschnittlichen Marktzins zu orientieren, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt.¹⁵²

Die sich nach der vorläufigen Nachkalkulation (Ansicht 46) ergebenden Unterdeckungen bei den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhof stellen Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) der Gemeinden dar. Diese werden mit den (bereinigten) Jahresfehlbeträgen¹⁵³ 2013 (bJF) verglichen (Ansicht 47). Die Relation zwischen den Ergebnisverbesserungspotenzialen

151 Eine aktuelle Kalkulation in diesem Sinne liegt vor, wenn diese nicht älter als fünf Jahre ist (gesetzlicher Kalkulationszeitraum, § 10 Absatz 2 KAG n.F., vgl. Fußnote 147, S. 99).

152 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 2014 betrug dieser durchschnittliche Marktzins 4,53 Prozent p.a.

153 Unter dem Begriff (bereinigter) Jahresfehlbetrag versteht man den Jahresfehlbetrag aus den Rechnungswesendaten einer Gemeinde, korrigiert um noch nicht erfasste Abschreibungen und Auflösungen von Sonderposten. Der (bereinigte) Jahresfehlbetrag stellt ein Maß für den jährlichen Konsolidierungsbedarf dar. Er drückt die jährlich notwendigen Sparmaßnahmen aus, um im Mehrjahresdurchschnitt (i.d.R. fünf Jahre) ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen.

und den (bereinigten) Jahresfehlbeträgen 2013 zeigt, welche Bedeutung ausgeglichene Gebührenhaushalte für die Haushaltsstabilität haben. Ein Wert gleich beziehungsweise größer 100 Prozent bedeutet, dass der Haushaltsausgleich allein durch kostendeckende Gebühren erzielt werden könnte.

Ergebnisse Gebührenhaushalte in Relation zum (bereinigten) Jahresfehlbetrag 2013						
	Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) ¹⁾				Jahresfehlbetrag (bJF) 2013	Relation EVP zum bJF
	Wasser	Abwasser	Friedhof	Summe		
Abtsteinach	18 T€	73 T€	64 T€	155 T€	117 T€	132 %
Antriftal	-	89 T€	6 T€	95 T€	75 T€	127 %
Bromskirchen	21 T€	53 T€	33 T€	108 T€	749 T€	14 %
Elbtal	75 T€	29 T€	30 T€	133 T€	n/a	n/a
Feldatal	76 T€	162 T€	24 T€	261 T€	261 T€	100 %
Fischbachtal	36 T€	-	27 T€	62 T€	91 T€	68 %
Flörsbachtal	140 T€	34 T€	101 T€	275 T€	497 T€	55 %
Friedewald	103 T€	28 T€	49 T€	180 T€	n/a	n/a
Hirzenhain	0 T€	0 T€	19 T€	19 T€	166 T€	11 %
Jesberg	101 T€	37 T€	25 T€	163 T€	405 T€	40 %
Kefenrod	25 T€	123 T€	74 T€	222 T€	414 T€	54 %
Körle	-	8 T€	40 T€	48 T€	299 T€	16 %
Lautertal	-	-	59 T€	59 T€	n/a	n/a
Nieste	23 T€	3 T€	21 T€	47 T€	46 T€	101 %
Nüsttal	21 T€	103 T€	-	124 T€	n/a	n/a
Ottrau	30 T€	45 T€	16 T€	91 T€	116 T€	79 %
Rasdorf	-	15 T€	-	15 T€	148 T€	10 %
Romrod	34 T€	26 T€	33 T€	93 T€	n/a	n/a
Rosenthal	24 T€	-	16 T€	39 T€	n/a	n/a
Rothenberg	0 T€	-	22 T€	22 T€	n/a	n/a
Schwarzenborn	-	-	13 T€	13 T€	n/a	n/a
Sensbachtal	2 T€	59 T€	17 T€	78 T€	51 T€	152 %
Siegbach	123 T€	31 T€	40 T€	194 T€	519 T€	37 %
Wahlsburg	0 T€	0 T€	14 T€	14 T€	364 T€	4 %
Weißborn	7 T€	110 T€	-	116 T€	115 T€	101 %
Wohratal	9 T€	-	30 T€	39 T€	347 T€	11 %
Summe	867 T€	1.028 T€	772 T€	2.667 T€	4.780 T€	

¹⁾ Ein Ergebnisverbesserungspotenzial besteht in der Höhe, in der ein Fehlbetrag auf Basis der vorläufigen Nachkalkulation ermittelt wurde. Grundlage waren die vorläufigen Ergebnisse 2012 aus der Kostenrechnung unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten.
bJF = bereinigter Jahresfehlbetrag
n/a = nicht anwendbar, da kein (bereinigter) Jahresfehlbetrag ausgewiesen wurde
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 47: Ergebnisse Gebührenhaushalte in Relation zum (bereinigten) Jahresfehlbetrag 2013

Die Ergebnisverbesserungspotenziale der Gebührenhaushalte summieren sich über alle Gemeinden auf 2,7 Millionen Euro jährlich. Sechs Gemeinden können allein mit ihren Ergebnisverbesserungspotenzialen im Bereich der Gebührenhaushalte ihren Haushalt ausgleichen. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial bestand im Bereich Abwasser mit 162.000 Euro bei der Gemeinde Feldatal. Die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale sollten für den Haushaltsausgleich genutzt werden.¹⁵⁴

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 die Über- oder Unterdeckungen festzustellen. Diese Über- oder Unterdeckungen können für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren zusammengefasst werden, um diese innerhalb der folgenden fünf Jahre durch Gebührenanpassungen auszugleichen.

4.5.3 Allgemeine Verwaltung

Die Personalaufwendungen stellen mit rund 70 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung¹⁵⁵ dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Wie in früheren Haushaltsstrukturprüfungen¹⁵⁶ wurde die Leistungsfähigkeit der Allgemeinen Verwaltung anhand der Personalausstattung je 1.000 Einwohner beurteilt. Aus der Abweichung zum Referenzwert innerhalb der Vergleichsring¹⁵⁷ (2,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner) wurde für die 26 Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,4 Millionen Euro errechnet. Auch bei der 175. Vergleichenden Prüfung zeigt sich die Bedeutung einer effizienten Allgemeinen Verwaltung für die Haushaltsstabilität der Gemeinden.

Ansicht 48 zeigt die Relation zwischen dem Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) und dem (bereinigten) Jahresfehlbetrag (bJF).

Ergebnisverbesserungspotenzial Allgemeine Verwaltung

154 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 „Herbsterlass“; Ziffer 3a, Quelle: vgl. Fußnote 81.

155 Unter der Allgemeinen 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.

156 152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ im 23. Zusammenfassenden Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 96 ff.

160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassenden Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 64 ff.

170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassenden Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 97 ff.

157 Der Referenzwert stellt den Quantilwert (Q0,8) des Vergleichs dar. Die in den Ansichten dieses Abschnitts 4.5.3 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten 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.

Allgemeine Verwaltung – Ergebnisverbesserungspotenzial				
	Personal- ausstattung 2013 je 1.000 Ein- wohner	Ergebnis- verbesse- rungs- potenzial (EVP)	Jahres- fehlbetrag (bJF) 2013	Relation EVP zum bJF
Abtsteinach	2,86 VZÄ	105 T€	117 T€	89 %
Abtsteinach	2,31 VZÄ	31 T€	75 T€	41 %
Bromskirchen	2,42 VZÄ	39 T€	749 T€	5 %
Elbtal	2,57 VZÄ	65 T€	n/a	n/a
Feldatal	2,42 VZÄ	53 T€	261 T€	20 %
Fischbachtal	2,84 VZÄ	109 T€	91 T€	120 %
Flörsbachtal	2,47 VZÄ	57 T€	497 T€	11 %
Friedewald	2,36 VZÄ	43 T€	n/a	n/a
Hirzenhain	2,50 VZÄ	72 T€	166 T€	43 %
Jesberg	2,32 VZÄ	38 T€	405 T€	9 %
Kefenrod	2,62 VZÄ	85 T€	414 T€	21 %
Körle	2,54 VZÄ	78 T€	299 T€	26 %
Lautertal	2,86 VZÄ	104 T€	n/a	n/a
Nieste	2,83 VZÄ	77 T€	46 T€	166 %
Nüsttal	1,23 VZÄ	□	n/a	n/a
Ottrau	2,32 VZÄ	37 T€	116 T€	32 %
Rasdorf	2,74 VZÄ	60 T€	148 T€	40 %
Romrod	1,70 VZÄ	□	n/a	n/a
Rosenthal	2,38 VZÄ	41 T€	n/a	n/a
Rothenberg	2,23 VZÄ	27 T€	n/a	n/a
Schwarzenborn	2,84 VZÄ	50 T€	n/a	n/a
Sensbachtal	2,52 VZÄ	25 T€	51 T€	49 %
Siegbach	1,81 VZÄ	□	519 T€	□
Wahlsburg	3,51 VZÄ	159 T€	364 T€	44 %
Weißenborn	2,57 VZÄ	30 T€	115 T€	26 %
Wohratal	2,50 VZÄ	59 T€	347 T€	17 %
Summe		1.443 T€	4.780 T€	

□ = Unterhalb des Referenzwerts (Quantilswert, $Q_{0,8}$)
n/a = nicht anwendbar, da kein (bereinigter) Jahresfehlbetrag ausgewiesen wurde
bJF = bereinigter Jahresfehlbetrag
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

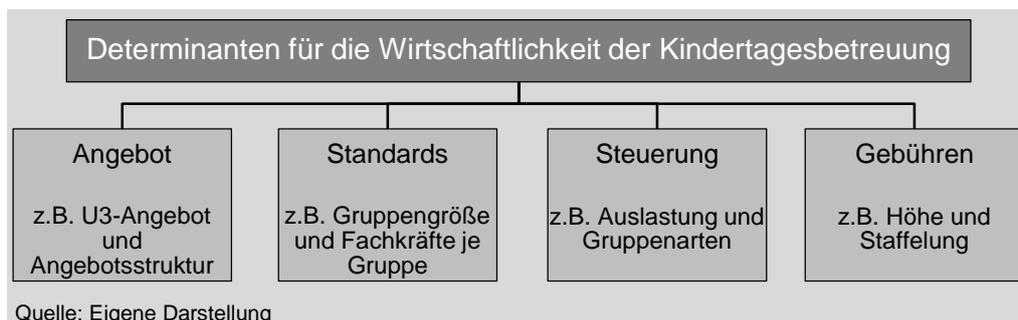
Ansicht 48: Allgemeine Verwaltung – Ergebnisverbesserungspotenzial

Der höchste relative Ausgleich könnte von Nieste mit 166 Prozent erzielt werden. Das höchste absolute Ergebnisverbesserungspotenzial wurde für Wahlsburg mit 159.000 Euro errechnet.

4.5.4 Kindertageseinrichtungen

Die Wirtschaftlichkeit von Kindertageseinrichtungen und damit der von der Gemeinde zu tragende Zuschussbedarf wird wesentlich durch vier Einflussfaktoren¹⁵⁸ bestimmt (Ansicht 49).

Ergebnisverbesserungspotenzial Kindertagesbetreuung



Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 49: Determinanten für die Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung

Ansicht 50 zeigt den von den einzelnen Kommunen zu leistenden Zuschussbedarf im Jahr 2013. 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. Durch die Relation des Zuschussbedarfs je Einwohner wird die Bedeutung der Kindertagesbetreuung für die Haushaltslage aufgezeigt.

Kindertageseinrichtungen – Zuschussbedarf 2013			
	Zuschussbedarf		
	absolut	je angemeldetem Kind ¹⁾	je Einwohner ²⁾
Abtsteinach	291 T€	3.688 €	120 €
Antrifttal	200 T€	3.082 €	102 €
Bromskirchen	246 T€	2.192 €	134 €
Elbtal	164 T€	2.049 €	71 €
Feldatal	308 T€	3.147 €	122 €
Fischbachtal	261 T€	3.309 €	101 €
Flörsbachtal	273 T€	3.550 €	114 €
Friedewald	299 T€	3.218 €	125 €
Hirzenhain	325 T€	3.091 €	113 €
Jesberg	234 T€	2.337 €	98 €
Kefenrod	517 T€	4.009 €	188 €
Körle	406 T€	3.075 €	140 €

158 Unter „Angebot“ werden die Art der angebotenen Betreuung und die Betreuungsdauer verstanden. Dabei stellen die U3-Betreuung und lange Öffnungszeiten einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ist es den Gemeinden möglich, höhere „Standards“, die aber gleichzeitig zu höheren Kosten führen, vorzusehen. Durch eine Optimierung der „Steuerung“ soll hierbei eine optimale Auslastung der Einrichtungen sowie eine optimierte Personalausstattung erreicht werden. Die Elternbeiträge beeinflussen den Zuschussbedarf unmittelbar durch ihre Höhe, aber auch durch die Staffelung und die vorgesehenen Ermäßigungen. Alle Kosten, die nicht über Gebühren (Elternbeiträge) gedeckt oder durch Beiträge Dritter finanziert sind, erhöhen den Zuschussbedarf der Gemeinde.

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

Kindertageseinrichtungen – Zuschussbedarf 2013			
	Zuschussbedarf		
	absolut	je angemeldetem Kind ¹⁾	je Einwohner ²⁾
Lautertal	283 T€	3.827 €	117 €
Nieste	212 T€	2.680 €	115 €
Nüsttal	252 T€	2.119 €	90 €
Ottrau	142 T€	2.542 €	63 €
Rasdorf	121 T€	2.204 €	75 €
Romrod	203 T€	2.163 €	73 €
Rosenthal	174 T€	1.999 €	80 €
Rothenberg	187 T€	3.017 €	83 €
Schwarzenborn	126 T€	2.684 €	106 €
Sensbachtal	44 T€	2.201 €	46 €
Siegbach	273 T€	3.100 €	102 €
Wahlsburg	226 T€	2.760 €	108 €
Weißenborn	120 T€	2.797 €	113 €
Wohratal	239 T€	2.097 €	101 €
Summe [Median]	6.129 T€	[2.779 €]	[104 €]

¹⁾ Kinder- und Jugendhilfestatistik 1.3.2013/1.3.2014, Hessisches Statistisches Landesamt
²⁾ Einwohner zum 31. Dezember 2013, Hessisches Statistisches Landesamt
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 50: Kindertageseinrichtungen – Zuschussbedarf 2013

Den höchsten Zuschussbedarf hatte Kefenrod mit 517.000 Euro im Jahr 2013. Auch bei dem jährlichen Zuschussbedarf je angemeldetem Kind hatte Kefenrod mit 4.009 Euro ebenfalls den höchsten Wert im Vergleich. Zurückzuführen war dies insbesondere auf niedrige Auslastungen der Kindertageseinrichtungen. Den niedrigsten Zuschussbedarf je angemeldetem Kind wies mit 1.999 Euro die Stadt Rosenthal auf. Der vergleichsweise niedrige Zuschussbedarf geht dabei auf ein Zusammenwirken mehrerer Ursachen zurück. Die Personalausstattung entspricht nahezu dem gesetzlichen Sollbedarf, die Betreuungsdauer ist leicht unterdurchschnittlich und die Kostendeckungsquote durch Elternbeiträge ist verhältnismäßig hoch.

Der Zuschussbedarf je Einwohner war in Sensbachtal mit 46 Euro am niedrigsten im Vergleich. Auch hier wies wiederum Kefenrod mit 188 Euro das höchste Ergebnis aus.

Kefenrod müsste den Hebesatz für die Grundsteuer B um rund 400 Prozentpunkte erhöhen, um den höheren Zuschussbedarf in den Kindertageseinrichtungen zum Durchschnittswert (Median 104 Euro je Einwohner) zu kompensieren.

HessKiföG

Mit Beschluss vom 23. Mai 2013 hat der hessische Gesetzgeber das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) beschlossen. Es trat am 1. Januar 2014 mit Übergangsfrist bis zum 1. September 2015 in Kraft.

Der personelle Mindestbedarf wurde im alten Recht anhand der genehmigten Gruppen bestimmt. Nach neuem Recht wird der Personalbedarf anhand der betreuten Kinder bemessen. Der Personalbedarf lässt sich künftig nach der Anzahl der zu betreuenden Kinder, ihrem Alter und der jeweiligen

Betreuungszeit genau bestimmen. Eine exakte Steuerung ist dann möglich, wenn die Personalausstattung durch geeignete Maßnahmen (zum Beispiel durch Arbeitszeitkonten oder Teilzeitkräfte) flexibel gestaltbar ist. Zudem ist künftig der Personalbedarf für Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung gesetzlich geregelt. Er wird mit zusätzlich 15 Prozent des Personalbedarfs angesetzt. Orientiert an den neuen Vorgaben lassen sich Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Personalausstattung ermitteln (Ansicht 51).

Kindertageseinrichtungen – Ergebnisverbesserungspotenziale Personalausstattung				
	Istbesetzung in VZÄ	Sollbedarf nach HessKiföG in VZÄ	Differenz in VZÄ	Ergebnisver- besserungs- potenzial
Abtsteinach	7,20	6,96	-0,24	10 T€
Antrifftal	5,67	4,71	-0,95	38 T€
Bromskirchen	9,51	8,68	-0,83	33 T€
Elbtal	6,78	8,19	1,41	□
Feldatal	9,43	7,11	-2,33	93 T€
Fischbachtal	6,74	5,33	-1,42	57 T€
Flörsbachtal	6,91	6,38	-0,53	21 T€
Friedewald	9,65	10,84	1,18	□
Hirzenhain	9,78	7,92	-1,86	74 T€
Jesberg	8,04	8,35	0,31	□
Kefenrod	11,37	10,33	-1,04	42 T€
Körle	12,29	9,73	-2,56	102 T€
Lautertal	8,14	5,61	-2,54	101 T€
Nieste	5,99	5,01	-0,98	39 T€
Nüsttal	9,84	10,35	0,51	□
Ottrau	5,67	5,23	-0,43	17 T€
Rasdorf	5,06	4,87	-0,19	8 T€
Romrod	7,04	10,69	3,65	□
Rosenthal	6,00	6,22	0,22	□
Rothenberg	4,79	6,38	1,59	□
Schwarzenborn	3,33	3,56	0,23	□
Sensbachtal	1,60	1,69	0,09	□
Siegbach	7,47	10,19	2,72	□
Wahlsburg	5,76	5,40	-0,35	14 T€
Weißborn	4,46	3,89	-0,57	23 T€
Wohratal	9,75	11,52	1,77	□
Summe				673 T€

□ = kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelbar, da unterhalb des Sollbedarfs nach HessKiföG

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 51: Kindertageseinrichtungen – Ergebnisverbesserungspotenziale Personalausstattung

Für das Jahr 2013 lässt sich bei den 26 Gemeinden bei Anwendung des HessKiföG insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,7 Millionen Euro errechnen. Das größte Ergebnisverbesserungspotenzial wies die Gemeinde Körle mit 102.000 Euro (2,56 Vollzeitäquivalente) auf. In zehn Gemeinden wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Personalausstattung festgestellt, da die Ist-Besetzung unterhalb des Sollbedarfs nach HessKiföG lag.

In Ansicht 52 werden die genehmigten Plätze den tatsächlich belegten Plätzen gegenübergestellt und eine Belegungsquote ermittelt.

Kindertageseinrichtungen – Belegungsquote				
	Plätze 2014			Belegungsquote
	genehmigt	Gruppengrößenreduzierung durch Integrationsmaßnahmen	belegt	
Abtsteinach	90	-5	70	82 %
Antrifttal	60	0	56	93 %
Bromskirchen	112	0	95	84 %
Elbtal	110	-5	70	66 %
Feldatal	95	5	82	82 %
Fiszbachtal	85	-5	70	88 %
Flörsbachtal	75	-5	68	96 %
Friedewald	85	-5	75	93 %
Hirzenhain	115	-5	95	86 %
Jesberg	100	-5	88	93 %
Kefenrod	135	0	115	85 %
Körle	140	-2	118	86 %
Lautertal	66	-1	67	102 %
Nieste	85	-5	68	85 %
Nüsttal	110	-5	105	100 %
Ottrau	60	-7	47	88 %
Rasdorf	70	-5	51	78 %
Romrod	90	-2	82	93 %
Rosenthal	80	0	78	97 %
Rothenberg	65	-5	54	89 %
Schwarzenborn	40	0	41	101 %
Sensbachtal	18	0	14	78 %
Siegbach	80	-2	79	101 %
Wahlsburg	75	0	68	91 %
Weißborn	35	0	34	96 %
Wohratal	105	-5	98	98 %
Minimum	18	-7	14	66 %
Median	85	-4	70	90 %
Maximum	140	5	118	102 %

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik 1.3.2014; Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: November 2014

Ansicht 52: Kindertageseinrichtungen – Belegungsquote

Bei den Gemeinden Lautertal (Vogelsberg), Nüsttal, Schwarzenborn sowie Siegbach errechnete die Überörtliche Prüfung eine Belegungsquote von über 100 Prozent. Die niedrigste Auslastung wurde bei der Gemeinde Elbtal festgestellt. Bei 110 genehmigten Plätzen, abzüglich 5 Plätze durch Integrationsmaßnahmen, waren 70 Plätze belegt. Daraus errechnet sich eine Belegungsquote von 66 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 Prozent liegt. Überkapazitäten, die sich daraus ergeben, dass mehr Plätze vorgehalten als nachgefragt werden, sollten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vermieden werden.

Mit der Festsetzung der Elternbeiträge werden nicht allein die Erträge bestimmt. Durch eine differenzierte Ausgestaltung der Elternbeiträge kann eine Gemeinde auch die Nachfrage nach Betreuungsangeboten und Betreuungszeiten steuern.

Elternbeiträge

Mit den erhobenen Beiträgen können die Eltern zum einen anteilig an den Kosten der Kinderbetreuung beteiligt werden. Zum anderen können die Elternbeiträge zwischen den Angeboten variieren, damit die Gemeinde auch den tatsächlichen Bedarf der Eltern an den teuren Betreuungsformen (zum Beispiel an U3-Betreuung oder Ganztagsbetreuung) über die Anmeldungen erfährt und somit ihre Steuerung und ihren Personalbedarf optimieren kann.

Die Kinderbetreuungsbeiträge können demnach für die U3-Betreuung höher sein und zusätzlich entsprechend der Betreuungsdauer linear ansteigen. Sind die Unterschiede zwischen einer Vormittagsbetreuung und einer Ganztagsbetreuung unwesentlich, führt das erfahrungsgemäß dazu, dass Eltern ihre Kinder für die längere Betreuung anmelden, ohne diese regelmäßig in Anspruch zu nehmen. Eine längere Betreuung erhöht gleichzeitig den Zuschussanteil der Gemeinden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt bei Haushaltsproblemen, angemessene Elternbeiträge nach der sogenannten Drittelregelung¹⁵⁹ zu erheben. Diese besagt, dass ein Drittel der Gesamtaufwendungen der Kindertagesbetreuung von den Eltern zu leisten ist (Ansicht 53).

Drittelregelung

Kostendeckungsgrad 2013 der Kindertageseinrichtungen nach Personalanpassungen				
	Elternbeiträge	Gesamtkosten	Kostendeckungsgrad Elternbeiträge	Ergebnisverbesserung
Abtsteinach	13 T€	459 T€	3 %	104 T€
Antrifftal	60 T€	307 T€	20 %	32 T€
Bromskirchen	100 T€	598 T€	17 %	78 T€
Elbtal	53 T€	436 T€	12 %	92 T€
Feldatal	74 T€	596 T€	12 %	103 T€
Fischbachtal	64 T€	390 T€	16 %	66 T€

159 So findet die sogenannte Drittelregelung bei der Berechnung des Kostenausgleichs Anwendung, wenn ein Kind eine Tageseinrichtung mit Standort außerhalb seiner Wohngemeinde besucht und die Wohngemeinde der Standortgemeinde hierfür einen angemessenen Kostenausgleich leistet. Vgl. § 28 Absatz 2 Satz 1 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (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.

Kostendeckungsgrad 2013 der Kindertageseinrichtungen nach Personalanpassungen				
	Elternbeiträge	Gesamtkosten	Kostendeckungsgrad Elternbeiträge	Ergebnisverbesserung
Flörsbachtal	38 T€	395 T€	10 %	94 T€
Friedewald	86 T€	607 T€	14 %	116 T€
Hirzenhain	116 T€	524 T€	22 %	58 T€
Jesberg	80 T€	449 T€	18 %	70 T€
Kefenrod	131 T€	753 T€	17 %	120 T€
Körle	151 T€	668 T€	23 %	53 T€
Lautertal	46 T€	377 T€	12 %	80 T€
Nieste	66 T€	341 T€	20 %	47 T€
Nüsttal	94 T€	553 T€	17 %	76 T€
Ottrau	35 T€	244 T€	14 %	46 T€
Rasdorf	45 T€	305 T€	15 %	40 T€
Romrod	73 T€	625 T€	12 %	120 T€
Rosenthal	70 T€	361 T€	19 %	50 T€
Rothenberg	56 T€	410 T€	14 %	80 T€
Schwarzenborn	33 T€	248 T€	13 %	45 T€
Sensbachtal	8 T€	98 T€	8 %	25 T€
Siegbach	60 T€	582 T€	10 %	134 T€
Wahlsburg	77 T€	404 T€	19 %	58 T€
Weißborn	38 T€	218 T€	18 %	34 T€
Wohratal	93 T€	728 T€	13 %	123 T€
Minimum	8 T€	98 T€	3 %	25 T€
Median	65 T€	423 T€	15 %	73 T€
Maximum	151 T€	753 T€	23 %	134 T€

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 53: Kostendeckungsgrad 2013 der Kindertageseinrichtungen nach Personalanpassungen

Der Deckungsgrad in 2013 schwankte bei den Gemeinden zwischen 3 Prozent und 23 Prozent. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sollten die Gemeinden einen Deckungsgrad von 30 bis 35 Prozent (Drittelregelung) über die Elternbeiträge anstreben. Hiernach ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial für die Gemeinden von insgesamt 2,0 Millionen Euro.

Die Drittelregelung ist als Orientierung für die Gemeinden zu verstehen. Inwieweit die definierten Konsolidierungspotenziale bei der Kindertagesbetreuung realisiert werden, ist eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung.

4.5.5 Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen

Die geprüften Gemeinden setzten bei den Freiwilligen Leistungen unterschiedliche Schwerpunkte. Ansicht 54 zeigt die Förderung bei Sport, Kultur und den sonstigen Freiwilligen Leistungen im Jahr 2013. Dabei blieben freiwillig höhere Standardsetzungen bei Pflichtaufgaben der Gemeinden unberücksichtigt. In die Betrachtung zog die Überörtliche Prüfung

ausschließlich die Aufwendungen und Erträge heran, die unter den freiwilligen Produktbereichen¹⁶⁰ erfasst wurden.

Förderung für Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen im Jahr 2013			
	Einwohner	Förderung	
		absolut	je Einwohner
Abtsteinach	2.426	89,3 T€	36,8 €
Antrifttal	1.972	79,5 T€	40,3 €
Bromskirchen	1.832	108,5 T€	59,2 €
Elbtal	2.294	28,0 T€	12,2 €
Feldatal	2.534	67,9 T€	26,8 €
Fischbachtal	2.593	100,7 T€	38,8 €
Flörsbachtal	2.394	160,8 T€	67,2 €
Friedewald	2.394	129,1 T€	53,9 €
Hirzenhain	2.877	80,2 T€	27,9 €
Jesberg	2.391	90,6 T€	37,9 €
Kefenrod	2.744	46,8 T€	17,1 €
Körle	2.904	196,2 T€	67,6 €
Lautertal	2.415	79,8 T€	33,1 €
Nieste	1.845	114,2 T€	61,9 €
Nüsttal	2.815	198,0 T€	70,3 €
Ottrau	2.258	159,9 T€	70,8 €
Rasdorf	1.623	68,4 T€	42,1 €
Romrod	2.796	68,9 T€	24,6 €
Rosenthal	2.179	132,3 T€	60,7 €
Rothenberg	2.266	110,6 T€	48,8 €
Schwarzenborn	1.194	10,6 T€	8,8 €
Sensbachtal	959	39,3 T€	41,0 €
Siegbach	2.685	63,9 T€	23,8 €
Wahlsburg	2.104	112,5 T€	53,5 €
Weißborn	1.068	24,8 T€	23,2 €
Wohratal	2.362	87,5 T€	37,0 €
Unteres Quantil (Q _{0,1})	1.409	33,6 T€	20,1 €
Median (Q _{0,5})	2.377	88,4 T€	39,6 €
Oberes Quantil (Q _{0,9})	2.806	160,3 T€	67,4 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 54: Förderung für Sport, Kultur und sonstige Freiwillige Leistungen im Jahr 2013

Bei Gemeinden mit einer geringeren Einwohnerzahl waren die Freiwilligen Leistungen in absoluten Beträgen tendenziell niedriger. Werden die Beträge für die Förderung bei den Freiwilligen Leistungen auf die Einwohnerzahl bezogen, zeigte sich der Höchstwert für die Förderung bei den Freiwilligen Leistungen mit 70,8 Euro je Einwohner in Ottrau. In dem Zusammenhang sei er-

¹⁶⁰ Die Förderung des Sports, der Wirtschaft, des Tourismus, der Jugend sowie das Betreiben von Bürgerhäusern und Schwimmbädern werden als Freiwillige Leistungen behandelt. Die Aufzählung stellt die wesentlichen in der 175. Vergleichenden Prüfung vorkommenden Freiwilligen Leistungen dar.

Ergebnisverbesserungspotenzial Freiwillige Leistungen

wähnt, dass in der 177. Vergleichenden Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“¹⁶¹ der dortige Medianwert bei 97,6 Euro je Einwohner lag.

Die Überörtliche Prüfung quantifizierte bei den Freiwilligen Leistungen der untersuchten 26 Gemeinden keine Ergebnisverbesserungspotenziale. Bei der vergleichenden Betrachtung waren die Freiwilligen Leistungen bezogen auf die Einwohnerzahl insgesamt unauffällig und auf vertretbarem Niveau. Allerdings sollten Gemeinden, die – insbesondere durch Schwimmbäder¹⁶² oder Dorfgemeinschaftshäuser – hohe Freiwillige Leistungen aufweisen, unter Berücksichtigung des demographischen Wandels und sich ändernder örtlicher Präferenzmuster prüfen, inwieweit Einsparungen möglich und zur Erreichung des steten Haushaltsausgleichs notwendig sind.

4.5.6 Hebesätze der Realsteuern

Hebesätze 2013

Die Erhöhung der Hebesätze bei den Realsteuern ist eine Möglichkeit, Allgemeine Deckungsmittel zu generieren. Ansicht 55 zeigt die Bandbreite der Hebesätze in den untersuchten Gemeinden.

Hebesätze 2013				
	Minimum	Median	Maximum	Bandbreite
Gewerbsteuer	285 %	345 %	390 %	105 %-Punkte
Grundsteuer A	230 %	300 %	540 %	310 %-Punkte
Grundsteuer B	230 %	280 %	520 %	290 %-Punkte

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 55: Hebesätze 2013

Die Hebesätze für die Realsteuern wiesen deutliche Bandbreiten auf. Diese belief sich bei der Gewerbsteuer auf 105 Prozentpunkte, bei der Grundsteuer A auf 310 Prozentpunkte und bei der Grundsteuer B auf 290 Prozentpunkte.

Ergebnisverbesserungspotenzial Realsteuerhebesätze

Die möglichen Ergebnisverbesserungen auf Basis der Referenzwerte aus dem Vergleichsring der Gemeinden sind in Ansicht 56 dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenziale durch Hebesatzerhöhungen				
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer	Summe
Abtsteinach	6 T€	177 T€	170 T€	353 T€
Antrifttal	25 T€	111 T€	29 T€	165 T€
Bromskirchen	8 T€	173 T€	224 T€	405 T€
Elbtal	9 T€	164 T€	85 T€	258 T€
Feldatal	32 T€	142 T€	9 T€	183 T€
Fischbachtal	8 T€	162 T€	8 T€	178 T€
Flörsbachtal	24 T€	165 T€	103 T€	291 T€
Friedewald	19 T€	181 T€	23 T€	224 T€
Hirzenhain	0 T€	0 T€	0 T€	0 T€
Jesberg	25 T€	113 T€	0 T€	138 T€

161 Vgl. Abschnitt 5, S. 122 ff., im vorliegenden Kommunalbericht

162 Die Gemeinde Flörsbachtal hatte das Schwimmbad mit dem höchsten Zuschussbedarf (33,0 Euro je Einwohner von 38,8 € Euro je Einwohner als Zuschussbedarf der hier betrachteten Freiwilligen Leistungen).

Ergebnisverbesserungspotenziale durch Hebesatzerhöhungen				
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer	Summe
Kefenrod	38 T€	200 T€	678 T€	916 T€
Körle	14 T€	165 T€	95 T€	274 T€
Lautertal	34 T€	172 T€	8 T€	215 T€
Nieste	0 T€	101 T€	9 T€	110 T€
Nüsttal	44 T€	156 T€	92 T€	293 T€
Ottrau	38 T€	93 T€	0 T€	131 T€
Rasdorf	28 T€	82 T€	84 T€	193 T€
Romrod	29 T€	245 T€	75 T€	349 T€
Rosenthal	37 T€	124 T€	124 T€	284 T€
Rothenberg	12 T€	139 T€	60 T€	211 T€
Schwarzenborn	6 T€	38 T€	21 T€	64 T€
Sensbachtal	12 T€	40 T€	18 T€	69 T€
Siegbach	8 T€	150 T€	31 T€	189 T€
Wahlsburg	12 T€	95 T€	20 T€	126 T€
Weißborn	0 T€	14 T€	0 T€	14 T€
Wohratal	25 T€	131 T€	0 T€	156 T€
Summe	493 T€	3.331 T€	1.966 T€	5.790 T€

Referenzwert: jeweils höchster Hebesatz im Vergleich (390 Prozent bei der Gewerbesteuer, 540 Prozent bei der Grundsteuer A und 520 Prozent bei der Grundsteuer B, vgl. Ansicht 55)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 56: Ergebnisverbesserungspotenziale durch Hebesatzerhöhungen

Die Ergebnisverbesserungspotenziale betragen 5,8 Millionen Euro¹⁶³ auf Basis der Maximalwerte (Grundsteuer A: 540 Prozent, Grundsteuer B: 520 Prozent und Gewerbesteuer: 390 Prozent) innerhalb des Vergleichsrings. Davon entfielen allein auf die Grundsteuer B 3,3 Millionen Euro.

Haushaltsausgleich hat mehrere Erfolgsfaktoren – ein Praxisbeispiel: Haushalt der Gemeinde Rasdorf

Die Gemeinde Rasdorf mit drei Ortsteilen liegt im Landkreis Fulda. In 2013 waren 1.623 Einwohner gemeldet. Trotz ihrer geringen Einwohnerzahl konnte die Gemeinde Rasdorf im Zeitraum 2009 bis 2013 einen „noch stabilen“ Haushalt ausweisen. Im Jahr 2013 wurde zwar ein negatives ordentliches Ergebnis von -147.991 Euro ermittelt. Das negative Ergebnis resultierte allerdings aus niedrigen Gewerbesteuererinnahmen in diesem Jahr, die durch den Finanzausgleich in 2014 wieder ausgeglichen werden. Zudem erhöhte die Gemeinde zum 1. Januar 2014 den Hebesatz der Gewerbesteuer von 310 auf 360 Prozent und die Hebesätze der Grundsteuer A und B von 250 jeweils auf 280 Prozent.

Grundlage für die ausgeglichenen Haushalte der Gemeinde Rasdorf waren verschiedene Ursachen. Durch die niedrige Verschuldung (0,7 Millionen Euro) waren

¹⁶³ 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 vollständig bei der Gemeinde, da hierdurch keine Veränderung der Bemessung für Schlüsselzuweisungen und der Kreis- und Schulumlagen ausgelöst wird.

die Zinsaufwendungen, die den Haushalt belasten, gering. Die Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung war für die Größe der Gemeinde als angemessen zu beurteilen. Rasdorf rechnete durch Interkommunale Zusammenarbeit sogar mit einer künftigen Reduzierung der Personalaufwendungen für das Jahr 2014. Diese Zusammenarbeit umfasst den für interkommunale Kooperationen eingerichteten Zweckverband Hessisches Kegelspiel mit einer Gemeinschaftskasse sowie ein gemeinsames Standesamt mit der Stadt Hünfeld.

Auch im Bereich Kinderbetreuung wies Rasdorf einen unterdurchschnittlichen Zuschussbedarf auf. Die Personalausstattung entsprach den Vorgaben. Der Kostendeckungsgrad durch die Elternbeiträge lag bei 15 Prozent. Daher beabsichtigt Rasdorf, die Gebühren in 2015 anzupassen.

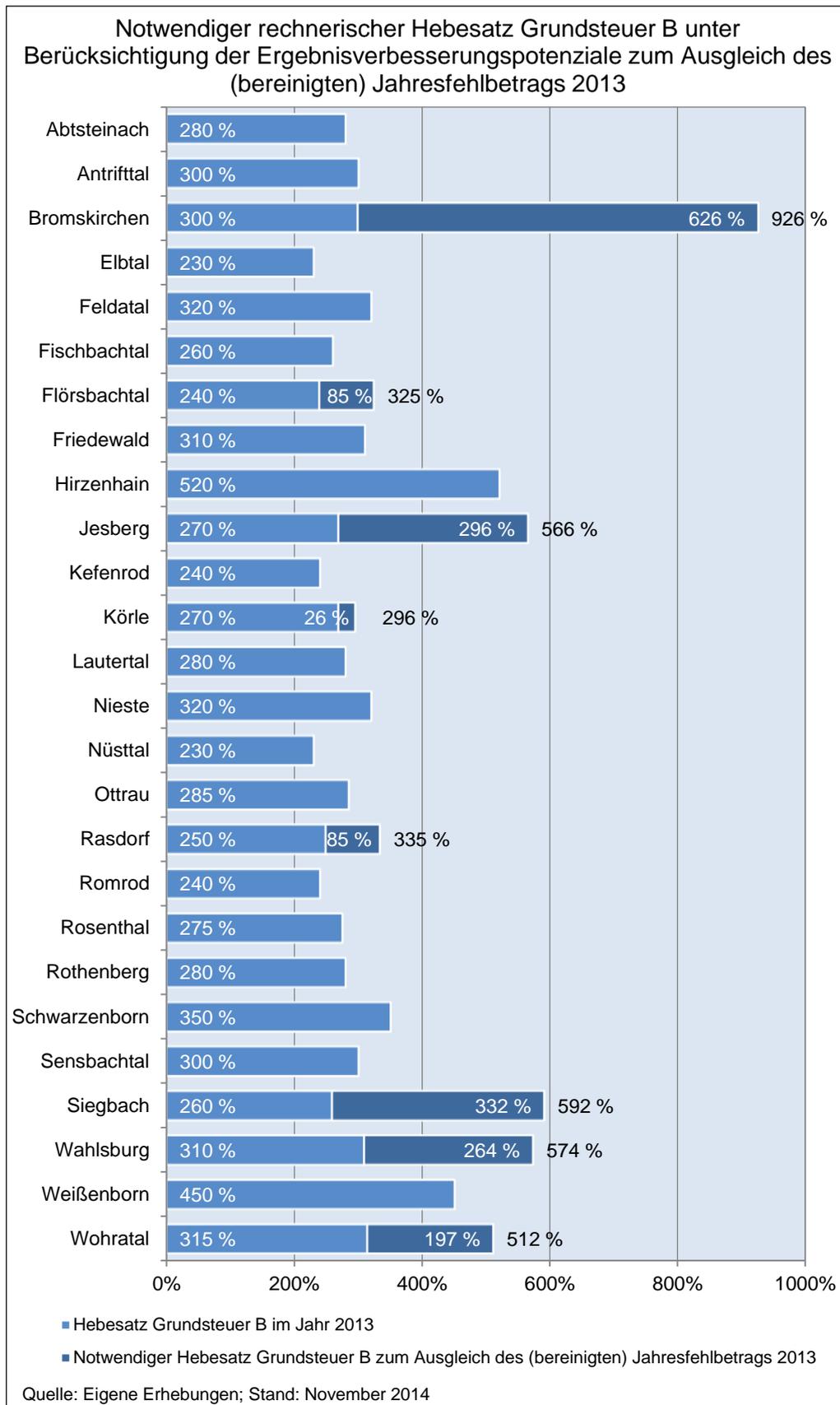
Die Gebührenhaushalte Wasserversorgung sowie Bestattungswesen waren kostendeckend. Lediglich beim Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung wurde bei der vorläufigen Nachkalkulation für das Jahr 2013 eine geringe Unterdeckung in Höhe von 15.249 Euro errechnet.

Die Haushaltslage von Rasdorf war im Zeitraum 2009 bis 2013 als „noch stabil“ zu werten, weil die Gemeinde rechtzeitig negative Haushaltsentwicklungen identifizierte und daraufhin entsprechende Maßnahmen zur Konsolidierung einleitete. Grundlage hierfür war der überdurchschnittliche Fortschritt bei der Umstellung auf die Doppik. Die Gemeinde hatte einen geprüften Jahresabschluss 2012 und war in der Lage, die Gremien jederzeit zeitnah zu informieren.

4.6 Konsolidierung ohne Hebesatzanpassung möglich

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B dann für notwendig, wenn durch andere Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere durch Einsparungen und Effizienzerhöhungen, kein Haushaltsausgleich erreicht werden kann.

Diesen Gedanken aufgreifend stellt Ansicht 57 dar, welche Hebesätze die Gemeinden rechnerisch für die Grundsteuer B noch erheben müssten, wenn vorab andere Konsolidierungsmaßnahmen realisiert wurden. Berücksichtigt wurden hierbei die in den Abschnitten 4.5.2 bis 4.5.4 quantifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale sowie die Potenziale bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer A in Abschnitt 4.5.6.



Ansicht 57: Notwendiger rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale zum Ausgleich des (bereinigten) Jahresfehlbetrags 2013

Mit der Umsetzung aller quantifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale wäre bei 18 Gemeinden ein Haushaltsausgleich ohne eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B möglich. Somit bräuchten nunmehr noch acht Gemeinden eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B zum

Haushaltsausgleich. Die Gemeinde Bromskirchen müsste indes an der Spitze des Vergleichs den Hebesatz um 626 Prozentpunkte auf 926 Prozent erhöhen.

4.7 Haushaltssicherungskonzepte

Gemeinden, die ihren Ergebnishaushalt gemäß § 24 Absatz 2 GemHVO nicht ausgleichen können, sind dazu verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 24 Absatz 4 GemHVO¹⁶⁴). 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 58 zeigt die Analyse der Haushaltssicherungskonzepte.

Haushaltssicherungskonzepte 2014						
	Aufstellung	Nennung Ursachen für unausgeglichenes Jahresergebnis	Prognostizierter Zeitraum des Haushaltsausgleichs	Konsolidierungsziel Haushaltssicherungskonzept	Ausgleich (bereinigter) Jahresfehlbetrag 2013	Ausgleich durchschnittliches Defizit 2009 bis 2013
Absteinach	✓	✓	✓	200 T€	✓	●
Antriftal	✓	✓	✓	255 T€	✓	✓
Bromskirchen	✓	⊙	●	45 T€	●	●
Elbtal	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	k.F.	k.F.
Feldatal	✓	✓	✓	333 T€	✓	✓
Fischbachtal	✓	✓	✓	126 T€	✓	●
Flörsbachtal	✓	✓	✓	368 T€	●	●
Friedewald	✓	⊙	✓	145 T€	k.F.	●
Hirzenhain	✓	✓	✓	518 T€	✓	✓
Jesberg	✓	⊙	✓	341 T€	●	✓
Kefenrod	✓	⊙	✓	414 T€	●	✓
Körle	✓	✓	✓	181 T€	●	●
Lautertal	✓	●	●	100 T€	k.F.	✓
Nieste	✓	●	✓	24 T€	●	●
Nüsttal	✓	⊙	✓	119 T€	k.F.	✓
Ottrau	✓	⊙	✓	60 T€	●	●
Rasdorf	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	k.F.	k.F.
Romrod	✓	✓	✓	164 T€	k.F.	✓
Rosenthal	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	k.F.	k.F.

164 § 24 Absatz 4 GemHVO – Haushaltsausgleich

Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Absatz 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Absatz 4 der Hessischen Gemeindeordnung). 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.

Haushaltssicherungskonzepte 2014						
	Aufstellung	Nennung Ursachen für unausgeglichenes Jahresergebnis	Prognostizierter Zeitraum des Haushaltsausgleichs	Konsolidierungsziel Haushalts-sicherungskonzept	Ausgleich (bereinigter) Jahresfehlbetrag 2013	Ausgleich durchschnittliches Defizit 2009 bis 2013
Rothenberg	✓	⊙	✓	93 T€	k.F.	✓
Schwarzenborn	✓	⊙	✓	24 T€	k.F.	✓
Sensbachtal	✓	⊙	✓	128 T€	✓	✓
Siegbach	✓	●	✓	104 T€	●	●
Wahlsburg	✓	⊙	●	164 T€	●	●
Weißenborn	✓	⊙	✓	246 T€	✓	✓
Wohratal	✓	●	✓	50 T€	●	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich, k.F. = kein Jahresfehlbetrag
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 58: Haushaltssicherungskonzepte 2014

Ansicht 58 zeigt, dass mit Ausnahme der Gemeinden Elbtal, Rasdorf und Rosenthal alle Gemeinden im Jahr 2013 ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hatten. Von den 23 Gemeinden nannten acht umfangreiche Ursachen für das unausgeglichene Jahresergebnis. Vier Gemeinden gaben keine Ursachen im Haushaltssicherungskonzept 2014 an.

Ein voraussichtlicher Zeitraum für den Haushaltsausgleich wurde von 20 Gemeinden bestimmt. Fünf Gemeinden prognostizierten bereits für das Jahr 2014 einen ausgeglichenen Haushalt. Den längsten Zeitraum gab Siegbach mit dem Jahr 2020 an. Drei Gemeinden prognostizierten keinen Zeitraum für den Haushaltsausgleich und erfüllten insoweit nicht die Voraussetzungen des § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO.

In Ansicht 58 wird zudem dargestellt, ob das ausgewiesene Konsolidierungsziel des Haushaltssicherungskonzepts ausreicht, um den (bereinigten) Jahresfehlbetrag in der Größenordnung des Jahres 2013 oder die durchschnittlichen Defizite der Jahre 2009 bis 2013 auszugleichen.¹⁶⁵

Zwölf von 20 Gemeinden, die ein Haushaltssicherungskonzept erstellen mussten, konnten ihr durchschnittliches Defizit mit den im jeweiligen Haushaltssicherungskonzept dargelegten Maßnahmen kompensieren. Die Konsolidierungsziele der übrigen Gemeinden waren nicht ausreichend, um langfristig einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport forderte die Kommunalaufsicht auf, die Haushaltsgenehmigung solange zurückzustellen, bis ein nach § 24 GemHVO ausreichendes Haushaltssicherungskonzept vorgelegt wird.¹⁶⁶ Die Überörtliche Prüfung wertet diese konsequenten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen positiv.

4.8 Größennachteile bei der Allgemeinen Verwaltung

Neben der Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen wurde bei der Allgemeinen Verwaltung untersucht, welche Bedeutung die Gemeindegröße

¹⁶⁵ Elbtal, Nüsttal, Rasdorf, Romrod und Rothenberg hatten im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 kein Defizit.

¹⁶⁶ 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 „Herbsterlass“, Ziffer 1, Quelle: vgl. Fußnote 81.

für die Leistungsfähigkeit hat. Diese Untersuchung bezog drei vorausgegangene Prüfungen mit ein und stützte sich somit auf Erhebungen von vier Vergleichenden Prüfungen mit insgesamt 107 Gemeinden.

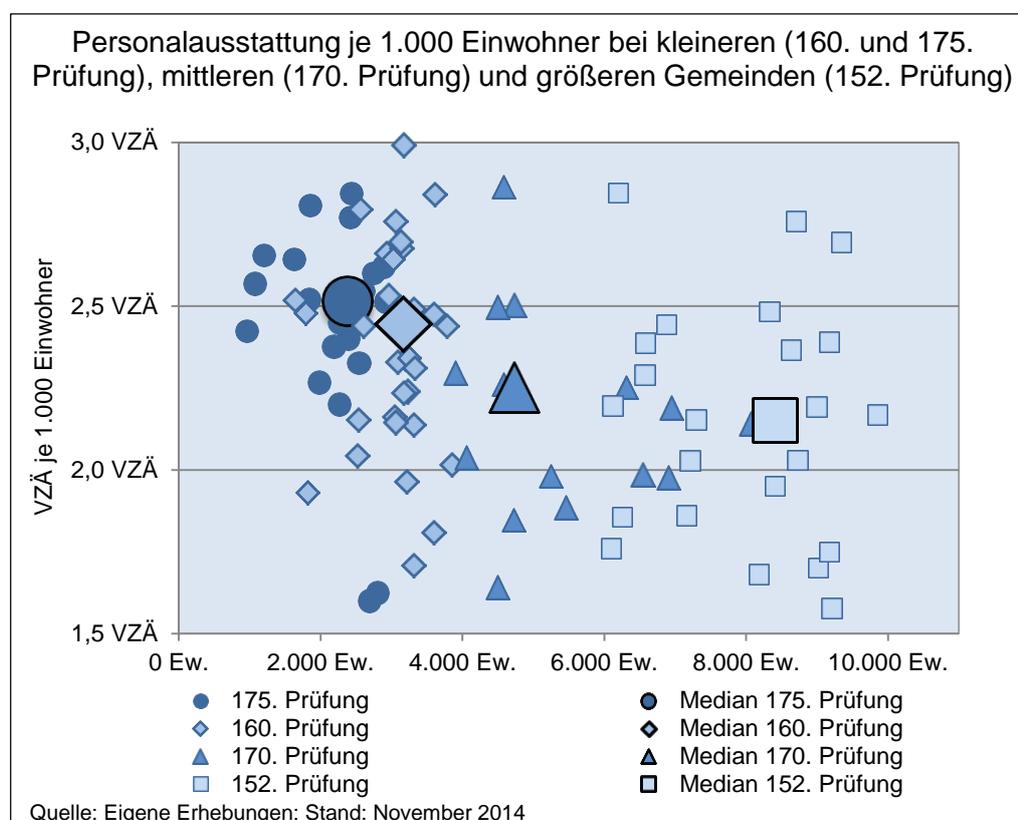
Einwohnerzahlen ausgewählter Haushaltsstrukturprüfungen vorangegangener Jahre			
	Einwohnerzahl im jeweiligen Vergleichsring		
	Minimum	Median	Maximum
Kleinere Gemeinden			
175. Vergleichende Prüfung	959	2.377	2.904
160. Vergleichende Prüfung	612	3.164	3.772
Mittlere Gemeinden			
170. Vergleichende Prüfung	3.582	4.727	8.063
Größere Gemeinden			
152. Vergleichende Prüfung	6.089	8.330	10.175

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 59: Einwohnerzahlen ausgewählter Haushaltsstrukturprüfungen vorangegangener Jahre

Das Aufgabenspektrum der Gemeinden war vergleichbar. In allen vier Vergleichenden Prüfungen wurde die gleiche Normierung der Allgemeinen Verwaltung vorgenommen. Maßgebend für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit war die Kennzahl „Mitarbeiter bereinigt¹⁶⁷ in der Dimension Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner“.

Ansicht 60 zeigt die Ergebnisse der Kennzahl aller 107 Gemeinden der vier Vergleichenden Prüfungen auf.



Ansicht 60: Personalausstattung je 1.000 Einwohner bei kleineren (160. und 175. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung)

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

Die Medianwerte der vier Vergleichenden Prüfungen werden durch hervorgehobene Symbole gekennzeichnet. Die Ergebnisse der vier Haushaltsstrukturprüfungen werden in Ansicht 61 zahlenmäßig wiedergegeben.

Größennachteile bei kleineren Gemeinden

Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung bei kleineren (160. Prüfung, 175. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung)					
	Einwohner			Mittelwert der Mitarbeiter	Median der Mitarbeiter
	Minimum	Median	Maximum	in VZÄ je 1.000 Ew.	in VZÄ je 1.000 Ew.
175. Prüfung	959	2.377	2.904	2,5	2,5
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

Anmerkung: Sortierung aufsteigend nach Median der Einwohnerzahl
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 61: Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung bei kleineren (160. Prüfung, 175. Prüfung), mittleren (170. Prüfung) und größeren Gemeinden (152. Prüfung)

Aus Ansicht 61 ist zu erkennen, dass die kleineren Gemeinden der 160. und 175. Vergleichenden Prüfung im Mittelwert 0,4 Vollzeitäquivalente (das sind annähernd 20 Prozent) mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen 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 der Analyse zeigen, je kleiner eine Gemeinde, desto mehr Mitarbeiter verwalten 1.000 Einwohner. Dies liegt daran, dass die Verwaltung einer Gemeinde eine personelle Mindestausstattung bedarf.

Durch Interkommunale Zusammenarbeit kann die Relation zwischen Verwaltungsmitarbeiter zur Einwohnerzahl verbessert werden. Besonders geeignet erscheint die Zusammenarbeit bei der Finanz- und Personalverwaltung. Dabei ist zu beachten, dass in der die Aufgaben übertragenden Gemeinde tatsächlich Planstellen durch die Zusammenarbeit eingespart werden und die Umlagen, die an die übernehmende Gemeinde zu entrichten sind, geringer sind als die eingesparten Personalkosten.

Interkommunale Zusammenarbeit in der Allgemeinen Verwaltung

Die Gemeinden Nüsttal und Rasdorf arbeiteten mit der Gemeinde Burghaun sowie der Stadt Hünfeld über den Zweckverband Hessisches Kegelspiel wirtschaftlich zusammen (vgl. Abschnitt 4.5.3). Ein weiteres positives Beispiel für interkommunale Zusammenarbeit war die Gemeinde Bromskirchen, die mit der Stadt Allendorf (Eder) eine Verwaltungsgemeinschaft bildete. Die wichtigsten Aufgaben dieser Gemeinschaft waren Kasse, Ordnungsamt, Kindertageseinrichtungen, Personalverwaltung sowie Standesamt.

Bei größeren Gemeinden, die eine kritische Größe überschritten haben, kann eine Interkommunale Zusammenarbeit ausreichend sein, um wirtschaftlichere Strukturen für die Allgemeine Verwaltung zu schaffen. Um bei kleineren Gemeinden eine wirtschaftliche Mindestgröße zu erreichen, sollten – wie es Gemeinden des Odenwaldkreises¹⁶⁸ bereits erwogen hatten – auch freiwillige

Gemeindeverwaltungsverband bzw. Zusammenschlüsse

168 Hesseneck, Sensbachtal und Rothenberg strebten bereits zum Zeitpunkt der 160. Vergleichenden Prüfung (vgl. Fußnote 156) einen Zusammenschluss mit benachbarten Gemeinden auf freiwilliger Basis an. Hierzu wurde erwogen, in dem Zweckverband Kommunal

Zusammenlegungen von Gemeinden in die Überlegungen einbezogen werden.

Die Überörtliche Prüfung regte bereits im 25. Zusammenfassenden Bericht¹⁶⁹ an, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, die derartige Zusammenschlüsse fördern. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat dazu im Dezember 2011 eine Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit veröffentlicht. Unter dem Punkt 3.8 werden ausdrücklich die freiwilligen Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden durch besondere Zuwendungen gefördert. Dabei sollte geprüft werden, ob weitergehende Anreizsysteme für Zusammenschlüsse zielführend sind. Zusammenschlüsse können im kommunalen Finanzausgleich zu einer besseren Veredelung von Einwohnern und damit zu höheren Einnahmen führen.

4.9 Ausblick

Der Fortschritt bei der Umstellung auf die Doppik war bei den Gemeinden nicht akzeptabel. Aktuelle geprüfte Ist-Zahlen lagen überwiegend nicht vor. Diesbezüglich sollten die Gemeinden gemeinsam mit den zuständigen Revisionsämtern Lösungen für ein zügiges Aufholen der Aufstellungs- und Prüfungsarbeiten entwickeln. Hierzu hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30. Juli 2014 einen Erlass verabschiedet, der die Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vereinfachen soll.¹⁷⁰

Weiterhin haben die Erlasse des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport die Haushaltsgenehmigung an die aufgestellten Jahresabschlüsse gebunden. Danach setzt das Haushaltsgenehmigungsverfahren 2018 grundsätzlich die nach § 112 Absatz 9 HGO genannte fristgerechte Aufstellung des letzten vorangegangenen Jahresabschlusses voraus.

Bei 24 der 26 geprüften Gemeinden lagen konsolidierungsbedürftige Haushaltslagen vor. Kosteneinsparungen bei der Allgemeinen Verwaltung und bei den Kindertageseinrichtungen sowie weitere Ergebnisverbesserungspotenziale wurden bislang unzureichend genutzt.

Nahezu alle Gemeinden können den Haushaltsausgleich in naher Zukunft erreichen. Hierzu sind Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit bei einzelnen Produkten, kostendeckende Gebühren und Erhöhungen bei den Realsteuern notwendig.

Eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung stößt bei kleineren Gemeinden an Grenzen, die nur durch geeignete Zusammenschlüsse aufgefangen werden können. Das Land hat mit der Kommunalrechtsnovelle 2011¹⁷¹ rechtlich freiwillige Zusammenschlüsse ermöglicht. In einer Rah-

Service Oberzent interkommunal zusammen zu arbeiten. Zusätzlich wollte sich die Stadt Beerfelden hieran beteiligen. Ziel dieser Zusammenarbeit ist ein gemeinsamer Gemeindeverwaltungsverband, bei dem die Selbstständigkeit der beteiligten Gemeinden erhalten bleiben soll. Ein Grundsatzbeschluss über die Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit war noch nicht ausgearbeitet. Dabei soll neben der Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbands auch die Verschmelzung der Kommunen geprüft werden.

169 Vgl. Fußnote 156

170 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vom 30. Juli 2014, Quelle: https://verwaltung1.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/73e/73e1794a-57c8-741f-012f-312b417c0cf4,22222222-2222-2222-2222-222222222222 (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2015).

171 Kommunalrechtsnovelle 2011 in Form des Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011, GVBl. 2011, S. 786

menvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit¹⁷² wurden freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen in der Weise aufgenommen, dass diese auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten können. Insofern regt die Überörtliche Prüfung an, diese Anreizsysteme für freiwillige Zusammenschlüsse zwischen Kommunen zu konkretisieren.

Danach sind nach § 16 HGO (Gebietsänderungen) und § 17 HGO (Rechtsfolgen, Auseinandersetzung) freiwillige Zusammenschlüsse möglich.

172 Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 5 – 3 v 03.01 – vom 2. Dezember 2011, Textziffer 3.8

Freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen können auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten.

5. „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – 177. Vergleichende Prüfung

5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Das Ziel der 177. Vergleichenden Prüfung war es, aufzuzeigen, durch welche „Erfolgsfaktoren“ die Haushaltssituation der Gemeinden in der Vergangenheit beeinflusst wurde und zugleich in künftigen Jahren verbessert werden kann.

Geprüfte
Körperschaften

Bebra, Calden, Edermünde, Gedern, Gründau, Homberg (Efze), Immenhausen, Kirchhain, Lichtenfels, Lützelbach, Rauschenberg, Steffenberg, Twistetal, Wanfried, Witzenhausen.



Ansicht 62: „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasste die Summe der Aufwendungen aus den Ergebnisrechnungen der 15 untersuchten Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013. Es betrug insgesamt 945,2 Millionen Euro und 7.270 Euro je Einwohner. Das durchschnittliche negative ordentliche Ergebnis der Jahre 2009 bis 2013 belief sich bei den 15 Gemeinden auf 13,7 Millionen Euro und 105 Euro je Einwohner. Die Gesamtschulden der Vergleichsgemeinden beliefen sich im Jahr 2013 auf 352,2 Millionen Euro und 2.708 Euro je Einwohner.

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich für das Jahr 2014 insgesamt auf 28,0 Millionen Euro (Ansicht 63).

Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Ergebnisverbesserungspotenzial	
	gesamt	je Einwohner
Erhebung kostendeckender Gebühren (einschließlich Verlustviträge)	6,7 Mio. €	51,8 €/Ew.
Abwasserentsorgung	3,3 Mio. €	25,2 €/Ew.
Wasserversorgung	1,2 Mio. €	9,0 €/Ew.
Friedhofswesen	2,3 Mio. €	17,6 €/Ew.
Anpassung der Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung ¹⁾	3,9 Mio. €	30,4 €/Ew.
Anpassungen bei Kindertageseinrichtungen	7,5 Mio. €	58,0 €/Ew.
Anpassung der Fachkraftausstattung auf Basis des Hessischen Kinderförderungsgesetzes	2,5 Mio. €	19,2 €/Ew.
Erhebung der Drittelregelung bei Gebühren	5,0 Mio. €	38,8 €/Ew.
Reduzierung der Freiwilligen Aufwendungen ²⁾	2,5 Mio. €	19,6 €/Ew.
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ³⁾	7,4 Mio. €	57,2 €/Ew.
Grundsteuer A	0,3 Mio. €	2,3 €/Ew.
Grundsteuer B	3,9 Mio. €	29,9 €/Ew.
Gewerbesteuer	3,3 Mio. €	25,0 €/Ew.
Summe	28,0 Mio. €	217,0 €/Ew.
Nachrichtlich ⁴⁾ :		
Potenziale aus der langfristigen Reduzierung von Zinsaufwendungen	4,5 Mio. €	34,3 €/Ew.

¹⁾ Referenzwerte: 2,0 Vollzeitäquivalente im Vergleichsring 1; jeweils niedrigster Wert der Vollzeitäquivalente in den Vergleichsrings 2 und 3
²⁾ Referenzwert: Minimum der Aufwendungen für Freiwillige Leistungen je Einwohner des jeweiligen Vergleichsrings.
³⁾ Referenzwert: Höchster Hebesatz im jeweiligen Vergleichsring
⁴⁾ Neben den aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen von 28,0 Millionen Euro bestehen Potenziale aus der langfristigen Reduzierung von Zinsaufwendungen, wenn es gelingt den Haushalt auszugleichen und Schulden abzubauen. Die Beträge errechnen sich aus der Reduzierung der Mehrbelastung durch unrentierliche Zinsaufwendungen gegenüber der jeweiligen Referenzgemeinde eines Vergleichsrings.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 63: „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2014 bis Dezember 2014
Prüfungszeitraum:	1984 bis 2013
Zuleitung der Schlussberichte:	9. März 2015
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Ansicht 64: „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	5.2	Leitsätze.....	124
	5.3	Überblick	125
	5.3.1	Auswahl der Gemeinden und Aufbau der Prüfung.....	125
	5.3.2	Haushaltslage und Verschuldung	126
	5.4	Analyse ausgewählter Erfolgsfaktoren.....	129
	5.4.1	Auswahl Erfolgsfaktoren.....	129
	5.4.2	Kostendeckende Gebührenhaushalte und Vermeidung eines Investitionsstaus.....	130
	5.4.3	Wirtschaftliche Verwaltung	133
	5.4.4	Wirtschaftliche Kindertagesbetreuung	135
	5.4.5	Angemessene Aufwendungen für Freiwillige Leistungen.....	140
	5.4.6	Akzeptable Zinsaufwendungen.....	141
	5.4.7	Angemessene Realsteuerhebesätze	142
	5.5	Empfehlungen für ein wirtschaftliches und nachhaltigkeitsorientiertes Management	146
	5.5.1	Ursachenanalyse für die Haushaltslage ausgewählter Gemeinden.....	146
	5.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	154

5.2 Leitsätze

Seite 154 f.

Ein Haushaltsausgleich ist bei jeder der untersuchten 15 Gemeinden möglich und im Sinne der Generationengerechtigkeit zu fordern. Die Prüfung zeigte, dass es keinen einzelnen Erfolgsfaktor gab, der für einen ausgeglichenen Haushalt bestimmend war. Es handelt sich vielmehr um ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren.

Seite 126 ff., 141 f.

Fünf Gemeinden hatten eine Gesamtverschuldung – einschließlich der Schulden in den Mehrheitsbeteiligungen – von über 4.000 Euro je Einwohner. Die Höhe der Verschuldung ist der bedeutendste Erfolgsfaktor. Hochverschuldete Gemeinden wiesen stets einen unausgeglichenen (instabilen) Haushalt aus. Lediglich zwei der 15 Gemeinden, die beide eine weit unterdurchschnittliche Verschuldung aufwiesen, hatten einen ausgeglichenen Haushalt.

Eine hohe kommunale Verschuldung führt zu Haushaltsbelastungen durch Zinsaufwendungen. Eine künftige Erhöhung des aktuell sehr nied-

rigen Zinsniveaus kann ein zusätzliches Haushaltsrisiko für verschuldete Gemeinden darstellen.

Gemeinden mit unausgeglichenen Haushalten und hoher Verschuldung ist zu empfehlen, zeitnah eine Konsolidierung des Haushalts einzuleiten. Erst mit einem konsequenten Konsolidierungsprogramm können Maßnahmen priorisiert und zielgerichtet gesteuert werden.

Insgesamt ermittelte die Überörtliche Prüfung in ausgewählten Bereichen Ergebnisverbesserungspotenziale von 28,0 Millionen Euro (217 Euro je Einwohner). Die Gemeinden sollten die aufgezeigten Potenziale nutzen sowie neue erschließen und somit einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten.

Bei zwölf der untersuchten Gemeinden ergaben sich bei den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhof aus den Unterdeckungen Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 6,7 Millionen Euro. Kostenüber- sowie -unterdeckungen der letzten fünf Jahre sind in den folgenden fünf Jahren auszugleichen.

Seite 130 ff.

13 Gemeinden wiesen bei der Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von insgesamt 3,9 Millionen Euro auf. Die größten Potenziale waren bei den einwohnerstärksten Gemeinden des Vergleichsrings festzustellen (13.650 bis 16.100 Einwohner).

Seite 133 ff.

Im Bereich der Kindertagesbetreuung ergaben sich bei jeder Gemeinde Ergebnisverbesserungspotenziale, insgesamt 7,5 Millionen Euro. 14 der untersuchten 15 Gemeinden hatten mehr Fachpersonal als das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) vorsah. Die Elternbeiträge lagen in einer Bandbreite zwischen 8 Prozent und 23 Prozent der Betreuungskosten; sie unterschritten damit in jeder Gemeinde einen Anteil von rund einem Drittel (Drittelregelung).

Seite 135 ff.

Hohe Aufwendungen für Freiwillige Leistungen beruhen regelmäßig auf Investitionsentscheidungen der Vergangenheit. Sie sind kurzfristig aufgrund der bereits fertiggestellten Investitionsobjekte und den damit eingegangenen Verpflichtungen kaum beeinflussbar.

Seite 140 f.

Bis zu einem Gewerbesteuerhebesatz von 380 Prozent können die Gemeinden zusätzliche Einnahmen generieren, ohne dabei die Gewerbetreibenden in Personen- und Einzelunternehmen wegen der Anrechenbarkeit nach § 35 Absatz 1 EStG zu belasten. Der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz der Jahre 2004 bis 2013 lag bei den Gemeinden in einer Bandbreite zwischen 300 Prozent und 359 Prozent.

Seite 142 ff.

Bei der Grundsteuer B lag der durchschnittliche Hebesatz der Jahre 2004 bis 2013 bei den Gemeinden in einer Bandbreite zwischen 200 Prozent und 329 Prozent. Die Hebesätze der Grundsteuer B sollten – im Sinne einer Ultima Ratio, wenn der Haushaltsausgleich nicht durch andere Maßnahmen realisiert werden kann – so bemessen werden, dass ein Haushaltsausgleich herbeigeführt wird.

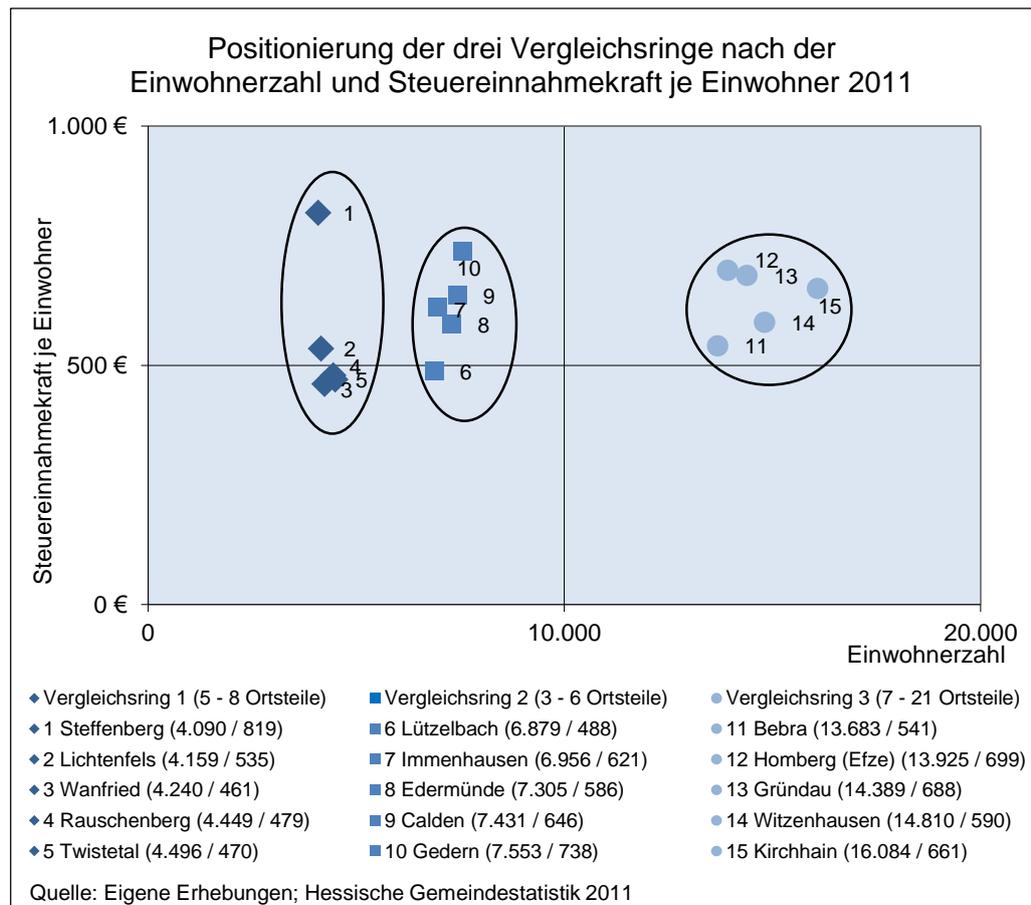
5.3 Überblick

5.3.1 Auswahl der Gemeinden und Aufbau der Prüfung

Die untersuchten 15 Gemeinden wurden anhand ihrer Einwohnerzahlen und der vorhandenen Steuereinnahmekraft¹⁷³ je Einwohner im Jahr 2011 in drei

173 Die Steuereinnahmekraft einer Gemeinde wird bestimmt durch die Realsteuern nach einheitlichen/ gewichteten Hebesätzen (Grundsteuern A und B sowie Gewerbesteuer) und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern).

Vergleichsringe aufgeteilt. Die Gemeinden in den einzelnen Vergleichsringen waren im Basisjahr hinsichtlich dieser beiden Auswahlkriterien weitgehend homogen. Ansicht 65 verdeutlicht diese Homogenität.



Ansicht 65: Positionierung der drei Vergleichsringe nach der Einwohnerzahl und Steuereinnahmekraft je Einwohner 2011

Zielsetzung der Prüfung

Im Mittelpunkt der 177. Vergleichenden Prüfung stand die Beantwortung der Frage, aufgrund welcher „Erfolgsfaktoren“ sich die Gemeinden des jeweiligen Vergleichsringes – trotz der aufgezeigten Homogenität – hinsichtlich ihrer Haushaltslage und Verschuldung unterschiedlich entwickelt haben. Bei dieser Analyse konzentrierte sich die Überörtliche Prüfung auf die „Erfolgsfaktoren“, die von den Gemeinden beeinflussbar sind und aus denen quantifizierbare Empfehlungen für künftige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung getroffen werden können. Interessant war, ob sich die Erfolgsfaktoren bei den einzelnen Vergleichsringen unterscheiden und welchen Erfolgsfaktoren besondere Bedeutung zuzumessen ist.

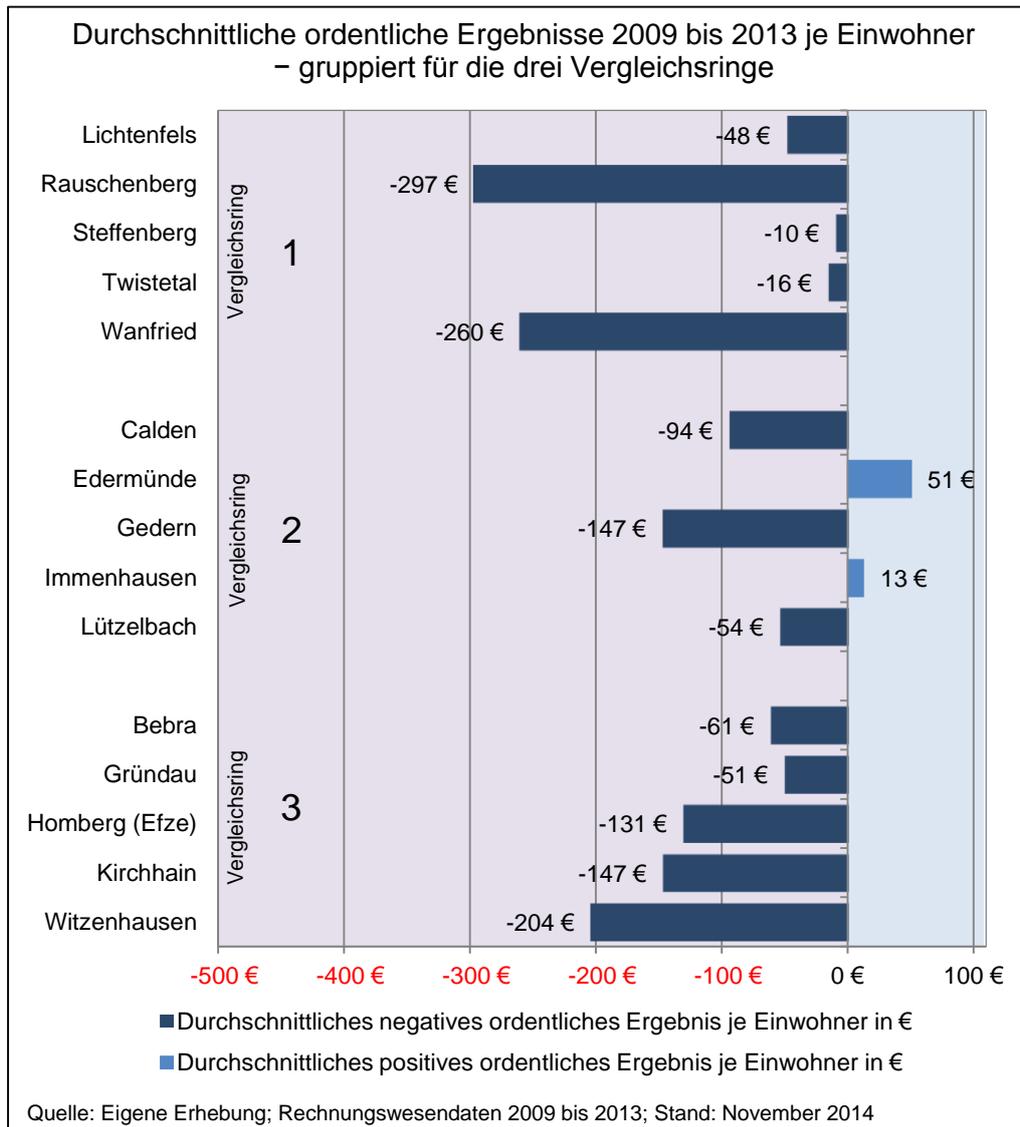
Die „Erfolgsfaktoren“ werden ausgehend von den größeren Gemeinden (Vergleichsring 3) beschrieben und analysiert. Im Anschluss wird überprüft, ob und inwieweit diese auf die kleineren Gemeinden (Vergleichsring 1 und 2) anwendbar sind.

5.3.2 Haushaltslage und Verschuldung

Die Haushaltslage der Gemeinden wurde für die Jahre 2009 bis 2013 anhand des durchschnittlichen ordentlichen Jahresergebnisses¹⁷⁴ je Einwohner und der Verschuldung je Einwohner beurteilt.

¹⁷⁴ Bei doppischen Abschlüssen wird die Beurteilung der Haushaltslage anhand des ordentlichen (bei gebuchten Abschreibungen und Sonderpostenaufösungen) oder des prognostizierten ordentlichen Ergebnisses (bei nicht gebuchten Abschreibungen und Sonderpostenaufösungen) mit dem Ziel ≥ 0 Euro vorgenommen. Beim prognostizierten ordentlichen

Ansicht 66 stellt das durchschnittliche ordentliche Ergebnis 2009 bis 2013 je Einwohner der Gemeinden in den drei Vergleichsringen dar. Das durchschnittliche ordentliche Ergebnis 2009 bis 2013 aller Vergleichsgemeinden betrug -13,2 Millionen Euro.¹⁷⁵



Ansicht 66: Durchschnittliche ordentliche Ergebnisse 2009 bis 2013 je Einwohner – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 66 macht deutlich, dass im Vergleichsring 3 Gründau durchschnittlich das beste ordentliche Ergebnis in den Jahren 2009 bis 2013 (Analysezeitraum) auswies. Dieses war mit -51 Euro je Einwohner – wie bei den anderen vier Gemeinden des Vergleichsrings 3 – negativ. Im Vergleichsring 2 hatten Edermünde und Immenhausen im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 einen

Ausgeglichene Haushalte

Ergebnis wurden die Abschreibungen und Sonderpostenaufösungen bei den örtlichen Erhebungen auf Grundlage der Aufzeichnungen der Gemeinden bestimmt.

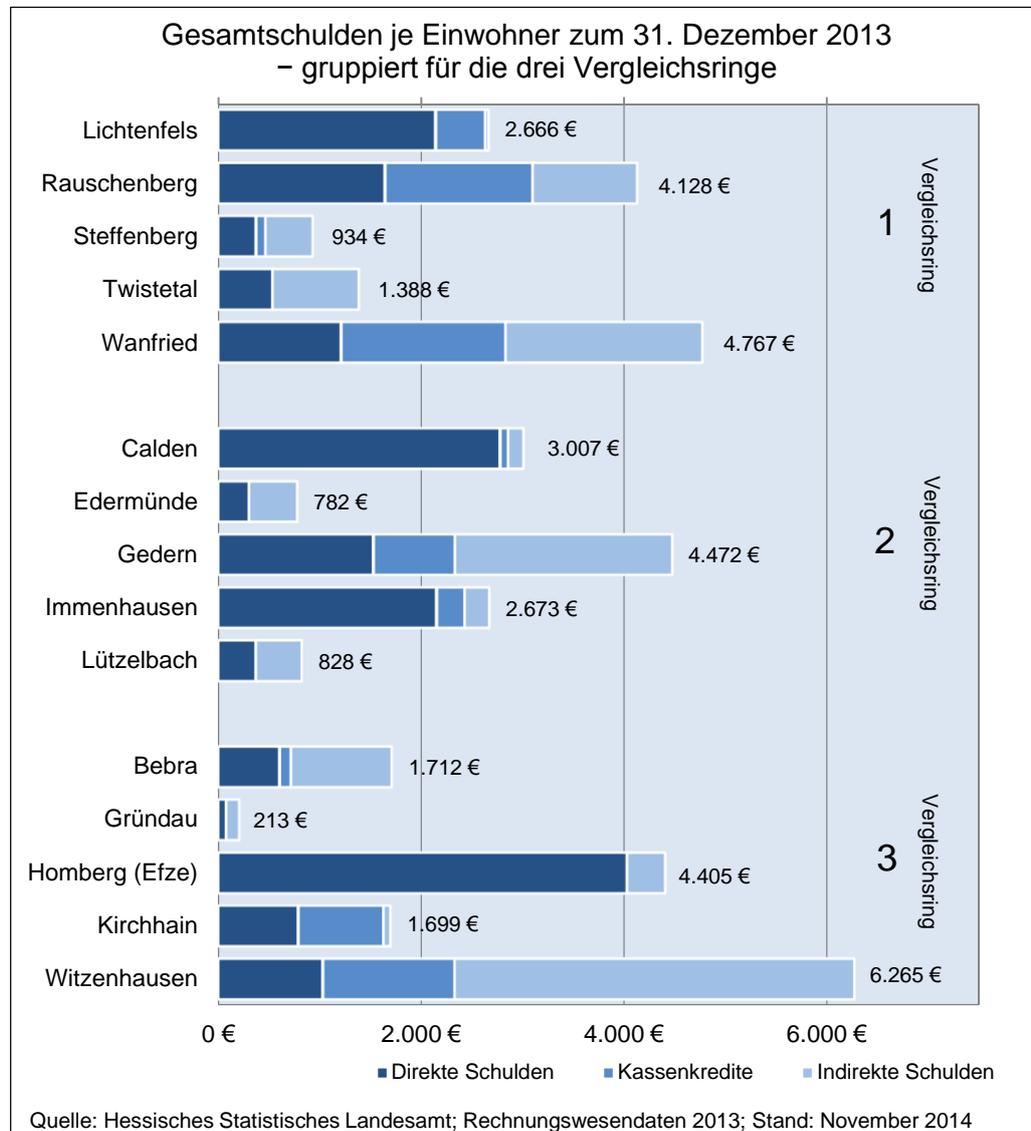
Bei den Gemeinden Gründau, Kirchhain, Lichtenfels, Rauschenberg und Witzenhausen lagen in den Jahren 2009 bis 2013 ordentliche Ergebnisse vor. Die Stadt Witzenhausen konnte zusätzlich einen Gesamtabschluss 2012 vorlegen. Bei den Gemeinden Homberg (Efze), Lützelbach, Steffenberg und Wanfried lagen in den Jahren 2009 bis 2011 ordentliche Ergebnisse vor. Bei den sechs übrigen Vergleichsgemeinden mussten für die Jahre 2009 bis 2013 prognostizierte ordentliche Ergebnisse ermittelt werden.

175 Die -13,2 Millionen Euro verteilen sich wie folgt auf die drei Vergleichsringe: Vergleichsring 3: -8,8 Millionen Euro, Vergleichsring 2: -1,7 Millionen Euro und Vergleichsring 1: -2,7 Millionen Euro.

Verschuldung

ausgeglichenen Haushalt. Im Vergleichsring 1 hatten Steffenberg und Twistetal mit -10 Euro beziehungsweise -16 Euro je Einwohner einen weitgehend ausgeglichenen Haushalt.

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation bezog die Überörtliche Prüfung sämtliche Schulden einer Gemeinde gegenüber Kreditinstituten¹⁷⁶ in ihre Beurteilung ein. Bei den Gesamtschulden wurden daher alle Schulden aus den maßgeblichen Beteiligungen¹⁷⁷ mit erfasst. Ansicht 67 zeigt die Gesamtschulden je Einwohner der Gemeinden im Jahr 2013 gruppiert für die drei Vergleichsringe.



Ansicht 67: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 67 zeigt, dass in jedem Vergleichsring mindestens eine Gemeinde eine im Vergleich niedrige Verschuldung auswies. Im Vergleichsring 3 hatte Gründau mit Abstand die niedrigste Verschuldung. Im Vergleichsring 2 waren Edermünde und Lützelbach gering verschuldet. Bei Vergleichsring 1 hatten Steffenberg und Twistetal eine niedrige Verschuldung. Hohe Verschuldungen

¹⁷⁶ Zu den Gesamtschulden zählen neben den langfristigen „direkten Schulden“ einer Gemeinde, die „Kassenkredite“ und die „indirekten Schulden“ aus Beteiligungen. Kassenkredite dienen zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsgapen. Die Schulden von Beteiligungen sind zu berücksichtigen, da sie der Gemeinde mittelbar zuzurechnen sind.

¹⁷⁷ Berücksichtigt wurden die Schulden der Eigenbetriebe und Beteiligungen, um eine Vergleichbarkeit der Aufgabenbereiche der Gemeinden herzustellen. Hierzu zählen insbesondere Schulden für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Schwimmbäder.

mit jeweils über 4.000 Euro je Einwohner wiesen hingegen Witzenhausen und Homberg (Efze) im Vergleichsring 3, Gedern im Vergleichsring 2 sowie Rauschenberg und Wanfried im Vergleichsring 1 auf.

Aus Ansicht 66 und Ansicht 67 wird ein Zusammenhang zwischen einem hohen negativen ordentlichen Ergebnis und einer hohen Verschuldung deutlich. Die Gemeinden Gedern, Homberg (Efze), Rauschenberg, Wanfried, und Witzenhausen – mit einer Gesamtverschuldung von über 4.000 Euro je Einwohner – wiesen alle ein negatives ordentliches Ergebnis von über 130 Euro je Einwohner aus.

Fünf von den untersuchten 15 Gemeinden erfüllten die Antragsvoraussetzungen für den Kommunalen Schutzschirm.¹⁷⁸ Gedern, Homberg (Efze), Kirchhain, Wanfried sowie Witzenhausen erhielten Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen. Im Jahr 2013 nahm deren Verschuldung um 47,3 Millionen Euro ab. Ansicht 68 stellt die Höhe der gewährten Entschuldungshilfen, die prozentuale Verringerung der Schulden im Jahr 2013 sowie die vertraglich vereinbarten Zeitpunkte des Haushaltsausgleichs der fünf Gemeinden dar.

Kommunaler
Schutzschirm

Schutzschirmgemeinden – gruppiert für die drei Vergleichsringe					
	Vertraglich vereinbarter Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs	Vereinbarte Entschuldungshilfen	Verringerung der ...		
			...Schulden in %	...Zinslast	...Zinslast in %
Vergleichsring 1					
Wanfried	2015	4,13 Mio. €	18 %	0,06 Mio. €	18 %
Vergleichsring 2					
Gedern	2016	4,65 Mio. €	12 %	0,04 Mio. €	9 %
Vergleichsring 3					
Homberg (Efze)	2016	15,93 Mio. €	14 %	0,27 Mio. €	18 %
Kirchhain	2016	6,29 Mio. €	19 %	0,14 Mio. €	26 %
Witzenhausen	2017	16,28 Mio. €	22 %	0,19 Mio. €	21 %
Summe		47,28 Mio. €		0,70 Mio. €	
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014					

Ansicht 68: Schutzschirmgemeinden – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Die Verringerung der Schulden hat einen Rückgang der jährlichen Zinsbelastungen zur Folge und erleichtert den Gemeinden somit die Herbeiführung eines Haushaltsausgleichs (vgl. Abschnitt 5.4.6, S. 141).

5.4 Analyse ausgewählter Erfolgsfaktoren

5.4.1 Auswahl Erfolgsfaktoren

Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich bei der Analyse der Entwicklung der Haushaltslage und Verschuldung in dieser 177. Vergleichenden Prüfung

178 Schutzschirmgesetz (SchuSG), vgl. Fußnote 89

auf beeinflussbare¹⁷⁹ und quantifizierbare¹⁸⁰ Größen, die in Ansicht 69 als Erfolgsfaktoren¹⁸¹ aufgezeigt und in den genannten Abschnitten des vorliegenden Berichts erläutert und beurteilt werden.

Beeinflussbare und quantifizierbare Erfolgsfaktoren	
Kostendeckende Gebührenhaushalte und Vermeidung eines Investitionsstaus	5.4.2, S. 130
Wirtschaftliche Verwaltung	5.4.3, S. 133
Wirtschaftliche Kindertagesbetreuung	5.4.4, S. 135
Angemessene Aufwendungen für Freiwillige Leistungen	5.4.5, S. 140
Akzeptable Zinsaufwendungen	5.4.6, S. 141
Angemessene Realsteuerhebesätze	5.4.7, S. 142
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014	

Ansicht 69: Beeinflussbare und quantifizierbare Erfolgsfaktoren

5.4.2 Kostendeckende Gebührenhaushalte und Vermeidung eines Investitionsstaus

Festsetzung
kostendeckender
Gebühren

Die Notwendigkeit zur Festsetzung kostendeckender Gebühren ist gesetzlich verankert (§ 10 Absatz 2 KAG n.F.). Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.¹⁸²

Die erhobenen Gebühren der Vergleichsgemeinden in den Bereichen Abwasser-, Wasser- und Friedhofsgebühren wurden einzeln anhand von vorläufigen Nachkalkulationen untersucht. Für die Beurteilung der Wirkung auf die Haushaltsstabilität werden die Ergebnisse kumuliert betrachtet.

Die Über- und Unterdeckungen je Einwohner für die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser und Friedhof sind in Summe in Ansicht 70 dargestellt.

179 Als nicht oder nur bedingt beeinflussbare Erfolgsfaktoren sind insbesondere die Kreiszugehörigkeit und die sonstigen Einnahmen außerhalb des Finanzausgleichs zu nennen.

180 Darüber hinaus existieren nicht quantifizierbare weiche Faktoren, die den Erfolg einer Gemeinde – in Einzelfällen sogar entscheidend – beeinflussen können.

181 Die Erfolgsfaktoren, die bei der 177. Vergleichenden Prüfung ermittelt wurden, korrespondieren mit vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen:

152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ im 23. Zusammenfassenden Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 96 ff.

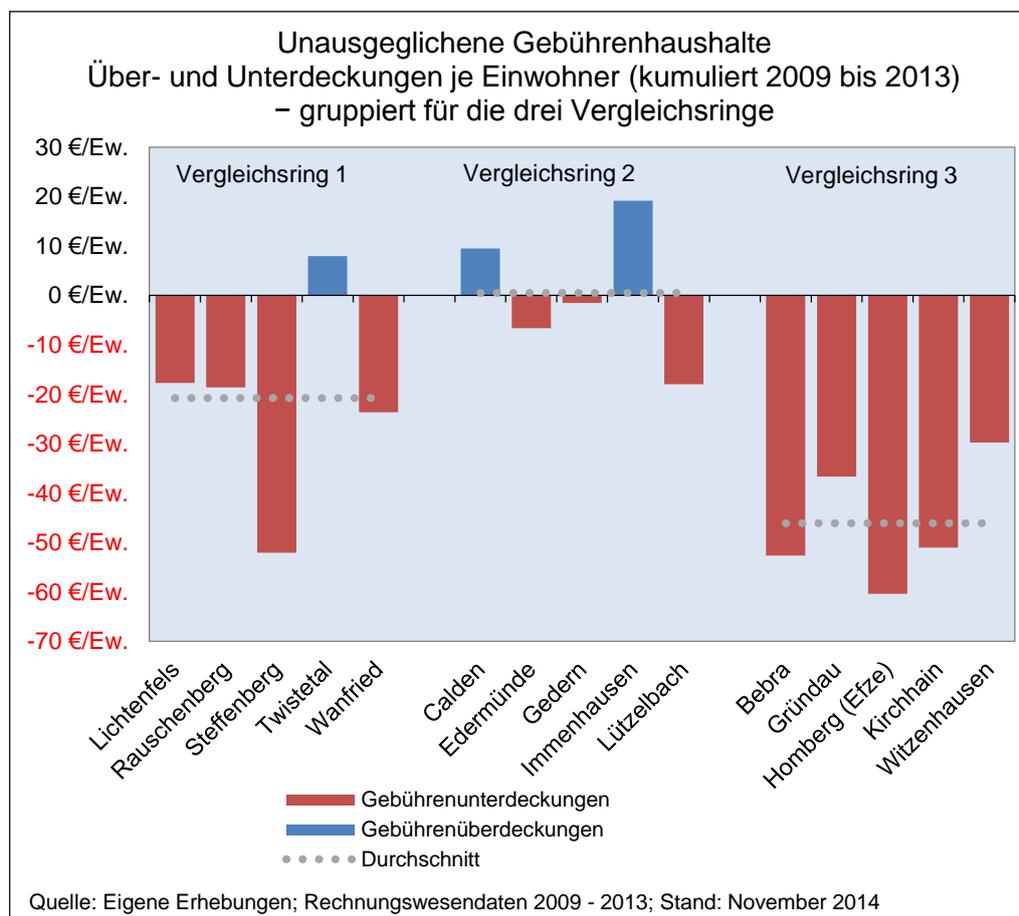
160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassenden Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 64 ff.

170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassenden Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 97 ff.

175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im vorliegenden Kommunalbericht 2015, Abschnitt 4, S. 88 ff.

182 In den Kalkulationen sind sämtliche Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen. Das sind insbesondere die Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie Entgelte für Fremdleistungen. Angemessene Abschreibungen sowie die Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Berücksichtigung von Erträgen aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter) fließen in die Kalkulation kostendeckender Gebühren mit ein.

Kostendeckende Gebühren haben wegen der Abschreibung und Verzinsung des Anlagevermögens einen bedeutenden Liquiditätseffekt.



Ansicht 70: Unausgeglichene Gebührenhaushalte – Über- und Unterdeckungen je Einwohner (kumuliert 2009 bis 2013) – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Die Überörtliche Prüfung nahm vorläufige Nachkalkulationen nach § 10 Absatz 2 KAG n.F. bei den Abwasser-, Wasser- und Friedhofsgebühren für die Jahre 2009 bis 2013 vor. Festzustellen war, dass bei 14 der 15 Vergleichsgemeinden¹⁸³ kumuliert über die untersuchten Gebührenhaushalte keine kostendeckenden Gebühren festgesetzt wurden.¹⁸⁴

Auffallend ist in Ansicht 70, dass die Ergebnisverbesserungspotenziale bei kumuliert ausgeglichenen Gebührenhaushalten im Vergleichsring 3 am größten waren. Alle fünf Gemeinden wiesen hohe Unterdeckungen auf. Dies steht ersichtlich im Zusammenhang damit, dass Gebührenhaushalte in Eigenbetriebe beziehungsweise Eigengesellschaften ausgegliedert wurden. Denn hierbei wurde bei der Gebührenkalkulation regelmäßig auf ein ausgeglichenes Jahresergebnis im handelsrechtlichen Jahresabschluss abgestellt. Demgegenüber berücksichtigt ein ausgeglichener Gebührenhaushalt nach KAG unter anderem auch kalkulatorische Größen. Mit der Einbeziehung von kalkulatorischen Größen kommt es folglich zu einem handelsrechtlichen Überschuss im Eigenbetrieb oder in der Eigengesellschaft.

Das niedrigste Ergebnisverbesserungspotenzial wurde im Vergleichsring 2 ermittelt. Die Gemeinde Lützelbach hatte hier eine hohe Unterdeckung.¹⁸⁵ In

¹⁸³ Die Ausnahme stellte die Stadt Gedern dar.

¹⁸⁴ Die Gebührenfestsetzungen basierten bei einigen Gemeinden auf unvollständigen und nicht sachgerechten Kostenermittlungen. Bei diesen Gemeinden wurden kalkulatorische Kosten (hauptsächlich die Verzinsung des Anlagevermögens) und/oder innere Verrechnungen (hauptsächlich bei der Allgemeinen Verwaltung und dem Bauhof) nicht vollständig bei der Gebührenermittlung angesetzt.

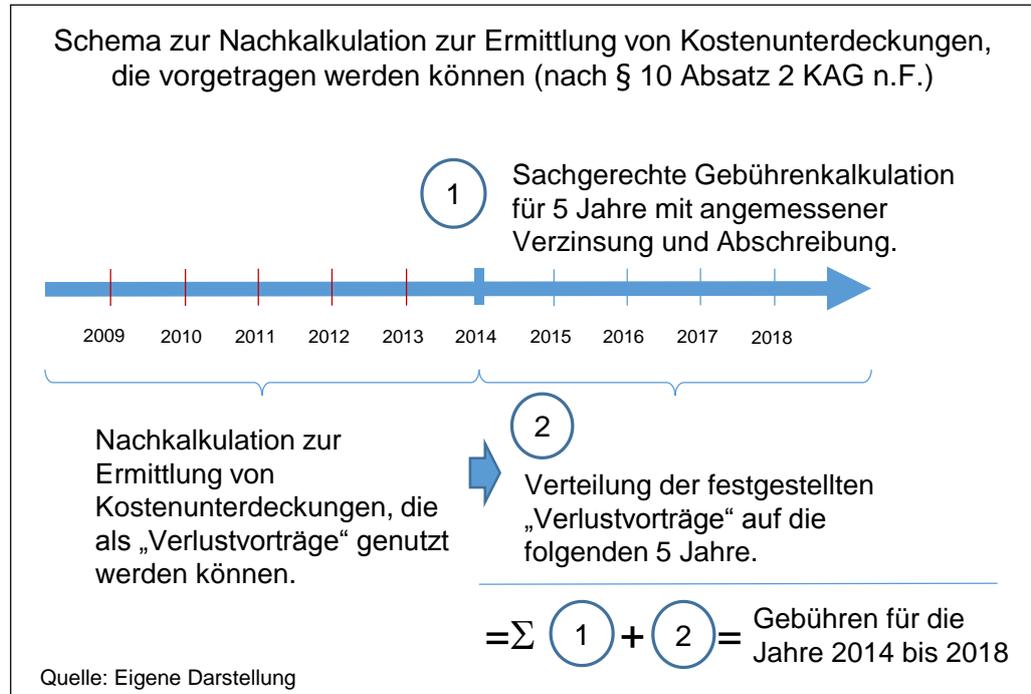
¹⁸⁵ Die Gründe für die hohe Unterdeckung waren zum Einem, dass die Gebührenanpassung 2013 – im Zuge der Einführung des Abwassersplittings – im Bereich Abwasser ein Jahr zu spät erfolgt ist. Des Weiteren war der Kostendeckungsgrad im Bereich der Friedhöfe in den Jahren 2009 bis 2013 nicht ausreichend.

diesem Vergleichsring hatten mit Calden und Immenhausen zwei Gemeinden – wie Twistetal im Vergleichsring 1 – kumuliert sogar Kostenüberdeckungen in den Jahren 2009 bis 2013 erwirtschaftet. Dies stellt ein Risiko für künftige Haushalte dar, weil diese Überdeckungen in den nächsten fünf Jahren auszugleichen sind. Im Vergleichsring 1 wies allein die Gemeinde Steffenberg eine hohe Unterdeckung¹⁸⁶ aus.

Fünfjahreszeitraum

Die Überörtliche Prüfung untersuchte auf Grundlage des § 10 Absatz 2 KAG n.F.¹⁸⁷ einen Fünfjahreszeitraum. Die Neufassung des § 10 Absatz 2 KAG gibt den Gemeinden die Möglichkeit, Versäumnisse der Vergangenheit nachzuholen. Ansicht 71 verdeutlicht dies grafisch.

Schema zur Nachkalkulation



Ansicht 71: Schema zur Nachkalkulation zur Ermittlung von Kostenunterdeckungen, die vorgetragen werden können (nach § 10 Absatz 2 KAG n.F.)

Aus der vorläufigen Nachkalkulation der vorangegangenen fünf Jahre (2009 bis 2013) wurde die durchschnittliche Kostenunterdeckung ermittelt. Diese Kostenunterdeckung kann auf die nächsten fünf Jahre (2014 bis 2018) gleichmäßig verteilt werden. Diese Verteilung der Kostenunterdeckungen ergänzt die sachgerecht ermittelte Gebührenfestsetzung für die Zukunft. Für die sachgerechte Ermittlung wird auf die vorläufige Nachkalkulation zurückgegriffen. Ansicht 72 fasst die für eine sachgerechte Gebührenkalkulation notwendigen Elemente zusammen.

186 Im Bereich Wasser rechnete die Überörtliche Prüfung für die Prüfungsjahre 2009 bis 2013 mit einer höheren Verzinsung des Anlagevermögens.

187 § 10 Absatz 2 Satz 6 und 7 KAG n.F. – 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.

Vgl. auch Fußnote 147.

Notwendige Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation
Erfassung aller zurechenbarer Erträge und Aufwendungen
Angemessene Verzinsung des Anlagevermögens (abzüglich Sonderposten aus Beiträgen und Investitionen)
Erfassung der Abschreibungen
Erfassung der Sonderpostenaufösungen für Beiträge
Berücksichtigung künftiger Instandhaltungsmaßnahmen insbesondere aus den Erkenntnissen aus der Eigenkontrollverordnung (EKVO)
Berücksichtigung des Gewinn- beziehungsweise Verlustvortrags aus der vorläufigen Nachkalkulation der letzten fünf Jahre
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis § 10 Absatz 2 KAG n.F.

Ansicht 72: Notwendige Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation

Aus den Unterdeckungen der Gebührenhaushalte (vgl. Ansicht 70) ergeben sich die Ergebnisverbesserungspotenziale der Gemeinden. Diese beliefen sich insgesamt auf 6,7 Millionen Euro (51,8 Euro je Einwohner).

Ergibt eine vorläufige Nachkalkulation eine Überdeckung, wie dies bei den Gemeinden Calden, Immenhausen und Twistetal der Fall war, besteht – wie bei Unterdeckungen – die Verpflichtung, durch entsprechende Gebührensenkungen in den nächsten fünf Jahren einen Ausgleich herbei zu führen.

Sechs Gemeinden¹⁸⁸ beschlossen – im Zuge der vorgelegten vorläufigen Nachkalkulationen der 177. Vergleichenden Prüfung – Anpassungen bei ihren Gebührenfestsetzungen.

5.4.3 Wirtschaftliche Verwaltung

Die Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung¹⁸⁹ wird entscheidend durch die Höhe der Personalaufwendungen geprägt. Deshalb legte die Überörtliche Prüfung den Fokus ihrer Analyse auf die Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung.

Die Allgemeine Verwaltung wurde nach normierten einheitlichen Kriterien abgegrenzt. Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde anhand der bereinigten¹⁹⁰ Kennzahl „Vollzeitäquivalente¹⁹¹ je 1.000 Einwohner“ vorgenommen (Ansicht 73).

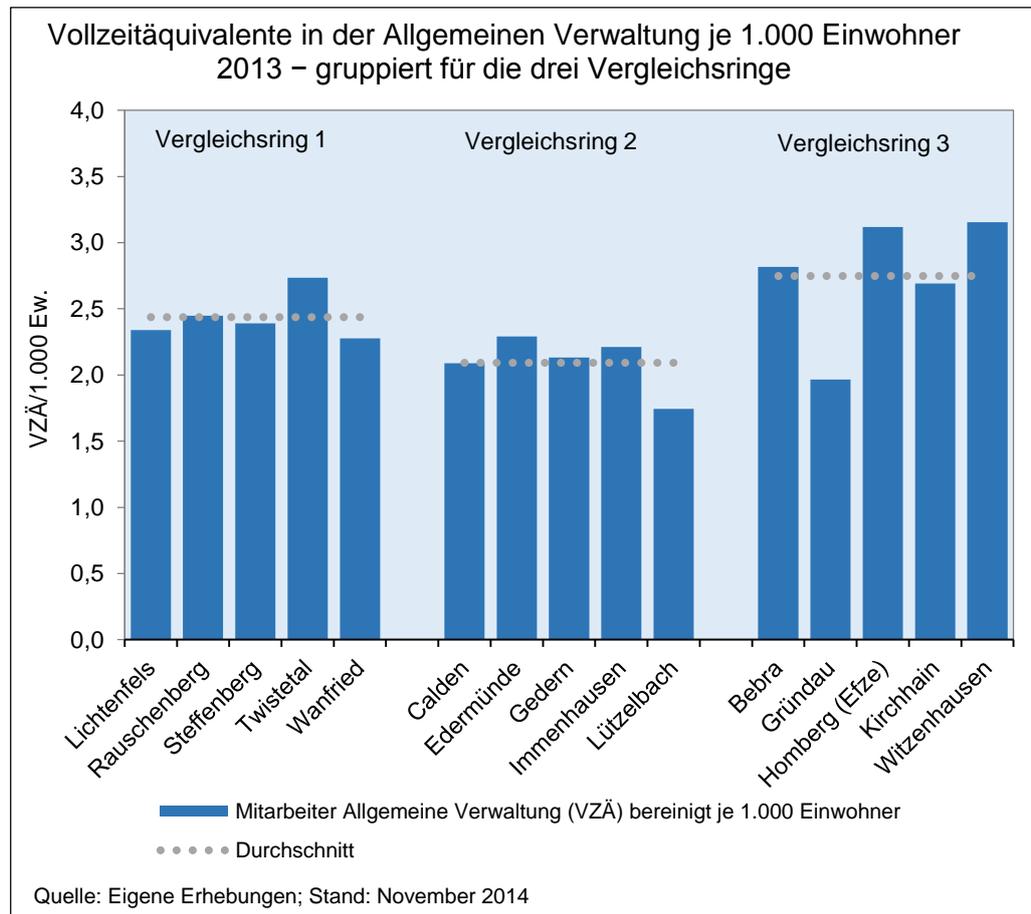
Personal-
ausstattung

188 Bebra im Bereich Friedhof, Gründau im Bereich Friedhof, Homberg (Efze) im Bereich Abwasser, Lützelbach in den Bereichen Abwasser, Wasser und Friedhof, Rauschenberg in den Bereichen Wasser und Friedhof sowie Steffenberg im Bereich Abwasser

189 Zur Allgemeinen Verwaltung zählen alle Verwaltungstätigkeiten in den Bereichen Bürgermeisteramt, Organisation und Beschaffung, IT, Personalverwaltung, Finanzen und Rechnungswesen, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Immobilienmanagement, Bürgerbüro sowie weitere Verwaltungsaufgaben zum Beispiel bei der Kindertagesbetreuung. Auszubildende, Langzeiterkrankte und Altersteilzeitfälle in der Freistellungsphase wurden nicht berücksichtigt.

190 Die Vollzeitäquivalente wurden angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen beziehungsweise Leistungsverrechnungen (zum Beispiel für Gebührenhaushalte, Zweckverbände, Interkommunale Zusammenarbeit oder Kindertagesbetreuung) durch fremde Träger vorlagen.

191 Ein Vollzeitäquivalent ist eine Normierungseinheit und stellt eine im Jahr durchgehend beschäftigte Vollzeitkraft dar. Bei der Ermittlung wurden Eintritte, Austritte, Beschäftigungsänderungen sowie Unterbrechungen berücksichtigt. Auszubildende, Arbeiter und Hilfspolizisten waren in der Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung nicht enthalten.



Ansicht 73: Vollzeitäquivalente in der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 73 zeigt, dass die durchschnittliche Personalausstattung zwischen den drei Vergleichsringen stark variierte. Die höchste durchschnittliche Personalausstattung war mit 2,7 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner bei den größten Gemeinden (Vergleichsring 3) festzustellen. Die beiden Städte Homberg (Efze) und Witzenhausen bildeten mit über 3,1 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner vergleichsringübergreifend das Maximum. Gründau erzielte im Vergleichsring 3 mit 1,9 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner den niedrigsten Wert.

Im Vergleichsring 2 mit Gemeinden um 7.500 Einwohner hatten alle fünf Gemeinden durchschnittlich 2,1 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Die niedrigste Kennzahl im gesamten Quervergleich hatte hierbei die Gemeinde Lützelbach mit 1,7 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner.

Bei den kleinen Gemeinden (Vergleichsring 1) bewegten sich alle Gemeinden nah an einem Wert von 2,4 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner.

Auf Datenbasis von vier Haushaltsstrukturprüfungen¹⁹² mit insgesamt 107 Städten und Gemeinden ließ sich ableiten, bei wie vielen Einwohnern eine optimale Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung erreicht wird.

192 152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ im 23. Zusammenfassenden Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 96 ff.

160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassenden Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 64 ff.

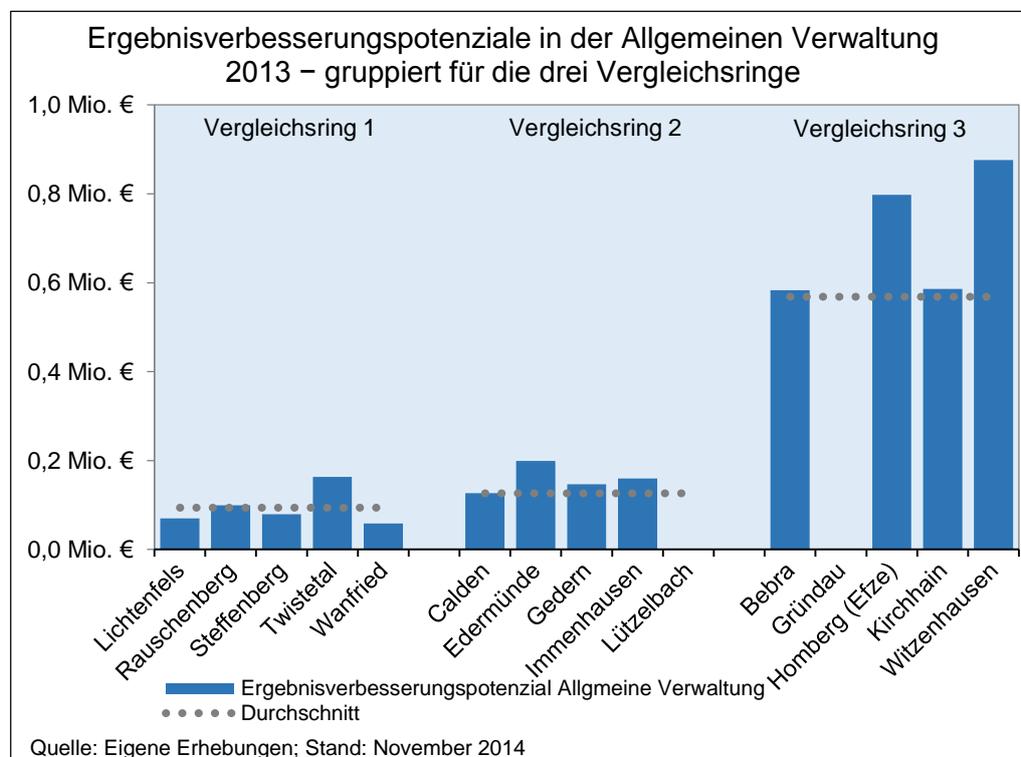
170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassenden Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 97 ff.

175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“, vgl. Abschnitt 4.8, S. 117 f., im vorliegenden Kommunalbericht.

Eine optimale Gemeindegröße lag demnach bei rund 8.000 Einwohnern.¹⁹³ Bei kleineren Gemeinden wurde eine durchschnittliche Personalausstattung von 2,4 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner festgestellt. Durch die verpflichtend zu erfüllenden Aufgaben einer Verwaltung besteht bei diesen kein großer Spielraum mehr für Personalanpassungen.

In Ansicht 74 werden die Ergebnisverbesserungspotenziale dargestellt.¹⁹⁴

Ergebnisverbesserungspotenziale



Ansicht 74: Ergebnisverbesserungspotenziale in der Allgemeinen Verwaltung 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Insgesamt wurden im Bereich der Allgemeinen Verwaltung Ergebnisverbesserungspotenziale von 3,9 Millionen Euro (30,4 Euro je Einwohner) ermittelt. In der Gegenüberstellung der drei Vergleichsringe wird dabei ein hoher Personalanpassungsbedarf im Vergleichsring 3 erkennbar. Bemerkenswert ist, dass Gründau die Verwaltungsstrukturen trotz des hohen Bevölkerungswachstums auf dem Niveau früherer Jahre beibehalten konnte.

5.4.4 Wirtschaftliche Kindertagesbetreuung

Die Wirtschaftlichkeit von Kindertageseinrichtungen und damit der von der Gemeinde zu tragende Zuschussbedarf wird wesentlich durch vier Faktoren¹⁹⁵ beeinflusst.

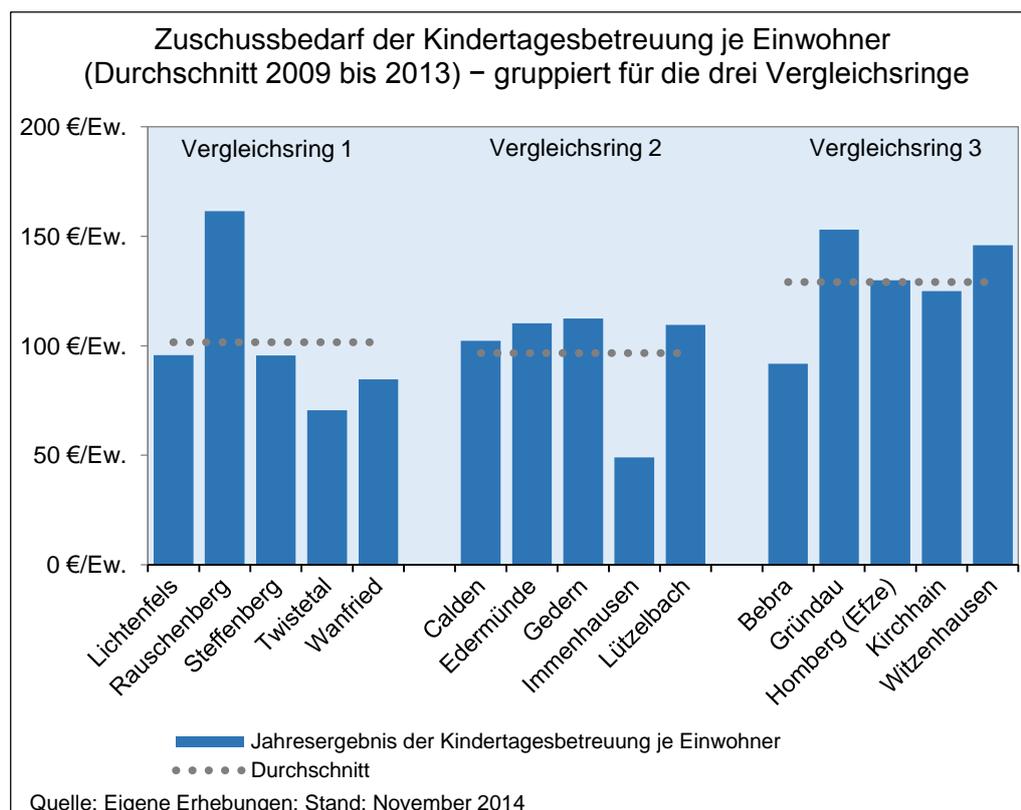
Zuschussbedarf

193 Vgl. auch die Feststellungen zur 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ in Abschnitt 4.8, S. 117 f., im vorliegenden Kommunalbericht.

194 Bei Vergleichsring 2 und 3 wurde die Abweichung der von einer Gemeinde eingesetzten Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung bereinigt je 1.000 Einwohner zum Ergebnis der besten Gemeinde des jeweiligen Vergleichsringes mit den Personalkosten von 50.000 Euro je Vollzeitäquivalent multipliziert. Bei Vergleichsring 1 wurde das Einsparpotenzial aus der Differenz der tatsächlich von einer Gemeinde eingesetzten Vollzeitäquivalente bereinigt je 1.000 Einwohner und dem Faktor 2,0 (anzustrebender wirtschaftlicher Wert für die Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung in den Gemeinden dieser Größenordnung (2,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner), vgl. 175. Vergleichende Prüfung, Abschnitt 4.5.3, S. 103 f., im vorliegenden Kommunalbericht) multipliziert mit 50.000 Euro je Vollzeitäquivalent ermittelt.

195 Unter „Angebot“ werden die Art der angebotenen Betreuung und die Betreuungsdauer verstanden. Dabei stellen die U3-Betreuung und lange Öffnungszeiten einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ist es den Gemeinden möglich,

Der Durchschnitt des Zuschussbedarfs 2009 bis 2013 der Kindertagesbetreuung je Einwohner wird – zur Herstellung der Vergleichbarkeit ohne Berücksichtigung von Abschreibungen und der Auflösung von Sonderposten – in Ansicht 75 dargestellt.



Ansicht 75: Zuschussbedarf der Kindertagesbetreuung je Einwohner (Durchschnitt 2009 bis 2013) – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 75 zeigt, dass im Bereich der Kindertagesbetreuung bei den Gemeinden ein hoher Zuschussbedarf je Einwohner vorlag. Am höchsten war dieser in Rauschenberg, Gründau und Witzenhausen.

In Ansicht 76 wird die Mehr- oder Minderbelastung nach Hessischem Kinderförderungsgesetz (HessKiföG)¹⁹⁶ aller Vergleichsgemeinden dargestellt.¹⁹⁷

höhere „Standards“, die aber gleichzeitig zu höheren Kosten führen, vorzusehen. Durch eine Optimierung der „Steuerung“ soll hierbei eine optimale Auslastung der Einrichtungen sowie eine optimierte Personalausstattung erreicht werden. Die Elternbeiträge beeinflussen den Zuschussbedarf unmittelbar durch ihre Höhe, aber auch durch die Staffelung und die vorgesehenen Ermäßigungen. Alle Kosten, die nicht über Gebühren (Elternbeiträge) gedeckt oder durch Beiträge Dritter finanziert sind, erhöhen den Zuschussbedarf der Gemeinde. Die Einflussfaktoren wurden ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten untersucht. Politische, pädagogische und soziale Überlegungen wurden nicht betrachtet.

Weitere Erläuterungen hierzu auch in der 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“, Abschnitt 4.5.4, S. 105, im vorliegenden Kommunalbericht.

196 Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) 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.

197 Weitere Erläuterungen hierzu auch in der 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“, Abschnitt 4.5.4, S. 105, im vorliegenden Kommunalbericht.

Abweichung vom Mindestbedarf an Fachkräften nach HessKiföG 2013/14 – gruppiert für die drei Vergleichsringe				
	Fachkräfte (Vollzeitäquiva- lente) in allen Einrichtungen (Ø 2013 und 2014 ¹⁾)	Mindestbedarf Fachkräfte (Vollzeitäquiva- lente) in allen Einrichtungen nach HessKiföG	Mehr- (-)/ Minder personal (+)	Mehr- (-)/ Minder belastung (+) ²⁾
Vergleichsring 1				
Lichtenfels	12,89	11,03	-1,86	-0,08 Mio. €
Rauschenberg	20,34	19,32	-1,02	-0,05 Mio. €
Steffenberg	13,31	10,84	-2,47	-0,09 Mio. €
Twistetal	11,83	10,46	-1,37	-0,06 Mio. €
Wanfried	13,42	12,54	-0,88	-0,04 Mio. €
Vergleichsring 2				
Calden	26,17	20,35	-5,82	-0,26 Mio. €
Edermünde	23,88	22,51	-1,37	-0,06 Mio. €
Gedern	28,51	28,55	0,04	<0,01 Mio. €
Immenhausen	17,93	17,48	-0,45	-0,02 Mio. €
Lützelbach	26,39	22,87	-3,52	-0,13 Mio. €
Vergleichsring 3				
Bebra	42,33	39,90	-2,43	-0,10 Mio. €
Gründau	66,59	55,07	-11,52	-0,52 Mio. €
Homburg (Efze)	47,86	34,81	-13,04	-0,58 Mio. €
Kirchhain	66,36	64,71	-1,65	-0,08 Mio. €
Witzenhausen	69,02	59,21	-9,81	-0,44 Mio. €
Summe	486,82	429,66	-57,17	-2,50 Mio. €

¹⁾ Mittelwerte vom 1. März 2013 und 1. März 2014 auf Basis der statistischen Meldungen

²⁾ Unter Berücksichtigung des individuellen Trägeranteils. Es wurde bei der Berechnung eine durchschnittliche Fachkräftevergütung von 40.000 Euro zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 76: Abweichung vom Mindestbedarf an Fachkräften nach HessKiföG 2013/14 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Bis auf Gedern zeigten sich in der durchschnittlichen Fachkräfteausstattung in den übrigen 14 untersuchten Gemeinden Mehrbelastungen in Euro je Jahr. Am weitesten über dem neuen gesetzlichen Mindestbedarf lagen Homburg (Efze) sowie Gründau.

Mindestbedarf
nach HessKiföG

Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale bestehen bei den Elternbeiträgen, wenn diese keinen angemessenen Anteil an den Gesamtaufwendungen im Bereich der Kindertagesbetreuung ausmachen. Für den Anteil der Elternbeiträge kann als Orientierungsgröße ein Wert von 30 bis 35 Prozent (Drittelregelung) herangezogen werden.¹⁹⁸ Nach dieser Drittelregelung soll der Beitrag so festgesetzt werden, dass je ein Drittel der Gesamtkosten vom Land, von der Kommune und den Eltern getragen wird. Das aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial bei der Beitragsfestsetzung ergibt sich demnach aus der Differenz zwischen dem tatsächlichen Elternbeitrag 2013 und dem Elternbeitrag, der notwendig wäre, um ein Drittel der Gesamtaufwendungen zu decken

Elternbeiträge und
Drittelregelung

¹⁹⁸ Weitere Erläuterungen insbesondere auch in der 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – Abschnitt 4.5.4, S. 105, im vorliegenden Kommunalbericht.

(Ansicht 77). In der Ansicht wird die Anpassung der Personalausstattung nach dem HessKiföG¹⁹⁹ berücksichtigt.

Erhöhungspotenzial der Elternbeiträge 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe				
	Gesamtaufwendungen Kindertagesbetreuung ¹⁾	Erträge aus Elternbeiträgen	Kostendeckungsquote	Ergebnisverbesserungspotenzial ²⁾
Vergleichsring 1				
Lichtenfels	0,82 Mio. €	0,19 Mio. €	23 %	0,07 Mio. €
Rauschenberg	1,45 Mio. €	0,18 Mio. €	12 %	0,27 Mio. €
Steffenberg	0,80 Mio. €	0,15 Mio. €	18 %	0,10 Mio. €
Twistetal	0,67 Mio. €	0,15 Mio. €	23 %	0,06 Mio. €
Wanfried	0,89 Mio. €	0,13 Mio. €	14 %	0,14 Mio. €
Vergleichsring 2				
Calden	1,16 Mio. €	0,21 Mio. €	18 %	0,18 Mio. €
Edermünde	1,56 Mio. €	0,16 Mio. €	10 %	0,34 Mio. €
Gedern	1,78 Mio. €	0,32 Mio. €	18 %	0,27 Mio. €
Immenhausen	1,28 Mio. €	0,27 Mio. €	21 %	0,11 Mio. €
Lützelbach	1,74 Mio. €	0,29 Mio. €	15 %	0,25 Mio. €
Vergleichsring 3				
Bebra	2,44 Mio. €	0,30 Mio. €	12 %	0,48 Mio. €
Gründau	3,94 Mio. €	0,33 Mio. €	8 %	0,98 Mio. €
Homburg (Efze)	2,88 Mio. €	0,51 Mio. €	18 %	0,41 Mio. €
Kirchhain	4,64 Mio. €	0,77 Mio. €	17 %	0,71 Mio. €
Witzenhausen	4,32 Mio. €	0,75 Mio. €	17 %	0,67 Mio. €
Summe	30,38 Mio. €	4,69 Mio. €	15 %	5,05 Mio. €
¹⁾ Gesamtaufwendungen umfassen die Aufwendungen für die eigenen Kindertageseinrichtungen (abzüglich Personaleinsparungen nach HessKiföG) sowie die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen mit fremden Träger ²⁾ Unter Berücksichtigung des individuellen Trägeranteils Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: November 2014				

Ansicht 77: Erhöhungspotenzial der Elternbeiträge 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

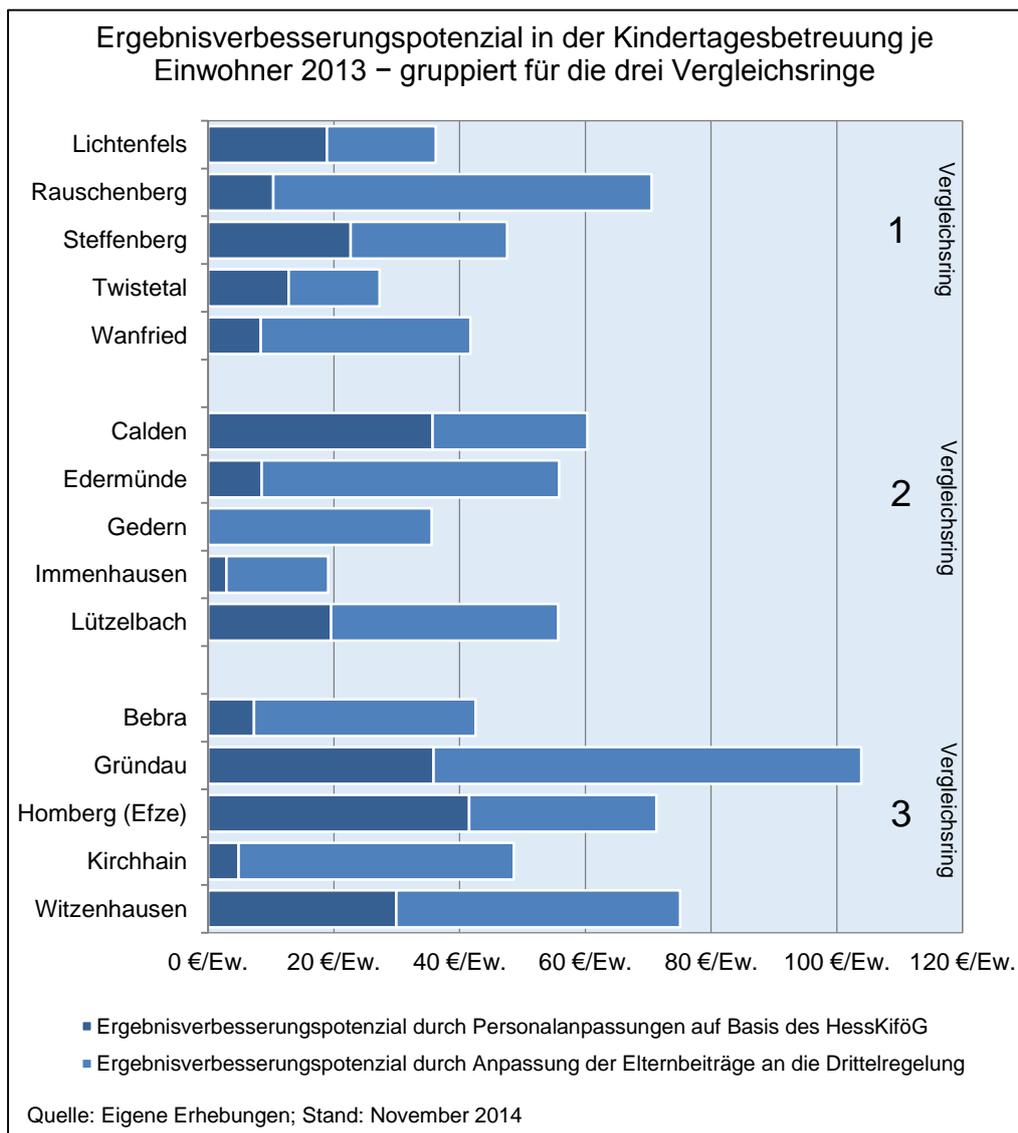
Das größte Ergebnisverbesserungspotenzial bei der Anpassung an die Drittelregelung ergab sich im Vergleichsring 3, insbesondere in der Gemeinde Gründau.

Derjenige Teil der Kinderbetreuungskosten, der nicht durch Elternbeiträge oder Landeszuweisungen gedeckt wird, ist über den Gemeindehaushalt aus den Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Jede Realisierung von Ergebnisverbesserungspotenzialen durch Personalanpassungen oder höhere Elternbeiträge entlastet den Gemeindehaushalt und damit letztlich auch die Steuerzahler der Gemeinde. Werden die im Bereich der Kindertagesbetreuung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale aus Ansicht 76 und Ansicht 77 zusammengenommen, ergibt sich das in Ansicht 78 dargestellte Potenzial je Einwohner. Es repräsentiert in diesem Sinne die mögliche jahresbe-

Ergebnis-
verbesserungs-
potenzial

199 Bei der Berechnung wurde die Mehrbelastung in Euro je Jahr aufgrund der in Ansicht 76 aufgezeigten höheren Standards bei den Fachkräften nach HessKiföG bereits mindernd berücksichtigt.

zogene Entlastung (oder unterbleibende Zusatzbelastung) des Durchschnittsbürgers durch Konsolidierungsmaßnahmen in der Kinderbetreuung.



Ansicht 78: Ergebnisverbesserungspotenzial in der Kindertagesbetreuung je Einwohner 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

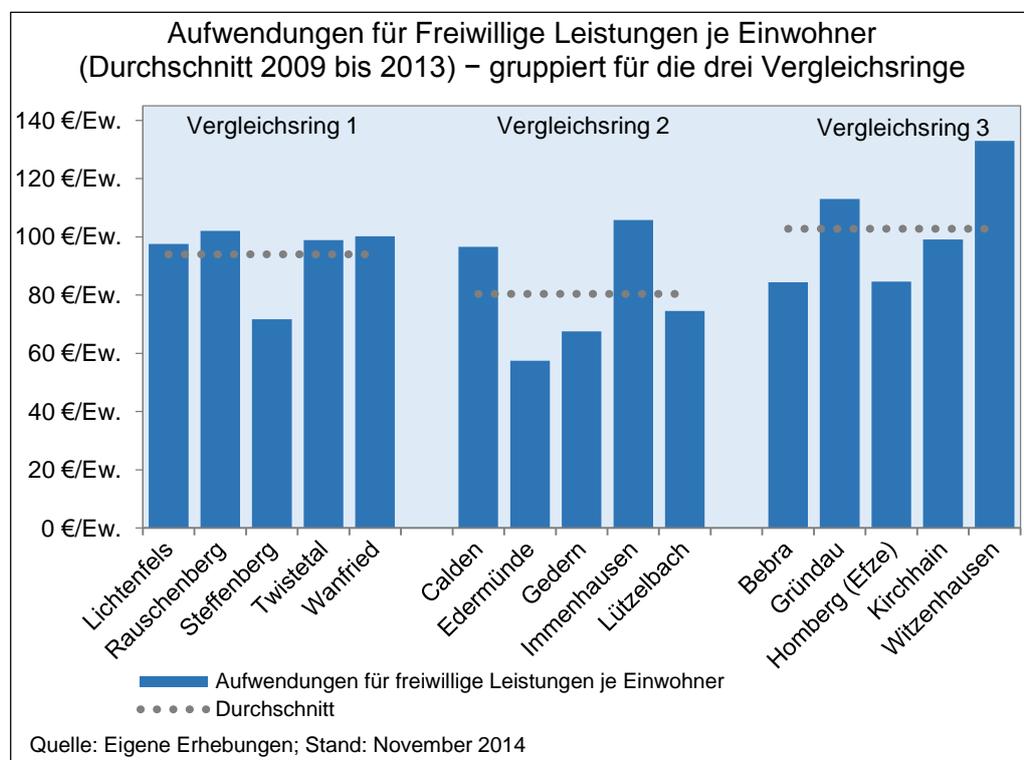
Insgesamt wurde im Bereich der Kindertagesbetreuung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 7,5 Millionen Euro ermittelt. Dies stellt durchschnittlich rund 58 Euro je Einwohner und Jahr dar.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Kindertagesbetreuung in allen drei Vergleichsringen ermittelt wurden. Die größten kumulierten Potenziale gab es im Vergleichsring 3, insbesondere in Gründau. Geringe Ergebnisverbesserungspotenziale wiesen Immenhausen, Twistetal und Gedern auf.

5.4.5 Angemessene Aufwendungen für Freiwillige Leistungen

Die Förderung des Sports, der Wirtschaft, des Tourismus, des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)²⁰⁰, der Jugend sowie das Betreiben von Bürgerhäusern und Schwimmbädern stellen Freiwillige Leistungen²⁰¹ dar.

Ansicht 79 zeigt die Aufwendungen für Freiwillige Leistungen je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 gruppiert für die drei Vergleichsringe.



Ansicht 79: Aufwendungen für Freiwillige Leistungen je Einwohner (Durchschnitt 2009 bis 2013) – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 79 zeigt, dass im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 die höchsten Aufwendungen je Einwohner in den Vergleichsringen 3 und 1 anfielen. Im Vergleich zur 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“²⁰² lagen alle 15 geprüften Gemeinden über dem dortigen Medianwert von 39,6 Euro je Einwohner.

Die höchsten Aufwendungen bei den Freiwilligen Leistungen hatte die Stadt Witzenhausen. Die Aufwendungen in den Bereichen Sportförderung (14,6 Euro je Einwohner), Schwimmbäder (26,9 Euro je Einwohner) sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus (34,7 Euro je Einwohner) stellten jeweils das Maximum im Quervergleich dar. Die Stadt sollte aufgrund der Haushaltslage diese Aufwendungen überprüfen.

Allein die Zuordnung zu den Freiwilligen Leistungen bedeutet nicht, dass diese Aufwendungen auch kurzfristig einzusparen wären. Ein Großteil der Frei-

200 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG) vom 1. Dezember 2005, GVBl. I, S. 786

§ 5 Absatz 1 ÖPNVG – Aufgabenträger

Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

201 Die Aufzählung stellt die wesentlichen in der 177. Vergleichenden Prüfung vorkommenden Freiwilligen Leistungen dar. Aufgrund der Vergleichbarkeit wurde der Quervergleich ohne Berücksichtigung von Abschreibungen und Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten durchgeführt.

202 Vgl. 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – Abschnitt 4.5.5, S. 110, im vorliegenden Kommunalbericht.

willigen Leistungen begründet sich auf vertraglichen Verpflichtungen oder steht im Zusammenhang mit Investitionen der Vergangenheit (zum Beispiel aufgrund der Errichtung von Sportstätten, Bürgerhäusern oder Schwimmbädern). Bei solchen Aufwendungen handelt es sich regelmäßig um sogenannte Folgekosten von Investitionsentscheidungen (etwa für Energie, Hausmeister, Instandhaltungen, Reinigung oder Versicherungen). Diese Aufwendungen fallen solange an, wie das Investitionsobjekt existiert. Wenn größere Sanierungen anstehen, sollte zu diesem Zeitpunkt die Gemeinde über den Fortbestand des Investitionsobjekts unter Berücksichtigung sämtlicher Folgekosten neu entscheiden.

Bereiche mit hohen Aufwendungen für freiwillige Leistungen sollten von den Gemeinden im Hinblick auf die Haushaltslage auf Einsparungen untersucht werden. Freiwillige Leistungen für Sport und Kultur sind in der Regel zeitnäher beeinflussbar als solche Aufwendungen, die im Zusammenhang mit Investitionen stehen. Es handelt sich hierbei beispielhaft um Zuschüsse an Vereine²⁰³ oder Kosten der Jugendpflege.

Insgesamt könnten im Bereich der Freiwilligen Leistungen durch Reduzierung der Aufwendungen Potenziale von 2,5 Millionen Euro erzielt werden. Diese ermittelte die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Minimum der Aufwendungen für Freiwillige Leistungen je Einwohner des jeweiligen Vergleichsringes.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

5.4.6 Akzeptable Zinsaufwendungen

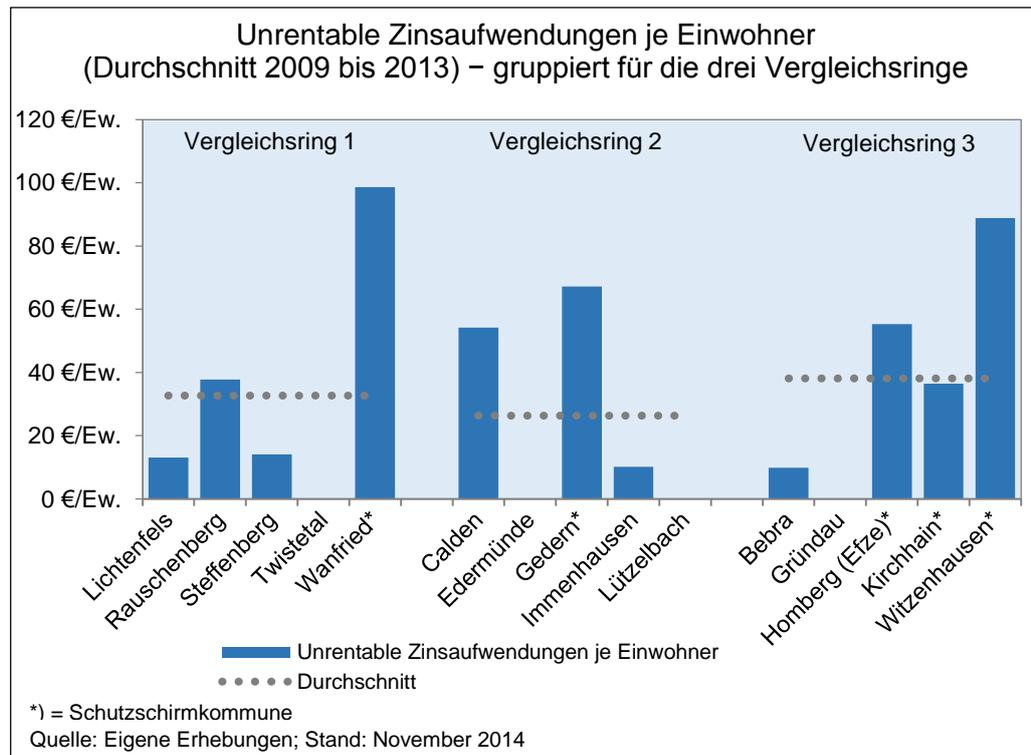
Hohe Schulden, namentlich hohe Kassenkreditbestände, stehen im Zusammenhang mit unausgeglichene Haushalten und wirken sich durch die zu zahlenden unrentablen – das heißt nicht über Gebührenhaushalte auszugleichende²⁰⁴ – Zinsen langfristig weiter negativ auf die Haushaltslage einer Gemeinde aus. Die Gefahr einer Schuldenspirale droht. Daraus leitet sich der Erfolgsfaktor „akzeptable Zinsaufwendungen“ ab.

Hohe Zinsaufwendungen ergeben sich als Folgewirkung früherer Entscheidungen, veränderter Einnahmen- oder Ausgabensituationen und damit einhergehende Finanzierungsdefizite sowie hoher und langfristig nicht kostendeckender Investitionen.

Ansicht 80 verdeutlicht die hohe Bedeutung der unrentablen Zinsaufwendungen je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 bei den Vergleichsgemeinden für die Haushaltsstabilität.

203 Bei den geprüften Körperschaften spielten direkte Zuschüsse an Vereine bei der materiellen Betrachtung für die Haushaltsstabilität keine bedeutende Rolle.

204 Werden Zinsaufwendungen in den Gebührenhaushalten durch veranschlagte kalkulatorische Zinsen refinanziert, liegen rentable Zinsen vor. Werden Zinsen zwar in den Gebührenkalkulationen berücksichtigt, die Gebührenhaushalte sind aber defizitär, werden erst durch kostendeckende Gebührenerhöhungen die potenziell rentablen Zinsen zu rentablen Zinsen. Die verbleibenden und zu vermeidenden unrentablen Zinsen sind aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren.



Ansicht 80: Unrentable Zinsaufwendungen je Einwohner (Durchschnitt 2009 bis 2013) – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Bei den fünf Schutzschirmkommunen des Vergleichsrings (Gedern, Homburg (Efze), Kirchhain, Wanfried und Witzenhausen) sanken im Jahr 2013 die Zinszahlungen um insgesamt 0,7 Millionen Euro.

Insgesamt wurde im Bereich der Zinsaufwendungen gegenüber der jeweiligen Referenzgemeinde²⁰⁵ eines Vergleichsrings eine jährliche Mehrbelastung von 4,5 Millionen Euro (34,3 Euro je Einwohner) ermittelt.

Der Abbau von nicht angemessenen Zinsaufwendungen ist kurzfristig nur eingeschränkt über eine Verbesserung des Kassen- und Kreditmanagements erreichbar. Mit den Ergebnisverbesserungspotenzialen aus den beeinflussbaren Erfolgsfaktoren (Gliederungspunkte 5.4.1 bis 5.4.5) muss als erster Schritt ein Haushaltsausgleich angestrebt werden. Als zweiter Schritt ist ein Schuldenabbau einzuleiten. Als Folge wird sich eine Verminderung der Zinsaufwendungen einstellen.

Da zukünftig steigende Zinssätze nicht auszuschließen sind und dies eine weitere Verschärfung der Haushaltslage nach sich ziehen würde, verstärkt sich die Notwendigkeit eines zeitnahen Schuldenabbaus.²⁰⁶ Nur so lässt sich eine Verminderung der jährlichen unrentablen Zinsaufwendungen bewirken und somit die Haushaltslage langfristig verbessern.

5.4.7 Angemessene Realsteuerhebesätze

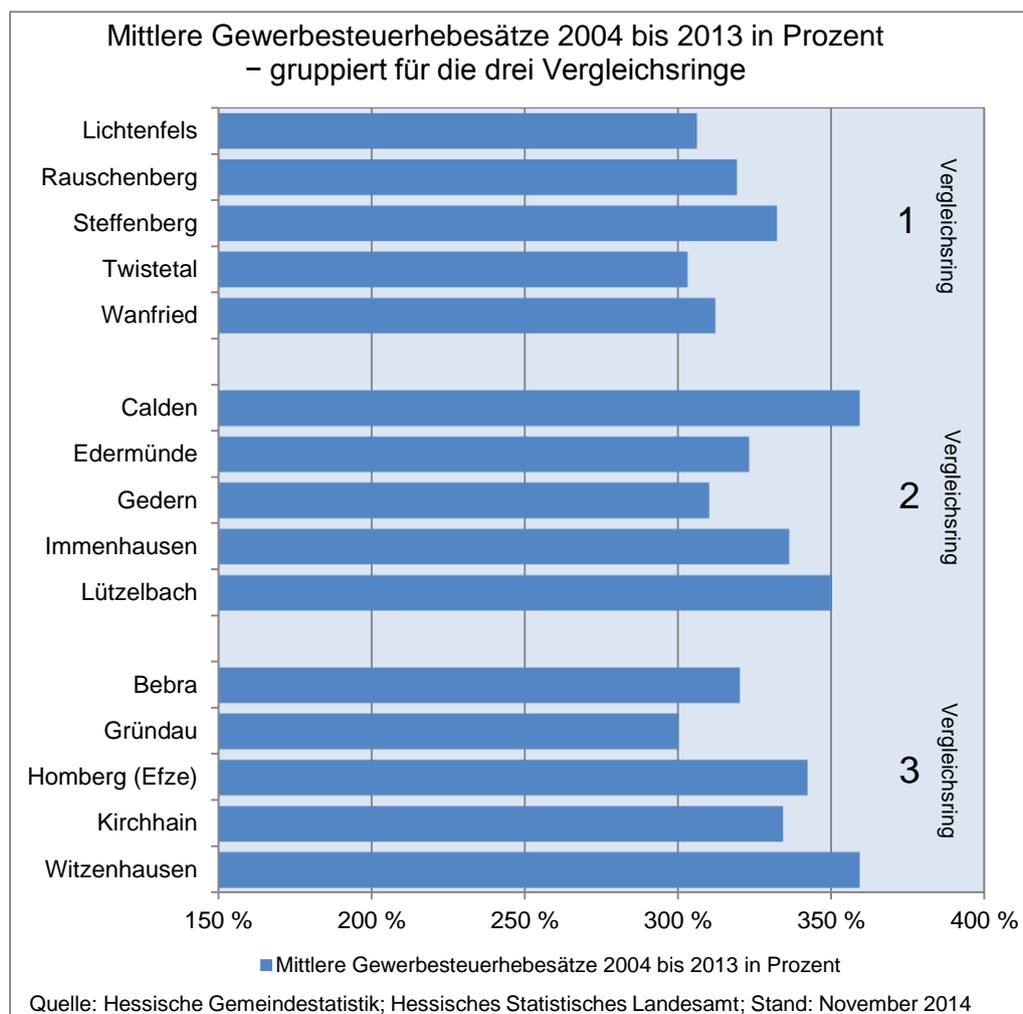
Den größten Anteil an dem gemeindlichen Steueraufkommen haben die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B. Durch die Bestimmung der Hebesätze beeinflussen die Gemeinden unmittelbar ihre Steuererträge.

Gewerbesteuer

Ansicht 81 zeigt die durchschnittlichen Hebesätze bei der Gewerbesteuer in den Jahren 2004 bis 2013 der Gemeinden in den drei Vergleichsringen.

²⁰⁵ Gemeinde eines Vergleichsrings mit den niedrigsten Zinsaufwendungen im Jahr 2013.

²⁰⁶ Da nicht abzusehen ist, wie lange die aktuelle Niedrigzinsphase anhält und ein Zinsanstieg eine weitere Verschärfung der Haushaltslage nach sich ziehen würde, verstärkt sich die Notwendigkeit eines konsequenten Schuldenabbaus.



Ansicht 81: Mittlere Gewerbesteuerhebesätze 2004 bis 2013 in Prozent – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 81 zeigt bei der Gewerbesteuer, dass die durchschnittlichen Hebesätze zwischen 300 Prozent und 359 Prozent lagen. Gewerbesteuerhebesätze bis 310 Prozent sind für die Gemeinden nachteilig, da bei der Bemessung der Kreis- und Schulumlage normiert von 310 Prozent²⁰⁷ ausgegangen wird (§ 12 Absatz 2 Nr. 3 FAG). Im Jahr 2013 hatte allein die Gemeinde Gründau mit 300 Prozent einen niedrigeren Hebesatz.

Keine Gemeinde erhob in den Jahren 2004 bis 2013 durchschnittlich einen Gewerbesteuerhebesatz von 380 Prozent oder mehr. Gewerbesteuerhebesätze bis 380 Prozent belasten Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personengesellschaften wegen der Anrechenbarkeit nach § 35 Absatz 1 EStG²⁰⁸ ab dem Jahr 2008 tendenziell nicht, da die anfallende Gewerbesteuer bei der

207 Die Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer von 310 Prozent wird künftig im Zuge der Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs voraussichtlich deutlich ansteigen.

208 Die tarifliche Einkommensteuer, vermindert um die sonstigen Steuerermäßigungen mit Ausnahme der §§ 34f, 34g und 35a, ermäßigt sich, soweit sie anteilig auf im zu versteuernden Einkommen enthaltene gewerbliche Einkünfte entfällt (Ermäßigungshöchstbetrag),
1. bei Einkünften aus gewerblichen Unternehmen im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 um das 3,8-fache des jeweils für den dem Veranlagungszeitraum entsprechenden Erhebungszeitraum nach § 14 des Gewerbesteuergesetzes für das Unternehmen festgesetzten Steuermessbetrags (Gewerbesteuer-Messbetrag); Absatz 2 Satz 5 ist entsprechend anzuwenden;
2. bei Einkünften aus Gewerbebetrieb als Mitunternehmer im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 oder als persönlich haftender Gesellschafter einer Kommanditgesellschaft auf Aktien im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 um das 3,8-fache des jeweils für den dem Veranlagungszeitraum entsprechenden Erhebungszeitraum festgesetzten anteiligen Gewerbesteuer-Messbetrags.

tariflichen Einkommensteuer berücksichtigt wird. Da bei kleineren Gemeinden die Rechtsformen der Einzelunternehmen und der Personengesellschaften dominieren, ist grundsätzlich den Gemeinden zu empfehlen, mindestens Gewerbesteuerhebesätze von 380 Prozent anzusetzen. Hiervon kann abgewichen werden, wenn das Gewerbesteueraufkommen wesentlich durch Kapitalgesellschaften getragen wird und die Gefahr besteht, dass diese bei einer Erhöhung der Hebesätze den Standort wechseln.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

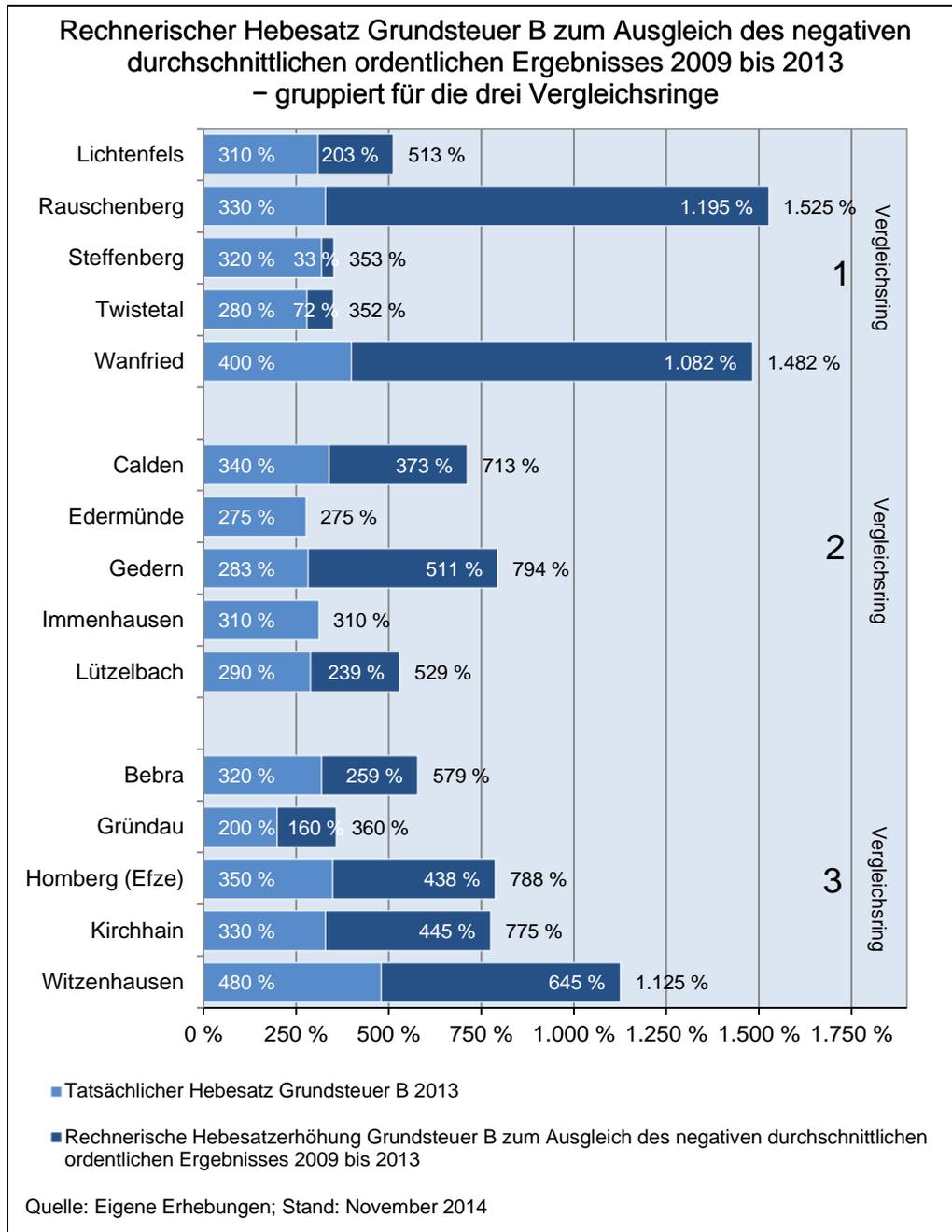
Insgesamt wurde im Bereich der Realsteuerhebesätze ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 7,4 Millionen Euro (57,2 Euro je Einwohner) ermittelt. Dieses Potenzial setzt sich zusammen aus 0,3 Millionen Euro bei der Grundsteuer A, 3,9 Millionen Euro bei der Grundsteuer B und 3,3 Millionen Euro bei der Gewerbesteuer. Die Ermittlung basierte auf einer rechnerischen Anhebung der Hebesätze bei den Grundsteuern A und B²⁰⁹ sowie bei der Gewerbesteuer auf die jeweiligen Maximalhebesätze im Jahr 2013 der einzelnen Vergleichsringe unter Einbeziehung der spezifischen Realsteuereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2013.

Grundsteuer B
als Ultima Ratio

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass die Gemeinden sich sachgerecht verhalten, wenn sie die Hebesätze – insbesondere bei der Grundsteuer B – nach der Haushaltslage ausrichten. Die Hebesätze der Grundsteuer B sollten – im Sinne einer Ultima Ratio, wenn der Haushaltsausgleich nicht durch andere Maßnahmen realisiert werden kann – so bemessen werden, dass ein Haushaltsausgleich herbeigeführt wird. Hebesätze, die nicht mit der Haushaltslage korrespondieren, stellen im Zeitablauf negative Erfolgsfaktoren dar.

Ansicht 82 zeigt für die untersuchten 15 Gemeinden den jeweiligen rechnerischen Hebesatz der Grundsteuer B zum Ausgleich des negativen durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses der Jahre 2009 bis 2013, ohne dabei weitere Ergebnisverbesserungsmaßnahmen vorzunehmen. Jeder Gemeinde sollte in diesem Zusammenhang bewusst sein, dass Einsparungen von Aufwendungen als Konsolidierungsmaßnahme zur Verbesserung der Haushaltslage beitragen und somit die notwendige Hebesatzerhöhung für die Grundsteuer B reduzieren.

209 Die tatsächlichen Hebesätze für die Grundsteuer B kann aus Ansicht 82 abgelesen werden.



Ansicht 82: Rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B zum Ausgleich des negativen durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses 2009 bis 2013 – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Allein die Gemeinden Edermünde und Immenhausen wiesen in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittlich kein negatives durchschnittliches ordentliches Ergebnis auf. Daher wird kein höherer rechnerischer Hebesatz ausgewiesen als der tatsächliche Hebesatz, wie er im Jahr 2013 zur Anwendung kam.

Der durchschnittliche Hebesatz der Jahre 2004 bis 2013 bei der Grundsteuer B schwankte zwischen 200 Prozent und 329 Prozent. Gründau hatte im Jahr 2013 mit 200 Prozent den niedrigsten Hebesatz. Hebesätze bis einschließlich 220 Prozent sind nachteilig, da beim kommunalen Finanzausgleich zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlagegrundlagen ein Hebesatz von 220 Prozent angesetzt wird (§ 12 Absatz 2 Nr. 2 FAG²¹⁰).

210 Nach § 21 Absatz 2 Nr. 2 FAG₂₀₁₅ werden als Steuerkraftzahl der Grundsteuer B die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 365 Prozent angesetzt. Damit wird dieser Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B (zuvor 220 Prozent) ab dem 1. Januar 2016 deutlich angehoben.

5.5 Empfehlungen für ein wirtschaftliches und nachhaltigkeitsorientiertes Management

5.5.1 Ursachenanalyse für die Haushaltslage ausgewählter Gemeinden

Für die untersuchten 15 Gemeinden werden – gruppiert für die drei Vergleichsringe – jeweils die Gemeinde mit dem vergleichsweise besten und die Gemeinde mit dem vergleichsweise schlechtesten Haushalt²¹¹ gegenübergestellt. Die Ursachen der Unterschiedlichkeit in den beiden Haushaltslagen wird auf Grundlage der in den Abschnitten 5.4.2 bis 5.4.7 aufgezeigten „Erfolgsfaktoren“ nach Verwaltungsbereichen anhand vergleichbarer Indikatoren dargestellt und analysiert.

5.5.1.1 Vergleichsring 3

Im Vergleichsring 3 hatte die Stadt Bebra den besten und die Stadt Witzenhausen den schlechtesten Haushalt (Ansicht 83).

Vergleich der beiden Gemeinden mit der vergleichsweise besten und schlechtesten Haushaltslage – Vergleichsring 3					
Prüffeld	Indikator	Vergleichsweise beste Haushaltslage		Vergleichsweise schlechteste Haushaltslage	
		Bebra [13.688]		Witzenhausen [14.749]	
		gesamt	je Einwohner	gesamt	je Einwohner
Ordentliches Jahresergebnis	Ø der Jahre 2009 bis 2013	-0,84 Mio. €	-61,4 €	-3,01 Mio. €	-204,1 €
Gesamt-schulden	zum 31.12.2013	23,44 Mio. €	1.712,3 €	92,40 Mio. €	6.264,5 €
Gebühren-haushalte	Ø Kosten unter-deckungen 2009 bis 2013	0,82 Mio. €	60,2 €	0,44 Mio. €	29,8 €
Allgemeine Verwaltung	Ergebnis 2013	2.03 Mio. €	148,2 €	2,69 Mio. €	182,3 €
Kindertages-betreuung	Ø Ergebnis 2009 bis 2013	1,26 Mio. €	91,9 €	2,15 Mio. €	146,0 €
Freiwillige Leistungen	Ø Ergebnis 2009 bis 2013	1,16 Mio. €	84,4 €	1,96 Mio. €	133,0 €
Zinsen	Ø Aufwand 2009 bis 2013	0,14 Mio. €	9,9 €	1,31 Mio. €	88,8 €
Realsteuern	Ø Verzicht auf Einnahmen 2009 bis 2013	0,71 Mio. €	52,0 €	<10 T€	0,3 €
Summe		6,11 Mio. €	446,5 €	8,56 Mio. €	580,3 €
Mehrbelastung		Keine Mehrbelastung		2,45 Mio. €	133,8 €

[]-Angabe: Zahl der Einwohner
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 83: Vergleich der beiden Gemeinden mit der vergleichsweise besten und schlechtesten Haushaltslage – Vergleichsring 3

Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der beiden Vergleichsstädte lagen bei der Allgemeinen Verwaltung (Differenz: 0,66 Millionen Euro), bei der Kindertagesbetreuung (Differenz: 0,90 Millionen Euro), bei den Freiwilligen

211 Wertung bezieht sich auf das durchschnittliche ordentliche Ergebnis sowie die Gesamtverschuldung des Prüfungszeitraums 2009 bis 2013.

Leistungen (Differenz: 0,81 Millionen Euro) und insbesondere bei den Zinsaufwendungen (Differenz: 1,17 Millionen Euro).

Beide Städte hatten hohe Kostenunterdeckungen bei den Gebührenhaushalten in den Jahren 2009 bis 2013 zu verzeichnen. Hier besteht bei beiden Städten ein hohes Ergebnisverbesserungspotenzial.²¹²

In Summe hatte die Stadt Witzzenhausen im Jahr eine um 2,45 Millionen Euro höhere Mehrbelastung als die Stadt Bebra.

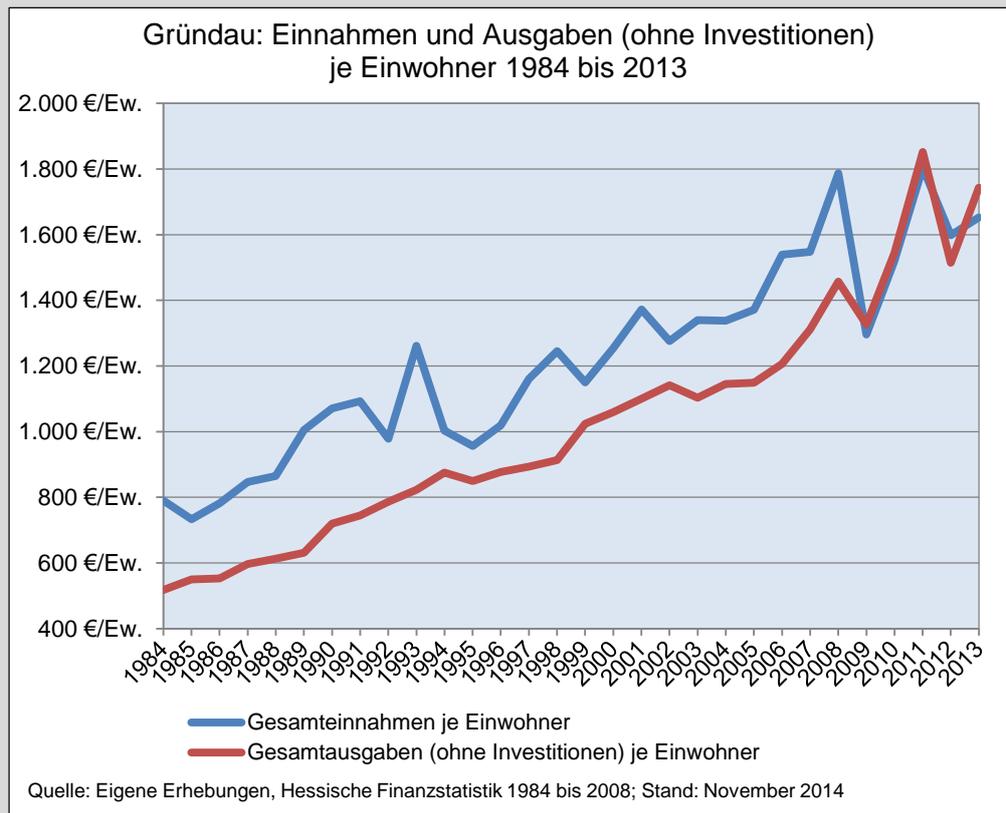
In der Vergangenheit hatte im Vergleichsring 3 die Gemeinde Gründau auch einen stabilen Haushalt vorzuweisen. Die Gemeinde wurde bei der Analyse aber aufgrund des Alleinstellungsmerkmals von hohen Einnahmen aus Guthabenzinsen auf Festgelder nicht berücksichtigt. Das Anlagekapital wurde in früheren Jahren durch hohe Gewerbesteuererinnahmen und durch Baulandverkäufe generiert. Die hohen Einnahmen außerhalb des FAG werden in den nächsten Jahren durch Rücklagenabbau aufgrund defizitärer Haushaltsjahre und dem heutigen niedrigeren Zinsniveau signifikant zurückgehen. Dieses Beispiel verdeutlicht die Wichtigkeit von ausgeglichenen Haushalten sowie einer schuldenfreien Haushaltsführung ohne hohe Zinsaufwendungen.

Bedeutung von ausgeglichenen Haushalten und einer schuldenfreien Haushaltsführung

Die Entwicklung in der Gemeinde Gründau wird exemplarisch näher erläutert.

Gemeinde Gründau: Trendwende in der Entwicklung der Einnahmen

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (ohne Investitionen) Gründaus bezogen auf die Einwohnerzahl zeigt Ansicht 84 in der Zeitreihe der vergangenen 30 Jahre.



Ansicht 84: Gründau: Einnahmen und Ausgaben (ohne Investitionen) je Einwohner 1984 bis 2013

Ansicht 84 macht deutlich, dass die Einnahmen Gründaus bis zum Jahr 2009 stets deutlich über den Ausgaben lagen. Während dieser Zeit hatte Gründau einen stabilen Haushalt.

212 In Bebra belief sich dieses auf 0,7 Millionen Euro und in Witzzenhausen auf 0,4 Millionen Euro.

Die Gemeinde hatte keine Schulden. Die hohen Einnahmen waren auf Guthabenzinsen für Festgelder zurückzuführen. Der hohe Bestand an liquiden Mitteln wurde in früheren Jahren durch hohe Gewerbesteuererinnahmen und durch Baulandverkäufe generiert. Seit dem Jahr 2009 wies Gründau bei doppischer Rechnungslegung²¹³ hohe Jahresfehlbeträge auf.

Die Zinseinnahmen der Gemeinde Gründau werden in den nächsten Jahren aufgrund der defizitären Haushaltsjahre seit dem Jahr 2009 und dem aktuell niedrigeren Zinsniveau weiter zurückgehen.²¹⁴

Es ist der Gemeinde zu empfehlen, zeitnah Maßnahmen zum Haushaltsausgleich einzuleiten. Es bieten sich unter anderem folgende drei Maßnahmen zur Konsolidierung an, die bisher trotz verschlechterter Haushaltslage ungenutzt blieben:

- Erhebung kostendeckender Gebühren in den Gebührenhaushalten Abwasser, Wasser und Friedhof mit Verlustvorträgen der Jahre 2009 bis 2013
→ daraus resultiert ein Ergebnisverbesserungspotenzial bis zu 0,9 Millionen Euro jährlich
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Kinderbetreuung
→ daraus resultiert ein Ergebnisverbesserungspotenzial bis zu 1,5 Millionen Euro jährlich
- Anhebung der Realsteuerhebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer auf die Höchstwerte des Vergleichsring 3
→ daraus resultiert ein Ergebnisverbesserungspotenzial bis zu 2,2 Millionen Euro jährlich

Wenn Gründau keine dieser Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt, ist zu befürchten, dass sich die ehemals gute Haushaltslage der Gemeinde weiter verschlechtern wird. Je eher mit einem konsequenten Konsolidierungsprogramm begonnen wird, desto weniger einschneidende Maßnahmen werden notwendig.

Unterstützung könnte Gründau bei der vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eingerichtete Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen in Anspruch nehmen.²¹⁵

5.5.1.2 Vergleichsring 2

Im Vergleichsring 2 hatte Edermünde den besten und Gedern den schlechtesten Haushalt (Ansicht 85).

²¹³ Bei der Haushaltswirtschaft nach doppischen Grundsätzen werden zahlungsunwirksame Aufwendungen (wie Abschreibungen) und Erträge (wie Auflösungen von Sonderposten) berücksichtigt. In Ansicht 84 sind diese nicht enthalten.

²¹⁴ Die Zinseinnahmen lagen im Jahr 2013 bei 0,8 Millionen Euro. Davor – im Zehnjahresdurchschnitt bis 1993 – lagen sie jährlich bei 1,3 Millionen Euro.

²¹⁵ Vgl. hierzu auch Abschnitt 0, S. 46 f. im vorliegenden Kommunalbericht.

Vergleich der beiden Gemeinden mit der vergleichsweise besten und schlechtesten Haushaltslage – Vergleichsring 2					
Prüffeld	Indikator	Vergleichsweise beste Haushaltslage		Vergleichsweise schlechteste Haushaltslage	
		Edermünde [7.287]		Gedern [7.550]	
		gesamt	je Einwohner	gesamt	je Einwohner
Ordentliches Jahresergebnis	Ø der Jahre 2009 bis 2013	0,37 Mio. €	50,8 €	-1,11 Mio. €	-147,0 €
Gesamt-schulden	zum 31.12.2013	3,45 Mio. €	474,1 €	33,76 Mio. €	4.472,1 €
Gebühren-haushalte	Ø Kosten unter-deckungen 2009 bis 2013	0,05 Mio. €	6,7 €	0,01 Mio. €	1,5 €
Allgemeine Verwaltung	Ergebnis 2013	0,90 Mio. €	123,9 €	0,92 Mio. €	121,5 €
Kindertages-betreuung	Ø Ergebnis 2009 bis 2013	0,80 Mio. €	110,3 €	0,85 Mio. €	112,4 €
Freiwillige Leistungen	Ø Ergebnis 2009 bis 2013	0,42 Mio. €	57,5 €	0,51 Mio. €	67,5 €
Zinsen	Ø Aufwand 2009 bis 2013	0 €	0,0 €	0,51 Mio. €	67,1 €
Realsteuern	Ø Verzicht auf Einnah-men 2009 bis 2013	0,20 Mio. €	27,8 €	0,63 Mio. €	83,2 €
Summe		2,38 Mio. €	326,2 €	3,42 Mio. €	453,3 €
Mehrbelastung		Keine Mehrbelastung		1,05 Mio. €	127,1 €

[]-Angabe: Zahl der Einwohner
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 85: Vergleich der beiden Gemeinden mit der vergleichsweise besten und schlechtesten Haushaltslage – Vergleichsring 2

Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der beiden Vergleichsgemeinden lagen bei der Kindertagesbetreuung (Differenz: 0,05 Millionen Euro), bei den Freiwilligen Leistungen (Differenz: 0,91 Millionen Euro) und insbesondere bei den Zinsaufwendungen (Differenz: 0,51 Millionen Euro). Beide Gemeinden hatten hohe Aufwendungen bei der Allgemeinen Verwaltung zu verzeichnen. Hier besteht bei beiden Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial²¹⁶. Die Stadt Gedern hätte es sich aufgrund ihrer Haushaltslage in der Vergangenheit nicht leisten sollen, bei den Hebesätzen auf Einnahmen (0,63 Millionen Euro) zu verzichten.

In Summe hatte die Stadt Gedern im Jahr eine um 1,05 Millionen Euro höhere Mehrbelastung als die Gemeinde Edermünde. Die Hälfte dieser Mehrbelastung war auf Zinsaufwendungen zurückzuführen.

5.5.1.3 Vergleichsring 1

Im Vergleichsring 1 hatte Twistetal die beste und Wanfried die schlechteste Haushaltslage im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 (Ansicht 86).

216 In Edermünde belief sich dieses auf 0,2 Millionen Euro und in Gedern auf 0,1 Millionen Euro.

Vergleich der beiden Gemeinden mit der vergleichsweise besten und schlechtesten Haushaltslage – Vergleichsring 1					
Prüffeld	Indikator	Vergleichsweise beste Haushaltslage		Vergleichsweise schlechteste Haushaltslage	
		Twistetal [4.446]		Wanfried [4.189]	
		gesamt	je Einwohner	gesamt	je Einwohner
Ordentliches Jahresergebnis	Ø der Jahre 2009 bis 2013	-0,7 Mio. €	-15,7 €	-1,09 Mio. €	-260,2 €
Gesamtschulden	zum 31.12.2013	3,77 Mio. €	847,5 €	19,97 Mio. €	4.767,1 €
Gebührenhaushalte	Ø Kosten unterdeckungen 2009 bis 2013	0 €	0,0 €	99.051 €	23,6 €
Allgemeine Verwaltung	Ergebnis 2013	0,66 Mio.€	149,4 €	0,56 Mio. €	134,1 €
Kindertagesbetreuung	Ø Ergebnis 2009 bis 2013	0,31 Mio. €	70,5 €	0,35 Mio. €	84,6 €
Freiwillige Leistungen	Ø Ergebnis 2009 bis 2013	0,44 Mio. €	98,8 €	0,42 Mio. €	100,2 €
Zinsen	Ø Aufwand 2009 bis 2013	0 €	0,0 €	0,41 Mio. €	98,6 €
Realsteuern	Ø Verzicht auf Einnahmen 2009 bis 2013	0,12 Mio. €	26,8 €	0,02 Mio. €	4,6 €
Summe		1,54 Mio. €	345,6 €	1,87 Mio. €	445,8 €
Mehrbelastung		Keine Mehrbelastung		0,33 Mio. €	100,2 €

[]-Angabe: Zahl der Einwohner

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 86: Vergleich der beiden Gemeinden mit der vergleichsweise besten und schlechtesten Haushaltslage – Vergleichsring 1

Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der beiden Vergleichsgemeinden lagen bei den Kostenunterdeckungen der Jahre 2009 bis 2013 in den Gebührenhaushalten (Differenz: 0,10 Millionen Euro), bei der Kindertagesbetreuung (Differenz: 0,04 Millionen Euro) und insbesondere bei den Zinsaufwendungen (Differenz: 0,41 Millionen Euro). Beide Gemeinden hatten hohe Aufwendungen bei der Allgemeinen Verwaltung sowie bei Freiwilligen Leistungen zu verzeichnen. Hier besteht bei beiden Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial²¹⁷.

In Summe hatte die Gemeinde Twistetal im Jahr eine um 0,33 Millionen Euro höhere Mehrbelastung als die Stadt Wanfried. Der Großteil dieser Mehrbelastung war auf Zinsaufwendungen zurückzuführen.

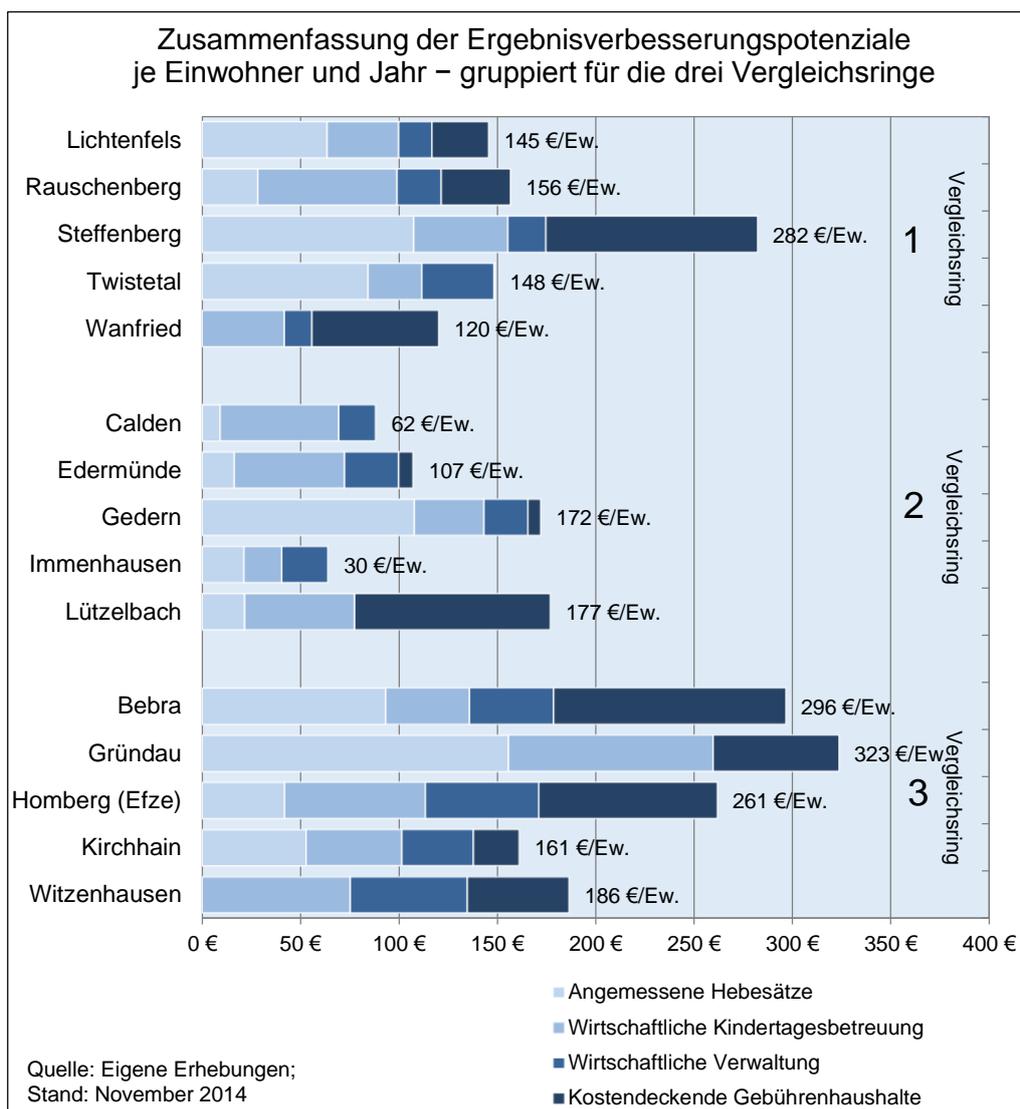
5.5.1.4 Prognose und Entwicklung ausgewählter Erfolgsfaktoren

In Ansicht 87 werden die Ergebnisverbesserungspotenziale, die aus den Abschnitten 5.4.2 bis 5.4.7²¹⁸ abgeleitet wurden, zusammengefasst. Sie bezie-

217 In Twistetal belief sich dieses auf 0,3 Millionen Euro und in Wanfried auf 0,1 Millionen Euro.

218 Auf die Berücksichtigung der Erfolgsfaktoren „Angemessene Aufwendungen für Freiwillige Leistungen“ und „Akzeptable Zinsaufwendungen“ wurde verzichtet, da ihre künftige Ergebnisbeeinflussung nicht hinreichend quantifizierbar sowie zeitlich fixierbar ist.

hen sich auf kostendeckende Gebührenhaushalte²¹⁹, wirtschaftliche Verwaltung²²⁰, wirtschaftliche Kindertagesbetreuung²²¹ und angemessene Realsteuerhebesätze²²².



Ansicht 87: Zusammenfassung der Ergebnisverbesserungspotenziale je Einwohner und Jahr – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Ansicht 87 zeigt, dass die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale für die Gemeinden Gründau, Bebra, Steffenberg und Homberg (Efze) ermittelt wurden. Bei der Stadt Homberg (Efze) mit der vergleichsweise schlechtesten Haushaltslage der vier Gemeinden sowie als Schutzschirmstadt bestand der größte Konsolidierungsbedarf. Aufgrund des künftigen Rückgangs der Zins-einnahmen in Gründau sollte die Gemeinde – genau wie die Stadt Bebra – anstreben, Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen.

Das geringste Ergebnisverbesserungspotenzial je Einwohner ergab sich für Immenhausen. Dies bedeutet, dass Immenhausen die Erfolgsfaktoren in der

219 Die Ergebnisse setzen sich aus den entstandenen Verlustvorträgen aus den Jahren 2009 bis 2013 (Verteilt auf die Jahre 2014 bis 2018) sowie den errechneten Kostenunterdeckungen aus dem Jahr 2013, die im Jahr 2014 auszugleichen sind, zusammen.

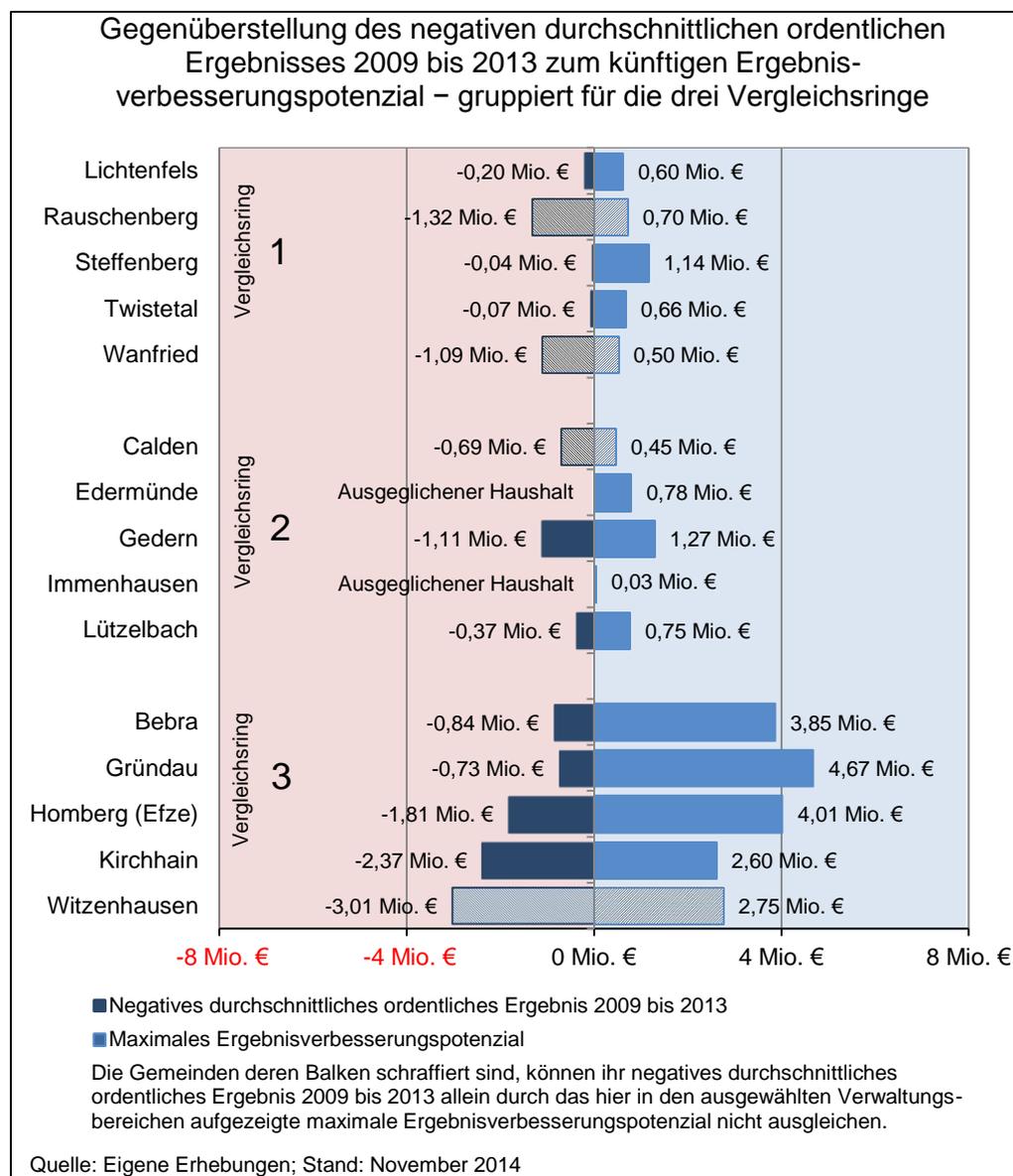
220 Die Ergebnisse setzen sich aus Personalanpassungen in der Allgemeinen Verwaltung zum Stichtag 31. Dezember 2013 zusammen.

221 Die Ergebnisse setzen sich aus Personalanpassungen an das HessKiföG sowie aus Gebührenanpassungen zur Erreichung der Drittelregelung zusammen.

222 Die Ergebnisse beruhen auf Anpassungen der Realsteuerhebesätze bei den Grundsteuern A und B sowie bei der Gewerbesteuer anhand der höchsten Hebesätze im jeweiligen Vergleichsring auf Basis des Jahres 2013.

Vergangenheit sachgerecht nutzte. Die Stadt konnte – wie Edermünde – in den Jahren mit doppischer Haushaltswirtschaft (seit 2009) durchschnittlich einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen (Ansicht 88).

Ansicht 87 verdeutlicht, dass 13 der 15 Gemeinden jeweils ein Ergebnisverbesserungspotenzial über 100 Euro je Einwohner hatten. In Ansicht 88 ist für jede Gemeinde das errechnete Potenzial dem durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis²²³ der Jahre 2009 bis 2013 gegenübergestellt.



Ansicht 88: Gegenüberstellung des negativen durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses 2009 bis 2013 zum künftigen Ergebnisverbesserungspotenzial – gruppiert für die drei Vergleichsringe

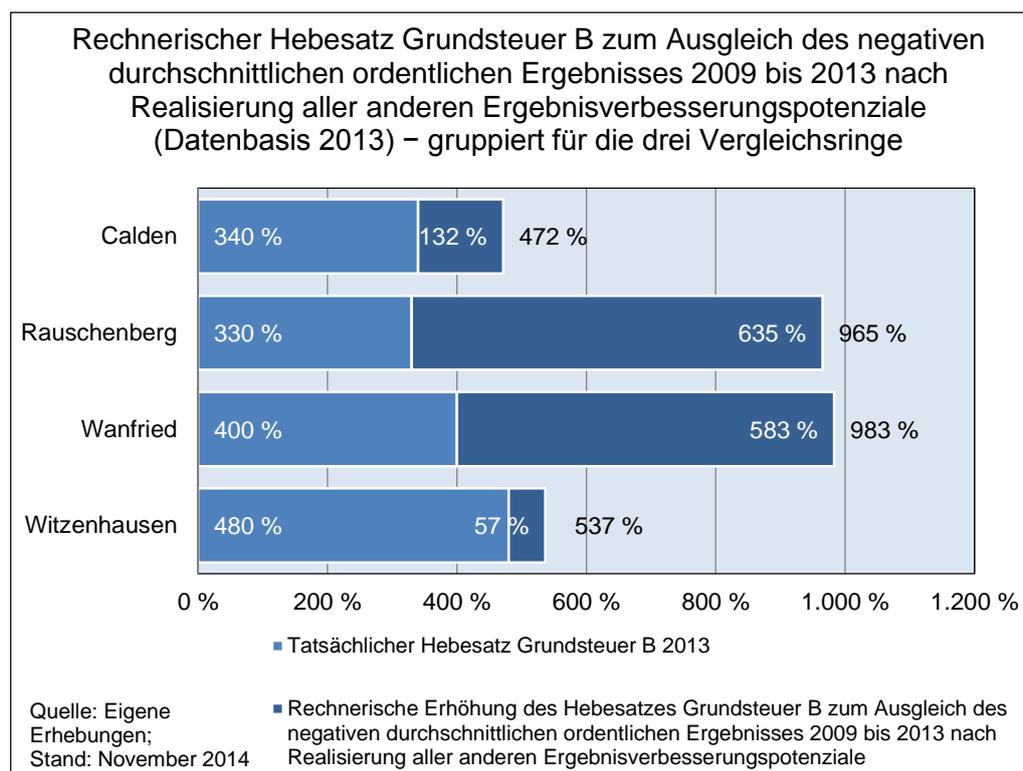
In Ansicht 88 ist zu erkennen, dass bis auf Witzenhausen (Vergleichsring 3), Calden (Vergleichsring 2), Rauschenberg und Wanfried (beide Vergleichsring 1) alle Gemeinden ihren Haushalt mit den aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen langfristig ausgleichen könnten. Allein mit den durch die Überörtliche Prüfung aufgezeigten Erfolgsfaktoren könnte der Haushaltsausgleich bei den vier genannten Gemeinden nicht realisiert werden. Diese sollten zusätzlich die weiteren Ergebnisverbesserungsmaßnahmen umsetzen, die

223 13 der 15 untersuchten Gemeinden wiesen im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 kein positives ordentliches Jahresergebnis aus (vgl. Ansicht 66, S. 127).

sie im Schutzschirmvertrag (Wanfried und Witzenhausen) oder im Haushalts-sicherungskonzept (Calden und Rauschenberg) zugrunde gelegt hatten.²²⁴

Bei den weiteren elf Gemeinden ergäben sich Spielräume für politische Ent-scheidungen zur Festlegung geeigneter Maßnahmen, um einen langfristigen Haushaltsausgleich zu realisieren beziehungsweise zu sichern.

Als Ultima Ratio sollte die Erreichung eines langfristigen Haushaltsausgleichs anhand einer Anhebung der Grundsteuer B umgesetzt werden. In Ansicht 89 ist dargestellt, welcher Hebesatz der Grundsteuer B bei den vier²²⁵ Gemein-den, die keinen ausgeglichenen Haushalt nach Umsetzung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale erreichen würden, angesetzt werden müsste, um einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Bei dieser Betrachtung wurde vorab eine fiktive Umsetzung aller aufgezeigten Ergebnisverbesserungspo-tenziale aus Ansicht 87 (ohne Berücksichtigung der Grundsteuer B) ange-nommen.



Ansicht 89: Rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B zum Ausgleich des negativen durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses 2009 bis 2013 nach Realisierung aller anderen Ergebnisverbesserungspotenziale (Datenbasis 2013) – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Die höchsten Erhöhungen bei der Grundsteuer B wären in Rauschenberg und Wanfried notwendig, um einen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Rauschenberg hätte mit 635 Prozent die größte Erhöhung und Wanfried mit 983 Prozent den höchsten Hebesatz bei der Grundsteuer B.

Mit Schutzschirmgemeinden vereinbarte das Land Hessen zum Teil bedeutende Erhöhungen bei den Realsteuerhebesätzen. Zum Beispiel wurde in der Gemeinde Nauheim im Jahr 2014 die Grundsteuer B von 320 auf 960 Prozent angehoben. Die Überörtliche Prüfung hält Steuererhöhungen als Konsolidierungsmaßnahme dann zur Sicherstellung eines Haushaltsausgleichs für gebo-

Grundsteuer B als Ultima Ratio für den Haushaltsausgleich

224 Diese weiteren Ergebnisverbesserungsmaßnahmen wurden von der Überörtlichen Prüfung nicht berücksichtigt. Ihre Realisierung war im Prüfungszeitraum nicht beurteilbar und nicht quantifizierbar.

225 Witzenhausen (Vergleichsring 3), Calden (Vergleichsring 2), Rauschenberg und Wanfried (beide Vergleichsring 1)

ten, wenn andere aufwandmindernde Maßnahmen weitgehend ausgeschöpft sind. Überdurchschnittliche Realsteuerhebesätze sollten nachrangig, im Sinne einer Ultima Ratio, für den Haushaltsausgleich herangezogen werden.²²⁶

5.6 Zusammenfassung und Ausblick

Unterschiedliche Bedeutung der Erfolgsfaktoren

Um die Bedeutung der aufgezeigten Erfolgsfaktoren für die Haushaltsstabilität zu beurteilen, werden diese in Ansicht 90 in einem Punktesystem dargestellt. Je höher die Zahl der vergebenen Punkte, desto belastender war der Erfolgsfaktor – beziehungsweise die Summe der Erfolgsfaktoren – für die Haushaltslage der Gemeinde.

Übersicht der nicht genutzten Ergebnisverbesserungspotenziale in der Vergangenheit – gruppiert für die drei Vergleichsringe															
Prüffeld	Vergleichsring 1					Vergleichsring 2					Vergleichsring 3				
	Bebra	Gründau	Homburg (Efze)	Kirchhain	Witzenhausen	Calden	Edermünde	Gedern	Immenhausen	Lützelbach	Lichtenfels	Rauschenberg	Steffenberg	Twistetal	Wanfried
Keine kostendeckenden Gebührenhaushalte	••	••	••	••	••	□	•	□	□	••	••	••	••	□	••
Unwirtschaftliche Verwaltung	••	□	••	••	••	••	••	••	••	□	••	••	••	••	•
Unwirtschaftliche Kindertagesbetreuung	••	••	••	••	••	••	••	••	••	••	••	••	••	••	••
Keine angemessenen Aufwendungen bei Freiwilligen Leistungen	•	•	□	•	••	••	□	••	••	•	□	••	□	••	•
Unrentable Zinsaufwendungen	•	□	••	••	••	••	□	••	•	□	•	••	•	□	••
Summe	10	9	14	11	17	20	9	15	9	8	9	17	13	11	18

■ = Gemeinden, die ihr negatives durchschnittliches ordentliches Ergebnis 2009 bis 2013 nicht allein durch das hier in den ausgewählten Verwaltungsbereichen aufgezeigte maximale Ergebnisverbesserungspotenzial ausgleichen können.
□ = Aus der vergleichenden Betrachtung wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale abgeleitet.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 90: Übersicht der nicht genutzten Ergebnisverbesserungspotenziale in der Vergangenheit – gruppiert für die drei Vergleichsringe

Allein Edermünde und Immenhausen hatten von den 15 untersuchten Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 einen ausgeglichenen Haushalt. Immenhausen hatte ausgeglichene und Edermünde annähernd ausgeglichene Gebührenhaushalte. Beide Gemeinden hatten keine oder ge-

²²⁶ Vgl. Abschnitt 5.4.7, S. 142 ff. des vorliegenden Kommunalberichts

ringe unrentable Zinsaufwendungen. Die nicht genutzten Erfolgsfaktoren wurden in beiden Gemeinden mit weniger als zehn Punkten bewertet.

Bei neun der 13 Vergleichsgemeinden ohne ausgeglichenen Haushalt ist ein Haushaltsausgleich künftig möglich, wenn die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale umgesetzt werden.

Bei vier Gemeinden – Witzenhausen (Vergleichsring 3), Calden (Vergleichsring 2), Rauschenberg und Wanfried (beide Vergleichsring 1) – reichen allerdings die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale der ausgewählten Bereiche nicht für einen Haushaltsausgleich. Die nicht genutzten Erfolgsfaktoren wurden zwischen 17 und 20 Punkten bewertet. Diese vier Gemeinden hatten ein hohes – in der Vergangenheit nicht genutztes – Ergebnisverbesserungspotenzial bei der Kindertagesbetreuung sowie hohe unrentable Zinsaufwendungen.

Es wird deutlich, dass keine einzelnen Erfolgsfaktoren für einen ausgeglichenen Haushalt bestimmend sind. Es handelt sich vielmehr um ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren, wie Ansicht 90 verdeutlicht.

Zusammenspiel
von
Erfolgsfaktoren

Die vier Gemeinden sollten künftig weitere Ergebnisverbesserungsmaßnahmen umsetzen, die diese im Schutzschirmvertrag (Wanfried und Witzenhausen) oder im Haushaltssicherungskonzept (Calden und Rauschenberg) zugrunde gelegt hatten. Darüber hinaus sollte für einen Haushaltsausgleich die Anhebung der Grundsteuer B genutzt werden.

Einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, ist nicht nur gesetzlich gefordert, sondern auch für die kommunale Selbstverwaltung Voraussetzung. Überschüsse sollten für einen zeitnahen Schulden- und einhergehenden Zinsabbau verwendet werden. Erst somit wird sich die Haushaltslage langfristig verbessern.

Gemeinden mit unausgeglichenen Haushalten und hoher Verschuldung ist zu empfehlen, zeitnah eine Konsolidierung des Haushaltes einzuleiten. Erst mit einem konsequenten Konsolidierungsprogramm können Maßnahmen priorisiert und zielgerichtet gesteuert werden.

Alle Gemeinden der 177. Vergleichenden Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ können durch geeignete Maßnahmen ihren Haushalt ausgleichen. Sie sollten zeitnah die aufgezeigten Potenziale nutzen, in anderen Bereichen neue Potenziale erschließen und somit einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten.

6. „Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRheinMain“ – 188. Prüfung

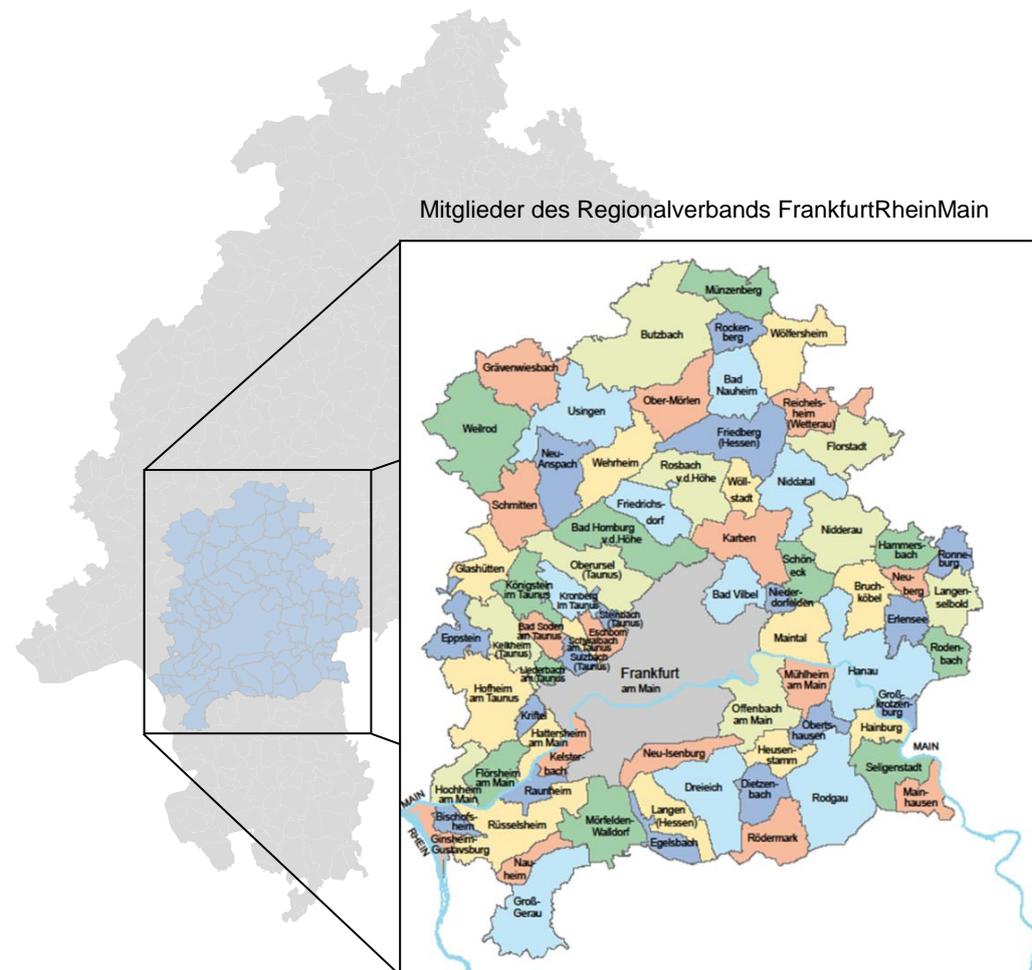
6.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Gegenstand der 188. Prüfung war eine Analyse der Haushaltsstruktur des Regionalverbands FrankfurtRheinMain hinsichtlich Sachgerechtigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2014.²²⁷ Im Fokus der Prüfung standen die personelle Organisation, die Bemessung der Verbandsumlage sowie der Umfang Freiwilliger Leistungen. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für den Regionalverband abgeleitet.

Geprüfte Körperschaft

Ansicht 91 zeigt die Mitglieder des Regionalverbands FrankfurtRheinMain.²²⁸



Ansicht 91: „Regionalverband FrankfurtRheinMain“ – Lage der Körperschaft (hier: Mitglieder des Regionalverbands)

Prüfungsvolumen

Im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 betrug das Prüfungsvolumen rund 74,1 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus der Summe der ordentlichen und außerordentlichen Aufwendungen in den Jahresabschlüssen 2010 bis 2013 (davon 2013: 14,6 Millionen Euro) und den geplanten ordentlichen und

²²⁷ Aufgrund der örtlichen Erhebung im Dezember 2014 und Januar 2015 lagen für das Jahr 2014 noch keine vollständigen Zahlen vor, so dass die Betrachtung zum Teil auf die Jahre 2010 bis 2013 eingeschränkt werden musste.

²²⁸ Quelle der Ausschnittskarte in Ansicht 91: Regionalverband FrankfurtRheinMain

außerordentlichen Aufwendungen aus dem Haushaltsplan 2014 des Regionalverbands.

Der Regionalverband finanziert sich im Wesentlichen über eine Verbandsumlage seiner Mitglieder. Ergebnisverbesserungen führen unter der Annahme eines ausgeglichenen Haushalts zu einer Entlastung der Verbandsmitglieder in Gestalt einer reduzierten Verbandsumlage. Dagegen wäre bei nicht ausgeglichenem Haushalt eine Reduzierung der Aufwendungen oder eine Erhöhung der Verbandsumlage – und damit einhergehende Belastung der Mitglieder – notwendig.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale identifizierte die Überörtliche Prüfung im Bereich der Freiwilligen Leistungen des Regionalverbands ausgehend von den Daten des Jahres 2013. Eine Reduzierung des negativen Ergebnisbeitrags freiwilliger Leistungen wären danach um 2,5 Millionen Euro möglich. Dies entspricht einem prozentualen Anteil der Ergebnisverbesserungspotenziale an der Verbandsumlage von 19,6 Prozent.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Dezember 2014 bis April 2015
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	27. Mai 2015
Prüfungsbeauftragter:	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 92: „Regionalverband FrankfurtRheinMain“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

6.2	Leitsätze	157
6.3	Überblick.....	158
6.4	Haushaltslage	160
6.5	Haushaltsstruktur.....	161
6.5.1	Verbandsumlage.....	161
6.5.2	Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen.....	165
6.5.3	Zuschüsse für freiwillige und pflichtige Aufgaben	167
6.6	Wirtschaftsführung und Steuerung.....	169
6.6.1	Kosten- und Leistungsrechnung.....	169
6.6.2	Vergabe der Rechnungsprüfung	169
6.6.3	Personalbedarf.....	170
6.6.4	Beteiligungen und Mitgliedschaften.....	173
6.7	Ausblick	175

Gliederung

6.2 Leitsätze

Der Regionalverband FrankfurtRheinMain erwirtschaftete im Jahr 2012 ein negatives ordentliches Ergebnis in Höhe von 214 Tausend Euro. Damit war innerhalb des Prüfungszeitraums das dritte Jahr in Folge defizitär. Im Jahr 2013 wurde aufgrund ungeplanter Effekte, insbesondere im Zusammenhang mit der Auflösung von Rückstellungen im Personalbereich, anstelle des geplanten negativen ordentlichen Ergebnisses ein

Seite 160

positives ordentliches Ergebnis erwirtschaftet. Für das Jahr 2014 war im Haushaltsplan 2014 ebenfalls ein negatives ordentliches Ergebnis geplant.

Seite 167

Ein regelmäßiger Haushaltsausgleich wäre allein durch eine Verminderung der Freiwilligen Leistungen in den Produktbereichen 09 „Planung“ und 15 „Regionalentwicklung, Wirtschaft und Europa“ (wie Beteiligungen an Gesellschaften im Zusammenhang mit Altaufgaben des Regionalverbands und der Betrieb des Europabüros) sowie der damit verbundenen unterstützenden Leistungen des Produktbereiches 01 „Service- und Mitgliederleistung“ möglich gewesen.

Seite 161

Alternativ erhob der Regionalverband von seinen Mitgliedern aber auch keine Umlage, die den gewählten Aufgabenumfang abdeckte und somit geeignet war, seinen Haushalt und die Fehlbeträge aus den Vorjahren auszugleichen. Das Metropolgesetz fordert indes eine Umlage, die den steten Haushaltsausgleich sicherstellt.

Seite 161

Durch die Zugehörigkeit zum Regionalverband wurden Mitgliedskommunen zunächst besser gestellt als Nicht-Mitglieder, da Aufwendungen – wenn diese im eigenen Kernhaushalt erledigt werden müssten – über Erträge auszugleichen wären. Spätestens im theoretischen Fall einer Auflösung des befristet angelegten Regionalverbands müssten die Mitglieder für die bis dahin aufgelaufenen Defizite einstehen.

Seite 169

Der Regionalverband verzichtete seit dem Jahr 2010 bei seiner Haushaltswirtschaft auf die Kosten- und Leistungsrechnung und die interne Leistungsverrechnung. Dieses Vorgehen verringert die Transparenz und unterstützt nicht die verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten. Die nach Metropolgesetz durch die Verbandskammer vorzunehmende Überwachung der Verwaltung sowie eine kostenorientierte politische Steuerung sind auf dieser Grundlage nicht möglich.

Seite 173

Der Regionalverband war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung an sechs Gesellschaften mit beschränkter Haftung kapitalmäßig mit Stammeinlagen in Höhe von 157 Tausend Euro beteiligt. Zusätzlich leitete er jährliche Zuschüsse an vier dieser Gesellschaften, zuletzt in 2012 in Höhe von 157 Tausend Euro. Des Weiteren unterhielt er 28 Mitgliedschaften in Vereinen und einem Zweckverband. Diese für den Regionalverband als freiwillig zu betrachtenden Beteiligungen und Mitgliedschaften sind in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Zielsetzung und ihres Beitrags zur Aufgabenerfüllung zu hinterfragen. Erst auf dieser Grundlage lässt sich deren Bestand aktiv steuern.

Seite 170

Der Regionalverband nahm keine bedarfsorientierte Personalplanung vor. Er hatte deshalb kaum Steuerungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung einer optimalen Personal- und Leitungsstruktur.

Seite 169

Entscheidungen hinsichtlich der Vergabe der Rechnungsprüfung fälte der Regionalverband, ohne eine ausreichende Zahl von Bewerbern zur Angebotsabgabe aufzufordern. Ein solches Vorgehen kann zu nicht wirtschaftlichen Entscheidungen führen.

6.3 Überblick

Aufgaben des
Regionalverbands

Der Regionalverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Frankfurt am Main. Er ist ein Planungsverband im Sinne des § 205 Baugesetzbuch. Mitglieder des Regionalverbands sind die gemäß § 2 Absatz 1 MetropolG dem Gebiet des Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zugehörigen Städte und Gemeinden. Das Metropolgesetz als rechtliche Grundlage des Regionalverbands tritt mit Ablauf des 31. März 2019 außer Kraft. Damit be-

steht zwar grundsätzlich die theoretische Möglichkeit der Auflösung des Regionalverbands, aber ein solches Szenario deutet sich aktuell nicht an.²²⁹

Die zwei Pflichtaufgaben des Regionalverbands sind gemäß § 8 Absatz 1 MetropolG²³⁰ die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main sowie die Aufstellung und Änderung des Landschaftsplans für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main.

Zusätzlich kann der Regionalverband gemäß § 8 Absatz 3 MetropolG in allen regionalbedeutsamen Angelegenheiten Mitglied in Körperschaften, Gesellschaften und Einrichtungen werden und gemäß § 8 Absatz 4 MetropolG weitere Aufgaben wahrnehmen, soweit sie für die Verwirklichung einer geordneten Entwicklung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main förderlich sind. Diese zusätzlichen Aufgaben können im Zusammenhang mit § 1 MetropolG (Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung), § 4 MetropolG (Stärkung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung) und § 16 MetropolG (Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern) stehen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich nicht um Pflichtaufgaben des Regionalverbands, sondern um Aufgaben, die auf einer freiwilligen Basis erfüllt werden.

Die Unterscheidung von Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben des Regionalverbands nach dem MetropolG fasst Ansicht 93 zusammen. Die Art und der Umfang der Freiwilligen Leistungen setzt regelmäßig die Mitwirkung des Regionalvorstands²³¹ und regelmäßig einen Beschluss der Verbandskammer²³² voraus.

229 Im Falle des Außerkrafttretens des Metropolgesetzes fielen die bis dahin vom Regionalverband erfüllten Aufgaben der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung auf die Mitgliedsgemeinden zurück. Die Situation wäre rechtlich unbedenklich, weil der Regionalverband – anders als Gemeinden und Landkreise – institutionell nicht durch die Hessische Verfassung und das Grundgesetz garantiert ist. Zu beachten ist, dass die Planungshoheit zum Kernbereich der Kommunalautonomie gehört und den Kommunen die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung nur aufgrund eines Gesetzes entzogen werden können. Mit Außerkrafttretens des Metropolgesetzes würde der Aufgabenentzug unmittelbar enden.

230 Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG) vom 8. März 2011, GVBl. I 2011, S. 153

§ 8 MetropolG – Aufgaben des Regionalverbands

(1) Der Regionalverband hat die folgenden Aufgaben:

1. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main mit der Maßgabe, dass die Darstellungen nach § 5 des Baugesetzbuchs, die zugleich Festlegungen nach § 5 Abs. 4 des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 12. Dezember 2012 (GVBl. S. 590) sind, im Zusammenwirken mit der Regionalversammlung Südhessen entwickelt und nach näherer Bestimmung des § 9 des Hessischen Landesplanungsgesetzes gemeinsam beschlossen werden (Regionaler Flächennutzungsplan),

2. Aufstellung und Änderung des Landschaftsplans für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main nach §§ 9 und 11 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. Juni 2009 (BGBl. I S. 2542) und § 6 Abs. 2 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I S. 629).

(2) Der Regionalverband kann bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach § 1 mit Zustimmung des Regionalvorstandes mitwirken; Abs. 4 bleibt unberührt.

(3) Der Regionalverband kann auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Regionalvorstandes in allen regionalbedeutsamen Angelegenheiten Mitglied in Körperschaften, Gesellschaften und Einrichtungen werden. Die Mitgliedschaft ist von der Verbandskammer mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stimmen der Verbandsmitglieder zu beschließen.

(4) Die Verbandsmitglieder können auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Regionalvorstandes dem Regionalverband weitere Aufgaben übertragen, soweit sie für die Verwirklichung einer geordneten Entwicklung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main förderlich sind. Die Übertragung wird wirksam, wenn die Verbandskammer ihr mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stimmen der Verbandsmitglieder zustimmt.

231 § 8 Absatz 2 i.V.m. § 1, § 8 Absatz 3, § 8 Absatz 4, § 4 MetropolG, vgl. Fußnote 230

232 § 8 Absatz 3, § 8 Absatz 4 MetropolG, vgl. Fußnote 230

Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben des Regionalverbands	
Pflichtaufgaben	
Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans	§ 8 Absatz 1 Nr. 1
Aufstellung und Änderung des Landschaftsplans	§ 8 Absatz 1 Nr. 2
Freiwillige Aufgaben	
Mitgliedschaft in Körperschaften, Gesellschaften und Einrichtungen in regionalbedeutsamen Angelegenheiten	§ 8 Absatz 3
weitere Aufgaben, soweit für die Verwirklichung einer geordneten Entwicklung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main förderlich	§ 8 Absatz 4
Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung	§ 8 Absatz 2 i.V.m. § 1
Stärkung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung	§ 4
Zusammenarbeit mit Verbandsmitgliedern	§ 16
Quelle: Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG), vom 8. März 2011, GVBl. I 2011, S. 153	

Ansicht 93: Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben des Regionalverbands

6.4 Haushaltslage

In der 188. Prüfung wurde der finanzielle Handlungsspielraum des Regionalverbands auf Grundlage des ordentlichen Ergebnisses für die Jahre 2010 bis 2014 beurteilt (Ansicht 94).

Ordentliches Ergebnis 2010 bis 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
Geplantes Ordentliches Ergebnis	-1.497,3 T€	-400,0 T€	-0,6 T€	-24,8 T€	-810,7 T€
Ordentliches Ergebnis	-537,6 T€	-805,0 T€	-214,3 T€	945,3 T€ ¹⁾	n.v. ²⁾
¹⁾ Jahresabschluss lag noch nicht in geprüfter Form vor ²⁾ n.v. = nicht vorhanden, vorläufiges Ergebnis lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht vor. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015					

Ansicht 94: Ordentliches Ergebnis 2010 bis 2014

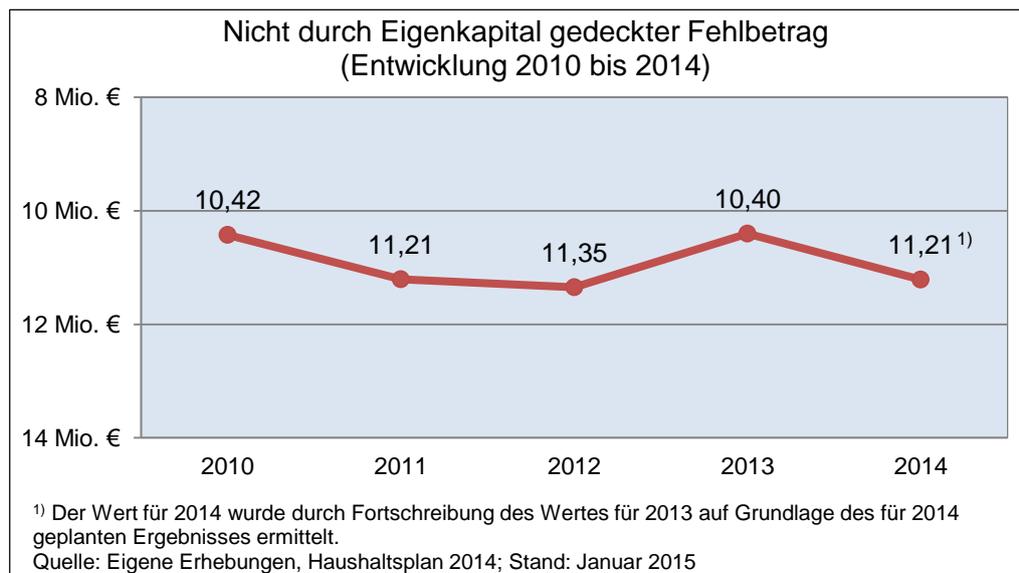
Haushaltsstabilität

In den Jahren 2010 bis 2012 war das ordentliche Ergebnis durchgehend negativ, da die Summe der ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen in diesen Jahren die Summe der ordentlichen Erträge und Finanzerträge überstieg. Im Jahr 2013 wurde aufgrund ungeplanter Effekte, insbesondere im Zusammenhang mit der Auflösung von Rückstellungen im Personalbereich²³³, anstelle des geplanten negativen ordentlichen Ergebnisses ein positives ordentliches Ergebnis erwirtschaftet. Für das Jahr 2014 war im Haushaltsplan 2014 ebenfalls ein negatives ordentliches Ergebnis geplant. Da die Fehlbeträge nicht durch eine Inanspruchnahme aus Mitteln der Rücklagen ausgeglichen wurden, wird der Haushalt des Regionalverbands gemäß den Kriterien des § 92 Absatz 3 HGO als nicht ausgeglichen eingestuft. Dies führt zu der Einschätzung, dass die Haushaltslage des Regionalverbands als konsolidierungsbedürftig zu betrachten ist.

Die jährlich erwirtschafteten Fehlbeträge führten in der Vergangenheit zunächst zu einer Aufzehrung des Eigenkapitals des Regionalverbands und schließlich zur Entstehung eines nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages (Ansicht 95). Der Regionalverband ist demzufolge bilanziell überschul-

²³³ Die Mehrerträge bei den sonstigen ordentlichen Erträgen betragen rund 713 Tausend Euro.

det. Das bedeutet, dass die Schulden des Regionalverbands dessen Vermögen übersteigen.



Ansicht 95: Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag (Entwicklung 2010 bis 2014)

Die oben beschriebene Haushaltslage des Regionalverbands widerspricht dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs gemäß § 92 Absatz 3 HGO. Sofern der Regionalverband den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag und künftige Ergebnishaushalte nicht ausgleicht, ist hierin eine zukünftige Belastung der Haushalte seiner Mitglieder zu sehen, die spätestens mit Auflösung des Regionalverbands eintreten wird. Faktisch haben die Mitglieder eine Einstandspflicht für die finanziellen Defizite des Regionalverbands.

6.5 Haushaltstruktur

6.5.1 Verbandsumlage

Soweit die „Einnahmen oder die Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen“ (§ 18 MetropolG in Verbindung mit § 40 FAG²³⁴), um den Aufwand des Regionalverbands zu decken, hat dieser eine Umlage von seinen Mitgliedern zu erheben, um seinen Haushalt und die Fehlbeträge aus den Vorjahren auszugleichen. Diese Verbandsumlage ist für den Regionalverband wichtigste Ertragsposition.²³⁵

234 § 18 MetropolG – Verbandsumlage

Soweit die Einnahmen oder die Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, hat der Regionalverband von seinen Mitgliedern nach Maßgabe des § 40 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612), eine Umlage zu erheben, die seinen Haushalt und Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen hat. Der Hebesatz ist in der Haushaltssatzung für jedes Rechnungsjahr entsprechend festzusetzen.

Anzumerken ist, dass nach dem Entwurf für das „Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen“ (FAG n.F.) an dieser Stelle keine Änderung vorgesehen ist.

235 Die Berechnungsgrundlagen der Verbandsumlage sind in § 40 FAG erläutert. Hiernach sind die Umlagegrundlagen: Für die Berechnung des Hauptansatzes nach § 10 Absatz 1 FAG die maßgebenden Einwohnerzahlen und für die kreisfreien Städte die Umlagegrundlagen nach § 39 FAG und für die kreisangehörigen Gemeinden die Beiträge nach § 37 Absatz 2 Satz 1 FAG. Die durch den Regionalverband zu erhebende Verbandsumlage berechnet sich laut § 40 Absatz 2 FAG jeweils hälftig aus den beiden Umlagegrundlagen.

Die im Prüfungszeitraum erwirtschafteten Erträge aus der Verbandsumlage sind zusammen mit den ordentlichen Ergebnissen für die Jahre 2010 bis 2013²³⁶ in Ansicht 96 dargestellt.

Erträge aus der Verbandsumlage und ordentliches Ergebnis 2010 bis 2013				
	2010	2011	2012	2013
Verbandsumlage	12.490,7 T€	12.519,1 T€	12.609,1 T€	12.737,4 T€ ¹⁾
Ordentliches Ergebnis	-537,6 T€	-805,0 T€	-214,3 T€	945,3 T€ ¹⁾
Für einen Haushaltsausgleich notwendige Erhöhung der Verbandsumlage	4,30 %	6,43 %	1,70 %	n.z.
n.z. = nicht zutreffend				
¹⁾ Jahresabschluss liegt noch nicht in geprüfter Form vor				
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015				

Ansicht 96: Erträge aus der Verbandsumlage und ordentliches Ergebnis 2010 bis 2013

Die Verbandsumlage ist im Prüfungszeitraum jährlich gestiegen, jedoch hat dies mit Ausnahme des Jahres 2013²³⁷ nicht ausgereicht, die Aufwendungen des Regionalverbands zu decken und ein positives ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften. Dabei waren die negativen Ergebnisse nicht auf unterjährige Effekte zurückzuführen. Vielmehr hat der Regionalverband bereits mit negativen Ergebnissen geplant (vgl. Abschnitt 6.4), aber dennoch die Höhe seiner Verbandsumlage nicht angepasst.

Grund für die Nichtanpassung der Verbandsumlage waren die nachstehend aufgeführten Erlasse des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport als Aufsichtsbehörde des Regionalverbands.

Erlasse der Aufsichtsbehörde zur Bemessung der Verbandsumlage

- Erlass vom 15. August 2006: „Im Rahmen der Abschreibung soll zwischen Vermögensgegenständen unterschieden werden, die für die weitere Aufgabenerfüllung des Planungsverbands erforderlich sind und ggf. künftig ersetzt werden müssen und solchen, bei denen wegen Aufgabenwegfalls keine Reinvestitionen mehr notwendig sind. Die Abschreibungen auf die zuletzt genannten Vermögensgegenstände dürfen bei der Umlageberechnung unberücksichtigt bleiben. [...] Die Investitionszuweisungen betreffen nach Ihren Feststellungen ausnahmslos Aufgaben, die nach Auslaufen der finanzierten Maßnahmen vom Planungsverband nicht fortgesetzt werden. [...] Die Auflösungsbeträge, die auf die zu bilanzierenden – weil zweckgebundenen – Investitionszuweisungen entfallen, dürfen bei der Festlegung des Umlagebedarfs ebenfalls unberücksichtigt bleiben.“²³⁸
- Erlass vom 9. September 2009: „Es bestehen keine Bedenken, wenn bei der Bemessung der Verbandsumlage des Planungsverbands Aufwendungen für Zuführungen zu Rückstellungen im Personalbereich nicht berücksichtigt werden. [...] Die bereits aufgelaufenen und noch entstehenden Fehlbeträge in den Ergebnisrechnungen des Planungsverbands können in einem längerfristigen Zeitraum unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Verbandsmitglieder bei der Bemessung der Verbandsumlage einbezogen werden.“²³⁹

236 Vorläufiges Ergebnis 2014 lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht vor. Der Haushaltsplan geht von einem ordentlichen Ergebnis von -810,7 Tausend Euro aus.

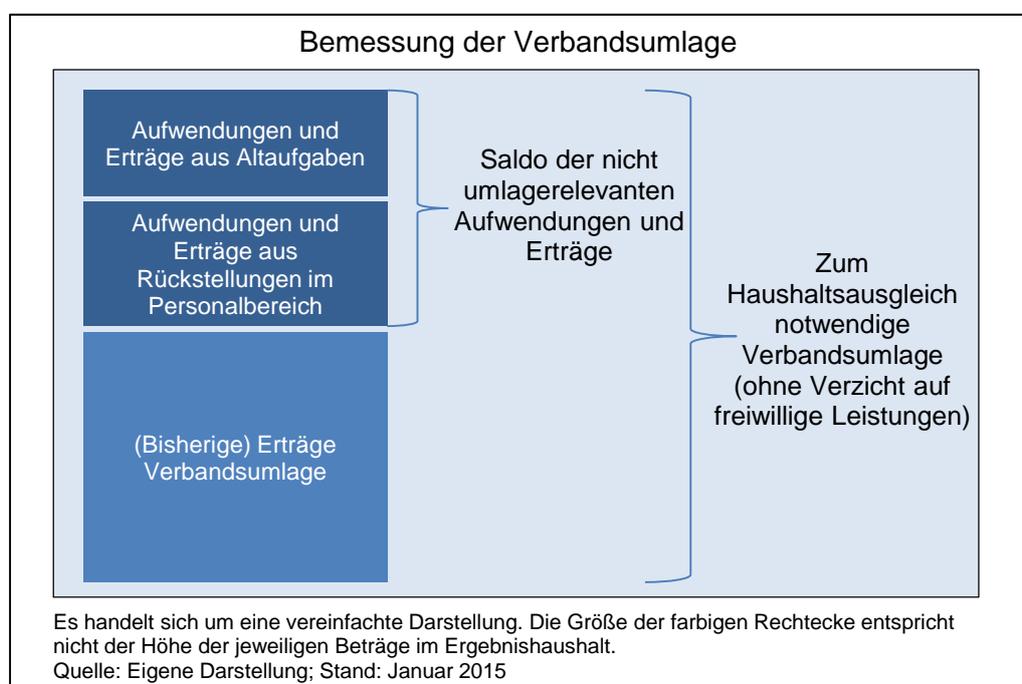
237 Aufgrund sonstiger Erträge wurde 2013 ein positives ordentliches Ergebnis erzielt, obwohl gemäß Haushaltsplan ein negatives Ergebnis geplant war.

238 Aktenzeichen IV 23 – 15 i 01.01

239 Aktenzeichen IV 23 – 34 b 94

- Erlass vom 26. Juli 2013: „Der Regionalverband verfügt derzeit über einen hohen Bestand an liquiden Mitteln, der zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht in vollem Umfang benötigt wird. Ich bin daher damit einverstanden, dass der Regionalverband von den Verbandsmitgliedern zu deren finanzieller Entlastung sowohl für das Haushaltsjahr 2014 als auch für die Folgejahre eine verminderte Verbandsumlage anfordert. Die damit angestrebte Stabilität der Verbandsumlage trägt auch zur Planungssicherheit bei den Verbandsmitgliedern des Planungsverbands bei. Die Verbandsumlage ist ungeachtet dessen zumindest in der Höhe festzusetzen, dass die dauernde Sicherung der Zahlungsfähigkeit des Regionalverbands gewährleistet bleibt.“²⁴⁰

Die Maßgaben des § 18 MetropolG²⁴¹ in Verbindung mit § 40 FAG wurden auf Grundlage dieser Erlasse insoweit nicht erfüllt, als der Regionalverband von seinen Mitgliedern keine Umlage erhob, die geeignet war, seinen Haushalt und die Fehlbeträge aus den Vorjahren auszugleichen. Stattdessen wurde in den Jahren 2010 bis 2013 vielmehr der nicht zahlungswirksame Ergebnisbeitrag der sogenannten Altaufgaben sowie der Rückstellungen im Personalbereich bei der Bemessung der Verbandsumlage nicht berücksichtigt²⁴² (Ansicht 97).



Ansicht 97: Bemessung der Verbandsumlage

Ab dem Jahr 2014 wurden zugunsten einer stabilen Verbandsumlage und zulasten der liquiden Mittel auch Teile der zahlungswirksamen Aufwendungen

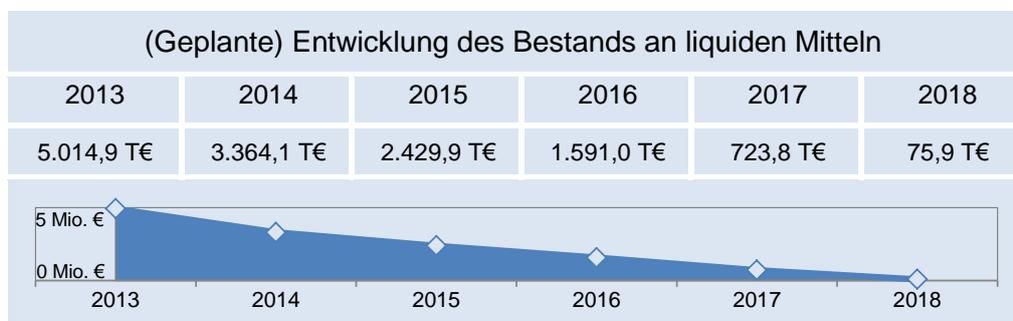
240 Aktenzeichen IV 23 – 34 b 94

241 Vgl. Fußnote 234, S. 161

242 Der Regionalverband bildete jeweils den Saldo der seiner Vorgehensweise zufolge nicht zu berücksichtigenden Positionen (Abschreibungen Investitionszuschüsse (Altaufgaben), Auflösung Sonderposten (Altaufgaben), Zuführung Rückstellungen Personalbereich, Auflösung Rückstellungen Personalbereich). War der Saldo positiv, so wurde er in der Planung nicht weiter berücksichtigt, d.h. es wurde ein Jahresergebnis von 0,00 Euro geplant. War der Saldo negativ, so wurde dieser Saldo als geplantes Jahresergebnis in den Haushaltsplan aufgenommen. Dieses negative Jahresergebnis ergab zusammen mit den übrigen Aufwendungen und abzüglich der geplanten (ordentlichen und außerordentlichen) übrigen Erträge den Betrag, der über die Verbandsumlage zu decken war. An dieser Stelle sei zur Vollständigkeit darauf hingewiesen, dass zum Haushaltsausgleich gemäß § 92 Absatz 3 HGO nicht das Jahresergebnis, sondern vielmehr das ordentlich Ergebnis maßgeblich ist.

nicht über die Verbandsumlage ausgeglichen.²⁴³ Das Vorgehen entspricht zwar den Vorgaben der Aufsichtsbehörde. Es widerspricht allerdings § 18 MetropolG in Verbindung mit § 40 FAG sowie § 92 Absatz 3 HGO und ist somit als nicht rechtmäßig und nicht sachgerecht zu bewerten.

Der Regionalverband plant²⁴⁴, das beschriebene Vorgehen fortzuführen und seinen Bestand an liquiden Mitteln somit noch weiter zu reduzieren. Für die Jahre 2014 bis 2018 bedeutet dies eine durchschnittliche Verringerung der Finanzmittel in Höhe von rund 0,88 Millionen Euro je Jahr (Ansicht 98) und damit ein Abschmelzen der liquiden Mittel.²⁴⁵



Anmerkung: Wert für das Jahr 2013 gemäß Jahresabschluss 2013. Alle weiteren Werte sind Planwerte aus dem Haushaltsplan 2015/16.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 98: (Geplante) Entwicklung des Bestands an liquiden Mitteln

Unter der Annahme einer gleichbleibenden Entwicklung wären die liquiden Mittel im Jahr 2019 aufgebraucht und die Zahlungsfähigkeit des Regionalverbands spätestens dann nicht mehr gewährleistet.

Das Vorgehen des Regionalverbands zur Bemessung der Verbandsumlage ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit und der Gleichbehandlung des Regionalverbands mit seinen Mitgliedern sowie der Gleichbehandlung der Mitgliedskommunen mit anderen Kommunen – als nicht sachgerecht zu bewerten und widerspricht § 18 MetropolG.

Exkurs: Mögliche Besserstellung von Mitgliedern des Regionalverbands

Die organisatorische Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung und damit die Entscheidung, ob eine Aufgabe durch die Kommunen selbst oder durch den Regionalverband erbracht wird, sollte keine Auswirkungen auf die ordnungsmäßige Berücksichtigung der mit der Aufgabe verbundenen Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Haushaltsausgleich haben.

Wenn dem Regionalverband von den Mitgliedskommunen – auch für sie freiwillige – Aufgaben²⁴⁶ übertragen werden, entfällt im Kommunalhaushalt die Verpflichtung zur entsprechenden Finanzierung über eigene Erträge. Die Aufwendungen für die Aufgabenerledigung des Regionalverbands werden über die Verbandsumlage finanziert, die wie oben ausgeführt, allerdings nicht alle Aufwendungen²⁴⁷ berücksichtigt. Es könn-

243 Der geplante positive Ergebnisbeitrag der Altaufgaben und Rückstellungen im Personalbereich betrug für das Jahr 2014 rund 0,44 Millionen Euro. Nach der Vorgehensweise der Vorjahre hätte der Regionalverband ein Jahresergebnis von 0,00 Euro planen müssen. Tatsächlich plante der Regionalverband ein negatives Jahresergebnis von rund -0,81 Millionen Euro.

244 Vgl. Haushaltsplan 2015/2016

245 Berücksichtigt man die Veränderung vom Bestand der flüssigen Mittel im Jahresabschluss 2013 zum geplanten Bestand im Haushaltsplan 2014, so liegt die durchschnittliche Verringerung bei 1,29 Millionen Euro je Jahr.

246 Wie Projekte in den Bereichen Mobilität, Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung

247 Unberücksichtigt bleiben hierbei die nicht zahlungswirksamen Aufwendungen für Altaufgaben und Zuführungen zu Rückstellungen im Personalbereich sowie Teile der übrigen Aufwendungen in Höhe der Differenz zwischen Ergebnisbeitrag der Altaufgaben und Rückstellungen im Personalbereich auf der einen und dem tatsächlich geplanten Ergebnis auf der anderen Seite.

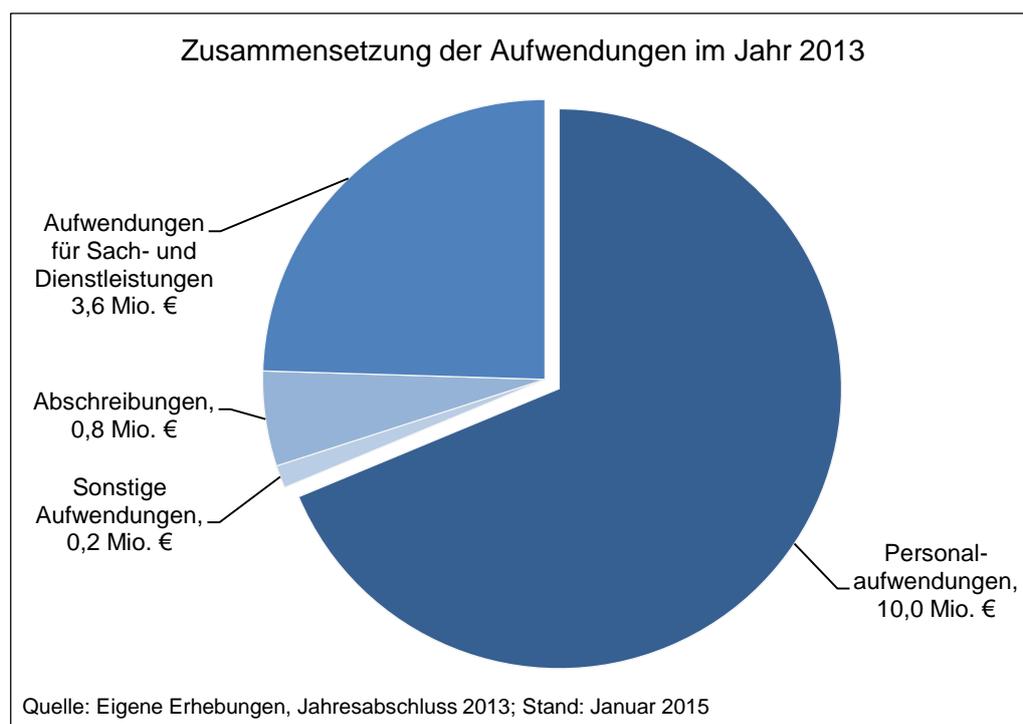
ten insoweit durch die Zugehörigkeit zum Regionalverband Mitgliedskommunen besser gestellt werden als Nicht-Mitglieder.

Die Aufgabenwahrnehmung durch den Regionalverband als Form Interkommunaler Zusammenarbeit kann effizienter sein als die Aufgabenerledigung durch jede einzelne Kommune. Gleichwohl sollten durch die Zugehörigkeit zum Regionalverband Mitgliedskommunen nicht besser gestellt werden als andere, indem sie im Gegensatz zu den Nicht-Mitgliedern die für die Aufgabenerbringung anfallenden Aufwendungen nicht über Erträge ausgleichen müssen.

Dem Regionalverband wird empfohlen, die Bemessung der Verbandsumlage unter Berücksichtigung von Einsparpotenzialen zu überdenken. Ziel sollte es sein, den Haushalt gemäß den gesetzlichen Anforderungen auszugleichen und gleichzeitig die Belastung der Mitglieder nicht zu erhöhen. Dies kann durch Kostenreduzierungen (wie Reduzierung der Miet- bzw. Personalaufwendungen auf Basis von Bedarfsanalysen) und Einschränkung freiwilliger Leistungen geschehen. Vor diesem Hintergrund sollte der Regionalverband die von ihm erbrachten Freiwilligen Leistungen, wie etwa der Betrieb eines Europabüros, und deren Wirkung und Bedeutung für seine Mitglieder kritisch würdigen.

6.5.2 Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen

Die Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen des Jahres 2013 ist in Ansicht 99 dargestellt.



Ansicht 99: Zusammensetzung der Aufwendungen im Jahr 2013

Die Personalaufwendungen (einschließlich der Versorgungsaufwendungen) stellten mit mehr als zwei Dritteln und rund 10,0 Millionen Euro im Jahre 2013 die größte Aufwandsposition dar. Daneben entfiel rund ein Viertel auf die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die Position beinhaltet unter anderem die Mietzahlungen für das Gebäude des Regionalverbands in Frankfurt am Main. Für das Jahr 2013 machten Mietaufwendungen mit rund 1,2 Millionen Euro²⁴⁸ und rund 34,7 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus.

248 In diesem Betrag sind neben den Mietzahlungen für das Gebäude des Regionalverbands in Frankfurt am Main weitere Positionen enthalten.

Mietaufwendungen

Aktuell ist der Regionalverband in direkter Nähe zum Frankfurter Hauptbahnhof und damit im Innenstadtbereich angesiedelt. Für die Anmietung von Büroflächen gehört dieser innerstädtische Standort zum vergleichsweise preisintensivsten Gebiet in Frankfurt am Main. Um Einsparungen vorzunehmen, entschloss sich der Regionalverband im Jahr 2014 dazu, den Mietvertrag für 1,5 Stockwerke des Gebäudes in Frankfurt am Main nicht zu verlängern. Durch die Reduzierung der Mietfläche möchte der Regionalverband bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Abschlagszahlungen für Nebenkosten bis zum Jahre 2025 ungefähr 3,0 Millionen Euro²⁴⁹ Miete einsparen. Der diesbezüglich abgeschlossene Mietvertrag regelt eine Festlaufzeit bis zum 30. April 2025.²⁵⁰

Vor dem Hintergrund der Befristung des Metropolgesetzes²⁵¹ – die dem Grunde nach die Auflösung des Regionalverbands zur Folge hätte – ist eine vertragliche Festlaufzeit über den Befristungstermin hinaus zumindest als kritisch anzusehen. Der Regionalverband hätte zusätzlich zur Einsparung aufgrund der Flächenreduzierung durch einen Umzug innerhalb von Frankfurt am Main monatlich bis zu rund 35.000 Euro an Kaltmiete einsparen können.²⁵²

Es wird dem Regionalverband empfohlen, weiterhin die eigene Mietsituation – auch wenn aktuell die vertragliche Festlaufzeit greift – auf mögliche Mieteinsparungen zu hinterfragen und unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Vergleichsangebote anderer Büroobjekte einzuholen.

Produktbereiche

Der Haushalt des Regionalverbands ist aufgabenbezogen in Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche gegliedert. Während auf der Ebene einzelner Produkte und Produktgruppen aufgrund organisatorischer Änderungen im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 verschiedene Auflösungen, Neuordnungen und Gründungen von Kostenträgern stattfanden, blieb die Ebene der Produktbereiche bis auf wenige Ausnahmen zumindest in ihrer Struktur vergleichbar. Die Entwicklung der Aufwendungen in den einzelnen Produktbereichen²⁵³ ist in Ansicht 100 dargestellt.

249 Da gleichzeitig eine Erhöhung der Abschlagszahlungen für Nebenkosten erfolgte, werden diese hier unter der Annahme, dass die tatsächlich anfallenden Nebenkosten näherungsweise diesen Betrag ergeben, eingerechnet.

250 Ein ordentliches Kündigungsrecht ist in dem Vertrag nicht vorgesehen. Der Absatz „Außerordentliche Kündigung“ des Vertrages legt darüber hinaus fest, dass beiden Vertragsparteien „[...] das Recht zur fristlosen Kündigung nur aus wichtigen Grund [...]“ zusteht.

251 Das Metropolgesetz tritt mit Ablauf des 31. März 2019 außer Kraft.

252 Als Basis hierfür diente der Gewerbemarktbericht der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main aus dem Jahr 2014. Hierbei bleibt unberücksichtigt, ob es in den entsprechenden Stadtteilen der Stadt Frankfurt am Main tatsächlich Büroflächen gegeben hätte, die in den Kriterien Fläche und Ausstattung den Bedarfen des Regionalverbands gerecht werden. Ebenso finden durch einen Umzug etwaig anfallende Umzugs- sowie Nebenkosten im Vergleich zu den durch die Flächenreduzierung angefallenen Kosten in dieser Beispielrechnung keine Berücksichtigung.

253 Der Produktbereich 16 bildet lediglich die Verbandsumlage ab. Aufwendungen fallen in diesem Produktbereich nicht an, weshalb er hier außer Acht gelassen werden kann.

Aufwendungen nach Produktbereichen					
	Gesamtaufwendungen	Produktbereich 01 ¹⁾	Produktbereich 04 ²⁾	Produktbereich 09 ³⁾	Produktbereich 15 ⁴⁾
		Service und Mitgliederleistung	Kultur	Planung	Regionalentwicklung, Wirtschaft und Europa
2010	14.089 T€	7.912 T€ [56,2 %]	97 T€ [0,7 %]	4.861 T€ [34,5 %]	1.219 T€ [8,7 %]
2011	15.502 T€	10.917 T€ [70,4 %]	-	3.286 T€ [21,2 %]	1.299 T€ [8,4 %]
2012	14.547 T€	9.954 T€ [68,4 %]	-	3.037 T€ [20,9 %]	1.556 T€ [10,7 %]
2013	14.582 T€	9.659 T€ [66,2 %]	-	3.278 T€ [22,5 %]	1.644 T€ [11,3 %]

[]-Angaben geben die Verteilung der Gesamtaufwendungen auf die Produktbereiche an. Aufgrund der fehlenden internen Leistungsverrechnung sind Leistungsbeziehungen zwischen den Produktbereichen nicht berücksichtigt.

¹⁾ Vormalis: Innere Verwaltung

²⁾ Der Produktbereich 04 existierte nur im Jahr 2010.

³⁾ Vormalis: Flächennutzungs- und Landschaftsplan; Räumliche Planung und Weiterentwicklung, Geoinformation

⁴⁾ Umfasst auch Beteiligungen an Gesellschaften im Zusammenhang mit Altaufgaben des Regionalverbands und der Betrieb des Europabüros. Vormalis: Wirtschaftsförderung

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 100: Aufwendungen nach Produktbereichen

Ansicht 100 zeigt, dass der Produktbereich 01 „Service und Mitgliederleistung“ regelmäßig den größten Anteil der Aufwendungen bildet. Im Zeitraum 2010 bis 2013 ist der Anteil des Produktbereichs 01 an den gesamten Aufwendungen insgesamt um 10 Prozentpunkte (1,7 Millionen Euro) gestiegen. Der Produktbereich 09 („Planung“ im wesentlichen Flächennutzungsplan und Landschaftsplan) weist als Pflichtaufgaben des Regionalverbands gemäß § 8 Absatz 1 MetropolG²⁵⁴ hingegen im selben Zeitraum eine Reduzierung des Anteils an den gesamten Aufwendungen von 34,5 Prozent auf 22,5 Prozent auf.

Da die Erstellung des Flächennutzungsplans im Jahre 2010 abgeschlossen werden konnte, war eine Reduzierung der Aufwendungen im Produktbereich 09 zu erwarten. Ein deutlicher Effekt der Fertigstellung und Verabschiedung des regionalen Flächennutzungsplanes 2010 auf die Gesamtaufwendungen über alle Produktbereiche ist allerdings nicht erkennbar. Die Aufwendungen fielen anstelle des Produktbereichs 09 in anderen Bereichen und damit für nicht direkt der Planung zugeordnete Aufgaben an.

Dem Regionalverband wird empfohlen, Änderungen in der Aufgabenstruktur zum Anlass für eine bedarfsorientierte Planung zu nehmen. Sinkende Aufwendungen bei der Pflichtaufgabenerfüllung sollten nicht notwendigerweise an anderer Stelle durch zusätzliche Aufwendungen für Freiwillige Leistungen kompensiert werden.

6.5.3 Zuschüsse für freiwillige und pflichtige Aufgaben

Der Regionalverband erbringt neben seinen Pflichtaufgaben gemäß § 8 Absatz 1 MetropolG auch Leistungen freiwilliger Art. Ansicht 101 stellt näherungsweise²⁵⁵ den Zusammenhang zwischen pflichtigen und freiwilligen Auf-

254 Vgl. 6.3, S. 160

255 Der Regionalverband nahm zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung eine prozentuale Einteilung der Produkte in pflichtige und freiwillige Aufgaben gemäß MetropolG vor. Die Einteilung basierte auf einer Einschätzung der Produktverantwortlichen. Aufgrund der fehlenden

gaben sowie deren Beitrag zum Ergebnis²⁵⁶ des Regionalverbands im Sinne der Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen dar.

Übersicht über pflichtige und freiwillige Anteile			
	Ergebnis 2013	Ergebnisbeitrag pflichtige Aufgaben	Ergebnisbeitrag freiwillige Aufgaben
Produktbereich 09 (Planung)	-3.205 T€	-2.841 T€	-363 T€
Produktbereich 15 (Regionalentwicklung, Wirtschaft und Europa)	-1.132 T€	-578 T€	-554 T€
Zwischensumme 1	-4.337 T€ [100 %]	-3.420 T€ [79 %]	-917 T€ [21 %]
Produktbereich 01 (Service und Mitgliederleistung)	-7.456 T€	-5.879 T€ ¹⁾	-1.577 T€ ¹⁾
Zwischensumme 2	-11.793 T€	-9.298 T€	-2.495 T€
Produktbereich 16 (Allgemeine Finanzwirtschaft)	12.737 T€		
Jahresergebnis	944 T€		

¹⁾ Anteilige Ermittlung auf Grundlage der Verteilung des Ergebnisbeitrags von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben in den Produktbereichen 09 und 15 (Zwischensumme 1 entfällt mit 79 Prozent auf pflichtige und mit 21 Prozent auf freiwillige Aufgaben). Die Zuteilung der Ergebnisbeiträge für den Produktbereich 01 wurde von der Überörtlichen Prüfung aufgrund der Annahme einer gleichen Verteilung der Aufwendungen und Erträge zugunsten von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben vorgenommen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 101: Übersicht über pflichtige und freiwillige Anteile

Die zwei Pflichtaufgaben des Regionalverbands leisteten für das Jahr 2013 insgesamt über alle Produktbereiche hinweg einen negativen Beitrag zum Ergebnis in Höhe von rund 9,3 Millionen Euro. Rund 2,5 Millionen Euro des negativen Ergebnisbeitrags entfiel auf freiwillige Aufgaben. Als freiwillig sind alle Aufgaben des Regionalverbands anzusehen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung stehen.

Dem Regionalverband wird empfohlen, nach einer aufgabenkritischen Untersuchung Freiwillige Leistungen in den Produktbereichen 09 „Planung“ und 15 „Regionalentwicklung, Wirtschaft und Europa“ sowie die damit verbundenen unterstützenden Leistungen des Produktbereiches 01 „Service- und Mitgliederleistung“ zu reduzieren. Damit kann das Ziel eines regelmäßigen Haushaltsausgleichs unter Berücksichtigung der erzielbaren Erfolge und des jewei-

Leistungserfassung lässt sich die Einschätzung nicht objektiv nachvollziehen und verifizieren. Die vorgenommene Einteilung wurde auf die Erträge und Aufwendungen des Jahres 2013 angewendet. Unter der Annahme einer gleichen Verteilung der Aufwendungen und Erträge zugunsten von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben sind rund 78,9 Prozent des negativen Ergebnisbeitrages als pflichtig zu betrachten. Der Produktbereich 01 „Service und Mitgliederleistung“ wurde nicht in die vom Regionalverband vorgenommene Aufteilung in freiwillige und pflichtige Anteile einbezogen. In diesem Produktbereich werden interne Leistungen erbracht, die nicht unmittelbar der freiwilligen oder pflichtigen Aufgabenerbringung zugeordnet werden können. Eine mittelbare Zuordnung über eine Aufschlüsselung dieses Bereiches auf die weiteren Produktbereiche nimmt der Regionalverband nicht vor (vgl. Abschnitt 6.6.1). Unter der Annahme, dass die Inanspruchnahme der internen Leistungen des Produktbereiches 01 durch die Produktbereiche 09 und 15 im selben Verhältnis erfolgt wie die Erbringung der freiwilligen und pflichtigen Leistungen in diesen Produktbereichen, wurde der negative Ergebnisbeitrag des Produktbereiches zugeschlüsselt.

²⁵⁶ Für das Jahr 2014 lag kein Jahresabschluss vor, daher wurden unter der Voraussetzung nur geringfügig abweichender Produkte die Aufwendungen und Erträge aus dem Jahr 2013 herangezogen.

ligen Nutzens für die Mitglieder erreicht werden. Die Entscheidung über Art und Intensität der Freiwilligen Leistungen obliegt gemäß Metropolgesetz der Verbandsversammlung.

6.6 Wirtschaftsführung und Steuerung

6.6.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Der Regionalverband verzichtete seit dem Jahr 2010 bei seiner Haushaltssteuerung auf die Kosten- und Leistungsrechnung und die interne Leistungsverrechnung. In den Teilhaushalten wurden Erlöse der internen Leistungsbeziehungen, Kosten der internen Leistungsbeziehungen und Ergebnis der internen Leistungsbeziehungen daher nicht ausgewiesen.²⁵⁷ Die Verbandsversammlung wurde über die Einstellung der Kosten- und Leistungsrechnung und der Internen Leistungsverrechnung mit dem Bericht über den Haushaltsvollzug mit Stand 8. Juni 2010 unterrichtet. Der Regionalverband leitete den Bericht mit Schreiben vom 30. September 2010 an die Aufsichtsbehörde weiter.²⁵⁸

Das Vorgehen des Regionalverbands verringert die Transparenz, gewährleistet keine verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten und somit keine kostenorientierte Steuerung. Es widerspricht § 4 Absatz 3 GemHVO. Dies ist als nicht rechtmäßig und nicht sachgerecht zu beurteilen.

Dem Regionalverband wird eine zügige Wiedereinführung der Kosten- und Leistungsrechnung und der internen Leistungsverrechnung empfohlen.

6.6.2 Vergabe der Rechnungsprüfung

Die Rechnungsprüfung für den Regionalverband erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds oder durch einen Wirtschaftsprüfer beziehungsweise eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (§ 17 Absatz 2 MetropolG²⁵⁹). Aufgrund der jeweilig für die Rechnungsprüfung der Jahre 2010 bis 2015 geplanten Auftragsvolumina handelte es sich bei der Vergabe des Prüfungsauftrags um ein Verfahren der beschränkten Ausschreibung.²⁶⁰ Der „Dienstanweisung des Regionalverbands für die Vergabe und für das Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge“ vom 14. November 2012 folgend sind bei einer beschränkten Ausschreibung, „[...] mehrere, im Allgemeinen mindestens drei geeignete Bewerber“ aufzufordern, ein Angebot zur Leistungserbringung abzugeben.

Gesetzliche
und interne
Vorschriften

Der Regionalverband forderte jedoch nicht mindestens drei geeignete Bewerber auf, ein Angebot zur Leistungserbringung abzugeben. Stattdessen wurde im Finanzbereich die Vergabeentscheidungen der Rechnungsprüfung für die Jahre 2010 bis 2015 auf Grundlage der durchgeführten Gegenüberstellung verschiedener Revisionsämter aus den Jahren 2008 (für die Rechnungsprüfung 2009) und 2013 (für die Rechnungsprüfung 2014) getroffen. Schon aus

Vergabe der
Rechnungsprüfung

257 Dies gilt für die Haushaltspläne und auch für die Teilergebnisrechnungen der Jahresabschlüsse.

258 Eine Reaktion der Aufsichtsbehörde lag bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht vor.

259 § 17 Absatz 2 Satz 1 MetropolG – Wirtschaftsführung

Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds. Sie kann auch durch eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgen; über die Bestellung und Abberufung entscheidet die Verbandsversammlung.

260 Die tatsächlichen Aufwendungen für die Rechnungsprüfung in den Jahren 2010 bis 2012 betragen 17.199,00 Euro, 25.623,00 Euro und 42.330,60 Euro. Die Rechnungsprüfung für das Jahr 2014 und 2015 wurde auf Grundlage eines Angebots für das Jahr 2014 mit einem Gesamtpreis von 25.706,14 Euro vergeben.

formalen Gesichtspunkten ist die fehlende Aufforderung an mehrere Bewerber zur Abgabe eines Angebots für die Rechnungsprüfung der Jahre 2010 bis 2013²⁶¹ und 2015²⁶² zu beanstanden. Für die Vergabe der Rechnungsprüfung des Jahres 2014 ist die Zahl von nur zwei angefragten Bewerbern zu beanstanden. Dokumentierte Gründe für die Abweichung von den gemäß Dienst-anweisung im Allgemeinen erforderlichen drei Bewerbern konnte der Regionalverband nicht vorlegen. Die Auftragsvergabe auf der Grundlage nicht aktueller oder zu weniger Angebote kann zu wirtschaftlich unvorteilhaften Entscheidungen führen. Das Vorgehen entspricht nicht den internen, aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleiteten, Vergabevorschriften und ist damit nicht sachgerecht und nicht rechtmäßig.

Mit Ausnahme einer Anfrage im Jahr 2012 an eine Rechtsanwalts-gesellschaft (u.a. vereidigte Buchprüfer)²⁶³ sind für die Rechnungsprüfungen keine Anfragen an vereidigte Buchprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften dokumentiert. Von der Möglichkeit gemäß Metropo-gesetz, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Rechnungsprüfung zu beauftragen, machte der Regionalverband somit keinen Gebrauch.

Um künftig wirtschaftliche Entscheidungen sicherzustellen, wird dem Verbandsvorstand empfohlen, den Vorgaben folgend drei Vergleichsangebote für die Rechnungsprüfung eines Jahres einzuholen und anschließend nach vorab festgelegten, objektiv nachvollziehbaren Kriterien (wie Preis, Ausführungsfrist, Zeitaufwand beim Regionalverband) auszuwerten und den Prüfungsauftrag zu vergeben. Eine Vergabe für mehrere aufeinanderfolgende Jahre ist dabei denkbar, sofern Angebote und das gewählte Vergabeverfahren das Auftragsvolumen über den gesamten Zeitraum berücksichtigen. Die Entscheidungsgrundlagen und der Auswahlprozess sind in jedem Fall nachvollziehbar zu dokumentieren. Mit einem solchen Entscheidungsprozess können sowohl Einsparungen bei der Rechnungsprüfung als auch die Prüfungsqualität in regelmäßigen Abständen evaluiert und ggf. gesteigert werden.

6.6.3 Personalbedarf

Im Jahr 2013 waren die Personalaufwendungen einschließlich der Versorgungsaufwendungen mit rund 10,0 Millionen Euro²⁶⁴ oder rund 68,7 Prozent die größte Aufwandsposition des Regionalverbands (vgl. Ansicht 99, S. 165).

Personalstruktur

Ansicht 102 stellt die Entwicklung der Stellenzahlen und Vollzeitäquivalente²⁶⁵ im Regionalverband über den gesamten Prüfungszeitraum dar.

261 Für die Jahre 2010 bis 2013 fanden keine gesonderten Angebotsanfragen statt. Der Regionalverband traf seine Entscheidung zur Beauftragung auf Grundlage der für die Auftragsvergabe für die Rechnungsprüfung des Jahres 2009 erhobenen Angebote.

262 Für das Jahr 2015 fanden keine gesonderten Angebotsanfragen statt. Der Regionalverband traf seine Entscheidung zur Beauftragung auf Grundlage der für die Auftragsvergabe für die Rechnungsprüfung des Jahres 2014 erhobenen Angebote.

263 Diese Anfrage wurde aufgrund eines vorliegenden Interessenskonflikts seitens der Kanzlei negativ beantwortet.

264 Jahresabschluss 2013 lag noch nicht in geprüfter Form vor.

265 Die Anzahl der Stellen berücksichtigt Mitarbeiter mit Rückkehrrecht sowie Abordnungen. Die Umrechnung in Vollzeitäquivalente nahm der Regionalverband FrankfurtRheinMain vor.

Geplante und tatsächlich besetzte Stellen sowie Vollzeitäquivalente					
	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen einschließlich Versorgungsaufwendungen	8,8 Mio. €	10,4 Mio. €	9,8 Mio. €	10,0 Mio. €	n.v.
Geplante Stellen					
Beamte	14,0	16,0	16,0	15,0	14,5
Beschäftigte	115,0	112,5	116,0	112,5	108,5
Summe	129,0	128,5	132,0	127,5	123,0
Besetzte Stellen am 31. Dezember					
Beamte	13,0	12,0	14,0	12,0	10,5
Beschäftigte	108,0	107,5	109,0	104,5	103,5
Summe	121,0	119,5	123,0	116,5	114,0
Personalaufwand je Stelle	72,6 T€	87,1 T€	79,9 T€	86,0 T€	n.v.
Vollzeitäquivalente					
Beamte	13	11	12	11	9
Beschäftigte	90	93	91	85	86
Summe	103	104	103	96	95
Personalaufwand je Vollzeitäquivalent	85,3 T€	100,0 T€	95,4 T€	104,3 T€	n.v.)
n.v. = nicht vorhanden, vorläufiges Ergebnis lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor.					
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015					

Ansicht 102: Geplante und tatsächlich besetzte Stellen sowie Vollzeitäquivalente

Insgesamt sind die tatsächlich besetzten Stellen im Prüfungszeitraum von 121 auf 114 gesunken. Zwischen 2010 und 2013 haben sich die Personalaufwendungen hingegen von 8,8 Millionen Euro auf 10,0 Millionen Euro um rund 14 Prozent erhöht. Dies bedeutet einen Anstieg der Personalaufwendungen je besetzter Stelle von rund 72,6 Tausend Euro (um rund 18,4 Prozent) auf rund 86,0 Tausend Euro. Bezogen auf die Vollzeitäquivalente errechnet sich ein Anstieg von rund 85,3 Tausend Euro (um rund 22,3 Prozent) auf rund 104,3 Tausend Euro je Vollzeitäquivalent. Die Gesamtaufwendungen stiegen im selben Zeitraum lediglich um rund 3,5 Prozent von 14,1 Millionen Euro auf 14,6 Millionen Euro, während sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sogar um rund 2,3 Prozent von 3,7 Millionen Euro auf 3,6 Millionen Euro verringerten.

Im Prüfungszeitraum nahm der Regionalverband Umstrukturierungen von Organisationseinheiten und Produkten vor. Der Regionalverband ordnete Aufgaben organisatorisch anders zu und nutzte die durch die Reduzierung der Leistungen in einem Bereich freigewordenen Kapazitäten zum Ausbau von Leistungen in anderen Bereichen, so dass sich die tatsächlich besetzten Stellen insgesamt nur geringfügig veränderten. Dabei war insbesondere eine Verschiebung von Stellen aus dem Bereich der Planung (Produktbereich 09) in den Bereich der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung (Produktbereich 15) von 2010 auf 2011 festzustellen. Ein deutlicher Effekt aufgrund der Fertigstellung und Verabschiedung des regionalen Flächennutzungsplans im Dezember 2010 auf die Gesamtstellenanzahl des Jahres 2011 war hingegen nicht feststellbar.

Inwieweit bei den regelmäßigen Organisationsänderungen eine fach- und kompetenzgerechte Versetzung der Mitarbeiter des Regionalverbands sicher-

Mitarbeiter mit
Leitungsfunktion

gestellt werden kann, hängt von den zu bewältigen Aufgaben und der Qualifikation der Mitarbeiter ab. Dem Regionalverband wird empfohlen, organisatorischen Änderungen eine bedarfs- und kompetenzorientierte Personalplanung zugrunde zu legen.

Die Mitarbeiter in Leitungsfunktionen haben neben ihren Leitungsaufgaben auch operative Aufgaben. Zum Verhältnis der Leitungsaufgaben und operativen Aufgaben innerhalb der einzelnen Stellen lagen keine Daten vor. Grund hierfür war, dass nicht alle Mitarbeiter über gültige Stellenbeschreibungen verfügten oder diese zwar vorhanden aber nicht hinreichend ausgestaltet waren. So lagen für das Dezernat 1 die Stellenbeschreibungen fast vollständig vor, während die Stellenbeschreibungen der Abteilung Planung vollständig fehlten.²⁶⁶ Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2014 waren 16 Personen mit Leitungsfunktion für den Regionalverband tätig, hiervon 14 als Bereichs- oder Abteilungsleiter sowie zusätzlich der Verbandsdirektor und die erste Beigeordnete. Ansicht 103 zeigt die Entwicklung der entsprechenden Zahlen der Jahre 2010 bis 2014.²⁶⁷ Dabei wird das Verhältnis der Mitarbeiter²⁶⁸ mit Leitungsaufgaben auf Basis der zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres gültigen Organigramme²⁶⁹ zu der Gesamtzahl der besetzten Stellen und Vollzeitäquivalente dargestellt.

Mitarbeiter mit Leitungsfunktion					
	2010	2011	2012	2013	2014
Mitarbeiter mit Bereichs- oder Abteilungsleiterfunktion ¹⁾ zum 31.12. des Jahres	20	18	15	14	16
Vollzeitäquivalente zum 31.12. des Jahres	103	104	103	96	95
Anteil der Mitarbeiter mit Leitungsfunktion an den Vollzeitäquivalenten	19,4 %	17,3 %	14,6 %	14,6 %	16,8 %
Verhältnis der Vollzeitäquivalente zur Zahl der Mitarbeiter mit Leitungsfunktion ²⁾³⁾	4,15	4,78	5,87	5,86	4,94

¹⁾ Einschließlich Verbandsdirektor und 1. Beigeordneten. Es wurden die in den Organigrammen eindeutig als Bereichs- oder Abteilungsleiter gekennzeichneten Mitarbeiter berücksichtigt. Nicht besetzte Positionen („N.N.“ oder ohne Namensangabe) sowie Vertreter wurden nicht berücksichtigt. Abteilungsleiter, die gleichzeitig eine Bereichsleiterfunktion ausübten, wurden lediglich einmal gezählt. Soweit Organigramme zum Stand 31. Dezember des jeweiligen Jahres nicht vorlagen, wurden Organigramme zum letzten Stand vor dem 31. Dezember herangezogen.

²⁾ Annahme: Alle Mitarbeiter mit Leitungsfunktion gemäß Organigramm belegen eine Vollzeitstelle mit 1 VZÄ.

³⁾ Vollzeitäquivalente abzüglich Mitarbeiter mit Leitungsfunktion im Verhältnis zu den Mitarbeitern mit Leitungsfunktion.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 103: Mitarbeiter mit Leitungsfunktion

266 Eine Analyse des Verhältnisses von Leitungsaufgaben zu operativen Aufgaben innerhalb aller Beschäftigten war wie oben beschrieben auf der Grundlage der Inhalte der Stellenbeschreibungen nicht möglich.

267 Voraussichtlich zum 1. Juni 2015 wird ein weiterer Beigeordneter sein Amt im Regionalverband antreten. Dies wird strukturelle Änderungen innerhalb des Verbands nach sich ziehen. Nach aktuellem Stand soll der neue Beigeordnete zukünftig den Bereichen Planung sowie Personal und Organisation vorstehen. Aus letzterem soll der Bereich Finanzen ausgegliedert und dem Dezernat 1 zugeordnet werden.

268 Ist von Mitarbeitern die Rede, so ist die tatsächliche Anzahl der Mitarbeiter (Personen) gemeint, unabhängig von deren Beschäftigungsgrad.

269 Soweit Organigramme zum Stand 31. Dezember des jeweiligen Jahres nicht vorlagen, wurden Organigramme zum letzten Stand vor dem 31. Dezember herangezogen, unter der Annahme, dass diese bis zur nächsten Änderung Gültigkeit besessen haben.

Ansicht 103 zeigt, dass sich der Anteil der Mitarbeiter mit Leitungsfunktion im Verhältnis zur Gesamtzahl der Vollzeitäquivalente im Betrachtungszeitraum insgesamt verringert hat, jedoch weiterhin bei rund 16,8 Prozent liegt.

Aufgrund der fehlenden Dokumentation zum Verhältnis von Leitungsaufgaben zu operativen Aufgaben und der verantworteten Kosten²⁷⁰ ist eine Bewertung der Angemessenheit der Ausgestaltung der Leitungsebene nicht möglich. Die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Stelleninhalte und der durch die Stelleninhaber zu erfüllenden Aufgaben ist als nicht sachgerecht zu bewerten.

Es wird dem Regionalverband empfohlen, die fehlenden Stellenbeschreibungen zu ergänzen und regelmäßig fortzuschreiben. Eine korrekte und inhaltlich vollständige Erstellung von Stellenbeschreibungen kann der Grundstein für eine ressourcenorientierte Personalbedarfsermittlung sein. Weiterhin können dadurch die Anforderungsprofile für eventuelle Neueinstellungen standardisiert bestimmt werden.

Zusätzlich zu dem mit der jährlichen Haushaltsaufstellung vorzulegenden Stellenplan führte der Regionalverband eine Personalentwicklungsplanung für einen Zeitraum von fünf Jahren durch. Eine inhaltliche Würdigung der Aufgaben und vorhandenen Ressourcen fand hierbei nicht statt. Es wurden stattdessen Faktoren wie das planmäßige Ausscheiden von Mitarbeitern berücksichtigt. Über diese Personalentwicklungsplanung hinaus führte der Regionalverband im Prüfungszeitraum keine Personalbedarfsermittlung aus.

Ohne bedarfsorientierte Personalplanung fehlte dem Regionalverband ein wichtiges Steuerungsinstrument hinsichtlich einer für die Aufgabenerfüllung optimal ausgestalteten Personalstruktur. Ein zielgerichteter, bedarfsbezogener und qualifikationsgerechter Einsatz von Mitarbeitern wurde nicht unterstützt. Dies ist als nicht sachgerecht zu beurteilen.

Dem Regionalverband wird empfohlen, auf Basis ergänzter Stellenbeschreibungen und aufgabenorientierten Auslastungsdaten eine geeignete Personalbedarfsermittlung²⁷¹ vorzunehmen.

6.6.4 Beteiligungen und Mitgliedschaften

Der Regionalverband war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen an sechs Gesellschaften mit beschränkter Haftung beteiligt. Weiterhin war er Mitglied in einem Zweckverband sowie Mitglied in 28 Vereinen. Ansicht 104 stellt die Entwicklung der Zahl der Beteiligungen und Mitgliedschaften im Prüfungszeitraum dar.

Personalbedarf
und -entwicklung

270 Eine Darstellung der jeweils auf Bereichs- oder Abteilungsebene verantworteten Aufwendungen bzw. Kosten war aufgrund der unterjährig stattfindenden Organisationsänderungen und der fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung nicht möglich.

271 Nähere Ausführungen zur Personalbedarfsermittlung vgl. 181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“, Abschnitt 10.3.3, S. 313 ff., im vorliegenden Kommunalbericht.

Beteiligungen und Mitgliedschaften 2010 bis 2013				
	2010	2011	2012	2013
Beteiligungen				
GmbH	6	6	6	6
Mitgliedschaften				
Zweckverbände	1	1	1	1
Vereine	24	25	26	28
Anmerkung: Die Beteiligungsberichte beziehen sich jeweils auf den Stand zum 31.12. des Vorjahrs. Beispielsweise beinhaltet der Beteiligungsbericht 2013 die Angaben zum 31.12.2012. Die Zahlen für das Jahr 2013 wurden dem Jahresabschluss des Regionalverbands entnommen. Dieser war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht geprüft. Quelle: Eigene Erhebungen, Beteiligungsberichte, Jahresabschlüsse; Stand: Januar 2015				

Ansicht 104: Beteiligungen und Mitgliedschaften 2010 bis 2013

Der Regionalverband war Ende 2013 insgesamt bei den sechs Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) in Höhe von 157 Tausend Euro am Stammkapital beteiligt. Während die Zahl der Beteiligungen an GmbH und die Mitgliedschaft an dem Zweckverband gleich blieb, stieg die Zahl der Mitgliedschaften in Vereinen an.

Finanzielle Belastung durch Beteiligungen

Ansicht 105 stellt die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den Regionalverband im Zeitraum 2010 bis 2013 dar.

Geleistete Zuschüsse an GmbH in den Jahren 2010 bis 2013				
	2010	2011	2012	2013
Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH	75,0 T€	75,0 T€	75,0 T€	75,0 T€
FrankfurtRheinMain GmbH International Marketing of the Region	60,0 T€	60,0 T€	60,0 T€	60,0 T€
KulturRegion Frankfurt RheinMain GmbH ¹⁾	39,0 T€	19,9 T€	19,5 T€	20,0 T€
Regionalpark RheinMain Südwest GmbH	-	-	1,5 T€	1,5 T€
Summe²⁾	174,0 T€	154,9 T€	156,0 T€	156,5 T€

¹⁾ Für die KulturRegion Frankfurt RheinMain GmbH fielen neben den oben dargestellten Zuschüssen weitere Aufwendungen in Form von Personalaufwendungen beim Regionalverband an. Zunächst wurden im Jahr 2010 ein Beschäftigter des Regionalverbands im Wege der Abordnung an die GmbH überlassen. Dort übernahm dieser ab dem Jahr 2011 die Geschäftsführung der GmbH, während die Vergütung weiterhin vom Regionalverband entrichtet wurde.

²⁾ Die beiden weiteren GmbH, an denen der Regionalverband beteiligt ist (Gesellschaft zur Rekultivierung der Kiesgrubenlandschaft Weilbach mbH und die Regionalpark RheinMain Taunushang GmbH), erhielten im Prüfungszeitraum keine Zuschüsse.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 105: Geleistete Zuschüsse an GmbH in den Jahren 2010 bis 2013

Finanzielle Belastung durch Mitgliedschaften

Die gezahlten Mitgliedsbeiträge im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in Vereinen betragen für das Jahr 2013 insgesamt rund 79,7 Tausend Euro und damit rund 0,6 Prozent der Verbandsumlage.

Für den Regionalverband ergaben sich neben den Mitgliedsbeiträgen weitere Belastungen, da die Vereine FrankfurtRheinMain e.V. – Verein zur Förderung der Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain e.V. Personal und Infrastruktur des Regionalverbands in Anspruch nah-

men.²⁷² Hierfür erhob der Regionalverband eine pauschale Umlage, die für den FrankfurtRheinMain e.V. zum Jahresende mit den auf der Grundlage von Personalaufwendungen sowie pauschalen Annahmen ermittelten tatsächlich angefallenen Kosten verrechnet wurde.²⁷³ Aufgrund der fehlenden internen Kosten- und Leistungsverrechnung kann allerdings auch seitens des Regionalverbands nicht ausgeschlossen werden, dass darüber hinaus angefallene Aufwendungen nicht berücksichtigt wurden und die erhobenen Beträge somit zur Aufwandsdeckung nicht ausreichten.

Die mangelnde Transparenz hinsichtlich der dem Regionalverband durch die Vereine entstehenden Kosten und die mangelnde Nachvollziehbarkeit des Abrechnungsprozesses waren nicht sachgerecht. Zusätzliche finanzielle Belastungen des Regionalverbands konnten nicht identifiziert werden und somit nicht in die Planungen und Entscheidungen des Regionalverbands einfließen.

Dem Regionalverband wird empfohlen, Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Erstattungsbeträge sollten den tatsächlich entstehenden Kosten entsprechen.

Der Bereich Finanzen des Regionalverbands erstellte die jährlichen Beteiligungsberichte nach § 123a HGO. Dort fand auch die Analyse der für den Regionalverband aus den Beteiligungen und den Mitgliedschaften herrührenden Risiken statt. Allerdings ließ sich nicht nachvollziehen, inwieweit die Beteiligungen und Mitgliedschaften in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Zielsetzung und ihres Beitrags zur Aufgabenerfüllung des Regionalverbands hinterfragt wurden. Dies ist, vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es sich bei den beschriebenen Beteiligungen und Mitgliedschaften um freiwillige Aufgaben des Regionalverbands handelt, nicht sachgerecht.

Beteiligungs-
management

Innerhalb eines auf die Betreuung und Steuerung der Beteiligungen ausgerichteten Beteiligungsmanagements sollte der Regionalverband in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob die Ziele der Beteiligungen und Mitgliedschaften noch immer unverändert regionalbedeutsam ausgerichtet sind. Dies gilt insbesondere für die Beteiligungen an solchen Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die ursprünglich vom Rechtsvorgänger „Umlandverband Frankfurt“ gegründet wurden und die im Zusammenhang mit der Erfüllung freiwilliger Aufgaben stehen.

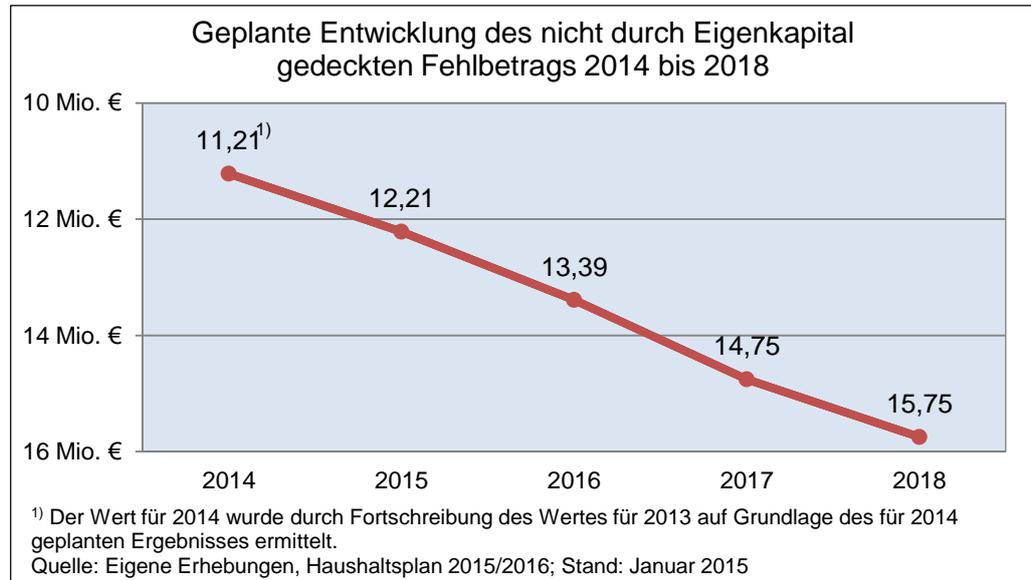
6.7 Ausblick

Der Regionalverband FrankfurtRheinMain ist bilanziell überschuldet und geht auf Grundlage der mittelfristigen Ergebnisplanung zudem für die kommenden Jahre von einer weiteren Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags aus (Ansicht 106).²⁷⁴

272 Die Geschäftsstellen dieser beiden Vereine befanden sich im Prüfungszeitraum beim Regionalverband.

273 Für den Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain e.V. konnte der Regionalverband keine Abrechnungsunterlagen für den Prüfungszeitraum vorlegen. Unterlagen aus früheren Jahren zeigen, dass allein die Personalaufwendungen den pauschalen Erstattungsbetrag des Vereins überstiegen.

274 Geplante Entwicklung auf Grundlage der mittelfristigen Ergebnisplanung im Doppelhaushalt 2015/2016.



Ansicht 106: Geplante Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags 2014 bis 2018

Der Regionalverband folgt dabei den Erlassen des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport als Aufsichtsbehörde, indem er besondere nicht zahlungswirksame Aufwendungen und Teile der zahlungswirksamen Aufwendungen bei der Bemessung der Verbandsumlage nicht berücksichtigt, um die Belastung seiner Mitglieder stabil zu halten.

Eine Konsolidierung im Sinne eines regelmäßigen Haushaltsausgleichs durch Verminderung der Freiwilligen Leistungen wäre, wie die Überörtliche Prüfung aufzeigte, ohne Anpassung der Verbandsumlage und damit ohne zusätzliche Belastung der Verbandsmitglieder möglich. Die Entscheidung, welche Freiwilligen Leistungen zugunsten eines regelmäßigen Haushaltsausgleichs aufgegeben werden sollen, bedarf valider Daten zu den für einzelne Aufgaben anfallenden Kosten. Eine interne Kosten- und Leistungsverrechnung sowie detaillierte aufgabenbezogene Personalbedarfsermittlungen schaffen Transparenz und sind als Grundlage für Entscheidungen der Gremien unentbehrlich. Grundsätzlich sollte bei Änderungen der Aufgabenstruktur neben der Umverteilung von Personal auf neue oder andere Aufgaben insbesondere auch ein Personalabbau erwogen werden.

Bei allen Entscheidungen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Befristung des Metropolgesetzes grundsätzlich das Risiko der Auflösung des Regionalverbands birgt und die Erfüllung von (Pflicht-)Aufgaben und ein negatives Eigenkapital in diesem Fall auf die Mitglieder zurückfallen würden. Bei Verträgen, die langfristige Verpflichtungen enthalten (wie Mietverträge), ist deshalb das potenzielle Auflösungsrisiko des Regionalverbands im Hinblick auf mögliche nachteilige Folgen für die Mitgliedskommunen zu bedenken. Es liegt am Regionalverband und seinen Gremien, die identifizierten Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung auszuschöpfen und so seine Mitglieder kurz- und langfristig finanziell zu entlasten.

FACHPRÜFUNGEN

7. „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – 178. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

In der 178. Vergleichenden Prüfung untersuchte die Überörtliche Prüfung bei 13 Städten und Gemeinden jeweils drei Einrichtungen mit dem Ziel, hinsichtlich des Baus oder der Sanierung dieser Einrichtungen, Aussagen zur Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit zu treffen. Die Beurteilung bezog sich auf die Planung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie der Folgekosten²⁷⁵ im Vorfeld der Investitionsentscheidung.

Für die Gebäudekategorien Bürgerhäuser, Mehrzweckhallen, Bäder und Feuerwehrhäuser wurden Kennzahlen zum Vergleich der kommunalen Einrichtungen untereinander entwickelt und auf deren Basis eine Analyse der Wirtschaftlichkeit vorgenommen. Geprüft wurden Einrichtungen, die die Kommunen in den Jahren 1993 bis 2003 grundsanierten oder erstmals in Betrieb nahmen. Schwerpunkt der Prüfung waren Folgekosten in den Jahren 2003 bis 2013. Die Prüfung orientierte sich an der 121. Vergleichenden Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“.

Geprüfte Körperschaften

Aßlar, Bad Schwalbach, Bad Soden am Taunus, Buseck, Flörsheim am Main, Gladenbach, Groß-Umstadt, Hünfeld, Lauterbach, Lollar, Lohfelden, Melsungen, Nidda.



Ansicht 107: „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – Lage der geprüften Körperschaften

²⁷⁵ Zur Ermittlung der Folgekosten (I bis IV) vgl. Abschnitt 7.5.2, S. 188

Ausgehend von den drei jeweils ausgewählten kommunalen Einrichtungen aller in den Vergleich einbezogenen 13 Städte und Gemeinden umfasst das Prüfungsvolumen insgesamt 6,5 Millionen Euro. Dieses setzt sich zusammen aus den mittleren jährlichen Folgekosten (Betriebs-, Instandsetzungs-, Verwaltungs- und sonstige Kosten, Personalkosten zuzüglich kalkulatorischer Zinsen und Abschreibungen, abzüglich der Erlöse) der Einrichtungen.

Bei allen 13 Städten und Gemeinden wurden quantitative Ergebnisverbesserungspotenziale für die Einrichtungen der untersuchten Gebäudekategorien festgestellt (Ansicht 108). Da bei den Kommunen keine eigenen Berechnungen der Folgekosten vorlagen, wurden die Folgekosten hilfsweise – in Anlehnung an die 121. Vergleichende Prüfung und die DIN 18960 – nach einem vereinfachten Schema ermittelt (vgl. Ansicht 113, S. 189).

Ergebnisverbesserungspotenziale					
	Art	P1	P2	P3	P4
Alle Bürgerhäuser der Kommunen	Laufende Betriebs- und Instandhaltungskosten (Basis 2013)	▪	▪	854,8 T€	1.311,0 T€
Ausgewählte Bürgerhäuser (vgl. Ansicht 110)	Folgekosten	▪	840,5 T€	▪	
	Energiekosten	26,0 T€	▪	▪	
Übrige ausgewählte Einrichtungen ¹⁾	Folgekosten	▪	3.982,3 T€	▪	3.998,2 T€
	Energiekosten	864,4 T€	▪	▪	
Summe					5.309,2 T€

▪ = nicht zutreffend

P1: Für die ausgewählten Bürgerhäuser und Einrichtungen ergibt sich das Ergebnisverbesserungspotenzial bei Weiterbetrieb der Einrichtungen durch Senkung der Energiekosten auf einen marktüblichen Vergleichswert (VDI-Richtwert).

P2: Ergebnisverbesserungspotenzial, das sich durch Aufgabe des Betriebs der ausgewählten Einrichtungen berechnet. P2 ergibt sich nur für freiwillige Einrichtungen.

P3: Ergebnisverbesserungspotenzial, das sich für alle Bürgerhäuser der neun Kommunen – deren einzelne Bürgerhäuser geprüft wurden – durch Annäherung an den unteren Quartilswert der Kosten aller Bürgerhäuser je Einwohner für das Jahr 2013 im Vergleich berechnet. Dieses kann durch Senkung der Kosten bei allen Bürgerhäusern oder durch Schließung von einzelnen Einrichtungen erzielt werden.

P4: Ergebnisverbesserungspotenzial, das sich unter Berücksichtigung aller Optionen in Kombination der verschiedenen Möglichkeiten maximal für die Kommunen ergeben kann.

¹⁾ Übrige geprüfte Einrichtungen betreffen Feuerwehrhäuser, Bäder, Mehrzweckhallen und sonstige Einrichtungen (vgl. Ansicht 110).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 108: Ergebnisverbesserungspotenziale

Bei 29 von 39 in diese Prüfung einbezogenen Einrichtungen handelt es sich um Leistungen freiwilliger Art. Vor dem Hintergrund einer konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage sind Freiwillige Leistungen der Körperschaften gemäß aufsichtlicher Vorgaben²⁷⁶ auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf das Defizit vertretbar erscheint. Unter der Annahme, dass sich diese Einrichtungen zum Buchwert verkaufen lassen²⁷⁷, wurden grundsätzlich sämtliche

276 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte (Konsolidierungsleitlinie) vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, S. 1470, die mit Erlass im Jahr 2014 ergänzt wurde; vgl. 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 „Herbsterlass“, Fundstelle: vgl. Fußnote 81.

277 In den Folgekosten IV sind neben den Betriebs-, Instandsetzungs-, Verwaltungs- und Personalkosten auch kalkulatorische Größen für Abschreibungen und Verzinsung des Gebäudes enthalten. Wenn die Einrichtung trotz Schließung weiterhin im Bestand der Kör-

Folgekosten unter Berücksichtigung zurechenbarer Einnahmen der Einrichtungen als Ergebnisverbesserungspotenzial „Potenzial P2“²⁷⁸ betrachtet. Das maximale Ergebnisverbesserungspotenzial „Potenzial P4“ errechnete die Überörtliche Prüfung auf rund 5,3 Millionen Euro.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	April 2014 bis April 2015
Prüfungszeitraum:	für Beurteilung der Haushaltslage und formale Jahresabschlussanalyse: 2009 bis 2013; für Folgekosten: 2003 bis 2013; für Investitionen: 1993 bis 2003
Zuleitung der Schlussberichte:	21. Mai 2015
Prüfungsbeauftragter:	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Ansicht 109: „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

7.2	Leitsätze.....	181
7.3	Ausgewählte Einrichtungen – Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie Folgekosten.....	181
7.4	Planung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten und der Folgekosten.....	183
7.5	Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten und der Folgekosten	186
7.5.1	Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/ Herstellungskosten	186
7.5.2	Plan-Ist-Vergleich der Folgekosten.....	188
7.6	Ausgewählte Einrichtungen: Analyse der Folgekosten	189
7.6.1	Ausgewählte Bürgerhäuser: Analyse der Folgekosten	190
7.6.2	Ausgewählte Mehrzweckhallen: Analyse der Folgekosten.....	197
7.6.3	Ausgewählte Bäder: Analyse der Folgekosten	203
7.6.4	Ausgewählte Feuerwehrhäuser: Analyse der Folgekosten	208
7.7	Maßnahme zur Reduzierung der Folgekosten.....	211
7.8	Haushaltslage und Haushaltssicherungskonzepte.....	213
7.9	Formale Behandlung der Jahresabschlüsse der Kommunen.....	215
7.10	Ausblick.....	216

perschaft bliebe, dann würden diese kalkulatorischen Kosten und ggf. auch Teile der Betriebs-/ Verwaltungskosten weiterhin den Haushalt belasten.

278 In die Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden unabhängig von der individuellen Haushaltslage der Körperschaften alle Freiwilligen Leistungen einbezogen. Für die Darstellung der Ergebnisverbesserungspotenziale wurden anstatt der durchschnittlichen Folgekosten IV im Prüfungszeitraum 2003 bis 2013 die (gerundeten) Folgekosten IV des Jahres 2013 herangezogen, da es sich um eine zukunftsgerichtete Betrachtung handelt. Unberücksichtigt bleiben dadurch mögliche Schwankungen von Betriebs- und Instandhaltungskosten im Betrachtungszeitraum.

7.2 Leitsätze

Im Vorfeld der Investitionsentscheidung kalkulierte keine Kommune für die insgesamt 39 ausgewählten Einrichtungen Folgekosten. Keine der 13 Kommunen erfüllte die rechtlichen Anforderungen an die Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie Folgekosten vollumfänglich.

Seite 183 ff.

Nur für zwei der in dieser Prüfung einbezogenen 39 Einrichtungen lagen dem Beschluss zur Investitionsentscheidung wirtschaftliche Analysen in Form eines Vergleichs der Anschaffungs-/ Herstellungskosten unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten zugrunde. Hinsichtlich der Planungsgenauigkeit ergab sich bei einem Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Anschaffungs-/ Herstellungskosten für rund 76 Prozent der Einrichtungen eine Kostenüberschreitung.

Seite 186 f.

Ohne Berücksichtigung von Folgekosten werden Entscheidungen für Investitionen auf nicht hinreichenden Informationsgrundlagen getroffen. Somit können die Entscheidungsträger die Wirkungen auf künftige Haushalte nicht vollständig einschätzen. Darüber hinaus fehlt ohne die Planung von Folgekosten jegliche Steuerungsgrundlage im Sinne einer kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung von geplanten Ausgaben und Aufwendungen.

Seite 188 ff.

Bei 29 von 39 in diese Prüfung einbezogenen Einrichtungen handelt es sich um Leistungen freiwilliger Art. Die hohen Aufwendungen für Freiwillige Leistungen mindern das Budget für Pflichtaufgaben der Kommunen. Hieraus erwächst den 13 Kommunen ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 5,3 Millionen Euro. Davon entfielen allein rund 2,4 Millionen Euro (oder 45 Prozent) auf sieben Frei- oder Hallenbäder.

Seite 207

7.3 Ausgewählte Einrichtungen – Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie Folgekosten

Bei den in die 178. Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen wurden Daten von Einrichtungen erfasst, die im Zeitraum 1993 bis 2003 grundsaniiert oder erstmals in Betrieb genommen wurden. Grundlagen für die Auswahl waren eine größtmögliche Schnittmenge über die Einrichtungen aller in den Vergleichsring einbezogenen Kommunen, die Höhe der Anschaffungs-/ Herstellungskosten der jeweiligen Einrichtungen sowie mögliche Besonderheiten (Objekte mit Alleinstellungsmerkmalen).

In Ansicht 110 sind die 39 ausgewählten Einrichtungen gruppiert nach Gebäudekategorie aufgelistet. Für die 27 erstgenannten Einrichtungen wurde eine vergleichende Prüfung vorgenommen. Bei den 12 genannten sonstigen Einrichtungen wurde keine vergleichende Bewertung vorgenommen, da nicht mehr als drei Einrichtungen im Vergleichsring aller Kommunen vorhanden waren.

Ausgewählte Einrichtungen nach Gebäudekategorien			
Einrichtung	Zahl	Kommune	Bezeichnung der Einrichtung
Ausgewählte Einrichtungen			
Bürgerhäuser	10	Bad Schwalbach	Bürgerhaus Ramschied
		Bad Soden	Bürgerhaus Neuenhain
		Buseck	Kulturzentrum Großen-Buseck
		Buseck	Bürgerhaus Brandsburg
		Flörsheim	Bürgerhaus „Haus am Weilbach“
		Groß-Umstadt	Bürgerhaus Kleestadt
		Hünfeld	Vereinshaus Roßbach
		Lauterbach	Dorfgemeinschaftshaus Lauterbach-Wallenrod
		Melsungen	Dorfgemeinschaftshaus Kehrenbach
		Nidda	Bürgerhaus Fauerbach
Mehrzweckhallen	4	Aßlar	Mehrzweckhalle Berghausen
		Bad Soden	Mehrzweckhalle Hasselgrundhalle
		Lohfelden	Mehrzweckübungshalle Lohfelden
		Melsungen	Vierbuchenhalle
Bäder	7	Aßlar	Freizeitbad „Laguna“
		Bad Schwalbach	Freibad Heimbachtal
		Buseck ¹⁾	Hallenbad Großen-Buseck
		Hünfeld	Freibad Haselgrund
		Lohfelden	Freibad Lohfelden
		Melsungen	Freibad „Waldschwimmbad“
		Nidda	Freibad Nidda
Feuerwehnhäuser	6	Aßlar	Feuerwehrgerätehaus Oberlemp
		Flörsheim	Feuerwehr Flörsheim
		Gladenbach	Feuerwehrgerätehaus Frohnhausen
		Lauterbach	Feuerwehrgerätehaus Lauterbach-Maar
		Lollar	Feuerwehr Lollar
		Nidda	Feuerwehrgerätehaus Eichelsdorf
Zwischensumme	27		
Sonstige Einrichtungen			
Ärztehaus	1	Bad Soden	Medico Palais
Bücherei	1	Lohfelden	Bücherei Vollmarshausen
Jugendzentrum	1	Groß-Umstadt	Jugendzentrum
Kinderbetreuungseinrichtung	3	Gladenbach	Pustebume
		Groß-Umstadt	Haus der Kinder
		Lollar	Im Boden
Museen	2	Bad Schwalbach	Kur-Stadt-Apothekemuseum
		Lauterbach	Hohhaus-Museum (Gärtnerhaus)
Parkhaus	1	Hünfeld	Parkhaus Zentrum
Rathaus	1	Gladenbach	Rathaus Gladenbach
Sportlerheim	1	Lollar	Sportlerheim Salzböden
Stadtbüro	1	Flörsheim	Stadtbüro im Bahnhof
Zwischensumme	12		
Summe	39		

¹⁾ Buseck übernahm das Hallenbad unentgeltlich vom Landkreis Gießen. Eine Beurteilung hinsichtlich der Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten und Folgekosten wurde nicht vorgenommen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 110: Ausgewählte Einrichtungen nach Gebäudekategorien

7.4 Planung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten und der Folgekosten

Als Grundlage für eine Investitionsentscheidung von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen, die nicht nur die einmalig anstehenden Investitionskosten berücksichtigen, sondern auch die fortlaufenden jährlichen Haushaltsbelastungen in Form von Folgekosten²⁷⁹ der Einrichtungen.²⁸⁰

Die Überörtliche Prüfung beurteilte daher einerseits für jede ausgewählte Einrichtung, ob und inwieweit die Kommunen vor der Investitionsentscheidung die Gesamtsumme der Anschaffungs-/ Herstellungskosten kalkulierten (§ 10 Absatz 1 GemHVO a.F.²⁸¹). Andererseits wurde untersucht, ob und inwieweit im Vorfeld der Investitionsentscheidung eine Berechnung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie der Folgekosten einer Einrichtung vorgenommen wurde, um unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs-/ Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln (§ 10 Absatz 2 GemHVO a.F., in der aktuell gültigen Fassung § 12 Absatz 1 GemHVO²⁸²).²⁸³

Die Folgekosten können im Lebenszyklus einer Immobilie ein Vielfaches der Investitionskosten erreichen. Dies lässt sich beispielsweise in Form eines Signalwerts veranschaulichen, der die Zahl der Jahre angibt, nach denen die nicht durch Erlöse der Einrichtung gedeckten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten die Anschaffungs-/ Herstellungskosten überschreiten. Signalwerte können Anhaltspunkte für Unwirtschaftlichkeit und Hinweise für die weitere Prüfung von Investitionen liefern.²⁸⁴

279 Erläuterung der Zusammensetzung von Folgekosten vgl. Abschnitt 7.5.2, S. 188

280 Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche berücksichtigen dabei nicht nur allein die Kosten, sondern auch die zurechenbaren Erlöse der Einrichtungen.

281 § 10 Absatz 1 und 2 GemHVO (a.F. vom 13. Juli 1973) – Investitionen

(1) Bei Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind neben dem veranschlagten Jahresbedarf, die Ausgaben für die gesamte Maßnahme anzugeben. Die in den folgenden Jahren noch erforderlichen Ausgaben sind bei der Finanzplanung zu berücksichtigen.

(2) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs-/ Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

282 § 12 Absatz 1 GemHVO (n.F. vom 2. April 2006) – Investitionen

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

283 Die aktuell gültige Fassung der GemHVO trat am 25. Mai 2006 in Kraft und bezieht sich auf doppische Haushaltsführung. Da die in die 178. Vergleichende Prüfung einbezogenen Einrichtungen im Zeitraum von 1993 bis 2003 grundsaniert oder erstmals in Betrieb genommen wurden, fand für diesen Zeitraum die GemHVO in der ursprünglichen Fassung (GemHVO a.F., vgl. Fußnote 281) vom 13. Juli 1973 Anwendung. Zu dem Zeitpunkt als die Investitionen geplant wurden, war § 10 Absatz 1 und 2 GemHVO a.F. anzuwenden. § 10 Absatz 1 GemHVO a.F. findet keine Entsprechung mit Änderung der GemHVO zum 2. April 2006.

284 Der Signalwert veranschaulicht das Verhältnis von Investitionskosten zu Folgekosten.

Ein hoher Signalwert kann einerseits bedeuten, dass hohe Herstellungskosten für eine besonders energieeffiziente Baukonstruktion genutzt wurden, die langfristig zu reduzierten Folgekosten führt oder andererseits, dass hohe Summen aufgewendet wurden, ohne gleichzeitig in eine nachhaltige Bauweise zu investieren. In der vorliegenden Prüfung konnte für das Stadtbüro der Stadt Flörsheim am Main beispielsweise der höchste Signalwert von 64 Jahren ermittelt werden.

Ein niedriger Signalwert dagegen kann bedeuten, dass eine Baukonstruktion gewählt wurde, die – unabhängig von einer nachhaltigen Bauweise – verhältnismäßig hohe Folgekosten nach sich zieht. Aufgrund der hohen Folgekosten ergaben sich in der vorliegenden Prüfung beispielsweise niedrige Signalwerte (zwischen 2 und 6 Jahren) für die ausgewählten Kinderbetreuungseinrichtungen.

Ansicht 111 zeigt, für wie viele der 38 Einrichtungen²⁸⁵ die Kommunen vor ihren Investitionsentscheidungen Anschaffungs-/ Herstellungs- sowie Folgekosten gemäß rechtlicher Vorgaben planten.

Hinreichende Planung von Anschaffungs-/Herstellungs- und Folgekosten vor Investitionsentscheidungen bei den ausgewählten Einrichtungen		
Art der Kosten	hinreichend geplant ¹⁾	nicht hinreichend geplant
Anschaffungs-/Herstellungskosten	2	36
Folgekosten	0	38

¹⁾ Planung gemäß rechtlicher Vorgaben (§ 10 Absatz 1 und 2 GemHVO a.F. – heute § 12 Absatz 1 GemHVO). Eine hinreichende Planung liegt vor, wenn die rechtlichen Vorgaben für die Planung der Anschaffungs-/Herstellungskosten vollumfänglich erfüllt wurden. Dies gilt analog für die Folgekosten.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 111: Hinreichende Planung von Anschaffungs-/Herstellungs- und Folgekosten vor Investitionsentscheidungen bei den ausgewählten Einrichtungen

Im Gesamtvergleich zeigte sich, dass keine Kommune die rechtlichen Anforderungen an die Planung von Anschaffungs-/ Herstellungs- sowie Folgekosten für die drei jeweils ausgewählten Einrichtungen vollumfänglich erfüllte. Die rechtlichen Anforderungen wurden allein von Groß-Umstadt für den Bau des Jugendzentrums und von Melsungen für den Bau der Vierbuchenhalle zumindest hinsichtlich der Planung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten durch Vergleich verschiedener Ausführungsvarianten beachtet; Folgekosten blieben allerdings bei den Wirtschaftlichkeitsvergleichen unberücksichtigt.²⁸⁶

Das Ergebnis der 178. Vergleichenden Prüfung zeigt hinsichtlich der Planung von Folgekosten eine klare Tendenz: Keine Kommune berechnete Folgekosten für die ausgewählten Einrichtungen. Damit fehlte den Kommunen zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung eine sachgerechte Grundlage zur Abwägung der Wirtschaftlichkeit der Einrichtung und zur Beurteilung der fortlaufenden Haushaltsbelastung. Die Investitionsentscheidungen wurden auf Basis unvollständiger Daten getroffen.

Eine Außerachtlassung der Planungsschritte der Anschaffungs-/ Herstellungs- sowie der Folgekosten ist ein Verstoß gegen die Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung. Die Planung der Investitionen war diesbezüglich nicht rechtmäßig und nicht sachgerecht. Ohne eine Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie Folgekosten konnten die Entscheidungsträger die Auswirkung auf die gegenwärtige und die künftige Haushaltslage nicht vollständig überblicken.

Bei der Planung künftiger Investitionen sollten die Stadt- und Gemeindeverwaltungen sicherstellen, dass die Entscheidungsgrundlagen den Vorgaben des § 12 Absatz 1 GemHVO vollumfänglich entsprechen.

²⁸⁵ In dieser Ansicht werden in Summe 38 an Stelle der 39 ausgewählten Einrichtungen berücksichtigt, da die Planung von Anschaffungs-/Herstellungs- und Folgekosten für das Hallenbad in Buseck nicht beurteilbar war. Der Landkreis Gießen hatte Buseck das Hallenbad unentgeltlich übertragen.

²⁸⁶ Um die rechtlichen Anforderungen des § 10 Abs. 2 GemHVO (a.F.) vollumfänglich zu berücksichtigen, hätte der Vergleich der verschiedenen Ausführungsvarianten auch jeweils die Folgekosten umfassen müssen.

Beispiel Lauterbach: Verpflichtung zu Entschädigungsleistungen bis zum Jahr 2021

Beispiel für eine Entscheidung auf Grundlage unzureichender Planung ist das Dorfgemeinschaftshaus Wallenrod in Lauterbach. Dieses errichtete ein ortsansässiger Unternehmer in eigener Verantwortung in den Jahren 1995 bis 1996 gemäß Erbbaurechtsvertrag mit der Stadt. Die vertragliche Vereinbarungen dazu enthielten finanzielle Verpflichtungen der Stadt aus der Übernahme von Abrisskosten, aus Nutzungsentgelten sowie aus nach Beendigung des Erbbaurechts bis zum Jahr 2021 geschuldeten Entschädigungsleistungen als Vergütung für den Gebäudewert und dafür anfallende Zinsen. Die Gesamtsumme der geplanten Ausgaben für die Investition (rund 1,1 Millionen Euro) wurde nicht im Haushaltsplan angegeben und ging auch aus der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung nicht hervor. Die Folgekosten, insbesondere unter Berücksichtigung der Nutzungsentgelte, Betriebskosten und kalkulatorischen Kosten, wurden nicht betrachtet. Zum Entscheidungszeitpunkt waren – vor dem Hintergrund vielschichtiger Vereinbarungen mit langer Laufzeit zu den Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie aufgrund fehlender Folgekostenbetrachtung – die Auswirkungen auf die gegenwärtige und künftige Haushaltslage für die Entscheidungsträger also nicht transparent.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass eine detaillierte Planung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie der Folgekosten die Kommunen nicht von grundsätzlichen Überlegungen zur Notwendigkeit einer Investition entbindet.

Beispiel Hallenbad in Nidda: Sanierung, Neubau oder Verzicht?

Nidda plante zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Sanierung oder den Neubau des Hallenbads. Dabei sollten die Investitionskosten gemäß der vorgelegten Kalkulation zwischen 4,6 Millionen Euro für die Sanierung und 8,1 Millionen Euro für den Neubau liegen. Nidda kalkulierte weiterhin nicht durch Erlöse gedeckte jährliche Folgekosten in einer Größenordnung von 460.000 bis 510.000 Euro für das neue Hallenbad zusammen mit dem bestehenden Freibad. In die Überlegungen flossen die bisherigen Kosten des Bäderbetriebs und Aufstellungen zum bisherigen und künftigen Energieverbrauch sowie zu künftigen Besucherzahlen²⁸⁷ ein. Eine detaillierte Betrachtung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten und künftigen Folgekosten verschiedener Umsetzungsvarianten lag damit vor. Angesichts der Haushaltslage der Stadt (vgl. Abschnitt 7.8, S. 213) wäre aber anstelle der Frage nach der wirtschaftlichsten Umsetzung (Vollzugswirtschaftlichkeit des Baumanagements des einzelnen Bauprojekts²⁸⁸) jedoch zunächst die Frage zu beantworten, ob sich die Kommune weiterhin ein Frei- und ein Hallenbad leisten kann.²⁸⁹

Alle Kommunen kamen bei ihren Investitionsplanungen dem Gedanken der Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit nicht nach, da sie die jährlich anfallenden Folgekosten ihren investiven Maßnahmen – im Sinne eines negativen Beitrags zum Gesamthaushalt der Kommunen – unberücksichtigt ließen. In den Jahren 2009 bis 2013 hatten die untersuchten Kommunen überwiegend nicht ausgeglichene Haushalte (vgl. Abschnitt 7.8, S. 213).

Zur Unterstützung der Stadt- und Gemeindeverwaltungen empfiehlt es sich, die Aufgaben im Rahmen der kommunalen Bautätigkeit und der Gebäudeunterhaltung zu bündeln und für die politischen Entscheidungsträger aufzubereiten. Auf diese Weise können alle investiven Maßnahmen und daraus entstehende finanzielle Folgebelastrungen zentral geplant und überwacht werden (vgl. Abschnitt 7.10, S. 216). Diese Art einer zentralisierten Expertise kann somit zu sachgerechtem und vor allem auch wirtschaftlichem Handeln beitragen.

287 Die Kalkulation der Folgekosten geht von einer Erhöhung der Besucherzahlen des Hallenbades um den Faktor 2 bis 2,5 aus.

288 Vgl. 179. Vergleichende Prüfung „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ in Abschnitt 8, S. 218 ff., im vorliegenden Kommunalbericht.

289 Erst danach stellt sich die Frage über die Bauausführung, das heißt in welcher Form das Bauwerk ausgeführt werden soll (Maßnahmenwirtschaftlichkeit). Zur unterschiedlichen Form der Ausführung eines Bauwerks gehören etwa die Größe, die zu verwendenden Materialien oder die zu erreichenden energetischen Standards.

7.5 Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten und der Folgekosten

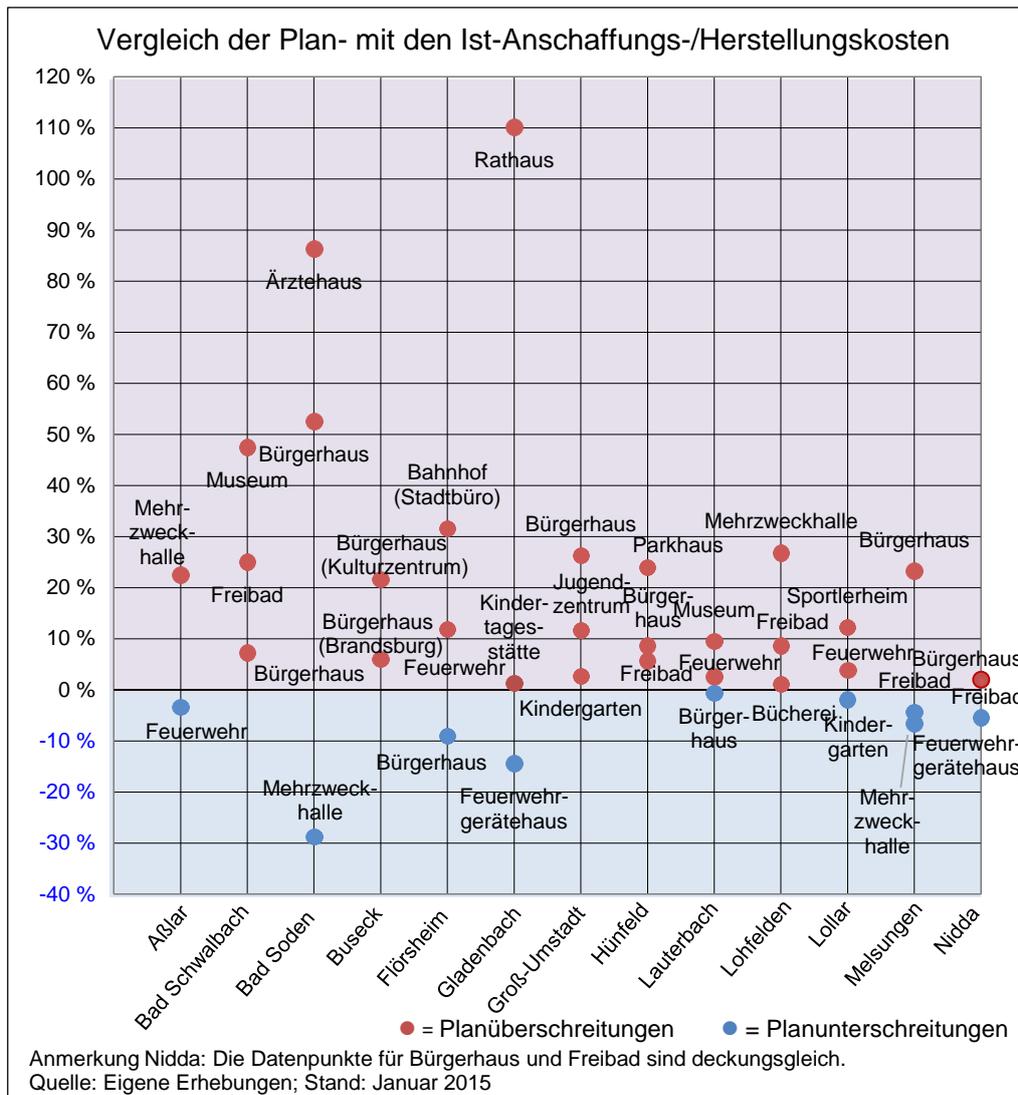
Die Überörtliche Prüfung hält es mit Bezugnahme auf die Vorschriften der Gemeindehaushaltsordnung für zwingend, dass im Vorfeld von Investitionsentscheidungen angemessene Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf der Basis von Anschaffungs-/ Herstellungskosten der Einrichtung vorgenommen werden. Dabei ist auch die Auswirkung auf den Haushalt künftiger Jahre durch Folgekosten – möglichst unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes²⁹⁰ – zu berücksichtigen. Erst auf Basis dieser transparenten Entscheidungsgrundlagen lässt sich die für die Kommune wirtschaftlichste Entscheidung treffen. Wenn bei der Umsetzung einer Investitionsentscheidung, die sich auf solche detaillierte Planungen und Kalkulationen stützt, Kostenüberschreitungen festgestellt werden, kann dies ein Indikator für eine Nicht-Wirtschaftlichkeit der Maßnahme insgesamt sein. Das Versäumnis von angemessener Planung und Kostenüberwachung kann zu spät erkannten Kostensteigerungen führen und erhebliche Haushaltsbelastungen künftiger Jahre zur Folge haben.

7.5.1 Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/ Herstellungskosten

Ansicht 112 gibt einen Überblick über die Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Anschaffungs-/ Herstellungskosten aller in den Vergleich einbezogenen kommunalen Einrichtungen²⁹¹ der 13 Kommunen.

290 Hierzu insbesondere auch die Feststellungen der 179. Vergleichenden Prüfung „Baumanagement / Bauprojektmanagement“, vgl. Abschnitt 8, S. 218 ff. im vorliegenden Kommunalbericht.

291 Ein Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten war nur für 37 von 39 Einrichtungen möglich. Maßgeblich für den Vergleich war der jeweils im Haushalts-/Wirtschaftsplan angesetzte Gesamtbetrag für die Investitionsmaßnahme oder ein gesonderter Beschluss. Die Stadt Aßlar und der Eigenbetrieb planten jährlich neue und parallel verlaufende Investitionsmaßnahmen für das Freizeitbad „Laguna“, die sich in den Jahresrechnungen der Stadt bis zum Jahr 1999 nicht voneinander separieren ließen. Die tatsächlich angefallenen investiven Kosten des Eigenbetriebs ab dem Jahr 2000 lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor, sodass ein aussagekräftiger Plan-Ist-Vergleich für die Investitionsmaßnahmen nicht möglich war. Buseck übernahm das Hallenbad unentgeltlich vom Landkreis Gießen. Eine Beurteilung hinsichtlich der Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten und Folgekosten wurde nicht vorgenommen.



Ansicht 112: Vergleich der Plan- mit den Ist- Anschaffungs-/ Herstellungskosten

Allein bei neun Einrichtungen wurden Planunterschreitungen der Anschaffungs-/ Herstellungskosten identifiziert. Die größte Planunterschreitung in Höhe von 29 Prozent ergab sich für die Mehrzweckhalle „Hasselgrundhalle“ in Bad Soden am Taunus.

Demgegenüber wurden insgesamt für rund 76 Prozent der Einrichtungen Planüberschreitungen²⁹² festgestellt. Ansicht 112 zeigt, dass sich die höchste Planüberschreitung für das Rathaus in Gladenbach mit 110 Prozent ergab. Auch für das Ärztehaus „Medico Palais“ (86 Prozent) und das Bürgerhaus Neuenhain (53 Prozent) in Bad Soden am Taunus sowie für das Kur-Stadt-Apothekenmuseum in Bad Schwalbach (48 Prozent) ergaben sich hohe Planüberschreitungen.

292 Hier wird nur der prozentuale Anteil der Körperschaften genannt, bei dem die tatsächlichen Investitionskosten über den Planwerten lagen. Die Prozentzahl berücksichtigt nicht, ob die Planüberschreitungen innerhalb des in der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung genannten Toleranzrahmens liegen, da hierzu beispielsweise Planänderungen oder Preisanpassungen zu berücksichtigen wären. Der rechtliche Toleranzrahmen für die Kostenschätzung liegt zwischen 25 Prozent und 33 Prozent (25 bis 30 Prozent: OLG Schleswig, Urteil vom 24. April 2009 - 1 U 76/04; maximal ein Drittel: OLG Köln, Urteil vom 12. Januar 2007 - 19 U 128/06; 30 Prozent: OLG München, Urteil vom 26. April 2006 - 27 U 312/05) und für die Kostenberechnung zwischen 15 Prozent und 25 Prozent (mindestens 15 Prozent: OLG Hamm, Urteil vom 29. März 2009 - 21 U 139/89; Toleranzrahmen von 20 bis 25 Prozent: Locher, Horst, Koeble, Wolfgang, Frik, Werner, Locher, Ulrich, Zahn, Alexander, Kommentar zur HOAI, 12. Auflage 2014; Werner, Ulrich, Pastor, Walter, Der Bauprozess, 12. Auflage 2008).

Die hohen Planüberschreitungen können verschiedene Ursachen haben. Für das Bürgerhaus Neuenhain in Bad Soden am Taunus resultierten die Abweichungen beispielsweise aus nicht planbaren Maßnahmen oder Mängeln während des Bauprozesses, die unter Umständen zusätzliche Kosten nach sich zogen. Planüberschreitungen können, wie etwa bei dem Rathaus in Gladenbach, aber auch Resultat einer unzureichenden Investitionsplanung sein.

Werden bei der Realisation der Investitionsentscheidungen Planüberschreitungen oder -unterschreitungen festgestellt, sind diese im Hinblick auf die Qualität der Planung von den Kommunen nachzuverfolgen und die Gründe hierfür zu dokumentieren. So lassen sich die Planungsgenauigkeit und die Höhe der in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel für künftige Investitionen optimieren und geeignete Steuerungsgrundlagen schaffen.²⁹³ Eine hohe Planungsgenauigkeit trägt außerdem dazu bei, dass die Kommunen einen Überblick über die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel behalten.

7.5.2 Plan-Ist-Vergleich der Folgekosten

Ein Vergleich von Plan-Folgekosten mit den tatsächlich angefallenen Ist-Folgekosten war nicht möglich, da die 13 Kommunen für keine der ausgewählten Einrichtungen Folgekosten vor ihrer Investitionsentscheidung zur Bau- oder Sanierungsmaßnahme gemäß § 12 Absatz 1 GemHVO planten (vgl. Abschnitt 7.4, S. 183). Eine kontinuierliche Überwachung der Einhaltung von geplanten Ausgaben und Aufwendungen konnte nicht vorgenommen werden.

Das Versäumnis einer solchen Kostenüberwachung ist als nicht sachgerecht zu beurteilen.

Den Kommunen wird empfohlen, regelmäßige Plan-Ist-Vergleiche der Folgekosten durchzuführen, um eine Kontrolle über die Kosten zu erhalten und bei Planabweichungen frühzeitig reagieren zu können. Werden außerdem gezielte Plan-Ist-Vergleiche auf Ebene der verschiedenen Positionen der Folgekosten (Betriebs-, Instandhaltungs-, Verwaltungs- und Personalkosten) angestellt, unterstützt die dadurch erhöhte Transparenz der Kostenstrukturen bei Planabweichungen die Identifikation von Ursachen und Interventionsmaßnahmen.

Da die Kommunen keine eigenen Berechnungen der Folgekosten anstellten, werden die dieser Prüfung zugrunde liegenden Folgekosten nach dem in Ansicht 113 dargestellten Schema vereinfachend berechnet.

Schema zur Berechnung von Folgekosten

Zur Beurteilung, inwieweit kommunale Einrichtungen so geführt werden, dass der öffentliche Zweck wirtschaftlich erfüllt wird, wurden die Folgekosten für die 178. Vergleichende Prüfung – in Anlehnung an die 121. Vergleichende Prüfung und die DIN 18960 – nach folgendem Schema ermittelt.

Ermittlung Folgekosten kommunaler Einrichtungen	
	Betriebskosten (Versorgung, Entsorgung, Reinigung etc.)
+	Instandsetzungskosten (Instandsetzung, Reparaturmaßnahmen)
+	Verwaltungs- und sonstige Kosten (alle sonstigen Kosten für den Betrieb der Einrichtung)
+	Personalkosten (betriebsspezifische Personalkosten)
=	Folgekosten I

²⁹³ Die Überörtliche Prüfung hat in der 179. Vergleichenden Prüfung „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ einen Leitfaden mit den wesentlichen Meilensteinen zur Gestaltung des Baumanagementprozesses entwickelt, vgl. Abschnitt 8.8, S. 258 ff.

Ermittlung Folgekosten kommunaler Einrichtungen	
=	Folgekosten I (Übertrag)
+	Kalkulatorische Zinsen (bezogen auf indizierte Anschaffungs-/ Herstellungskosten)
=	Folgekosten II
+	Kalkulatorische Abschreibung (bezogen auf indizierte Anschaffungs-/ Herstellungskosten)
=	Folgekosten III
-	Erlöse
=	Folgekosten IV
Quelle: DIN 18960, 121. Vergleichende Prüfung, eigene Weiterentwicklung	

Ansicht 113: Ermittlung Folgekosten kommunaler Einrichtungen

Folgekosten I setzen sich zusammen aus den Betriebskosten, den Instandsetzungskosten, den Verwaltungs- und sonstigen Kosten sowie aus den Personalkosten. Die Verwaltungs- und sonstigen Kosten beinhalten alle Kosten, die sich nicht den anderen Kategorien zuordnen ließen, wie Geschäftsausgaben, Gebühren oder andere nutzungsspezifische Kosten. In den Folgekosten sind interne Verrechnungskosten und Kosten für den Betrieb der Einrichtung enthalten.

Für die **Folgekosten II** wurden kalkulatorische Zinsen addiert, welche durch Anwendung eines festen Zinssatzes auf die indizierten Anschaffungs-/ Herstellungskosten berechnet wurden.²⁹⁴

Bei den **Folgekosten III** wurden die kalkulatorischen Abschreibungen hinzugerechnet. Als Basis für die Berechnung der jährlichen kalkulatorischen Abschreibung wurden die indizierten Anschaffungs-/ Herstellungskosten verwendet.²⁹⁵

Die **Folgekosten IV** ergaben sich nach Abzug zurechenbarer Erlöse. Darunter fallen alle privat- und öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte sowie Kostenerstattungen, Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und sonstige ordentliche Erträge.

7.6 Ausgewählte Einrichtungen: Analyse der Folgekosten

Bei den in die 178. Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen wurden Daten von Einrichtungen erfasst, die im Zeitraum 1993 bis 2003 grundsaniiert oder erstmals in Betrieb genommen wurden. Für diese Einrichtungen wurden die Ist-Folgekosten als durchschnittliche jährliche Folgekosten herangezogen. Grundlage dafür bildete die Datenerhebung für den Zeitraum 2003 bis 2013. Aus diesen Daten wurde vereinfachend das arithmetische Mittel der Folgekosten berechnet.²⁹⁶ Zur Analyse und Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurden Kennzahlen zum Vergleich der Einrichtungen der Kommunen untereinander entwickelt.

294 Der dieser Prüfung zugrunde liegende Zinssatz liegt bei 3,22 Prozent und wurde aus den durchschnittlichen Zinsen für 10-jährige deutsche Staatsanleihen im Prüfungszeitraum ermittelt.

295 In Anlehnung an § 7 Absatz 4 Nr. 1 EStG und die 121. Vergleichende Prüfung wurde eine einheitliche Nutzungsdauer von 33 Jahren angenommen.

296 Zur Ermittlung der Folgekosten II und III wurden in Analogie der Vorgehensweise in der 121. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ kalkulatorische Werte auf Basis der ursprünglichen Anschaffungs-/ Herstellungskosten der Einrichtungen laut Anlagenbuchhaltung berechnet. Für die Vergleichsprüfung wurde eine Indizierung der Anschaffungs-/ Herstellungskosten der Einrichtungen vorgenommen. Dafür wurden die Kosten auf das Preisniveau 2003 umgerechnet. Indiziert wurde einheitlich für alle Einrichtungen auf das Jahr 2003. Als Grundlage wurde der Baupreisindex mit Basisjahr 2010 verwendet (vgl. hierzu auch Fußnoten 294 und 295 auf Seite 189).

Der Vergleich der Kennzahlen liefert dabei nicht nur Hinweise auf Besonderheiten der ausgewählten Einrichtungen, sondern kann darüber hinaus auch Anhaltspunkte geben, mit welcher Bandbreite an Folgekosten bei Planung künftiger Investitionen einer bestimmten Art zu rechnen ist. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass die hier dargestellten Bandbreiten der Folgekosten ausschließlich aus dem Vergleich der 13 Kommunen resultieren.

Zwecks sachgerechter Planung der Folgekosten von Investitionsmaßnahmen empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, unter Berücksichtigung der Langfristigkeit von Investitionen, die Anwendung der klassischen Methoden der Finanz- und Investitionsrechnung.

7.6.1 Ausgewählte Bürgerhäuser: Analyse der Folgekosten

Für die Analyse der Folgekosten kommunaler Einrichtungen wurden zehn Bürgerhäuser oder Einrichtungen mit ähnlichem Verwendungszweck ausgewählt. Ansicht 114 gibt einen Überblick über die absoluten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten I bis IV der Bürgerhäuser.

Bürgerhäuser – Folgekosten					
Kommune Bezeichnung der Einrichtung	BGF (m ²)	Folgekosten			
		I	II	III	IV
Bad Schwalbach BH Ramschied	717,7	11,2 T€	21,6 T€	41,3 T€	40,0 T€
Bad Soden BH Neuenhain	946,7	28,3 T€	45,5 T€	77,8 T€	46,5 T€
Buseck Kulturzentrum Großen-Buseck	1.734,0	109,6 T€	180,6 T€	314,1 T€	273,5 T€
Buseck BH Brandsburg	1.646,0	28,7 T€	54,3 T€	102,3 T€	77,8 T€
Flörsheim BH „Haus am Weillbach“	383,7	14,5 T€	29,9 T€	58,9 T€	52,5 T€
Groß-Umstadt BH Kleestadt	585,0	85,3 T€	99,5 T€	126,4 T€	120,0 T€
Hünfeld Vereinshaus Roßbach	283,0	9,1 T€	14,2 T€	23,7 T€	22,8 T€
Lauterbach DGH Lauterbach-Wallenrod	474,5	14,9 T€	32,7 T€	66,1 T€	60,5 T€
Melsungen DGH Kehrenbach	802,2	12,8 T€	21,1 T€	36,7 T€	34,4 T€
Nidda BH Fauerbach	515,9	17,0 T€	27,5 T€	47,3 T€	40,4 T€

BGF = Bruttogrundfläche, BH = Bürgerhaus, DGH = Dorfgemeinschaftshaus
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 114: Bürgerhäuser – Folgekosten

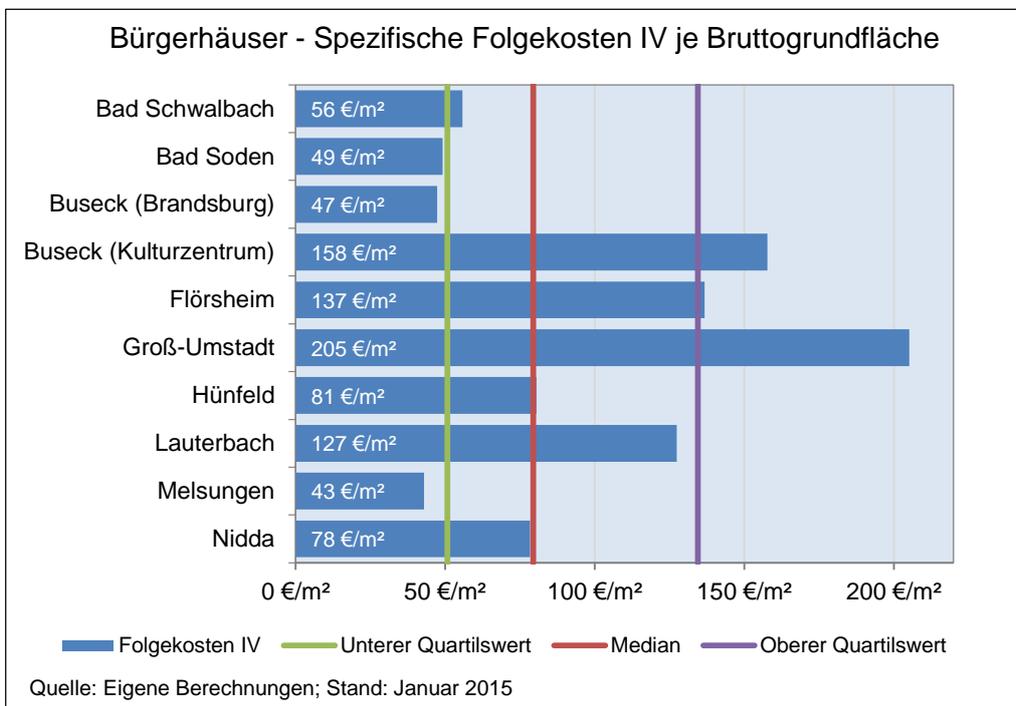
Der Vergleich der absoluten Folgekosten zeigt, dass das flächengrößte Kulturzentrum Großen-Buseck (Ansicht 115)²⁹⁷ mit rund 273,5 Tausend Euro auch die höchsten Folgekosten IV aufwies. Dies war – neben der Größe der Einrichtung – vor allem auf die kalkulatorischen Größen (Folgekosten II und III) zurückzuführen. Für das Vereinshaus Roßbach in Hünfeld mit der geringsten Fläche ergaben sich mit einem Betrag von rund 22,8 Tausend Euro die geringsten Folgekosten IV.

297 Quelle: www.buseck.de



Ansicht 115: Kulturzentrum Großen-Buseck. Luftaufnahme und Eingangsbereich. Aufnahmen der Stadt.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit der einzelnen Bürgerhäuser untereinander wurden die Folgekosten IV vereinfachend²⁹⁸ in Bezug zu den Quadratmetern Bruttogrundfläche (BGF) (Ansicht 116) und den Einwohnern des Stadt- oder Ortsteils²⁹⁹ (Ansicht 117) gesetzt.



Ansicht 116: Bürgerhäuser – Spezifische Folgekosten IV je Bruttogrundfläche

Für das Dorfgemeinschaftshaus Kehrenbach in Melsungen ergab sich mit 43 Euro der niedrigste Betrag für die Folgekosten IV je Quadratmeter BGF (802,2 Quadratmeter). Ansicht 116 zeigt ferner, dass die höchsten Folgekosten IV für das Bürgerhaus Kleestadt in Groß-Umstadt mit 205 Euro je Quadratmeter BGF (585 Quadratmeter) anfielen. Dies steht in Zusammenhang mit den Folgekosten I (Betriebs-, Instandsetzungs-, Verwaltungs- und Personalkosten), wie Ansicht 114 verdeutlicht. Der Anteil der Folgekosten I an den

298 Für die alleinige Betrachtung der Betriebskosten als Bestandteil der Folgekosten IV sollte idealerweise die Nettogrundfläche herangezogen werden. Das gilt insbesondere hinsichtlich eines Vergleichs mit Referenzwerten (z.B. EnEV), vgl. 180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“ in Abschnitt 9, S. 264 ff. im vorliegenden Kommunalbericht.

299 Bürgerhäuser werden vorzugsweise von den Bewohnern der Stadt- oder Ortsteile genutzt, in denen sie sich befinden. Daher erfolgte bei der Kennzahlenbildung ein Bezug zu den Einwohnern des Stadt- oder Ortsteils. Mehrzweckhallen werden aufgrund ihres Raumkonzepts in der Regeln von Bewohnern verschiedener Stadt- oder Ortsteile genutzt. Bei der Bildung der Kennzahlen wurde daher die Gesamtzahl der Einwohner der Kommune zu Grunde gelegt.

gesamten Folgekosten war in Groß-Umstadt im Vergleich höher als bei den anderen Kommunen, so dass hier eine genauere Prüfung dieser Kosten empfohlen wird.

Ansicht 117 zeigt die Folgekosten der Bürgerhäuser bezogen auf die Einwohner des jeweiligen Stadt- oder Ortsteils.

Bürgerhäuser – Spezifische Folgekosten je Einwohner des Stadt- oder Ortsteils					
Kommune Bezeichnung der Einrichtung	Ein- wohner	Folgekosten			
		I	II	III	IV
Bad Schwalbach BH Ramschied	587	19 €	37 €	70 €	68 €
Bad Soden BH Neuenhain ¹⁾	7.021	4 €	6 €	11 €	7 €
Buseck BH Brandsburg	4.007	7 €	14 €	26 €	19 €
Buseck Kulturzentrum Großen-Buseck	5.374	20 €	34 €	58 €	51 €
Flörsheim BH „Haus am Weillbach“	3.802	4 €	8 €	16 €	14 €
Groß-Umstadt BH Kleestadt	1.521	56 €	65 €	83 €	79 €
Hünfeld Vereinshaus Roßbach	516	18 €	27 €	46 €	44 €
Lauterbach DGH Lauterbach-Wallenrod	803	19 €	41 €	82 €	75 €
Melsungen DGH Kehrenbach	317	40 €	67 €	116 €	108 €
Nidda BH Fauerbach	640	27 €	43 €	74 €	63 €
Median	1.162	19 €	35 €	64 €	57 €
Unterer Quartilswert	600	10 €	17 €	31 €	26 €
Oberer Quartilswert	3.956	25 €	42 €	80 €	74 €

BH = Bürgerhaus, DGH = Dorfgemeinschaftshaus

Bei der Berechnung wurde nicht berücksichtigt, inwieweit die Bürgerhäuser auch von Einwohnern anderer Stadt- und Ortsteile genutzt werden.

¹⁾ Für das Bürgerhaus Neuenhain lagen Daten zu den Folgekosten nur als Gesamtkosten für das Bürgerhaus und die darin enthaltene Verwaltungsstelle vor. Die Kosten wurden den beiden Gebäudeteilen gemäß ihrem Anteil an der Bruttogrundfläche zugeschlüsselt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 117: Bürgerhäuser – Spezifische Folgekosten je Einwohner des Stadt- oder Ortsteils

Die durchschnittlichen jährlichen Folgekosten IV je Einwohner des Stadt- oder Ortsteils waren für das Dorfgemeinschaftshaus Kehrenbach in Melsungen – dem mit Abstand von der Einwohnerzahl kleinsten Stadtteil im Vergleich der Bürgerhäuser – mit 108 Euro am höchsten.

Der Vergleich der durchschnittlichen jährlichen Folgekosten aus Ansicht 116 und Ansicht 117 sollte für die Kommunen mit höheren Werten (wie etwa Groß-Umstadt und Melsungen) Anlass sein, insbesondere die einzelnen Kostentreiber anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung zu identifizieren und mögliche Lösungsansätze zur Kostenreduktion zu erarbeiten.

Die Folgekosten III je Einwohner des Stadt- oder Ortsteils stellen den Betrag dar, den jeder Einwohner jährlich zahlen müsste, um die Kosten des Bürgerhauses vollständig zu decken. Eine Gegenüberstellung mit den Folgekosten IV, in denen zurechenbare Erlöse der Bürgerhäuser berücksichtigt sind, zeigt

eine Reduzierung der Folgekosten III in einer Bandbreite zwischen 2 Euro und 11 Euro je Bürgerhaus. Eine zusätzliche Deckung der Kosten können die Kommunen durch Erhöhung der Gebühren und Nutzungsentgelte sowie durch Steigerung der Zahl kostenpflichtiger Veranstaltungen erreichen.

Zur weiteren Analyse wurde für die Gebäudekategorie Bürgerhäuser die Nutzungsintensität analysiert. Das Ergebnis ist in Ansicht 118 dargestellt.

Nutzungsintensität

Bürgerhäuser – Nutzungsintensität				
Kommune Bezeichnung der Einrichtung	Veranstaltungen	Vereinsnutzung	Gesamtnutzung	Auslastung ¹⁾
	je Jahr in Tagen	je Jahr in Tagen	in Tagen	je Jahr
Bad Schwalbach BH Ramschied	5,5	113,8	119,3	33 %
Bad Soden BH Neuenhain	173,5	n.v.	173,5	[48 %]
Buseck Kulturzentrum Großen-Buseck	n.v.	191,8	191,8	[53 %]
Buseck BH Brandsburg	n.v.	260,0	260,0	[71 %]
Flörsheim BH „Haus am Weilbach“	o.A.	o.A.	114,7	31 %
Groß-Umstadt BH Kleestadt	29,0	305,5	334,5	92 %
Hünfeld Vereinshaus Roßbach	17,0	97,5	114,5	31 %
Lauterbach DGH Lauterbach-Wallenrod	21,0	127,0	148,0	41 %
Melsungen DGH Kehrenbach	14,0	85,0	99,0	27 %
Nidda BH Fauerbach	17,0	n.v.	17,0	[5 %]
Median	17,0	127,0	133,6	37
Unterer Quartilswert	14,8	105,6	114,5	31
Oberer Quartilswert	20,0	225,9	187,2	51

BH = Bürgerhaus, DGH = Dorfgemeinschaftshaus
n.v. = Daten zur Zahl der Veranstaltungen oder zur Vereinsnutzung sind nicht dokumentiert.
Die Gesamtauslastung wurde infolgedessen nicht vollständig nachgewiesen.
o.A. = ohne Aufteilung der Gesamtnutzung auf Vereinsnutzung oder Veranstaltungen. Die Angabe der Gesamtauslastung ist hiervon nicht berührt.

[]-Angaben: Der Auslastungsgrad ist angesichts der unvollständigen Datenlage nur eingeschränkt aussagekräftig.

¹⁾ Die Berechnung der Auslastung beruht auf folgenden Annahmen: 1 Veranstaltung = 4 Stunden; 1 (Veranstaltungs-) Tag = 8 Stunden; 365 Tage = Basis für Tage; 12 Monate = Basis für Monate; 52 Kalenderwochen = Basis für Wochen

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 118: Bürgerhäuser – Nutzungsintensität

Der Vergleich der Nutzungsintensität unter Berücksichtigung der Zahl der Veranstaltungen und der Vereinsnutzung je Jahr in Tagen ergab, dass das Bürgerhaus Kleestadt in Groß-Umstadt die höchste Auslastung von 92 Prozent aufwies. Der Median für die Auslastung lag bei 37 Prozent.

Ansicht 118 zeigt, dass ein großer Teil der Auslastung vor allem auf die Vereinsnutzung zurückzuführen ist, für die von den Kommunen regelmäßig keine Entgelte erhoben werden. Durch eine Erhöhung der Zahl der Veranstaltungen, für die Gebühren oder Nutzungsentgelte eingenommen werden, und die Beteiligung der Vereine – zumindest an den Betriebskosten, um einen Anreiz zum

Energie- und Wassersparen auch bei den Vereinen zu setzen – lassen sich die Folgekosten IV senken.

Zusätzlich zu den Betrachtungen der Folgekosten der drei ausgewählten Einrichtungen je Kommune wurden die erfassten Kosten für den laufenden Betrieb und die Instandhaltung³⁰⁰ aller vergleichbaren Bürgerhäuser der neun Kommunen ausgewertet.

Bürgerhäuser – Kennzahlengegenüberstellung						
	Fläche der Gemeinde	Zahl der		Einzugsgebiet je Bürgerhaus	Einwohner	Kosten je Einwohner
		Bürgerhäuser	Ortsteile ¹⁾			
Bad Schwalbach	40 km ²	7	8	6 km ²	11.226	9 €
Bad Soden	13 km ²	2	3	6 km ²	21.440	2 €
Buseck	39 km ²	4	5	10 km ²	13.355	14 €
Flörsheim	23 km ²	8	3	3 km ²	20.058	n.v.
Groß-Umstadt	86 km ²	5	9	17 km ²	22.142	16 €
Hünfeld	120 km ²	14	15	9 km ²	15.987	6 €
Lauterbach	102 km ²	6	11	17 km ²	13.800	5 €
Melsungen	63 km ²	7	8	9 km ²	13.638	4 €
Nidda	118 km ²	17	18	7 km ²	18.580	25 €
Median	63 km ²	7	8	9 km ²	15.987	8 €
Unterer Quartilswert	39 km ²	5	5	6 km ²	13.638	4 €
Oberer Quartilswert	102 km ²	8	11	10 km ²	20.058	15 €
n.v. = Daten nicht verfügbar						
¹⁾ Zahl der Stadt-/ Ortsteile einschließlich Kernstadt						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015						

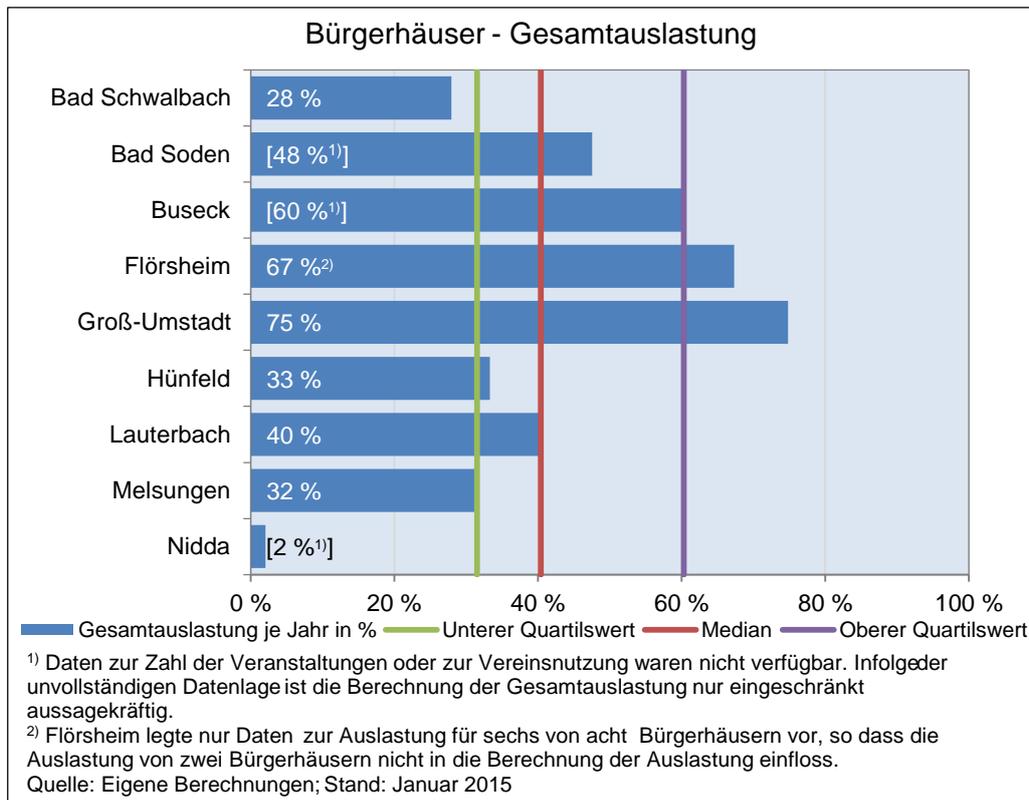
Ansicht 119: Bürgerhäuser – Kennzahlengegenüberstellung

In Nidda waren mit 25 Euro je Einwohner bei einer Gesamtzahl von 17 Bürgerhäusern die Kosten für alle Bürgerhäuser am höchsten. Wie der Vergleich der Kosten in Ansicht 119 zeigt, lag der Median bei 8 Euro je Einwohner. Die geringsten Kosten je Einwohner fielen mit rund 2 Euro für alle Bürgerhäuser in Bad Soden am Taunus an.

Auf Basis der vergleichenden Betrachtung der hier insgesamt untersuchten Bürgerhäuser von neun Kommunen ergaben sich bei einer Annäherung an den unteren Quartilswert der Kosten je Einwohner (rund 4 Euro) Ergebnisverbesserungspotenziale, die durch Senkung der Kosten bei allen Bürgerhäusern oder durch Schließung von einzelnen Einrichtungen realisiert werden könnten (Ansicht 121). Ausgehend von diesem Vergleich wird den Kommunen empfohlen, hinsichtlich der Kosten aller ihrer Bürgerhäuser je Einwohner eine Belastung in Höhe der Bandbreite zwischen unterem Quartil (rund 4 Euro) und Median (rund 8 Euro) anzustreben.

Auf Grundlage der bereitgestellten Daten zu Veranstaltungen und Vereinsnutzung wurde eine Gesamtauslastung aller Bürgerhäuser der untersuchten Kommunen berechnet (Ansicht 120).

³⁰⁰ Diese Kosten basieren auf den bereitgestellten Daten der Kommunen. Abweichend zur Darstellung der Berechnung der Folgekosten in Anlehnung an DIN 18960 in Ansicht 113 wurden hierbei keine kalkulatorischen Zinsen oder Abschreibungen berechnet und addiert.



Ansicht 120: Bürgerhäuser – Gesamtauslastung

Die höchste Gesamtauslastung aller Bürgerhäuser wies Groß-Umstadt mit 75 Prozent auf. Der Median lag bei 40 Prozent. Die Spannweite in der Gesamtauslastung unter den Kommunen zeigt, dass einige Bürgerhäuser – unabhängig von der Gesamtzahl und der Abdeckung der Fläche – besser ausgelastet waren als andere.³⁰¹

Die Kommunen sollten die Gesamtauslastung ihrer Bürgerhäuser systematisch erfassen. Vor dem Hintergrund des Vergleichs empfiehlt es sich, eine genauere Analyse der Auslastung vorzunehmen, falls diese unterhalb des oberen Quartilswerts von 60 Prozent liegt.

Ansicht 121 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale³⁰² für die Gebäudekategorie Bürgerhäuser für jede Kommune. Neben dem Potenzial, das sich bei regulärem Weiterbetrieb durch Senkung des Energieverbrauchs auf den Verbrauch gemäß VDI-Richtwerte³⁰³ ergeben kann (P1), wird Potenzial aufge-

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

301 Der Auslastungsgrad der Bürgerhäuser in Nidda von 2 Prozent ist angesichts der unvollständigen Datenlage nur eingeschränkt aussagekräftig.

302 Einschränkende Faktoren wie die bauliche Verknüpfung mit anderen Einrichtungen blieben bei der Bemessung der Ergebnisverbesserungspotenziale unberücksichtigt. Für die Darstellung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden anstatt der durchschnittlichen Folgekosten IV im Prüfungszeitraum 2003 bis 2013 die gerundeten Folgekosten IV des Jahres 2013 herangezogen, da es sich um eine zukunftsgerichtete Betrachtung handelt. Unberücksichtigt bleiben dadurch mögliche Schwankungen von Betriebs- Instandhaltungskosten im Betrachtungszeitraum. Da es sich um freiwillige Einrichtungen handelt, wurden hierbei die gesamten Folgekosten der jeweiligen Einrichtung aus dem Jahr 2013 als Ergebnisverbesserungspotenzial aufgeführt. Ein Potenzial bei Weiterbetrieb ließ sich nur in Bezug auf die Energiekosten durch einen Vergleich des Energieverbrauchs mit dem Verbrauchswert gemäß VDI-Richtwert ableiten.

303 Verein Deutscher Ingenieure [Hrsg.]; VDI 3807. Die VDI-Richtlinie dient zum Vergleich von Verbrauchskennwerten mit den in der Richtlinie angegebenen Mittel- und Richtwerten. Die Richtwerte sind wie die Mittelwerte empirische Werte. Diese basieren überwiegend auf Verbrauchsmessungen aus den Jahren 2004 und 2005 für Gebäude mit konventioneller Technik. Die angegebenen Richtwerte kennzeichnen Verbrauchskennwerte, die bei den betrachteten Gebäuden als real vorkommende günstige Werte auftraten. Mit der Differenz des Verbrauchskennwerts eines Gebäudes zum maßgeblichen Richtwert kann eine Ein-

zeigt, das durch Aufgabe der Einrichtungen und Verkauf zum Buchwert erzielt werden kann (P2). An dieser Stelle wird außerdem auf das Ergebnisverbesserungspotenzial hingewiesen, das sich für alle Bürgerhäuser der neun Kommunen – deren einzelne Bürgerhäuser geprüft wurden – durch Annäherung an den unteren Quartilswert der Kosten aller Bürgerhäuser je Einwohner³⁰⁴ für das Jahr 2013 im Vergleich berechnet (P3). Dieses kann durch Senkung der Kosten bei allen Bürgerhäusern oder durch Schließung von einzelnen Einrichtungen erzielt werden. Unter Berücksichtigung aller Optionen der Kommunen in Kombination der verschiedenen Potenziale (P1, P2, P3) ergibt sich ein maximales Ergebnisverbesserungspotenzial (P4).

Bürgerhäuser – Ergebnisverbesserungspotenziale						
	Art	P1	P2	P3	P4	
Bad Schwalbach	Laufende Kosten ¹⁾	▪	▪	49,5	49,5 T€	
	Folgekosten	▪	46,6 T€	▪		
	Energiekosten ²⁾	Strom ³⁾	□	▪		▪
		Heizung ⁴⁾	□	▪		▪
Bad Soden	Laufende Kosten	▪	▪	-	44,8 T€	
	Folgekosten	▪	44,8 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	5,6 T€	▪		▪
		Heizung	6,3 T€	▪		▪
Buseck	Laufende Kosten	▪	▪	132,1 T€	385,4 T€	
	Folgekosten	▪	385,4 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	10,7 T€	▪		▪
		Heizung	□	▪		▪
Flörsheim ⁵⁾	Laufende Kosten	▪	▪	□	54,8 T€	
	Folgekosten	▪	54,8 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	□	▪		▪
		Heizung	□	▪		▪
Groß-Umstadt	Laufende Kosten	▪	▪	262,4 T€	262,4 T€	
	Folgekosten	▪	137,2 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	□	▪		▪
		Heizung	□	▪		▪
Hünfeld	Laufende Kosten	▪	▪	31,9 T€	31,9 T€	
	Folgekosten	▪	22,3 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	□	▪		▪
		Heizung	□	▪		▪
Lauterbach	Laufende Kosten	▪	▪	1,6 T€	66,8 T€	
	Folgekosten	▪	66,8 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	□	▪		▪
		Heizung	1,4 T€	▪		▪
Melsungen	Laufende Kosten	▪	▪	□	38,1 T€	
	Folgekosten	▪	38,1 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	□	▪		▪
		Heizung	□	▪		▪

sparoption abgeschätzt werden. Ob und in welchem Umfang die Einsparoption wirtschaftlich erschlossen werden kann, ist Gegenstand weiterer Untersuchungen.

304 rund 4 Euro je Einwohner, vgl. Ansicht 119

Bürgerhäuser – Ergebnisverbesserungspotenziale						
	Art	P1	P2	P3	P4	
Nidda	Laufende Kosten	▪	▪	377,3 T€	377,3 T€	
	Folgekosten	▪	44,5 T€	▪		
	Energiekosten	Strom	2,0 T€	▪		▪
		Heizung	□	▪		▪
Summe					1.311,0 T€	

▪ = nicht zutreffend; □ = Es wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale ausgewiesen, da der Verbrauch entweder unterhalb oder in Höhe der VDI-Richtwerte je Gebäudekategorie in kWh/m² BGF lag oder die berechneten Potenziale geringfügig waren, das heißt unterhalb 1.000 Euro lagen.

¹⁾ Laufende Kosten für alle Bürgerhäuser der Kommune; diese umfassen die Betriebs- und Instandhaltungskosten auf Basis des Jahres 2013. Unberücksichtigt bleiben mögliche Schwankungen von Betriebs- und Instandhaltungskosten im Betrachtungszeitraum.

²⁾ Die Energiekosten sind Bestandteil der Folgekosten. Zur Beurteilung des Energieverbrauchs wurden marktübliche Referenzwerte herangezogen. Dies ermöglichte einen Vergleich des durchschnittlich im Jahr angefallenen Energieverbrauchs für Strom- und Heizenergie der geprüften Einrichtungen mit Standardverbrauchswerten gemäß VDI – für Bürgerhäuser: 8 kWh/m² BGF (Strom) und 74 kWh/m² BGF (Heizung).

³⁾ Zur Berechnung der kostenmäßigen Einsparungen für Stromenergie wurde ein in Anlehnung an Daten des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (Strompreis des Jahres 2013 in Euro/kWh für die Industrie inkl. Steuer bei einem Jahresverbrauch von 160 bis 20.000 MWh) ein konservativer Preis von 0,15 Euro/kWh zugrunde gelegt.

⁴⁾ Für Heizenergie wurde in Anlehnung an Daten des statistischen Bundesamtes zur Energiepreisentwicklung (Mittelwert der Verbraucherpreise in Euro/kWh für Heizöl und Erdgas des Jahres 2013) ein Preis von 0,07 Euro/kWh zugrunde gelegt.

⁵⁾ Flörsheim legte keine Daten zu den Kosten aller Bürgerhäuser vor.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 121: Bürgerhäuser – Ergebnisverbesserungspotenziale

Auf Basis der vergleichenden Betrachtung der hier insgesamt untersuchten Bürgerhäuser von neun Kommunen ergaben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von bis zu 1,3 Millionen Euro. Hiervon entfielen allein auf Buseck (Potenzial 4) und Nidda (Potenzial 3 bzw. Potenzial 4) jeweils 0,4 Millionen Euro.

Bürgerhäuser sind grundsätzlich in die Kategorie der Freiwilligen Leistungen einzuordnen. Freiwilligen Leistungen sind gemäß der Konsolidierungsleitlinie des Innenministeriums³⁰⁵ auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf das Haushaltsdefizit vertretbar erscheint. Laut Finanzausgleichsgesetz³⁰⁶ sichert das Land den Kommunen Geldmittel für ein Mindestmaß an Freiwilligen Leistungen zu.

In Anbetracht der Zahl der in jeder Kommune vorgehaltenen Bürgerhäuser, der dargestellten Gesamtauslastung und dem Umstand, dass Bürgerhäuser Leistungen freiwilliger Art sind, sollten die politisch Verantwortlichen vor Ort auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen kritisch hinterfragen, ob und welche Bürgerhäuser eingespart werden oder ob – im Falle eines Weiterbetriebs – Kosten reduziert bzw. Erlöse maßgeblich gesteigert werden können.

7.6.2 Ausgewählte Mehrzweckhallen: Analyse der Folgekosten

Für die Analyse der Folgekosten kommunaler Einrichtungen wurden vier Mehrzweckhallen ausgewählt. Ansicht 122 gibt einen Überblick über die absoluten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten I bis IV der Mehrzweckhallen.

305 Nr. 6 Satz 1 der Konsolidierungsleitlinie – Freiwillige Leistungen

Die Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft haben die freiwilligen Aufwendungen auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf das Defizit vertretbar erscheint. Quelle: vgl. Fußnote 276

306 Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 20. April 2015

Mehrzweckhallen – Folgekosten						
Kommune Bezeichnung der Einrichtung	BGF (m ²)	Ein- wohner	Folgekosten			
			I	II	III	IV
Aßlar MZH Berghausen	1.497,1	14.287	32,6 T€	34,7 T€	38,6 T€	37,1 T€
Bad Soden MZH Hasselgrundhalle	2.479,0	21.440	126,3 T€	142,1 T€	171,7 T€	166,9 T€
Lohfelden Mehrzweckübungshalle	1.802,2	14.473	78,1 T€	124,0 T€	210,5 T€	200,8 T€
Melsungen MZH Vierbuchenhalle	1.735,0	13.638	72,4 T€	99,8 T€	151,5 T€	144,1 T€

MZH = Mehrzweckhalle
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

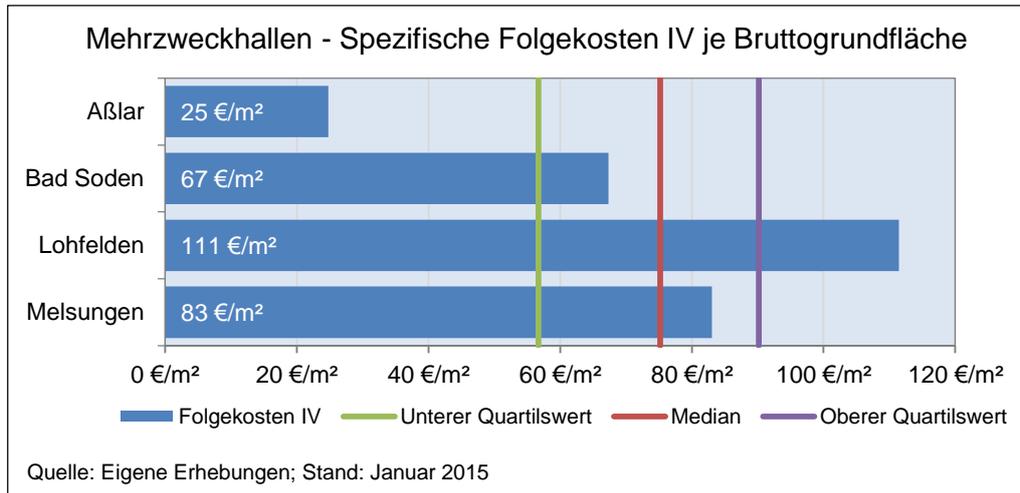
Ansicht 122: Mehrzweckhallen – Folgekosten

Der Vergleich der absoluten Folgekosten der ausgewählten Mehrzweckhallen zeigt, dass die Mehrzweckübungshalle in Lohfelden mit rund 200,8 Tausend Euro die höchsten Folgekosten IV aufwies. Diese gehen auf einen vergleichsweise hohen Anteil der kalkulatorischen Größen zurück. Für die Mehrzweckhalle Berghausen in Aßlar ergaben sich mit einem Betrag von 37,1 Tausend Euro die geringsten Folgekosten IV. Die Darstellung der absoluten Folgekosten I bis IV in Ansicht 122 zeigt, dass in Aßlar und in Bad Soden am Taunus die Folgekosten I Dreiviertel und mehr an den gesamten Folgekosten ausmachen. Vor allem bei diesen beiden Kommunen sollten die einzelnen Kostentreiber anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung identifiziert und mögliche Lösungsansätze zur Kostenreduktion eruiert werden.

Die im Jahr 1975 errichtete Hasselgrundhalle in Bad Soden am Taunus wies zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zudem einen Instandhaltungsrückstau auf. Wäre die Instandhaltung kontinuierlich vorgenommen worden, hätten sich höhere Ist-Kosten und damit noch höhere Folgekosten I ergeben. Bevor Maßnahmen zur Aufholung der unterlassenen Instandhaltungen oder größerer Sanierungen in Betracht gezogen werden, sollte Bad Soden am Taunus eine genauere Analyse dieser Kosten unter Berücksichtigung der tatsächlichen Auslastung der Halle vornehmen. Hierbei sollten die einzelnen Kostentreiber anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung identifiziert und mögliche Lösungsansätze zur Kostenreduktion ermittelt werden.

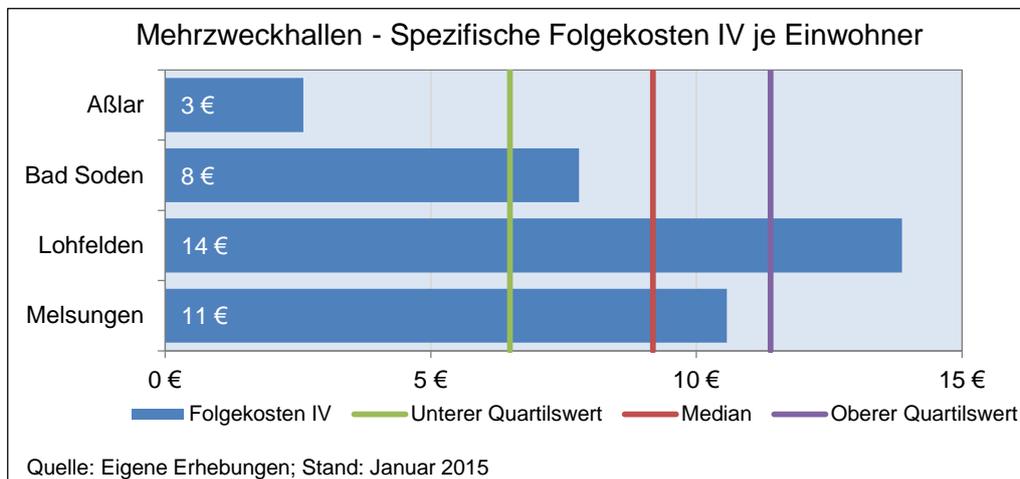
Der Unterschiedsbetrag zwischen den Folgekosten IV und den Folgekosten III umfasst die der Einrichtung zuzurechnenden Erlöse (vgl. Ansicht 113, S. 189). Werden diese in das Verhältnis gesetzt zu den Folgekosten III, ergibt sich der Kostendeckungsgrad der Einrichtung. Die den Folgekosten III zurechenbaren Erlöse beliefen sich demnach auf 3 Prozent (Bad Soden am Taunus), 4 Prozent (Aßlar) und 5 Prozent (Lohfelden und Melsungen). Es wird den Kommunen empfohlen zu prüfen, ob und welche Erlöse (etwa Nutzungsentgelte) gesteigert werden können, um bei einem Weiterbetrieb die Belastungen für den kommunalen Haushalt zu senken.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit der einzelnen Mehrzweckhallen wurden die Folgekosten IV in Bezug zu den Quadratmetern Bruttogrundfläche (BGF) (Ansicht 123) und den Einwohnern der Kommune (Ansicht 124) gesetzt.



Ansicht 123: Mehrzweckhallen – Spezifische Folgekosten IV je Bruttogrundfläche

Der Vergleich der Folgekosten je Quadratmeter BGF der Mehrzweckhallen zeigt, dass die höchsten Kosten je Quadratmeter für die Mehrzweckübungshalle in Lohfelden mit 111 Euro anfielen. Für die Mehrzweckhalle Berghausen in Aßlar ergab sich mit 25 Euro der niedrigste Betrag.



Ansicht 124: Mehrzweckhallen – Spezifische Folgekosten IV je Einwohner

Die durchschnittlichen jährlichen Folgekosten IV je Einwohner waren für die Mehrzweckübungshalle in Lohfelden mit 14 Euro am höchsten. Die geringsten Kosten wies die Mehrzweckhalle Berghausen in Aßlar mit 3 Euro je Einwohner auf.

Zusätzlich zur Betrachtung der Folgekosten der drei ausgewählten Einrichtungen wurden die Kosten³⁰⁷ aller Mehrzweckhallen der vier Kommunen ausgewertet (Ansicht 125).

307 Diese Kosten basieren auf den bereitgestellten Daten der Kommunen. Abweichend zur Darstellung der Berechnung der Folgekosten in Anlehnung an DIN 18960 in Ansicht 113 wurden hierbei keine kalkulatorischen Zinsen oder Abschreibungen berechnet und addiert.

Mehrzweckhallen – Kennzahlgegenüberstellung						
	Gebiet in km ²	Zahl der		Einzugs- gebiet (km ²) je MZH	Ein- wohner	Kosten je Ein- wohner
		MZH	Orts- teile ¹⁾			
Aßlar	44	2	6	22	14.287	2 €
Bad Soden	13	3	3	4	21.440	22 €
Lohfelden	17	2	3	8	14.473	8 €
Melsungen	63	3	8	21	13.638	10 €
Median	30	3	5	15	14.380	9 €
Unterer Quartilswert	16	2	3	7	14.125	7 €
Oberer Quartilswert	49	3	7	21	16.215	13 €

MZH = Mehrzweckhalle(n)
¹⁾ Stadt-/Ortsteile einschließlich Kernstadt
Quelle: Eigene Erhebungen. Stand: Januar 2015

Ansicht 125: Mehrzweckhallen – Kennzahlgegenüberstellung

Ein Vergleich der Kosten aller Mehrzweckhallen in Ansicht 125 zeigt, dass Bad Soden am Taunus mit 22 Euro je Einwohner insgesamt die höchsten Kosten für alle Mehrzweckhallen trug. Für Aßlar ergab sich der geringste Betrag von 2 Euro je Einwohner für die Deckung der Kosten aller Mehrzweckhallen.

Ausgehend von diesem Vergleich wird den Kommunen empfohlen, hinsichtlich der Kosten aller ihrer Mehrzweckhallen je Einwohner eine Belastung in Höhe der Bandbreite zwischen unterem Quartil (rund 7 Euro je Einwohner) und Median (rund 9 Euro je Einwohner) anzustreben. Überschreitungen dieser Werte sollten den Kommunen Anlass bieten, eine detaillierte Analyse der Kostentreiber vorzunehmen und Ergebnisverbesserungspotenziale zu identifizieren. Hierbei empfiehlt es sich, eine Kosten- und Leistungsrechnung heranzuziehen. Vor dem Hintergrund, dass das Betreiben von Mehrzweckhallen eine Leistung freiwilliger Art ist, sollte auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen geprüft werden, inwieweit und auf welche Mehrzweckhallen verzichtet werden kann. Im Falle eines Weiterbetriebs empfiehlt sich eine Überprüfung, welche Kosten reduziert bzw. ob und welche Erlöse (etwa Nutzungsentgelte) maßgeblich gesteigert werden können, so dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Einrichtungen möglich ist.

Ergebnis- verbesserungs- potenziale

Ansicht 126 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale³⁰⁸ für die Gebäudekategorie Mehrzweckhallen für jede Kommune, die sich durch Aufgabe der Betriebe und Verkauf zum Buchwert oder bei regulärem Weiterbetrieb durch Senkung des Energieverbrauchs ergeben können.

308 Da es sich um freiwillige Einrichtungen handelt, werden hierbei die gesamten Folgekosten der jeweiligen Einrichtung aus dem Jahr 2013 aufgeführt. Ein Potenzial bei Weiterbetrieb ließ sich nur in Bezug auf die Energiekosten durch einen Vergleich des Energieverbrauchs mit dem Verbrauchswert gemäß VDI-Richtwert ableiten.

Mehrzweckhallen – Ergebnisverbesserungspotenziale					
	Art		P1	P2	P4
Aßlar	Folgekosten		▪	55,2 T€	55,2 T€
	Energiekosten ¹⁾	Strom ²⁾	□	▪	
		Heizung ³⁾	4,5 T€		
Bad Soden	Folgekosten			166,1 T€	166,1 T€
	Energiekosten	Strom	8,9 T€	▪	
		Heizung	8,3 T€		
Lohfelden	Folgekosten			238,7 T€	238,7 T€
	Energiekosten	Strom	7,4 T€	▪	
		Heizung	□		
Melsungen	Folgekosten			161,3 T€	161,3 T€
	Energiekosten	Strom	3,4 T€	▪	
		Heizung	2,3 T€		
Summe					621,3 T€

Definition der Potenziale P1, P2 und P4 vgl. Ansicht 108, S. 179. P3 wird nicht dargestellt, da nur relevant für die Gebäudekategorie Bürgerhäuser.

▪= nicht zutreffend; □ = Es wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale ausgewiesen, da der Verbrauch entweder unterhalb oder in Höhe der VDI-Richtwerte je Gebäudekategorie in kWh/m² BGF lag oder die berechneten Potenziale geringfügig waren, das heißt unterhalb 1.000 Euro lagen.

¹⁾ Die Energiekosten sind Bestandteil der Folgekosten. Zur Beurteilung des Energieverbrauchs wurden marktübliche Referenzwerte herangezogen. Dies ermöglichte einen Vergleich des durchschnittlich im Jahr angefallenen Energieverbrauchs für Strom- und Heizenergie der geprüften Einrichtungen mit Standardverbrauchswerten gemäß VDI - für Mehrzweckhallen: 10 kWh/m² BGF (Strom) und 75 kWh/m² BGF (Heizung).

²⁾ Zur Berechnung der kostenmäßigen Einsparungen für Stromenergie wurde ein in Anlehnung an Daten des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (Strompreis des Jahres 2013 in Euro/kWh für die Industrie inkl. Steuer bei einem Jahresverbrauch von 160 bis 20.000 MWh) ein konservativer Preis von 0,15 Euro/kWh zugrunde gelegt.

³⁾ Für Heizenergie wurde in Anlehnung an Daten des statistischen Bundesamtes zur Energiepreisentwicklung (Mittelwert der Verbraucherpreise in Euro/kWh für Heizöl und Erdgas des Jahres 2013) ein Preis von 0,07 Euro/kWh zugrunde gelegt.

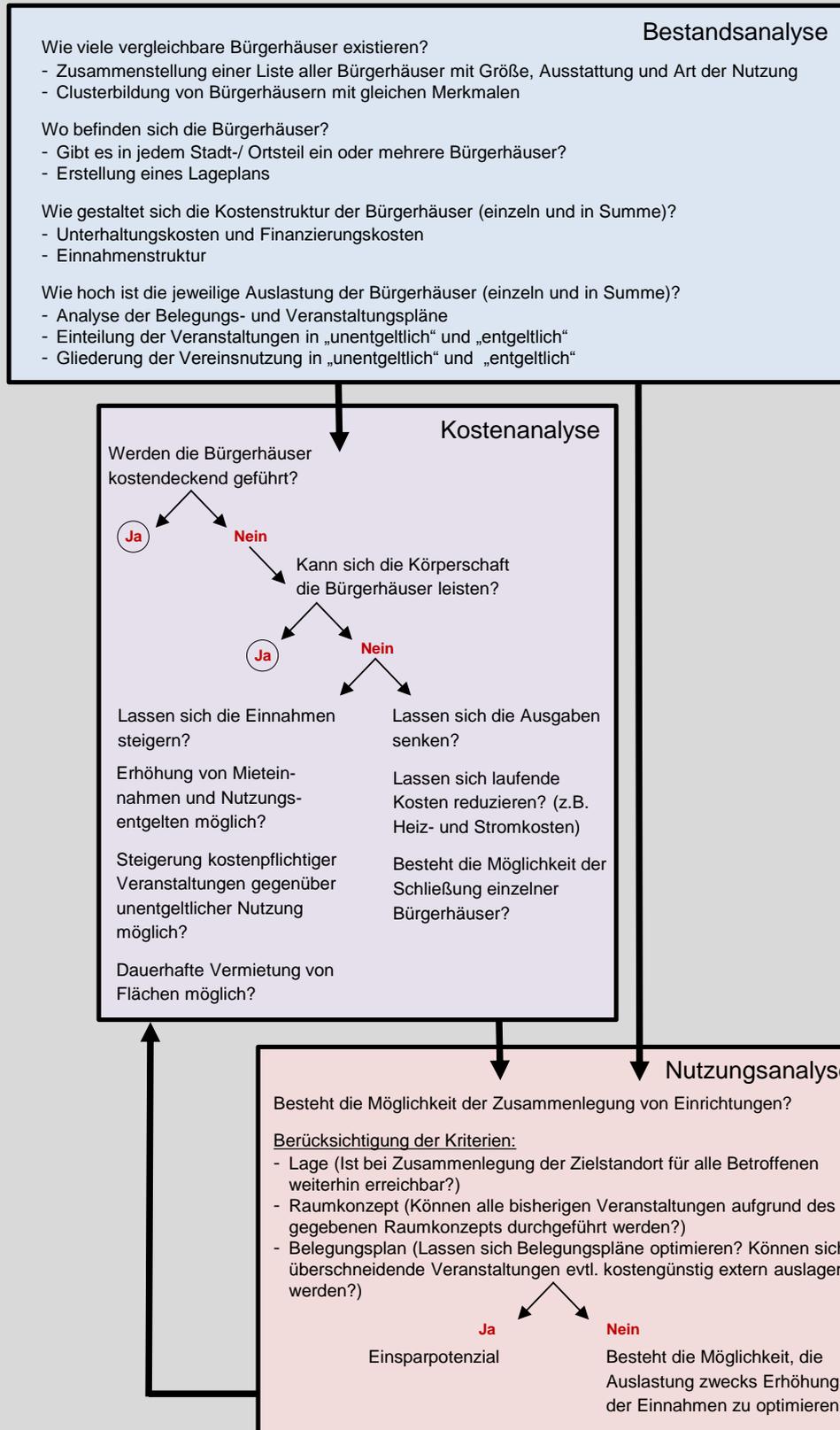
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 126: Mehrzweckhallen – Ergebnisverbesserungspotenziale

Anhand der Ausführungen zu den Folgekosten der Gebäudekategorien Bürgerhäuser und Mehrzweckhallen lassen sich Handlungsempfehlungen für die Planung von neuen Investitionen oder zur Identifizierung von Ergebnisverbesserungspotenzialen ableiten. Diese sind exemplarisch für Bürgerhäuser in Ansicht 127 in dargestellt. Für Mehrzweckhallen lässt sich dieses Schema analog verwenden.

Exkurs: Handlungsempfehlungen

Bei der Planung von neuen Investitionen oder zur Identifizierung von Ergebnisverbesserungspotenzialen sind Bestands-, Kosten- und Nutzungsanalysen empfehlenswert, die Ansicht 127 schematisch aufzeigt.



Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 127: Handlungsempfehlungen

7.6.3 Ausgewählte Bäder: Analyse der Folgekosten

Zur Analyse der Folgekosten kommunaler Einrichtungen wurden sechs Frei- und Hallenbäder sowie ein Freizeitbad ausgewählt. Ansicht 128 gibt einen Überblick über die absoluten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten I bis IV der Bäder.

Bäder – Folgekosten					
Kommune Bezeichnung der Einrichtung	BGF (m ²)	Folge- Kosten I	Folge- kosten II	Folge- kosten III	Folge- kosten IV
Aßlar Freizeitbad „Laguna“	5.132,1	1.791,2 T€	1.888,0 T€	2.070,0 T€	554,6 T€
Bad Schwalbach Freibad Heimbachtal	1.803,5	288,9 T€	336,5 T€	426,0 T€	335,4 T€
Buseck Hallenbad Großen-Buseck ¹⁾	1.013,4	73,6 T€	73,6 T€	73,6 T€	50,3 T€
Hünfeld Freibad Haselgrund	2.332,9	255,3 T€	275,3 T€	312,8 T€	215,9 T€
Lohfelden Freibad Lohfelden	2.059,8	298,6 T€	364,8 T€	489,4 T€	396,6 T€
Melsungen Freibad „Waldschwimmbad“	2.259,7	311,3 T€	365,8 T€	468,3 T€	379,3 T€
Nidda Freibad Nidda	1.626,8	162,8 T€	222,4 T€	334,4 T€	282,2 T€

¹⁾ Vgl. hierzu Sondersachverhalt auf Seite 205.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

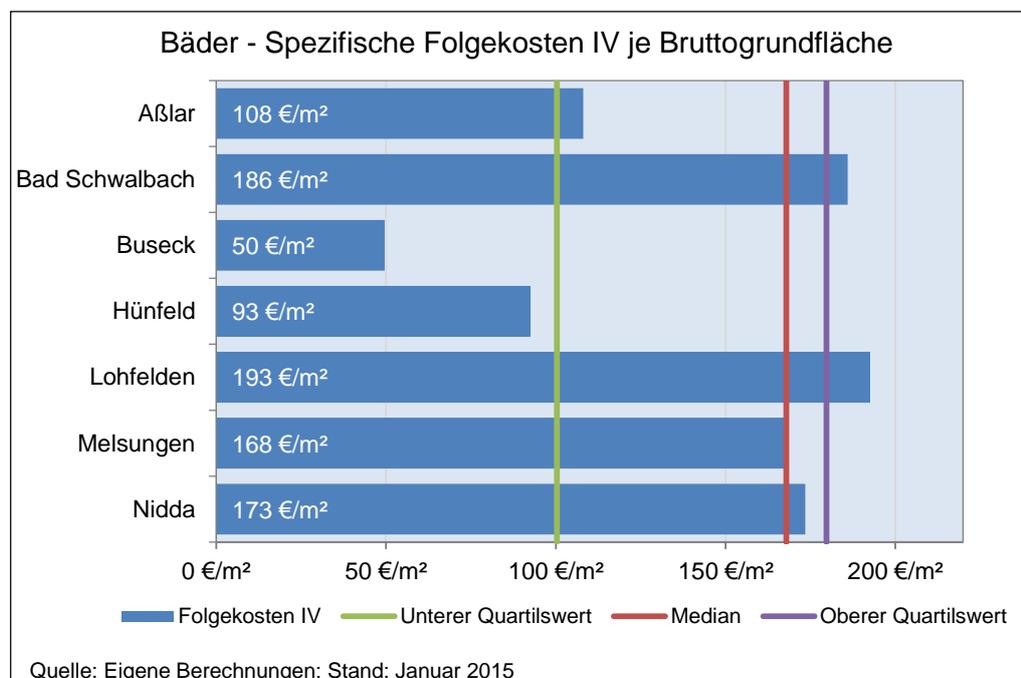
Ansicht 128: Bäder – Folgekosten

Der Vergleich der absoluten Folgekosten der ausgewählten Bäder zeigt, dass das Freizeitbad „Laguna“ in Aßlar mit rund 554,6 Tausend Euro die höchsten Folgekosten IV aufwies. Die Übersicht über die absoluten Folgekosten in Ansicht 128 verdeutlicht, dass der größte Anteil der Folgekosten des Freizeitbads auf die Folgekosten I entfällt. Der Kommune wird eine genauere Analyse dieser Kosten empfohlen. Hierbei sollten die einzelnen Kostentreiber anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung identifiziert und mögliche Lösungsansätze zur Kostenreduktion eruiert werden.

Für das Hallenbad Großen-Buseck in Buseck ergaben sich mit einem Betrag von 50,3 Tausend Euro die geringsten Folgekosten IV. Da das Hallenbad unentgeltlich der Gemeinde übertragen wurde, resultieren die geringen Folgekosten nicht zuletzt aus den für die Gemeinde nach derzeitigem Stand weggefallenen Finanzierungskosten.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit der einzelnen Bäder wurden die Folgekosten IV in Bezug zu den Quadratmetern Bruttogrundfläche (BGF)³⁰⁹ (Ansicht 129) und zu der durchschnittlichen Zahl der Badegäste je Jahr (Ansicht 130) gesetzt.

309 Die Bruttogrundfläche umfasst bei den Bädern auch die Flächen für Umkleiden, Kiosk, Technikbehausung.



Ansicht 129: Bäder – Spezifische Folgekosten IV je Bruttogrundfläche

Ansicht 129 zeigt, dass die höchsten Folgekosten IV je Quadratmeter BGF für das Freibad Lohfelden mit 193 Euro anfielen. Für das Hallenbad Großen-Buseck in Buseck ergab sich mit 50 Euro – nicht zuletzt wegen der nicht angesetzten kalkulatorischen Größen – der niedrigste Betrag.

Bäder – Spezifische Folgekosten je Badegast

Kommune Bezeichnung der Einrichtung	Bade- gäste	Folgekosten			
		I	II	III ¹⁾	IV
Aßlar Freizeitbad „Laguna“	228.574	8 €	8 €	9 €	2 €
Bad Schwalbach Freibad Heimbachtal	39.770	7 €	8 €	11 €	8 €
Buseck Hallenbad Großen-Buseck	48.000	2 €	2 €	2 €	1 €
Hünfeld Freibad Haselgrund	50.601	5 €	5 €	6 €	4 €
Lohfelden Freibad Lohfelden	73.473	4 €	5 €	7 €	5 €
Melsungen Freibad „Waldschwimmbad“	57.945	5 €	6 €	8 €	7 €
Nidda Freibad Nidda	39.578	4 €	6 €	8 €	7 €
Median	50.601	5 €	6 €	8 €	5 €
Unterer Quartilswert	43.885	4 €	5 €	6 €	3 €
Oberer Quartilswert	65.709	6 €	7 €	9 €	7 €

¹⁾ Die Folgekosten III je Badegast stellen den Betrag dar, den jeder Badegast zahlen müsste, um das Bad kostendeckend zu führen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015

Ansicht 130: Bäder – Spezifische Folgekosten je Badegast

Der Vergleich der durchschnittlichen jährlichen Folgekosten IV je Badegast in Ansicht 130 ergab einen Median von rund 5 Euro; das entspricht einer Subventionierung je Badegast in Höhe von 5 Euro. Die durchschnittlichen jährlichen Folgekosten IV je Badegast waren für das Freibad in Bad Schwalbach

mit 8 Euro am höchsten. Die geringsten Kosten im Vergleich entstanden für das Hallenbad Großen-Buseck mit 1 Euro je Badegast.

Sondersachverhalt: Hallenbad Großen-Buseck

Das als Vereinsbad genutzte Hallenbad Großen-Buseck, das der Gemeinde unentgeltlich übertragen wurde, stellt einen in diesem Vergleich bemerkenswerten Sondersachverhalt dar. Die Gemeinde verpflichtete sich im Übertragungsvertrag vom 6. Juli 1998 „das Hallenbad bis zum 30. September 2002 im ungefähren Umfang der früheren Öffnungszeiten für den allgemeinen Publikumsbetrieb und das Schulschwimmen offenzuhalten und zu betreiben“. Das Hallenbad wies im Vergleich die geringsten Folgekosten IV (absolut, je Quadratmeter BGF und je durchschnittlicher jährlicher Besucherzahl) auf. Um die Kosten in das Gesamtbild einordnen zu können, sind zwei Sachverhalte erwähnenswert.

Zum einen war das Hallenbad ursprünglich Eigentum des Landkreises Gießen, der aus Kostengründen eine Schließung der Einrichtung plante. Um das Vereins- und Schulschwimmen weiterhin ortsnah anzubieten, wollte die Gemeinde eine Schließung vermeiden. Zu diesem Zweck wurde der Hallenbadverein Busecker Tal e.V. gegründet, der sich dazu bereit erklärte, die Betriebsführung zu übernehmen. Das Hallenbad wurde daraufhin in einem beurkundeten Übertragungsvertrag unentgeltlich an Buseck übertragen. Auf Grundlage dieser unentgeltlichen Übertragung wurden die Anschaffungs-/ Herstellungskosten mit 1 Euro bewertet, so dass die hier berücksichtigten kalkulatorischen Kosten (Folgekosten II und III) gegenüber den anderen Bädern im Vergleich reduziert waren. Ohne die kalkulatorischen Größen fehlt jedoch ein wichtiges Finanzierungsmittel für die künftige Substanzerhaltung beziehungsweise weiteren Investitionen am Hallenbad.

Zum anderen wurde das Hallenbad nur unter der Voraussetzung und mit dem Ziel übernommen, dass der Gemeinde – außer den mit dem Hallenbadverein vertraglich geregelten – keine weiteren Kosten entstehen würden. Ein Betriebsführungsvertrag zwischen Buseck und dem Hallenbadverein regelt die Bezuschussung des Vereins in Höhe von jährlich 30.700 Euro (ab dem Jahr 2010 erhöht auf 40.000 Euro) sowie die Übernahme von 50 Prozent der Kosten für einen Bademeister oder einen Gehilfen. Somit sind die hier dargestellten Folgekosten, die allein der Gemeinde Buseck entstehen, offenbar nur ein Teil der Kosten, deren restlicher Anteil vom Hallenbadverein getragen wird. Trotz der – vergleichsweise – geringen Kosten ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Hallenbad um ein Vereinsbad handelt, das ausschließlich von Mitgliedern des Vereins und für das Schulschwimmen genutzt werden kann. Nichtmitglieder können – theoretisch – ebenfalls das Bad benutzen, müssen aber einen höheren Tagesbeitrag als Eintrittsgeld zahlen und dürfen zudem nur in Begleitung eines Mitglieds das Bad betreten. Ohne Berücksichtigung des Schulschwimmens sind die Folgekosten des Hallenbads im Wesentlichen als Vereinsförderung zu verstehen.

Den Städten mit Einrichtungen, deren Verwendungszweck fast ausschließlich Vereinen dient, wird empfohlen, in ihren Konsolidierungsüberlegungen die Bedeutung der Förderung einzelner Vereine gegenüber der Förderung von Einrichtungen, die allen Bürgern zur Nutzung offen stehen, einzubeziehen.

Eine Möglichkeit der Reduzierung von Folgekosten IV und damit der Haushaltsbelastung besteht in der Erhöhung der Erlöse in Form von Eintrittsgeldern. Bei ähnlich hohen Folgekosten III³¹⁰ in Aßlar (9 Euro) sowie Nidda und Melsungen (8 Euro), schaffte es das Freizeitbad „Laguna“ die Folgekosten IV je Badegast über die Erlöse auf 2 Euro zu reduzieren, wohingegen bei Nidda und Melsungen Folgekosten IV noch bei 7 Euro je Badegast lagen. Während in Bad Schwalbach, Buseck, Hünfeld, Lohfelden, Melsungen und Nidda die Folgekosten III je Badegast durch die Erlöse um 1 Euro bis 3 Euro gemindert werden konnten, schaffte es Aßlar, die Kosten je Badegast sogar um 7 Euro zu reduzieren.

Erhöhung der Erlöse zur Haushaltsentlastung

310 Die Folgekosten III stellen den Betrag dar, der – bei der gegebenen Zahl an Badegästen – als Eintrittsgeld erhoben werden müsste, um das Bad ohne sonstige Erträge (z.B. Zuschüsse) kostendeckend zu führen. Da für jedes Bad Folgekosten IV ermittelt wurden, trug sich kein Bad finanziell selbst.

Zu berücksichtigen ist, dass das Freizeitbad „Laguna“ als Freizeit- und Erlebnisbad (Ansicht 131) mit seinen Attraktionen und „Wellness“-Angeboten bei einer großen Fläche und einer hohen Zahl an Badegästen ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber den anderen in den Vergleich einbezogenen Hallen- und Freibädern aufweist. Unter der Berücksichtigung der Ausstattungsmerkmale und des Freizeitangebots ist die Erhebung vergleichsweise hoher Eintrittsgelder gerechtfertigt. Dennoch zeigt der Vergleich, dass die Eintrittsgelder bei Bädern eine wichtige Steuerungsgröße zur Reduzierung der Haushaltsbelastung durch Folgekosten IV sind. Gleichwohl sollte es nicht Ziel sein, Freizeitbäder dieser Dimension zu errichten, um höhere Eintrittsgelder erheben zu können.



Ansicht 131: Aßlar. Außenansicht Freizeitbad „Laguna“. Aufnahme der Stadt Aßlar.

Bemerkenswert ist ferner, dass der Eigenbetrieb „Laguna Aßlar – Die Mittelhessentherme“ für die Jahre 2012 und 2013 jeweils ein Konsolidierungskonzept aufstellte. Das Freizeitbad konnte erstmals im Jahr 2012 keinen ausgeglichenen Haushalt nachweisen. Ursache dafür waren gemäß Konsolidierungskonzept notwendige Sanierungsmaßnahmen an den Wasserbecken im Thermalbadbereich. Der Eigenbetrieb erarbeitete Lösungskonzepte, die die unterschiedlichsten Auswirkungen vor dem Hintergrund der Berechnung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie der Folgekosten für notwendige Investitionen aufzeigten. Am 26. März 2012 sprach sich die Stadtverordnetenversammlung für die laut Protokoll wirtschaftlichste, aber kostenintensivste Maßnahme in Höhe von 2,6 Millionen Euro aus.³¹¹ Vor dem Hintergrund des § 11 Absatz 6 EigBG ist ein nach Ablauf von fünf Jahren nicht getilgter Verlustvortrag durch Abbuchungen von den Rücklagen auszugleichen, sofern die Eigenkapitalausstattung das zulässt. Ist dies nicht der Fall, so ist der Verlust aus Haushaltsmitteln der Stadt auszugleichen.

Das heißt – auch wenn die Folgekosten IV je Quadratmeter BGF oder je Badegast für das Freizeitbad „Laguna“ im Vergleich gering ausfielen – dürfen diese nicht isoliert betrachtet werden. Die Folgekosten IV stellen eine kontinuierliche Belastung dar und müssen für die Beantwortung der Frage, ob sich die Kommune weiterhin ein Freizeitbad leisten kann, im Gesamtkontext mit der aktuellen Haushaltslage betrachtet werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es sich bei der Gebäudekategorie Bäder grundsätzlich um Leistungen freiwilliger Art handelt, die vor dem Hintergrund

311 Die Maßnahme an sich wurde im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung keiner detaillierten Betrachtung unterzogen.

einer konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage (Abschnitt 7.8, S. 213) gemäß der Konsolidierungsleitlinie³¹² auf einen Umfang zu begrenzen sind, der mit Blick auf das Defizit vertretbar erscheint. Ansicht 132 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale³¹³ für Bäder für die untersuchten sieben Kommunen.

Bäder – Ergebnisverbesserungspotenziale					
	Art		P1	P2	P4
Aßlar	Folgekosten		▪	702,8 T€	702,8 T€
	Energiekosten ¹⁾	Strom ²⁾	110,6 T€	▪	
		Heizung ³⁾	220,0 T€		
Bad Schwalbach	Folgekosten		▪	327,2 T€	327,2 T€
	Energiekosten	Strom	25,0 T€	▪	
		Heizung	15,9 T€		
Buseck	Folgekosten		▪	46,9 T€	46,9 T€
	Energiekosten	Strom	6,6 T€	▪	
		Heizung	2,7 T€		
Hünfeld	Folgekosten		▪	228,9 T€	228,9 T€
	Energiekosten	Strom	8,2 T€	▪	
		Heizung	28,9 T€		
Lohfelden	Folgekosten		▪	391,6 T€	391,6 T€
	Energiekosten	Strom	9,7 T€	▪	
		Heizung	14,0 T€		
Melsungen	Folgekosten		▪	433,7 T€	433,7 T€
	Energiekosten	Strom	32,9 T€	▪	
		Heizung	66,1 T€		
Nidda	Folgekosten		▪	253,2 T€	253,2 T€
	Energiekosten	Strom	55,5 T€	▪	
		Heizung	115,9 T€		
Summe					2.384,3 T€

Definition der Potenziale P1, P2 und P4 vgl. Ansicht 108, S. 179. P3 wird nicht dargestellt, da nur relevant für die Gebäudekategorie Bürgerhäuser.

▪= nicht zutreffend

¹⁾ Die Energiekosten sind Bestandteil der Folgekosten. Zur Beurteilung des Energieverbrauchs wurden marktübliche Referenzwerte herangezogen. Dies ermöglichte einen Vergleich des durchschnittlich im Jahr angefallenen Energieverbrauchs für Strom- und Heizenergie der geprüften Einrichtungen mit Standardverbrauchswerten gemäß VDI – für Hallenbäder mit 250 bis 499 m² Beckenoberfläche: 331 kWh/m² (Strom) und 1.584 kWh/m² (Heizung), für Freibäder: 37 kWh/m² (Strom) und 37 kWh/m² (Heizung), für das Freizeitbad: 649 kWh/m² (Strom) und 1.372 kWh/m² (Heizung)

²⁾ Zur Berechnung der kostenmäßigen Einsparungen für Stromenergie wurde ein in Anlehnung an Daten des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (Strompreis des Jahres 2013 in Euro/kWh für die Industrie inkl. Steuer bei einem Jahresverbrauch von 160 bis 20.000 MWh) ein konservativer Preis von 0,15 Euro/kWh zugrunde gelegt.

³⁾ Für Heizenergie wurde in Anlehnung an Daten des statistischen Bundesamtes zur Energiepreisentwicklung (Mittelwert der Verbraucherpreise in Euro/kWh für Heizöl und Erdgas des Jahres 2013) ein Preis von 0,07 Euro/kWh zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 132: Bäder – Ergebnisverbesserungspotenziale

312 Vgl. Fußnote 276, S. 179

313 Da es sich um freiwillige Einrichtungen handelt, werden hierbei die gesamten Folgekosten der jeweiligen Einrichtung aus dem Jahr 2013 aufgeführt. Ein Potenzial bei Weiterbetrieb ließ sich nur in Bezug auf die Energiekosten durch einen Vergleich des Energieverbrauchs mit dem Verbrauchswert gemäß VDI-Richtwert ableiten.

Das maximale Ergebnisverbesserungspotenzial – bei Aufgabe des Betriebs und Verkauf zum Buchwert – lag für die Gebäudekategorie Bäder insgesamt bei rund 2,4 Millionen Euro. Dies entspricht 45 Prozent des gesamten Ergebnisverbesserungspotenzials dieser Prüfung und zeigt die Kostenintensität von Bädern, die durch Kommunen in Eigenregie geführt werden. Zur Realisierung von Ergebnisverbesserungspotenzialen kann auch ein gemeinsamer Bäderbetrieb von Nachbarkommunen durch Interkommunale Zusammenarbeit angestrebt werden.³¹⁴ Den Kommunen wird empfohlen, sich mit ihren benachbarten Städten und Gemeinden auszutauschen und diese Möglichkeit zu prüfen.

7.6.4 Ausgewählte Feuerwehrrhäuser: Analyse der Folgekosten

Zur Analyse der Folgekosten kommunaler Einrichtungen wurden sechs Feuerwehrrhäuser³¹⁵ ausgewählt. Ansicht 133 gibt einen Überblick über die absoluten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten I bis IV der Feuerwehrrhäuser.

Feuerwehrrhäuser – Folgekosten					
Kommune Bezeichnung der Einrichtung	BGF (m ²)	Folgekosten			
		I	II	III	IV
Aßlar Feuerwehrgerätehaus Oberlemp	412,3	13,1 T€	16,7 T€	23,5 T€	23,1 T€
Flörsheim Feuerwehr Flörsheim	2.038,9	57,9 T€	123,9 T€	247,9 T€	237,5 T€
Gladenbach Feuerwehrgerätehaus Frohnhausen	327,9	5,1 T€	6,6 T€	9,6 T€	9,0 T€
Lauterbach Feuerwehr Lauterbach-Maar	486,0	12,5 T€	22,3 T€	40,8 T€	40,2 T€
Lollar Feuerwehr Lollar	1.298,5	125,3 T€	172,1 T€	260,2 T€	219,8 T€
Nidda Feuerwehr Eichelsdorf	426,0	12,8 T€	22,0 T€	39,4 T€	39,2 T€

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 133: Feuerwehrrhäuser – Folgekosten

Der Vergleich der absoluten Folgekosten der ausgewählten Feuerwehrrhäuser zeigt, dass die Feuerwehr Flörsheim – das mit Abstand größte Gebäude im Vergleich – mit rund 237,5 Tausend Euro auch die höchsten Folgekosten IV aufwies, wohingegen sich für das Feuerwehrgerätehaus Frohnhausen in Gladenbach als kleinstes Gebäude mit einem Betrag von rund 9 Tausend Euro auch die geringsten Folgekosten IV ergaben.

Für die Feuerwehrrhäuser in Flörsheim am Main, Lauterbach und Nidda entfiel im Verhältnis jeweils ein großer Anteil an den gesamten Folgekosten auf die kalkulatorischen Kosten. Für Lauterbach und Nidda lagen die Folgekosten I

314 In diesem Zusammenhang kann das Beispiel des Zweckverbands „Schwimmbad Bad Nauheim – Friedberg“ Usa-Wellenbad genannt werden.

315 Gegenstand der Prüfung war der bezeichnete Standort der Feuerwehr (ohne Berücksichtigung von Feuerwehrfahrzeugen). Es wurden sämtliche von der Kommune ausgewiesenen Folgekosten für die Einrichtung berücksichtigt. Die soziale Bedeutung der Freiwilligen Feuerwehren in den einzelnen Stadt-/ Ortsteilen wurde bei dieser Untersuchung außer Acht gelassen. Feuerwehrhaus (auch Feuerwehrgerätehaus) bezeichnet die Unterkunft der Feuerwehr in einem Ort.

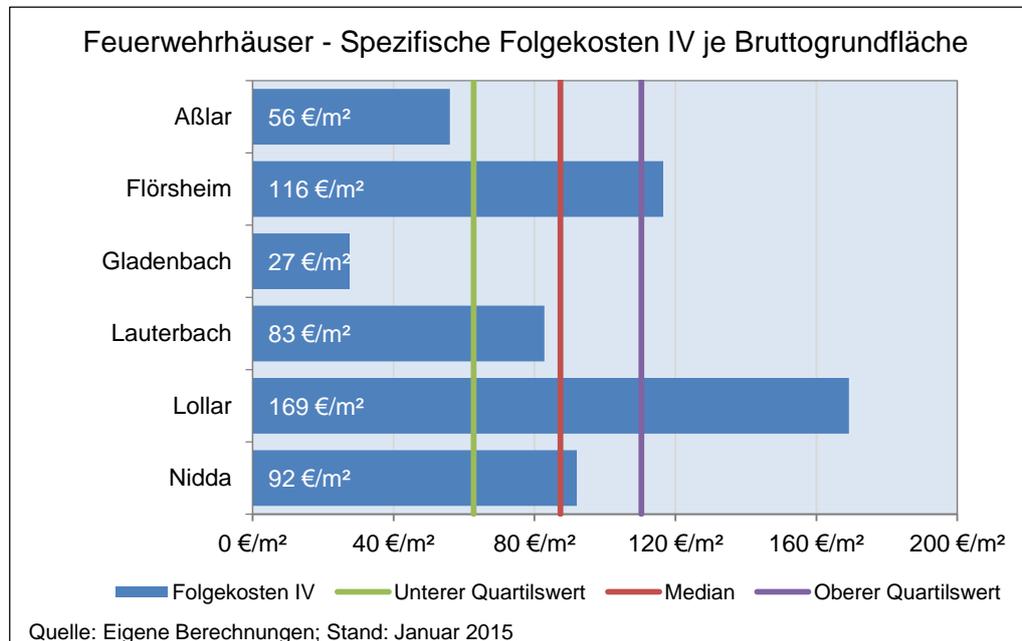
vergleichsweise niedrig, so dass im Verhältnis hierzu die kalkulatorischen Kosten einen höheren Anteil an den Folgekosten einnahmen.



Ansicht 134: Gemeinschaftsraum mit Bar der Feuerwehr Flörsheim. Aufnahme vom 14. Oktober 2014.

Bei der Feuerwehr Flörsheim wirkten sich die hohen Anschaffungs-/ Herstellungskosten (4,1 Millionen Euro) auf die Höhe der Folgekosten III aus. Die Feuerwehr umfasste neben den üblichen Funktionsräumen auch einen Gemeinschaftsraum mit Bar sowie eine Wohnung und einen Veranstaltungssaal mit Küche (Ansicht 134).

Für die Feuerwehrhäuser wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit die Folgekosten IV in Bezug zu den Quadratmetern BGF gesetzt (Ansicht 135).



Ansicht 135: Feuerwehrhäuser – Spezifische Folgekosten IV je Bruttogrundfläche

Für das Feuerwehrgerätehaus Frohnhausen in Gladenbach ergaben sich mit einem Betrag von 27 Euro auch die geringsten spezifischen Folgekosten IV je Quadratmeter BGF. Ansicht 135 zeigt ferner, dass die Feuerwehr Lollar mit 169 Euro die höchsten Folgekosten IV je Quadratmeter BGF aufwies. Der größte Anteil der Kosten entfiel dabei auf die Folgekosten I. Der Kommune wird eine genaue Prüfung dieser Kosten zwecks Reduzierung der Haushaltsbelastung empfohlen. Hierbei sollten die einzelnen Kostentreiber anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung identifiziert und mögliche Lösungsansätze zur Kostenreduktion ermittelt werden.

Zusätzlich zu der Betrachtung der Folgekosten der drei je Kommune ausgewählten Einrichtungen wurden die Kosten³¹⁶ aller Feuerwehrhäuser der sechs Kommunen ausgewertet.

316 Diese Kosten basieren auf den bereitgestellten Daten der Kommunen. Abweichend zur Darstellung der Berechnung der Folgekosten in Anlehnung an DIN 18960 in Ansicht 113 wurden hierbei keine kalkulatorischen Zinsen oder Abschreibungen berechnet und addiert.

Feuerwehrrhäuser – Kennzahlengegenüberstellung						
	Gebiet der Gemeinde (km ²)	Zahl der		Einwohner	Kosten je Einwohner	Kosten je km ²
		Feuerwehren	Orts- teile ¹⁾			
Aßlar	44	5	6	14.287	13 €	4,2 T€
Flörsheim	23	3	3	20.058	17 €	14,5 T€
Gladenbach	72	15	15	13.096	13 €	2,3 T€
Lauterbach	102	8	11	13.800	18 €	2,5 T€
Lollar	22	4	4	10.306	13 €	6,2 T€
Nidda	118	16	18	18.580	13 €	2,1 T€
Median	58	7	9	14.044	13 €	3,3 T€
Unterer Quartilswert	28	4	5	13.272	13 €	2,3 T€
Oberer Quartilswert	95	13	14	17.507	16 €	5,7 T€

¹⁾ Zahl der Stadt-/Ortssteile einschließlich Kernstadt
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 136: Feuerwehrrhäuser – Kennzahlengegenüberstellung

Die Kosten je Quadratkilometer waren in Flörsheim am Main mit rund 14,5 Tausend Euro mit Abstand am höchsten. Je Einwohner betrachtet lagen die Kosten mit 17 Euro immerhin an zweiter Stelle, obwohl Flörsheim am Main die einwohnerreichste Stadt im Vergleich der Feuerwehrrhäuser war. Flörsheim am Main wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Freiwilligen Feuerwehren auch für die Sicherheit und den Hochwasserschutz auf einem zugewiesenen Mainabschnitt zuständig waren. Darüber hinaus befand sich im Stadtgebiet ein Hafengelände mit einem Tanklager sowie ein Deponie- und Gewerbepark mit besonderer Gefahrenlage in Flörsheim-Wicker.

Mit 2,1 Tausend Euro wies Nidda als flächenmäßig größte Stadt die geringsten Kosten je Quadratkilometer auf. Der Vergleich der Kosten der ausgewählten Feuerwehrrhäuser zeigt außerdem, dass Lauterbach die höchsten Kosten je Einwohner mit 18 Euro aufwies. Der Median für die Kosten für alle Feuerwehrrhäuser je Einwohner lag bei 13 Euro. Die Darstellung der Kosten je Einwohner und je Quadratkilometer Stadt- oder Ortsgebiet zeigt, dass Unterschiede zwischen Flächenkommunen und eng besiedelten Kommunen bestehen, die im Vergleich zu berücksichtigen sind.³¹⁷

Ansicht 137 fasst die Ergebnisverbesserungspotenziale zusammen, die bei regulärem Weiterbetrieb durch Senkung des Energieverbrauchs auf einen Verbrauchswert gemäß VDI-Richtwert erzielt werden können.

Feuerwehrrhäuser – Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Art		P1 (= P4)
Aßlar	Energiekosten ¹⁾	Strom ²⁾	<input type="checkbox"/>
		Heizung ³⁾	<input type="checkbox"/>
Flörsheim	Energiekosten	Strom	7,6 T€
		Heizung	1,7 T€
Gladenbach	Energiekosten	Strom	<input type="checkbox"/>
		Heizung	<input type="checkbox"/>

³¹⁷ Gemäß § 3 Absatz 2 Hessischem Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG) ist die Gemeindefeuerwehr so aufzustellen, dass sie in der Regel zu jeder Zeit und an jedem Ort ihres Zuständigkeitsbereichs innerhalb von zehn Minuten nach der Alarmierung wirksame Hilfe einleiten kann.

Feuerwehrrhäuser – Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Art		P1 (= P4)
Lauterbach	Energiekosten	Strom	□
		Heizung	□
Lollar	Energiekosten	Strom	2,1 T€
		Heizung	4,5 T€
Nidda	Energiekosten	Strom	□
		Heizung	□
Summe			15,9 T€

Definition der Potenziale P1, P2, P3 und P4 vgl. Ansicht 108, S. 179. P2 wird nicht dargestellt, da es sich hierbei nicht um eine Freiwillige Leistung handelt. P3 wird nicht dargestellt, da nur relevant für die Gebäudekategorie Bürgerhäuser.

□ = Es wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale ausgewiesen, da der Verbrauch entweder unterhalb oder in Höhe der VDI-Richtwerte je Gebäudekategorie in kWh/m² BGF lag oder die berechneten Potenziale geringfügig waren, das heißt unterhalb 1.000 Euro lagen.

¹⁾ Die Energiekosten sind Bestandteil der Folgekosten. Zur Beurteilung des Energieverbrauchs wurden marktübliche Referenzwerte herangezogen. Dies ermöglichte einen Vergleich des durchschnittlich im Jahr angefallenen Energieverbrauchs für Strom- und Heizenergie der geprüften Einrichtungen mit Standardverbrauchswerten gemäß VDI - für Feuerwehrrhäuser: 6 kWh/m² BGF (Strom) und 65 kWh/m² BGF (Heizung), für Feuerwehren: 6 kWh/m² BGF (Strom) und 63 kWh/m² BGF (Heizung).

²⁾ Zur Berechnung der kostenmäßigen Einsparungen für Stromenergie wurde ein in Anlehnung an Daten des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (Strompreis des Jahres 2013 in Euro/kWh für die Industrie inkl. Steuer bei einem Jahresverbrauch von 160 bis 20.000 MWh) ein konservativer Preis von 0,15 Euro/kWh zugrunde gelegt.

³⁾ Für Heizenergie wurde in Anlehnung an Daten des statistischen Bundesamtes zur Energiepreisentwicklung (Mittelwert der Verbraucherpreise in Euro/kWh für Heizöl und Erdgas des Jahres 2013) ein Preis von 0,07 Euro/kWh zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 137: Feuerwehrrhäuser – Ergebnisverbesserungspotenziale

7.7 Maßnahme zur Reduzierung der Folgekosten

Im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung wurde für alle einbezogenen 13 Kommunen ermittelt, welchen Beitrag jeder Einwohner der Kommune zusätzlich zahlen müsste (Ansicht 138) – und alternativ wie hoch der Hebesatz der Grundsteuer B angesetzt werden müsste (Ansicht 139) –, um die Summe der Folgekosten der jeweils drei in dieser Prüfung je einbezogener Kommune ausgewählten Einrichtungen (Ansicht 110, S. 182) zu decken. Dabei wurde untersucht, um wieviel Prozentpunkte die Hebesätze der Grundsteuer B angehoben werden müssten, um die Folgekosten der Einrichtungen.

Folgekosten ausgewählter Einrichtungen – Betrag je Einwohner		
	Folgekosten IV	Folgekosten IV je Einwohner
Aßlar	614,8 T€	43 €/Ew.
Bad Schwalbach	480,8 T€	43 €/Ew.
Bad Soden	549,1 T€	26 €/Ew.
Buseck	401,7 T€	30 €/Ew.
Flörsheim	312,7 T€	16 €/Ew.
Gladenbach	413,4 T€	32 €/Ew.
Groß-Umstadt	985,7 T€	45 €/Ew.
Hünfeld	387,3 T€	24 €/Ew.

Folgekosten ausgewählter Einrichtungen – Betrag je Einwohner		
	Folgekosten IV	Folgekosten IV je Einwohner
Lauterbach	241,1 T€	17 €/Ew.
Lohfelden	662,3 T€	46 €/Ew.
Lollar	505,9 T€	49 €/Ew.
Melsungen	557,8 T€	41 €/Ew.
Nidda	361,8 T€	19 €/Ew.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 138: Folgekosten ausgewählter Einrichtungen – Betrag je Einwohner

Unter Berücksichtigung der indizierten Anschaffungs-/ Herstellungskosten und der kalkulatorischen Kosten wurden die Folgekosten IV verwendet. Auf dieser Basis wird in Ansicht 139 die Höhe des notwendigen Hebesatzes für die Grundsteuer B dargestellt, der für den Ausgleich des, negativen ordentlichen Ergebnisse heranzuziehen wäre.

Folgekosten ausgewählter Einrichtungen – Anpassung Hebesatz Grundsteuer B			
	Grundsteuer B		
	Einnahmen 2013	Hebesatz 2013	Hebesatz _{max} (Folgekosten IV)
Aßlar	976,3 T€	240	391 [63 %]
Bad Schwalbach ¹⁾	1.374,7 T€	380	513 [35 %]
Bad Soden	4.607,8 T€	450	504 [12 %]
Buseck	1.258,9 T€	300	396 [32 %]
Flörsheim	1.954,6 T€	280	325 [16 %]
Gladenbach ¹⁾	1.291,7 T€	350	462 [32 %]
Groß-Umstadt	2.477,1 T€	410	573 [40 %]
Hünfeld	1.294,0 T€	290	377 [30 %]
Lauterbach ¹⁾	1.938,8 T€	390	438 [12 %]
Lohfelden	1.654,7 T€	330	462 (40 %)
Lollar	887,7 T€	300	471 [57 %]
Melsungen	1.615,1 T€	290	390 [35 %]
Nidda	1.732,7 T€	300	363 [21 %]

[]-Klammerangaben beziehen sich auf die prozentuale Erhöhung des Hebesatzes zum Hebesatz im Jahr 2013
¹⁾ Schutzschirmkommune
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 139: Folgekosten ausgewählter Einrichtungen – Anpassung Hebesatz Grundsteuer B

Vor dem Hintergrund der dargestellten Folgekosten für die drei ausgewählten Einrichtungen je Kommune (Abschnitt 7.6) und der jeweiligen Haushaltslage (Abschnitt 7.8) sollten die Städte und Gemeinden zur Erreichung einer dauerhaft stabilen Haushaltslage Einsparungen realisieren, Erlöse aus Leistungs-

entgelten oder Gebühren steigern oder als Ultima Ratio eine Erhöhung der Grundsteuer B prüfen.

7.8 Haushaltslage und Haushaltssicherungskonzepte

Alle in diese Prüfung einbezogenen Einrichtungen belasten in Form der unter Abschnitt 7.6 dargestellten Folgekosten IV den Gesamthaushalt der Kommunen. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend die Haushaltslage der Kommunen im Zeitraum 2009 bis 2013 dargestellt. Auf diese Weise soll verdeutlicht werden, inwiefern sich die Kommunen die Einrichtungen leisten können. Daneben wurde auch die inhaltliche Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte betrachtet.

Zunächst wurde der finanzielle Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden im Prüfungszeitraum auf Grundlage des ordentlichen Ergebnisses sowie der Innenfinanzierungskraft³¹⁸ beurteilt.³¹⁹

Haushaltslage
2009 bis 2013

Von den 65 untersuchten Haushalten (fünf Haushaltsjahre für 13 Städte und Gemeinden) im Zeitraum 2009 bis 2013 waren lediglich acht als stabil zu bewerten. Einen stabilen Haushalt wiesen Aßlar für die Jahre 2011 und 2012, Bad Soden für die Jahre 2010 und 2013, Hünfeld für die Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie Lohfelden für das Jahr 2012 auf.

Die Beurteilung der Haushaltslage der einzelnen Jahre des Vergleichs mündet in einer zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltslage für den Prüfungszeitraum (vgl. Ansicht 140).

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage 2009 bis 2013		
Beurteilung	Zahl	Name der Kommunen
stabil	0	./.
hinreichend stabil	1	Hünfeld
noch stabil	0	./.
kritisch	2	Aßlar, Bad Soden
konsolidierungsbedürftig	10	Bad Schwalbach ¹⁾ , Buseck, Flörsheim, Gladenbach ¹⁾ , Groß-Umstadt, Lauterbach ¹⁾ , Lohfelden, Lollar, Melsungen, Nidda
¹⁾ Schutzschirmkommune		
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015		

Ansicht 140: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage 2009 bis 2013

Die zusammenfassende Beurteilung zeigt, dass – mit Ausnahme der Städte Aßlar, Bad Soden am Taunus und Hünfeld – alle in die Prüfung einbezogenen Kommunen einen instabilen und somit konsolidierungsbedürftigen Haushalt aufwiesen.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte im Rahmen der 178. Vergleichenden Prüfung auch die Erfüllung von Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit hinsichtlich der Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte gemäß § 24 Ab-

Haushaltssiche-
rungskonzepte

318 Die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ ermittelt die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 1 und Absatz 3 GemHVO) und bringt hiervon Auszahlungen für Tilgungen von Krediten in Abzug.

319 Für die Beurteilung der Haushaltslage wurden die geprüften/ aufgestellten Jahresabschlüsse bzw. die vorläufigen Daten der Finanzbuchhaltung der Kommunen herangezogen. Die Haushaltslage wurde als „stabil“ bewertet, wenn die Körperschaften 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.

satz 4 GemHVO und der inhaltlichen Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte in Anlehnung an die Empfehlungen der Konsolidierungsleitlinie.³²⁰ Ansicht 141 fasst zusammen, ob die Haushaltssicherungskonzepte der 13 geprüften Kommunen die Anforderungen der Gemeindehaushaltsverordnung erfüllten und ob die inhaltliche Ausgestaltung sachgemäß war.

Haushaltssicherungskonzepte 2009 bis 2013														
	Aßlar	Bad Schwalbach ¹⁾	Bad Soden ²⁾	Buseck	Flörsheim	Gladenbach ¹⁾	Groß-Umstadt ³⁾	Hünfeld	Lauterbach ¹⁾	Lohfelden ⁴⁾	Lollar	Melsungen ³⁾	Nidda	Umsetzung der Maßnahmen (%)
Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO														
Aufstellung und Fortschreibung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	[✓]	✓	○	✓	✓	✓	92
Analyse der Ursachen	○	✓	✓	✓	●	✓	✓	[✓]	✓	✓	✓	✓	✓	83
Festlegung der Konsolidierungsziele	●	●	✓	✓	○	○	[✓]	✓	●	✓	✓	○	○	50
Festlegung des Zeitraums des Ausgleichs	○	●	✓	●	●	○	[✓]	●	●	✓	✓	●	●	33
Darstellung der Maßnahmen	✓	●	✓	✓	✓	✓	[✓]	✓	✓	○	○	✓	✓	75
Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte														
Ermittlung Konsolidierungsbedarf	○	✓	✓	✓	○	○	[✓]	○	●	●	✓	✓	✓	50
Wirkung einzelner Maßnahmen	●	●	○	○	○	○	[✓]	✓	✓	○	○	○	○	25
Wirkung aller Maßnahmen	●	●	✓	○	●	●	[✓]	✓	●	●	●	●	●	25
Maßnahmen führen zum Ausgleich	●	●	●	●	●	●	[✓]	●	●	●	●	●	●	8
Mittelfristig ausgeglichener Haushalt geplant	○	●	●	●	●	○	[✓]	●	✓	●	✓	●	●	25
Konsolidierungsmanagement	●	✓	●	✓	●	✓	[✓]	✓	●	●	●	●	●	42
<p>✓ = ja, ● = nein, ○ = teilweise, [✓] = Hünfeld stellte ein präventives Konsolidierungskonzept auf. Aßlar stellte im Zeitraum 2009 bis 2013 keine Haushaltssicherungskonzepte auf. Für jede Kommune wurden die aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte im Zeitraum 2009 bis 2013 bewertet. Die Bewertung der einzelnen Jahre mündete in die hier dargestellte Gesamtbewertung je Kommune.</p> <p>Die Prozentangaben sollen darstellen, zu welchen Anteilen die Maßnahmen über alle Kommunen hinweg umgesetzt wurden. Die Bewertung „○“ wurde in diesem Zusammenhang als „nicht erfüllt“ gewertet.</p> <p>¹⁾ Schutzschirmkommune, vgl. Abschnitt 7.8, S. 213</p> <p>²⁾ Für Bad Soden lagen die Haushaltssicherungskonzepte für die Jahre 2012 und 2013 vor.</p> <p>³⁾ Für Groß-Umstadt und Melsungen lagen die Haushaltssicherungskonzepte für die Jahre 2010 bis 2013 vor.</p> <p>⁴⁾ Für Lohfelden lag das Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2010 vor.</p> <p>Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015</p>														

Ansicht 141: Haushaltssicherungskonzepte 2009 bis 2013

Alle Kommunen mit Ausnahme von Aßlar³²¹ stellten Haushaltssicherungsbeziehungswise Konsolidierungskonzepte auf (§ 92 Absatz 4 HGO³²²).

Der Vergleich zeigt, dass allein Hünfeld die Kriterien gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO und der Konsolidierungsleitlinie vollumfänglich erfüllte. Die Konsolidierungskonzepte der anderen elf Kommunen erfüllten die Anforderungen überwiegend nicht und waren für eine wirkungsvolle Konsolidierung nicht geeignet. Eine rechtmäßige und sachgerechte Gestaltung war nicht gegeben.

Ansicht 141 verdeutlicht, dass die Kommunen die Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung gemäß Konsolidierungsleitlinie nicht umsetzten. Auffällig war dabei, dass bei elf von zwölf Kommunen die in den Haushaltssicherungskonzepten genannten Konsolidierungsmaßnahmen in Summe nicht zum Haushaltsausgleich führten. Zur Erreichung des Haushaltsausgleichs sollten diese Kommunen die weiteren Empfehlungen der Konsolidierungsleitlinie berücksichtigen und die Haushaltssicherungskonzepte anpassen.

Zur Förderung einer transparenten und zielgerichteten Konsolidierung wird empfohlen, Haushaltssicherungskonzepte mit konkreten und operationalisierten Aussagen über das Konsolidierungsziel zu erarbeiten, deren Entwicklung nachverfolgt werden kann. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten in Anlehnung an die „S.M.A.R.T.“-Kriterien eines typischen Projektmanagements spezifisch, messbar, anspruchsvoll, realistisch und terminiert definiert werden. Dies erlaubt gleichzeitig die Nachverfolgung des Zielerreichungsgrads von Maßnahmen und die Ermittlung des Gesamtkonsolidierungsbeitrags.

Exkurs: Präventives Konsolidierungskonzept der Stadt Hünfeld

Hünfeld war im Zeitraum 2009 bis 2013 nicht dazu verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte gemäß § 92 Absatz 4 HGO sowie gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO aufzustellen. Gleichwohl entschloss sich die Stadt dazu, ein präventives Konsolidierungskonzept für die Jahre 2012 bis 2016 anzufertigen, um drohenden Defiziten frühzeitig entgegenzuwirken. Zur Vorbereitung bildete die Stadt einen Haushaltskonsolidierungsbeirat für die Erstellung des Konzepts.

Eine vorausschauende Planung zur Vorbeugung von drohenden Defiziten und die Bildung eines Konsolidierungsbeirats als Expertengremium können sachgerechtes Handeln im Hinblick auf die Erreichung einer stabilen Haushaltslage fördern.

7.9 Formale Behandlung der Jahresabschlüsse der Kommunen

Ansicht 142 zeigt, inwieweit die geprüften Kommunen die Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung aufgestellt hatten und welche Jahresabschlüsse abschließend durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft waren.

321 Aßlar stellte im Zeitraum 2009 bis 2013 keine Haushaltssicherungskonzepte gemäß § 92 Absatz 4 HGO sowie gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO auf. Laut Schreiben der Kommunalaufsicht vom 18. März 2013 konnte seitens Aßlar in Vorjahren durch Rückstellungsaufösungen immer ein Haushaltsausgleich „im weiteren Sinne“ erreicht werden, so dass die Kommunalaufsicht – auch vor dem Hintergrund der mittelfristigen Finanzplanungen – von der Forderung nach Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts abgesehen hatte. In der Genehmigung zur Haushaltssatzung 2013 forderte die Kommunalaufsicht Aßlar aufgrund der in der mittelfristigen Finanzplanung erwarteten Fehlbeträge auf, ein Haushaltssicherungskonzept spätestens mit dem Haushalt 2014 vorzulegen. Laut Schreiben der Kommunalaufsicht vom 7. April 2014 enthielt die Haushaltssatzung 2014 keine genehmigungspflichtigen Teile. Die Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts wurde nicht erneut thematisiert.

322 Gesetzestext von § 92 Absatz 4 HGO, vgl. Fußnote 77

Stand der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013			
Jahr	Aufstellung	Prüfung	Keine Aufstellung und keine Prüfung
2009	Aßlar Bad Schwalbach Buseck Gladenbach Lauterbach Lohfelden Melsungen	Bad Schwalbach Melsungen	Bad Soden Flörsheim Groß-Umstadt Hünfeld Lollar Nidda
2010	Bad Schwalbach Buseck Melsungen		
2011			
2012		./.	
2013	./.	./.	

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2014

Ansicht 142: Stand der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013

Für den Zeitraum 2009 bis 2013 waren von insgesamt 65 Jahresabschlüssen (fünf Haushaltsjahre für 13 Kommunen) zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Oktober des Jahres 2014 nur 16 Abschlüsse aufgestellt. Davon waren sechs Abschlüsse abschließend durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt geprüft. Sechs Kommunen hatten noch keinen Jahresabschluss für die Jahre 2009 bis 2013 aufgestellt.

Für die meisten Jahre des Prüfungszeitraums fehlten den Kommunen belastbare³²³ Ist-Werte, die eine sachgerechte Planung der Haushalte erlauben. Eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine valide Einschätzung der Haushaltlage sind daher nur eingeschränkt möglich. In Anbetracht der gesetzlichen Fristen zur Aufstellung von Jahresabschlüssen (§ 112 Absatz 9 HGO) sowie zur Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung und der Erteilung der Entlastung (§ 114 Absatz 1 HGO) ist dieser Aufstellungsrückstand als nicht rechtmäßig und nicht sachgerecht zu beurteilen.

Den Kommunen wird daher empfohlen, den Rückstand bei der Aufstellung und der Prüfung der Jahresabschlüsse aufzuarbeiten. In diesem Zusammenhang begrüßt die Überörtliche Prüfung den Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport³²⁴ zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013. Ziel sollte es für die Kommunen sein, Jahresabschlüsse fristgerecht aufzustellen und kurzfristig dem Rechnungsprüfungsamt zuzuleiten.

7.10 Ausblick

Die Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten sowie der Folgekosten im Vorfeld einer Investition schafft eine transparente Entscheidungsgrundlage zur Vorlage an die Gremien wie Gemeindevorstand, Gemeindevertretung oder Haupt- und Finanzausschuss. Nur auf Basis wirtschaftlicher Analysen und der dadurch gewonnenen Planungssicherheit kann ein fundiertes Votum für oder gegen eine Investition getroffen werden. Die dadurch zu erreichende Transparenz bei Investitionsentscheidungen ermöglicht es, finanzielle Mittel bedarfsgerecht einzusetzen und wirtschaftlich zu handeln.

³²³ Als belastbar würden in diesem Zusammenhang Werte vorzugsweise aus dem geprüften – weitestgehend belastbar aus dem aufgestellten – Jahresabschluss gelten.

³²⁴ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vom 30. Juli 2014, vgl. Fußnote 170.

Eine aussagekräftige Planung basierend auf wirtschaftlichen Analysen in Form eines Vergleichs der Anschaffungs-/ Herstellungskosten unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten hatten allein zwei Kommunen für je eine Einrichtung im Vorfeld der Investitionsentscheidungen vorgenommen. Damit erfüllten die 13 geprüften Kommunen die Anforderungen der Gemeindehaushaltsverordnung hinsichtlich der Planung von Anschaffungs-/ Herstellungskosten in weiten Teilen nicht (§ 12 Absatz 1 GemHVO). Hinsichtlich der Planungsgenauigkeit ergab sich bei einem Vergleich der geplanten Kosten vor Investitionsentscheidung mit den tatsächlich angefallenen Kosten außerdem für rund 76 Prozent der Einrichtungen eine Planüberschreitung.³²⁵ Folgekosten wurden von keiner Kommune bei der Investitionsplanung hinreichend berücksichtigt. Den Anforderungen der Gemeindehaushaltsverordnung wurde hinsichtlich der Planung von Folgekosten nicht nachgekommen (§ 12 Absatz 1 GemHVO).

Vor dem Hintergrund der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage der deutlichen Mehrzahl der geprüften Kommunen ist die Wirtschaftlichkeit von Entscheidungen im Hinblick auf die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts maßgeblich.

Zwecks zentraler Planung und Überwachung aller investiven Maßnahmen und daraus entstehenden finanziellen Folgebelastungen, kann daher – vor dem Hintergrund von Kosten- und Nutzenanalysen – die gebündelte Wahrnehmung der Bau- und Liegenschaftsaufgaben dienen. Ein Liegenschaftsmanagement – und wegen der großen Bedeutung der Energiekosten für die Betriebs- und somit für die Folgekosten – unter besonderer Berücksichtigung von Anforderungen an ein Energiemanagement³²⁶ sollte dabei unter Berücksichtigung folgender Kriterien aufgebaut werden:³²⁷

- Wirtschaftlichkeit unter der Prämisse von Bestandseffizienz (Verkauf nicht genutzter Objekte, Unterhaltung geeigneter Immobilien), Kosteneffizienz (Kostenplanungen von Investitionen unter Berücksichtigung von Betriebs- und Finanzierungskosten) und Nutzungseffizienz (Vermietung freistehender Flächen)
- Einhaltung politischer und verwaltungsinterner Vorgaben (wie bau- und umweltpolitische Anforderungen)
- Bereitstellung nutzergerechter Immobilien (zweckangemessener Bau, Unterbringung der Mitarbeiter und die geordnete Lenkung des Besucheraufkommens)
- Adäquate Qualifikation der Mitarbeiter im Bau- und Liegenschaftsmanagement zur Erfüllung der Anforderungen mit klar geregelten Kompetenzen und Verantwortungen
- Effizienz und Effektivität der Prozesse zur Unterstützung eines wirtschaftlichen Liegenschaftsmanagements

Unabhängig von der Entscheidung zur Einrichtung eines Bau- und Liegenschaftsmanagements erwartet die Überörtliche Prüfung, dass die Kommunen ihre Planungsaktivitäten gemäß der rechtlichen Vorgaben vornehmen. Die Einhaltung der Vorgaben des § 12 Absatz 1 GemHVO befähigt die Kommunen erst zu umfassendem wirtschaftlichem Handeln.

325 Hier wird nur der prozentuale Anteil der Körperschaften genannt, bei dem die tatsächlichen Investitionskosten über den Planwerten lagen. Die Prozentzahl berücksichtigt nicht, ob die Planüberschreitungen innerhalb des in der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung genannten Toleranzrahmens liegen, da hierzu beispielsweise Planänderungen oder Preisanpassungen zu berücksichtigen wären, vgl. Abschnitt 7.5.1, S. 187.

326 Über die Anforderungen an ein kommunales Energiemanagement vgl. 180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“, Abschnitt 9, S. 264 ff. im vorliegenden Kommunalbericht.

327 Vgl. auch Küßner, Stephan: Organisationskonzepte für das Immobilien- und Liegenschaftsmanagement der Bundesländer, 1. Auflage, 2007, Speyer

8. „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – 179. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

Baumanagement verfolgt das Ziel, die Planung und Abwicklung eines Bauprojekts im Rahmen der vereinbarten Termine, Kosten und Qualität des Bauwerks sicherzustellen, so dass eine optimale Nutzung gewährleistet wird. Das (projektbezogene) Baumanagement ist damit ein integraler Bestandteil des (projektübergreifenden) Bauprojektmanagements. Dieses umfasst mit den delegierbaren und nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben die Gesamtheit aller Führungsaufgaben, der Führungsorganisation, der Führungstechniken und der Führungsmittel, die für die Abwicklung von Bauprojekten eingesetzt werden.

In der 179. Vergleichenden Prüfung „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ untersuchte die Überörtliche Prüfung bei 20 Städten³²⁸, wie die Aufgaben des Baumanagements und des Bauprojektmanagements wahrgenommen wurden.

Geprüfte
Körperschaften

Bad Nauheim, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Erbach, Eschwege, Fuldata, Gelnhausen, Groß-Gerau, Grünberg, Heidenrod, Heppenheim, Herborn, Karben, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Limburg a.d. Lahn, Riedstadt, Schauenburg und Stadtallendorf



Ansicht 143: „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – Lage der geprüften Körperschaften

³²⁸ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde grundsätzlich der Begriff „Städte“ verwendet, auch wenn mit den Gemeinden Fuldata, Heidenrod und Schauenburg neben 17 Städten auch 3 Gemeinden geprüft wurden.

Das Prüfungsvolumen setzt sich zusammen aus dem im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 umgesetzten Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbaubereich (Bauleistungen und externe Fremddienstleistungen) aller an der Prüfung beteiligter Städte und belief sich auf insgesamt 442 Millionen Euro. Zusätzlich wurden die im Zusammenhang mit dem umgesetzten Investitionsvolumen angefallenen Eigenleistungen der Städte für das Bauprojektmanagement (eigene Personal- und Sachkosten) in Höhe von insgesamt 35 Millionen Euro geprüft.

Ansicht 144 fasst die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale zusammen, die die Überörtliche Prüfung ermittelte. Das Potenzial 1 bezieht sich auf einen Referenzwert innerhalb des Vergleichsring (Quartilswert), das Potenzial 2 auf einen externen Referenzwert (vgl. Abschnitt 8.6). Ob und in welchem Umfang die Städte die Ergebnisverbesserungspotenziale bei künftigen Bauprojekten ausschöpfen können, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens und der künftigen Bautätigkeit in den Städten.

Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Potenzial 1 (Referenzwerte aus dem Vergleich)	Potenzial 2 (externe Referenzwerte)
Effizienzsteigerungspotenzial im Ressourceneinsatz	1.872 T€	3.161 T€
Vermeidung von Baukostenüberschreitung	5.343 T€	5.985 T€
Vermeidung von Bauzeitenüberschreitung	579 T€	1.797 T€
Summe	7.793 T€	10.943 T€

Die Ergebnisverbesserungspotenziale setzen sich zusammen aus Effizienzsteigerungspotenzialen im Ressourceneinsatz (vgl. Abschnitt 8.4.2) sowie aus den Potenzialen aus der Vermeidung von Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen durch eine verbesserte Planungsqualität und Bauausführungssteuerung (vgl. Abschnitt 8.5).

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 144: Ergebnisverbesserungspotenziale

Zur Hochrechnung der Ergebnisverbesserungspotenziale zog die Überörtliche Prüfung die Erkenntnisse aus der projektbezogenen Stichprobenprüfung des Baumanagements heran und bezog diese auf die kommunale Bautätigkeit insgesamt (Bauprojektmanagement). Aufgrund der vorgefundenen Schwachstellen im Bereich des Baumanagements/ Bauprojektmanagements schnitten die Städte im Vergleich zu den externen Referenzwerten schlechter ab. Die Referenzwerte aus dem Vergleich sind daher nur bedingt als Maßstab für Ergebnisverbesserungen heranzuziehen. Insoweit stellt das Potenzial 1 aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ein Mindestpotenzial dar.³²⁹

Das Erreichen des Potenzials 2 setzt voraus, dass die Städte die aufgezeigten Schwächen im Bereich des Baumanagements/ Bauprojektmanagements zeitnah abstellen können. Im Vergleich überschritten Gelnhausen und Herborn die externen Referenzwerte zum Ressourceneinsatz. Bad Nauheim, Fulda, Grünberg und Heppenheim lagen mit den ermittelten Baukosten besser als der herangezogene externe Referenzwert. Keine der Städte erreichte jedoch den externen Referenzwert bei den ermittelten Bauzeiten.

329 Die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bezog sich allein auf die Vollzugswirtschaftlichkeit der Aufgaben des Baumanagements und des Bauprojektmanagements – also die wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die jeweilige Stadt. Aufgrund der individuellen Rahmenbedingungen und der Individualität der Projekte selbst, kann daraus grundsätzlich keine Aussage zur Notwendigkeit, Sinnhaftigkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit des einzelnen Projekts abgeleitet werden (vgl. Abschnitt 8.6 und Fußnote 388, S. 254).

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2014 bis Mai 2015
Prüfungszeitraum:	2009 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	Juni 2015
Prüfungsbeauftragter:	dchp consulting Unternehmensberatung BDU, Düsseldorf mit dem Unterauftragnehmer: Alfen Consult GmbH, Weimar (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Ansicht 145: „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	8.2	Leitsätze.....	220
	8.3	Überblick.....	223
	8.4	Bauprojektmanagement (projektübergreifend).....	225
	8.4.1	Aufbau- und Ablauforganisation des Bauprojektmanagements.....	227
	8.4.2	Ressourceneinsatz im Bauprojektmanagement.....	229
	8.4.3	Steuerungs- und Kontrollfunktion	233
	8.5	Baumanagement (projektbezogen)	235
	8.5.1	Bedarfsplanung und Beschlussfassung.....	238
	8.5.2	Planung und Vergabe.....	243
	8.5.3	Ausführungsphase	244
	8.6	Ergebnisverbesserungspotenziale.....	252
	8.7	Lebenszyklusmanagement.....	255
	8.8	Systematisches Baumanagement als Erfolgsfaktor	258
	8.9	Ausblick.....	262

8.2 Leitsätze

Seite 252

Im Baumanagement/ Bauprojektmanagement wurden für die 20 geprüften Städte Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 10,9 Millionen Euro je Jahr identifiziert. Das Erreichen der Ergebnisverbesserungen setzt eine stärkere Systematisierung des Baumanagements mit einer eindeutigen, verbindlichen Ablaufplanung voraus, die die Städte in die Lage versetzt, Effizienzsteigerungen im Ressourceneinsatz zu realisieren sowie Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen zu vermeiden (Verbesserung der Vollzugswirtschaftlichkeit).

Seite 236

Darüber hinaus lässt sich die Maßnahmenwirtschaftlichkeit von Bauprojekten durch das bewusstere Setzen von Standards verbessern – insbesondere wenn hierbei bewertet wird, ob es sich um eine Freiwillige Leistung der Kommune handelt, ob ein bestimmtes Bauprojekt für die Kommune grundsätzlich erforderlich ist oder ob das Projekt unter anderen Bedingungen (wie Wahl der Baustoffe, Bauverfahren) gegebenenfalls in anderer Ausführung wirtschaftlicher verwirklicht werden könnte.

Seite 233 f.

Die deutlichsten Schwachstellen im Bauprojektmanagement wiesen die geprüften Städte beim Umgang mit Risiken und bei der Sicherstellung der Qualität auf. Für den Umgang mit Risiken setzten 9 der 20 geprüften Städte zumindest einfache, projektbezogene Instrumente (so Risiko-

Checklisten) ein. Allein 4 der 20 Städte setzten projektbezogenen Elemente des Qualitätsmanagements ein (so QM-Handbuch, QM-Pläne als Teil der Bauverträge, QM-Software). Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sind systematisierte und standardisierte Managementinstrumente im übergeordneten Bauprojektmanagement dringend zu etablieren.

Seite 248

Im Baumanagement fehlte es bei den geprüften Bauprojekten an einer hinreichenden Systematisierung zur Erhöhung der Einheitlichkeit und Zuverlässigkeit, die – aufgrund der hohen Wirksamkeit für die Finanz- und Vermögenslage der Kommunen – geboten ist. Die größten Schwachstellen bestanden in fehlenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen und Variantenuntersuchungen, unzureichenden Datengrundlagen sowie in einer unzureichenden Dokumentation und Kostenverfolgung. So hatten allein Bad Nauheim (Neubau Kläranlage Steinfurth), Dillenburg, (Schwimmbad Oberscheld) und Fulda (Bürgersaal Ihringhausen) bei einzelnen Projekten Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter Berücksichtigung der jeweiligen Folgekosten angestellt.

Grundlegende Verbesserungen sind hinsichtlich der Kostentransparenz notwendig. So lagen in 8 Städten keine vollständigen Kostenfeststellungen gemäß baufachlicher Standards (so HOAI und DIN 276) für die geprüften Bauprojekte vor. Dies hatte zur Folge, dass diese Städte keinen Überblick über die Gesamtkosten ihrer Bautätigkeit hatten.

Seite 250

In 90 der im Detail geprüften 114 Bauprojekte – mit einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von rund 1,1 Millionen Euro je Projekt – nahm keine Stadt eine systematische und konsequente Ermittlung aller projektbezogenen Folgekosten vor, so wie es nach den rechtlichen Vorschriften vorgesehen ist. Bruchköbel, Erbach, Gelnhausen, Groß-Gerau, Heidenrod und Riedstadt berechneten sogar für kein einziges der geprüften Projekte Folgekosten.

Seite 244

Die Ermittlung von Folgekosten ist unverzichtbar, um in entsprechenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen die für die Stadt wirtschaftlichste Lösung auswählen zu können. Außerdem liegen keine belastbaren Grundlagen zur Planung und Steuerung der Projekte vor, wenn ausschließlich Gebäudeerrichtungskosten im Mittelpunkt der Investitionsentscheidungen stehen.

In 41 der geprüften 114 Bauprojekte wurden die Baukosten um mehr als 10 Prozent überschritten. Im Einzelfall waren die schlussgerechneten Baukosten nahezu doppelt so hoch wie in der ursprünglichen Beschlussfassung geplant (Projekt „Betreuungszentrum Grundschule Schöne Aussicht“ in Kronberg im Taunus).

Seite 246

Allein die vier Projekte mit Abweichungen größer 50 Prozent vereinten auf sich Kostenüberschreitungen von 6,3 Millionen Euro. Die betragsmäßig höchste Abweichung in Höhe von 5,1 Millionen Euro (86 Prozent) wies das Projekt „Haus der Begegnung“ in Königstein im Taunus auf.

Die Bauzeit wich bei 38 der geprüften 114 Projekte um mehr als 50 Prozent (durchschnittlich 32,4 Kalenderwochen je Projekt) von der Planung ab. Dabei war die tatsächliche Bauzeit um bis zu 550 Prozent länger als in der ursprünglichen Planung (Projekt „Energetische Sanierung Kita Kemel“ in Heidenrod). Die zweitgrößte Abweichung lag um 330 Prozent über der ursprünglichen Planung (Projekt „Erneuerung der Wasserleitung Hindenburgstraße“ in Dillenburg).

Seite 245

Höhere Baukosten und längere Bauzeiten ergaben sich insbesondere aus Planungsänderungen und Auftragserweiterungen. Für diese waren neben bautechnischen Notwendigkeiten, die sich erst während der Projektumsetzung ergaben, vor allem organisatorische Defizite – sowohl projektbezogen als auch projektübergreifend – verantwortlich:

Seite 247

Seite 227

- Klare Regelungen über Strukturen, Prozesse und Zuständigkeiten fehlten in 6 der 20 geprüften Städte (Bad Nauheim, Dillenburg, Gelnhausen, Heppenheim, Herborn und Stadtallendorf). Hierdurch wären vielfach Doppelarbeiten und Reibungsverluste an den Schnittstellen vermeidbar gewesen.

Seite 228

- Weitere 6 der 20 Städte hatten Vergaberichtlinien (Vergabedienstansweisungen) nur lückenhaft eingeführt. Dies birgt die Gefahr, dass die Prozesssicherheit der Arbeitsabläufe sinkt und die Aufgaben nicht in jedem Fall rechts- und revisionssicher ausgeführt werden.

Seite 238

- Form und Inhalt der Bedarfsplanungen als nicht-delegierbare Bauherrenaufgabe entsprachen in keinem Fall den branchenspezifischen Standards (etwa DIN 18205). In 22 der geprüften 114 Projekte fehlte eine Dokumentation der Bedarfsgründe, der baulichen Anforderungen, Standards und Qualitäten gänzlich. Dies kann erhebliche Risiken in Form nachträglich anzupassender Planungen, anzupassender Bauabläufe oder sogar eines Projektabbruchs zur Folge haben.

Seite 238

Vor dem Hintergrund der aufgedeckten Defizite in der Bedarfsplanung empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Bedarfsplanung und deren Dokumentation zu verbessern, indem die baulichen Anforderungen, Standards und Qualitäten systematisch ermittelt und Wirtschaftlichkeitsvergleiche mindestens unter Berücksichtigung der Folgekosten durchgeführt werden.

Seite 228

Organisatorische Defizite hatten Auswirkungen auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung im Baumanagement/ Bauprojektmanagement. Anhand eines Effizienzfaktors (Verhältnis von Ressourceneinsatz zu umgesetztem Bauvolumen) wurde beurteilt, inwieweit die Kosten der eingesetzten Ressourcen (Eigenleistung und Fremddienstleistungen) in Bauleistungen umgesetzt werden konnten. Für Zwecke des Vergleichs wurde ein externer Referenzwert von 6,3 herangezogen. Demgegenüber lag der Effizienzfaktor der untersuchten Städte im Median bei 5,0. Diesbezüglich war festzustellen, dass Herborn im Prüfungszeitraum mit den Mitarbeitern im Bauprojektmanagement – bei einer Fremdvergabequote von 28 Prozent – gegenüber den eingesetzten Ressourcen durchschnittlich das 8,2-fache an Bauvolumen umsetzte und damit den höchsten Effizienzfaktor aufwies.

Seite 255 ff.

Bei Investitionsentscheidungen geht es nicht mehr vorwiegend darum, (Bau-)Projekte wirtschaftlich umzusetzen, sondern deren gesamten Lebenszyklus bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu betrachten. Daher sind frühzeitig bereits die vorbereitenden Maßnahmen der Investition bis hin zum Abriss oder der Umwidmung des Objekts einzubeziehen. Da die Beeinflussbarkeit der Kosten in der frühen Planungsphase am höchsten ist, sind bereits bei der Bedarfsplanung und Beschlussfassung die weiteren, langfristig anfallenden Kostenarten (Kapital-, Objektmanagement-, Betriebs- und Instandsetzungskosten) zu berücksichtigen, die bei Immobilien im Laufe der Jahre anfallen.

Keine der geprüften Städte wies eine solche klare Lebenszyklusorientierung der kommunalen Bautätigkeit auf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Investitionsentscheidungen konsequent auf Basis lebenszyklusorientierter Bedarfsermittlungen vorzunehmen und Variantenuntersuchungen durchzuführen, die auch Überlegungen zu Umnutzung und/oder Rückbau berücksichtigen, folglich über Wirtschaftlichkeitsvergleiche gemäß § 12 GemHVO hinausgehen. Im Zusammenhang der Lebenszyklusbetrachtung regt die Überörtliche Prüfung eine konkretisierende Ergänzung des § 12 Absatz 1 GemHVO an und gibt einen entsprechenden Formulierungsvorschlag.

8.3 Überblick

Die Überörtliche Prüfung untersuchte in den 20 Städten einschließlich deren Eigenbetrieben und Mehrheitsbeteiligungen (Beteiligung größer 50 Prozent), wie diese die Aufgaben des Baumanagements/ Bauprojektmanagements wahrnahmen. Die Funktionen des Bauprojektmanagements und – als seinem integralem Bestandteil – des Baumanagements sind in Ansicht 146 dargestellt.³³⁰

Baumanagement/
Bauprojekt-
management



Ansicht 146: Aufgabenumfänge des Baumanagements und Bauprojektmanagements

Baumanagement und Bauprojektmanagement stehen in direktem Zusammenhang mit der kommunalen Bautätigkeit und beziehen sich auf investive³³¹ Bauprojekte im Hoch- und Tiefbaubereich³³².

In Detailprüfungen betrachtete die Überörtliche Prüfung insbesondere 114 Einzelprojekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 131 Millionen Euro, die vollständig im Prüfungszeitraum umgesetzt wurden, das heißt, innerhalb des Prüfungszeitraums begonnen und abgeschlossen worden

330 In Abgrenzung zu den in Ansicht 146 dargestellten Funktionen des Bauprojektmanagements werden die im üblichen Sprachgebrauch als „Bauleitung“ bezeichneten Aufgaben in der HOAI als „Objektüberwachung“ oder „örtliche Bauüberwachung“ definiert.

331 Investive Aufwendungen sind im Kontext öffentlicher Haushalte Aufwendungen, die primär zur Erzielung einer langfristigen Wirkung in kommenden Haushaltsjahren getätigt werden. Im Gegensatz zu den konsumtiven Aufwendungen des Ergebnishaushalts werden sie im Finanzhaushalt veranschlagt.

332 Zum Hochbau zählen grundsätzlich Bauten, die sich bis auf Fundamente und Untergeschosse oberhalb der Erdoberfläche befinden und regelmäßig dem Aufenthalt von Personen dienen. Der Tiefbaubereich umfasst alle Bauten unmittelbar auf oder unterhalb der Erdoberfläche, insbesondere solche der Versorgungsinfrastruktur (Verkehrswege, Strom, Gas, Wasser und Fernwärme), das Gesamtsystem der Stadtentwässerung (Kanalisation einschließlich Pumpwerke und Klärwerke) sowie Landschaftsbaumaßnahmen.

waren. Nicht in die Prüfung einbezogen waren dagegen Baumaßnahmen aus dem konsumtiven Bereich des Bauunterhalts.³³³ Das durchschnittliche Investitionsvolumen lag bei rund 1,1 Millionen Euro je Projekt.

Ansicht 147 zeigt das Investitionsvolumen der Städte im Hoch- und Tiefbau (Bauvolumen und externe Fremdleistungen) für den Prüfungszeitraum.

Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbau 2009 bis 2013							
	Einwohner	Durchschnittliches Investitionsvolumen ¹⁾					
		Hochbau		Tiefbau		Gesamt	
		absolut	je Ew./Jahr	absolut	je Ew./Jahr	absolut	je Ew./Jahr
Bad Nauheim	30.668	28,5 Mio. €	186 €	27,8 Mio. €	181 €	56,3 Mio. €	367 €
Bruchköbel	20.214	2,8 Mio. €	27 €	10,2 Mio. €	101 €	12,9 Mio. €	128 €
Büdingen	21.014	15,9 Mio. €	152 €	17,8 Mio. €	169 €	33,7 Mio. €	320 €
Dillenburg	23.749	10,9 Mio. €	92 €	10,2 Mio. €	86 €	21,1 Mio. €	178 €
Erbach	13.485	2,6 Mio. €	39 €	3,3 Mio. €	49 €	6,0 Mio. €	88 €
Eschwege	19.393	13,4 Mio. €	138 €	11,9 Mio. €	123 €	25,3 Mio. €	261 €
Fulda	11.942	7,2 Mio. €	120 €	9,1 Mio. €	152 €	16,2 Mio. €	272 €
Gelnhausen	21.912	6,7 Mio. €	61 €	12,3 Mio. €	113 €	19,0 Mio. €	174 €
Groß-Gerau	23.941	16,1 Mio. €	134 €	20,3 Mio. €	169 €	36,3 Mio. €	304 €
Grünberg	13.657	4,4 Mio. €	65 €	8,4 Mio. €	123 €	12,8 Mio. €	188 €
Heidenrod	7.782	3,9 Mio. €	101 €	4,4 Mio. €	112 €	8,3 Mio. €	214 €
Heppenheim	24.968	8,6 Mio. €	69 €	13,8 Mio. €	111 €	22,4 Mio. €	179 €
Herborn	20.392	10,0 Mio. €	98 €	15,2 Mio. €	150 €	25,2 Mio. €	247 €
Karben	21.442	11,8 Mio. €	110 €	7,5 Mio. €	70 €	19,3 Mio. €	180 €
Königstein	16.008	10,5 Mio. €	131 €	15,1 Mio. €	189 €	25,6 Mio. €	320 €
Kronberg	17.907	7,5 Mio. €	83 €	4,1 Mio. €	45 €	11,5 Mio. €	129 €
Limburg	33.619	7,7 Mio. €	46 €	27,3 Mio. €	162 €	35,0 Mio. €	208 €
Riedstadt	21.800	2,4 Mio. €	22 €	13,9 Mio. €	128 €	16,3 Mio. €	150 €
Schauenburg	10.019	2,7 Mio. €	54 €	5,9 Mio. €	118 €	8,6 Mio. €	172 €
Stadtallendorf	20.764	9,9 Mio. €	96 €	19,7 Mio. €	190 €	29,7 Mio. €	286 €
Summe [Mittelwert]	394.676	183,4 Mio. €	[93 €]	258,3 Mio. €	[131 €]	441,7 Mio. €	[224 €]
Median	20.578	8,1 Mio. €	94 €	12,1 Mio. €	123 €	20,2 Mio. €	198 €

¹⁾ Investitionsvolumen enthält Fremdleistungen in Höhe von rd. 42,4 Millionen Euro (vgl. Ansicht 152, S. 232).

Quellen: Eigene Erhebungen und Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt: Hessische Gemeindestatistik 2010 bis 2014 für die Einwohnerzahl (Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013).

Ansicht 147: Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbau 2009 bis 2013

³³³ Die konsumtiven Aufwendungen für den Bauunterhalt umfassen in aller Regel laufende Instandhaltungsarbeiten an Gebäuden und Infrastruktur ohne ausgeprägte Projektstruktur und sind daher für das Bauprojektmanagement im Vergleich zu den investiven Aufwendungen grundsätzlich von untergeordneter Bedeutung. Sie werden im Gegensatz zu Aufwendungen für investive Bauprojekte nicht im Finanz-, sondern im Ergebnishaushalt/ in der Ergebnisrechnung veranschlagt.

Im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 setzten die Städte ein Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbaubereich in Höhe von 442 Millionen Euro um. Hierin waren rund 400 Millionen Euro an Bauleistungen (Bauvolumen) und 42 Millionen Euro an externen Fremdleistungen (Ingenieur- und Planungsleistungen) enthalten. Von den Investitionsvolumen entfielen 42 Prozent auf den Hochbau und 58 Prozent auf den Tiefbaubereich. Bezogen auf die rund 395.000 Einwohner der 20 Städte entspricht dies – gemittelt über den Prüfungszeitraum von fünf Jahren – einem Investitionsvolumen von 224 Euro je Einwohner und Jahr. Die geprüften Städte lagen mit ihrem Mittelwert des Investitionsvolumens deutlich über dem Landesmittelwert aller kreisangehörigen hessischen Städte und Gemeinden von 168 Euro je Einwohner³³⁴ im gleichen Zeitraum. Dabei war das Investitionsverhalten bei den untersuchten Städten sehr unterschiedlich: Erbach investierte mit 88 Euro je Einwohner und Jahr am wenigsten, Bad Nauheim mit 367 Euro je Einwohner und Jahr – vor dem Hintergrund der Landesgartenschau im Jahr 2014 – am meisten.³³⁵

Kernverwaltungen setzten 67 Prozent des Investitionsvolumens der geprüften Städte, 33 Prozent die Eigenbetriebe und Mehrheitsbeteiligungen der Städte. Den größten Grad der Auslagerung erreichte Büdingen. Dort wickelten zwei Eigenbetriebe (Stadtwerke sowie Grundstücks- und Gebäudewirtschaft) 95 Prozent des Investitionsvolumens ab. Bruchköbel, Eschwege, Heidenrod setzten die Bauprojekte ausschließlich über ihre Kernverwaltungen um.

Eigenbetriebe
und Mehrheits-
beteiligungen

8.4 Bauprojektmanagement (projektübergreifend)

Das Bauprojektmanagement umfasst alle delegierbaren und nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben bei der Abwicklung der Gesamtheit aller Bauprojekte. Seine Kernaufgabe besteht in der projektübergreifenden Steuerung der verschiedenen Einzelaktivitäten im Hinblick auf die Ziele Kosten, Termine und Qualität.

Um möglichst alle Projektphasen im Bauprozess³³⁶ gleichermaßen beurteilen zu können, betrachtete die Überörtliche Prüfung insbesondere jene Bauprojekte, die innerhalb des Prüfungszeitraums 2009 bis 2013 begonnen (Beschluss der Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung³³⁷) und abgeschlossen (Übergabe an den Nutzer) worden waren (vollständig im Prüfungszeitraum umgesetzte Bauprojekte).

Ausgewählte
Bauprojekte

Ansicht 148 zeigt die Zahl der Investitionen und das Volumen dieser vollständig im Prüfungszeitraum umgesetzten Bauprojekte in den 20 geprüften Städten, aufgegliedert nach Projektgrößenclustern.

334 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Hessische Gemeindestatistik 2010 bis 2014. Demnach betragen die Bauausgaben der 421 kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Hessen in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt 3,9 Milliarden Euro bei einer Bevölkerung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden von 4,6 Millionen Einwohnern im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013.

335 In Bad Nauheim fand 2014 die 4. Hessische Landesgartenschau statt, was sich erhöhend auf die Investitionstätigkeit im Prüfungszeitraum auswirkte.

336 Die Projektphasen im Bauprozess umfassen Bedarfsplanung, Beschlussfassung, Planung, Vergabe, und Ausführung bis zur Abnahme und Übergabe an den Nutzer. Nicht zum Bauprozess gehören dagegen die Nutzungsphasen (vgl. zum Lebenszyklusmanagement Abschnitt 8.7).

337 Falls kein Beschluss der Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung für das jeweilige Projekt dokumentiert war, verwendete die Überörtliche Prüfung die erste Veranschlagung des Projekts im Haushaltsplan/ Wirtschaftsplan als relevantes Datum für die Abgrenzung der vollständig im Prüfungszeitraum umgesetzten Bauprojekte.

Bauprojekte im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013					
Projektgröße (Investitionsvolumen)	Bereich	Zahl		Investitions- volumen	
		absolut	in %	absolut	in %
bis 100.000 €	Hochbau	474	17 %	14,1 Mio. €	4 %
	Tiefbau	1.730	63 %	24,1 Mio. €	7 %
	Summe	2.204	80 %	38,1 Mio. €	11 %
100.000 bis 500.000 €	Hochbau	132	5 %	33,7 Mio. €	10 %
	Tiefbau	261	9 %	61,3 Mio. €	18 %
	Summe	393	14 %	95,0 Mio. €	28 %
über 500.000 €	Hochbau	67	2 %	110,7 Mio. €	33 %
	Tiefbau	97	4 %	95,0 Mio. €	28 %
	Summe	164	6 %	205,7 Mio. €	61 %
Gesamt	Hochbau	673	24 %	158,4 Mio. €	47 %
	Tiefbau	2.088	76 %	180,4 Mio. €	53 %
	Summe	2.761	100 %	338,8 Mio. €	100 %

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2015.

Ansicht 148: Bauprojekte im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013

Die 2.761 vollständig im Prüfungszeitraum umgesetzten Bauprojekte umfassten mit einem Investitionsvolumen von 339 Millionen Euro rund 77 Prozent der insgesamt in diesem Zeitraum investierten Mittel in Höhe von 442 Millionen Euro (vgl. Ansicht 147, S. 224).³³⁸ Davon entfielen 2.204 Projekte oder 80 Prozent auf Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen unter 100.000 Euro, was zusammengenommen aber nur 11 Prozent des gesamten Investitionsvolumens ausmachte. Dagegen umfassten die 164 Maßnahmen (6 Prozent) über 500.000 Euro rund 61 Prozent des gesamten Investitionsvolumens. Dies verdeutlicht die Bedeutung eines effektiven Managements von insbesondere größeren Bauprojekten.

Konjunkturpaket II

Auffallend bei der kommunalen Bautätigkeit im Prüfungszeitraum war, dass die geprüften Städte vor allem im Hochbau in den Jahren 2010 und 2011 rund 50 Prozent mehr investierten als im Mittel der übrigen Jahre. In diesen Zeitraum fielen insbesondere 39 Projekte mit einem Investitionsvolumen von jeweils mehr als 100.000 Euro, die durch das Konjunkturpaket II³³⁹ gefördert wurden.

338 Das gesamte Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbau für den Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 in Höhe von 442 Millionen Euro (vgl. Ansicht 147) enthält auch investive Mittel für Bauprojekte, die vor dem Prüfungszeitraum begonnen oder nach dem Prüfungszeitraum abgeschlossen wurden. Die Differenz zu dem hier ausgewiesenen Investitionsvolumen in Höhe von 339 Millionen Euro ergibt sich insbesondere aus Investitionen des Jahres 2009 für Baumaßnahmen, die 2008 oder früher begonnen wurden und Investitionen des Jahres 2013 für Bauprojekte, die erst 2014 oder später fertiggestellt wurden.

339 Das Konjunkturpaket II („Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“) hat der Deutsche Bundestag mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) am 5. März 2009 als Artikel 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416) verabschiedet. In Hessen wurde das ZuInvG durch das Hessische Sonderinvestitionsprogrammgesetz umgesetzt. Die meisten der konjunkturpolitischen Maßnahmen liefen zum Jahresende 2010 aus; vorher begonnene Projekte aus dem ZuInvG wurden noch bis Ende 2011 gefördert.

8.4.1 Aufbau- und Ablauforganisation des Bauprojektmanagements

Um die Organisationsstruktur des Bauprojektmanagements bewerten zu können, untersuchte die Überörtliche Prüfung sowohl die Aufbauorganisation als auch die Ablauforganisation jener Organisationseinheiten, die innerhalb der Kernverwaltung, der Eigenbetriebe und der Mehrheitsbeteiligungen bauprojektmanagementrelevante Aufgaben erledigten.

Die Aufbauorganisation legt die Rahmenbedingungen für die Aufgabenwahrnehmung innerhalb einer Organisation fest. Sie definiert die Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben, Teilaufgaben und Tätigkeiten und ordnet den Organisationseinheiten entsprechende Ressourcen zu. Darüber hinaus regelt sie die Kompetenzverteilung und die Verantwortlichkeiten auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen der Organisation.

Aufbauorganisation

Die Aufgaben des Bauprojektmanagements sind fachübergreifend und komplex. Aus diesem Grund sind aufbauorganisatorische Regelungen zwingend erforderlich.

Ansicht 149 zeigt eine Übersicht der notwendigen aufbauorganisatorischen Regelungen im Bereich des Bauprojektmanagements und gibt an, inwieweit diese bei den 20 Städten implementiert waren.

Aufbauorganisatorische Regelungen im Bereich des Bauprojektmanagements		
Regelung	Zahl der Städte	Anmerkung
Organigramme	20	k.A.
Stellenpläne	20	k.A.
Aktuelle Stellenbeschreibungen	14	Keine aktuellen Stellenbeschreibungen hatten die Gemeinde Fulda sowie die Städte Erbach, Groß-Gerau, Grünberg, Limburg, Königstein. Bei der Stadt Kronberg waren Stellenbeschreibungen nur teilweise (für 3 von 10 Stellen) vorhanden.
Geschäftsverteilungspläne	12	Keinen Geschäftsverteilungsplan, der den Bereich des Baumanagements/ Bauprojektmanagements umfasste, besaßen die Städte Bruchköbel, Büdingen, Eschwege, Karben, Königstein und Riedstadt sowie die Gemeinden Heidenrod und Schauenburg.
Projektspezifische Regelungen ¹⁾	1	Beispielhaft für andere Kommunen im Vergleich hatte der Eigenbetrieb Stadtwerke der Stadt Groß-Gerau die Aufbauorganisation im Bereich des Baumanagements/ Bauprojektmanagements geregelt. Der Eigenbetrieb erstellte projektbezogene Organigramme und Geschäftsverteilungspläne und stellte so die Einhaltung der projektbezogenen -kompetenzen und -verantwortungen sicher.

k.A. = keine Anmerkung im Sinne einer Prüfungsfeststellung, da die Regelungen bei allen Städten entsprechend vorlagen.

¹⁾ Über Geschäftsverteilungspläne hinausgehende projektspezifische Regelungen mit Gültigkeit für die mit dem Baumanagement betrauten Fachbereiche/ -dienste, wie projektbezogene Organigramme oder projektbezogene Prozessleitfäden.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2014

Ansicht 149: Aufbauorganisatorische Regelungen im Bereich des Bauprojektmanagements

Die aufbauorganisatorischen Regelungen waren bei 6 der 20 Städte für projektübergreifende Aufgaben vollständig und sachgerecht (Bad Nauheim, Dillenburg, Gelnhausen, Heppenheim, Herborn und Stadtallendorf). In den übrigen Städten gab es keinen Geschäftsverteilungsplan und/ oder keine aktuellen Stellenbeschreibungen für den Bereich des Bauprojektmanagements. In einem Fall (Eigenbetrieb Stadtwerke der Stadt Groß-Gerau) lagen projektspezifische Organigramme vor.

Eine für alle Beteiligten transparente Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ist für eine effektive und effiziente Umsetzung von Bauprojekten unerlässlich. Für Transparenz sorgt insbesondere eine verbindliche Dokumentation dieser Zuordnung. Als Mindestmaß gelten hier Organigramme, Stellenpläne und Geschäftsverteilungspläne sowie aktuelle Stellenbeschreibungen. Im Sinne einer reibungslosen und effizienten Aufgabenwahrnehmung empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, eine klare Regelung der Aufbauorganisation zu treffen und dies zu dokumentieren.

Ablauforganisation

Die Ablauforganisation umfasst die Regelung von Arbeitsabläufen unter Berücksichtigung von Tätigkeiten und Ergebnissen in ihrer zeitlichen und räumlichen Abfolge sowie der dazu eingesetzten Ressourcen und Instrumente. Arbeitsabläufe (Geschäftsprozesse) bilden im Optimalfall ein System von Aktivitäten, das über einen durchgängigen Leistungsfluss miteinander verknüpft ist.

Für die Ablauforganisation des Bauprojektmanagements sind aufgrund der Vielzahl der Beteiligten Regelungen zu den Geschäftsprozessen einschließlich der organisatorischen Schnittstellen unverzichtbar. Ablauforganisatorische Regelungen dienen der Prozesssicherheit und sollten vor allem die kritischen Prozesse der Bedarfsplanung, Beschlussfassung und Vergabe in der Kernverwaltung sowie in den beteiligten Eigenbetrieben und Mehrheitsbeteiligungen umfassen.

Ansicht 150 zeigt die bei den geprüften Städten implementierten ablauforganisatorischen Regelungen im Bereich des Bauprojektmanagements.

Ablauforganisatorische Regelungen im Bereich des Bauprojektmanagements		
Regelung	Zahl der Städte	Anmerkung
Hauptsatzung oder Eigenbetriebssatzung	20	
Vergaberichtlinie (Vergabedienstanzweisung) für die Kernverwaltung	19	Die Gemeinde Heidenrod hatte keine Vergabedienstanzweisung. Bei der Stadt Karben waren die Vergaberegulungen für die Kernverwaltung im Prüfungszeitraum lückenhaft: Für den Zeitraum vor dem 25. April 2012 lag keine Vergaberichtlinie vor.
Vergaberichtlinie (Vergabedienstanzweisung) für Eigenbetriebe und/ oder Mehrheitsbeteiligungen	15	Regelungen fehlten ganz oder teilweise in den Städten Stadtallendorf, Limburg, Karben, Grünberg und Groß-Gerau.
Antikorruptionsrichtlinien	14	Bei den Städten Stadtallendorf, Limburg, Königstein, Heppenheim und Eschwege sowie bei der Gemeinde Heidenrod lagen keine Antikorruptionsrichtlinien vor.
Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten	6	Die Städte Büdingen, Dillenburg, Grünberg, Groß-Gerau, Herborn und Karben setzten Antikorruptionsbeauftragte ein.
weitergehende Geschäftsprozessdokumentationen	2	Die Stadt Kronberg und die Stadt Herborn mit der Stadtwerke Herborn GmbH setzten Geschäftsprozessdokumentationen im Bereich des Bauprojektmanagements ein.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: August 2014

Ansicht 150: Ablauforganisatorische Regelungen im Bereich des Bauprojektmanagements

Ein Mindestmaß ablauforganisatorischer Regelungen stellen stadt-eigene Vergaberichtlinien dar, die Prozessverantwortlichkeiten und organisatorische Schnittstellen möglichst eindeutig, klar und überschneidungsfrei regeln. Bis auf Heidenrod verfügten alle Städte über entsprechende Vergaberichtlinien für die Kernverwaltung.

Ein gutes Beispiel für weitergehende ablauforganisatorische Regelungen im Vergleich stellten einzelne Geschäftsprozesse von Kronberg im Taunus dar. So dokumentierte die Stadt unter anderem den Prozess „Straßenbaumaßnahme/ Erneuerung“ in Form von Prozessablaufplänen, welche von den Beschäftigten der Verwaltung als eine Leitlinie im Tiefbaubereich genutzt wurde. Auf diese Weise waren für die Stadtverwaltung Zuständigkeiten und Kompetenzen – zumindest für den genannten Geschäftsprozess – klar geregelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, nicht allein Vergaberichtlinien als ablauforganisatorische Regelungen zu erlassen, sondern auch Geschäftsprozessdefinitionen für die Durchführung von Planungsprozessen und das Baukostencontrolling festzulegen. Diese erhöhen die Transparenz im Geschäftsprozess und unterstützen die Mitarbeiter im Bereich des Bauprojektmanagements auch bei der Durchführung ihrer Arbeitsabläufe.

8.4.2 Ressourceneinsatz im Bauprojektmanagement

Zur Beurteilung der von den Städten – beziehungsweise ihren Eigenbetrieben sowie Mehrheitsbeteiligungen – im Bauprojektmanagement eingesetzten Ressourcen erhob die Überörtliche Prüfung sowohl die personellen Ressourcen (Eigenpersonal) als auch die finanziellen Ressourcen (Sachmittel, Fremdleistungen).

Für ein reibungsloses Management von Bauprojekten ist das eingesetzte Eigenpersonal ein wichtiger Erfolgsfaktor. Neben der quantitativen Personalausstattung entscheiden insbesondere die Erfahrung und die Qualifikation der Beschäftigten über die erfolgreiche Umsetzung von Bauprojekten.

Personaleinsatz
und -qualifikation

Ansicht 151 stellt wesentliche Ergebnisse zu Personaleinsatz und -qualifikation dar. Die Aufstellung umfasst jene Kapazitäten, die die jeweilige Stadt für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der investiven Bautätigkeit einsetzte. Die angegebenen Vollzeitäquivalente (VZÄ) sind bereinigt um Anteile, die für Betrieb und Bauunterhalt an den Gebäuden und Infrastrukturanlagen anfielen.³⁴⁰

Personaleinsatz und -qualifikation im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013			
	Personaleinsatz	Anteil VZÄ mit beruflicher Berufsausbildung ¹⁾	Durchschnittliche Berufserfahrung in Jahren
Bad Nauheim	11,80 VZÄ	63 %	18,2
Bruchköbel	3,71 VZÄ	100 %	22,7
Büdingen	5,20 VZÄ	78 %	21,4
Dillenburg	3,84 VZÄ	93 %	22,5
Erbach	2,54 VZÄ	82 %	18,9
Eschwege	4,26 VZÄ	86 %	18,8
Fulda	2,76 VZÄ	67 %	19,6
Gelnhausen	3,47 VZÄ	81 %	19,4
Groß-Gerau	3,66 VZÄ	84 %	18,0
Grünberg	2,10 VZÄ	63 %	16,2
Heidenrod	1,40 VZÄ	86 %	19,3
Heppenheim	10,80 VZÄ	67 %	21,2
Herborn	5,22 VZÄ	96 %	18,2

340 Den Personaleinsatz ermittelte die Überörtliche Prüfung analog des Prüfungsgegenstands bezogen auf investive Bauprojekte im Hoch- und Tiefbaubereich, vgl. Fußnoten 331 und 332.

Personaleinsatz und -qualifikation im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013			
	Personaleinsatz	Anteil VZÄ mit beruflicher Berufsausbildung ¹⁾	Durchschnittliche Berufserfahrung in Jahren
Karben	4,55 VZÄ	96 %	19,6
Königstein	3,59 VZÄ	100 %	23,6
Kronberg	2,25 VZÄ	82 %	15,6
Limburg	5,36 VZÄ	91 %	21,0
Riedstadt	2,20 VZÄ	73 %	19,1
Schauenburg	1,59 VZÄ	24 %	18,1
Stadtallendorf	4,80 VZÄ	92 %	12,6
Median [Summe]	3,69 VZÄ [85,10 VZÄ]	83 %	19,2

¹⁾ Unter einer beruflichen Berufsausbildung versteht die Überörtliche Prüfung eine abgeschlossene (Fach-)Hochschulausbildung im Baubereich (Dipl.-Ing.) oder eine technische Ausbildung (etwa Techniker/ Bautechniker).
Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 151: Personaleinsatz und -qualifikation im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013

Berufsausbildung

In 2 der 20 geprüften Städte (Bruchköbel und Königstein im Taunus) hatte das eingesetzte Eigenpersonal ausschließlich eine abgeschlossene berufliche Berufsausbildung. In 17 Städten hatte mehr als die Hälfte des Personals einen beruflichen Hintergrund, lediglich in einem Fall (Schauenburg) hatten mehr als 75 Prozent des im Bauprojektmanagement eingesetzten Personals keine berufliche Ausbildung. Beide Extreme bewertet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht. Es ist zu empfehlen, eine Mischung aus beruflichem Know-how und Verwaltungsfachwissen im Bereich des Bauprojektmanagements vorzuhalten, wobei der Anteil beruflich ausgebildeter Mitarbeiter deutlich überwiegen sollte.

Berufserfahrung

Die durchschnittliche Berufserfahrung der eingesetzten Mitarbeiter lag zwischen 12,6 und 23,6 Jahren, was grundsätzlich eine routinierte Aufgabewahrnehmung ermöglicht. Die Erfahrungskluster 10-20 Jahre und 0-10 Jahre waren mit 34 und 9 Prozent der eingesetzten Personalkapazitäten im Vergleich unterrepräsentiert. So setzte Königstein im Taunus beispielsweise zu 86 Prozent Mitarbeiter mit einer Berufserfahrung von über 20 Jahren ein. Das Erfahrungskluster 10-20 Jahre war dagegen mit 14 Prozent vorhanden und das Cluster 0-10 Jahre nicht besetzt.

Personalentwicklung

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Städten, im Rahmen einer Personalentwicklung für den Planungs- und Baubereich rechtzeitig Maßnahmen zur Nachbesetzung von Stellen zu ergreifen, um das in der Organisation vorhandene Wissen zu sichern und im Sinne eines Know-how-Transfers an technische Nachwuchskräfte weiterzugeben. Personalentwicklungskonzepte ermöglichen es Städten, den Personalbedarf vorausschauend zu planen und auf die natürliche Fluktuation im Personalbereich zu reagieren.³⁴¹

Besonderheiten des Personaleinsatzes

Büdingen setzte – als einzige Stadt im Vergleich – externe Kräfte nicht nur projektbezogen, sondern auch projektübergreifend für Aufgaben des Bauprojektmanagements ein. Der Personaleinsatz eines Architekten (Dipl.-Ing.) umfasste dabei rund 0,65 Vollzeitäquivalente je Jahr. Der Personaleinsatz und die Personalsteuerung waren eingebettet in die Organisationsstrukturen der Stadt und somit vergleichbar mit dem Eigenpersonal.

³⁴¹ Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von Personalentwicklungskonzepten vgl. 181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“ im vorliegenden Kommunalbericht, Abschnitt 10.3.4, S. 318 f.

Der zeitanteilige Einsatz von externen Kräften über einen längeren Zeitraum lässt gerade für kleinere Kommunen eine Einbindung von gut ausgebildeten Spezialisten zu, ohne zu große Eigenpersonalkapazitäten in diesen Bereichen aufbauen zu müssen. Wirtschaftlich ist diese Vorgehensweise, wenn der Bedarf an externen Kräften regelmäßig überprüft wird und der Einsatz darüber hinaus entsprechend bedarfsgerecht und somit weitgehend flexibel angepasst werden kann.

Dieses Modell eignet sich grundsätzlich auch für andere Kommunen, wenn über eine gemeinsame projektbezogene Teamstruktur verwaltungsinterner und externer Kräfte sichergestellt ist, dass hinsichtlich des projektbezogenen Wissens keine einseitige Abhängigkeit der Kommune von dem Externen besteht. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass nicht-delegierbare Bauherrenaufgaben³⁴² in ausreichendem Umfang verwaltungsintern wahrgenommen werden können. Die gemeinsame Aufgabenerledigung im Wege der Interkommunalen Zusammenarbeit³⁴³ stellt eine mögliche Alternative dar. Dies ist im Einzelfall zu prüfen.

Ansicht 152 zeigt die finanziellen Ressourcen für Aufgaben des Bauprojektmanagements (ohne Baukosten), die die geprüften Städte unter Berücksichtigung der Eigenleistung (anteiliges Eigenpersonal und Sachmittel) sowie der Fremdleistung (Aufwendungen für externe Ingenieur- und Planungsleistungen) einsetzen und stellt diese dem Bauvolumen (Anteil der Baukosten am Investitionsvolumen) gegenüber. Aus dem Verhältnis von Ressourceneinsatz (Input) und umgesetztem Bauvolumen (Output) lässt sich ein normierter Effizienzfaktor³⁴⁴ für den Ressourceneinsatz ermitteln.

Ressourceneinsatz

342 Die nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben umfassen vor allem die Bedarfsfestlegung einer Baumaßnahme, die Beauftragung von externen Projektbeteiligten, die Projektsteuerung, das Finanzierungsmanagement, die Abnahme der Maßnahme und die Leistung der Zahlungen sowie die Wahrnehmung der Rechtsposition des Bauherrn.

343 Interkommunale Zusammenarbeit reicht von der projektbezogene Kooperation im Einzelfall bis hin zur Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten, um mehreren Kommunen eine breitere Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen. Sie umfasst nicht die nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben, die in jedem Fall bei der einzelnen Kommune als Bauherr verbleiben.

344 Analog zu Personalbedarfsermittlungen für das Baumanagement wurden zwecks einfacher Handhabbarkeit abgeleitete Durchschnittsgrößen verwendet, die das von einem Vollzeitäquivalent (VZÄ) je Jahr bearbeitbare Bauvolumen beschreiben – sogenannte Leistungszielvergleichswerte (LZVW).

Zur Ermittlung kommen analog der Ansätze des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO) die mittleren unmittelbaren Personal-/ Arbeitsplatzkosten sowie Deckungsbeiträge (hier: Deckungsbeitrag II; nach Abzug der Gemeinkosten) eines Mitarbeiters (Planer/ Architekt) in Höhe von 128.000 Euro je Jahr zum Tragen. Dieser Betrag entspricht dem Honorarumsatz, den ein Mitarbeiter im Durchschnitt erreichen muss, um unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten seine unmittelbaren Personal-/ Arbeitsplatzkosten sowie die anteiligen Gemeinkosten zu decken.

Der in den oben genannten Kostenarten berücksichtigte Aufwand für Akquisition fällt bei Kommunen nicht an. Demgegenüber steht jedoch ein analoger Aufwand für die Abstimmung in politischen Gremien sowie durch Einzelanfragen bedingte und nicht zur Umsetzung kommende Planungsvarianten in vergleichbar angenommenem Umfang. Die Ermittlung des LZVW ging von einem mittleren Bauvolumen in Höhe von 100.000 Euro je Projekt (kalkulatorisches Bemessungsbauvolumen) aus, welches als Eingangsgröße für die Honorartabellen der HOAI bei Honorarstufe III (mittlere Honorarstufe) diente.

Die HOAI (in der hier relevanten Fassung 2009) gibt bei dem angesetzten kalkulatorischen Bemessungsbauvolumen (Honorartafel zu § 34 Absatz 1 – Gebäude und raumbildende Ausbauten, Zone III, mittlerer Wert) eine Honorarhöhe von 14.119 Euro für die Lph. 1 bis 9 vor. Einschließlich eines Aufschlags für nicht-delegierbare Bauherrenaufgaben in Höhe von 12,5 Prozent ergibt sich das potenzielle Honorarvolumen zu 15.884 Euro. Legt man den erläuterten Jahresverrechnungssatz zugrunde, entspricht dies einem kalkulatorischen Personalaufwand von 0,124 VZÄ. Der LZVW wird als Relation des Bemessungsbauvolumens in Höhe von 100.000 Euro zu diesem kalkulatorischen Personalaufwand berechnet. Hieraus ergibt sich der LZVW zu 806.000 Euro je VZÄ. Der LZVW stellt den Soll-Output des betreuten Bauvolumens dar. [Fortsetzung der Fußnote auf S. 232]

Finanzieller Ressourceneinsatz für Aufgaben des Bauprojektmanagements im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013						
	Eigenleistung	Fremdleistung	Gesamt (= Input) ¹⁾	Fremdvergabequote ²⁾	Bauvolumen (= Output) ³⁾	Effizienzfaktor Ressourceneinsatz ⁴⁾
	T€	T€	T€	%	T€	
Bad Nauheim	4.868	4.469	9.336	48	51.852	5,6
Bruchköbel	1.530	1.383	2.913	47	11.547	4,0
Büdingen	2.144	2.810	4.955	57	30.862	6,2
Dillenburg	1.583	1.887	3.470	54	19.262	5,6
Erbach	1.047	247	1.295	19	5.705	4,4
Eschwege	2.082	2.782	4.864	57	22.490	4,6
Fuldatal	1.140	1.940	3.080	63	14.286	4,6
Gelnhausen	1.429	882	2.311	38	18.145	7,9
Groß-Gerau	1.509	5.731	7.241	79	30.610	4,2
Grünberg	867	1.557	2.425	64	11.281	4,7
Heidenrod	577	1.285	1.862	69	7.027	3,8
Heppenheim	4.454	1.706	6.160	28	20.697	3,4
Herborn	2.153	817	2.970	28	24.383	8,2
Karben	1.878	1.245	3.123	40	18.071	5,8
Königstein	1.480	3.060	4.540	67	22.553	5,0
Kronberg	927	1.147	2.074	55	10.377	5,0
Limburg	2.210	3.770	5.980	63	31.192	5,2
Riedstadt	907	1.978	2.885	69	14.347	5,0
Schauenburg	654	828	1.482	56	7.783	5,3
Stadtallendorf	1.981	2.875	4.856	59	26.782	5,5
Summe	35.422	42.399	77.821		399.255	
Median	1.530	1.887	3.123	56	19.262	5,0
Oberes Quartil	2.098	2.827	4.887	63	24.983	5,6

¹⁾ Input entspricht der Summe der eingesetzten finanziellen Ressourcen aus Eigen- und Fremdleistung.

²⁾ Die Fremdvergabequote ist die Relation der Fremdleistung zu dem gesamten finanziellen Ressourceneinsatz (Input).

³⁾ Output entspricht dem Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbau für den Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 (vgl. Ansicht 147) abzüglich der enthaltenen Fremdleistung.

⁴⁾ Der Effizienzfaktor entspricht der Output-Input-Relation zwischen dem Investitionsvolumen im Hoch- und Tiefbau abzüglich der enthaltenen Fremdleistung (Output) und dem gesamten finanziellen Ressourceneinsatz (Input) im Prüfungszeitraum. Je höher der Faktor, desto höher die Effizienz.

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 152: Finanzieller Ressourceneinsatz für Aufgaben des Bauprojektmanagements im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013

Der Effizienzfaktor wird aus der Relation zwischen diesem Soll-Output und dem Jahresverrechnungssatz für eine VZÄ in Höhe von 128.000 Euro brutto ermittelt. Unter den genannten Rahmenbedingungen ergab sich in Anlehnung an die HOAI für den Effizienzfaktor ein mittlerer Vergleichswert von 6,3.

Wichtiger Hinweis: Der hier verwendete Vergleichswert ist als grober Indikator für den Personalbedarf im Bauprojektmanagement zu verstehen. Für eine exakte Personalbemessung ist er als Pauschalwert ungeeignet, da eine solche in jedem Einzelfall eine konkrete Analyse der Situation und Projektstrukturen vor Ort erfordert.

Eine angemessene Fremdvergabequote erlaubt der Kommune, einen professionellen Projektablauf sicherzustellen, eine aktive Auslastungssteuerung des Eigenpersonals zu erreichen und auf spezialisierte Dienstleister für Planung und Bauausführung zurückzugreifen. Letzteres ist insbesondere bei Spezialimmobilien wie Kindergärten, Feuerwehreinrichtungen oder im Bereich der Stadtentwässerung relevant. Welche Fremdvergabequote als angemessen zu bewerten ist, ergibt sich in Abhängigkeit von dem umzusetzenden Bauvolumen, den spezifischen fachlichen Anforderungen der Bauprojekte, dem verfügbaren Eigenpersonal, dessen Qualifikation und Eignung sowie der Verfügbarkeit geeigneter Fremddienstleister. In der Praxis³⁴⁵ haben sich Fremdleistungsquoten zwischen 55 und 85 Prozent als sachgerecht erwiesen.³⁴⁶

Der Ressourceneinsatz dient als Bewertungsmaßstab für die Effizienz des Bauprojektmanagements. Zur Bewertung der Effizienz zog die Überörtliche Prüfung Vergleichswerte heran, die sich aus den Honorartabellen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sowie den Richtlinien des Ausschusses der Ingenieurverbände und Ingenieurkammern für die Honorarordnung e.V. (AHO) ergaben, und ermittelte einen normierten Effizienzfaktor (vgl. Fußnote 344, S. 231).

Beim Ressourceneinsatz lagen fünf Städte (Gelnhausen, Herborn, Büdingen, Bad Nauheim und Karben) mit einem Effizienzfaktor von über 5,6 im besten Quartil der Vergleichswerte (Referenzwert aus dem Vergleich). Davon erreichten Gelnhausen (7,9) und Herborn (8,2) einen Effizienzfaktor, der sogar über dem externen Referenzwert von 6,3 lag. Die Mitarbeiter im Bauprojektmanagement der Stadt Herborn setzten somit – bei einer Fremdvergabequote von 28 Prozent – gegenüber den eingesetzten Ressourcen im Prüfungszeitraum durchschnittlich das 8,2-fache an Bauvolumen um. Bei den übrigen Städten ergaben sich teilweise erhebliche Effizienzsteigerungspotenziale im Ressourceneinsatz; diese lassen sich vielerorts durch organisatorische Verbesserungen heben, wie:

- Klare Regelung von Strukturen, Prozessen und Zuständigkeiten, die sich in einer Verringerung von Doppelarbeiten und Reibungsverlusten an den Schnittstellen bemerkbar macht, (vgl. Abschnitt 8.4.1) sowie
- verbesserte Personaleinsatzplanung, die einen aufwandsgerechten, effizienten Einsatz bei Eigen- und Fremdleistungen zulässt (vgl. Abschnitt 8.4.2).

Der Effizienzfaktor geht in die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale ein (vgl. Abschnitt 8.6, S. 252).

8.4.3 Steuerungs- und Kontrollfunktion

Bei kommunalen Bauvorhaben besteht die vorrangige Funktion des Bauprojektmanagements in der Wahrnehmung der zur Abwicklung von Bauprojekten notwendigen Führungsaufgaben (Projektleitungs- und Bauherrenaufgaben) und hier insbesondere in der Steuerung und Kontrolle der Planung und der Bauausführung. Die Wahrnehmung dieser Steuerungs- und Kontrollfunktion

345 Erkenntnisstand des Prüfungsbeauftragten aus einer Reihe von Untersuchungen bei Kommunen über einen Zeitraum von 15 Jahren.

346 Bewegt sich die Fremdleistungsquote über einen längeren Zeitraum unterhalb eines Wertes von 55 Prozent, so deutet dies auf eine im Verhältnis zum Bauvolumen hohe Personalausstattung hin. Dies führt dazu, dass die Flexibilität beim Einsatz speziell qualifizierten (und in der Regel externen) Fachpersonals sinkt, wenn die Auslastung des vorhandenen Eigenpersonals sichergestellt werden soll. Bewegt sich die Fremdleistungsquote dagegen langfristig oberhalb von 85 Prozent, so ist aufgrund der sehr geringen Eigenleistung mittelfristig mit einem Wissensverlust des Eigenpersonals in baufachlichen Fragen zu rechnen, der sich einschränkend auf die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Bauprojektmanagements auswirken kann.

wird durch den Einsatz von Managementmethoden und Steuerungsinstrumenten ermöglicht.

Ansicht 153 zeigt die im Bereich des Bauprojektmanagements bei den geprüften Städten implementierten Managementinstrumente der Kernverwaltungen.

Implementierte Managementinstrumente der Kernverwaltungen im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013					
	KLR und ILV	Controlling und Berichts- wesen	Risiko- management	Qualitäts- management	Wissens- management
Bad Nauheim	✓	○	○	○	○
Bruchköbel	●	○	●	○	●
Büdingen	○	○	●	●	●
Dillenburg	✓	✓	●	●	○
Erbach	○	○	●	●	○
Eschwege	✓	●	○	●	●
Fulda	✓	●	○	●	○
Gelnhausen	○	○	○	●	○
Groß-Gerau	✓	○	○	●	○
Grünberg	○	○	●	●	●
Heidenrod	○	○	●	●	●
Heppenheim	✓	○	●	○	○
Herborn	✓	○	●	●	●
Karben	✓	○	○	●	●
Königstein	✓	○	○	●	●
Kronberg	✓	●	●	●	○
Limburg	✓	○	●	●	●
Riedstadt	✓	○	○	○	●
Schauenburg	✓	○	●	●	●
Stadtallendorf	✓	○	○	●	●

KLR = Kosten- und Leistungsrechnung, ILV = Interne Leistungsverrechnung
 ✓ = Kriterium erfüllt; ○ = Kriterium teilweise erfüllt; ● = Kriterium nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 153: Implementierte Managementinstrumente der Kernverwaltungen im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013

Die deutlichsten Schwachstellen wiesen die geprüften Städte beim Umgang mit Risiken und bei der Sicherstellung der Qualität auf. Für den Umgang mit Risiken setzten 9 der 20 geprüften Städte zumindest einfache, projektbezogene Instrumente (so Risiko-Checklisten) ein. 4 der 20 Städte setzten projektbezogenen Elemente des Qualitätsmanagements ein (so QM-Handbuch, QM-Pläne als Teil der Bauverträge, QM-Software). Wissensmanagementinstrumente waren ansatzweise in 8 der 20 Städten in Form von Intranetlösungen zur Bereitstellung von projektübergreifenden Informationen eingeführt.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sind systematisierte und standardisierte Managementinstrumente im übergeordneten Bauprojektmanagement dringend zu etablieren. Einen Mindeststandard stellt hier der Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie eines projektübergreifenden Controllings dar. Für größere Bauprojekte (vorschlagsweise ab 500.000 Euro) sollten darüber hinaus Qualitäts- und Risikomanagementinstrumente im Rahmen des projektbezogenen Baumanagements institutionalisiert sein.

8.5 Baumanagement (projektbezogen)

Während das Bauprojektmanagement projektübergreifend wahrgenommen wird, beschreibt der Begriff Baumanagement die Abwicklung eines einzelnen Bauprojekts (vgl. Ansicht 146, S. 223). Kernaufgabe des Baumanagements ist die Projektsteuerung mit dem Ziel, die Planung und Abwicklung im Rahmen der für das konkrete Projekt vereinbarten Termine, Kosten und Qualität des Bauwerks sicherzustellen.

Die Überörtliche Prüfung stützte ihre vergleichende Betrachtung auf Grundlage der zum Entscheidungszeitpunkt für einen Bau definierten und dokumentierten Zielsetzungen im Hinblick auf Termine, Kosten und Qualität in den Bedarfsplanungen. Diese Entscheidungsunterlagen (Beschlussvorlagen und ergänzende Dokumente), die zur Umsetzung des Bauprojekts geführt haben, sowie qualitative Anforderungen des Bedarfsträgers/ Nutzers wurden für ausgewählte Projekte einer Einzelfallprüfung unterzogen.³⁴⁷ Ansicht 154 gliedert die geprüften Einzelprojekte nach Projekttypen auf.

Übersicht über die geprüften Projektarten					
Projektart	Zahl				Prüfungsvolumen
	Neubau	Anbau/ Umbau	Sanierung	Summe	
Straßenbau (Straßen, Plätze, Ortskernsanierung)	0	7	16	23	12,5 Mio. €
Kindertagesstätte, Kindergärten	7	9	5	21	23,8 Mio. €
Sport- und Freizeitimobilien (Schwimmbäder, Sporthallen, Sportplätze)	3	6	10	19	18,2 Mio. €
Kanal- und Leitungsbau (Wasser, Abwasser)	2	1	11	14	6,9 Mio. €
Feuerwehrimobilien	4	3	0	7	21,2 Mio. €
Gemeinschaftshäuser, Jugendzentren	3	1	3	7	15,5 Mio. €
Erschließungsmaßnahmen	7	0	0	7	10,3 Mio. €
Verwaltungsgebäude	1	2	2	5	4,3 Mio. €
Sonstige	5	2	4	11	18,0 Mio. €
Summe	32	31	51	114	130,7 Mio. €

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 154: Übersicht über die geprüften Projektarten

Die Überörtliche Prüfung sichtete die Projektakten von insgesamt 114 vollständig im Prüfungszeitraum umgesetzten Bauprojekten mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 130,7 Millionen Euro. Dies entspricht etwa 30 Prozent des gesamten im Prüfungszeitraum durch die geprüften Städte umgesetzten Investitionsvolumens (vgl. Ansicht 147, S. 224).

Bei jeder Stadt untersuchte die Überörtliche Prüfung drei mittlere Bauprojekte zwischen 100.000 und 500.000 Euro und drei große Bauprojekte größer 500.000 Euro. Im Ergebnis wiesen 58 Projekte ein Investitionsvolumen von

³⁴⁷ Qualitative Anforderungen werden etwa in Form eines Funktions- und Raumprogramms oder einer Bedarfsbeschreibung mit definierten technischen, funktionalen und ggf. energetischen Qualitäten dokumentiert. Ein Raumprogramm enthält eine Auflistung der zu erstellenden Räume inklusive einer Beschreibung der Räume (etwa in Bezug auf Größe, Lichtverhältnisse) und deren Funktion. Ein Funktionsprogramm definiert zusätzlich die Beziehung der Räume oder Raumeinheiten zueinander.

100.000 bis 500.000 Euro (im Mittel 278.147 Euro) und 56 Projekte ein Investitionsvolumen von größer 500.000 Euro (im Mittel 2.045.385 Euro) auf.³⁴⁸

Im Vergleich zeigten sich deutliche Unterschiede bei den baulichen Standards der umgesetzten Projekte. Mit 23,8 Millionen Euro hatten Baumaßnahmen aus dem Bereich Kindertagesstätten und Kindergärten den größten Anteil an den im Detail untersuchten Projekten. Wie der folgende Sondersachverhalt zeigt, lassen die Prüfungsergebnisse daher Schlussfolgerungen zu Baustandards und Baukosten bezogen auf den einzelnen, neu geschaffenen Kinderbetreuungsplatz zu.

Sondersachverhalt: Baukosten je Kinderbetreuungsplatz

Die elf geprüften Kita-/ Kindergarten-Neubauprojekte wiesen unterschiedliche Baustandards auf. Diese Unterschiede werden bei einem Vergleich der Baukosten und der Zahl der durch Neubau oder Anbau geschaffenen Kinderbetreuungsplätze deutlich.



Ansicht 155: Kindergarten Dillenburg-Frohnhausen. Aufnahme vom 13. November 2013.



Ansicht 156: Kindertagesstätte Herborn. Aufnahme vom 25. Juni 2014.

Ansicht 157 zeigt die Zahl der jeweils geschaffenen Betreuungsplätze sowie die Gesamtbaukosten der Bauprojekte. Hieraus lassen sich die spezifischen Baukosten je Betreuungsplatz berechnen.

Baukosten je Kinderbetreuungsplatz				
	Projektbezeichnung	Zahl Betreuungsplätze	Baukosten ¹⁾	Spezifische Baukosten je Betreuungsplatz
Herborn	Abriss und Anbau an die Kita Herborn	40	1.599 T€ ²⁾	40 T€/Platz
Dillenburg	Neubau Kiga Frohnhausen	112	3.614 T€	32 T€/Platz
Grünberg	Anbau Kiga Lehnheim	15	471 T€	31 T€/Platz
Stadtallendorf	Neubau Kinderkrippe Kirchhainer Weg	60	1.732 T€	29 T€/Platz ³⁾
Büdingen	Sanierung und Anbau Kiga Eckartshausen	23	630 T€	27 T€/Platz ⁴⁾
Heidenrod	Neubau Kita Laufenselden	85	2.231 T€	26 T€/Platz
Karben	Neubau Kita Innenstadt	45	1.155 T€	26 T€/Platz

³⁴⁸ Bei Kommunen, die im Prüfungszeitraum keine drei Maßnahmen in den genannten Größenclustern umgesetzt hatten (dies war in der Gemeinde Heidenrod und der Stadt Grünberg der Fall), prüfte die Überörtliche Prüfung ergänzend zehn Baumaßnahmen an Dorfgemeinschaftshäusern und darüber hinaus bei der Gemeinde Heidenrod die Investitionstätigkeit der Gemeinde im Bereich der Windenergie in der „Windenergiepark Heidenrod GmbH“.

Baukosten je Kinderbetreuungsplatz				
	Projektbezeichnung	Zahl Betreuungsplätze	Baukosten ¹⁾	Spezifische Baukosten je Betreuungsplatz
Bruchköbel	Anbau Kita „Sonnenwiese“	20	512 T€	26 T€/Platz
Riedstadt	Neubau Schulkindbetreuung	50	1.119 T€	22 T€/Platz ⁵⁾
Schauenburg	Neubau Kiga „Hirzsteinzwerge“	100	1.876 T€	19 T€/Platz ⁶⁾
Erbach	Anbau Kiga „Mobilé“ Einrichtung Kleinkindgruppe	10	175 T€	17 T€/Platz
Summe [Mittelwert]		560	15.114 T€	[27 T€/Platz]

¹⁾ Gesamtbaukosten entsprechend Kostenzusammenstellung zum Projektabschluss einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer (Bruttowerte)
²⁾ Die Gesamtbaukosten enthalten Abrisskosten von 43.863 Euro.
³⁾ Kosten beinhalteten Maßnahmen zur Unterschreitung der Vorgaben der EnEV 2009 durch verbesserte Wärmedämmung, dezentrale Lüftungsanlage, Pellet-Heizung
⁴⁾ Kosten beinhalten den Anbau zur Kapazitätserhöhung einer bestehenden Kita einschließlich Einbau einer Geothermieanlage
⁵⁾ Kosten beinhalteten eine Aufstockung und den Umbau des Erdgeschosses
⁶⁾ Kosten beinhalteten eine gegenüber den Vorgaben der im Projektzeitraum gültigen Energieeinsparverordnung (EnEV 2009) verbesserte Wärmedämmung, Lüftungsanlage und Außenanlagen
Quellen: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 157: Baukosten je Kinderbetreuungsplatz

Es wird deutlich, dass die Baukosten je Kinderbetreuungsplatz erheblich abweichen. So waren die Kosten in Herborn mit rund 40 Tausend Euro und Dillenburg mit rund 32 Tausend Euro am höchsten, während Erbach mit 17 Tausend Euro und Schauenburg³⁴⁹ mit 19 Tausend Euro die niedrigsten Kosten je Betreuungsplatz erreichten. Dies ist teilweise durch konstruktionsbedingte (Anbau oder Neubau), energetische (Unterschreitung der Grenzwerte der EnEV 2009) oder bauablaufbedingte Unterschiede (vorheriger Abriss) erklärbar, wirft aber vor dem Hintergrund der bei allen geprüften Städten immanenten schwierigen Haushaltslage die Frage nach dem erforderlichen Standard zur Erfüllung der Pflichtleistung auf.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im Rahmen der Bedarfsplanung für Bauprojekte den erforderlichen Gebäudestandard – auch im Hinblick auf die Finanzierbarkeit – kritisch zu hinterfragen und bewusst festzulegen. Eine klare und transparente Definition des angestrebten Standards sowie der vorzusehenden Qualitäten ermöglicht ein zielgerichtetes Baumanagement und leistet einen wichtigen Beitrag für die Vollzugswirtschaftlichkeit des Bauprozesses insgesamt (vgl. Abschnitt 8.6 und Fußnote 388, S. 254).

Darüber hinaus lässt sich durch das bewusstere Setzen von Standards die Maßnahmenwirtschaftlichkeit von Bauprojekten verbessern, insbesondere wenn hierbei bewertet wird, ob es sich um eine Freiwillige Leistung der Kommune handelt, ob ein bestimmtes Bauprojekt für die Kommune grundsätzlich erforderlich ist oder ob das Projekt unter anderen Bedingungen (wie Wahl der Baustoffe, Bauverfahren) – gegebenenfalls in anderer Ausführung – wirtschaftlicher verwirklicht werden könnte.

Für die 114 geprüften Bauprojekte stellen sich die Prüfungsergebnisse entlang des Bauprozesses von der Bedarfsplanung bis zur Übergabe an den Nutzer wie folgt (Abschnitte 8.5.1 bis 8.5.3) dar.

349 Zum Neubau Kiga „Hirzsteinzwerge“ in Schauenburg vgl. auch Sondersachverhalt auf S. 257.

8.5.1 Bedarfsplanung und Beschlussfassung

Für eine begründete Beschlussfassung zum Investitionsprogramm ist die Vorlage einer sachgerechten und vollständigen Bedarfsplanung erforderlich.³⁵⁰ Die Bedarfsplanung sollte strukturiert und systematisch durchgeführt werden und die Anforderungen des Bauherrn (Projektziele) transparent und abschließend dokumentieren. Sie dient als Leitlinie des Baumanagements für die nachfolgende Planung, die Steuerung und das Controlling für das jeweilige Bauprojekt.³⁵¹

Ebenso bedarf es zur Beschlussfassung der Vorlage von Plänen, Kostenermittlungen und Erläuterungen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten des Bauprojekts, des Grunderwerbs und der Einrichtungen, die Folgekosten sowie ein Zeitplan ersichtlich sind. Dies schließt auf der Basis der geplanten betrieblichen Abläufe und der Organisationsstrukturen des Nutzers auch eine Konkretisierung der vorzusehenden Qualität ein, damit das Baumanagement zielgerichtet agieren kann.

Außerdem ist im Rahmen der Bedarfsplanung die grundsätzliche Finanzierbarkeit des Bauprojekts zu klären. Liegen diese Unterlagen der Stadtverordnetenversammlung bzw. Gemeindevertretung vor, können sie ihrer Verpflichtung zur Beschlussfassung des Investitionsprogramms nach § 51 Nr. 7 HGO³⁵² vollumfänglich nachkommen.

Dokumentation der Bedarfsgründe

Ansicht 158 zeigt, wie die geprüften Städte den Bedarf für die Projektumsetzung begründeten bzw. die Begründung dokumentierten.

Dokumentierte Bedarfsgründe für die Projektumsetzung			
	Zahl	Anteil	Prüfungsvolumen
Deckung dringenden Sanierungsbedarfs	48	42 %	55,0 Mio. €
Umsetzung gesetzlicher Anforderungen (so U3-Betreuung oder Brandschutz)	23	20 %	26,0 Mio. €
Nutzung von Synergiepotenzialen mit angrenzenden Maßnahmen Dritter (so vor allem beim Leitungsbau)	21	18 %	19,4 Mio. €
Keine Dokumentation	22	20 %	30,3 Mio. €
Summe	114	100 %	130,7 Mio. €

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 158: Dokumentierte Bedarfsgründe für die Projektumsetzung

Bedarfsplanung

Form und Inhalt der geprüften Bedarfsplanungen entsprachen in keinem Fall den entsprechenden Leitlinien der DIN 18205³⁵³. Vielmehr erfassten die formlos dokumentierten Bedarfsplanungen nur einzelne Aspekte der DIN 18205,

350 Vgl. Kalusche: Projektmanagement für Bauherren und Planer, 2011, S. 162 f.

351 Vgl. Ausschuss der Verbände und Kammern der Architekten und Ingenieure für die Honorarrechnungen e.V. (AHO-Fachkommission): „Leistungsbild und Honorierung: Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft“, Heft 9 der AHO-Schriftenreihe, Mai 2014, S. 37 ff.

352 § 51 Nr. 7 HGO – Ausschließliche Zuständigkeiten

Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Gemeindevertretung nicht übertragen: [...] 7. den Erlass der Haushaltssatzung und die Festsetzung des Investitionsprogramms.

353 Zur Unterstützung der Bedarfsplanung wurde die DIN 18205 im Sinne eines Leitfadens entwickelt. Vgl. DIN 18205 – Bedarfsplanung im Bauwesen, 1996 sowie AHO-Fachkommission Projektsteuerung/ Projektmanagement (Hrsg.): Untersuchungen zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienbranche, Heft 9, 2004, S. 31.

wie beispielsweise Flächen- und Raumbedarf, Raumfunktionen, Ausstattung, Gesamtfertigstellungstermine.

Unvollständige oder nicht abgeschlossene Bedarfsplanungen bergen nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung erhebliche Risiken in Form nachträglich anzupassender Planungen, anzupassender Bauabläufe oder sogar eines Projektabbruchs. Aufgrund der Bedeutung für die Objektplanung und Projektumsetzung ist die Dokumentation der Bedarfsplanung bei allen geprüften Städten zu verbessern. Diese sollten die Bedürfnisse systematisch ermitteln, zielgerichtet aufbereiten und daraus bauliche Anforderungen ableiten. Eine hinreichende Bedarfsplanung sollte in Anlehnung an DIN 18205 mindestens zu folgenden Aspekten in eindeutiger und hinreichender Weise Aussagen enthalten (Ansicht 159).

Mindestinhalt der Bedarfsplanung nach DIN 18205	
Zielbereich	Inhalt
Projekterfassung (Was und für wen soll gebaut werden?)	Beschreibung des Projekts (Zweck, Umfang)
	Nennung der Beteiligten
	Nennung anderer Einflussgruppen (etwa Anwohner, Interessenverbände)
Rahmenbedingungen, Ziele, Mittel (Unter welchen Umständen und mit welcher Zielsetzung soll gebaut werden?)	Projektorganisation
	Gesetze, Normen, (Spezial-)Vorschriften
	finanzieller und zeitlicher Rahmen
	zukünftige Institution des Bauherrn
	beabsichtigte Wirkung des Projekts
	Einflüsse von Grundstück und Umgebung
	Projekthintergrund und historische Einflüsse
Anforderung an Entwurf und Leistungen des Projekts (Mit welchen Standards und Qualitäten soll wie gebaut werden?)	beabsichtigte Nutzung im Einzelnen (etwa Konkretisierung der Nutzungsfunktionen)
	Grundstück und Gebäude (das Gebäude als Ganzes, Gebäudestruktur, Raumgruppen, Einzelräume, ggf. Einrichtung, Ausstattung)

DIN 18205 gibt die Struktur und die Inhalte der Bedarfsplanung vor. Diese kann je nach Komplexität und Größe des jeweiligen Bauprojektes in einem angemessenen Detaillierungsgrad durchgeführt werden.
Die Bedarfsplanung stellt eine nicht-delegierbare Bauherrenaufgabe dar und findet vor der Objektplanung statt, die mit der Grundlagenermittlung (Lph 1 der HOAI) beginnt.
Quelle: DIN 18205

Ansicht 159: Mindestinhalt der Bedarfsplanung nach DIN 18205

Sollen Bauprojekte im Bestand durchgeführt werden – also Umbauten, Erweiterungen und Sanierungen – so setzt eine sachgerechte Planung die Kenntnis des Bestands und des Zustands voraus. Als Grundlage der Planung dienen Untersuchungen im Detail (etwa Schadstoffgutachten); für eine vorausgehende Bedarfsplanung und Priorisierung von Maßnahmen ist eine geeignete Bestandsdokumentation notwendig. Vorteilhaft wäre eine über den Gesamtbestand der Kommune sowie ihrer Eigenbetriebe und Mehrheitsbeteiligungen geführte Datenbank zu Bestand und Zustand der Immobilien und Infrastruktur sowie deren Betriebs- und Instandhaltungskosten.

Bestandsdokumentation

13 der 20 geprüften Städte nutzten im Prüfungszeitraum ein Straßen- und/oder Kanalkataster. Allein Kronberg im Taunus führte ein sogenanntes Pave-

ment Management System (PMS)³⁵⁴ und ein Immobilienbestandskataster. Das Immobilienbestandskataster dokumentiert für Wohn- und Nichtwohngebäude die Vollkosten der Immobilien und zeigt neben dem Status Quo (Zustand) – einschließlich eines möglichen Instandhaltungsstaus – Perspektiven über einen Zeithorizont von zehn Jahren auf.

Eine angemessene Bestandsdokumentation, also eine Darstellung des Bestands, des Zustands und der Investitions- und Folgekosten, etwa auf Basis einer Tabellenkalkulation mit Verweisen auf weitere Unterlagen (Pläne, Zustandserfassungen etc.), sollte wie in Kronberg im Taunus in allen Städten vorliegen. Diese ermöglicht eine nachvollziehbare und transparente Priorisierung von Maßnahmen im Bestand und die Umsetzung eines wirtschaftlichen Facility Managements.

Folgekosten

Die Bestandsdokumentation mit der Abbildung der Nutzungskosten ist auch eine geeignete Grundlage für die Ermittlung von Folgekosten für Bauprojekte, die gemäß § 12 GemHVO³⁵⁵ für jede Investition mit erheblicher finanzieller Bedeutung – also regelmäßig bei allen Bauprojekten – zu ermitteln sind.³⁵⁶

Trotz dieser Verpflichtung ermittelten die geprüften Städte nur in 24 der geprüften 114 Projekte Folgekosten. So wurden für 20 der geprüften 56 Projekte mit einem Investitionsvolumen größer 500.000 Euro und für 4 der geprüften 58 Projekte mit einem Investitionsvolumen zwischen 100.000 bis 500.000 Euro Folgekosten – zumindest in Teilbereichen – ausgewiesen.

Die meisten Folgekostenberechnungen bei den im Detail geprüften Bauprojekten lagen in Bad Nauheim vor. Die Stadt berechnete zumindest in fünf der sechs geprüften Projekte Folgekosten. Allerdings waren auch diese Folgekostenberechnungen nicht vollständig und wiesen beispielsweise in den Kapitalkosten nur die Abschreibungen und nicht die Zinskosten aus. Die Stadt Dillenburg erstellte in drei von sechs Projekten Folgekostenberechnungen, berechnete aber nur im Fall des Projekts Schwimmbad Oberscheld die Folgekosten vollständig. Die Gemeinde Schauenburg führte lediglich eine, aber dafür vollständige Folgekostenberechnung für das Projekt Kita Hirzsteinzwerge durch. Dagegen berechneten Bruchköbel, Erbach, Gelnhausen, Groß-Gerau, Heidenrod und Riedstadt für keines der ausgewählten Projekte die Folgekosten.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche

Wirtschaftlichkeitsvergleiche, die gesetzlich gefordert sind, um unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für die Stadt wirtschaftlichste Möglichkeit zu ermitteln (§ 12 Absatz 1 GemHVO), dokumentierten die geprüften

354 Ein Pavement Management System (PMS) ist eine IT-gestützte Anwendung, in der aus dem in Intervallen erfasstem Zustand und den Aufbaudaten der Straßenabschnitte die Entwicklung des Straßenkörpers aufgezeigt und unter Budgetvorgaben Maßnahmenpläne für einen mittelfristigen Zeithorizont abgeleitet werden.

355 § 12 GemHVO – Investitionen

(1) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

(2) Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

(3) Ausnahmen von Abs. 2 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.

356 Feststellungen zur Berücksichtigung von Folgekosten bei kommunalen Bauprojekten finden sich auch in der 178. Vergleichenden Prüfung „Folgekosten“, vgl. Abschnitt 7, S. 178 ff.

Städte nur in 6 der 114 Fälle.³⁵⁷ Sonstige Entscheidungsalternativen bezogen sie lediglich auf einzelne Bauteile der Projekte (etwa Heizungsanlage) im Rahmen der Objektplanung oder stellten allein die Baukosten gegenüber. Die positive Wirkung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen unter Würdigung der Folgekosten zeigt das Beispiel Waldschwimmbad Oberscheld in Dillenburg.

Waldschwimmbad Oberscheld, Dillenburg

Zunächst zogen die Stadtverordneten Dillenburgs im Vergleich zu einer Sanierung mit Betriebsfortführung auch die Schließung des Waldschwimmbads in Betracht. Hierzu wurde auch die Bäderlandschaft im Umkreis analysiert. Ausschlaggebend für die Entscheidung zur Betriebsfortführung war letztlich das ehrenamtliche Engagement einiger Bürger und die Gründung eines Fördervereins. Dieser Förderverein trägt bis heute maßgeblich zum Erhalt des Bads bei. Neben Spenden für konkrete Maßnahmen – so 20.000 Euro im Jahr 2013 – besorgt der Förderverein die Pflege der Außenanlagen (das Winterfestmachen und Herrichten zum Saisonbeginn einschließlich des Mähens der Rasenflächen) sowie den Bistro- und Kassendienst.

Vor der Entscheidung über die Fortführung stellte die Stadt Dillenburg die Investitionskosten zunächst ohne entsprechende Folgekosten für drei Ausführungsvarianten gegenüber:

- beheiztes Edelstahlbecken (1,1 Millionen Euro),
- beheiztes, mit glasfaserverstärktem Kunststoff (GFK) ausgekleidetes Becken (1,0 Millionen Euro) und
- unbeheiztes Naturschwimmbad (0,8 Millionen Euro).

Aufgrund der beim Naturschwimmbad verringerten Liegefläche, des geringeren Badekomforts und dadurch erwarteter Einbußen bei der Zahl der Badegäste sowie aufgrund höherer Aufwendungen für Pflege (etwa ein Vollzeitäquivalent zusätzlich je Jahr) entschied sich Dillenburg gegen das Naturschwimmbad. Die erwartete höhere Langlebigkeit des Edelstahlbeckens bei sonst gleichen Investitionskosten gab schließlich den Ausschlag für die Umsetzung der Variante mit Edelstahlbecken, für die im Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs die Folgekosten³⁵⁸ ausgewiesen wurden.

Die Städte haben aufgrund der finanziellen Bedeutung von (Bau-)Investitionen mit ihren Folgekosten entsprechende Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die Entscheidungsfindung vorzunehmen. Hierfür sollte ein deutlich höherer Stellenwert im Rahmen der Bedarfsplanung oder der Leistungsphase 2 HOAI eingeräumt werden. Die Einhaltung des § 12 GemHVO ist sicherzustellen. Zur Ermittlung der Folgekosten hat sich ein systematisches Vorgehen, beispielsweise mittels standardisierter Formblätter, bewährt. Abhängig von Größe und Komplexität des Bauprojekts lässt sich der Umfang der Folgekostenermittlung variieren, so dass zum Beispiel für kleinere Straßenbauprojekte ein deutlich geringerer Aufwand anfällt als für größere Hochbauprojekte, für die eine differenziertere Berechnung erforderlich ist.

Ferner sollte sich die Folgekostenermittlung nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung stärker am Lebenszyklus orientieren und auf Basis von anerkannten Verfahren der Investitionsrechnung³⁵⁹ vorgenommen werden (lebenszyklusübergreifende Variantenuntersuchung, vgl. Abschnitt 8.7, S. 255).

357 Bad Nauheim (Kläranlage Steinfurth, Neubau 3-Feld-Sporthalle), Dillenburg (Waldschwimmbad Oberscheld), Fulda (Bürgersaal Ihringhausen), Groß-Gerau (Neubau FFW Groß-Gerau) und Herborn (Feuerwehr Schönbach) dokumentierten entsprechende Wirtschaftlichkeitsvergleiche.

358 Die Folgekosten beliefen sich im Fall der Variante a) auf 73.349 Euro (Basis der Folgekostenberechnung war die Gesamtsanierung), im Fall von Variante b) auf 65.421 Euro (Basis der Folgekostenberechnung war die Gesamtsanierung) und im Fall von Variante c) auf 53.700 Euro.

359 Mithilfe von verschiedenen Verfahren der Investitionsrechnung können die finanziellen Konsequenzen im Vorfeld einer Investition beurteilt werden, um darauf aufbauend eine Entscheidungsgrundlage für die politisch Verantwortlichen zu bieten.

Entscheidungs-
grundlagen

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, hierzu interne Kontrollmechanismen zu implementieren.

Im Hinblick auf eine adäquate und wirtschaftliche Entscheidungsfindung ist auch die Planungstiefe entscheidend. Je detaillierter die Planungen vorliegen, desto besser können die Entscheider ein Bauprojekt und seine Folgen beurteilen. Allein die Stadtverordneten von Dillenburg und Grünberg beschlossen alle geprüften Projekte auf Basis der konkreteren Planungsunterlagen der Leistungsphase 3 HOAI (Entwurfsplanung mit Kostenberechnung). Anderenorts wurde lediglich auf Basis von Unterlagen in der Tiefe der Leistungsphase 2 HOAI (Vorplanung mit Kostenschätzung) beschlossen. Dabei war festzustellen, dass eine Vielzahl der geprüften Projekte in der weiteren Planung und Umsetzung deutliche Abweichungen bei Kosten und Zeit erfuhr (vgl. Abschnitt 8.5.3, S. 244). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, stets auf Basis einer Kostenberechnung und nicht nur anhand einer Kostenschätzung zu beschließen.

Vor dem Hintergrund der aufgedeckten Defizite in der Dokumentation der Bedarfsplanung und den weitgehend fehlenden Folgekostenermittlungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Bedarfsplanung und deren Dokumentation zu verbessern. Hierfür sind beispielsweise Bestandsdaten sowie mittel- und langfristige Planungsunterlagen vorzuhalten und vorzugsweise lebenszyklusübergreifende Varianten zu untersuchen.

Fördermittel

Wesentliche Bedingung bei der Entscheidungsfindung muss grundsätzlich die Frage der Finanzierbarkeit sein. Nicht zuletzt aufgrund der angespannten Haushaltssituation der geprüften Städte spielen dabei Fördermittel eine wichtige Rolle. 85 der geprüften 114 Projekte wurden teilweise aus Förderprogrammen finanziert. Die gewichtete Förderquote betrug 37 Prozent (Ansicht 160).

Zahl und Projektvolumen der geförderten Projekte nach Förderprogramm			
Förderprogramm	Zahl geförderter Projekte	Projektvolumen	Fördervolumen
Konjunkturpaket II (Zukunftsinvestitions-gesetz und Hessisches Sonderinvestitionspro-grammgesetz) ¹⁾	39	28,3 Mio. €	15,0 Mio. €
Kinderbetreuungsfinanzierung	15	19,9 Mio. €	5,4 Mio. €
Gemeindeverkehrsfinanzierung/ FAG ²⁾	8	13,3 Mio. €	6,1 Mio. €
Sofortprogramm Abwasserfinanzierung ³⁾	8	7,8 Mio. €	3,1 Mio. €
Sonstige	15	37,3 Mio. €	10,0 Mio. €
Summe	85	106,9 Mio. €	39,6 Mio. €

¹⁾ Für das Projekt "Kiga Eckartshausen" in Büdingen konnte die Höhe der Förderung nicht durch die Stadt bestimmt werden, da die Unterlagen unvollständig und widersprüchlich waren.
²⁾ Für das Projekt "Am Lohpfad (2. Bauabschnitt)" von Stadtallendorf lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen kein Verwendungsnachweis vor.
³⁾ Für die Projekte "Kanalisation Berliner Straße" (Teilprojekt einer geförderten Gesamtmaßnahme über mehrere Straßenzüge) in Fulda und "Kanalerneuerung Hirtenstraße" (Vorgang zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen) in Schauenburg war die Höhe der Förderung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht ermittelbar.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 160: Zahl und Projektvolumen der geförderten Projekte nach Förderprogramm

Bei den geprüften Projekten leisteten Fördermittel einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung. Fördermittel bergen allerdings dann die Gefahr von Fehlansätzen, wenn sie das Hauptargument für Investitionen sind und Maßnahmen höherer Priorität zugunsten geförderter Investitionen zurückgestellt werden. Tritt dann noch hinzu, dass der regelmäßig durch den Projektträger zu leis-

tende Eigenanteil in seiner Bedeutung für die Entscheidungsfindung in den Hintergrund tritt und das vom Projektträger zu tragende Risiko von Kostenüberschreitungen unterschätzt wird, können hohe ungeplante Haushaltsbelastungen die Folge sein. Bei dieser 179. Vergleichenden Prüfung ergaben sich keine konkreten Hinweise auf derartige Fehlanreize in den untersuchten Projekten.

8.5.2 Planung und Vergabe

Die Objektplanung baut auf der Bedarfsplanung auf (vgl. Ansicht 159, S. 239) und konkretisiert die Anforderungen von Bauherrn und Nutzer. Sie ist Grundlage der Ausschreibung und Umsetzung. Fehler oder unvollständige Planungen schlagen sich später in Änderungsbedarfen nieder, die höhere Kosten und Zeitverzögerungen verursachen. Hier kommt es daher darauf an, dass der Bauherr seinen Aufgaben bei der Unterstützung, Plausibilisierung und Kontrolle der Planung und der Durchführung einer wettbewerblichen Vergabe gewissenhaft nachkommt.

Planung

Für die im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten Maßnahmen standen den geprüften Städten aufgrund der Förderbedingungen (Zusätzlichkeit der Maßnahmen, Antragstellung 2009 und Projektbeginn 2009/10, Projektabschluss 2011)³⁶⁰ vergleichsweise kurze Planungs- und Umsetzungszeiträume zur Verfügung, wodurch die Qualität der Planungen und die Kostensicherheit negativ beeinflusst wurden.

Zur Erlangung wirtschaftlicher Preise ist ein angemessener Wettbewerb zwischen kompetenten und leistungsfähigen Anbietern zielführend. Diese sollten dem Volumen und der Komplexität des Bauprojekts entsprechend geeignet angesprochen werden. Gewerkeweise Ausschreibungen sprechen dabei regelmäßig eher Handwerker und kleinere mittelständische Bauunternehmen an, gebündelte Ausschreibungen überwiegend größere Unternehmen.

Ausschreibung
und Vergabe

109 der geprüften 144 Projekte schrieben die geprüften Städte gewerkeweise aus. Für fünf Bauprojekte³⁶¹ wurde ein Generalunternehmer auf Basis einer funktionalen Ausschreibung³⁶² beauftragt.

Die Wettbewerbsintensität war in allen Bauprojekten grundsätzlich hoch. Lediglich bei 2 Projekten lag jeweils nur ein wertbares Angebot vor; bei 6 Projekten lagen nur 2 wertbare Angebote vor. Bei öffentlichen Ausschreibungen konnten bis zu 15 wertbare Angebote festgestellt werden. Die Überörtliche

360 Hessisches Ministerium der Finanzen (2009): Förderrichtlinien zum Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz) und zum Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92) sowie zum Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 428) im kommunalen und kommunal ersetzenden Bereich, 2009.

361 Dies waren die Bauprojekte „Haus der Jugend“ in Heppenheim (Ist-Gesamtprojektkosten 1.330.049 Euro), die „Sanierung Schlossberghalle Hambach“ in Heppenheim (Ist-Gesamtprojektkosten 1.261.553 Euro), die „Sanierung des Kindergartens Eckartshausen“ in Büdingen, der „Neubau Feuerwehr-Gerätehaus Hailer-Meerholz“ in Gelnhausen und die „Erweiterung Kita Schwanenteich“ in Eschwege.

362 Als funktional wird eine Leistungsbeschreibung bezeichnet, „[...] die die beim Werkvertrag geschuldete Werkleistung nach und mit der vertraglich erwarteten bzw. geschuldeten Funktion bzw. nach dem erwarteten Erfolg beschreibt. Im Gegensatz dazu beschreibt die Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis die Leistung nach den für die Herbeiführung des vertraglichen Erfolgs erforderlichen Arbeitsschritten und Materialien. [...] Selbstverständlich lassen sich funktionale Leistungsbeschreibung und Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis kombinieren. [...] Hinsichtlich der Kreativität und der Rationalisierungschancen, kann die funktionale Leistungsbeschreibung zu objektiv wirtschaftlicheren und innovativeren Ergebnissen führen als die Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis.“; vgl. Thode/ Quack, Leistungsbeschreibungen und Nachträge, in: Hamburger Baurechtstag, August 2008, S. 25 ff. mit weiterführenden Ausführungen.

Prüfung hat bei den stichprobenartig ausgewählten Bauprojekten einen Überblick darüber gewonnen, dass in diesen Bauprojekten bei den Bauleistungen grundsätzlich der jeweils wirtschaftlichste Bieter zum Zuge kam.

8.5.3 Ausführungsphase

Bauprojekte weisen aufgrund ihrer Abhängigkeit von Rahmenbedingungen (etwa Baugrund, Bestand), ihrer Individualität, ihrer Komplexität und des geringen Automatisierungsgrads erhebliches Risikopotenzial auf, welchem in der Planung, Vorbereitung und Umsetzung von Bauprojekten angemessen Rechnung zu tragen ist. Kostensteigerungen und Bauzeitüberschreitungen sind immer Ausdruck von realisierten Risiken.

Um Risiken angemessen zu überwachen und Bauprojekte im geplanten Kosten- und Terminrahmen abzuwickeln, ist insbesondere aus Bauherrnsicht eine systematische Kosten-, Termin- und Leistungsverfolgung unerlässlich und erfordert geeignete und in Intervallen (der Bauzeit angemessen, etwa quartalsweise) durchzuführende Soll-Ist-Vergleiche. Diese können in Form einer Tabellenkalkulation vorgenommen werden, in die vor allem die Ergebnisse der Kostenschätzungen und Kostenberechnungen, Angebotspreise, Rechnungen, Leistungsfortschritte und Nachträge aufgeführt sowie wesentliche Änderungen begründet und auf der Zeitachse dokumentiert werden. Die Zeitpläne sind periodisch fortzuschreiben und die Änderungen zu kommentieren. Darüber hinaus ist auf die einheitliche Dokumentation aller Baustellenvorgänge (so Protokolle der Baubesprechungen, Bautagebücher, Baufortschrittsdokumentationen) zu achten.

Kosten- und Terminverfolgung

Die Kosten- und Terminverfolgung aller geprüften Städte war unvollständig. Keine der geprüften Städte führte die Kosten- und Terminverfolgung über alle Projekte durch. Die Fortschreibung von Terminplänen war nicht dokumentiert, Soll-Ist-Vergleiche stellten regelmäßig nur Angebotspreise und Rechnungstellungen gegenüber (vgl. auch Ansicht 153, S. 234). Eine systematische Projektverfolgung war damit nur eingeschränkt möglich, was sich in den nachfolgend dargestellten Abweichungen der Projekte von den Planwerten für Bauzeit (Termintreue) und Baukosten (Kostenvergleich 1 und 2) äußert.

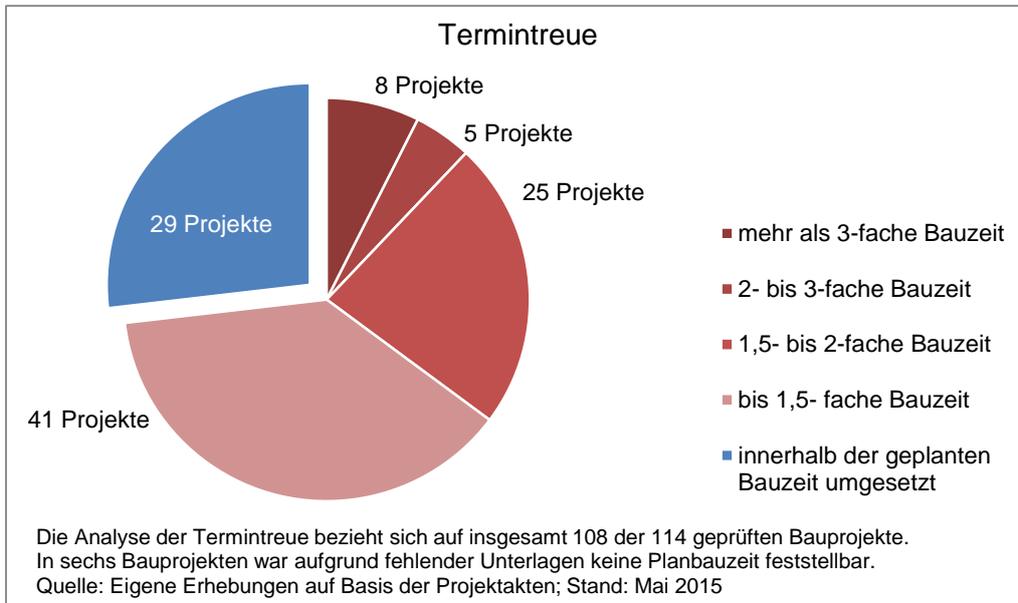
Termintreue

Bauzeitüberschreitungen zeugen von unzureichender Planungsqualität, der nicht ausreichenden Berücksichtigung von Pufferzeiten für potenzielle Risiken oder unzureichender Steuerung externer Einflüsse. Sie müssen allerdings nicht zwangsläufig Kostenfolgen haben, vielmehr ist entscheidend, welche Nutzeranforderungen bestehen oder welche Kosten mit der Zeitüberschreitung einhergehen.

Für die Bewertung der Termintreue verglich die Überörtliche Prüfung die in der Terminplanung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung (Beschluss der Gemeindevertretung³⁶³) angesetzte Bauzeit mit der tatsächlich eingetretene Bauzeit bis zur Fertigstellung des Bauprojekts (Übergabe an den Nutzer).³⁶⁴ Ansicht 161 stellt die festgestellten Abweichungen dar.

363 Gemeindevertretung gilt an dieser Stelle synonym für Stadtverordnetenversammlung. Falls kein expliziter Beschluss der Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung für das Projekt dokumentiert war oder im Beschluss keine Bauzeit/ kein Fertigstellungstermin angesetzt war, verwendete die Überörtliche Prüfung die erste dokumentierte Terminplanung des Projekts als Vergleichsmaßstab.

364 Sofern sich den Beschlüssen der Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung keine geplanten Bauzeiten entnehmen ließen oder kein expliziter Beschluss für das Projekt vorlag, entnahm die Überörtliche Prüfung die geplanten Bauzeiten vorgelegten Ausschreibungs-, Auftrags-, Abrechnungs- und Abnahmedokumenten. In sechs Projekten waren keine Bauzeiten ermittelbar,



Ansicht 161: Termintreue

Nur 29 der geprüften 108 Projekte³⁶⁵ konnten innerhalb der geplanten Bauzeit umgesetzt werden. 13 Projekte wiesen bezogen auf die ursprünglich geplanten Zeiträume im Ergebnis eine mindestens doppelte Bauzeit auf³⁶⁶, was bei diesen Projekten zu Bauzeitüberschreitungen von durchschnittlich 48,9 Kalenderwochen führte.

Keine der geprüften Städte konnte alle Bauprojekte innerhalb der geplanten Bauzeit umsetzen. Karben konnte die geprüften Projekte mit einer maximalen Bauzeitüberschreitung von 33 Prozent abwickeln. Alle anderen geprüften Städte führten mindestens ein Bauprojekt mit einer Bauzeitüberschreitung von mehr als 50 Prozent durch. Über alle Projekte der jeweiligen Stadt waren die Bauzeitüberschreitungen mit 160 Kalenderwochen in Büdingen³⁶⁷, mit 145 Kalenderwochen in Dillenburg und mit 118 Kalenderwochen in Königstein im Taunus absolut am höchsten.

Für die Bewertung der Kostenentwicklung zog die Überörtliche Prüfung zwei Bewertungszeiträume heran. Zunächst wurden (analog zur Bauzeitenbetrachtung) die im Beschluss der Gemeindevertretung auf Basis der Leistungsphase 2 bzw. 3 HOAI geplanten Kosten den abgerechneten Kosten gegenübergestellt (Kostenvergleich 1).³⁶⁸ Ein zweiter Soll-Ist-Vergleich wurde zwischen

Bezugszeitpunkte für Kostenvergleiche

³⁶⁵ Die Analyse der Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen bezieht sich auf insgesamt 108 Bauprojekte. In sechs der untersuchten 114 Projekte war aufgrund fehlender Unterlagen keine Planbauzeit feststellbar.

³⁶⁶ Die acht Projekte mit den größten Überschreitungen von mehr als dem dreifachen der Bauzeit waren die Bauprojekte Energetische Sanierung Kita Kemel in Heidenrod mit 6,5-facher Bauzeit bzw. 88 Kalenderwochen, die Wasserleitung Hindenburgstraße in Dillenburg mit 4,3-facher Bauzeit bzw. 76 Kalenderwochen Überschreitung, das Haus der Begegnung in Königstein mit 4-facher Bauzeit bzw. 40 Kalenderwochen, die Kläranlage Bauabschnitt I und II in Büdingen mit 3,3-facher Bauzeit bzw. 140 Kalenderwochen, die Sporthalle Ihringshausen in Fulda mit 3,3-facher Bauzeit bzw. 14 Kalenderwochen, der Kunstrasenplatz Gelnhausen in Gelnhausen mit 3,3-facher Bauzeit bzw. 32 Kalenderwochen, der Ausbau des Kanalbaus der Humboldtstr. in Eschwege mit 3,2-facher Bauzeit bzw. 52 Kalenderwochen und die Straßenerneuerung Berliner Str. in Schauenburg mit 3,2-facher Bauzeit bzw. 24 Kalenderwochen.

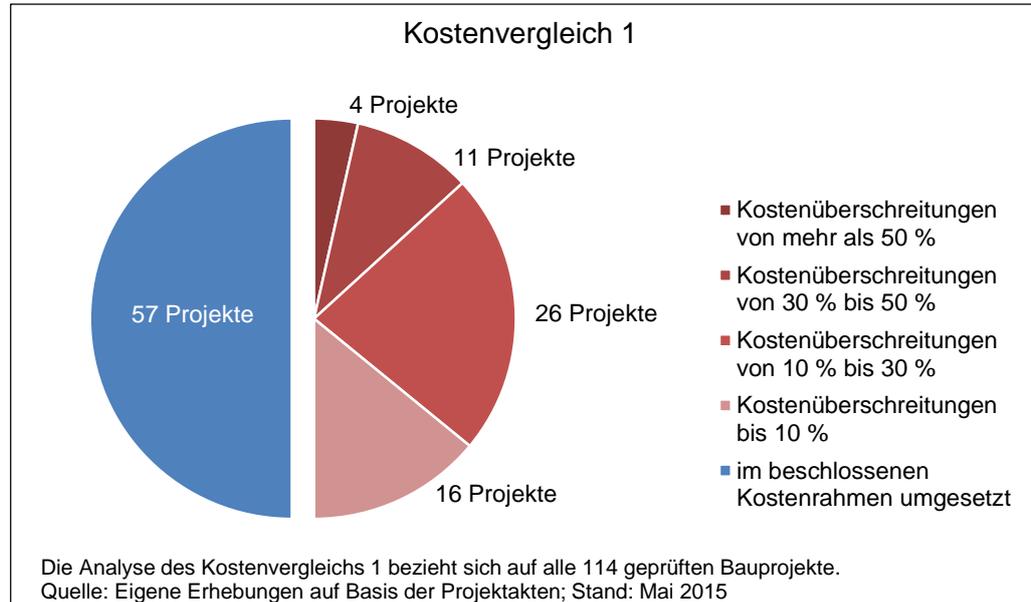
³⁶⁷ Dies beruht maßgeblich auf der absoluten Bauzeitüberschreitung von 140 Kalenderwochen bei dem Bauprojekt „Kläranlage (Bauabschnitt I und II)“ in Büdingen, da die Ausschreibung für Bauabschnitt II aufgehoben und erneut durchgeführt werden musste.

³⁶⁸ Sofern sich den Beschlüssen der Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung keine geplanten Baukosten entnehmen ließen oder kein expliziter Beschluss für das Projekt vorlag, entnahm die Überörtliche Prüfung die geplanten Baukosten vorgelegten Unterlagen wie Haushalts- und Wirtschaftsplänen sowie den Buchungssystemen der Kommunen.

Angebotspreis und Schlussrechnungspreis der Bauleistungen vorgenommen (Kostenvergleich 2).

Kostenvergleich 1

Ansicht 162 zeigt die festgestellten Abweichungen der Baukosten (Kostenvergleich 1 als Überschreitung der ursprünglich geplanten Investitionskosten) dar.³⁶⁹



Ansicht 162: Kostenvergleich 1

Mehr als ein Drittel der geprüften Projekte wiesen deutliche Abweichungen hinsichtlich der in der ursprünglichen Beschlussfassung geplanten Baukosten von bis zu 94 Prozent und der beabsichtigten Bauzeit von bis zu 550 Prozent auf.

Allein die vier Projekte mit Abweichungen größer als 50 Prozent gegenüber den geplanten Kosten vereinten auf sich eine Kostenüberschreitung von 6,3 Millionen Euro.³⁷⁰ Bei den 57 Projekten mit Kostenüberschreitungen beliefen sich die Kostensteigerungen gegenüber der ursprünglichen Projektplanung auf insgesamt 15,0 Millionen Euro. Bezogen auf das ursprünglich für die 57 Bauprojekte geplante Investitionsvolumen von 55,7 Millionen Euro ergab sich eine gewichtete Kostensteigerung von rund 27 Prozent.³⁷¹

Die Überörtliche Prüfung erachtet Kostenüberschreitungen in Bezug auf die Kostenberechnung (Leistungsphase 3 HOAI) von bis zu 10 Prozent als vertretbar.³⁷² Beispielsgebend wurden in der Stadt Bad Nauheim alle Projekte mit

³⁶⁹ Kostenvergleich 1 ist ein Plan-Ist-Vergleich der Baukostenabweichungen auf Basis der Plan-Ansätze der ersten Entscheidungsgrundlage zur konkreten Anbahnung des Bauprojekts. Hierzu zog die Überörtliche Prüfung die geplanten Baukosten aus den expliziten Beschlüssen oder (falls nicht vorhanden) hilfsweise die erstmalige Einstellung der Baukosten in den Haushalt oder Wirtschaftsplan heran. Für die Herleitung der Ergebnisverbesserungspotenziale verwendete die Überörtliche Prüfung dagegen den Kostenvergleich 2, einen Soll-Ist-Vergleich, der die Angebotspreise (Soll) und Schlussrechnungspreise (Ist) der Bauleistungen gegenüberstellt und Planänderungen im Rahmen der Projektabwicklung berücksichtigt.

³⁷⁰ Maßgeblich für die Kostenüberschreitung ist das Projekt Haus der Begegnung in Königstein, welches allein eine Kostensteigerung von 5,1 Millionen Euro beiträgt (86 Prozent Kostenüberschreitung). Die weiteren drei Projekte sind die Grundschule Schöne Aussicht in Kronberg mit 0,5 Millionen Euro (94 Prozent), Ortskernsanierung Oberhöchststadt in Kronberg mit 0,1 Million Euro (76 Prozent) und der Hauptsammler Mainzer Straße in Limburg mit 0,6 Millionen (63 Prozent).

³⁷¹ Bezogen auf das Investitionsvolumen aller 114 Bauprojekte von 131 Millionen Euro ergibt sich eine durchschnittliche Überschreitung von rund 11 Prozent.

³⁷² Im Auftragsverhältnis zwischen Bauherrn und Planer werden von der Rechtsprechung in Bezug auf die Kostenberechnung (Leistungsphase 3 HOAI) Kostenüberschreitungen

Kostensteigerungen von unter 10 Prozent bzw. innerhalb des geplanten Budgets umgesetzt. Alle Anhaltspunkte sprechen dafür, dass die Stadt bei den geplanten Baukosten ausreichende Risikoansätze einkalkulierte und/ oder die im Baumanagement vorhandenen Instrumente effektiv dazu beigetragen haben, die Planansätze nicht zu überschreiten. Die Städte Bruchköbel, Dillenburg, Erbach und Grünberg wiesen bei keinem der dort geprüften Projekte Kostensteigerungen von über 20 Prozent aus.

Kronberg im Taunus schloss dagegen nur ein Projekt mit Kostensteigerungen von unter 20 Prozent ab. Königstein im Taunus hatte mit 5,1 Millionen Euro die höchste absolute Kostensteigerung, die wesentlich auf die Kostensteigerungen beim Projekt „Haus der Begegnung“ zurückzuführen waren.

Ansicht 163 gliedert die durch die Städte als maßgeblich beschriebenen Einflussfaktoren, die – einzeln oder in Kombination – für die Kostenüberschreitungen (Kostenvergleich 1) bei den 41 Projekten mit mehr als 10 Prozent Gesamtüberschreitung verantwortlich gemacht wurden.

Maßgebliche
Einflussfaktoren

Maßgebliche Einflussfaktoren bei Bauprojekten mit mehr als 10 Prozent Kostenüberschreitung				
Einflussfaktoren	Zahl	Anteil	Projektvolumen	Kostenüberschreitungen
Planungsänderungen/ Auftragserweiterungen	28	68 %	23.144 T€	5.185 T€
Fehlerhafte Planung bzw. Kostenschätzung	7	17 %	18.199 T€	3.855 T€
Mangelhafte Gutachten zum Bestand	4	10 %	12.124 T€	5.360 T€
Unvorhergesehene schwierige Witterungsverhältnisse	1	2 %	268 T€	53 T€
Insolvenz des Planers/ der Baufirma	1	2 %	790 T€	145 T€
Summe	41	100 %	54.526 T€	14.599 T€

Die Gründe und insbesondere deren Wirkung auf die Kosten waren nicht für alle Bauprojekte mit Kostenüberschreitungen dokumentiert. In der Ansicht sind daher den als maßgeblich geltenden Einflussfaktoren jeweils die gesamten Kostenüberschreitungen des Projekts zugeordnet. Zu den Kostenüberschreitungen von 5,1 Millionen Euro beim „Haus der Begegnung“ in Königstein im Taunus wird auf das Projektbeispiel im vorliegenden Bericht auf S. 251 verwiesen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 163: Maßgebliche Einflussfaktoren bei Bauprojekten mit mehr als 10 Prozent Kostenüberschreitung

Höhere Baukosten ergaben sich insbesondere aus Planungsänderungen und Auftragserweiterungen. Für diese waren neben bautechnischen Notwendigkeiten³⁷³, die sich erst während der Projektumsetzung ergaben, vor allem organi-

von +/- 20 Prozent als rechtlich zulässig gewertet (ohne Auftragserweiterungen/ Planungsänderungen). Der rechtliche Toleranzrahmen lag für die Kostenberechnung im Einzelfall zwischen 15 Prozent und 25 Prozent (mindestens 15 Prozent: OLG Hamm, Urteil vom 29. März 2009 - 21 U 139/89; Toleranzrahmen von 20 bis 25 Prozent: Locher, Horst, Koeble, Wolfgang, Frik, Werner, Locher, Ulrich, Zahn, Alexander, Kommentar zur HOAI, 12. Auflage 2014; Werner, Ulrich, Pastor, Walter, Der Bauprozess, 12. Auflage 2008); vgl. hierzu auch Kochendörfer B.; Liebchen, J.: Bau-Projekt-Management, 4. Auflage, Berlin 2010, S. 149 f. Ziel des Baumanagements muss es aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sein, die Abweichungen gegen Null tendieren zu lassen, wenngleich die Überörtliche Prüfung einräumt, dass Bauprojekte aufgrund ihrer Individualität und Komplexität selbst bei guter Vorbereitung und Durchführung geringe Abweichungen haben können.

373 Bautechnische Notwendigkeiten waren etwa durch während der Bauphase auftretende statische Probleme, höhere Gewalt (Blitzeinschlag) oder Unfälle bedingt.

satorische Defizite – sowohl projektbezogen als auch projektübergreifend – verantwortlich. Die festgestellten Einflussfaktoren sind daher Folgewirkungen, die sich für die geprüften Projekte schematisch auf drei grundlegende Ursachen zurückführen ließen:

- Zwischen Beschlussfassung und Umsetzung lagen große Zeitspannen, die zu Änderungen der Rahmenbedingungen führten.
- Die Beschlussfassung erfolgte lediglich auf Basis einer Kostenschätzung³⁷⁴ (Leistungsphase 2 der HOAI), so dass der Detaillierungsgrad nicht ausreichte, um die Anforderungen des Bauherrn umfassend zu beschreiben.
- Die Vorbereitungszeiten vor der Beschlussfassung, insbesondere bei den im Rahmen des Konjunkturpakets abgewickelten Bauprojekten, waren zu kurz, so dass unzureichende Planungsergebnisse begünstigt wurden.

Typischerweise erhöhen sich die auf diese Einflussfaktoren zurückzuführenden Risiken mit steigender Komplexität des Bauprojekts (vgl. hierzu das Projektbeispiel „Haus der Begegnung“ in Königstein im Taunus auf S. 251).

Die Baukosten- (Ansicht 162) und Bauzeitüberschreitungen (Ansicht 161) bei den geprüften Bauprojekten zeigen deutlich, dass das Baumanagement in allen geprüften Städten zu verbessern ist. Es liegt nahe, dass ein strukturierter Baumanagementprozess nachhaltig dazu beigetragen hätte, die Anfälligkeit für die dargestellten Einflussfaktoren durch Berücksichtigung und Beseitigung deren grundlegender Ursachen zu reduzieren.³⁷⁵ Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung bedarf es daher zur Verbesserung der Kosten- und Terminalsicherheit, einer stärkeren Systematisierung des Baumanagements und einer eindeutigen und verbindlichen Ablaufplanung, damit alle projektrelevanten Sachverhalte angemessen in der kostenmäßigen und zeitlichen Projektplanung berücksichtigt werden können.³⁷⁶ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, auf Basis eines strukturierten Prozessablaufs geeignete Entscheidungszeitpunkte, Entscheidungsvorlagen und Instrumente zu implementieren, um die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse eines effektiven Baumanagements zu gewährleisten und Bauprojekte effizient umzusetzen. Ein entsprechender Leitfaden findet sich in Abschnitt 8.8, S. 258 ff.

Kostenvergleich 2

In einem zweiten Kostenvergleich bewertete die Überörtliche Prüfung die Abweichungen zwischen den Angebotssummen beauftragter Firmen und deren Schlussrechnungen (inklusive Nachträge). Während der Kostenvergleich 1 auf den Bauprozess insgesamt abhebt, lassen sich mit diesem Kostenvergleich 2 insbesondere die Planungs- und Ausführungsphase des Prozesses bewerten. Abweichungen deuten hier beispielsweise darauf hin, dass Massen nicht korrekt ermittelt wurden, Leistungen nicht in der Planung bedacht wurden oder nachträgliche Bauherrenwünsche berücksichtigt werden mussten. Auch realisierte Risiken in der Bauausführung, die zu Behinderungen im Bauablauf führen, können in diesen Phasen Mehrkosten verursachen. Diese Abweichungen

374 § 12 Absatz 2 GemHVO sieht dagegen vor, dass Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden dürfen, wenn „[...] Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen [...]“; zum Gesetzeswortlaut vgl. Fußnote 355.

375 Aufgrund der individuellen Rahmenbedingungen und der Individualität der Projekte selbst sind die Kosten- und Zeitüberschreitungen als alleiniger Maßstab für ein angemessenes Baumanagement ungeeignet. Hierfür ist auch das organisatorische und methodische Vorgehen entscheidend, damit geringe Abweichungen reproduzierbar sind.

376 Vgl. hierzu Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen, Berlin 2015, Kapitel 5 Zeitplan, S. 11.

zwischen Angebot und Schlussrechnungen analysierte die Überörtliche Prüfung im Kostenvergleich 2.³⁷⁷

In 40 der 114 geprüften Projekte wichen die schlussgerechneten Leistungen aufgrund von Mengenmehrungen und Nachträgen um mehr als 10 Prozent von den Angebotspreisen ab. Allein in Bad Nauheim und Karben lagen die Abweichungen bei allen geprüften Projekten unterhalb von 10 Prozent der Angebotssumme, in fünf weiteren Kommunen unterhalb von 15 Prozent. Über alle Bauprojekte der jeweiligen Stadt gewichtet, lagen die Abweichungen bei 18 der 20 Städten unterhalb von 10 Prozent bezogen auf die Angebotssumme. In Königstein im Taunus lag hingegen die gewichtete Abweichung bei etwa 55 Prozent und in Kronberg im Taunus bei 20 Prozent.

Aufgrund des direkten Bezugs zwischen Angebot und Abrechnung ist der akzeptable Toleranzbereich aus Sicht der Überörtlichen Prüfung deutlich enger zu fassen als im Kostenvergleich 1. Bereits die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sieht für Mengenmehrungen/ -minderungen von mehr als 10 Prozent die Möglichkeit der Änderung von Einheitspreisen vor. Eine aus Sicht der Überörtlichen Prüfung noch vertretbare Schwelle von maximal 5 Prozent Abweichungen vom Angebot konnten die Städte lediglich in einem Drittel der 114 geprüften Bauprojekte erreichen. Grundsätzlich lagen diesen Kostenüberschreitungen die gleichen Ursachen zugrunde wie im Kostenvergleich 1, mit dem Unterschied, dass die Planungen bei Ausschreibung und Vergabe einen deutlich höheren Detaillierungsgrad (Ausführungsplanung) aufwiesen. Zur Verringerung der Abweichungen empfiehlt die Überörtliche Prüfung die konsequente Weiterführung der bereits zur Verbesserung des Baumanagements im Hinblick auf den Kostenvergleich 1 und die Termintreue vorgeschlagene Systematisierung des Baumanagements (vgl. Abschnitt 8.8, S. 258).

Die nachvollziehbare und prüfbare Dokumentation der Bauprojekte ist die wesentliche Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit im Streitfall, die Wahrung des Wissens bei Mitarbeiterwechseln und die Erhaltung und Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerledigung. Der schnelle und gezielte Zugriff auf wesentliche Dokumente verbessert die weitere Betreuung des Objekts und die Generierung von Erfahrungswerten.

Projektabschluss
und Dokumenta-
tion

Wesentliche Elemente der Dokumentation zum Projektende sind die in der Leistungsphase 8 HOAI benannte Kostenfeststellung³⁷⁸, die Zusammenstellung und die Übergabe der erforderlichen Unterlagen (etwa Prüfprotokolle), das Auflisten der Verjährungsfristen für Mängelansprüche und die systematische Zusammenstellung der Baudokumentation, der zeichnerischen Darstellungen und rechnerischen Ergebnisse des Objekts (Leistungsphase 9 HOAI³⁷⁹ in der Fassung von 2009³⁸⁰). Für komplexe Projekte ist eine Gebäudebe-

377 Da der Soll-Wert für den Kostenvergleich 2 das Ausschreibungsergebnis (Kostenanschlag bei Vergabe) widerspiegelt, bezieht sich der Kostenvergleich 2 auf einen Teilzeitraum des im Kostenvergleich 1 zugrunde gelegten Zeitraums, dessen Plan-Wert mit der Beschlussfassung zur Ausführung eines Projekts (konkrete Beschlussfassung oder hilfsweise Aufnahme in den Haushalt/ Wirtschaftsplan) definiert ist.

378 Die Kostenfeststellung entspricht nach DIN 276 einer Aufgliederung der tatsächlichen Kosten bis in die 3. Gliederungsebene der DIN 276 auf Basis der eingereichten Schlussrechnungen und anderer Kostenbelege sowie gegebenenfalls auch Nachweise über Eigenleistungen.

379 Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) vom 11. August 2009, BGBl. I, S. 2732. Aktuell gültige Fassung: Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) vom 10. Juli 2013, BGBl. I, S. 2276.

380 Für den Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 war die Ausgabe 2009 der HOAI von Belang, nicht die aktuell gültige Fassung 2013, da die hier betrachteten Planungsleistungen vollständig vor Juli 2013 erbracht wurden.

standsdokumentation³⁸¹ vorteilhaft, auf deren Basis später in die Substanz eingegriffen werden kann.

Insgesamt lagen in acht der 20 Städte³⁸² keine vollständigen Kostenfeststellungen gemäß baufachlicher Standards (so HOAI und DIN 276) für die geprüften Bauprojekte vor. 17 der 20 geprüften Städte legten mindestens für eines der geprüften Projekte eine Zusammenstellung der Gesamtkosten vor. Büdingen, Erbach und Heidenrod legten für keines der Bauprojekte eine Zusammenstellungen der Gesamtkosten vor. Dies hatte zur Folge, dass diese Städte keinen Überblick über die Gesamtkosten ihrer Bautätigkeit hatten.

Von insgesamt 71 Projekten, die eine Zusammenstellung der Gesamtkosten mindestens in der Form einer Bauausgabenliste enthielten, lagen nur für 21 Projekte oder knapp 30 Prozent Kostenfeststellungen nach HOAI vor. Daneben waren zwar bei 63 Projekten externe Ingenieurbüros beauftragt worden, die entsprechenden Kostenfeststellungen zu fertigen, allerdings waren die Ergebnisse nicht in den Projektakten dokumentiert. Die Überörtliche Prüfung weist die geprüften Städte darauf hin, Leistungen vollständig bei den Ingenieurbüros abzufordern, um mindestens die Dokumentationsanforderungen der HOAI erfüllen zu können. Die Überörtliche Prüfung erachtet dies auch als sachgerecht, da die Dokumentation eine Ermittlung von Vergleichswerten (intrakommunale Benchmarks) für künftige Bauprojekte erst ermöglicht.

Aktenführung

Im Hinblick auf die Aktenführung ergab die Prüfung der Projekte eine sehr unterschiedliche Qualität von „uneingeschränkt nachvollziehbar“ in Bruchköbel, Dillenburg, Eschwege, Gelnhausen, Grünberg, Herborn und Schauenburg, bis zu „nicht nachvollziehbar“ in Karben. Insbesondere fehlte es den vorgelegten Projektakten in 13 Städten an Vollständigkeit. So gab es keine Inhaltsverzeichnisse, Beschlüsse, Förderunterlagen, Projektzeitpläne und Kostenverfolgungen. Darüber hinaus mangelte es rund der Hälfte der Akten an einer systematischen Struktur. Auch die digitale Aktenführung war uneinheitlich strukturiert und hatte regelmäßig keine Namens- und Ablagesystematik.

Beispielgebend strukturierte Schauenburg die Ordnerstruktur der elektronischen und der Papierakten. Die Stadt orientierte sich hierbei an den Empfehlungen des Hessischen Städte- und Gemeindebunds für einen gemeindlichen Aktenplan. Auf Projektebene führte Schauenburg weitergehend eine eigene standardisierte Struktur ein.

Die Überörtliche Prüfung hält eine deutliche Verbesserung der Aktenführung – insbesondere bei der Stadt Karben, aber auch bei den Gemeinden Fulda und Heidenrod – für unerlässlich, damit die Ordnungsmäßigkeit, aber auch die Handlungsfähigkeit der Städte gewahrt bleibt.

Projektevaluation

Nach Abschluss eines Bauprojekts sollte jede Kommune eine Projektevaluation vornehmen und dokumentieren. Als gutes Beispiel hierfür können die von Herborn für Projekte größer 500.000 Euro angestellten Evaluationen dienen. Der Magistrat erhielt projektbezogen eine Zusammenfassung in Form einer „Schlussabrechnung“. Eine solche Projektevaluation umfasste die Bedarfsbestimmung, Kostenermittlung und Kostenfortschreibung, beauftragte Firmen sowie Termine. Ergänzt werden sollte dies aus Sicht der Überörtlichen Prüfung durch Besonderheiten der Projekte, abgeleitete Kennzahlen und tatsächlich eingetretene Risiken.

381 Die Gebäudebestandsdokumentation soll ein Abbild des realen baulichen Bestands geben. Sie umfasst alphanumerische (z.B. Raumbuch, Angaben zu Kosten, Angaben zur Liegenschaft, zum Gebäude, Geschosse, Räume) und geometrische Bestandsdaten (z.B. Pläne).

382 In Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Erbach, Gelnhausen, Heidenrod, Karben und Königstein im Taunus lagen keine entsprechenden Kostenfeststellungen vor.

Zusammenfassend stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass der Baumanagementprozess bei den geprüften Bauprojekten deutliche, zum Teil eklatante Schwachstellen aufwies. Dies äußerte sich in fehlenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen und Variantenuntersuchungen, unzureichenden Datengrundlagen sowie in einer unzureichenden Dokumentation und Kostenverfolgung. Nahezu durchgängig fehlte es dem Baumanagement aus Sicht der Überörtlichen Prüfung an einer hinreichenden Systematisierung zur Erhöhung der Einheitlichkeit und Zuverlässigkeit, die aufgrund der hohen Wirksamkeit für die Finanz- und Vermögenslage der Kommunen geboten ist. Diese Schwachstellen sollten die Städte priorisiert abbauen. Die Überörtliche Prüfung bietet daher im Abschnitt 8.8 einen Leitfaden für die Gestaltung des Baumanagementprozesses, der eine Verbesserung der Abläufe unterstützt.

Projektbeispiel: „Haus der Begegnung“ in Königstein im Taunus



Ansicht 164: Königstein im Taunus. „Haus der Begegnung“. Aufnahme vom 9. Juli 2014.

Im Jahr 2004 plante Königstein im Taunus das historische, im Jahr 1956 erbaute und 1988 unter Denkmalschutz gestellte Gebäude abzureißen. Allerdings richtete sich ein erfolgreiches Bürgerbegehren in 2005 gegen die Aufhebung des Denkmalschutzes und den Abriss. Die Stadt plante daher auf Basis eines Nutzungskonzepts eine Fassadensanierung mit Wärmedämmung, neuen aufwendigen Fenstern sowie die Sanierung der Elektro-, Sanitär-, Heizungs- und Lüftungsanlagen. Zudem beinhaltete das Projekt eine Schadstoffentkernung des Gebäudes sowie den Abbruch des angrenzenden Bettenhauses. Ziel war die Erstellung eines multifunktionalen Kultur- und Tagungszentrums mit einem von der Stadt gewählten und vorgegebenen Standard. Das vor dem Hintergrund der freiwilligen, zusätzlichen Vorgabe eines energetisch hochwertigen Nachhaltigkeitsstandards entwickelte Sanierungskonzept erhielt eine Auszeichnung mit dem „GreenBuilding Award“. Bei diesem Projekt handelte es sich um eine DENA-Modellsanierung.

Königstein im Taunus erkannte die finanzielle Bedeutung des Sanierungsprojekts und schaltete von Beginn an einen spezialisierten Projektsteuerer ein. Dieser wurde mit der Betreuung der Sanierung beauftragt. Zudem wurden mehrere Gutachten zum Gebäudebestand erstellt, die in eine Kostenschätzung über einen Betrag von 5,9 Millionen Euro mündeten. Der Projektsteuerer bestätigte diese erste Kostenschätzung.

Im Projektverlauf kam es allerdings zu deutlichen Kostensteigerungen von insgesamt 5,1 Millionen Euro. Die Errichtungskosten beliefen sich am Ende somit auf 11,0 Millionen Euro. Gleichzeitig entstand – bei einer geplanten Bauzeit von 78 Kalenderwochen – eine Bauzeitüberschreitung von 64 Kalenderwochen. Ursächlich für die Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen waren maßgeblich die geänderte Nutzung einer Gebäudeebene, die gegenüber den Gutachten in der Realität abweichende Bausubstanz und die Erforderlichkeit des Austausches einer Schmuckdecke im Zuge der Sanierung des denkmalgeschützten Gebäudes.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen befand sich die Stadt in laufenden Rechtsverfahren zur Klärung der Übernahme von Mehrkosten aufgrund fehlerhafter Gutachten zur Bausubstanz. Der Projektsteuerer erkannte die Risiken und sprach sie

gegenüber der Stadt in einem gemeinsamen Termin zu Projektbeginn an, gab jedoch keine Hinweise auf die möglichen Schadenswirkungen hinsichtlich Kosten und Terminen. Die fehlende Risikobewertung ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung eine Ursache dafür, dass die Stadt das Projekt trotz ihrer eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit (Haushaltsplandefizit bezogen auf das ordentliche Ergebnis in Höhe von 4,6 Millionen Euro je Jahr im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013) umsetzte.

Aus diesem Grund sollte Königstein im Taunus nochmals hinterfragen, ob das aktuell beabsichtigte Projekt „Sanierung des Kurbads“ mit einem geplanten Volumen von rund 11 Millionen Euro die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt zu sehr belasten wird.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, bei der Umsetzung von Bauprojekten den Komplexitätsgrad möglichst gering zu halten und die Projekte gewissenhaft vorzubereiten. So birgt die Verknüpfung von denkmalpflegerischen Anforderungen mit hohen Nachhaltigkeitsstandards wie beim „Haus der Begegnung“ in Königstein im Taunus aufgrund der damit verbundenen Komplexität hohe wirtschaftliche Risiken.

In diesem Zusammenhang ist in besonderem Maße die angemessene Identifizierung, Bewertung und Nachverfolgung der Risiken angeraten, um dafür zu sorgen, dass die Risiken systematisch identifiziert, objektiv bewertet und den Beschlussorganen und gegebenenfalls Bürgern transparent dargestellt werden. Eine Begleitung des Projekts durch den Projektträger auf Augenhöhe mit dem Projektsteuerer ist dabei unverzichtbar, wenn die Bauherrenaufgaben umfassend wahrgenommen werden sollen.

Bei der Risikoabwägung für geplante Bauprojekte sind die Kommunen darüber hinaus gehalten, ihre eigene finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit im Blick zu behalten.

8.6 Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale setzen sich zusammen aus dem Effizienzsteigerungspotenzial im Ressourceneinsatz (vgl. Abschnitt 8.4.2) sowie den Potenzialen aus der Vermeidung von Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen durch eine verbesserte Planungsqualität (vgl. Abschnitt 8.5.1 oder 8.5.2) und Bauausführungssteuerung (vgl. Abschnitt 8.5.3).

Ressourceneinsatz Bei dem Effizienzsteigerungspotenzial im Ressourceneinsatz zog die Überörtliche Prüfung zunächst einen Referenzwert aus dem Vergleich heran. Dieser Effizienzfaktor bemaß sich aus dem oberen Quartil und lag bei 5,6 (vgl. Ansicht 152, S. 232). Zudem wurde ein Effizienzfaktor als externer Referenzwert in Höhe von 6,3 herangezogen, der sich in Anlehnung an die HOAI ergibt (vgl. Abschnitt 8.4.2 sowie Fußnote 344, S. 231).

Baukosten Über- oder Unterschreitungen der tatsächlichen Baukosten im Vergleich zu den geplanten Kosten stellen einen Indikator für die Planungsqualität dar. Als Referenzwert aus dem Vergleich zog die Überörtliche Prüfung das untere Quartil der über die tatsächlichen Gesamtkosten der Projekte gewichteten saldierten Abweichungen der Baukosten in Höhe von 1,0 Prozent heran.³⁸³ Als externer Referenzwert diente eine Abweichung von Null.³⁸⁴

383 Im Gegensatz zu den Kostenvergleichen 1 und 2 (vgl. Abschnitt 8.5.2), in denen Kostenüberschreitungen nach oben analysiert wurden, können sich bei den hier angesetzten für die jeweilige Kommune saldierten Abweichungen Über- und Unterschreitungen anteilig ausgleichen.

384 Unter der Annahme, dass die Überschreitungen der Baukosten der geprüften Bauprojekte Rückschlüsse auf die Überschreitungen der Baukosten aller Bauprojekte der Körperschaft zulassen, berechnen sich die Ergebnisverbesserungspotenziale bei gegebenem Bauvolumen aus der Differenz zwischen der erwarteten und der tatsächlich eingetretenen Abwei-

Einen Indikator für die Qualität der Bauausführungssteuerung stellt die Über-/ Unterschreitung der Bauzeit dar. Als Referenzwert aus dem Vergleich war das untere Quartil der über die Bauleistungen gewichteten saldierten Abweichungen der Bauzeiten in Höhe von 37,7 Prozent die Basis.³⁸⁵ Als externer Referenzwert diente eine Abweichung von Null.³⁸⁶

Ansicht 165 fasst die jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale zusammen, die die Überörtliche Prüfung aus der projektbezogenen Stichprobenprüfung des Baumanagements über die Abweichung zu einem Referenzwert innerhalb des Vergleichsring (Potenzial 1) sowie zu einem externen Vergleichswert (Potenzial 2) berechnete. Zur Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale wurden die Abweichungen auf die kommunale Bautätigkeit insgesamt (Bauprojektmanagement) hochgerechnet.

Ergebnisverbesserungspotenziale								
	Potenzial 1 ¹⁾ (Referenzwerte aus dem Vergleich)				Potenzial 2 ²⁾ (externe Referenzwerte)			
	Res-sourcen-einsatz	Baukosten	Bau-zeit	Summe	Res-sourcen-einsatz	Baukosten	Bau-zeit	Summe
Bad Nauheim	k.P.	k.P.	80 T€	80 T€	207 T€	k.P.	244 T€	452 T€
Bruchköbel	166 T€	129 T€	k.P.	296 T€	213 T€	155 T€	18 T€	386 T€
Büdingen	k.P.	404 T€	194 T€	598 T€	16 T€	471 T€	292 T€	779 T€
Dillenburg	k.P.	8 T€	19 T€	28 T€	77 T€	51 T€	81 T€	209 T€
Erbach	55 T€	38 T€	k.P.	94 T€	78 T€	50 T€	10 T€	139 T€
Eschwege	174 T€	430 T€	94 T€	697 T€	263 T€	480 T€	167 T€	910 T€
Fuldatal	110 T€	k.P.	7 T€	117 T€	166 T€	k.P.	54 T€	220 T€
Gelnhausen	k.P.	95 T€	12 T€	107 T€	k.P.	133 T€	67 T€	201 T€
Groß-Gerau	362 T€	276 T€	36 T€	674 T€	483 T€	349 T€	141 T€	973 T€
Grünberg	78 T€	k.P.	1 T€	79 T€	123 T€	k.P.	38 T€	161 T€
Heidenrod	120 T€	106 T€	19 T€	245 T€	148 T€	123 T€	43 T€	314 T€
Heppenheim	484 T€	k.P.	10 T€	493 T€	567 T€	k.P.	75 T€	642 T€
Herborn	k.P.	k.P.	k.P.	k.P.	k.P.	25 T€	67 T€	93 T€
Karben	k.P.	77 T€	k.P.	77 T€	50 T€	116 T€	21 T€	187 T€
Königstein	97 T€	2.843 T€	92 T€	3.032 T€	187 T€	2.894 T€	166 T€	3.248 T€
Kronberg	44 T€	477 T€	k.P.	522 T€	86 T€	500 T€	33 T€	619 T€

chung. Ein Ergebnisverbesserungspotenzial ist dann ausgewiesen, wenn es eine Baukostenüberschreitung gab und der Vergleichswert unter der gewichteten Baukostenüberschreitung der Körperschaft lag.

385 Im Gegensatz zu den Vergleichen der Termintreue (vgl. Abschnitt 8.5.2), in den ausschließlich Terminüberschreitungen analysiert wurden, können sich bei den hier angesetzten saldierten Abweichungen Über- und Unterschreitungen anteilig ausgleichen.

386 Unter der Annahme, dass die Überschreitungen der Bauzeiten der geprüften Bauprojekte Rückschlüsse auf die Überschreitungen der Bauzeiten aller Bauprojekte der Körperschaft zulassen, berechnen sich die Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Differenz zwischen der erwarteten und der tatsächlich eingetretenen Abweichung, multipliziert mit dem Bauvolumen und einem Faktor für den Nutzungsausfall in Höhe von 85,75 Euro je 100.000 Euro Bauvolumen und je Kalenderwoche (auf Basis der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen durchschnittlichen Bruttoquadratmeterkaltmiete 2010 bei einem Abschlag von 30 Prozent für Vermieterrendite sowie mittleren Herstellungskosten je Quadratmeter nach Kostenansatz des Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (BKl) für Bürogebäude mittleren Standards). Ein Potenzial ist nur dann ausgewiesen, wenn es eine Bauzeitenüberschreitung gab und der Vergleichswert unter der gewichteten Bauzeitenüberschreitung der Körperschaft lag.

Ergebnisverbesserungspotenziale								
	Potenzial 1 ¹⁾ (Referenzwerte aus dem Vergleich)				Potenzial 2 ²⁾ (externe Referenzwerte)			
	Res- sourc- einsatz	Baukosten	Bau- zeit	Summe	Res- sourc- einsatz	Baukosten	Bau- zeit	Summe
Limburg	85 T€	147 T€	2 T€	234 T€	209 T€	217 T€	103 T€	529 T€
Riedstadt	62 T€	65 T€	k.P.	127 T€	119 T€	98 T€	48 T€	265 T€
Schauenburg	16 T€	127 T€	5 T€	148 T€	47 T€	145 T€	30 T€	222 T€
Stadtallendorf	17 T€	119 T€	9 T€	145 T€	123 T€	178 T€	95 T€	396 T€
Summe	1.872 T€	5.343 T€	579 T€	7.793 T€	3.161 T€	5.985 T€	1.797 T€	10.943 T€

k.P. = kein Potenzial ermittelbar, da besser als der entsprechende Referenzwert.

¹⁾ Für Potenzial 1 setzte die Überörtliche Prüfung einen Effizienzfaktor für den Ressourceneinsatz von 5,6 (oberes Quartil, vgl. Abschnitt 8.4.2, Ansicht 152, S. 232), eine Baukostenüberschreitung (saldierte Abweichung) von 1,0 Prozent und eine Bauzeitüberschreitung (saldierte Abweichung) von 37,7 Prozent (jeweils unteres Quartil, vgl. Abschnitt 8.5, S. 235) an.

²⁾ Für Potenzial 2 setzte die Überörtliche Prüfung einen Effizienzfaktor für den Ressourceneinsatz von 6,3, der sich in Anlehnung an die HOAI ergibt (vgl. Abschnitt 8.4.2, S. 229) sowie eine Baukosten- und Bauzeitüberschreitung von jeweils 0 Prozent (vgl. jeweils Abschnitt 8.5, S. 235) an.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Mai 2015

Ansicht 165: Ergebnisverbesserungspotenziale

Aufgrund der vorgefundenen Schwachstellen im Bereich des Baumanagements/ Bauprojektmanagements schnitten die meisten Städte im Vergleich zu den externen Referenzwerten schlechter ab. Die Referenzwerte aus dem Vergleich sind daher nur bedingt als Maßstab heranzuziehen. Das Potenzial 1 stellt daher aus Sicht der Überörtlichen Prüfung das mindestens erreichbare Potenzial dar.

Das Erreichen des Potenzials 2 setzt voraus, dass die Städte die aufgezeigten Schwächen im Bereich des Baumanagements/ Bauprojektmanagements zeitnah abstellen können. Im Vergleich waren die Werte Gelnhausens und Herborns besser als die externen Referenzwerte zum Ressourceneinsatz. Die externen Referenzwerte zur Einhaltung der Baukosten überstiegen die Werte in Bad Nauheim³⁸⁷, Fuldata, Grünberg und Heppenheim. Keine der Städte erreichte jedoch den externen Referenzwert bei den ermittelten Bauzeiten.

Die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bezog sich auf die Vollzugswirtschaftlichkeit der Aufgaben des Baumanagements und des Bauprojektmanagements – also die wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die jeweilige Stadt. Aufgrund der individuellen Rahmenbedingungen und der Individualität der Projekte selbst kann daraus keine Aussage zur Notwendigkeit, Sinnhaftigkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit des einzelnen Projekts abgeleitet werden.³⁸⁸ Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass die Maßnahmenwirtschaftlichkeit von den Städten mindestens in Wirtschaftlichkeitsvergleichen (§ 12 GemHVO) – besser noch in lebenszyklusübergreifenden Variantenuntersuchungen (vgl. Abschnitt 8.7) – nachvollziehbar ermittelt wird (vgl. Leitfaden in Ansicht 169).

Die Ergebnisverbesserungspotenziale zeigen die bestehenden Handlungsbedarfe auf. Ob und in welchem Umfang die Städte die Ergebnisverbesserungs-

³⁸⁷ Bemerkenswert war, dass in Bad Nauheim alle untersuchten Projekte unterhalb der Planbaukosten abgerechnet wurden.

³⁸⁸ So wurde hierbei nicht bewertet, ob es sich um eine freiwillige Leistung der Kommune handelte, ob ein bestimmtes Bauprojekt für die Kommune grundsätzlich erforderlich war oder ob das Projekt unter anderen Bedingungen (wie Wahl der Baustoffe, Bauverfahren) – gegebenenfalls in anderer Ausführung – wirtschaftlicher verwirklicht hätte werden können (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

potenziale bei künftigen Bauprojekten ausschöpfen können, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens und der künftigen Bautätigkeit in den Städten.

Angesichts der erheblichen finanziellen Risiken (Baukosten und Bauzeitüberschreitungen) und Spielräume, die für Kommunen mit der Umsetzung von investiven Bauprojekten verbunden sind, stellt ein systematisches Baumanagement/ Bauprojektmanagement einen wichtigen Baustein für eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung dar.

8.7 Lebenszyklusmanagement

Ziel des Lebenszyklusansatzes im Rahmen der Investitionsrechnung ist es, neben der Ermittlung der Gebäudeerrichtungskosten für Planung und Bau, die bei Investitionsentscheidungen oft ausschließlich im Fokus stehen, den Blick bereits in der frühen Planungsphase auf die weiteren Kostenarten zu richten, die bei einer Immobilie im Laufe der Jahre anfallen. Dies sind insbesondere die Gebäudenutzungskosten (Kapital-, Objektmanagement-, Betriebs- und Instandsetzungskosten) und Gebäudeverwertungskosten. Wesentlich sind bei dieser Investitionsrechnung nicht nur die zu erwartenden Kosten, sondern auch mögliche Nutzungsänderungen im Lebenszyklus und deren Folgen. Besondere Berücksichtigung sollte die demografische Entwicklung finden, da sich dadurch Bedarfe über die Zeit verändern. In eine Investitionsrechnung sind daneben auch die zurechenbaren Erlöse (etwa Nutzungsentgelte) im Lebenszyklus einer Immobilie einzubeziehen.

Bedeutung der Lebenszykluskosten

Ansicht 166³⁸⁹ skizziert den Lebenszyklus eines Bauprojekts schematisch.



Ansicht 166: Lebenszyklus von baulichen Anlagen

Einen zentralen Ansatz im Sinne der Lebenszykluskosten stellen die im Vorfeld von Investitionsentscheidungen zu ermittelnden Folgekosten nach § 12 Absatz 1 GemHVO dar (vgl. Abschnitt 8.5.1). Nach dem Lebenszyklusansatz ist jedoch der gesamte Nutzungszeitraum – auch unter Berücksichtigung der

389 Quelle: Alfen, H. W.: Fortbildungsveranstaltung 2013 des AK „Bau“ der Rechnungshöfe, Veranstaltung vom 14. November 2013.

dynamischen Entwicklung der Rahmenbedingungen und absehbarer Bedarfsveränderungen – zu berücksichtigen und auf Basis von anerkannten Investitionsrechnungsverfahren zu bewerten.

Von den geprüften Städten betrachtete keine ihre Bauprojekte vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Rahmenbedingungen und Bedarfsveränderungen. Keine der geprüften Städte ermittelte im Prüfungszeitraum die Folgekosten oder gar die Lebenszykluskosten³⁹⁰ und –erlöse systematisch und konsequent. Keine der geprüften Städte wendete durchgängig anerkannte Investitionsrechnungsverfahren an. Die geprüften Städte setzten keine Lebenszyklusansätze und -werkzeuge ein. Vollständige Folgekostenberechnungen erstellten Dillenburg im Fall des Schwimmbads Oberscheld (vgl. Projektbeispiel auf S. 241) und Schauenburg für den Neubau des Kindergartens „Hirzsteinzwerge“ (vgl. Projektbeispiel auf S. 257).

Einen ordentlichen Ansatz für eine mögliche systematische Einbindung zumindest der Folgekostenermittlung in die Projektvorbereitung fand die Überörtliche Prüfung ebenfalls am Beispiel des Neubaus des Kindergartens „Hirzsteinzwerge“ in Schauenburg. Die Gemeinde ermittelte die Folgekosten umfangreich³⁹¹ und erfüllte damit die Anforderungen des § 12 GemHVO. Eine wirtschaftliche Betrachtung im Sinne des Lebenszyklusmanagements sollte darüber hinaus aus Sicht der Überörtlichen Prüfung jedoch in Variantenuntersuchungen münden, die dynamische Bedarfsentwicklungen und die Lebenszykluskosten möglicher Varianten umfassen sowie Überlegungen zu Umnutzung und/ oder Rückbau berücksichtigen. Die Lebenszyklusbetrachtung sollte bei der Bedarfsermittlung ansetzen und über die weitere Planung mitgeführt werden, da hier die höchsten Einsparpotenziale gehoben werden können.³⁹²

§ 12 Absatz 1 GemHVO gibt derzeit keinen Hinweis zur methodischen Vorgehensweise für die Ermittlung der Folgekosten, dem anzuwendenden Betrachtungszeitraum oder zum Umfang der geforderten Wirtschaftlichkeitsvergleiche.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, den § 12 Absatz 1 GemHVO wie folgt zu ändern und zu ergänzen:

Bevor ~~Investitionen~~ finanzwirksame Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, ~~soll ist~~ unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Dabei sollten anerkannte Investitionsrechnungsverfahren zum Einsatz kommen und insbesondere bei langlebigen Investitionsgütern dem Lebenszyklusgedanken Rechnung getragen werden.

Des Weiteren empfiehlt es sich, den Kommunen Formblätter und/ oder andere Arbeitshilfen zum Thema „Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei finanzwirksamen Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ zur Verfügung zu stellen, bei denen Folgekosten und der Lebenszyklusansatz entsprechend Berücksichtigung finden.

390 Der Begriff Folgekosten ist in der GemHVO nicht weiter definiert. Insbesondere fehlt es an einem klaren Bezug zum Betrachtungszeitraum und absehbaren Änderungen der Rahmenbedingungen. Die Lebenszykluskosten umfassen demgegenüber den Lebenszyklus und beziehen explizit veränderliche Rahmenbedingungen in die Betrachtung ein.

391 Die Gemeinde ermittelte folgende Bestandteile der Folgekosten: Kapitalkosten, Objektmanagementkosten, Betriebskosten und Instandsetzungskosten.

392 Beispielsweise ist aufgrund der demografischen Entwicklung denkbar, dass dringend benötigte Infrastruktur, wie ein Kindergarten oder eine Schule, als Interimslösung für 10 bis 15 Jahre hergestellt wird oder eine Umnutzung von Beginn an in die Betrachtung aufgenommen wird. Beide Varianten können unter Lebenszyklusgesichtspunkten gegenüber einer Standardlösung wirtschaftliche Lösungen sein, wenngleich die Interimslösung bei deutlich geringeren Investitionskosten deutlich höhere jährliche Betriebskosten als wesentlichen Teil der Folgekosten aufweisen wird. Die Länge der Nutzungsphase spielt demnach eine zentrale Rolle.

Mittels einer am Lebenszyklus orientierten Bedarfsermittlung und Objektplanung können hohe Einsparpotenziale gehoben werden. Dabei gilt der Grundsatz: Je früher die Lebenszykluskosten und verschiedene Varianten zur Deckung des Bedarfs im Projekt berücksichtigt werden, desto höher sind die Einflussmöglichkeiten. Wesentliche Ansätze bestehen hier bei der langfristig orientierten Bedarfsermittlung, bei der Entscheidung zwischen Sanierung oder Neubau, im Bereich der energetischen Planung und im Hinblick auf Reinigung und Funktionalität der Räume und Ausstattungen. Bei Bürogebäuden erreichen die Nutzungskosten ohne Preissteigerungen regelmäßig³⁹³ nach 15 Jahren die Höhe der Investitionskosten.³⁹⁴

Grundlage von Lebenszyklusbetrachtungen sind Bestandsdaten der eigenen Immobilien und Infrastrukturen. Zu diesem Zweck empfiehlt die Überörtliche Prüfung, systematisch aus der im Abschnitt 8.5.1 empfohlenen Bestandsdokumentation geeignete eigene Kennzahlen³⁹⁵ für die Erfassung der Kosten der Gebäudenutzung zu sammeln und für die Kalkulation der Lebenszykluskosten zu verwenden. Je mehr belastbare Daten vorliegen, desto besser lassen sich differenzierte Vergleichsbetrachtungen anstellen, die eine wirtschaftliche Projektplanung begünstigen.

Benchmarks

Projektbeispiel: „Neubau Kiga Hirzsteinzwerge“ in Schauenburg



Ansicht 167: Schauenburg. „Kiga Hirzsteinzwerge“. Aufnahme vom 4. Juni 2014.

Mit dem Projekt „Neubau Kiga Hirzsteinzwerge“ schuf die Gemeinde Schauenburg 100 neue Betreuungsplätze und setzte gesetzliche Vorgaben um. Sie erstellte für die Baumaßnahme ein vorläufiges Raumprogramm. Die frühzeitige und kontinuierliche Berücksichtigung der Nutzerbelange förderte die Gemeinde durch die Einrichtung eines Arbeitskreises während der Planungs- und Umsetzungsphase.

Die Gemeindevertretung ließ durch ein beauftragtes Planungsbüro eine Variantenuntersuchung zur energetischen Optimierung des Gebäudes durchführen. Die Untersuchung beinhaltete vier Varianten (V1 – Ausführung gemäß EnEV 2007, V2 – verbesserte Wärmedämmung³⁹⁶, V3 – wie V2 zusätzlich mit Lüftungsanlage³⁹⁷ und V4 – Passivhausniveau³⁹⁸) und betrachtete Investitions- als auch die jeweiligen Energiekosten inklusive der Amortisierungszeiträume. Nach Vorschlag durch das Planungsbüro beschloss die Gemeindevertretung am 18. März 2010 die Umsetzung der Variante V3 mit Mehrkosten gegenüber der Variante V1 in Höhe von rund 135.000 Euro (9 Prozent bei Gesamtbauvolumen 1,5 Millionen Euro), welche sich in rund 16 Jahren amortisieren. Auch mit dieser Variante gelang der Stadt mit rund

393 Vgl. fm.benchmarking Bericht 2010/2011, Hrsg. Uwe Rotemund Ingenieurgesellschaft mbH & Co.KG, Höxter 2010.

394 Vgl. „Signalwert“ in der 178. Vergleichenden Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“, S. 183.

395 Vgl. Fußnote 381, S. 250

396 Erhöhung der Wanddämmung von 10 auf 16 cm, der Dämmung der Bodenplatte von 10 auf 20 cm, der Dämmung des Daches von 18 auf 30 cm und Einsatz von dreifach verglasten, satt zweifach verglasten Fenstern (Mehrkosten gesamt: 110.000 Euro).

397 Mehrkosten: zusätzlich 25.000 Euro gegenüber V2 für Lüftungsanlage.

398 Wärmedämmung Wand 30 cm, Dach 40 cm, Bodenplatte 30 cm und noch höher dämmende Fenster mit Dreifachverglasung (Mehrkosten: zusätzlich 50.000 Euro gegenüber V3).

18.800 Euro je Betreuungsplatz gegenüber dem in Ansicht 157, S. 237, ermittelten Durchschnittswert von 27.000 Euro je Platz ein vergleichsweise günstiger Neubau.

Das Gebäude benötigt in der Variante V3 dauerhaft nur rund 30 Prozent der Heizenergie der Variante V1. Vor Beschlussfassung ermittelte die Gemeinde auf Grundlage von Erfahrungswerten anderer Kindergärten der Gemeinde die Folgekosten (Kapital-, Objektmanagement-, Betriebs- und Instandsetzungskosten).

Die Überörtliche Prüfung begrüßt die gründliche Auseinandersetzung der Gemeinde mit verschiedenen Umsetzungsvarianten unter Ermittlung der jeweiligen Folgekosten.

Varianten- untersuchungen

Positive Ansätze für umfassende Variantenuntersuchungen stellte die Überörtliche Prüfung in Groß-Gerau fest. Für das Projekt „Neubau Freiwillige Feuerwehr Groß-Gerau“ stellte die Stadt mehrere aufeinander aufbauende Variantenuntersuchungen an. Diese beinhalteten unter anderem drei Sanierungs- und drei Neubauvarianten, ein ÖPP-Inhabermodell³⁹⁹ und eine Variante mit Passivhausstandard. Einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einbindung einer Risikobetrachtung wurde nur im Hinblick auf die Prüfung eines ÖPP-Modells durchgeführt. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigte dabei allein die Kapitalkosten, während eine Auseinandersetzung mit den Kosten der Betriebsphase fehlte. Folglich war die Risikobewertung als rudimentär zu werten. Das Projekt wurde schließlich in Eigenregie (kein ÖPP) und als Neubau (Feuerwehrstützpunkt einschließlich Verwaltungseinrichtungen, Funktionsräume sowie Einrichtungen für Schulungen und Übungen) umgesetzt.

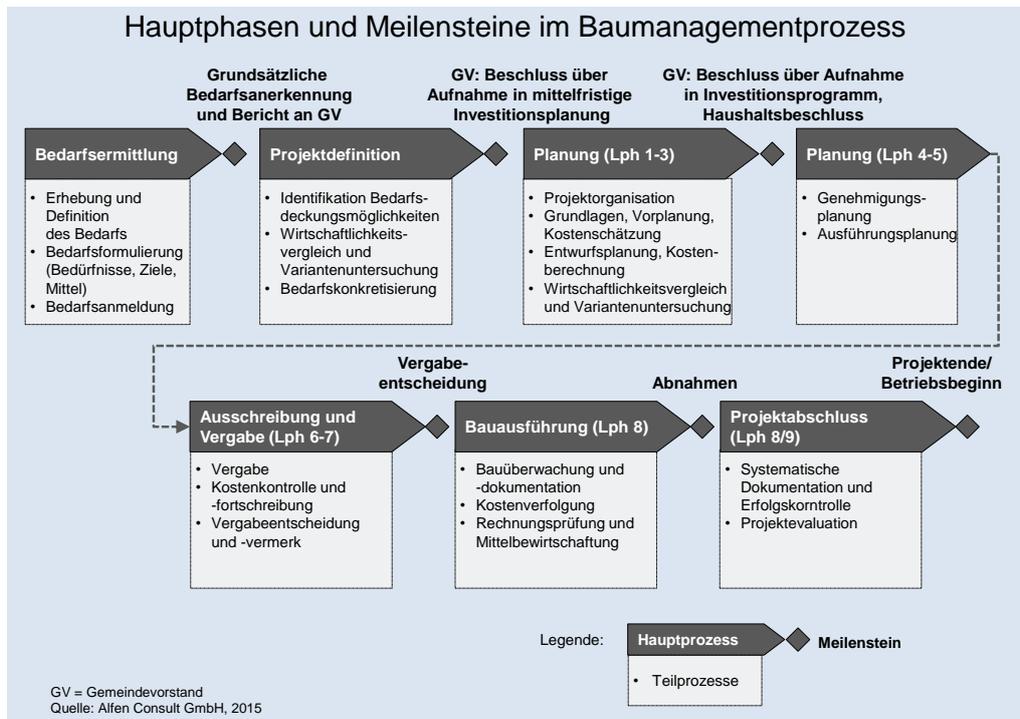
Grundsätzlich empfiehlt die Überörtliche Prüfung, dass Variantenuntersuchungen (je nach Projekttyp) möglichst auch verschiedene Bauweisen, andere Standorte und die Entscheidung zwischen Sanierung oder Neubau enthalten und hierfür den Lebenszyklus umfassende, geeignete Investitionsrechnungsverfahren angewandt werden.

8.8 Systematisches Baumanagement als Erfolgsfaktor

Eine systematische und strukturierte Vorgehensweise beim Baumanagement leistet aus Sicht der Überörtlichen Prüfung einen wichtigen Beitrag für eine effektive und effiziente Verwaltung und damit auch für eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltslage. Grundsätzlich folgt der Baumanagementprozess dem Ablauf des Bauprojekts von der Bedarfsermittlung über die Planung und Umsetzung bis zur Betriebsphase. Anschließend werden die Informationen strukturiert an die Bestandshaltung übergeben.

Ansicht 168 stellt die Hauptphasen des Baumanagementprozesses mit wesentlichen Meilensteinen dar, dessen Systematik in Ansicht 169, S. 261, weiter ausgeführt wird.

³⁹⁹ Öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP). Bei einem ÖPP-Inhabermodell übernimmt der private Auftragnehmer Planung, Bau (Errichtung und/oder Sanierung), Finanzierung und Betrieb einer Immobilie zur Nutzung durch den öffentlichen Auftraggeber.



Ansicht 168: Hauptphasen und Meilensteine im Baumanagementprozess

Ausgehend von diesen Hauptphasen und Meilensteinen im Baumanagementprozesses wurde ein Leitfaden aus den Erkenntnissen dieser 179. Vergleichenden Prüfung entwickelt (Ansicht 169). Dieser Leitfaden zeigt die grundsätzliche Systematik des Baumanagementprozesses und bezieht sich auf den Ablauf, die wesentlichen Ergebnisse, Instrumente und Dokumente des Baumanagements, die erforderlichen Entscheidungen und deren Grundlagen sowie die jeweils einzubindenden Beteiligten.

Dieser Leitfaden stellt einen Entwurf dar. Durch Anpassung auf die örtlichen Rahmenbedingungen und Verhältnisse einer Kommune (etwa ortsspezifische Organisationsstrukturen, Ablaufregelungen und Entscheidungsbefugnisse) lassen sich deutliche Verbesserungen gegenüber den vorgefundenen Abläufen erreichen. Der Leitfaden gilt grundsätzlich für alle Bauprojekte, unabhängig von ihrer Art und Größe. Ziel der Kommune sollte es sein, das Baumanagement auf dieser Grundlage sukzessive zu optimieren.⁴⁰⁰

400 Legende zur Ansicht 169, S. 259

AKS = Anweisung zur Kostenberechnung für Straßenbauvorhaben

GV = Gemeindevorstand

HOAI = Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

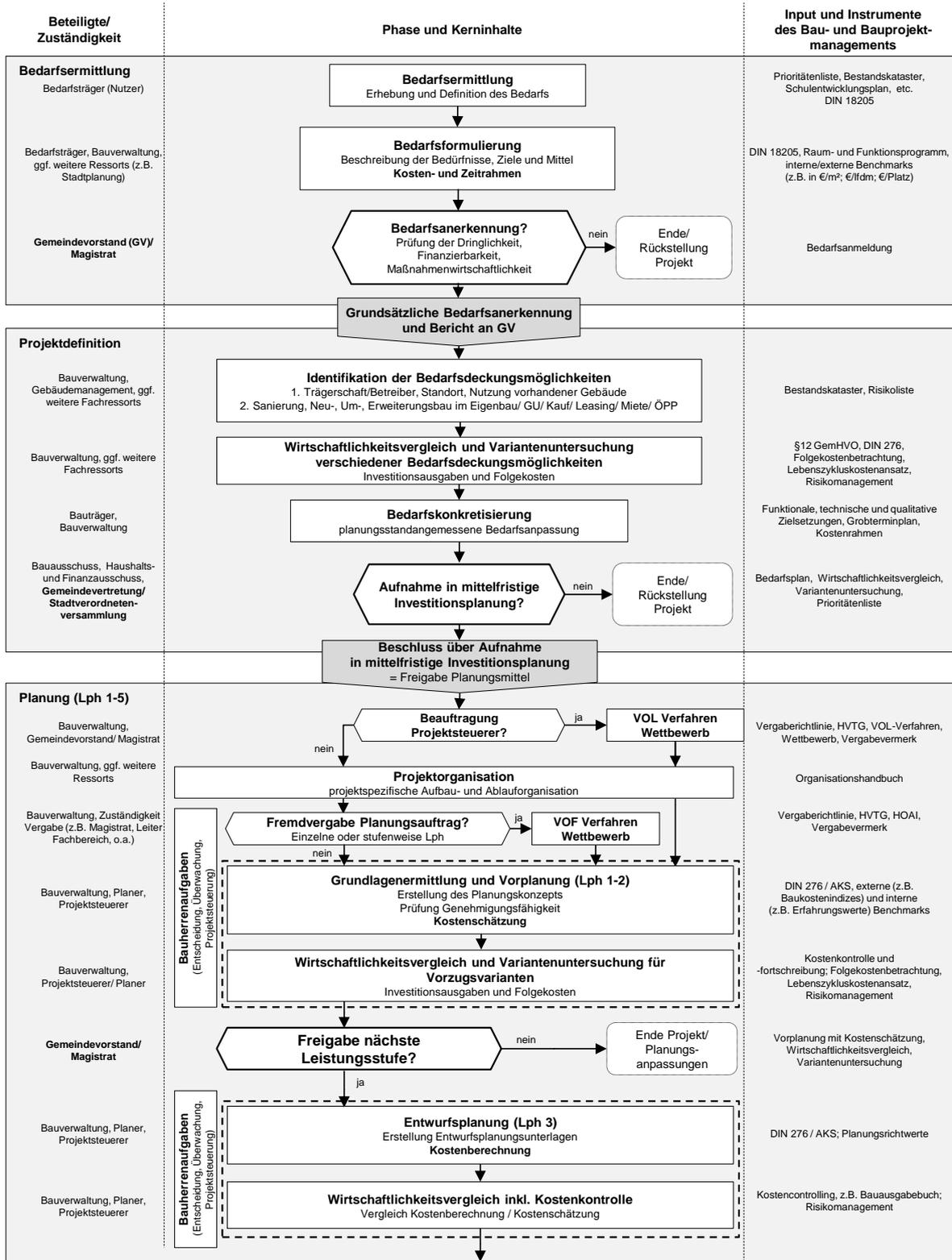
HVA B-StB = Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau

HVTG= Hessisches Vergabe- und Tarifreuegesetz

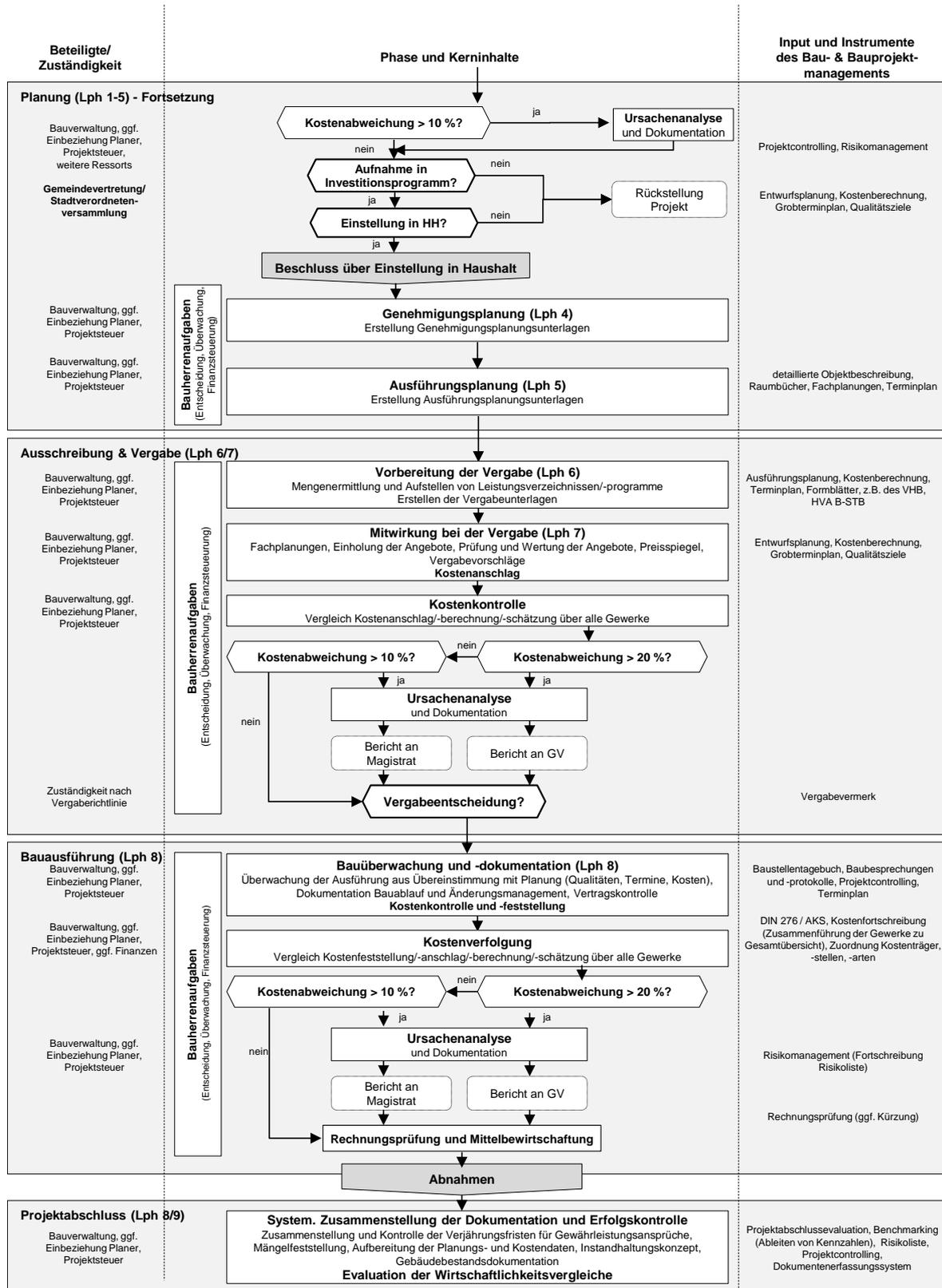
Lph = Leistungsphase (nach HOAI)

VHB = Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes

Leitfaden für einen systematischen Baumanagementprozess



Leitfaden für einen systematischen Baumanagementprozess
(Fortsetzung)



Quelle: Alfen Consult GmbH, 2015

Ansicht 169: Leitfaden für einen systematischen Baumanagementprozess

8.9 Ausblick

Mit der Umsetzung von einzelnen investiven Bauprojekten sind für Kommunen stets erhebliche finanzielle Risiken (Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen) und Spielräume verbunden. Die 179. Vergleichende Prüfung „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ hat bei den geprüften Städten Defizite (vgl. Abschnitt 8.4 und 8.5) und zum Teil erhebliche Ergebnisverbesserungspotenziale (vgl. Abschnitt 8.6) festgestellt. Die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung, so die Systematisierung des Baumanagements in Anlehnung an den in Abschnitt 8.8 dargestellten Prozessablauf und die dort genannten Dokumente, die Einbettung in ein übergreifendes Kosten- und Risikomanagement und die Sicherung oder der Ausbau der qualitativen und quantitativen Ressourcen – beispielsweise auch in Interkommunaler Zusammenarbeit – sollten möglichst zeitnah und kurzfristig umgesetzt werden. Hierbei ist auf die Angemessenheit der entsprechenden Organisationsstrukturen und die durchzuführenden Bauprojekte zu achten. Die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung decken sich sinngemäß mit den „Leitsätzen zum Management von großen Bauvorhaben“⁴⁰¹ – wengleich die Vorschriften und Leitlinien des Bundes und der Länder bei den hier geprüften Städten nicht gelten.

In der mittelfristigen Perspektive werden sich alle Kommunen einem wachsenden Handlungsdruck ausgesetzt sehen, der insbesondere Auswirkungen auf das öffentliche Immobilien-/ Infrastrukturangebot und dessen Management haben wird. Vor allem aus dem demografischen Wandel, den Folgen der Energiewende und den Megatrends Klimawandel, CO₂-Reduktion und Ressourcenschutz ergeben sich künftige Herausforderungen für das kommunale Handeln. Der immense Investitionsstau der kommunalen Infrastruktur⁴⁰² verstärkt zusätzlich den Handlungsdruck.⁴⁰³

Vor diesem Hintergrund gewinnt das heute noch kaum praktizierte Thema Lebenszyklusmanagement rasch an Bedeutung. Zum einen geht es nicht mehr vorwiegend darum, die Investitionen wirtschaftlich umzusetzen, sondern schon bei der Vorbereitung der Maßnahmen den gesamten Lebenszyklus bis hin zum Abriss oder der Umwidmung des Investitionsobjekts zu betrachten und in Investitionsentscheidungen einzubeziehen. Zum anderen erfordern die genannten Trends, einzelne Maßnahmen stärker im Gesamtkontext der technischen Entwicklungen in den verschiedenen Infrastruktursektoren und auf Quartiersebene zu beurteilen.

Als Folge dieser Entwicklung nimmt der Informationsbedarf zu, die Aufgaben werden komplexer, der Spezialisierungsgrad steigt. Ohne eine deutliche Verbesserung der Datenlage zum Immobilien-/ Infrastrukturbestand und ohne ausreichende interdisziplinäre Kompetenzen zu technischen, wirtschaftlichen und managementspezifischen Fragestellungen werden die Herausforderungen kaum zu bewältigen sein. Da es für viele Kommunen weder wirtschaftlich sinnvoll noch zweckmäßig sein wird, entsprechendes Know-how und Kapazitäten selbst vorzuhalten, bestehen Lösungsansätze für das kommunale Bau-

401 Vgl. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Leitsätze zum Management von großen Bauvorhaben, Berlin 2015, Quelle: <http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?id=45> (zuletzt aufgerufen am 17. Oktober 2015).

402 Der Investitionsrückstand wird in einer deutschlandweiten Befragung kommunaler Entscheider in 2013 auf etwa 118 Milliarden Euro für alle deutschen Kommunen beziffert. Anteilig entfällt dieser auf Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit 26 Prozent, Schulen und Bildung mit 13 Prozent, öffentliche Verwaltungsgebäude mit 9 Prozent, Wasserver- und -entsorgung sowie Kinderbetreuung mit jeweils etwa 5 Prozent. Vgl. KfW-Kommunalpanel 2014, Investitionsrückstand der Kommunen 2013, Mai 2014.

403 Zur Förderung von Investitionen in kommunale Infrastruktur durch das Kommunalinvestitionsprogramm (KInvFG) des Bundes und des Landes vgl. S. 45 des vorliegenden Kommunalberichts.

projektmanagement der Zukunft vor allem in einer vertieften Interkommunalen Zusammenarbeit.

Schon heute besteht eine große Herausforderung für das Bauen und die verschiedenen am Bau und dem späteren Betrieb von Gebäuden beteiligten Fachleute in der Integration der zunehmend umfassenderen und komplexeren Gebäudetechnik. Deren Anteil an den Investitionskosten und der Wertschöpfung im Bauprozess steigt bei immer energieeffizienteren und auch ansonsten intelligenter werdenden Gebäuden gegenüber den traditionellen Gewerken erheblich an und verändert damit auch die Rollenverteilung und die Anforderungen an die Kompetenzen der verschiedenen Beteiligten. Darauf muss sich das Baumanagement kurz- und mittelfristig einstellen.

Langfristig wird der Veränderungsbedarf für das kommunale Bauprojektmanagement erheblich steigen, wenn sich die – auch von vielen Experten durchaus nicht mehr als sonderlich visionär anzusehenden – Vorstellungen von der „smarten Stadt“ mit ihrer „intelligenten Infrastruktur“ konkretisieren. Städtische Bebauung und deren Nutzung wandeln sich vom Energieverbraucher zum Energielieferanten für Produktion, Versorgung und Mobilität. Mobilität wird den Bürgern wichtiger als das individuelle Vorhalten von Transportmitteln. Energie- und Wasserversorgung wird künftig verstärkt durch Entsorgung erfolgen. Zentrale Infrastruktursysteme und -technologien werden durch dezentrale ersetzt, letztlich auf Quartiers- oder Gebäudeebene. Entsprechend werden sich auch die Geschäftsmodelle für die Versorgung mit Infrastruktur dieser Entwicklung anpassen. Der Umgang mit diesem Wandel erfordert langfristig ein Umdenken bei den Prozessen.

Voraussetzung für all diese sich wandelnden Prozesse sind gut funktionierende Controllingsysteme im Bauprojektmanagement, die eine verlässliche Datengrundlage liefern. Nur so lassen sich die Veränderungen im Sinne der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, ökonomisch, ökologisch und sozial steuern. Der Einbezug der Bürger und die Förderung der Akzeptanz werden darüber hinaus essenziell für die Maßnahmenumsetzung sein.

9. „Energiemanagement“ – 180. Vergleichende Prüfung

9.1 Vorbemerkung

In der 180. Vergleichenden Prüfung „Energiemanagement“ ging die Überörtliche Prüfung der Frage nach, ob die untersuchten 18 Kommunen⁴⁰⁴ ein wirksames systematisches kommunales Energiemanagement eingerichtet hatten (Abschnitt 9.3) und damit angemessene Ergebnisse erzielten (Abschnitt 9.5). Zudem erfasste die Untersuchung die aktuellen Entwicklungen der „Energie-wende“ in hessischen Kommunen und gab Impulse für die Nutzung regionaler erneuerbarer Energiequellen. Da die Energieaufwendungen einen erheblichen Anteil der laufenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in kommunalen Haushalten darstellen, kann ein wirksames und systematisches kommunales Energiemanagement auch einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts leisten.

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.



Ansicht 170: „Energiemanagement“ – Lage der geprüften Städte und Gemeinden

⁴⁰⁴ Untersucht wurden die 18 Städte und Gemeinden einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und andere Mehrheitsbeteiligungen.

Das Prüfungsvolumen betrug 74,7 Millionen Euro und umfasste die ordentlichen Aufwendungen für Energie der 18 geprüften Kommunen der Jahre 2009 bis 2013 (davon 2013: 15,9 Millionen Euro).

Prüfungsvolumen

Die Potenziale für Ergebnisverbesserungen beliefen sich bezogen auf die Energieaufwendungen im Referenzjahr 2013 auf 4,4 Millionen Euro jährlich. Ansicht 171 stellt die Zusammensetzung dar.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Kommunale Nichtwohngebäude	1,6 Mio. €
davon Aufwendungen für Strom	0,4 Mio. €
davon Aufwendungen für Wärme	1,2 Mio. €
Trinkwasserversorgung	0,4 Mio. €
Abwasserbeseitigung	0,7 Mio. €
Straßenbeleuchtung	1,7 Mio. €
Summe	4,4 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen	

Ansicht 171: Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale⁴⁰⁵ setzten nicht- bzw. geringinvestive Maßnahmen (beispielsweise optimierte Einstellungen der Anlagenregeltechnik, Energiecontrolling und -management) und investive Maßnahmen (so Investitionen in energieeffiziente Anlagentechnik, Dämmung der Gebäudehülle) voraus. Die Erschließung der nicht- bzw. geringinvestiven Ergebnisverbesserungspotenziale ist mit wirtschaftlichem und sachgerechtem Handeln der kommunalen Körperschaften zu erreichen, während die Erschließungsmöglichkeiten der investiven Ergebnisverbesserungspotenziale vom politischen Gestaltungswillen, der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Körperschaft abhängen.

Inwieweit Gebäude notwendig waren und beispielsweise über die Stilllegung und Veräußerung einzelner Gebäude weitere Ergebnisverbesserungspotenziale zu erschließen waren, war nicht Gegenstand der Prüfung. Die Überörtliche Prüfung setzt grundsätzlich voraus, dass die Kommunen ihren Gebäudebestand an ihrem Bedarf ausrichten und diesen regelmäßig überprüfen.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2014 bis März 2015
Prüfungszeitraum:	2009 bis 2013
Zuleitung der Schlussberichte:	9. Juni 2015
Prüfungsbeauftragter:	arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg mit dem Unterauftragnehmer: Energiewende Gesellschaft für nachhaltige Energiekonzepte mbH, Nürnberg (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 172: „Energiemanagement“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

405 Zur Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei den kommunalen Nichtwohngebäuden griff die Überörtliche Prüfung auf die Energieverbrauchs-Vergleichskennwerte nach Energieeinsparverordnung (EnEV 2009) zum Vergleich innerhalb der Gebäudekategorien zurück (Seite 281).

Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Trinkwasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Straßenbeleuchtung zog die Überörtliche Prüfung die unteren Quartile der spezifischen Kosten des Vergleichs rings her an (Seiten 284, 287, 289).

Gliederung	9.2	Leitsätze.....	266
	9.3	Überblick	268
	9.4	Systemprüfung des kommunalen Energiemanagements.....	269
	9.5	Ergebnisprüfung des kommunalen Energiemanagements.....	275
	9.5.1	Kommunale Nichtwohngebäude.....	277
	9.5.2	Trinkwasserversorgung	284
	9.5.3	Abwasserbeseitigung	287
	9.5.4	Straßenbeleuchtung	289
	9.5.5	Allgemeiner Energiemarkt	293
	9.6	Besondere energiepolitische Maßnahmen	294
	9.6.1	Vergabepraxis bei Energielieferverträgen.....	294
	9.6.2	Teilweise Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED- Technik	295
	9.6.3	Interkommunale Zusammenarbeit für das Klimaschutzmanagement	295
	9.6.4	Abriss und Neubau des Freibads	296
	9.6.5	Beeinflussung des Nutzerverhaltens	297
	9.6.6	Solarpark Linden I und II	298
	9.6.7	Nahwärme- und Stromversorgung von 600 Wohneinheiten.....	299
	9.7	Ausblick.....	300

9.2 Leitsätze

Seite 265

Bei den 18 geprüften Kommunen ergaben sich im Bereich der Energieaufwendungen Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 4,4 Millionen Euro bezogen auf das Jahr 2013. In den jeweils untersuchten energieintensiven Bereichen stellte die Überörtliche Prüfung im Wesentlichen fest:

Seite 276

- **Die Wärmeversorgung der kommunalen Nichtwohngebäude stellte den energieintensivsten Bereich in allen Kommunen dar. Bei den kommunalen Nichtwohngebäuden ließ sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,6 Millionen Euro ermitteln. Dieses den gesamten Energieaufwendungen für Wärme und Strom gegenübergestellt, entsprach es einem Senkungspotenzial von 26 Prozent. Mögliche notwendige Investitionen wurden dabei nicht berücksichtigt.**

Seite 286

- **Fünf der insgesamt zehn untersuchten Kommunen, die ihre Trinkwasserversorgung selbst übernahmen, konnten ihren Stromverbrauch bei der Trinkwasserversorgung innerhalb des Prüfungszeitraums senken, Baunatal im Prüfungszeitraum mittels effektiven Energiecontrollings sogar um 14 Prozent. Gleichwohl ermittelte die Überörtliche Prüfung für den Bereich der Trinkwasserversorgung aus dem Vergleich der spezifischen Stromkosten je gefördertem Kubikmeter Wasser bei acht von zehn Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,4 Millionen Euro.**

Seite 288

- **Bei der Abwasserbeseitigung wies die Überörtliche Prüfung aus dem Vergleich der spezifischen Stromkosten je Einwohnerwert insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,7 Millionen Euro aus. Die**

Hälfte der zwölf in diesem Bereich untersuchten Kommunen konnte eine Verbrauchssenkung innerhalb des Prüfungszeitraums bewirken. Der Stadt Alsfeld gelang es mit zahlreichen Optimierungsmaßnahmen (Erneuerung der Belüftungstechnik einschließlich Steuerungstechnik, Einsparung zweier Belüftungsbrücken, landwirtschaftliche Nutzung des Klärschlammes) den Energieverbrauch im Prüfungszeitraum um 53 Prozent und damit am stärksten zu senken. Allerdings hatten diese Energieeinsparungen infolge eines über viele Monate unbemerkten Defekts im Blockheizkraftwerk und damit verbundenem vermehrten Stromzukauf keine Absenkung der Energiekosten, sondern sogar einen Anstieg um 47 Prozent zur Folge. Daran zeigt sich die Bedeutung einer regelmäßigen und effektiven Überwachung der Energieverbräuche und -kosten.

- An den Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung hatten die spezifischen Stromkosten im Mittel einen Anteil von knapp 70 Prozent. Schlüchtern und Ginsheim-Gustavsburg verzeichneten mit 32 Prozent und 38 Prozent den geringsten Anteil. Beide Kommunen schrieben die Energiedienstleistungen für die Straßenbeleuchtung innerhalb der letzten 20 Jahre nicht aus. Nidderau dagegen wies mit 96 Prozent den höchsten Anteil der spezifischen Stromkosten an den spezifischen Gesamtkosten auf. Aufgrund der konsequenten Bündelung und regelmäßigen Neuvergabe der Energielieferverträge stellte Nidderau den Erhalt eines günstigen Bezugspreises zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses auch bei der Straßenbeleuchtung sicher und gestaltete die Vertragsbedingungen aktiv. Bei elf von 15 Kommunen identifizierte die Überörtliche Prüfung aus dem Vergleich der spezifischen Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 1,7 Millionen Euro.

Seite 289 ff.

- 15 von den 18 untersuchten Kommunen betrieben ein oder mehrere Bäder. In Baunatal betrug der Wärme- und Stromverbrauch des Bads rund 6,8 Gigawattstunden. Allein der Energieverbrauch dieses Bads war damit höher als der Energieverbrauch von 14 Kommunen, den diese jeweils in allen untersuchten Bereichen aufwiesen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausführungen der Bäder (so Spaßbad, Wellnessbad, Sportbad, beheiztes oder unbeheiztes Freibad) und der damit verbundenen Wärme- und Stromverbräuche, ermittelte die Überörtliche Prüfung keine Ergebnisverbesserungspotenziale aus dem Vergleich der Bäder. Da es sich bei Schwimmbädern aber grundsätzlich um Freiwillige Leistungen der Kommunen handelt, liegen hierin insgesamt Konsolidierungspotenziale.

Seite 277

Über die Feststellungen im Rahmen der Ergebnisprüfung der energieintensiven Bereiche der geprüften Kommunen hinaus stellte die Überörtliche Prüfung im Rahmen der Systemprüfung wesentliche Erkenntnisse zum angewandten Managementsystem fest:

Seite 272 ff.

- Größter Fortentwicklungsbedarf in den geprüften Kommunen bestand in der Einführung und konsequenten Anwendung eines effektiven Energiecontrollings. So führten neun der 18 geprüften Kommunen nicht einmal eine systematische und kontinuierliche Erfassung der Energieverbräuche durch. Ohne fundierte Datengrundlage ist eine zielgerichtete strategische Ausrichtung und operative Umsetzung des Energiemanagements nicht möglich.
- Alle geprüften Kommunen nahmen besondere energiepolitische Maßnahmen vor. Nur in Einzelfällen – so Nahwärme- und Stromversorgung in Hattersheim am Main – waren diese jedoch Ergebnis eines systematischen Energiemanagements und berücksichtigten die

Seite 272 f.

Seiten 272, 293, 296

wesentlichen Kriterien des in Ansicht 186, S. 293, dargestellten Entscheidungsprozesses. Dass mit einer Steigerung der elektrischen Anschlussleistung um den Faktor 12,5 eine Stromverbrauchssteigerung um über 500 Prozent verbunden war, hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich im Entscheidungsprozess zum Abriss und Neubau des Freibads in Reinheim offengelegt. Hier hätte es gemäß § 12 GemHVO in der Planungs- und Entscheidungsphase einer dezidierten Klärung von prognostizierten Kostensteigerungen und erhofften Einnahmesteigerungen bedurft.

Seiten 272, 283 f.,
300

- Die Kommunen, die im Prüfungszeitraum bereits ein effektives Energiecontrolling implementiert hatten und über ein überwiegend sachgerechtes Energiemanagementsystem verfügten, konnten ihre Energieverbräuche in den energierelevanten Bereichen signifikant senken (so Hattersheim am Main: Senkung Stromverbrauch im Gebäudebereich um 16 Prozent, Wärmeverbrauch um 20 Prozent).

Seite 276 f., 281 ff.

- Trotz zum Teil erheblicher Verbrauchssenkungen im Prüfungszeitraum gelang es den Kommunen aufgrund stetig steigender Energiebezugskosten oft nicht, auch die entsprechenden Energiekosten zu senken. Die Notwendigkeit zur Energieverbrauchsreduzierung nimmt daher mit steigenden Energiebezugskosten sogar noch zu, um künftig Energiepreisteigerungen entgegenzuwirken.

Seiten 272, 275,
294

- In Alsfeld, Babenhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Michelstadt und Schlüchtern waren die Aufgaben des Energiemanagements weder gebündelt noch systematisch miteinander verknüpft. Die Schnittstellen und insbesondere die Verantwortlichkeiten waren nicht hinreichend geklärt. Fehlende Informationen und Doppelarbeiten waren die Folge. Eine Bündelung der Aufgaben im Energiemanagement einer Gesamtkommune – das heißt für die Kommune einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und Mehrheitsbeteiligungen – beispielsweise durch einen Energiebeauftragten, hat sich in Hattersheim am Main, Griesheim, Baunatal oder Linden bewährt.

Seiten 271, 300

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit energierelevanter Aktivitäten und zur Steigerung der Energieeffizienz sollte das Energiemanagement in der Gesamtkommune gebündelt und als ein systematisierter Managementprozess, der sich am Energiemanagementkreislauf orientiert, implementiert werden.

9.3 Überblick

Das kommunale Energiemanagement umfasst alle Konzeptionen, Initiativen und Handlungen einer Kommune, die darauf abzielen, den Energieverbrauch in kommunalen Liegenschaften sowie innerhalb einer Kommune zu senken und durch regionale und dezentrale Energieerzeugung – insbesondere erneuerbarer Energien, oder Energiebeschaffung – die Energieversorgung sicherzustellen.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte bei den 18 Kommunen das Energiecontrolling sowie das operative und strategische Energiemanagement als integrale Bestandteile der kommunalen Liegenschaftsverwaltung sowie ihrer Eigenbetriebe und ihrer Mehrheitsbeteiligungen. Darüber hinaus untersuchte sie „besondere energiepolitische Maßnahmen“ der Kommunen auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit und überprüfte, ob diese Maßnahmen Ergebnisse eines wirksamen und systematischen Energiemanagements waren.

Übersicht über die geprüften Kommunen									
	Einwohner (31.12.13)	Größenklassifizierung			Orts- teile	Geprüfte kommunale Aufgaben			
		klei- nere	mitt- lere	grö- ßere		T	A	SB	S
Alsfeld	16.742		✓		16	✓	✓	✓	✓
Babenhausen	15.669		✓		6		✓	✓	✓
Bad Wildungen	16.627		✓		14	✓	✓	✓	✓
Baunatal	27.412			✓	7	✓	✓	✓	✓
Cölbe	6.676	✓			6			✓	
Eltville	17.508		✓		5		✓	✓	✓
Frankenberg	18.894		✓		13	✓	✓	✓	✓
Ginsheim- Gustavsburg	15.957		✓		2			✓	
Griesheim	26.161			✓	1		✓	✓	✓
Hattersheim	25.493			✓	3			✓	✓
Hofgeismar	15.846		✓		8	✓	✓	✓	✓
Künzell	16.343		✓		8	✓			
Linden	12.159	✓			2				✓
Michelstadt	16.614		✓		8	✓		✓	✓
Nidderau	19.800		✓		5		✓	✓	✓
Reinheim	17.089		✓		5	✓	✓		✓
Schlüchtern	16.018		✓		13	✓	✓	✓	✓
Seeheim- Jugenheim	15.953		✓		5	✓	✓	✓	✓

T= Trinkwasserversorgung; A= Abwasserbeseitigung; SB= Straßenbeleuchtung; S= Betrieb und Unterhaltung von Schwimmbädern
Quelle: Eigene Darstellung; Stand: März 2015

Ansicht 173: Übersicht über die geprüften Kommunen

Ansicht 173 zeigt eine Übersicht über die geprüften kommunalen Aufgaben sowie die Struktur der Kommunen hinsichtlich Einwohnerzahl, der damit verbundenen Größenklassifizierung im Vergleich und die Anzahl der Ortsteile.

9.4 Systemprüfung des kommunalen Energiemanagements

Mit der Systemprüfung verfolgte die Überörtliche Prüfung das Ziel, den Reifegrad des angewandten Systems, mit dem die Kommune ihr Energiemanagement in den einzelnen Handlungs- und Prüffeldern der Systemprüfung organisierte, qualitativ zu erfassen und zu bewerten. Der Vergleich mit den anderen geprüften Kommunen ermöglichte eine Einordnung und Bewertung des Ist-Zustands, diente der Identifizierung von Positivbeispielen und gab Hinweise auf Handlungsbedarfe.

Systemprüfung: Handlungsfelder und Prüffelder

Um den Reifegrad des Energiemanagements in den Kommunen festzustellen, untersuchte die Überörtliche Prüfung die nachfolgend aufgeführten Prüffelder in den verschiedenen energierelevanten Handlungsfeldern.

Energierrelevante Handlungsfelder und Prüffelder der Systemprüfung				
	Energiecontrolling	Operatives Energiemanagement	Strategisches Energiemanagement	Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts
Prüffelder	<ul style="list-style-type: none"> - Bestandsaufnahme - Datenerfassung - Datenauswertung - Berichterstattung 	<ul style="list-style-type: none"> - Vertragsmanagement - Anlagenmanagement - Gebäudemanagement - Beeinflussung des Nutzerverhaltens - Fördermittel 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Zielsetzung - Klimaschutz (teil-)konzepte - Energiekonzepte - Investitionsprogramme - Fördermittel 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrierte Klimaschutzkonzepte - Potenzialanalysen - Stadt- und Quartiersentwicklung - Bürgerbeteiligungsmodelle - Dezentrale Energieerzeugung und -versorgung - Fördermittel
Quelle: Eigene Darstellung				

Ansicht 174: Energierrelevante Handlungsfelder und Prüffelder der Systemprüfung

Energiecontrolling:

Das Handlungsfeld Energiecontrolling beinhaltet das strukturierte Erfassen und Analysieren von Strom- und Wärmeverbräuchen sowie Energiegewinnen und die daraus resultierenden Kosten und Erträge. Ziel des Energiecontrollings ist es, die Datengrundlage zu schaffen, um durch betriebliche und organisatorische Maßnahmen den Energieverbrauch und seine Kosten zu reduzieren (operatives Energiemanagement) und eine langfristige Optimierungsstrategie zu entwickeln (strategisches Energiemanagement). Ein effektives Energiecontrolling dient dem kommunalen Energiemanagement als Steuerungsinstrument. Für Kommunen in der Größenordnung der geprüften Städte und Gemeinden ist dafür grundsätzlich keine aufwendige Softwarelösung mit hohem Automatisierungsgrad erforderlich. Eine transparente Datenerfassung, Auswertung und Verwaltung beispielsweise, mittels eines dv-gestützten Tabellenkalkulationsprogramms kann in Abhängigkeit der Komplexität hier bereits ausreichend sein.

Operatives Energiemanagement:

Unter operativem Energiemanagement sind alle betrieblichen und organisatorischen Maßnahmen zur Steuerung und Optimierung des Energieverbrauchs und seiner Kosten zu verstehen. Ziel des operativen Energiemanagements für die kommunal genutzten Liegenschaften ist es, in der bestehenden Gebäude- und Anlagenstruktur kontinuierlich Optimierungsmaßnahmen vorzunehmen, die den Energieverbrauch sowie die Energiekosten und CO₂-Emissionen senken.

Strategisches Energiemanagement:

Ziel des strategischen Energiemanagements für die kommunalen Liegenschaften ist es, die Gebäude- und Anlagenstruktur im Rahmen einer langfristigen Optimierungsstrategie auf die Ziele und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune abzustimmen. Die Determinanten einer solchen Strategie zur Optimierung des Energieverbrauchs (so Flächenveräußerung, Neubau, energetische Grundsanierung, Wechsel des Energieträgers) sind hierbei so zu verändern, dass dessen ökonomische, ökologische und soziale Folgewirkungen optimiert werden.

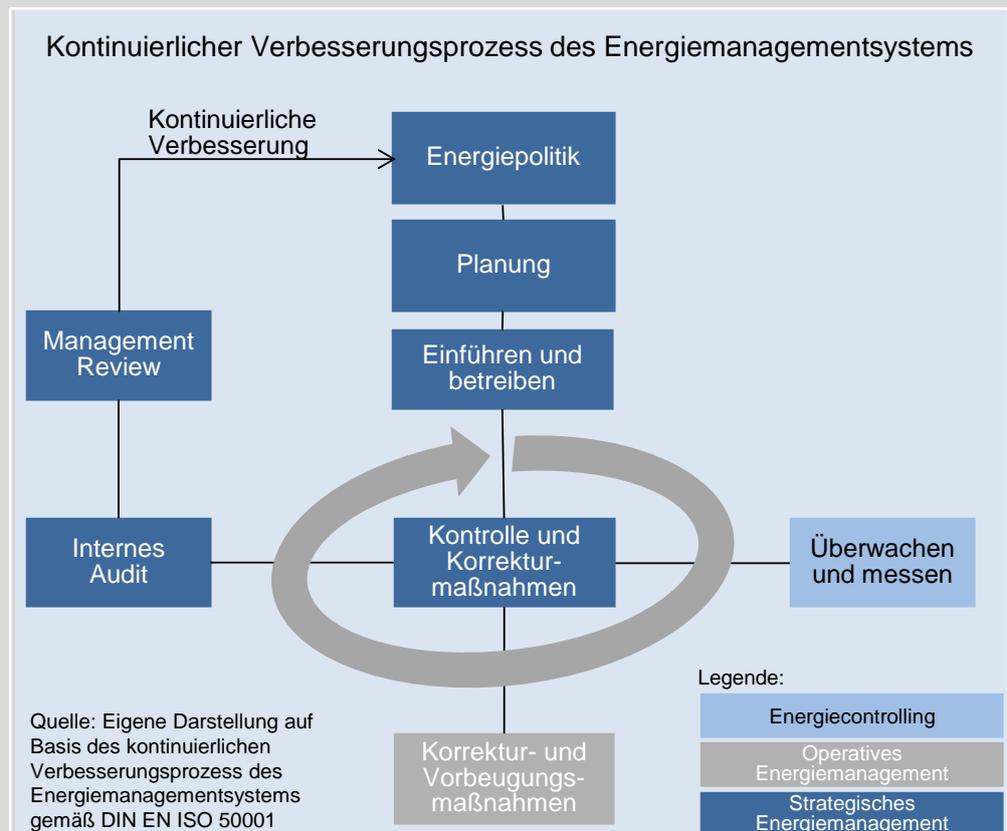
Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts:

Das Handlungsfeld Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts beinhaltet alle Maßnahmen, um die lokalen und regionalen Marktbedingungen mit Blick auf alle ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgewirkungen des Energieverbrauchs für die kommunalen Interessen (so Kostenreduktion, CO₂-Reduktion, Aufbau regionaler und regenerativer Kapazitäten zur Energieerzeugung) und die Interessen der Bürger (so Versorgungssicherheit, Kostenreduktion, regionale Beteiligungsmöglichkeit) zu optimieren. Hierzu gehören auch Maßnahmen der Stadt- und Quartiersentwicklung. Ziel ist es, die lokalen sowie regionalen Marktbedingungen -

durch Maßnahmen auf der Angebotsseite (so Beteiligung an Anlagen zur Erzeugung und Verteilung regenerativer Energie) und der Nachfrageseite, wie der Anschluss an ein lokales Nahwärme- oder Stromnetz, zu optimieren. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob der Kommune strategische Grundlagen in diesem Betätigungsfeld vorlagen (so integrierte Klimaschutzkonzepte, Potenzialanalysen für erneuerbare Energien, Quartierskonzepte) und ob Bürgerbeteiligungsmodelle vorzufinden waren. Weiterhin prüfte sie, inwieweit die Kommune Maßnahmen zur Gestaltung der Angebots- und Nachfrageseite plante und umsetzte, um die Energieinfrastruktur auszubauen.

Managementkreislauf des kommunalen Energiemanagements

Um den Reifegrad des angewandten Energiemanagementsystems feststellen zu können, lag der Fokus bei der Systemprüfung neben der Untersuchung der energie-relevanten Handlungsfelder auf der Prüfung der Anwendung eines Energiemanagementkreislaufs in Anlehnung an DIN EN ISO 50001⁴⁰⁶ (Ansicht 175). Dies galt insbesondere im Hinblick auf Funktionalität und Wirksamkeit.



Ansicht 175: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess des Energiemanagementsystems

Als Ausgangspunkt für die Kreislaufuntersuchung wählte die Überörtliche Prüfung, anders als in Ansicht 175 dargestellt, bewusst das Handlungsfeld Energiecontrolling, da ohne fundierte Datengrundlage keine zielgerichtete strategische Ausrichtung und operative Umsetzung des Energiemanagements möglich ist. In diesem Kontext ging die Überörtliche Prüfung den Fragen nach, ob das Energiecontrolling als aktives Steuerungsinstrument diene, ob dessen Ergebnisse die Grundlage für operative und strategische Entscheidungen bildeten, ob die Maßnahmen des operativen Energiemanagements nach den strategischen Zielen ausgerichtet waren und

406 Der Prüfungsansatz lehnte dabei an der internationalen Norm DIN EN ISO 50001 „Energiemanagementsysteme – Anforderungen mit Anleitung zur Anwendung“ an, die Organisationen beim Aufbau eines Energiemanagementkreislaufs (Ansicht 175) zur Verbesserung der Energieeffizienz und ihrer energiebezogenen Leistungen unterstützt. Die Überörtliche Prüfung leitete hieraus die Aufgaben eines kommunalen Energiemanagements ab und entwickelte daraus das Prüfungsdesign für die 180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“.

Quelle: Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.): Energieeffizienz durch DIN EN ISO 50001

ob die Erfolge des operativen sowie strategischen Energiemanagements durch das Energiecontrolling überprüft, bewertet und berichtet wurden („Überwachen und messen“, „Kontrolle und Korrekturmaßnahmen“, „Internes Audit“, „Management Review“). Zudem beleuchtete die Überörtliche Prüfung, ob die Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts Bestandteil der strategischen Ausrichtung war und ob auch hier die Einhaltung der Zielvorgaben in regelmäßigen Abständen mittels Energiecontrolling überwacht wurde. (vgl. Kapitel 9.6, S. 294 ff.).

Ansicht 176 gibt einen Überblick über den Reifegrad des Energiemanagements und stellt die energierelevanten Handlungsfelder der Systemprüfung aller Kommunen im Vergleich dar. Die Bewertung des Handlungsfelds setzt sich aus den Einzelbewertungen der jeweils untersuchten Prüffelder zusammen. Da das Handlungsfeld Energiecontrolling die wesentliche Grundlage für ein systematisches und wirksames Energiemanagement bildet, sind für dieses Handlungsfeld zusätzlich alle Ergebnisse der einzelnen Prüffelder abgebildet, die zur Gesamtbewertung führten.

Reifegrad des Energiemanagements									
	Energiecontrolling					Operatives Energiemanagement	Strategisches Energiemanagement	Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts	
	Bestandsaufnahme	Datenerfassung	Datenauswertung	Berichterstattung	Gesamtbewertung				Gesamtbewertung
Alsfeld	●	●	●	●	●	▲	■	■	
Babenhausen	●	●	●	●	●	▲	■	■	
Bad Wildungen	●	●	●	●	●	▲	■	■	
Baunatal	✓	✓	✓	✓	■	■	■	■	
Cölbe	●	●	●	●	●	■	■	■	
Eltville	✓	✓	●	●	▲	■	■	■	
Frankenberg	✓	●	●	●	●	■	■	■	
Ginsheim-Gustavsburg	●	●	●	●	●	●	▲	▲	
Griesheim	✓	✓	✓	✓	■	■	■	■	
Hattersheim	✓	✓	✓	✓	■	■	■	■	
Hofgeismar	●	●	●	●	●	▲	▲	■	
Künzell	✓	●	✓	✓	▲	■	▲	■	
Linden	✓	✓	✓	✓	■	■	▲	▲	
Michelstadt	●	●	●	●	●	●	▲	■	
Nidderau	✓	✓	●	●	▲	■	▲	■	
Reinheim	✓	✓	●	●	▲	■	▲	●	
Schlüchtern	✓	●	●	●	●	▲	▲	▲	
Seeheim-Jugenheim	✓	✓	✓	✓	■	■	▲	■	
Summe ●						9	1	0	1
Summe ▲						4	6	9	3
Summe ■						5	11	9	14

✓ = vorhanden, ● = nicht vorhanden, ■ = sachgerecht, ▲ = ausreichend, ● = nicht ausreichend
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2015

Ansicht 176: Reifegrad des Energiemanagements

Die größten Defizite in der Systemprüfung zeigten sich im Handlungsfeld Energiecontrolling. Die Hälfte der insgesamt 18 Kommunen verfügte über kein ausreichendes Energiecontrolling. Diese neun Kommunen⁴⁰⁷ überwachten die Energieverbräuche und -kosten ihrer energierelevanten Bereiche nicht kontinuierlich und systematisch. Sie konnten somit weder auf große Abweichungen zeitnah reagieren, noch eine Auswertung in relevanten Intervallen vornehmen. So können beispielsweise abweichende Verbrauchswerte während einer Umbauphase bei nur jährlicher Überwachung nicht erkannt werden. Sie verfügten folglich auch nicht über eine ausreichende Grundlage für ein systematisches und wirksames Energiemanagement.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen neun Kommunen, eine transparente Datenerfassung, Auswertung und Verwaltung (beispielsweise mittels Excel) als Grundvoraussetzung für ein systematisches Energiemanagement einzurichten und als Steuerungsinstrument zu verwenden.

Das Bewertungskriterium „ausreichend“ erhielten vier Kommunen⁴⁰⁸ des Vergleichs. Diese Kommunen waren zwar im Handlungsfeld „Energiecontrolling“ aktiv, hatten aber auf verschiedenen Gebieten noch erhebliche Potenziale, um ihre Aktivitäten in diesem Bereich auszubauen. Diese Kommunen sollten noch weitere Maßnahmen (so regelmäßige Datenauswertung, Berichterstattung) und Kontrollmechanismen etablieren, um ihre energetischen Maßnahmen effektiv steuern und Energiekosten optimieren zu können.

Allein bei fünf Kommunen⁴⁰⁹ stufte die Überörtliche Prüfung alle vier Prüffelder im Bereich des Energiecontrollings als „vorhanden“ ein. Diese Kommunen führten ein Energiecontrolling ein, wendeten es effektiv an und leiteten daraus Maßnahmen ab. Es eignete sich bei diesen fünf Kommunen dazu, ökonomische, ökologische und soziale Folgewirkungen zu erkennen, zu bewerten und diente der Kommune als Steuerungsinstrument zur Fortschrittskontrolle, Erfolgskontrolle umgesetzter Maßnahmen und zur Entscheidung zukünftig umzusetzender Maßnahmen. Dabei war für ein sachgerecht bewertetes Energiecontrolling nicht zwingend eine teure Softwarelösung notwendig. Eine transparente Erfassung, Auswertung und Verwaltung mittels eines dv-gestützten Tabellenkalkulationsprogramms konnte angesichts der Größenordnung der Kommune und Komplexität der energierelevanten Handlungsfelder bereits ausreichend sein.

Im Handlungsfeld operatives Energiemanagement bewertete die Überörtliche Prüfung die Aktivitäten von elf der 18 Kommunen mit „sachgerecht“. Diese Kommunen führten das operative Energiemanagement wirksam durch. Das Bewertungskriterium „ausreichend“ erhielten sechs Kommunen des Vergleichs. Diese Kommunen waren im Handlungsfeld operatives Energiemanagement aktiv, hatten aber auf verschiedenen Gebieten noch erhebliche Potenziale, um ihre Aktivitäten in diesem Bereich auszubauen (so Alsfeld in den Prüffeldern Vertragsmanagement und Anlagenmanagement oder Hofgeismar und Michelstadt in den Prüffeldern Vertragsmanagement, Gebäudemanagement, Anlagenmanagement).

Allein in Ginsheim-Gustavsburg bewertete die Überörtliche Prüfung das operative Energiemanagement mit „nicht ausreichend“. Möglichkeiten zur Kostenminderung der Energiebezugskosten durch Ausschreibungen von Energielieferverträgen nahm die Stadt im Prüfungszeitraum nicht vor. Es fehlten aktuelle und vollständige Übersichten über die kommunalen Gebäude und Anlagen sowie ein strukturiertes, alle relevanten Gebäude- und Anlagenparameter (so Art, Energieträger, Alter, Leistung, Wartungsintervalle, Leistung, Fläche,

Operatives Energiemanagement

407 Alsfeld, Babenhausen, Bad Wildungen, Cölbe, Frankenberg, Ginsheim-Gustavsburg, Hofgeismar, Michelstadt, Schlüchtern

408 Eltville am Rhein, Künzell, Nidderau, Reinheim

409 Baunatal, Griesheim, Hattersheim am Main, Linden, Seeheim-Jugenheim

Sanierungen) abbildendes Gebäude- und Anlagenmanagement. Eine aktive, planvolle und systematische Einflussnahme auf das Nutzerverhalten fand nicht statt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, ein transparentes und für dritte nachvollziehbares Vertrags-, Anlagen- und Gebäudemanagement aufzubauen oder weiterzuentwickeln sowie weiterhin Einfluss auf das Nutzerverhalten zu nehmen (so durch Aushänge, Energiesparprojekte). Auf Grundlage der Ergebnisse des Energiecontrollings und unter Berücksichtigung der strategischen Ausrichtung sollten wirksame und wirtschaftliche Maßnahmen identifiziert und Einsparerfolge nach Maßnahmenumsetzung wiederum durch das Energiecontrolling kontrolliert werden. Durch diese rollierende Vorgehensweise lassen sich die Aufwendungen für die Energieverbräuche systematisch reduzieren und der Haushalt der Kommune entlasten.

Strategisches
Energiemanagement

Im Handlungsfeld strategisches Energiemanagement erhielt die Hälfte der geprüften 18 Kommunen eine „ausreichende“, die andere Hälfte eine „sachgerechte“ Bewertung. Die mit „sachgerecht“ bewerteten Kommunen hatten ein wirksames strategisches Energiemanagement implementiert. Es eignete sich dazu, ökonomische, ökologische und soziale Folgewirkungen zu steuern.⁴¹⁰ Die anderen neun Kommunen waren im Handlungsfeld strategisches Energiemanagement aktiv, hatten aber auf verschiedenen Gebieten noch Potenziale, um ihre Aktivitäten in diesem Bereich auszubauen (so Hofgeismar, Künzell, Nidderau, Reinheim, Seeheim-Jugenheim im Bereich der strategischen Zielsetzung, strategischen Grundlagen (Klimaschutzkonzepte) und Investitionsprogramme).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Planung und der Auswahl von Maßnahmen die Folgekosten in Bezug auf die energierelevanten Betriebskosten – vor dem Hintergrund einer anzustrebenden, nachhaltigen Verbrauchs- und Kostensenkung – zu berücksichtigen. Neben Energieeffizienzmaßnahmen spielt dabei der Einsatz erneuerbarer Energien aus der Region zur Deckung des verbleibenden Energiebedarfs eine wichtige Rolle. Auf diese Weise können der kommunale Haushalt langfristig entlastet, die lokale Wirtschaftskraft gefördert sowie Umwelt und Ressourcen geschont werden.

Gestaltung des
lokalen und
regionalen
Energiemarkts

Insgesamt 14 Kommunen engagierten sich aktiv im Handlungsfeld Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts. Ihr Engagement bewertete die Überörtliche Prüfung mit „sachgerecht“. Diese Kommunen begannen die Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts wirksam und entwickelten sie weiter.⁴¹¹

Ginsheim-Gustavsburg, Linden und Schlüchtern erhielten eine „ausreichende“ Bewertung aufgrund ihrer anfänglichen Aktivitäten in diesem Bereich (so Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen und Visualisierung der erzeugten elektrischen Leistung sowie Potenzialanalysen für erneuerbare Energiequellen). Demgegenüber wurden die Aktivitäten Reinheims mit „nicht ausreichend“ bewertet, da allein das Prüffeld „dezentrale Energieerzeugung und -versorgung“⁴¹² von insgesamt sechs Prüffeldern als vorhanden gewertet werden konnte.

Das Engagement einer Kommune in diesem Handlungsfeld hängt von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und politischen Zielen ab. Soweit sich eine Kommune fakultativ auf das Handlungsfeld der Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts begibt, sollte sie nicht nur wirtschaftliche und politische Zielsetzungen verfolgen, sondern auch die Nachhaltigkeitskriterien

410 Beispielsweise Griesheim mit der Umsetzung der Griesheimer Klimaschutzinitiative

411 Beispielsweise Michelstadt mit einem integrierten Klimaschutzkonzept, der Unterstützung der Tiefengeothermieuntersuchung sowie der Nahwärmeversorgung

412 Vgl. Ansicht 174, S. 270

in ihrer ökonomischen, ökologischen und sozialen Ausprägung im Blick behalten und den Erfolg der Maßnahmen kontrollieren.

Wie aus Ansicht 176, S. 272, ersichtlich, wiesen alle Kommunen in mindestens zwei bis allen Handlungsfeldern der Systemprüfung zwar Aktivitäten und Prozesse auf, doch waren diese in vielen Fällen (so bei Alsfeld, Babenhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Hofgeismar, Michelstadt und Schlüchtern) für die Gesamtkommune⁴¹³ weder gebündelt, noch miteinander verknüpft und bauten nicht systematisch aufeinander auf. Die Schnittstellen und insbesondere die Verantwortlichkeiten waren nicht hinreichend geklärt. Fehlende Informationen und Doppelarbeiten waren die Folge. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Bündelung der Aufgaben des Energiemanagements einer Gesamtkommune¹¹ über alle Bereiche, gegebenenfalls durch einen Energiebeauftragten. Dies hat sich vielfach bewährt, so auch in Hattersheim am Main, Griesheim, Baunatal und Linden.

Management-
kreislauf

9.5 Ergebnisprüfung des kommunalen Energiemanagements

Ziel der Ergebnisprüfung war es, über die qualitative Feststellung des Reifegrads der angewandten Energiemanagementsysteme oder -elemente hinaus (Systemprüfung), den Erfolg im Sinne des Nutzens des Energiemanagements für die Kommune festzustellen und einen Vergleich in wichtigen Bereichen vorzunehmen. Der quantitative Vergleich ermöglicht die Einordnung der geprüften Kommunen untereinander und zeigt zudem Abweichungen von geltenden Normen (so durch den Vergleich mit den Werten für die entsprechende Gebäudekategorie nach Energieeinsparverordnung EnEV⁴¹⁴ 2009)⁴¹⁵ oder anderen zum Teil bundesweiten Vergleichswerten auf (Benchmark). Ziel der Ergebnisprüfung war neben der quantitativen Einstufung das Aufzeigen von Ergebnisverbesserungspotenzialen.

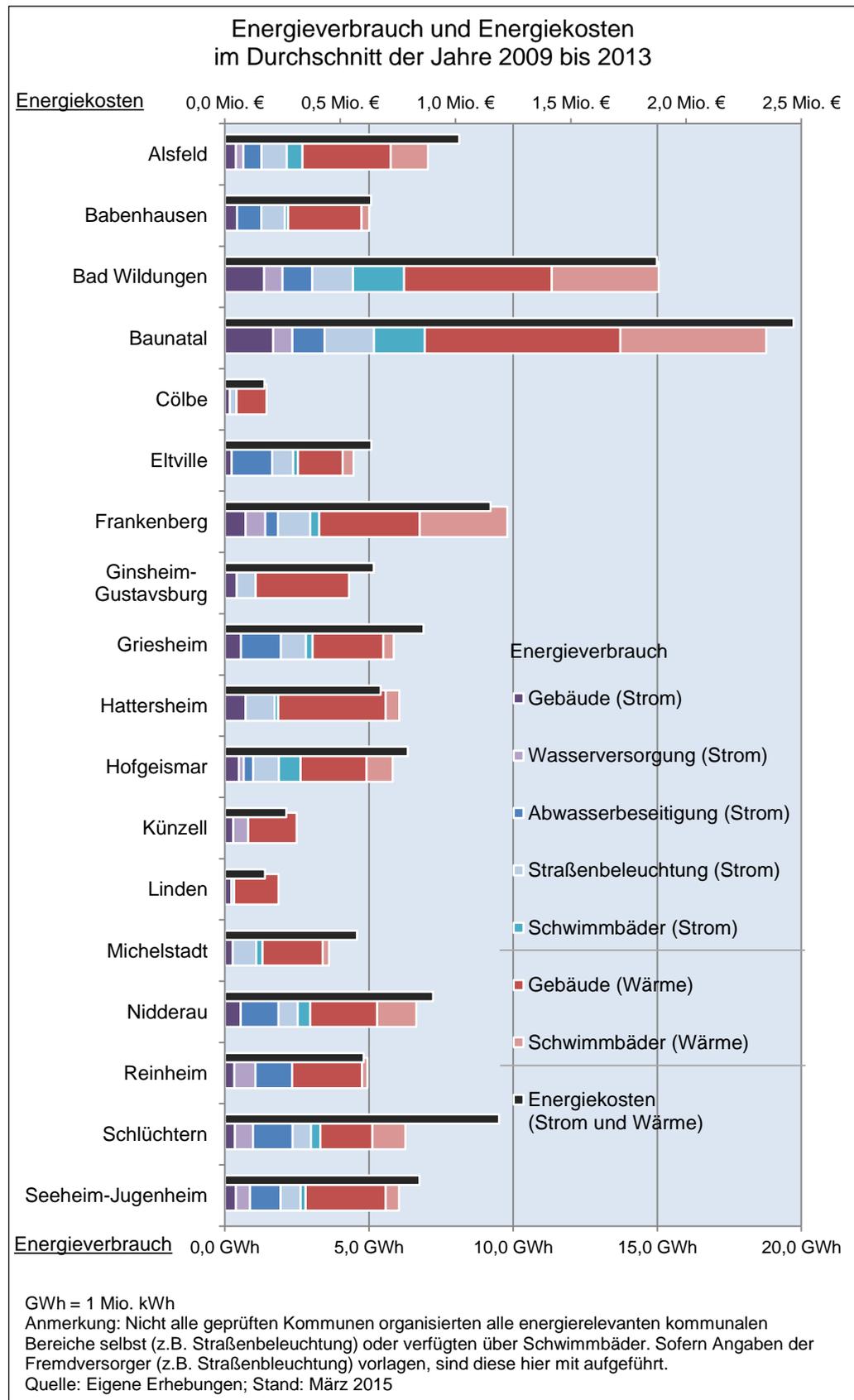
Die Überörtliche Prüfung bewertete die Aktivitäten der Kommunen auf dem allgemeinen Energiemarkt unter anderem in Bezug auf den Besitz und Betrieb eigener Energieerzeugungsanlagen auf der Gemeindefläche, dem Eigenverbrauch und den Einnahmen aus EEG und KWK, dem Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch der geprüften Kommunen sowie dem Anteil der kommunalen Energieerzeugung am Gesamtenergiebedarf der kommunalen Liegenschaften. Darüber hinaus betrachtete sie die Entwicklung der energierelevanten Aktivitäten der Bürger sowie deren Unterstützung und Beeinflussung durch die Kommune.

Ansicht 177 gibt einen Überblick, wie sich der Energieverbrauch der geprüften Kommunen innerhalb ihrer energierelevanten Bereiche aufteilt und stellt den Zusammenhang mit den durchschnittlichen jährlichen Energiekosten der Jahre 2009 bis 2013 dar.

413 Kommune einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und Mehrheitsbeteiligungen.

414 Energieeinsparverordnung (EnEV) vom 24. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1519), zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 18. November 2013 (BGBl. I S. 3551). Für die Vergleichswerte in Abschnitt 9.6, S. 294 ff., bezog die Überörtliche Prüfung sich auf die im Jahr 2013 gültige Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 29. April 2009 (BGBl. I S. 954ff.).

415 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchskennwerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand, 30. Juli 2009



Ansicht 177: Energieverbrauch und Energiekosten im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013

Die Energieverbräuche entfielen bei den untersuchten Kommunen durchschnittlich mit rund 60 Prozent auf die Wärme und mit 40 Prozent auf den Strom. Wie Ansicht 177 verdeutlicht, stellte die Wärmeversorgung der kommunalen Nichtwohngebäude in allen geprüften Kommunen regelmäßig den energieintensivsten Bereich dar; durchschnittlich machte dies rund 81 Prozent

des Wärmeverbrauchs oder 50 Prozent der gesamten Energieverbräuche (Strom und Wärme) aus. Darüber hinaus zählten ebenso die Strom- und Wärmeversorgung der Schwimmbäder (durchschnittlich 16 Prozent, im Einzelfall sogar bis zu rund 36 Prozent der gesamten Energieverbräuche), die Stromversorgung der kommunalen Nichtwohngebäude (rund 9 Prozent), der Abwasserbeseitigung (10 Prozent) und der Straßenbeleuchtung (12 Prozent) zu den Bereichen der Kommunen mit erheblichen Energieverbräuchen.

Von den 18 untersuchten Kommunen betrieben 15 Kommunen ein oder mehrere Bäder. Die Strom- und Wärmeverbräuche der Bäder waren stark von der jeweiligen Ausführung des Bads (so Spaßbad, Wellnessbad, Sportbad, beheiztes oder unbeheiztes Freibad) und der Technik abhängig (so Photovoltaikanlage, Solarabsorberanlage). Allein Linden verfügte über ein unbeheiztes Freibad mit einem Stromverbrauch von rund 87.000 kWh in 2013. Der Wärme- und Stromverbrauch des Hallen- und Freibads in Baunatal dagegen machte rund 6,8 Gigawattstunden aus. Das ist mehr als der Energieverbrauch aller Bereiche (einschließlich Bäder, sofern vorhanden) in 14 der geprüften Kommunen. So lag der Gesamtenergieverbrauch aller geprüften Bereiche in Schlüchtern (knapp 17.000 Einwohnern) mit insgesamt einem Hallenbad und zwei beheizten Freibädern bei rund 6,2 Gigawattstunden.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausführungen der im Vergleich betrachteten Bäder (so Spaßbad, Wellnessbad, Sportbad, beheiztes oder unbeheiztes Freibad) und der damit verbundenen Wärme- und Stromverbräuche, ermittelte die Überörtliche Prüfung im Rahmen der 180. Vergleichenden Prüfung keine Ergebnisverbesserungspotenziale aus dem Vergleich. Da es sich bei Schwimmbädern aber grundsätzlich um Freiwillige Leistungen der Kommunen handelt, liegen hierin insgesamt Konsolidierungspotenziale, wenn ein Bad nicht länger benötigt wird.

9.5.1 Kommunale Nichtwohngebäude

Zur Analyse und Bewertung der Energieverbräuche und -kosten der kommunalen Liegenschaften erhob die Überörtliche Prüfung die Strom- und Wärmeverbräuche sowie -kosten der Jahre 2009 bis 2013 für die beheizten Nichtwohngebäude⁴¹⁶ separat und führte die jeweiligen Strom- und Wärmeverbräuche in entsprechenden Gebäudekategorien⁴¹⁷ zusammen. Um Energieverbräuche und -kosten miteinander vergleichen zu können, bildete sie zunächst sogenannte Energieverbrauchskennwerte. Dafür bezog sie die Strom- und Wärmeverbräuche auf deren Energiebezugsfläche (EBF)⁶, die beheizte Nettogrundfläche. Ebenso wurden die Wärmeverbräuche zuvor einer Witterungsbereinigung⁴¹⁸ unterzogen, um die Vergleichbarkeit sowohl der unterschiedlichen Jahre als auch der unterschiedlichen Klimaregionen herzustellen.

416 Bei der Untersuchung der kommunalen Gebäude bezog sich die Überörtliche Prüfung ausschließlich auf die beheizten „kommunalen Nichtwohngebäude“ (vgl. kommunale Gebäudekategorien der Nichtwohngebäude in Ansicht 178 und Ansicht 179). Kommunale Wohngebäude blieben bei der Untersuchung unberücksichtigt, da nur wenige Kommunen des Vergleichs rings über kommunale Wohngebäude (so Hattersheim am Main) verfügten.

417 Die Energiebezugsfläche (EBF) wurde durch Umrechnung der angegebenen Bruttogrundfläche mittels entsprechender Faktoren für die jeweilige Gebäudekategorie für alle Gebäude zuvor von der Überörtlichen Prüfung ermittelt.

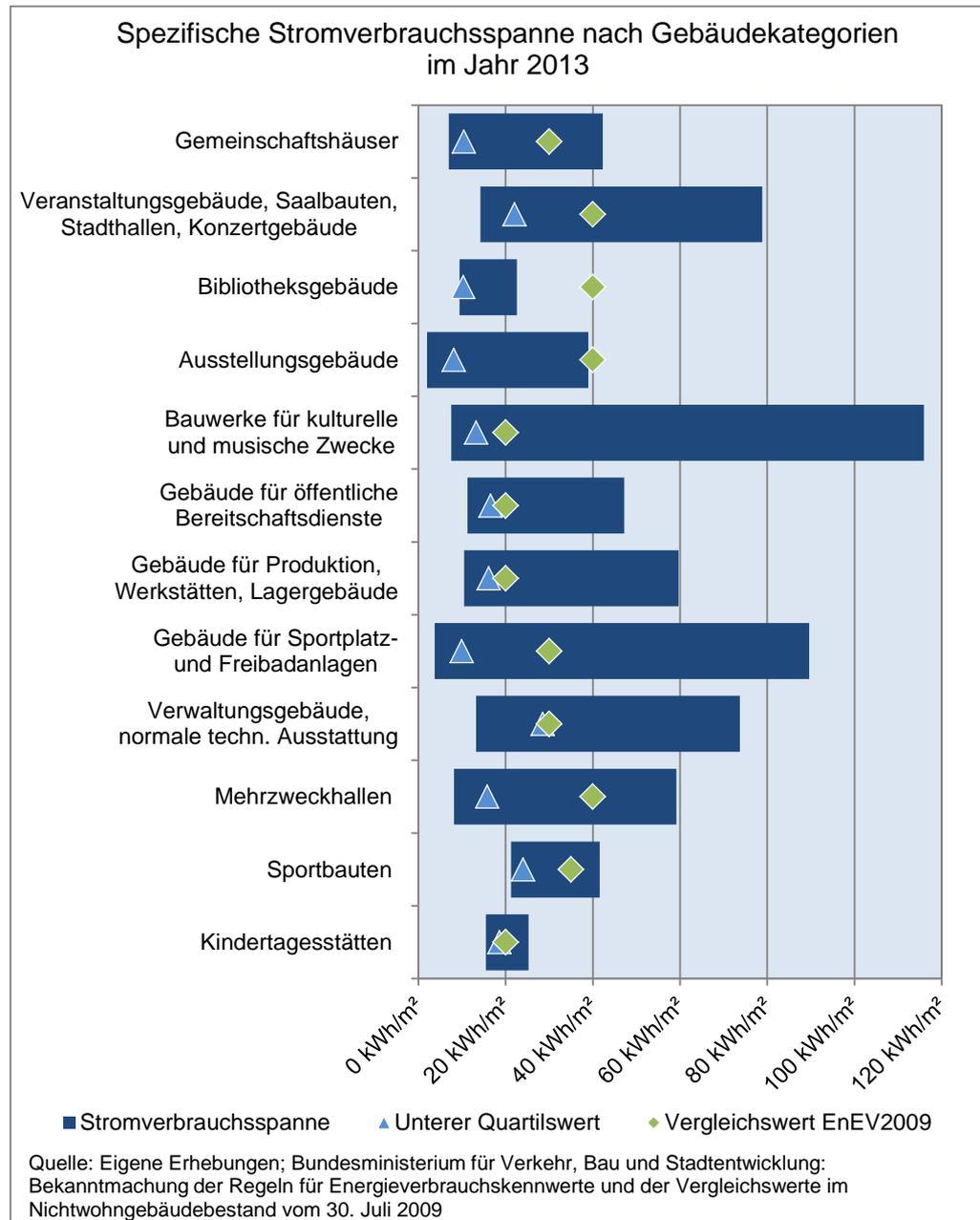
Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009), Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchskennwerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand, S.12 ff.

418 Die Witterungsbereinigung des Energieverbrauchs für Heizung wird gemäß der in Fußnote 417 genannten Quelle vorgenommen (ebenda Kapitel 3.2, S. 8 f.).

Um Wärmeverbräuche verschiedener Jahre (mit unterschiedlichen Temperaturverläufen) miteinander vergleichen zu können, muss man sie „witterungsbereinigen“. Dazu wird zunächst der Anteil für Warmwasser abgezogen, ggf. durch einen Pauschalwert, dann wird der verbleibende Wärmeverbrauch mit einem Klimafaktor des Deutschen Wetterdienstes

Als Vergleichswerte zog die Überörtliche Prüfung die für die jeweilige Gebäudekategorie angegebenen Vergleichswerte nach EnEV 2009 heran. Außerdem bildete sie aus den Verbrauchswerten der 18 geprüften Kommunen jeweils das untere Quartil für die Strom- und Wärmeverbräuche.

Ansicht 178 stellt die Stromverbrauchsspanne aller kommunalen Nichtwohngebäude der 18 geprüften Körperschaften (als Spannweite zwischen minimalen und maximalen Verbrauchswerten) nach Gebäudekategorien dar und setzt sie in Bezug zum Vergleichswert nach EnEV 2009 (grüne Raute) sowie zum unteren Quartil (blaues Dreieck).



Ansicht 178: Spezifische Stromverbrauchsspanne nach Gebäudekategorien im Jahr 2013

In der Mehrzahl der in Ansicht 178 dargestellten Gebäudekategorien der kommunalen Nichtwohngebäude war für die Stromverbräuche eine deutliche Spannweite erkennbar. Bei den Bauwerken für kulturelle und musische Zwe-

für die entsprechende Region und den Zeitraum multipliziert, anschließend wird der zuvor abgezogene Energieanteil für Warmwasser wieder addiert.

cke war die größte Spanne durch einen (Negativ-)Ausreißer in Ginsheim-Gustavsburg (kommunales Kino) und einen (Positiv-)Ausreißer aufgrund geringer Nutzung in Seeheim-Jugenheim (Historische Rathäuser) zu erklären. Bei den Kindertagesstätten dagegen zeigte sich die kleinste Spanne mit einer Differenz von nur 9 kWh je Quadratmeter zwischen minimalen und maximalen Verbrauchswert. Alle vier Verbrauchswerte⁴¹⁹ lagen dicht beieinander. Anhand der Öffnungs- und Betreuungszeiten konnte gegenüber der Überörtlichen Prüfung nachgewiesen werden, dass die Kindertagesstätten gut ausgelastet waren. Zudem verfügte diese Gebäudekategorie über den jüngsten oder den jüngst generalsanierten Gebäudebestand.

Die Höhe der Strom- und Wärmeverbräuche der kommunalen Nichtwohngebäude hängt von vielen verschiedenen Einflussfaktoren ab (so Gebäudenutzung, Auslastung, energetischer Zustand, technische Gebäudeausstattung, Beeinflussung des Nutzerverhaltens). Lag der Stromverbrauchskennwert einer Gebäudekategorie deutlich unterhalb des entsprechenden Vergleichswerts nach EnEV 2009 (Bibliotheksgebäude, Ausstellungsgebäude) und handelte es sich nicht um energieeffiziente Neubauten, so deutete dies auf eine geringe Auslastung der Gebäude hin. Um diesen großen Einfluss der Auslastung bei den Bewertungen berücksichtigen zu können, bildete die Überörtliche Prüfung hilfsweise einen rechnerischen Auslastungsfaktor⁴²⁰, indem sie den vorliegenden Stromverbrauchskennwert in Bezug zum EnEV 2009-Vergleichswert setzte.

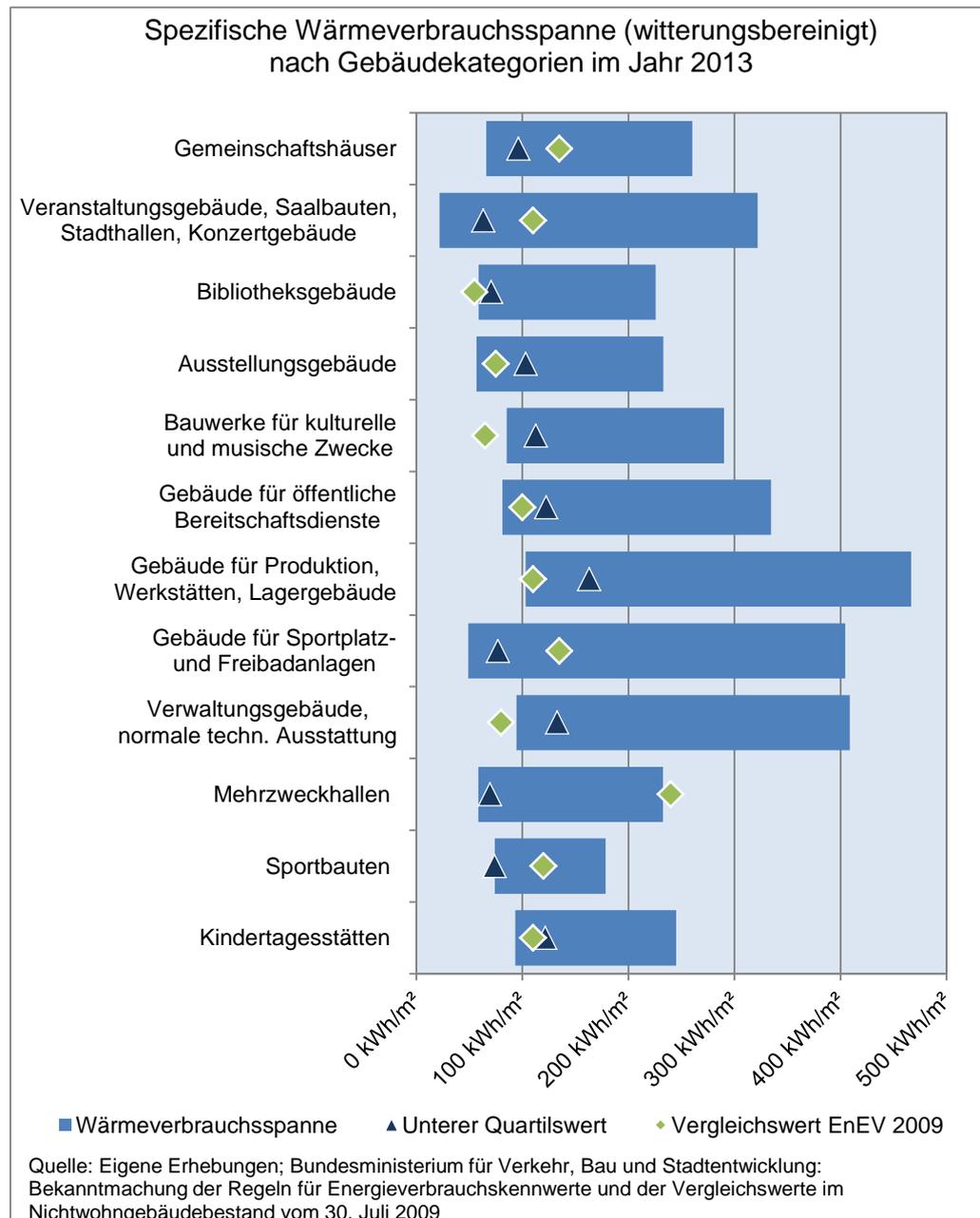
Die unteren Quartile lagen durchgehend unter den EnEV 2009-Vergleichswerten der entsprechenden Gebäudekategorien, bei den Gebäudekategorien Bibliotheksgebäude, Ausstellungsgebäude, Gemeinschaftshäuser, Mehrzweckhallen sogar mit großem Abstand. Bei diesen kommunalen Gebäudekategorien, insbesondere in kleinen Kommunen des Vergleichsringes, lag eine geringe Auslastung vor. Bei den Verwaltungsgebäuden (mit normaler technischer Ausstattung) und den Kindertagesstätten lagen die unteren Quartile der Stromverbräuche auf etwa gleicher Höhe der EnEV 2009-Vergleichswerten. Anhand der Öffnungs- und Betreuungszeiten konnte gegenüber der Überörtlichen Prüfung nachgewiesen werden, dass die Einrichtungen tatsächlich gut ausgelastet waren, wie der hilfsweise ermittelte Auslastungsfaktor bereits anzeigte.

Eine noch größere Spannweite als beim spezifischen Stromverbrauch zeigte sich bei den Kennzahlen für die Wärmeverbräuche nach Gebäudekategorien. Ansicht 179 stellt die Wärmeverbrauchsspanne aller kommunalen Nichtwohngebäude (als Spannweite zwischen minimalen und maximalen Verbrauchswerten) nach Gebäudekategorien dar und setzt sie in Bezug zum Vergleichswert nach EnEV 2009 sowie zum unteren Quartil.

Wärmeverbräuche
der kommunalen
Nichtwohn-
gebäude

419 Minimum-/ Maximum-Wert, unteres Quartil, EnEV 2009-Vergleichswert

420 Ein geringer Auslastungsfaktor ist ein Indiz für eine geringe Auslastung aber kein Garant, da beispielsweise auch eine energieeffiziente Haustechnik Ursache für geringe Stromverbräuche sein kann. Ebenso lässt ein hoher Auslastungsfaktor nicht zwingend auf eine hohe Auslastung schließen. Auch hier könnte beispielsweise die Raumheizung über elektrische Heizlüfter Ursache für hohe Stromverbräuche sein. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle nicht weiter auf die einzelnen rechnerischen Auslastungsfaktoren eingegangen.



Ansicht 179: Spezifische Wärmeverbrauchsspanne (witterungsbereinigt) nach Gebäudekategorien im Jahr 2013

Die größte Spanne wiesen hier die Gebäude für öffentliche Bereitschaftsdienste auf. Den Maximalwert bildeten die Feuerwehrhäuser in Baunatal, die auch einen hohen Auslastungsfaktor aufwiesen, während die Feuerwehrhäuser in Linden sowohl den geringsten Auslastungsfaktor als auch den Minimalwert der Verbrauchsspanne in der Kategorie „Gebäude für öffentliche Bereitschaftsdienste“ aufwiesen.

Der Vergleich zeigte, dass in sieben Gebäudekategorien die unteren Quartile der Wärmeverbräuche über den entsprechenden EnEV 2009-Vergleichswerten lagen. Ermittelte die Überörtliche Prüfung bei der Datenauswertung bei diesen Gebäudekategorien zudem einen geringen Auslastungsfaktor, wie beispielsweise bei den Bibliotheksgebäuden und Ausstellungsgebäuden (vgl. Seite 279), so lässt dies auf einen schlechten energetischen Zustand der Gebäudehülle oder einer Heizungsanlage, die nicht dem aktuellen Stand der Technik entspricht, schließen⁴²¹. Bei den Mehrzweckhallen lag das untere

⁴²¹ So die denkmalgeschützten historischen Rathäuser in Seeheim-Jugenheim, die bei den Bibliotheksgebäuden den Maximalwert bildeten oder das denkmalgeschützte Museum in

Quartil deutlich unterhalb des EnEV 2009-Vergleichswerts. Dies war zum einen durch die geringe Auslastung zu begründen⁴²², zum anderen durch einen vielfach sanierten oder neuen Gebäudebestand⁴²³.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, den Strom- und Wärmeverbrauch ihres Gebäudebestands regelmäßig festzustellen und größere Abweichungen zu Vorjahreswerten sowie zu verfügbaren Vergleichswerten (so EnEV 2009-Vergleichswert) zu ermitteln. Daraus können operative (so hydraulischer Abgleich, effiziente Technik) oder strategische betriebliche oder organisatorische Maßnahmen (so Verkauf, Sanierung, Zusammenlegung) abgeleitet werden.

Energieverbrauch

Die Energiekosten im Bereich kommunaler Nichtwohngebäude stellen einen maßgeblichen Kostenfaktor für die kommunalen Haushalte und deren Bürger dar. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung im Bereich kommunaler Nichtwohngebäude neben den ökologischen Kennzahlen für Strom- und Wärmeverbräuche ebenso die ökonomischen Folgewirkungen des Verbrauchs, indem sie die Strom- und Wärmekosten⁴²⁴ der Nichtwohngebäude der Kommunen ermittelte und verglich. Ansicht 180 zeigt diese Energiekosten jeweils in Bezug zur Energiebezugsfläche (EBF) auf.

Energiekosten der kommunalen Nichtwohngebäude

Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei den kommunalen Nichtwohngebäuden zog die Überörtliche Prüfung die Energieverbrauchskennwerte nach Energieeinsparverordnung (EnEV 2009) zum Vergleich innerhalb der Gebäudekategorien heran (vgl. Ansicht 178 und Ansicht 179).⁴²⁵ Als Verrechnungspreis für die Verbrauchsdifferenzen zog die Überörtliche Prüfung die unteren Quartile der spezifischen Strom- und Wärmekosten des Vergleichsrings heran.

Die durchschnittlichen Kennwerte für Energieverbräuche und Energiekosten über alle Gebäudekategorien sowie die jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale für den Strom- und Wärmeverbrauch gegenüber den jeweiligen Energieverbräuchen des Jahres 2013 stellt Ansicht 180 zusammenfassend dar.

Kommunale Nichtwohngebäude – Energieverbrauch und Energiekosten im Jahr 2013 (ohne Schwimmbäder) und Ergebnisverbesserungspotenziale

		Verbrauch je EBF	Kosten je EBF	Kosten gesamt	Potenzial je Ew.	Potenzial ¹⁾ gesamt
Alsfeld	Strom	16 kWh/m ²	4,43 €/m ²	101 T€	0,81 €/Ew.	13 T€
	Wärme	126 kWh/m ²	8,98 €/m ²	210 T€	5,38 €/Ew.	86 T€
Babenhausen	Strom	29 kWh/m ²	7,70 €/m ²	115 T€	0,93 €/Ew.	15 T€
	Wärme	174 kWh/m ²	12,64 €/m ²	180 T€	3,46 €/Ew.	54 T€
Bad Wildungen	Strom	28 kWh/m ²	6,36 €/m ²	209 T€	1,12 €/Ew.	19 T€
	Wärme	145 kWh/m ²	13,29 €/m ²	467 T€	6,52 €/Ew.	108 T€
Baunatal	Strom	41 kWh/m ²	10,18 €/m ²	445 T€	4,60 €/Ew.	126 T€
	Wärme	156 kWh/m ²	13,73 €/m ²	624 T€	5,38 €/Ew.	147 T€

Baunatal-Altenritze, welches den Maximalwert beim Wärmeverbrauch der Ausstellungsgebäude darstellte.

422 Beispielsweise Sporthalle Eifa in Alsfeld oder Alte Turnhalle am Reithagen in Hofgeismar

423 Beispielsweise Rundsporthalle Baunatal, Florenberghalle in Künzell-Pilgerzell

424 Wärmekosten als witterungsbereinigte Wärmekosten berücksichtigt.

425 Damit wick sie von der üblichen Herleitung der Ergebnisverbesserungspotenziale ab, die Bezug auf das untere Quartil des Vergleichsrings nahm, da die unteren Quartile des Vergleichsrings im Bereich der kommunalen Nichtwohngebäude aufgrund geringer Auslastung von Gebäudekategorien oder zu geringer Anzahl von Vergleichsgebäuden innerhalb einzelner Gebäudekategorien weniger geeignet waren.

Kommunale Nichtwohngebäude – Energieverbrauch und Energiekosten im Jahr 2013 (ohne Schwimmbäder) und Ergebnisverbesserungspotenziale						
		Verbrauch je EBF	Kosten je EBF	Kosten gesamt	Potenzial je Ew.	Potenzial ¹⁾ gesamt
Cölbe	Strom	21 kWh/m ²	5,26 €/m ²	44 T€	0,41 €/Ew.	3 T€
	Wärme	115 kWh/m ²	7,90 €/m ²	69 T€	1,83 €/Ew.	12 T€
Eltille	Strom	18 kWh/m ²	4,43 €/m ²	56 T€	0,14 €/Ew.	2 T€
	Wärme	151 kWh/m ²	12,01 €/m ²	154 T€	3,72 €/Ew.	62 T€
Frankenberg	Strom	33 kWh/m ²	8,21 €/m ²	166 T€	2,80 €/Ew.	50 T€
	Wärme	164 kWh/m ²	16,06 €/m ²	297 T€	4,62 €/Ew.	82 T€
Ginsheim-Gustavsburg	Strom	26 kWh/m ²	6,70 €/m ²	108 T€	1,07 €/Ew.	17 T€
	Wärme	247 kWh/m ²	17,26 €/m ²	258 T€	8,54 €/Ew.	136 T€
Griesheim	Strom	27 kWh/m ²	6,86 €/m ²	140 T€	0,53 €/Ew.	14 T€
	Wärme	128 kWh/m ²	10,25 €/m ²	194 T€	1,38 €/Ew.	36 T€
Hattersheim	Strom	26 kWh/m ²	6,05 €/m ²	152 T€	1,67 €/Ew.	43 T€
	Wärme	157 kWh/m ²	8,66 €/m ²	194 T€	3,80 €/Ew.	98 T€
Hofgeismar	Strom	27 kWh/m ²	6,37 €/m ²	116 T€	2,28 €/Ew.	34 T€
	Wärme	131 kWh/m ²	8,51 €/m ²	160 T€	3,19 €/Ew.	48 T€
Künzell	Strom	24 kWh/m ²	5,68 €/m ²	74 T€	0,03 €/Ew.	1 T€
	Wärme	118 kWh/m ²	9,38 €/m ²	131 T€	0,62 €/Ew.	10 T€
Linden	Strom	19 kWh/m ²	4,71 €/m ²	60 T€	k.E.	k.E.
	Wärme	122 kWh/m ²	7,58 €/m ²	97 T€	1,07 €/Ew.	13 T€
Michelstadt	Strom	21 kWh/m ²	5,93 €/m ²	73 T€	0,48 €/Ew.	8 T€
	Wärme	179 kWh/m ²	12,91 €/m ²	156 T€	4,23 €/Ew.	68 T€
Nidderau	Strom	24 kWh/m ²	6,14 €/m ²	108 T€	0,76 €/Ew.	15 T€
	Wärme	139 kWh/m ²	11,71 €/m ²	199 T€	2,03 €/Ew.	41 T€
Reinheim	Strom	23 kWh/m ²	6,02 €/m ²	85 T€	0,91 €/Ew.	15 T€
	Wärme	178 kWh/m ²	12,62 €/m ²	176 T€	3,93 €/Ew.	64 T€
Schlüchtern	Strom	22 kWh/m ²	5,73 €/m ²	94 T€	0,94 €/Ew.	15 T€
	Wärme	104 kWh/m ²	6,94 €/m ²	116 T€	1,16 €/Ew.	19 T€
Seeheim-Jugenheim	Strom	27 kWh/m ²	6,53 €/m ²	89 T€	1,10 €/Ew.	17 T€
	Wärme	214 kWh/m ²	15,39 €/m ²	199 T€	5,80 €/Ew.	91 T€
Summe				6.116 T€		1.581 T€
davon Strom				2.234 T€		406 T€
davon Wärme				3.882 T€		1.176 T€

EBF= Energiebezugsfläche, Potenzial = Ergebnisverbesserungspotenzial
k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da unterhalb der Vergleichswerte der jeweiligen Gebäudekategorien nach EnEV 2009;
rot = Maximalwert; grün = Minimalwert
¹⁾ Im Vergleich zu den EnEV 2009-Vergleichswerten der Gebäudekategorien (Ansicht 176 und Ansicht 177)
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 180: Kommunale Nichtwohngebäude – Energieverbrauch und Energiekosten im Jahr 2013 (ohne Schwimmbäder) und Ergebnisverbesserungspotenziale

Bei den kommunalen Nichtwohngebäuden ließ sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,6 Millionen Euro für das Jahr 2013 ermitteln. Gemessen an den gesamten Energieaufwendungen für die kommunalen Nichtwohngebäude für 2013 mit rund 6,1 Millionen Euro entspricht dies einem Senkungspotenzial von 26 Prozent. Mögliche notwendige Investitionen wurden dabei nicht berücksichtigt.

Ansicht 180 zeigt daneben eine große Spannweite bei den spezifischen Energieverbräuchen und -kosten der Kommunen. Sie gibt Hinweise zu den Hauptinflussfaktoren der jeweiligen Ergebnisse (so Auslastung, Größenordnung der Kommune, energetischer Zustand) und lässt Rückschlüsse auf den Reife-

grad und die Wirksamkeit des verwendeten Energiemanagementsystems der Kommunen zu (insbesondere Energiecontrolling, Vertragsmanagement).

Für Künzell ermittelte die Überörtliche Prüfung mit insgesamt nur 0,65 Euro je Einwohner das geringste, für Baunatal mit 9,98 Euro je Einwohner das höchste und für Ginsheim-Gustavsburg mit 9,61 Euro je Einwohner das zweithöchste Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich der Nichtwohngebäude.

Baunatal als größte Stadt im Vergleichsring wies auch absolut das größte Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Sie verfügte zwar über eine vergleichsweise hohe Auslastung ihrer Gebäude, beeinflusste aber das Nutzerverhalten nicht aktiv (so durch Beteiligung der Nutzer an den Energiekosten) und erzielte im Prüfungszeitraum trotz der umfassenden Kenntnis der Verbräuche und Energiekosten mittels ihres Energiecontrollings keine konsequente Verminderung der Energieverbräuche und -kosten im Gebäudebereich. Die Haushaltslage Baunatals war geprägt durch gute Gewerbesteuererinnahme. Als einzige Kommune verfügte im Vergleich über deutlich positive ordentliche Ergebnisse⁴²⁶. Dennoch ist sie nach § 92 Absatz 2 HGO zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung der Stadt Baunatal, weitere Reduzierungen der Energieverbräuche und -kosten im Bereich der Nichtwohngebäude anzustreben. Bei notwendigen Investitionen sind im Vorfeld Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen.

Demgegenüber konnten die anderen Kommunen, die auch über ein effektives Energiecontrolling zur Steuerung ihrer Energieverbräuche und -kosten verfügten, bereits Einsparungen innerhalb des Prüfungszeitraums verzeichnen:

- Hattersheim am Main: Senkung Stromverbrauch um 16 Prozent, Senkung Wärmeverbrauch um 20 Prozent
- Griesheim: Senkung Stromverbrauch um 5 Prozent, Senkung Wärmeverbrauch um 14 Prozent
- Linden: Senkung Stromverbrauch um 8 Prozent, Senkung Wärmeverbrauch um 10 Prozent

Aus dem Vergleich zeigten sich aber auch für diese drei Kommunen weitere Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von insgesamt 204 Tausend Euro (Ansicht 180).

Die Stadt Linden, die neben Cölbe zu den kleineren Kommunen im Vergleich gehört, konnte bei stabiler Bevölkerungsentwicklung mittels effektivem Energiecontrolling die Strom- und Wärmeverbräuche der Nichtwohngebäude im Prüfungszeitraum konsequent senken. Es gelang ihr damit die Wärmekosten zu senken. Beim Strom musste sie jedoch einen Anstieg aufgrund steigender Strombezugskosten⁴²⁷ verzeichnen. Entsprechend war kein oder nur ein geringes Ergebnisverbesserungspotenzial zu ermitteln. Beim Vergleich der größeren Kommunen (Baunatal, Hattersheim am Main und Griesheim), die im Rahmen der Systemprüfung eine Bewertung „sachgerecht“ erhielten und sowohl über eine stabile bis wachsende Bevölkerungsentwicklung als auch über eine hohe Auslastung ihrer Gebäude verfügten, stach Griesheim mit besonders geringem Ergebnisverbesserungspotenzial hervor. Auch das ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial je Einwohner fiel im Vergleich zu den größeren Kommunen (mit 0,53 Euro je Einwohner und 1,38 Euro je Einwohner) vergleichsweise gering im Bereich der Nichtwohngebäude aus. Ihr folgte die

426 Gerundete ordentliche Ergebnisse der Stadt Baunatal im Prüfungszeitraum:
2009: 5 Mio. €, 2010: 3 Mio. €, 2011: 14 Mio. €, 2012: 42 Mio. €, 2013 (Plan): 13 Mio. €.

427 BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (Hrsg.): BDEW-Strompreisanalyse Juni 2015 Haushalte und Industrie
[https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20140702-pi-steuern-und-abgaben-am-strompreis-steigen-weiter-de/\\$file/140702%20BDEW%20Strompreisanalyse%202014%20Chartsatz.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20140702-pi-steuern-und-abgaben-am-strompreis-steigen-weiter-de/$file/140702%20BDEW%20Strompreisanalyse%202014%20Chartsatz.pdf); (zuletzt aufgerufen am 9. September 2015)

Stadt Hattersheim am Main, die zudem die größten Verbrauchssenkungen über den Prüfungszeitraum realisieren konnte (16/20 Prozent).

Im Vergleich der mittleren geprüften Kommunen⁴²⁸ zeigten sich insbesondere bei Ginsheim-Gustavsburg, Bad Wildungen, Seeheim-Jugenheim, Alsfeld und Frankenberg (Eder) große jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Wärme- und Stromverbräuchen. Diese Kommunen überwachten die Energieverbräuche und -kosten ihrer kommunalen Nichtwohngebäude nicht durchgängig.

Zusammenfassend kann anhand dieser Ergebnisprüfung bei den kommunalen Nichtwohngebäuden festgehalten werden, dass die Kommunen, die im Prüfungszeitraum bereits ein effektives Energiecontrolling vornahmen und über ein überwiegend sachgerechtes Energiemanagementsystem verfügten, ihre Energieverbräuche in den energierelevanten Bereichen signifikant senken konnten (so Baunatal, Hattersheim am Main, Griesheim, Linden, Seeheim-Jugenheim).⁴²⁹ Trotz zum Teil erheblicher Verbrauchssenkungen im Prüfungszeitraum gelang es den Kommunen aufgrund stetig steigender Energiebezugskosten oft nicht, auch die entsprechenden Energiekosten zu senken. Die Notwendigkeit zur Energieverbrauchsreduzierung nimmt daher mit steigenden Energiebezugskosten sogar noch zu, um zukünftig Energiepreiserhöhungen entgegenzuwirken.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, eine regelmäßige Erfassung und Auswertung der Energiekosten im Bereich Gebäude vorzunehmen sowie in regelmäßigen Abständen die Energiebezugskosten zu vergleichen. Auf diese Weise können Optimierungspotenziale frühzeitig erkannt und Maßnahmen (so Ausschreibungen, Vertragsoptimierungen) abgeleitet werden.

Da die Energiekosten neben den Energiebezugskosten maßgeblich von der Entwicklung des Energieverbrauchs abhängen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung weiterhin Einfluss auf das Nutzerverhalten zu nehmen und die Energieeffizienz zu steigern. Auf Grundlage der Ergebnisse des Energiecontrollings und unter Berücksichtigung der strategischen Ausrichtung sollten wirksame und wirtschaftliche Maßnahmen identifiziert werden und Einsparerfolge nach erfolgter Maßnahmenumsetzung wiederum durch das Energiecontrolling kontrolliert werden. Auf diese Weise können die Energieverbräuche systematisch reduziert werden und der Haushalt der Kommune entlastet werden.

9.5.2 Trinkwasserversorgung

Ein weiterer energierelevanter kommunaler Bereich stellt die Trinkwasserversorgung dar. Von den 18 geprüften Kommunen übernahmen 10 Kommunen oder deren Unternehmen die Aufgabe der Trinkwasserversorgung selbst. Der Energieaufwand für die Gewinnung, die Aufbereitung und die Verteilung von Trinkwasser hängt von vielen Einflussfaktoren ab. Dazu zählen Anzahl und Technik der Pumpstationen, die geförderte Wassermenge, die Lage der Gemeinde (Höhenlage und Fläche) sowie die Herkunft des Wassers (Quelle oder Tiefbrunnen).

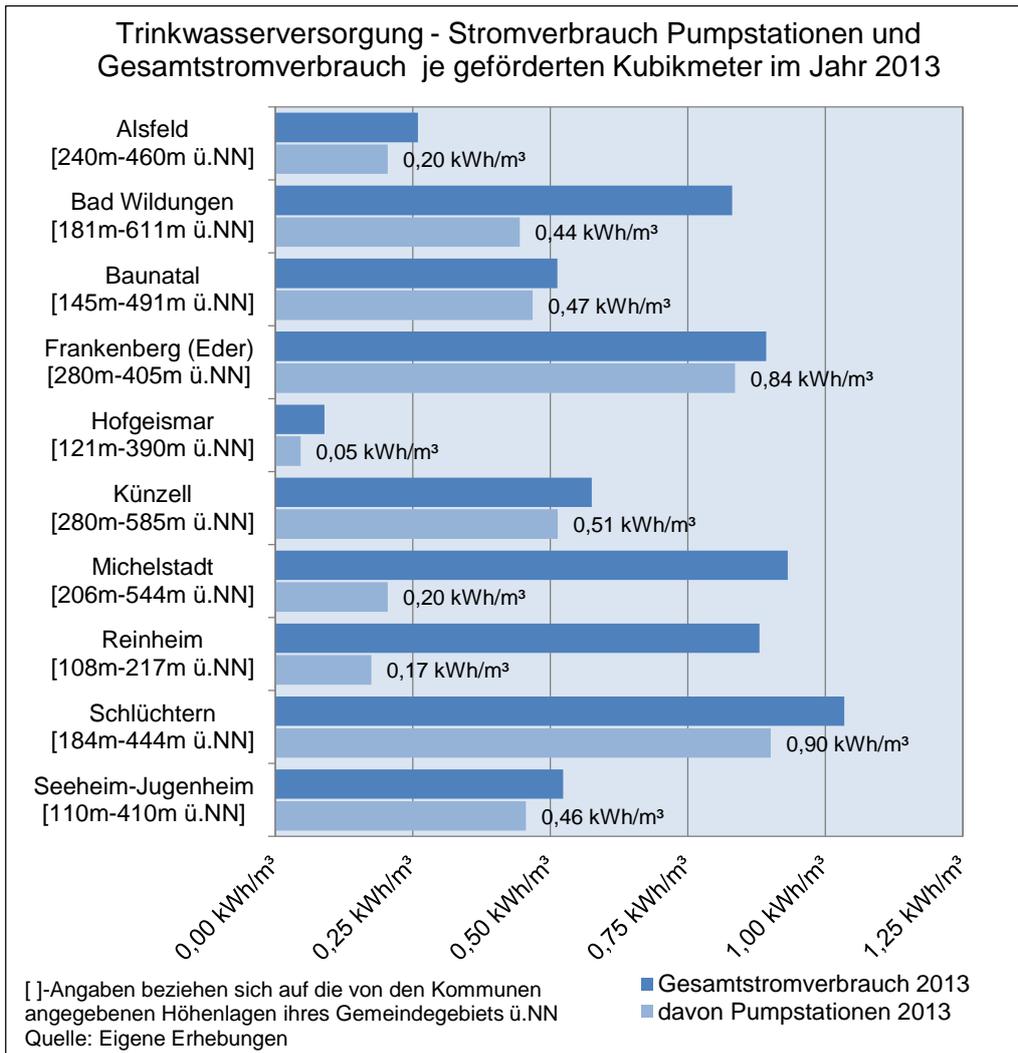
Im Rahmen der 180. Vergleichenden Prüfung „Energiemanagement“ untersuchte die Überörtliche Prüfung den gesamten Stromverbrauch und die dadurch verursachten Gesamtstromkosten der Trinkwasserversorgung im Prüfungszeitraum sowie den Anteil der Pumpstationen und bildete daraus Kennzahlen. Hierbei wurden die Energiebezugskosten, die insgesamt geförderte Wassermenge sowie die gepumpte Wassermenge herangezogen.

428 Alle geprüften Kommunen außer Baunatal, Griesheim, Hattersheim am Main, Cölbe und Linden

429 Mit Ausnahme der Stadt Baunatal im Bereich kommunaler Nichtwohngebäude (vgl. Abschnitt 9.5.1).

Ansicht 181 zeigt den Gesamtstromverbrauch sowie den Anteil der Pumpstationen der Trinkwasserversorgung je geförderte Wassermenge im Jahr 2013 im Vergleich.⁴³⁰

Stromverbrauch der Trinkwasserversorgung



Ansicht 181: Trinkwasserversorgung – Stromverbrauch Pumpstationen und Gesamtstromverbrauch je geförderten Kubikmeter im Jahr 2013

Wie aus Ansicht 181 ersichtlich, waren beim Stromverbrauch insgesamt und beim Anteil des Stroms für Pumpstationen große Unterschiede bei der Wasserversorgung in den geprüften Kommunen festzustellen. Die höchsten spezifischen Gesamtstromverbräuche und Pumpenstromverbräuche wies Schlüchtern mit 1,03 kWh je Kubikmeter und 0,9 kWh je Kubikmeter auf. Die mit Abstand geringsten Werte zeigten dagegen in Hofgeismar mit 0,09 kWh je Kubikmeter Gesamtstromverbrauch und 0,05 kWh je Kubikmeter Pumpenstromverbrauch. Den mit Abstand geringsten Anteil von Pumpenstrom am Gesamtstromverbrauch wiesen Michelstadt und Reinheim auf.

Ansicht 182 gibt einen Überblick über die spezifischen Gesamtstromverbräuche und -kosten, die Gesamtstromkosten und die aus dem Vergleich zum unteren Quartil ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale.⁴³¹ Insgesamt

Verbrauch/ Kosten Trinkwasserversorgung

430 Die Wasserversorgung der Kommunen Babenhausen, Cölbe, Eltville am Rhein, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Hattersheim am Main, Linden und Nidderau oblag nicht der Kommune selbst. Daher waren diese Kommunen vom Vergleich bei der Trinkwasserversorgung ausgenommen. Die Stadt Michelstadt konnte den Stromverbrauch der Pumpstationen nicht separat ausweisen.

431 Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Trinkwasserversorgung zog die Überörtliche Prüfung die unteren Quartile der spezifischen Kosten des Ver-

ermittelte die Überörtliche Prüfung bei acht Kommunen keine Kosten, da die Trinkwasserversorgung nicht selbst von der Kommune⁴³² erbracht wurde.

Trinkwasserversorgung – Gesamtstromverbrauch und -kosten je geförderter Wassermenge im Jahr 2013 sowie Ergebnisverbesserungspotenziale				
	Spezifischer Stromverbrauch	Spezifische Stromkosten	Stromkosten gesamt	Potenzial ¹⁾
Alsfeld	0,26 kWh/m ³	6,96 ct/m ³	63 T€	k.E.
Bad Wildungen	0,83 kWh/m ³	18,87 ct/m ³	262 T€	113 T€
Baunatal	0,51 kWh/m ³	12,78 ct/m ³	152 T€	24 T€
Frankenberg	0,89 kWh/m ³	16,50 ct/m ³	134 T€	46 T€
Hofgeismar	0,09 kWh/m ³	2,29 ct/m ³	40 T€	k.E.
Künzell	0,58 kWh/m ³	13,87 ct/m ³	130 T€	29 T€
Michelstadt	0,93 kWh/m ³	18,69 ct/m ³	135 T€	57 T€
Reinheim	0,88 kWh/m ³	17,49 ct/m ³	139 T€	54 T€
Schlüchtern	1,03 kWh/m ³	26,34 ct/m ³	152 T€	90 T€
Seeheim-Jugenheim	0,52 kWh/m ³	12,04 ct/m ³	111 T€	12 T€
Summe			1.319 T€	425 T€

k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelbar, da unterhalb des unteren Quartils
 Folgende Kommunen des Vergleichsringes organisierten die Trinkwasserversorgung nicht selbst: Babenhausen, Cölbe, Eltville am Rhein, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Hattersheim am Main, Linden und Nidderau.
¹⁾ Im Vergleich zum unteren Quartil von 10,77 ct je Kubikmeter
 Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 182: Trinkwasserversorgung – Gesamtstromverbrauch und -kosten je geförderter Wassermenge im Jahr 2013 sowie Ergebnisverbesserungspotenziale

Fünf der insgesamt zehn im Vergleich berücksichtigten Kommunen konnten ihren Stromverbrauch bei der Trinkwasserversorgung innerhalb des Prüfungszeitraums senken⁴³³. Dabei gelang es Baunatal eine Senkung von 14 Prozent mittels Energiecontrolling zu realisieren. Schlüchtern konnte mittels kontinuierlicher Fernüberwachung der wesentlichen Wasserversorgungsanlagen ihren Stromverbrauch um 6 Prozent senken. Hofgeismar und Künzell verzeichneten Verbrauchssteigerungen um 10 Prozent und 5 Prozent. Alle zehn im Vergleich berücksichtigten Kommunen verzeichneten einen Kostenanstieg bei der Trinkwasserversorgung innerhalb des Prüfungszeitraums. Die niedrigsten spezifischen Kosten der Trinkwasserversorgung im Jahr 2013 verzeichnete Hofgeismar mit 2,29 Cent je Kubikmeter, die höchsten Kosten mit 26,34 Cent je Kubikmeter hatte Schlüchtern.

Die unterschiedlichen Stromverbräuche und -kosten waren unter anderem durch die unterschiedliche Wasserherkunft (so Quellgebiet oder Tiefbrunnen), die unterschiedlichen zu überwindenden Förderhöhen (Einfluss der topografischen Lage) als auch durch die eingesetzte Pumpentechnik (Energieeffizienz) zu erklären.

gleichsringes im Jahr 2013 als Referenz heran und multiplizierte die (positive) Differenz mit der Energiebezugsgröße „geförderte Kubikmeter Wasser“.

432 Beispielsweise bei Erledigung durch einen Eigenbetrieb bzw. Zweckverband oder einer Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung

433 Alsfeld, Baunatal, Michelstadt, Schlüchtern und Seeheim-Jugenheim

- Kommunen, die das Wasser überwiegend aus Quellgebieten bezogen (etwa Alsfeld, Hofgeismar), wiesen wesentlich geringere Stromverbräuche auf (mit 0,26 kWh je Kubikmeter und 0,09 kWh je Kubikmeter) als Kommunen, die das Wasser aus Tiefbrunnen pumpen mussten (etwa Seeheim-Jugenheim mit 0,52 kWh je Kubikmeter).
- Kommunen mit einer als „uneben“ eingestuften topografischen Lage wiesen einen sehr großen Pumpenanteil auf (so Schlüchtern mit dem Höchstwert von 87 Prozent im Vergleich), während der Pumpenanteil einer Kommune mit einer als „eben“ eingestuften Lage vergleichsweise gering war (etwa in Reinheim mit 20 Prozent).⁴³⁴

Die Höhe der spezifischen Stromkosten war stark vom Stromverbrauch und somit wesentlich von der Bezugsquelle und der topografischen Lage abhängig. In Alsfeld und Hofgeismar war kein Ergebnisverbesserungspotenzial zu ermitteln, da die spezifischen Gesamtstromkosten unterhalb des unteren Quartils lagen. Bad Wildungen und Schlüchtern wiesen dagegen mit rund 113.000 Euro und rund 90.000 Euro die größten Ergebnisverbesserungspotenziale in diesem Bereich auf.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, unabhängig von der Heterogenität der Kommunen, durch kontinuierliche Überwachung der Strom- und Wasserverbräuche, Optimierung von Pumplaufzeiten und dem Einsatz effizienter Pumpentechnik, den Energieverbrauch bei der Trinkwasserversorgung kontinuierlich zu optimieren.

9.5.3 Abwasserbeseitigung

Der Gesamtstromverbrauch der Abwasserbeseitigung setzt sich hauptsächlich aus dem Stromverbrauch von Kläranlagen und Pumpstationen zusammen.⁴³⁵ Kläranlagen sind mit durchschnittlich 20 Prozent⁴³⁶ regelmäßig die größten Stromverbraucher in Kommunen⁴³⁷. Dort wird in der Regel mehr Strom als beispielsweise in Verwaltungsgebäuden oder anderen kommunalen Einrichtungen benötigt. So auch bei der Mehrzahl der Kommunen des Vergleichsringes. Von den 18 geprüften Kommunen übernahmen zwölf Kommunen⁴³⁸ die Aufgabe der Abwasserbeseitigung selbst. Bei sieben der zwölf Kommunen war die Abwasserbeseitigung der größte Stromverbraucher (Ansicht 177, S. 276). Die drei Hauptkomponenten des Stromverbrauchs und damit Hauptansatzpunkte zur energetischen Optimierung stellen hierbei die eingesetzten Belüftungen, Pumpen und Rührwerke dar.

Ferner untersuchte die Überörtliche Prüfung den Gesamtstromverbrauch der Kläranlagen und die dadurch verursachten Gesamtstromkosten im Prüfungs-

434 Die Wasserversorgung der Kommunen Babenhausen, Cölbe, Eltville am Rhein, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Hattersheim am Main, Linden und Nidderau oblag nicht der Kommune selbst. Daher sind diese Kommunen vom Vergleich bei der Trinkwasserversorgung ausgenommen. Die Stadt Michelstadt konnte den Stromverbrauch der Pumpstationen nicht separat ausweisen.

435 Der Stromverbrauch der jeweiligen Abwasserentsorgungsanlagen kann ebenfalls den Stromverbrauch etwaiger Nebenräume (bspw. Personalräume, Klärwärterwohnungen) am Anlagenstandort beinhalten, sofern dieser Stromverbrauch nur einen vernachlässigbaren Anteil (kleiner 5 Prozent) darstellte und nicht separat ausweisbar war.

436 Im Vergleichsring der 180. Vergleichenden Prüfung betrug der Anteil des Stromverbrauchs von Kläranlagen am Gesamtstromverbrauch der Kommune zwischen 4 Prozent in Frankenberg (Eder) und 31 Prozent in Eltville am Rhein.

437 BMU (2009): Energieeffizienz kommunaler Kläranlagen, S. 3.

438 Dem ist für diese Betrachtung gleichgesetzt, wenn Eigenbetriebe, Zweckverbände, Mehrheitsbeteiligungen die Aufgaben der Abwasserbeseitigung übernahmen.

zeitraum und bildete daraus vergleichbare Kennzahlen, indem sie sie auf die Größe Einwohnerwert (EW)⁴³⁹ bezog.

Ansicht 183 zeigt die jährlichen Gesamtstromverbräuche und –kosten der Abwasserentsorgung je Einwohnerwert im Jahr 2013 und die aus dem Vergleich zum unteren Quartil ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale.⁴⁴⁰

Abwasserbeseitigung – Gesamtstromverbrauch und Gesamtstromkosten je Einwohnerwert im Jahr 2013 sowie Ergebnisverbesserungspotenzial				
	Spezifischer Stromverbrauch	Spezifische Stromkosten	Stromkosten gesamt	Potenzial ¹⁾
Alsfeld	17,99 kWh/EW	5,43 €/EW	125 T€	29 T€
Babenhäusen	28,91 kWh/EW	5,07 €/EW	152 T€	27 T€
Bad Wildungen	28,08 kWh/EW	4,33 €/EW	165 T€	6 T€
Baunatal	28,93 kWh/EW	2,64 €/EW	97 T€	k.E.
Eltville	24,42 kWh/EW	4,11 €/EW	234 T€	k.E.
Frankenberg	18,47 kWh/EW	3,72 €/EW	85 T€	k.E.
Griesheim	36,88 kWh/EW	6,86 €/EW	256 T€	101 T€
Hofgeismar	28,08 kWh/EW	7,69 €/EW	124 T€	57 T€
Nidderau	56,36 kWh/EW	10,73 €/EW	250 T€	153 T€
Reinheim	44,81 kWh/EW	9,02 €/EW	248 T€	134 T€
Schlüchtern	62,85 kWh/EW	12,96 €/EW	283 T€	192 T€
Seeheim-Jugenheim	37,56 kWh/EW	5,10 €/EW	156 T€	29 T€
Summe			2.175 T€	727 T€

k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelbar, da unterhalb des unteren Quartils
 EW = Einwohnerwert als Summe aus Einwohnern und Einwohnergleichwerten
 Sechs Kommunen organisierten die Abwasserbeseitigung nicht selbst: Cölbe, Ginsheim-Gustavsburg, Hattersheim am Main, Künzell, Linden und Michelstadt.
¹⁾ Im Vergleich zum unteren Quartil von 4,16 € je Einwohnerwert
 Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 183: Abwasserbeseitigung – Gesamtstromverbrauch und Gesamtstromkosten je Einwohnerwert im Jahr 2013 sowie Ergebnisverbesserungspotenzial

Das mit Abstand größte Verbesserungspotenzial im Bereich der Abwasserentsorgung auf Basis des Jahres 2013 ermittelte die Überörtliche Prüfung bei der Stadt Schlüchtern mit einem spezifischen Stromverbrauch von 62,85 kWh je Einwohnerwert und spezifischen Stromkosten von 12,96 Euro je Einwohnerwert. Baunatal, Frankenberg (Eder) und Eltville am Rhein lagen mit ihren vergleichsweise niedrigen spezifischen Stromkosten unterhalb des unteren Quartils. Daher war hier kein Ergebnisverbesserungspotenzial auszuweisen.

Bei der Abwasserbeseitigung konnte die Hälfte der Kommunen eine Verbrauchssenkung innerhalb des Prüfungszeitraums bewirken⁴⁴¹. Den größten Verbrauchsrückgang verzeichnete Alsfeld. Dabei gelang es der Stadt mit zahlreichen Optimierungsmaßnahmen (Erneuerung der Belüftungstechnik einschließlich Steuerungstechnik, Einsparung zweier Belüftungsbrücken, landwirtschaftliche Nutzung des Klärschlammes) den Energieverbrauch im Prüfungszeitraum um 53 Prozent zu senken. Gleichzeitig musste Alsfeld jedoch

439 Einwohnerwert = Summe aus Einwohnern und Einwohnergleichwerten, vgl. M. Bahadir, H. Parlar, M. Spittler (2000), Springer Umweltlexikon. 2. Auflage, S. 359.

440 Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Abwasserbeseitigung zog die Überörtliche Prüfung die unteren Quartile der spezifischen Kosten zum Vergleich im Jahr 2013 heran und multiplizierte die (positive) Differenz mit der Energiebezugsgröße „Einwohnerwert“.

441 Alsfeld, Baunatal, Eltville am Rhein, Frankenberg (Eder), Griesheim, Nidderau

bei den Stromkosten einen Anstieg um 47 Prozent im Prüfungszeitraum verzeichnen, da durch einen über Jahre unbemerkten Defekt an einem Blockheizkraftwerk ein gegenüber 2009 vermehrter Zukauf von Strom erforderlich wurde und die Energiebezugskosten zudem stiegen. Da Alsfeld nicht über eine kontinuierliche Überwachung der Verbräuche und Kosten verfügte, konnte der Defekt erst viele Monate später während einer TÜV-Abnahme festgestellt werden. Mit einem effektiven Energiecontrolling wäre der Defekt im Folgemonat aufgefallen und hätte der Stadt Alsfeld einen fünfstelligen Eurobetrag an Stromkosten erspart.

Den größten Anstieg sowohl des spezifischen Stromverbrauchs um 55 Prozent als auch der spezifischen Stromkosten um 99 Prozent im Prüfungszeitraum verzeichnete Hofgeismar. Die erheblichen Steigerungen waren im Wesentlichen durch den Rückgang der Einwohnerwerte um 8 Prozent sowie den Umbau der Blockheizkraftwerkszentrale in Hofgeismar und steigende Energiebezugskosten während des Prüfungszeitraums zu erklären.

Insgesamt waren die Stromkosten in den zwölf untersuchten Kommunen bei der Abwasserbeseitigung stetig gestiegen; der Medianwert erhöhte sich innerhalb des Prüfungszeitraums (2009 bis 2013) um 37 Prozent. Ursächlich waren vor allem die stetig gestiegenen Strombezugskosten. Demgegenüber verzeichnete der Gesamtstromverbrauch der Abwasserbeseitigung im gleichen Zeitraum einen kontinuierlichen Verbrauchsrückgang von 18 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, regelmäßig die Stromverbräuche und -kosten der Abwasserbeseitigung zu erfassen und auszuwerten. Damit können größere Schwankungen frühzeitig erkannt und geeignete Maßnahmen abgeleitet werden. Bei den Ansätzen zur Energieeinsparung auf Kläranlagen spielt der Betrieb eine entscheidende Rolle. Nachhaltige Erfolge können erreicht werden, wenn es gelingt, das primäre Ziel der Abwasserreinigung in Einklang mit den energetischen Zielen zu bringen. Aufgrund der Bedeutung der Kläranlagen für den kommunalen Stromverbrauch und dem damit verbundenen Einsparpotenzial, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, sofern noch nicht erfolgt, Energieeffizienzanalysen in Kläranlagen durchführen zu lassen, um die jeweiligen Einsparpotenziale (am Beispiel Alsfeld dargestellt) erkennen und nutzen zu können.

9.5.4 Straßenbeleuchtung

Insgesamt übernahmen vier der geprüften Kommunen⁴⁴² die Beleuchtung der gemeindeeigenen Straßen selbst, bei 14 Kommunen waren die Aufgaben der Straßenbeleuchtung ausgegliedert.⁴⁴³ Die Straßenbeleuchtung machte bei den untersuchten Kommunen durchschnittlich einen Anteil an den Energieverbräuchen (Strom) von 30 Prozent aus. Keine der geprüften Kommunen setzte mehrheitlich bereits die energieeffizienten LED-Leuchten in der Straßenbeleuchtung ein. Eine Reduzierung der Stromverbräuche kann durch den Einsatz effizienter Leuchtmitteltechnologien, beispielsweise LED-Technik⁴⁴⁴, eine Anpassung des Betriebs und eine optimale Wartung erreicht werden.

Bei der Prüfung der Straßenbeleuchtung untersuchte die Überörtliche Prüfung den Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung und die dadurch verursachten Stromkosten sowie die Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung im Prüfungszeitraum (einschließlich Wartung, Instandhaltung). Zur Auswertung und Vergleichbarkeit bildete sie Kennzahlen, indem sie die Verbräuche und Kosten auf die Größe beleuchtete Straßenkilometer bezog. Bei ihrer Bewertung stütz-

Verbrauch/ Kosten
Straßenbeleuchtung

442 Cölbe, Bad Wildungen, Baunatal und Hofgeismar

443 Sofern die Daten vom externen Versorger bereitgestellt wurden, bezog die Überörtliche Prüfung diese in den Vergleich mit ein.

444 LED Leuchtmittel enthalten eine licht-emittierende Diode.

te sie sich auch auf Vergleichswerte einer externen Studie⁴⁴⁵, die unterschiedliche Kommunengrößen berücksichtigte.

Die Übersicht der spezifischen Stromverbräuche und Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung je Straßenkilometer in 2013 im Vergleich und die aus dem Vergleich zum unteren Quartil ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale⁴⁴⁶ sind in Ansicht 184 dargestellt.⁴⁴⁷

Straßenbeleuchtung – Stromverbrauch und Gesamtkosten je Straßenkilometer im Jahr 2013 sowie Ergebnisverbesserungspotenziale						
	Stromverbrauch je Straßenkilometer	Gesamtkosten			Potenzial ¹⁾	
		Spezifisch je Straßenkilometer	davon spezifische Stromkosten			absolut
Alsfeld	4.400 kWh/km	1.871 €/km	n.b.	n.b.	311 T€	k.E.
Babenhäusen	7.308 kWh/km	2.567 €/km	1.479 €/km	58 %	252 T€	62 T€
Bad Wildungen	8.995 kWh/km	2.597 €/km	2.196 €/km	85 %	390 T€	99 T€
Baunatal	6.733 kWh/km	3.101 €/km	1.582 €/km	51 %	744 T€	279 T€
Cölbe	4.109 kWh/km	1.274 €/km	999 €/km	78 %	66 T€	k.E.
Eitville	12.983 kWh/km	4.176 €/km	2.800 €/km	67 %	238 T€	127 T€
Frankenberg	9.287 kWh/km	3.003 €/km	2.444 €/km	81 %	366 T€	130 T€
Ginsheim-Gustavsburg	12.829 kWh/km	7.093 €/km	2.688 €/km	38 %	355 T€	258 T€
Griesheim	10.619 kWh/km	3.514 €/km	2.471 €/km	70 %	299 T€	134 T€
Hattersheim	10.708 kWh/km	3.360 €/km	2.320 €/km	69 %	296 T€	125 T€
Hofgeismar	4.649 kWh/km	1.287 €/km	1.056 €/km	82 %	203 T€	k.E.
Michelstadt	8.171 kWh/km	2.949 €/km	1.853 €/km	63 %	271 T€	93 T€
Nidderau	7.740 kWh/km	1.939 €/km	1.855 €/km	96 %	219 T€	k.E.
Schlüchtern	4.389 kWh/km	3.663 €/km	1.168 €/km	32 %	476 T€	224 T€
Seeheim-Jugenheim	8.120 kWh/km	3.288 €/km	3.028 €/km	92 %	296 T€	121 T€
Summe [Mittelwert]				[69 %]	4.782 T€	1.651 T€

n.b.= nicht berechenbar. Bei der Stadt Alsfeld konnte der Versorger die Stromkosten der Straßenbeleuchtung nicht separat zur Verfügung stellen.
k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelbar, da unterhalb des unteren Quartils
Gesamtkosten = Stromkosten sowie Wartungs- und Instandhaltungskosten
Die Aufgabe der Straßenbeleuchtung übernahmen folgende Kommunen oder kommunale Unternehmen selbst: Bad Wildungen, Baunatal, Cölbe, Hofgeismar. Folgende Kommunen organisierten die Straßenbeleuchtung weder selbst noch stellte der externe Versorger die Daten zur Verfügung: Künzell, Linden, Reinheim.
¹⁾ Im Vergleich zum unteren Quartil von 1.939 €/km (Nidderau)
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 184: Straßenbeleuchtung – Stromverbrauch und Gesamtkosten je Straßenkilometer im Jahr 2013 sowie Ergebnisverbesserungspotenziale

445 PwC/WIBERA, Straßenbeleuchtung – eine kommunale Aufgabe im Wandel", 2010. Die Veröffentlichung hielt die Ergebnisse einer deutschlandweiten Umfrage fest, an der ca. 300 deutsche Kommunen (mehrheitlich Kleinstädte) teilnahmen. Die durchschnittlichen Stromkosten je Straßenkilometer, geclustert nach der Größe der Kommune entsprach: 2.245 Euro je Straßenkilometer für Kommunen mit 5.000 Einwohnern bis 20.000 Einwohnern und 3.196 Euro je Straßenkilometer für Kommunen mit 20.000 Einwohnern bis 100.000 Einwohnern.

446 Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale bei der Straßenbeleuchtung zog die Überörtliche Prüfung die unteren Quartile der spezifischen Kosten des Vergleichsring zum Vergleich heran und multiplizierte die (positive) Differenz mit der Energiebezugsgröße „beleuchtete Straßenkilometer“.

447 Die Straßenbeleuchtung der Kommunen Künzell, Linden und Reinheim oblag nicht der Kommune selbst. Da auch die Daten des Versorgers nicht vorlagen, berücksichtigte die Überörtliche Prüfung diese Kommunen im Vergleich bei der Straßenbeleuchtung nicht. Der Wert für das Jahr 2009 lag bei der Stadt Nidderau nicht vor.

Im Vergleich der spezifischen Stromverbräuche der Kommunen im Jahr 2013 schnitt Cölbe als kleinste Kommune des Vergleichsringes mit 4.109 kWh je Straßenkilometer am besten ab. Dies war insbesondere auf die Einführung einer Nachtabschaltung⁴⁴⁸ und auf den kontinuierlichen Austausch der Leuchtmittel auf die energiesparende LED-Technik zurückzuführen. Weiterhin zählten Schlüchtern, Alsfeld und Hofgeismar zu den Kommunen mit niedrigen spezifischen Stromverbräuchen für die Straßenbeleuchtung im Vergleichsring, während Eltville am Rhein mit 12.983 kWh je Straßenkilometer und Ginsheim-Gustavsburg mit 12.829 kWh je Straßenkilometer, gefolgt von Hattersheim am Main und Griesheim die höchsten spezifischen Stromverbräuche hatten. Bei den spezifischen Gesamtkosten verzeichnete Ginsheim-Gustavsburg mit 7.093 Euro je Straßenkilometer mit erheblichem Abstand die höchsten spezifischen Kosten. Eltville am Rhein lag mit 4.176 Euro je Straßenkilometer trotz des leicht höheren Stromverbrauchs über 40 Prozent unter den spezifischen Kosten von Ginsheim-Gustavsburg. Cölbe und Hofgeismar wiesen hier mit rund 1.000 Euro je Straßenkilometer die Minimalwerte im Vergleich auf. Für Baunatal, Ginsheim-Gustavsburg und Schlüchtern ergaben sich absolut mit Abstand die höchsten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Straßenbeleuchtung (279.000 Euro, 258.000 Euro, 224.000 Euro).

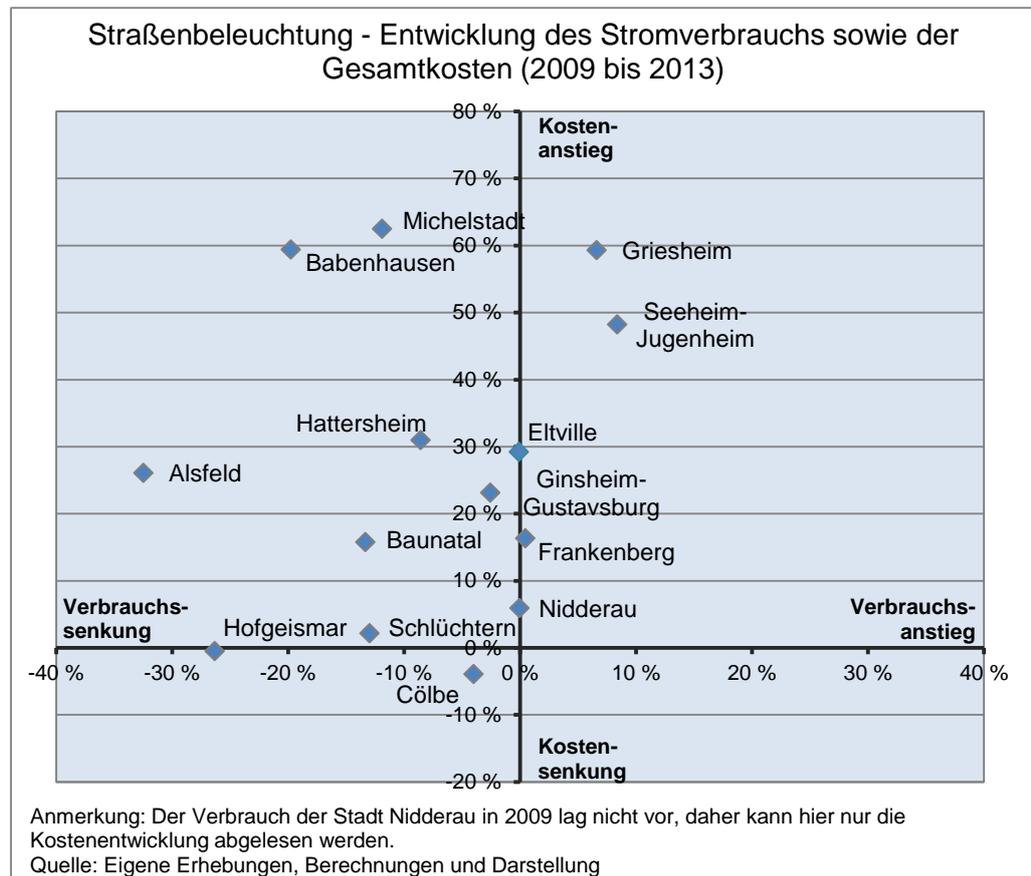
Der Anteil der spezifischen Stromkosten an den spezifischen Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung wies eine große Spannweite auf. Sie reichte von 32 Prozent in Schlüchtern bis 96 Prozent in Nidderau. Dies war zum einen durch die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse und Aufgabenverteilungen zu erklären (so ließen manche Kommunen Unterhaltungsmaßnahmen durch ihren Bauhof ausführen, andere vergaben die kompletten Unterhaltungsmaßnahmen an den Betreiber). Einen wesentlichen Einfluss auf dieses Verhältnis und die Höhe der Kosten hatten jedoch das Vertragsmanagement und die Vergabep Praxis der Kommunen. So verzeichneten Schlüchtern (32 Prozent) und Ginsheim-Gustavsburg (38 Prozent) den geringsten Anteil der Stromkosten an den spezifischen Gesamtkosten (Stromkosten zuzüglich Wartungs- und Instandhaltungskosten). Beide Kommunen hatten die Energiedienstleistungen für die Straßenbeleuchtung innerhalb der letzten 20 Jahre nicht ausgeschrieben. Nidderau dagegen (96 Prozent) wies den höchsten Anteil der Stromkosten an den Gesamtkosten auf. Aufgrund der konsequenten und regelmäßigen Neuvergabe der Energielieferverträge stellte Nidderau den Erhalt des günstigsten Bezugspreises zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses sicher und gestaltete die Vertragsbedingungen.⁴⁴⁹

Neben der Technologie der eingesetzten Leuchtmittel bei der Straßenbeleuchtung spielen auch die Größe und Lage der Kommune beim Stromverbrauch eine Rolle. So ist es einer Kommune im eher ländlich geprägten Umfeld, wie beispielsweise Cölbe, einfacher möglich eine Nachtabschaltung vorzunehmen. Die größeren Kommunen im städtischen Umfeld wiesen im Bereich der Straßenbeleuchtung die größten Ergebnisverbesserungspotenziale auf (so Baunatal, Griesheim, Hattersheim am Main, Ginsheim-Gustavsburg und Eltville am Rhein). Auch wenn aus Gründen der Sicherheit nicht in allen Straßenzügen eine Nachtabschaltung als Einsparmöglichkeit in Betracht kommt, so gibt es dennoch auch im städtischen Umfeld geeignete Möglichkeiten, den Stromverbrauch zu senken (so Nachtabschaltung einzelner Leuchten oder Straßenzüge, Dimmung).

Ansicht 185 zeigt, wie sich der spezifische Stromverbrauch und die spezifischen Gesamtkosten der Straßenbeleuchtung bei den Kommunen des Vergleichsringes im Prüfungszeitraum entwickelten.

448 Die Nachtabschaltung zwischen 1 Uhr und 5 Uhr führte die Gemeinde Cölbe schon vor dem Prüfungszeitraum ein.

449 Nidderau schrieb regelmäßig auch die Straßenbeleuchtung europaweit aus; vgl. Abschnitt 9.6.1, S. 294



Ansicht 185: Straßenbeleuchtung – Entwicklung des Stromverbrauchs sowie der Gesamtkosten (2009 bis 2013)

Insgesamt gelang es zwölf der 14 geprüften Kommunen, ihren spezifischen Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung im Prüfungszeitraum deutlich zu senken. Alsfield erreichte mit 32 Prozent den höchsten Rückgang des Stromverbrauchs. Griesheim und Seeheim-Jugenheim verzeichneten einen Stromverbrauchsanstieg von 7 und 8 Prozent.⁴⁵⁰

Bei den spezifischen Gesamtkosten gelang es allein Cölbe und Hofgeismar geringe Einsparungen um 4 Prozent und um 1 Prozent zu erzielen. Sowohl die Verbrauchs- als auch die Kostensenkung waren auf stetige Verbesserungen der Leuchtmittel zurückzuführen. Den höchsten Kostenanstieg mit 62 Prozent hatte Michelstadt, gefolgt von Babenhausen und Griesheim mit einem Kostenanstieg von jeweils 59 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Verbräuche der Straßenbeleuchtung regelmäßig auszuwerten und den Betrieb auf Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen. Weiterhin empfiehlt die Überörtliche Prüfung die sukzessive Umrüstung der Leuchtmittel auf energiesparende Beleuchtungstechnik weiterzuführen, sofern eine Wirtschaftlichkeit auch bei höheren Anschaffungskosten gegeben ist.⁴⁵¹ Darüber hinaus empfiehlt sie, eine regelmäßige Abstimmung zwischen Betreibern, Kostenverantwortlichen und Servicebereichen mit dem Ziel, den Gesamtstromverbrauch bei der Straßenbeleuchtung langfristig zu reduzieren sowie die Gesamtkosten zu optimieren.

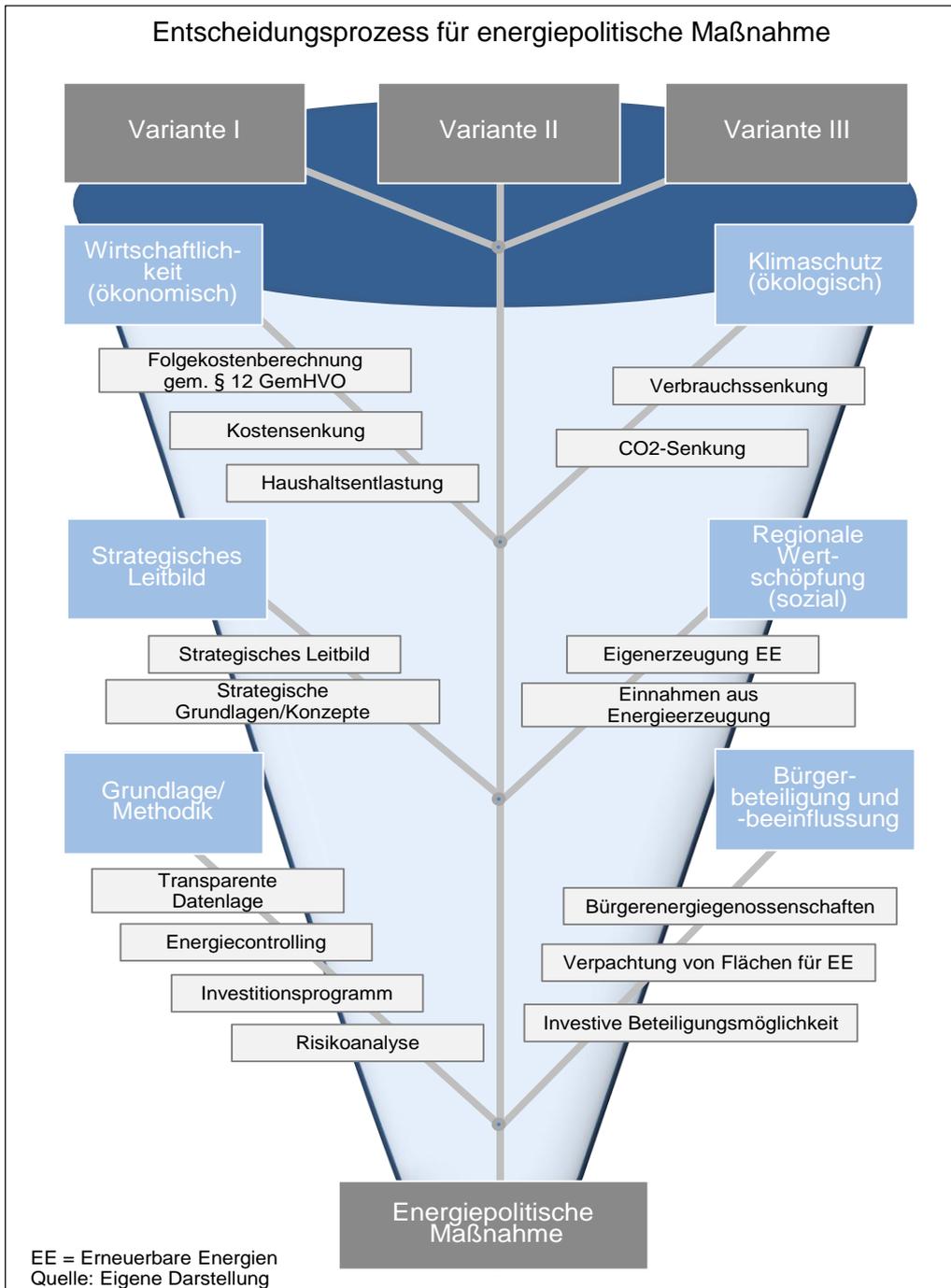
⁴⁵⁰ Der Anstieg war unter anderem durch Erweiterungsmaßnahmen bei der bestehenden Straßenbeleuchtung und zusätzlichen Leuchten in Neubaugebieten zu erklären, da die erhobene Kilometerangabe für alle Jahre des Prüfungszeitraums (2009-2013) konstant blieb.

⁴⁵¹ Vgl. Abschnitt 9.6.2 „Teilweise Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED-Technik“

9.5.5 Allgemeiner Energiemarkt

Die geprüften Kommunen unternahmen im Prüfungszeitraum sowohl Tätigkeiten, um den eigenen Energieverbrauch zu reduzieren als auch den regionalen Energiemarkt zu beeinflussen. Dabei reichten die Maßnahmen von nichtinvestiven Maßnahmen (so Beeinflussung des Nutzerverhaltens wie im Beispiel von Alsfeld, vgl. Abschnitt 9.6.5, S. 297) über geringinvestive Maßnahmen (so Interkommunale Zusammenarbeit für das Klimaschutzmanagement in Cölbe, vgl. Abschnitt 9.6.3, S. 295) bis hin zu großen investiven Maßnahmen (so Solarpark I+II in Linden, vgl. Abschnitt 9.6.6, S. 298). Nicht immer führten die umgesetzten energiepolitischen Maßnahmen zum gewünschten Ergebnis (so in Reinheim, vgl. Abschnitt 9.6.4, S. 296) und nur selten waren sie Ergebnis eines systematischen Energiemanagements und berücksichtigten die wesentlichen Kriterien des in der nachfolgenden Ansicht 186, dargestellten Entscheidungsprozesses (so Nahwärme- und Stromversorgung in Hattersheim am Main, vgl. Abschnitt 9.6.7, S. 299).

Entscheidungsprozess für energiepolitische Maßnahmen



Ansicht 186: Entscheidungsprozess für energiepolitische Maßnahmen

Der in Ansicht 186 dargestellte systematische Entscheidungsprozess innerhalb des kommunalen Energiemanagements zeigt die wesentlichen Kriterien und Grundlagen auf, die vor der Entscheidung für eine energiepolitische Maßnahme zu berücksichtigen sind. Der Entscheidungsprozess greift dabei auf die Bestandteile und Ergebnisse eines wirksamen Energiemanagements (Energiecontrolling, operatives und strategisches Energiemanagement) sowie auf Haushaltszahlen zurück. Er berücksichtigt ökologische, insbesondere ökonomische (Wirtschaftlichkeit einschließlich Lebenszykluskostenbetrachtung) und soziale Folgewirkungen (regionale Wertschöpfung). Ferner sollte Wert auf Akzeptanz und Einbeziehung der Bürger bei Projekten mit energiepolitischen Bezug (so investive Beteiligungsmöglichkeit) gelegt werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, ihre Entscheidung für energiepolitische Maßnahmen auf Grundlage eines systematischen Entscheidungsprozesses, wie er schematisch in Ansicht 186 dargestellt ist, zu treffen.

9.6 Besondere energiepolitische Maßnahmen

Als besondere energiepolitische Maßnahmen in der 180. Vergleichenden Prüfung „Energiemanagement“ wählte die Überörtliche Prüfung Projekte aus den 18 geprüften Kommunen aus. Im Folgenden werden einzelne dieser Maßnahmen dargestellt.

9.6.1 Vergabepraxis bei Energielieferverträgen

Regelmäßige Ausschreibung von Energielieferungen

Die Stadt Nidderau beauftragte zur gebündelten Ausschreibung von Strom- und Gaslieferverträgen in regelmäßigen Zeitabschnitten das Hessische Baumanagement als externen Dienstleister, welcher das Ausschreibungsverfahren vorbereitete, begleitete und die Vergabevorschläge formulierte.

Im Prüfungszeitraum nahm sie auf diese Weise zwei europaweite Ausschreibungen für die Stromlieferung an die Stadt und ihre Eigenbetriebe vor. Die Strombezugszeiträume betragen jeweils zwei bis drei Jahre. Als Rahmenbedingung gab die Stadt den Bezug von zertifiziertem Ökostrom vor. Weiterhin schrieb sie die Gaslieferverträge für den Lieferzeitraum 2013 bis 2015 national aus. Die Heizöllieferungen für die kommunalen Liegenschaften schrieb Nidderau im Prüfzeitraum regelmäßig beschränkt aus. Dazu fasste die Stadt alle ihre mit Heizöl betriebenen Liegenschaften mit dem Ziel einer Sammelbestellung zusammen. Bei den Vergabeverfahren forderte Nidderau zwischen vier bis sechs Heizölanbieter auf, Angebote abzugeben.

Ziel der regelmäßigen Bündelausschreibungen war die Senkung der Energiekosten durch optimale Energiebezugskosten, teilweise unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte (zertifizierter Ökostrom). Aufgrund der konsequenten und regelmäßigen Neuvergabe der Energielieferverträge sicherte sich Nidderau einen günstigen Bezugspreis zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses.

Durch Bündelung⁴⁵² und regelmäßige Ausschreibung des Energiebezugsvolumens können Kommunen den Einkauf von Strom und Gas aktiv gestalten und Einsparungen erzielen. Über eine Energieausschreibung durch einen spezialisierten Dienstleister, gegebenenfalls im Rahmen Interkommunaler Zusammenarbeit, könnten sich Kommunen von dieser Aufgabe entlasten und die Möglichkeiten zur Senkung der Energiekosten⁴⁵³ ausschöpfen. Aus die-

452 Durch Bündelung der Energiebedarfe in den vielfältigen kommunalen Bereiche (vgl. Ansicht 177, S. 276) lassen sich infolge der höheren Energiebezugsvolumen im Wesentlichen in Abhängigkeit von der Zahl der Abnahmestellen und der Tageszeit des Strombezugs günstigere spezifische Preise bei den Lieferanten erzielen.

453 Angenommen der durchschnittliche Energiebezugspreis ließe sich durch Bündelung und Ausschreibung um 1 Cent je kWh senken, so ergäbe sich für den Median des durchschnittlichen Energieverbrauchs aller geprüften Kommunen der Jahre 2009 bis 2013 von

sem Grund empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen Kommunen, dem Beispiel der Stadt Nidderau folgend, die Energiebeschaffung der Körperschaft, inklusive ihrer Eigenbetriebe und Beteiligungen, gegebenenfalls im Rahmen Interkommunaler Zusammenarbeit, zu bündeln und regelmäßig neu auszuschreiben. Die Stadt Ginsheim-Gustavsburg plante zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits eine gemeinsame Ausschreibung mit weiteren Städten im Landkreis Groß-Gerau.

9.6.2 Teilweise Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED-Technik

Eine stetige Umrüstung der Straßenbeleuchtung hielt den Gesamtstromverbrauch der Stadt Hofgeismar seit Jahren auf demselben Niveau bei gleichzeitiger Erweiterung der beleuchteten Straßenkilometer. Um weitere Einsparungen zu realisieren, rüstete die Stadt 156 Leuchtpunkte auf LED-Technik um. Hofgeismar erhielt dafür im Rahmen eines Förderprogramms⁴⁵⁴ einen Zuschuss aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt. Im Rahmen einer Projektbegleitung durch ein Ingenieurbüro wurden für die bisherigen Lampentypen die zu erwartenden Ersparnisse in Stromverbrauch und CO₂ gegenübergestellt. Hieraus ermittelte sich die Amortisationsdauer. Diese lag durchgängig⁴⁵⁵ unter 10 Jahren.

Der Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung im Jahr 2013 konnte mit dieser Maßnahme gegenüber dem Jahr 2012 um rund 14 Prozent gesenkt werden. Eine Überprüfung, ob die prognostizierten Werte der Wirtschaftlichkeitsberechnung zutreffen, konnte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abschließend vorgenommen werden. Aber im Vergleich der 18 untersuchten Kommunen wies Hofgeismar mit 1.287 Euro je Straßenkilometer immerhin die zweitgünstigsten spezifischen Gesamtkosten für die Straßenbeleuchtung im Jahr 2013 auf (vgl. Ansicht 184, S. 290). Bei der Maßnahme berücksichtigte die Stadt Hofgeismar als Entscheidungskriterien neben der Wirtschaftlichkeit den Klimaschutz und ließ sich durch ein externes Büro eine Datengrundlage erstellen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Hofgeismar, die Überprüfung der prognostizierten Werte vorzunehmen, sobald die dafür erforderlichen Verbrauchsdaten vorliegen.

Stromverbrauchs-
senkung der Stra-
ßenbeleuchtung

9.6.3 Interkommunale Zusammenarbeit für das Klimaschutzmanagement

Die Gemeinde Cölbe beschloss als klimapolitisches Leitbild einstimmig, sich bis zum Jahr 2040 ausschließlich aus erneuerbaren Energien bei voller Energieeffizienz zu versorgen. Um dieses Ziel zu erreichen und für die Region zu unterstützen, führte sie bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Vielzahl an Projekten durch. Unter anderem entschloss sie sich für eine Interkommunale Zusammenarbeit zum Klimaschutz in Kooperation mit den „Nordkreis-Gemeinden“ des Landkreises Marburg-Biedenkopf sowie mit Lahntal, Münchhausen am Christenberg und Wetter (Hessen). Bei dieser bundesgeförderten Zusammenarbeit wurde unter Bürgerbeteiligung ein gemeinsames Klimaschutzkonzept erstellt und Anfang 2012 eine Stelle für das Klima-

rund 5,6 Gigawattstunden eine jährliche Einsparung von rechnerisch rund 56.000 Euro je Kommune.

454 Förderprogramm „Nationalen Klimaschutzinitiative“, vertreten durch das Forschungszentrum Jülich GmbH, Berlin.

455 Eine Ausnahme bestand bei 20 Leuchten mit 34 und 25 Jahren Amortisationsdauer. Diese Lampen tauschte die Stadt Hofgeismar zugunsten einer gleichmäßigen Optik und Ausleuchtung mit aus.

schutzmanagement geschaffen. Die Schwerpunktaufgaben der Interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Klimaschutz lagen bei:

- Ausbau erneuerbarer Energien (Koordination und beratende Begleitung von Projekten, Zusammenarbeit oder Informationsaustausch, Verfolgung und Fortschreibung der Ziele aus dem Klimaschutzkonzept),
- Beratung (Immobilienbesitzer erhalten Informationen über Termine, von Sprechstunden oder telefonisch),
- Aktionen (Angebot von Energie-Arbeitsgruppen in Bildungseinrichtungen, Anreizprojekte zu energieeinsparenden Maßnahmen, Mobilität),
- Öffentlichkeitsarbeit (Veranstaltung der Solarmesse, Klima-Konferenz, „Energie-Tisch“, Energieseminare, Kolumne und Internetauftritt der projekt-eigenen Homepage⁴⁵⁶ und den Internetauftritten der teilnehmenden Kommunen).

Synergien im Klimaschutz

Mit der Interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Klimaschutz verfolgen die beteiligten Kommunen (darunter auch Cölbe) das Ziel, Synergien im Klimaschutz maximal zu nutzen und die Kosten dabei zu teilen. Die Überörtliche Prüfung bewertete diese Interkommunale Zusammenarbeit als wirksame und beispielhafte Maßnahme, insbesondere für kleine Kommunen wie Cölbe, ihre Klimaschutzaktivitäten kostengünstig voranzubringen. Wenngleich Cölbe über noch keine ausreichende Datengrundlage/ Methodik für ein ganzheitliches Energiemanagement verfügte, berücksichtigte sie mit dieser Maßnahme die anderen relevanten Entscheidungskriterien⁴⁵⁷ des in Ansicht 186 dargestellten Entscheidungsprozesses. Andere Kommunen sollten erwägen, auch energie-relevante Maßnahmen im Wege der Interkommunalen Zusammenarbeit zu ergreifen, wenn zuvor durch Wirtschaftlichkeitsvergleiche eine hinreichende Entscheidungsgrundlage gegeben wird.

9.6.4 Abriss und Neubau des Freibads

Die Stadt Reinheim entschloss sich Ende 2008 aufgrund hoher fortlaufender Instandhaltungskosten zum Abriss und Neubau ihres Freibads. Im Zuge der Baumaßnahmen ließ Reinheim das Schwimm- und Sprungbecken umgestalten und mit Edelstahl auskleiden. Der Babybeckenbereich wurde vollständig neu erstellt. Zahlreiche Wasserattraktionen werteten das Freibad auf. So existierte nach dem Umbau, der im Jahr 2010 abgeschlossen wurde, ein Spaßbecken mit Breitrutsche und verschiedenen Wasserspielen. Die Stadt errichtete das Umkleide- und Technikgebäude neu und ließ es mit besonders energieeffizienter Heiz- und Wassertechnik ausstatten.



Ansicht 187: Freibad Reinheim nach Sanierung im Jahr 2010. Aufnahme vom Sommer 2010.

456 www.klimax-nordkreis.de

457 Klimaschutz, Regionale Wertschöpfung, Bürgerbeteiligung und -beeinflussung, strategisches Leitbild, Wirtschaftlichkeit

Bis zu der Sanierung wurde das Freibad von einer benachbarten Schule des Landkreises über eine Nahwärmeleitung mit Wärme versorgt. Im Zuge des Umbaus ließ Reinheim in dem Freibad eine eigene Heizungsanlage installieren. Zur Unterstützung dieser Heizungsanlage, die vornehmlich das Schwimmbadwasser erwärmte, ließ die Stadt eine Solarabsorberanlage mit einer Fläche von 735 Quadratmeter auf der Dachfläche des Schwimmbadgebäudes errichten. Durch die Solarabsorberanlage produzierte die Stadt Reinheim rund 150.000 Kilowattstunden Wärmeenergie je Jahr.

Integration einer Solarabsorberanlage

Trotz der eingesetzten modernen Technik stieg der Wärmebedarf von durchschnittlich 75.667 Kilowattstunden je Jahr (vor dem Umbau) auf durchschnittlich 213.935 Kilowattstunden je Jahr (nach dem Umbau). Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Zuge des Umbaus auch die Schwimmbadfläche vergrößert wurde. Die Anschlussleistung der in dem Freibad für die Wassertechnik eingesetzten elektrischen Antriebe stieg im Zuge des Umbaus von rund 35 Kilowatt auf rund 440 Kilowatt. Die Stromverbräuche stiegen von durchschnittlich 27.398 Kilowattstunden je Jahr auf durchschnittlich 140.802 Kilowattstunden je Jahr. Insgesamt waren die Energiekosten nach dem Umbau durchschnittlich um 13 Prozent von 7,26 Cent je Kilowattstunde auf 8,24 Cent je Kilowattstunde gestiegen.⁴⁵⁸ Inwieweit sich durch die Umbaumaßnahmen die Besucherzahlen verändert haben, konnte von der Stadt nicht beziffert werden. Mit 87.330 Besuchern war zumindest die auf den Umbau folgende Badesaison des Jahres 2009 die besucherstärkste.

Dass mit einer Steigerung der elektrischen Anschlussleistung um den Faktor 12,5 eine Stromverbrauchssteigerung um über 500 Prozent verbunden war, hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich im Entscheidungsprozess zum Abriss und Neubau des Freibads in Reinheim offengelegt. Hier hätte es gemäß § 12 GemHVO in der Planungs- und Entscheidungsphase einer dezidierten Klärung von prognostizierten Kostensteigerungen und erhofften Einnahmensteigerungen bedurft.

Folgekostenbetrachtung

Die energiepolitische Maßnahme der Stadt Reinheim verdeutlicht anschaulich die Wirkung einer Investitionsentscheidung auf die Folgekosten, die nicht Ergebnis eines systematischen Entscheidungsprozesses war und die relevanten Entscheidungskriterien⁴⁵⁹ nicht berücksichtigte. So blieben nicht nur die energierelevanten Folgekosten unberücksichtigt, sondern auch die Auswirkungen auf den Klimaschutz. Insgesamt fehlte der Stadt Reinheim eine strategische Zielsetzung bei der Investitionsentscheidung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, auch energiepolitische (Investitions-)Entscheidungen auf Grundlage eines systematischen Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu treffen, bei dem auch die Erkenntnisse des Energiemanagements Berücksichtigung finden. Sie erwartet, dass die Anforderungen gemäß § 12 GemHVO in Planungs- und Entscheidungsphasen erfüllt werden.

9.6.5 Beeinflussung des Nutzerverhaltens

Die Stadt Alsfeld stellte ab dem Jahr 2009 ihre Dorfgemeinschaftshäuser ortsansässigen Vereinen und anderen Bürgergemeinschaften unentgeltlich zur Verfügung. Gleichzeitig zahlte sie den Nutzern eine jährliche Pauschale für Instandhaltung und Betrieb der Gebäude. Alle weiteren Kosten (so Strom, Wärme, Wasser, Abwasser, Wartungs- und Instandhaltung) waren jedoch von den Pächter-Gemeinschaften zu tragen. Diese geleisteten Zuschüsse lagen dabei deutlich unter jenen Betriebskosten, die durchschnittlich von der Stadt bis zu dieser Art der Nutzungsüberlassung zu tragen waren. Die Vereine hat-

Bewirtschaftung kommunaler Gebäude durch Nutzer

458 In allen Betrachtungen sind die Verbräuche und Kosten des Jahres 2009 unberücksichtigt geblieben, da in diesen Zeitraum der Großteil der Sanierungsphase fällt.

459 Vgl. Ansicht 186, S. 293

ten die sachgerechte Verwendung des Zuschusses durch Belege nachzuweisen. Ziel dieser Maßnahme war es, die Nutzer für eine energie- und kostensparende Bewirtschaftung der Dorfgemeinschaftshäuser zu motivieren.

Die Energieverbräuche konnten seit dem Jahr 2009 deutlich reduziert werden⁴⁶⁰. Bei den Stromverbräuchen in der Kategorie Gemeinschaftshäuser zeigte sich in 2013 ein Rückgang um 23 Prozent gegenüber 2009, bei den Wärmeverbräuchen ein Rückgang um 18 Prozent. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Stadt Alsfeld – bei nahezu gleichbleibender Auslastung der Gebäude – wirkungsvoll durch Beeinflussung des Nutzerverhaltens die Energiekosten reduzieren konnte. Angesichts der defizitären Haushaltslage der Stadt Alsfeld empfiehlt die Überörtliche Prüfung zusätzlich, die Dorfgemeinschaftshäuser ausschließlich gegen ein angemessenes Entgelt der Pächtergemeinschaft zur Nutzung zu überlassen.

9.6.6 Solarpark Linden I und II

Erneuerbare
Energien, Steigerung der Akzeptanz und regionalen Wertschöpfung

Die Stadt Linden führte als energiepolitische Maßnahme die Errichtung und den Betrieb zweier Solarparks (Solarpark Linden I und II) durch, für die sie gemeinsam mit ihrem Energieversorger die „ovagSolar Stadt Linden GmbH & CO. KG“ gründete (Beteiligungsquote jeweils 50 Prozent). Die Betreibergesellschaft errichtete Solarpark Linden I auf einer im städtischen Eigentum stehenden ehemaligen 4,5 Hektar großen Konversionsfläche, die durch Erz-Tagebau und spätere Deponie-Nutzung belastet war und nahm ihn im Dezember 2011 mit einer installierten Leistung von 2,0 Megawatt peak (MWp)⁴⁶¹ in Betrieb.



Ansicht 188: Linden. Solarpark I. Aufnahme der Stadt Linden von 2013.

Eine Besonderheit des Projekts stellte die Bürgerbeteiligung in Form von Solarbriefen dar. Hierbei legte eine regionale Bank entsprechende Papiere zur Finanzierung von etwa 20 Prozent des Investitionsumfanges mit einem Volumen von insgesamt 800.000 Euro auf. Mit einer Anlage zwischen 1.000 und 20.000 Euro konnten sich die Bürger direkt an der Finanzierung der Anlage beteiligen. Die festverzinsten Papiere mit einer Laufzeit von 10 Jahren

stießen auf große Nachfrage und waren schnell vergeben. Außerdem führte die unmittelbare Einbeziehung der Bürger in die Rendite der Investition laut Angaben der Stadt zur positiven Beeinflussung der Akzeptanz des Vorhabens sowie zur starken Identifizierung der Lindener Bürgerinnen und Bürger mit „ihrem“ Solarpark und trug zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung bei. Der Solarpark sparte seit Inbetriebnahme jährlich etwa 1.200 Tonnen Kohlendioxid (CO₂) ein und leistete somit einen positiven Beitrag zum Klimaschutz.

Knapp ein Jahr später, im Oktober 2012, nahm die gleiche Betreibergesellschaft auf einer weiteren 5 Hektar großen Konversionsfläche den Solarpark II in Betrieb mit einer installierten Leistung von 2,2 MWp und einer jährlichen CO₂-Einsparung von 1.330 Tonnen. Beide Solarparks Linden I und II erzeugten zusammen in 2013 über 4,2 Gigawattstunden Strom zur Volleinspeisung.

⁴⁶⁰ Gleiche Nutzungsintensität wurde vorausgesetzt. Wie sich energetische Sanierungen auf die Reduzierung ausgewirkt haben, waren nicht Gegenstand der Untersuchung.

⁴⁶¹ Megawatt peak (Spitzenleistung), Einheit der maximalen Leistung eines Photovoltaik-Kraftwerks. (1 MWp = 1.000 Kilowatt peak (kWp)).

Für den Solarpark Linden I erstellte die Gesellschafterin OVAG Energie AG im Jahr 2011 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den Zeitraum 2011 bis 2031. Bei der Annahme eines durchschnittlichen Jahresertrags zwischen 1,79 und 1,82 Gigawattstunden je Jahr wies die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einen jährlichen Gesamtertrag aus der Einspeisevergütung zwischen 396 Tausend und 408 Tausend Euro abnehmend⁴⁶² bis zum Jahr 2020 aus. Nach Abzug der geschätzten Aufwendungen



Ansicht 189: Linden. Solarpark II. Aufnahme der Stadt Linden von 2013.

prognostizierte die OVAG Energie AG für den Solarpark Linden I ab dem Jahr 2012 steigende Jahresüberschüsse nach Steuern von rund 38 Tausend Euro für 2012 bis rund 94 Tausend Euro für 2020. Für den Solarpark Linden II wurde ebenfalls eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angefertigt und als Entscheidungsgrundlage herangezogen.

Die Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses 2013 wies bei Addition der beiden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen deutlich höhere Umsatzerlöse⁴⁶³ bei gleichzeitig höheren Material- und sonstigen betrieblichen Aufwendungen auf. Letztere standen im Zusammenhang mit erfolgsabhängigen Zahlungen für mit Dienstleistern abgeschlossenen Wartungsverträge. Die Gewinn- und Verlustrechnung für das Jahr 2013 wies mit rund 71 Tausend Euro einen um insgesamt 17 Prozent gegenüber den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen höheren Jahresüberschuss aus. Zugleich erhielt die Stadt Linden über Avalprovisionen, Pachten und Gewerbesteuer weitere Einnahmen.

Wenngleich Linden über keine strategische Zielsetzung verfügte, so berücksichtigte die Stadt bei dieser energiepolitischen Maßnahme doch die anderen hierfür relevanten Kriterien des Entscheidungsprozesses.⁴⁶⁴ Gleichwohl war festzustellen, dass im Jahr 2011 die Einspeisevergütung für Freiflächenanlagen auf Konversionsflächen mit 22,07 Cent je Kilowattstunde noch eine sichere Planungs- und Finanzierungsgrundlage darstellte. Demgegenüber belief sich die Einspeisevergütung für den Solarpark Linden II im Jahr 2012 bereits nur noch auf 12,71 Cent je Kilowattstunde.

Das Praxisbeispiel macht deutlich, dass der Erfolg von energiepolitischen Maßnahmen auch von nicht beeinflussbaren Faktoren und Rahmenbedingungen maßgeblich abhängig sein kann. Dies muss durch entsprechende Risikoabwägungen im Vorfeld solcher Entscheidungen in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angemessen Berücksichtigung finden.

9.6.7 Nahwärme- und Stromversorgung von 600 Wohneinheiten

Die Stadt Hattersheim am Main nahm im Jahr 1999 die im Neubaugebiet Südwest liegende und in ihrem Eigentum befindliche Nahwärme- und Stromversorgung für bis zu 600 Wohneinheiten in Betrieb. Für den Betrieb der Anlage war der Betriebsbereich Nahwärme- und Stromversorgung des Eigenbetriebs Stadtwerke Hattersheim zuständig. Neben der Wärme lieferte der Eigenbetrieb ebenfalls den erzeugten Strom direkt an die Bewohner des Neu-

Kommunale de-
zentrale Energie-
versorgung

462 Die abnehmende Einspeisevergütung steht im Zusammenhang mit der Degradation der Solarzellen, die mit zunehmendem Alter einen Leistungsverlust verzeichnen.

463 Die Umsatzerlöse aus der Einspeisevergütung beliefen sich auf rund 601 Tausend Euro.

464 Gemeint sind Kriterien wie Klimaschutz, Wirtschaftlichkeit, regionale Wertschöpfung und Bürgerbeteiligung.

baugebiets. Hattersheim am Main verzeichnete durch den Betrieb der Nahwärme- und Stromversorgung im Endausbau eine CO₂-Einsparung von rund 1.000 Tonnen je Jahr.

Die erzielten Einnahmen aus Strom- und Wärmeverkäufen entsprachen den prognostizierten Werten der vor Projektbeginn erstellten Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Nahwärme- und Stromversorgung. Der Betriebsbereich Nahwärme- und Stromversorgung der Stadt Hattersheim am Main schloss gemäß der vorgelegten geprüften Jahresabschlüsse von 2009 und 2010 mit einem Gewinn von 63 Tausend Euro in 2009 und 155 Tausend Euro in 2010 ab.⁴⁶⁵



Ansicht 190: Heizzentrale Neubaugebiet Südwest. Aufnahme der Stadt Hattersheim vom Januar 2011.

Hattersheim am Main nutzte das Potenzial der kommunalen, dezentralen Energieversorgung durch Wärme und Strom, senkte die CO₂-Emissionen und erzielte zusätzliche Energieeinnahmen im Sinne der regionalen Wertschöpfung. Die Maßnahme folgte zudem der strategischen Zielsetzung der Stadt. Der Beschluss zur Umsetzung basierte auf einer sachgerechten Datengrundlage. Die Stadt bezog die Bürger aktiv mit ein. Die Maßnahme war somit Ergebnis eines systematischen Entscheidungsprozesses.

Dieses Beispiel zeigte, dass zumindest für die Jahre 2009

und 2010 Gewinne erzielt werden konnten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen – im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und nach positivem Ergebnis einer Risikoanalyse, dieses Beispiel als eine Variante der kommunalen Betätigung auf dem Gebiet des lokalen und regionalen Energiemarkts in Betracht zu ziehen. Dies kann gegebenenfalls unter Einbeziehung lokaler Investoren geschehen.

In jedem Fall erwartet die Überörtliche Prüfung, bei solchen energiepolitischen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsvergleiche frühzeitig im Planungs- und Entscheidungsprozess vorzusehen.

9.7 Ausblick

Größter Fortentwicklungsbedarf der geprüften Kommunen bestand in der Einführung und konsequenten Anwendung eines effektiven Energiecontrollings als Grundlage eines systematischen Energiemanagements, welches den Kommunen als Steuerungsinstrument dient, um die richtigen energiepolitischen Maßnahmen gezielt auswählen, effektiv umsetzen und kontrollieren zu können (vgl. Ansicht 186, S. 293). Die Ergebnisprüfung der 180. Vergleichenden Prüfung „Energiemanagement“ zeigte deutlich, dass die Kommunen, die im Prüfungszeitraum bereits ein effektives Energiecontrolling vornahmen und zumindest über ein überwiegend sachgerechtes Energiemanagementsystem verfügten, ihre Energieverbräuche in den energierelevanten Bereichen signifikant senken konnten.⁴⁶⁶ Trotz zum Teil erheblicher Verbrauchssenkungen im Prüfungszeitraum gelang es den Kommunen aufgrund stetig steigender Energiebezugskosten oft nicht, auch die entsprechenden Energiekosten zu senken

⁴⁶⁵ Seitdem lagen keine aktuelleren Jahresabschlüsse der Stadtwerke mehr vor.

⁴⁶⁶ Mit Ausnahme der Stadt Baunatal im Bereich kommunale Gebäude (vgl. Abschnitt 9.5.1).

(vgl. Ansicht 185, S. 292, für den Bereich der Straßenbeleuchtung). Weiterer Fortentwicklungsbedarf bestand in der Implementierung und Verknüpfung der Managementprozesse des Energiemanagementkreislaufs (vgl. Abschnitt 9.4, Ansicht 175, S. 271, und Ansicht 186, S. 293).

Während nur fünf Kommunen über ein kontinuierliches Energiecontrolling verfügten, begegneten alle Kommunen den Herausforderungen der Energiewende mit unterschiedlichen Aktivitäten oder ersten Schritten auf dem allgemeinen Energiemarkt. Die Aktivitäten reichten von der Verpachtung kommunaler Flächen für Energieerzeugungsanlagen über den Betrieb eigener Energieerzeugungsanlagen mit Eigenverbrauch oder Einspeisung der erzeugten Energie bis hin zu finanziellen Beteiligungsmöglichkeiten für ihre Bürger (vgl. besondere energiepolitische Maßnahmen, Abschnitt 9.6, S. 294 ff.). Mit diesen Maßnahmen gelang es vielen Kommunen, ihren Energieverbrauch sowie die CO₂-Emissionen erheblich zu reduzieren und ihren Energiebezug zu senken oder sogar Einnahmen durch Energieerzeugungsanlagen oder Verpachtungen zu generieren. Nicht immer führten die umgesetzten energiepolitischen Maßnahmen jedoch zum gewünschten Ergebnis (so Abriss und Neubau des Freibads in Reinheim, vgl. Abschnitt 9.6.4) und nur in Einzelfällen waren sie Ergebnis eines systematischen Energiemanagements und berücksichtigten die wesentlichen Kriterien des in Ansicht 186, S. 293, dargestellten Entscheidungsprozesses (so Nahwärme- und Stromversorgung in Hattersheim am Main, vgl. Abschnitt 9.6.7, S. 299 f.).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen daher die Einführung und Umsetzung eines systematischen Energiemanagements mit dem Ziel, die kommunalen Energieverbräuche und damit die CO₂-Emissionen nachhaltig zu senken, die Energiekosten zu optimieren sowie Energieerträge und -einnahmen aus Energieerzeugungsanlagen zu generieren. Weiterhin empfiehlt sie den Kommunen, Entscheidungen für energiepolitische Maßnahmen auf Grundlage eines systematischen Entscheidungsprozesses (vgl. Ansicht 186, S. 293,) zu treffen. Hierbei könnten regional auch – unter Berücksichtigung der Erfordernissen sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit und unter der Prämisse einer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit für die Kommune – Investitionen in Energieerzeugungsanlagen zielführend sein.

Andere Projekte aus waldreichen Regionen (beispielsweise Bayern oder Österreich) könnten Anhaltspunkt für Überlegungen sein, wie Kommunen ihre kommunale und regionale Wertschöpfung steigern können, etwa indem sie Teile ihrer kommunalen Energieversorgung mit erneuerbaren Energieträgern aus eigenem Wald und eigener Herstellung selbst übernehmen. So könnte etwa eine Hackschnitzelanlage⁴⁶⁷ ein Nahwärmenetz speisen, welches kommunale oder auch andere Gebäude mit Wärmeenergie aus dem kommunalen Netz versorgt. Die benötigten Hackschnitzel könnten aus Waldrestholz, das bei der Pflege des eigenen Gemeindewalds ohnehin anfällt, grundsätzlich von der Gemeinde selbst produziert werden. Im Sinne einer höchstmöglichen Wertschöpfung kann dann die produzierte Energie selbst genutzt und/ oder verkauft werden. Dies bietet gerade den ländlichen und flächenreichen Kommunen mit Bevölkerungsrückgang Möglichkeiten, ihren Haushalt mit Blick auf steigende Energiebezugskosten nachhaltig zu entlasten, dem demografischen Wandel entgegenzuwirken und die regionale Wertschöpfung zu steigern.

Voraussetzung bei jeder energiepolitischen Maßnahme mit erheblichen finanziellen Auswirkungen muss jedoch immer eine positive Wirtschaftlichkeitsberechnung im Vorfeld der Entscheidung getroffen sein.

467 Eine Hackschnitzelanlage kann zum Ausgleich von Spitzenlasten sowohl fossile Brennstoffe als auch gegebenenfalls Landschaftspflegeholz verwerten, welches in den Grünanlagen einer Kommune anfällt.

10. „Personalmanagement“ – 181. Vergleichende Prüfung

10.1 Vorbemerkung

Zielsetzung der 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“ war es, die Rechtmäßigkeit und auf vergleichender Grundlage die Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu analysieren. Es sollten Entwicklungspotenziale in Bezug auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung identifiziert werden, die für die Vergleichskommunen hilfreich sind und nach Möglichkeit auch als Empfehlung für andere Kommunen außerhalb des Vergleichs dienen können. In die Untersuchung waren die folgenden Teilaufgaben des Personalmanagements einbezogen: Personalorganisation, Personalverwaltung, Personalplanung, Personalentwicklung, Personalabrechnung und Personalcontrolling.

Für die Gesamtbeurteilung entwickelte die Überörtliche Prüfung ein Reifegradmodell, in dem die fünf Aspekte Personalaktenführung, Informationsgehalt des Stellenplans, systematische Personalbedarfsermittlung, Personalentwicklung sowie Personalcontrolling gleichrangig herangezogen wurden. Hieran zeigten sich für jede Vergleichskommune Entwicklungspotenziale zu den einzelnen Prüfungsfeldern. Zudem erläutert die Überörtliche Prüfung am Beispiel der Bauhöfe modellartig das Vorgehen bei der Personalbedarfsermittlung.

In diese Vergleichende Prüfung waren Kommunen mit rund 9.500 bis 14.500 Einwohnern einbezogen. Die hier gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen sind repräsentativ für rund 20 Prozent der hessischen Kommunen.

Geprüfte
Körperschaften

Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Dautphetal, Eichenzell, Hadamar, Laubach, Lorsch, Mühlital, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Rotenburg a.d. Fulda, Steinbach (Taunus), Usingen



Ansicht 191: „Personalmanagement“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 32,6 Millionen Euro und umfasste die Personalausgaben⁴⁶⁸ für die Kernverwaltung⁴⁶⁹ der geprüften Kommunen.⁴⁷⁰ Die in der 181. Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf rund 8,7 Millionen Euro⁴⁷¹ (Ansicht 192). Dies entspricht einem Anteil von rund 19,5 Prozent des Prüfungsvolumens.

Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Vollzeitäquivalente ¹⁾	Euro
Kernverwaltung (vgl. Abschnitt 10.3.1.2)	124,31 VZÄ	8,7 Mio. €
davon Personalverwaltung (vgl. Abschnitt 10.3.1.1)	8,99 VZÄ	660.000 €

¹⁾ Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle
Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 192: Ergebnisverbesserungspotenziale

Die geprüften Kommunen wiesen in Bezug auf ihr Personalmanagement unterschiedliche Reifegrade auf. Daraus ergaben sich differenzierte Verbesserungspotenziale.

Reifegrad Personalmanagement	
	Braunfels, Laubach, Roßdorf
	Bad Soden-Salmünster, Büttelborn, Dautphetal, Hadamar, Lorsch, Oestrich-Winkel, Usingen
	Eichenzell, Mühlthal, Nauheim, Rotenburg, Steinbach

Grüne Ampel: Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen
Gelbe Ampel: Mittlerer Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in Teilbereichen
Rote Ampel: Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in allen Bereichen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2014

Ansicht 193: Reifegrad Personalmanagement

Zusammenfassend ließ sich feststellen, dass lediglich drei von 15 Kommunen in der Gesamtbeurteilung einen relativ hohen Reifegrad des Personalmanagements erreichten. Sieben der geprüften Kommunen verfügten über einen mittleren Reifegrad mit einigen Verbesserungspotenzialen. Die Prüfung zeigte, dass bei fünf Kommunen in allen Bereichen des Personalmanagements Handlungsbedarf bestand.

468 Als Personalausgaben dieser vergleichenden Prüfung wurden die Personalausgaben laut Rechnungsergebnis 2013 zuzüglich Versorgungsaufwand herangezogen.

469 Die Kernverwaltung im Sinne dieser vergleichenden Prüfung umfasste nicht Eigenbetriebe, kommunale Unternehmen, Bauhöfe, Kindertagesstätten und Waldarbeiter.

470 Die Personalverwaltungen betreuen über die Personalfälle der Kernverwaltung hinaus auch die Personalfälle der Gesamtverwaltung sowie der Eigenbetriebe und kommunalen Unternehmen. Berücksichtigt man auch die Personalausgaben der Gesamtverwaltung (einschließlich kommunale Kindertagesstätten, Bauhöfe, Waldarbeiter) der Eigenbetriebe und kommunalen Unternehmen, so beträgt das Prüfungsvolumen insgesamt rund 83 Millionen Euro.

471 Zur Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von 73.500 Euro angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten einer EG 9-Stelle einschließlich Arbeitsplatzkosten. Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (2012): Personalkostentabellen für die Kostenberechnungen in der Verwaltung vom 3. Juli 2012, StAnz. 2012, S. 799.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2014 bis Dezember 2014
Prüfungszeitraum:	2011 bis 2013
Zuleitung des Schlussberichts:	5. Mai 2015
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Management Consultants GmbH, Düsseldorf (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Ansicht 194: „Personalmanagement“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	10.2	Leitsätze.....	304
	10.3	Personalmanagement.....	306
	10.3.1	Personalorganisation.....	307
	10.3.2	Personalverwaltung.....	311
	10.3.3	Personalplanung.....	313
	10.3.4	Personalentwicklung.....	318
	10.3.5	Personalabrechnung.....	321
	10.3.6	Personalcontrolling.....	322
	10.3.7	Modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung Bauhof.....	324
	10.4	Reifegrad Personalmanagement.....	326
	10.5	Ausblick.....	328

10.2 Leitsätze

Seite 306 ff.

Mit durchschnittlich 27 Prozent an den Gesamtausgaben haben die Personalausgaben eine hohe Relevanz für die kommunalen Haushalte. Das Personalmanagement zählt zu den strategisch relevanten Aufgaben in Kommunen, da damit ein Beitrag zur Effizienz, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit in der Verwaltung geleistet werden kann.

Die Kommunen sollten die Herausforderungen aus der notwendigen Haushaltskonsolidierung und dem demografischen Wandel mit einem aktiven Personalmanagement gestalten. Dies gilt insbesondere auch für die Schuttschirmkommunen Laubach, Nauheim, Oestrich-Winkel, Rotenburg a.d. Fulda und Steinbach (Taunus).

Seite 308 f.

In den Personalverwaltungen der untersuchten Kommunen waren für personalwirtschaftliche Aufgaben 1,00 bis 4,62 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Vor dem Hintergrund, dass es sich zum Teil um sehr kleine Organisationseinheiten handelt, empfiehlt es sich, ein verstärktes Augenmerk auf die Interkommunale Zusammenarbeit zu richten und eine Mindestgröße (2,0 Vollzeitäquivalente) für effizientes Arbeiten, die Sicherstellung einer effektiven Vertretungsmöglichkeit sowie fachliche Spezialisierungen nicht zu unterschreiten.

Seite 311 ff.

Über alle untersuchten Kommunen ließ sich Ergebnisverbesserungspotenzial für die Personalverwaltung von rund 660.000 Euro ermitteln.

Seite 313 f.

Der Stellenplan ist das zentrale Instrument der Personalplanung. Die Prüfung zeigte, dass der Informationsgehalt der Stellenpläne und der Stellenbesetzungslisten in elf der 15 untersuchten Kommunen geeignet war, um als Steuerungsinstrument für den Personalkörper genutzt zu

werden. Damit stellt dieser einen Ausgangspunkt für die Personalverwaltung dar, um in Kombination mit einer Altersstrukturanalyse Entscheidungen zu Personalentwicklungsmaßnahmen oder notwendigen Personalbedarfsermittlungen treffen zu können. Hadamar, Nauheim und Usingen – die drei Kommunen, in denen Handlungsbedarf identifiziert wurde – griffen die Feststellung auf und ergänzten den Stellenplan des Haushaltes 2015 auf der Grundlage der Empfehlungen.

Seite 315

Die Überörtliche Prüfung bewertete Personalausgaben außerhalb des Stellenplans als nicht rechtskonform, wenn sie für dauerhaft zu bewältigende Aufgaben eingesetzt werden. Dies war in acht der geprüften Kommunen der Fall. Dabei wurden Vollzeitäquivalente für Daueraufgaben wie beispielsweise Betreuung und Unterhaltung von Dorfgemeinschaftshäusern, Botendienste, Reinigungsleistungen und Aufgaben der Jugendförderung eingesetzt. Rotenburg a.d. Fulda führte dagegen alle geringfügigen Beschäftigtenverhältnisse in einem gesonderten Bestandteil des Stellenplans. Damit war eine Gesamtübersicht über das eingesetzte Personal vorhanden.

Die Prüfung zeigte, dass anstehende Veränderungen selten strategisch mit einem Personalkonzept begleitet werden, in dem die hierfür erforderlichen Instrumente, wie zum Beispiel eine systematische Aufgabenkritik oder analytische Personalbedarfsermittlungen, vorgesehen sind. Lediglich sechs von 15 Kommunen setzten das Instrument einer systematischen Personalbedarfsermittlung ein. Am Beispiel der Bauhöfe stellte die Überörtliche Prüfung das Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung modellartig dar.

Seite 317 f.

In nur drei von 15 geprüften Kommunen (Braunfels, Laubach, Roßdorf) waren die Maßnahmen zur Personalentwicklung in einem schriftlichen Konzept dokumentiert. Damit fehlte überwiegend die Voraussetzung, die Personalentwicklung mit einer langfristigen Personalplanung zu verknüpfen.

Seite 318 ff.

Gleichwohl zeigte die Prüfung, dass in zwei Drittel der geprüften Kommunen die Personalentwicklung als wichtiges Handlungsfeld angesehen wird. Dies spiegelte sich durch das breite Spektrum der angewendeten Instrumente der Personalentwicklung wider. Usingen schloss zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Dienstvereinbarung über die Einführung der flexiblen Arbeitszeit ab. Mühlthal setzte zur Führungskräfteentwicklung themenbezogene Schulungen ein.

Die Sicherstellung des Vieraugenprinzips bei der Personalabrechnung stellt insbesondere für die kleinen und mittleren Kommunen eine besondere Herausforderung dar, da oftmals nur ein Beschäftigter mit der Aufgabe betraut ist. Das Vieraugenprinzip bei der Personalabrechnung wurde lediglich in vier der 15 geprüften Kommunen regelmäßig sichergestellt.

Seite 321 f.

Die Prüfung zeigte, dass bereits in sechs der geprüften Kommunen eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben in unterschiedlicher Ausprägung realisiert wurde. Insbesondere die Personalabrechnung als Standardprozess im Personalwesen bietet sich für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit an. Dadurch lassen sich Größeneffekte nutzen, die zum einen eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ermöglichen, zum anderen auch Vorteile für die Prozesssicherheit bieten, in dem durch die Sicherstellung des Vieraugenprinzips die Anfälligkeit der Prozesse für dolose Handlungen erschwert ist.

Seite 308 f., 321 f.

Die Notwendigkeit, steuerungsrelevante personalwirtschaftliche Kennzahlen vorzuhalten, wurde nur von sechs Kommunen erkannt. Dabei

Seite 322

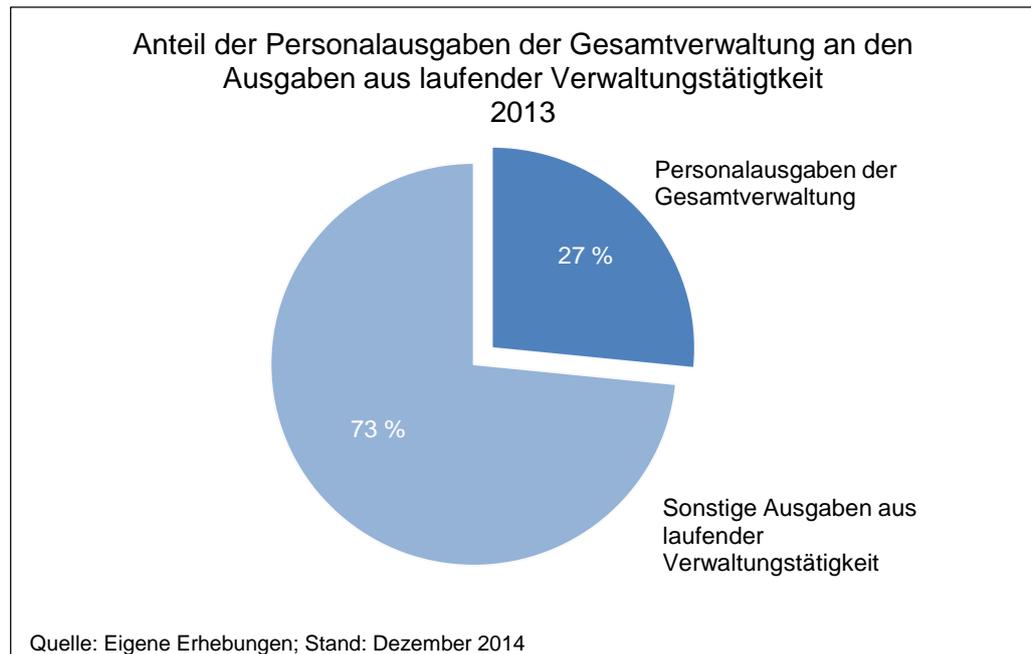
sollten ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und in ein Zielsystem für das Personalwesen überführt werden. Allein in Roßdorf lag eine Kombination aus Zielvereinbarung und abzuleitenden Kennzahlen vor.

Seite 326 f.

Die Überörtliche Prüfung fasste die Erkenntnisse der fünf Prüft Themen (Aktenführung, Informationsgehalt Stellenplan, systematische Personalbedarfs ermittlung, Personalentwicklung und Personalcontrolling) in einer Gesamtbewertung zusammen. Das hieraus entwickelte Reifegradmodell zeigt, dass die Kommunen, die einen hohen Reifegrad beim Personalmanagement erreichten, sich tendenziell auch durch ein hohes Betreuungsverhältnis auszeichneten. Den höchsten Reifegrads des Personalmanagements wiesen Braunfeld, Laubach und Braunfels auf. Hingegen hatten fünf Kommunen in allen Bereichen des Personalmanagements Handlungsbedarf.

10.3 Personalmanagement

Die Ressource „Personal“ ist für die Kommunen von zentraler Bedeutung. Sie benötigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Beschäftigte), die ihre fachlichen, methodischen und sozialen Potenziale so weiterentwickeln, dass ein konsequentes Dienstleistungsverhalten, eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes und eine qualitativ hohe Aufgabenerfüllung möglich sind. Die Relevanz des Personalmanagements spiegelt sich auch in der Höhe der Gesamtpersonalausgaben wider, die rund 27 Prozent der Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen.



Ansicht 195: Anteil der Personalausgaben der Gesamtverwaltung an den Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit – 2013

Die Kommunen haben die Möglichkeit, mit einem umfassenden Personalmanagement aktiv den Anteil der Personalausgaben zu steuern. Insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung gilt es, auch den Personalbereich – unter dem Aspekt einer quantitativ und qualitativ angemessenen Ausstattung – zu optimieren. Hierfür ist es notwendig, dass effektive Instrumente des Personalmanagements in den Verwaltungen zum Einsatz kommen.

Im Rahmen der Prüfung wurden die folgenden Themenfelder des Personalmanagements beleuchtet:

Personalorganisation:

Die Personalorganisation beschreibt, wie die personalwirtschaftlichen Aufgaben in der Verwaltung wahrgenommen werden sollen. Dies umfasst auch die organisatorische Anbindung innerhalb der Gesamtverwaltung.

Personalverwaltung:

Die Personalverwaltung umfasst die Summe aller administrativen personalbezogenen Aufgaben im Lebenszyklus eines in der Verwaltung tätigen Beschäftigten unter Anwendung der Regelungen des geltenden Rechts.

Personalplanung:

Zentrale Elemente der Personalplanung sind die Instrumente und Verfahren zur Bewirtschaftung des Personalkörpers sowie die gedankliche Vorwegnahme zukünftiger personeller Maßnahmen. Ziel ist, dass kurz-, mittel- und langfristig die in der Verwaltung benötigten Beschäftigten in der erforderlichen Qualität und Quantität zum richtigen Zeitpunkt, am richtigen Ort zur Verfügung stehen.

Personalentwicklung:

Die Personalentwicklung umfasst alle Maßnahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung und Förderung von Führungskräften und Beschäftigten, die von der Personalverwaltung zur Erreichung spezieller Zwecke zielgerichtet, systematisch und methodisch geplant, realisiert und evaluiert werden. Die Verzahnung der einzelnen Elemente der Personalentwicklung bilden die Grundlage für ein zukunftsorientiertes Personalmanagement. Personalentwicklung ist dabei als ein längerfristig angelegter Prozess zu verstehen, in dem die Ziele und Bedarfe der Verwaltung und die beruflichen Perspektiven sowie das Leistungsvermögen der Beschäftigten aufeinander abgestimmt werden.

Personalabrechnung:

Die Zahlbarmachung von Gehältern und Bezügen, inklusiv der Abrechnung und Verbuchung und des mit ihnen im Zusammenhang stehenden Sozialaufwands, wird in der Personalabrechnung wahrgenommen.

Personalcontrolling:

Das Personalcontrolling definiert Art und Umfang der steuerungsrelevanten Informationen für den Personalbereich. Die Ausgestaltung des Controllings sollte dabei spezifisch auf die Bedarfe der Kommune ausgerichtet sein und insbesondere der Gemeindegröße entsprechen.

Die Aufgaben des Personalmanagements sind grundsätzlich für eine Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit geeignet. Dabei kann diese unterschiedlich ausgestaltet werden: von der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung nur einzelner Aufgaben (beispielsweise nur Personalabrechnung) bis hin zu einer Zusammenarbeit für alle Aufgaben des Personalmanagements. Eine Interkommunale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, neben fachlicher Spezialisierung auch Betriebsgrößeneffekte zu realisieren und bei einer vorgeschlagenen Mindestgröße zu einer angemessenen Auslastung zu kommen.

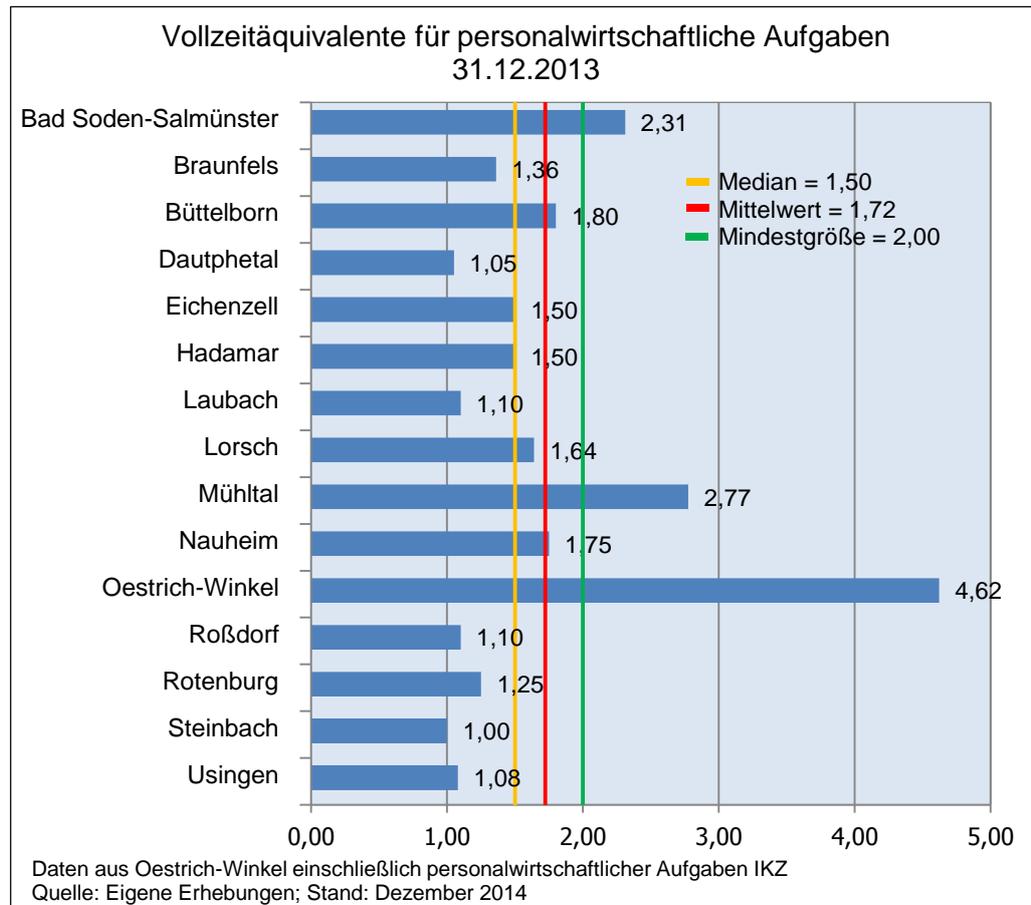
Interkommunale
Zusammenarbeit

10.3.1 Personalorganisation

Die Personalorganisation wurde bei dieser Vergleichenden Prüfung unter zwei Aspekten untersucht. Zum einen sollten Personalverwaltungen so ausgestattet sein, dass sie auch Vertretungsregelungen, fachliche Spezialisierungen und rechtssichere Abläufe gewährleisten. Hieraus ergibt sich etwa eine Mindestgröße für die Personalausstattung. Zum anderen wurde die Betreuungsrelation als Hinweis auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung analysiert.

10.3.1.1 Personalausstattung der Personalverwaltung

Ansicht 196 zeigt die tatsächlich für personalwirtschaftliche Aufgaben eingesetzten Vollzeitäquivalente zum 31. Dezember 2013.



Ansicht 196: Vollzeitäquivalente für personalwirtschaftliche Aufgaben – 31.12.2013

In den Personalverwaltungen der geprüften Kommunen waren für alle personalwirtschaftlichen Aufgaben 1,00 bis 4,62 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Die unterschiedliche Größe war dabei zum Teil durch unterschiedliche Arbeitsweisen und Standards der Aufgabenwahrnehmung sowie durch die verschiedenen Ausgestaltungen der Interkommunalen Zusammenarbeit begründet. Die eingesetzten Vollzeitäquivalente entsprachen einem durchschnittlichen Anteil von rund 4,2 Prozent an den in der Kernverwaltung eingesetzten Vollzeitäquivalenten.

In zwölf von 15 Kommunen lag der Personalkörper für die Personalverwaltung unter einer Mindestgröße von rund 2,0⁴⁷² Vollzeitäquivalenten. Damit können Vertretungsregelungen und fachliche Spezialisierungen nicht oder nur schwierig realisiert werden. Dies birgt die Gefahr, dass die Aufgabenwahrnehmung quantitativ und qualitativ mittelfristig nicht immer sichergestellt ist.

Vor dem Hintergrund, dass es sich zum Teil um kleinere Organisationseinheiten handelte, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, ein verstärktes Augenmerk auf die Interkommunale Zusammenarbeit zu richten und eine Mindestgröße (2,0 Vollzeitäquivalente) für effizientes Arbeiten und fachliche Spezialisierungen nicht zu unterschreiten.

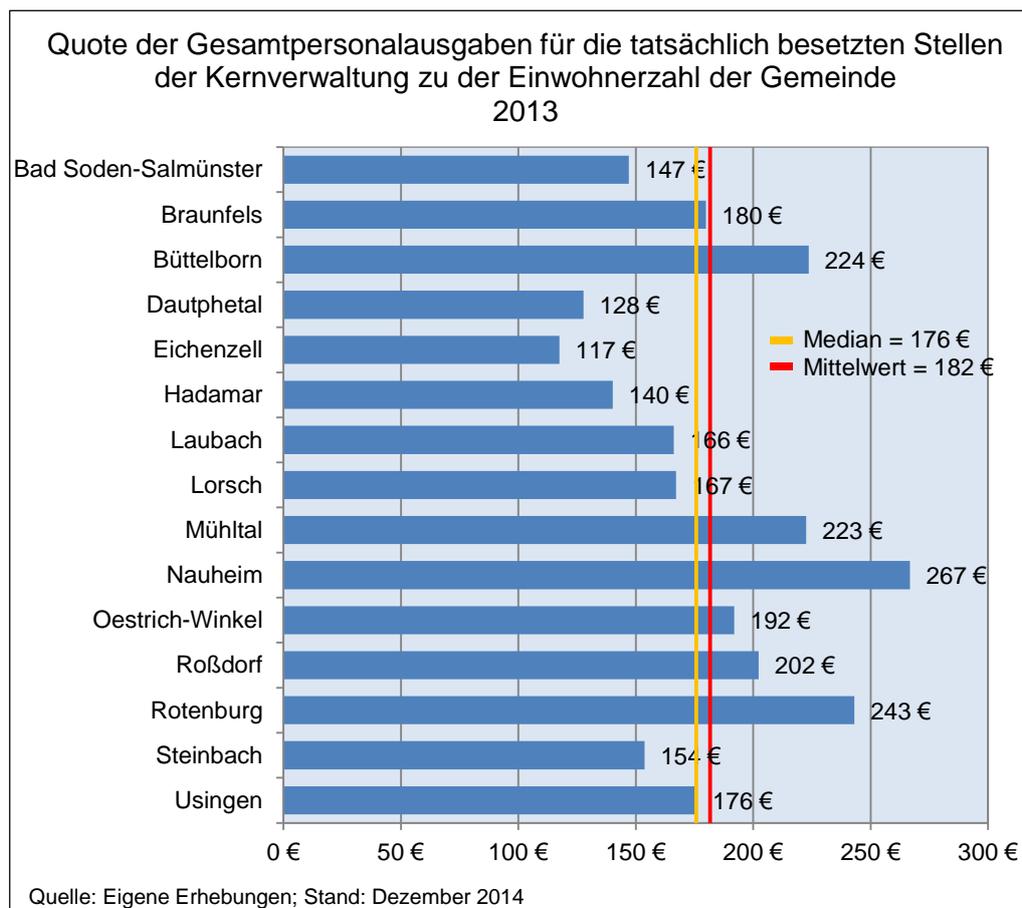
Die Prüfung zeigte, dass bereits in sechs der geprüften Kommunen eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben realisiert wurde. Dabei war die Interkommunale Zusammenarbeit unterschiedlich aus-

472 Dieser Wert beruht auf der Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten und umfasst eine Datenbasis von rund 50 Personalverwaltungen im kommunalen und kreiskirchlichen Umfeld.

gestaltet: Von einer Zusammenarbeit im Bereich der Gehaltsabrechnung (zum Beispiel in Laubach) bis zu einer gemeinsamen Wahrnehmung aller Aufgaben des Personalmanagements in Oestrich-Winkel. So konnte im gemeinsamen Personalamt der Gemeinden Oestrich-Winkel mit Eltville am Rhein bei der Aufgabenübernahme für Schlangenbad eine Einnahmensteigerung von rund 25.000 Euro jährlich für Oestrich-Winkel und Eltville am Rhein erzielt werden. Darüber hinaus wurde eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben auch in Usingen, Büttelborn, Nauheim und Rotenburg a.d. Fulda realisiert.

10.3.1.2 Personalausstattung der Kernverwaltung

Ergänzend zur Beurteilung des Betreuungsverhältnisses und der Berechnung der Soll-Personalausstattung wurden die Personalausgaben der Kernverwaltung⁴⁷³ ins Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl gesetzt (Ansicht 197).



Ansicht 197: Quote der Gesamtpersonalausgaben für die tatsächlich besetzten Stellen der Kernverwaltung zu der Einwohnerzahl der Gemeinde – 2013

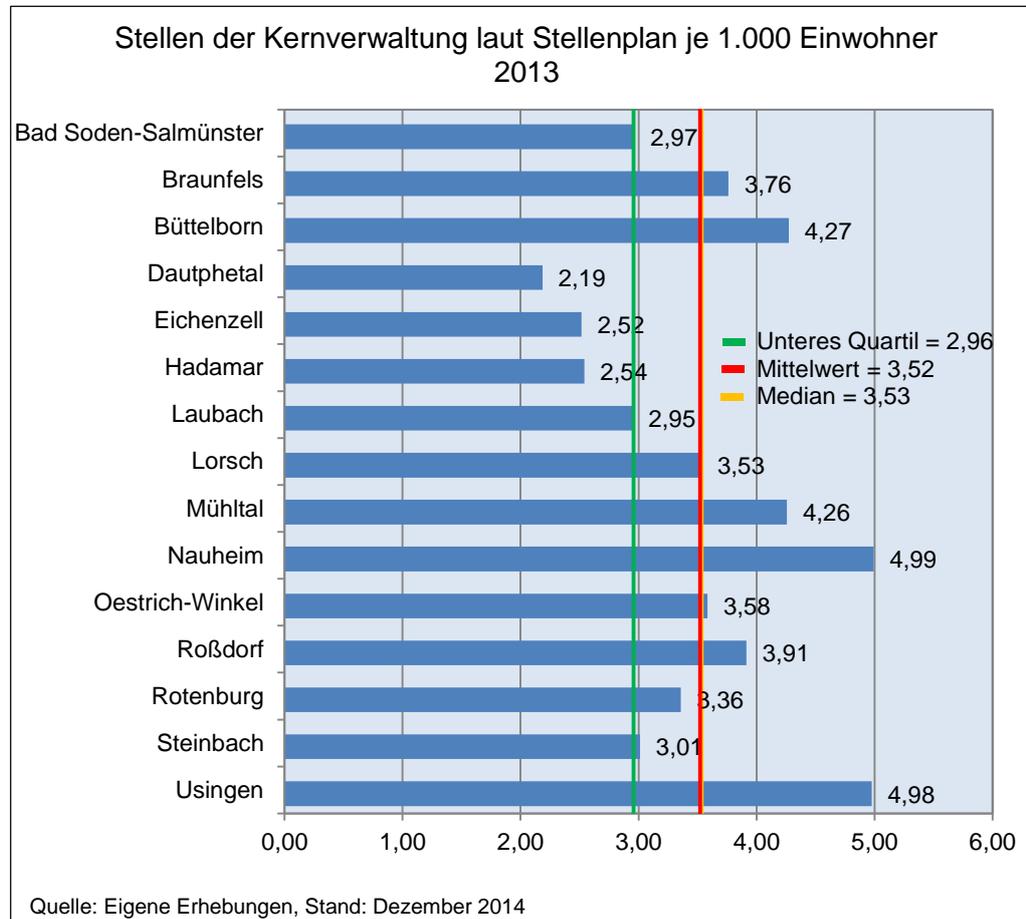
In den geprüften Kommunen wurden bezogen auf jeden Einwohner durchschnittlich 182 Euro für Personalausgaben eingesetzt. Das Spektrum reichte dabei von 117 Euro je Einwohner in Eichenzell bis hin zu 267 Euro je Einwohner in Nauheim.

Die Gesamtpersonalausgaben der Kommunen waren nicht nur abhängig von der Quantität der Personalausstattung. Die Altersstruktur der Beschäftigten sowie das Bewertungsgefüge (Verhältnis zwischen mittleren, gehobenen und höheren Dienst) beeinflussten ebenfalls die Personalausgabenquote. Im Gesamtkontext mit dem Alters- und Bewertungsgefüge war festzustellen, dass beispielsweise Usingen mit rund 9 Prozent unterdurchschnittlich viele Beschäftigte im Alter über 55 Jahre hatte. Das Bewertungsgefüge wies eine

473 Die Kernverwaltung im Sinne dieser vergleichenden Prüfung umfasste nicht Eigenbetriebe, kommunale Unternehmen, Bauhöfe, Kindertagesstätten und Waldarbeiter.

durchschnittliche Verteilung zwischen den Laufbahngruppen auf. Dies führte dazu, dass sich Usingen trotz überdurchschnittlicher Personalstellen in der Kernverwaltung bei den Personalausgaben leicht unterhalb des Mittelwerts befand.

Ansicht 198 gibt einen Überblick über die Stellen der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner.



Ansicht 198: Stellen der Kernverwaltung laut Stellenplan je 1.000 Einwohner – 2013

Rechnerisches
Ergebnisverbesserungspotenzial

In den geprüften Kommunen lag der Median der Personalstellen in der Kernverwaltung bei 3,53 Stellen je 1.000 Einwohner, der untere Quartilswert betrug 2,96 Stellen je 1.000 Einwohner. Aus den Stellen der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner ergibt sich über alle Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 124,31 Vollzeitäquivalenten, basierend auf dem unteren Quartilswert. Dies entspricht einem rechnerischen Verbesserungspotenzial von rund 8,7 Millionen Euro jährlich⁴⁷⁴ (Ansicht 199).

Ergebnisverbesserungspotenzial Kernverwaltung		
	Vollzeitäquivalente ¹⁾	Euro
Kernverwaltung	124,31 VZÄ	8,7 Mio. €

¹⁾ Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle
Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 199: Ergebnisverbesserungspotenzial Kernverwaltung

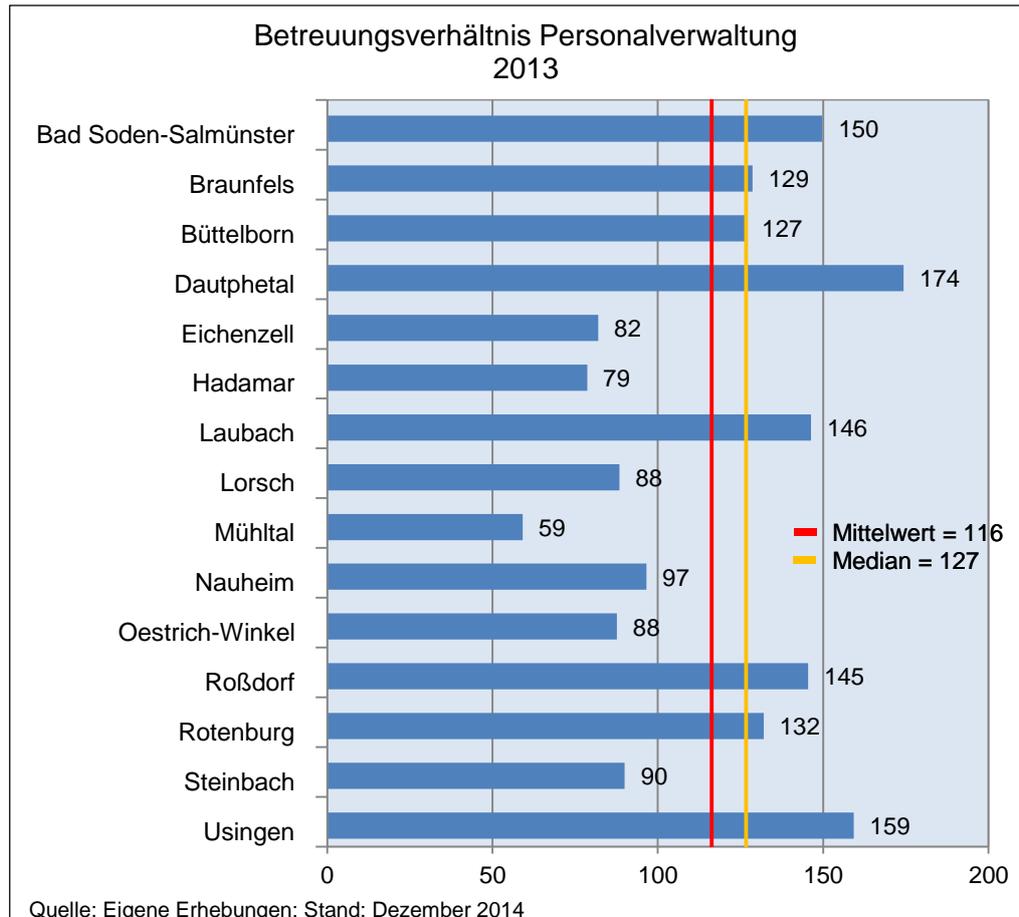
Dieses Ergebnisverbesserungspotenzial in der Kernverwaltung zeigt den Gestaltungsspielraum, den die Kommunen haben und der durch ein aktives Personalmanagement genutzt werden kann. Allerdings handelt es sich nicht um

474 Vgl. Fußnote 471, S. 303

ein unmittelbar realisierbares und für die kurzfristige Konsolidierung heranziehbares Einsparpotenzial, sondern es stellt vielmehr ein Potenzial dar, das durch aktives Personalmanagement mittel- bis langfristig nutzbar ist.

10.3.2 Personalverwaltung

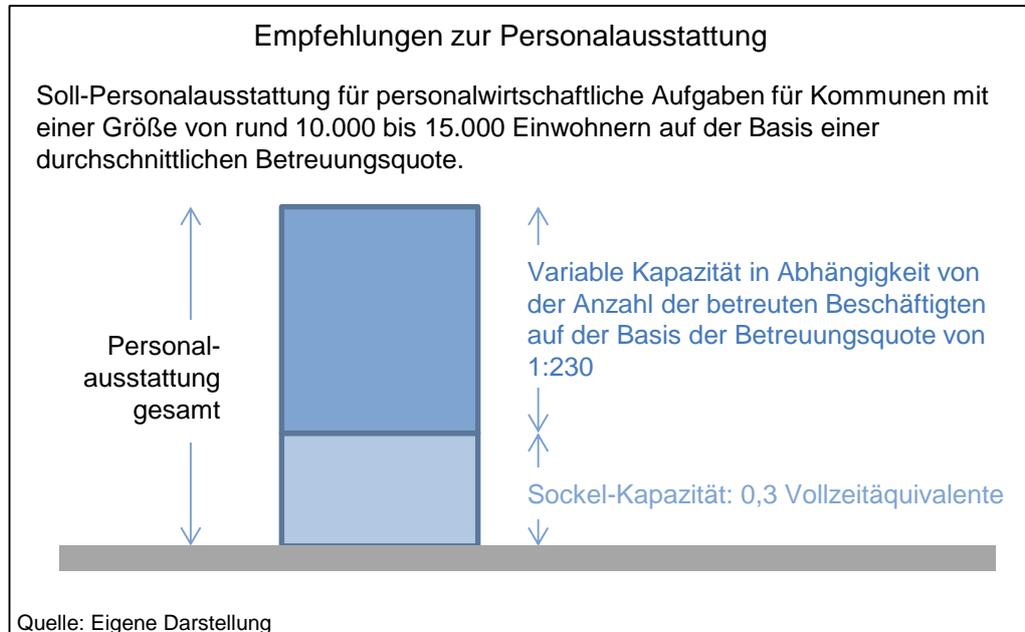
Im Rahmen der 181. Vergleichenden Prüfung wurden alle von der Personalverwaltung betreuten Beschäftigten (inklusive betreute Erzieherinnen in den kommunalen Kindertagesstätten, Beschäftigte der Eigenbetriebe) zur Zahl der Beschäftigten in der Personalverwaltung ins Verhältnis gesetzt. Ansicht 200 zeigt das Betreuungsverhältnis von einem Vollzeitäquivalent in der Personalverwaltung (laut Stellenplan) zur Zahl der betreuten Beschäftigten (befristet und unbefristet).



Ansicht 200: Betreuungsverhältnis Personalverwaltung – 2013

Das Betreuungsverhältnis in der Personalverwaltung reichte von 1:59 Beschäftigten in Mühlital bis zu 1:174 Beschäftigten in Dautphetal. Im Vergleich der geprüften Kommunen betreute ein Vollzeitäquivalent in der Personalverwaltung durchschnittlich 116 Beschäftigte.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt als Bemessungsgrundlage für eine ganzheitliche Sachbearbeitung (Personalverwaltung und –abrechnung) ein Bemessungsmodell, das sowohl eine Sockel-Kapazität als auch einen variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben beinhaltet. Der variable Anteil richtet sich nach der Zahl der zu betreuenden Beschäftigten.



Ansicht 201: Empfehlungen zur Personalausstattung

Die Sockel-Kapazität ist ein pauschaler Wert und setzt sich aus 0,1 Vollzeitäquivalenten für die Personalentwicklung sowie 0,2 Vollzeitäquivalenten für Grundsatzaufgaben (inklusive Ausbildung) und Personalkostenplanung zusammen. Die Sockel-Kapazität umfasst damit eine Gesamtkapazität von 0,3 Vollzeitäquivalenten und entspricht einem wöchentlichen Arbeitsvolumen von rund 1,5 Arbeitstagen. Für den variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben empfiehlt die Überörtliche Prüfung eine Betreuungsquote⁴⁷⁵ zwischen 1:230 und 1:270. Dabei wird vorausgesetzt, dass eine qualifizierte Personalsachbearbeitung von Beschäftigten mit entsprechender Fachkompetenz vorgenommen wird.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Ausgehend von der Soll-Kapazität ergab sich eine reduzierte Soll-Personalausstattung und hieraus ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial. Dieses betrug für alle geprüften Kommunen insgesamt 8,99 Vollzeitäquivalente⁴⁷⁶ und entsprach einem Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 660.000 Euro. Dabei reichte die Spanne des Ergebnisverbesserungspotenzials in den geprüften Kommunen von 0,03 Vollzeitäquivalenten bis zu 2,36 Vollzeitäquivalenten.

Ergebnisverbesserungspotenziale Personalverwaltung		
	Vollzeitäquivalente ¹⁾	Euro
Personalverwaltungen	8,99 VZÄ	660.000 € ²⁾

¹⁾ Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle
²⁾ Zur Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von 73.500 Euro angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten für eine EG 9 – Stelle zzgl. Arbeitsplatzkosten. Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 16. Juli 2012.
 Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 202: Ergebnisverbesserungspotenziale Personalverwaltung

475 Dieser Wert beruht auf der Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten und umfasst eine Datenbasis von rund 50 Personalverwaltungen im kommunalen und kreiskirchlichen Umfeld.

476 Das Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 8,99 Vollzeitäquivalenten ergab sich aus der Summe der einzelnen Verbesserungspotenziale je Kommune. Diese wurden aus der Differenz zwischen Ist-Personalausstattung und Soll-Personalausstattung (vgl. Ansicht 201) berechnet.

Die Ergebnisverbesserungspotenziale sollten mittelfristig durch eine aufgabenkritische Prüfung der personalwirtschaftlichen Aufgaben und einen Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit realisiert werden.

10.3.3 Personalplanung

Das zentrale Instrument der Personalplanung ist der Stellenplan. Er dient als Planungsinstrument für die Verwaltungsführung und sorgt für die notwendige Transparenz insbesondere für die politischen Gremien (Grundsatz der Haushaltsklarheit- und -wahrheit). Der Stellenplan nach § 5 GemHVO ist Teil des Haushaltsplans (§ 1 Absatz 1 Nr. 3 GemHVO⁴⁷⁷). Er legt die Zahl der zu besetzenden Stellen im Sinne der Stellenobergrenzenverordnung fest. Der Stellenplan ist Ausdruck des Budgetrechts der Gemeindevertretung und damit Ermächtigungsrahmen für die Verwaltung.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, mit welcher Detaillierung die Stellen der Verwaltung im Stellenplan ausgewiesen wurden. Um ihn als personalwirtschaftliches Instrument nutzen zu können, sollten die Informationen im Stellenplan möglichst genau ausgewiesen werden (Angabe von Vollzeitstellenäquivalenten mit mindestens einer Stelle hinter dem Komma). Diese detaillierte Ausweisung der Stellen ist Grundlage für eine belastbare Personalkostenplanung, die insbesondere vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung als wichtiger Bestandteil des Personalmanagements zu sehen ist.

Für die Verwaltungssteuerung ist neben dem Stellenplan eine Stellenbesetzungsliste zielführend. Sie beinhaltet weitergehende Informationen. In der Stellenbesetzungsliste sind personalwirtschaftliche Angaben zur tatsächlichen Stellenbesetzung enthalten, beispielsweise zum Umfang und zur Zeitdauer der Stellenbesetzung, zur Ist-Eingruppierung sowie zum Alter der Beschäftigten. Auf dieser Grundlage kann dann beispielsweise eine Altersstrukturanalyse und damit eine vorausschauende Nachfolgeplanung vorgenommen werden.

Ansicht 203 zeigt, inwieweit die Stellenpläne der geprüften Kommunen die Stellen mit mindestens einer Nachkommastelle ausgewiesen haben und ob Stellenbesetzungslisten mit Angaben zur tatsächlichen Stellenbesetzung geführt wurden.

Informationsgehalt Stellenplan			
	Detaillierter Stellenplan	Stellenbesetzungsliste	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	✓	✓	■
Braunfels	✓	✓	■
Büttelborn	✓	⊖	▲
Dautphetal	✓	✓	■
Eichenzell	✓	✓	■
Hadamar	●	●	●
Laubach	✓	✓	■
Lorsch	✓	✓	■
Mühltal	✓	✓	■

477 § 1 Absatz 1 GemHVO – Bestandteile des Haushaltsplans, Anlagen

Der Haushaltsplan besteht aus 1. dem Gesamthaushalt, 2. den Teilhaushalten und 3. dem Stellenplan.

Informationsgehalt Stellenplan			
	Detaillierter Stellenplan	Stellenbesetzungsliste	Bewertung
Nauheim	●	⊗	●
Oestrich-Winkel	✓	✓	■
Roßdorf	✓	✓	■
Rotenburg	✓	✓	■
Steinbach	✓	✓	■
Usingen	●	●	●

✓ = Kriterium voll erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Bewertung: ■ = erfüllt Anforderungen, ▲ = erfüllt teilweise Anforderungen, ● = erfüllt Anforderungen nicht
 Als detaillierter Stellenplan wurde gewertet, wenn die Kommune mindestens eine Nachkomastelle im Stellenplan festsetzte.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2014

Ansicht 203: Informationsgehalt Stellenplan

Insgesamt zeigte sich beim Stellenplan ein positives Bild. Nur in drei Kommunen ergab sich Handlungsbedarf. Hier hatte der Stellenplan keine hinreichend detaillierte Aussagekraft, da nur volle Stellen ausgewiesen waren, die nicht den notwendigen Personalbedarf abbildeten. Die Überörtliche Prüfung empfahl, die Stellen im Stellenplan künftig detaillierter auszuweisen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass bei den Festsetzungen im Stellenplan eine Flexibilität erhalten bleibt, um anlassbezogen auf tatsächliche personalwirtschaftliche Veränderungen reagieren zu können.

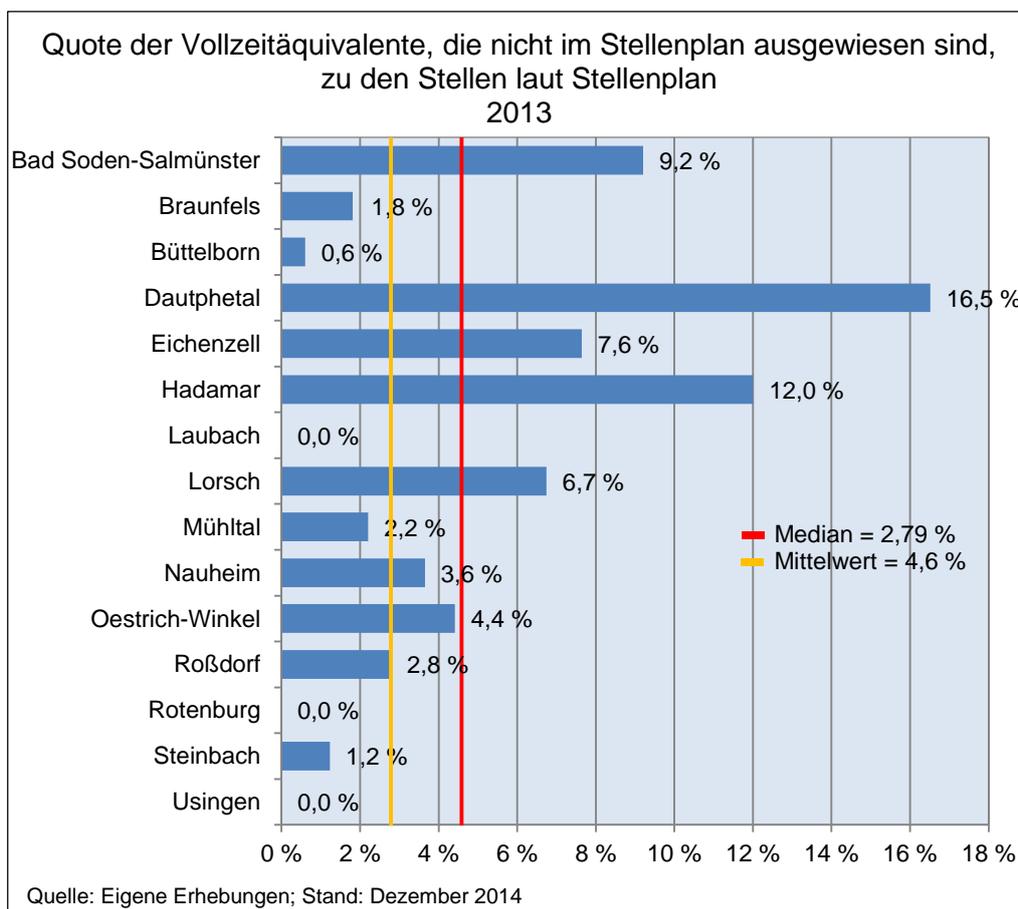
Die drei Kommunen, für die ein Handlungsbedarf identifiziert wurde, haben die Feststellung der Überörtlichen Prüfung aufgegriffen und führen den Stellenplan ab dem Haushalt des Jahres 2015 detaillierter entsprechend den Empfehlungen.

Stellen außerhalb des Stellenplans

In der Prüfung wurde zudem untersucht, in welchem Umfang Personalausgaben für Vollzeitäquivalente anfielen, die nicht im Stellenplan abgebildet waren. Um den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit zu entsprechen, sind grundsätzlich alle Stellen im Stellenplan und die damit korrespondierenden Personalausgaben im Haushalt abzubilden. Personalausgaben außerhalb des Stellenplans dürfen nur im Bereich der Tarifbeschäftigten für vorübergehend wahrzunehmende Aufgaben (§ 5 Absatz 1 Satz 1 GemHVO⁴⁷⁸) aufgewendet werden. Damit ist sichergestellt, dass die politischen Gremien eine Stellenplangestaltung aktiv beeinflussen können und eine Transparenz über die tatsächlich eingesetzten Personalressourcen gegeben ist.

478 § 5 Absatz 1 GemHVO – Stellenplan

Der Stellenplan hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend eingestellten Arbeitnehmer auszuweisen. Stellen von Beamten in Einrichtungen von Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind gesondert aufzuführen.



Ansicht 204: Quote der Vollzeitäquivalente, die nicht im Stellenplan ausgewiesen sind, zu den Stellen laut Stellenplan – 2013

Die Prüfung zeigte, dass das Verhältnis der nicht im Stellenplan ausgewiesenen Vollzeitäquivalente zu den Stellen laut Stellenplan unterschiedlich war. Die Bandbreite reichte von 0 Prozent in Laubach, Rotenburg a.d. Fulda und Usingen bis zu 16,5 Prozent in Dautphetal.

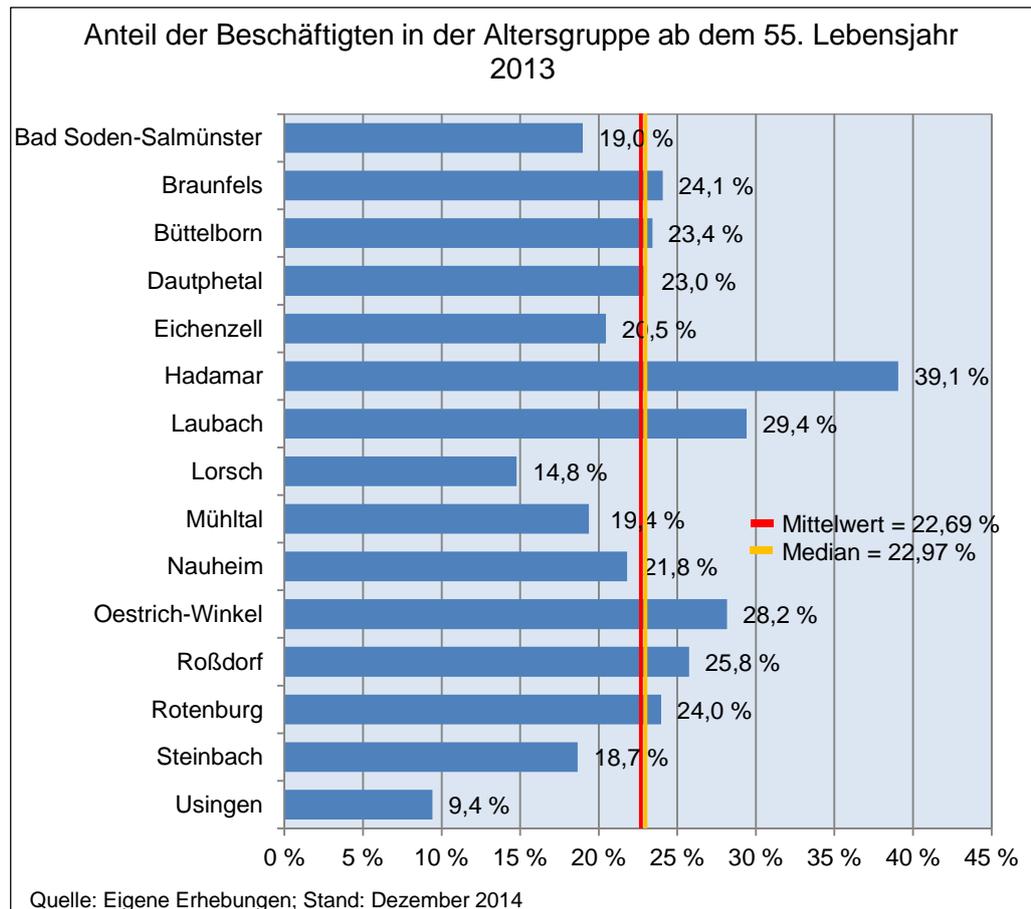
Die Überörtliche Prüfung bewertet Personalausgaben außerhalb des Stellenplans als nicht rechtskonform, wenn sie für dauerhaft zu bewältigende Aufgaben eingesetzt werden. Dies war in acht der geprüften Kommunen⁴⁷⁹ der Fall. Dabei wurden Vollzeitäquivalente für Daueraufgaben wie beispielsweise Betreuung und Unterhaltung von Dorfgemeinschaftshäusern, Botendienste, Reinigungsleistungen und Aufgaben der Jugendförderung eingesetzt. Positiv hervorzuheben war die Stadt Rotenburg a.d. Fulda, die alle geringfügigen Beschäftigtenverhältnisse in einem gesonderten Bestandteil des Stellenplans führte. Damit war eine Gesamtübersicht über das eingesetzte Personal vorhanden.

Als weitere zentrale Fragestellung der Personalplanung wurde die Altersstruktur der Beschäftigten in den geprüften Kommunen ausgewertet. Diese zeigt, dass bei natürlicher Fluktuation in den nächsten zehn Jahren durchschnittlich 22,7 Prozent der Beschäftigten ausscheiden.

Altersstruktur

Ansicht 205 zeigt für die untersuchten Kommunen den Anteil der Beschäftigten in der Gesamtverwaltung, die bei natürlicher Fluktuation in den nächsten zehn Jahren ausscheiden.

479 In Bad Soden-Salmünster, Dautphetal, Eichenzell, Hadamar, Lorsch, Nauheim, Oestrich-Winkel und Steinbach wurden Vollzeitäquivalente für Daueraufgaben der Verwaltung nicht durchgängig im Stellenplan ausgewiesen.



Ansicht 205: Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr – 2013

Die Auswertung des Anteils der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr zeigte, dass dieser von rund neun Prozent in Usingen bis hin zu 39 Prozent in Hadamar reicht. Damit scheiden in den nächsten zehn Jahren rund 39 Prozent der Beschäftigten der Verwaltung in Hadamar aus. Für Hadamar hat die Personalplanung daher eine besondere Bedeutung, weil konkrete Überlegungen zum Personalbedarf in quantitativer und qualitativer Sicht geführt werden müssen. Ziel ist es, dass die Verwaltung auch in Zukunft die Personalressourcen zielgerichtet einsetzen kann.

Einer vorausschauenden Nachfolge- bzw. Nachbesetzungsplanung ist damit eine hohe Bedeutung beizumessen, um das Ausscheiden der Beschäftigten angemessen zu begleiten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, frühzeitig die notwendige aufgabenkritische Prüfung einer Stellenwiederbesetzung (Zweck- und Vollzugskritik) durchzuführen sowie Maßnahmen zur Sicherstellung des notwendigen Wissenstransfers einzuleiten. Die Prüfung einer Stellenwiederbesetzung sollte dabei grundsätzlich im Rahmen einer systematischen Personalbedarfsermittlung vorgenommen werden. Nur auf Basis einer systematischen Personalbedarfsermittlung ist eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung möglich. Sie ermöglicht eine vorausschauende Planung und einen wirtschaftlichen Personaleinsatz. Zudem dient sie als Entscheidungsgrundlage hinsichtlich des Standards der Aufgabenwahrnehmung.

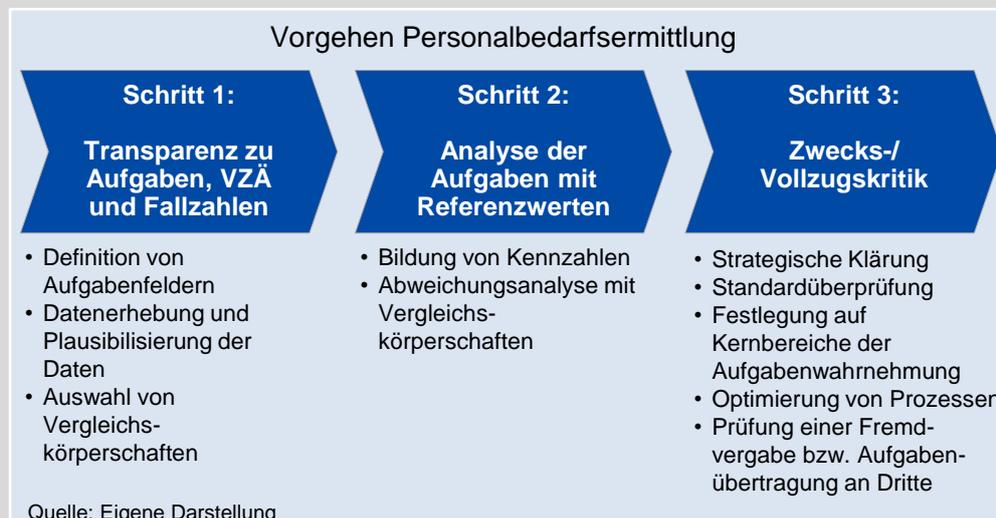
Systematische Personalbedarfsermittlung

Eine systematische Personalbedarfsermittlung ist die Basis für eine langfristige Personalplanung und damit ein wesentliches Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes in der Verwaltung. Ziel ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Dabei soll eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Beschäftigten erreicht werden. Eine Personalbedarfsermittlung sollte im Kontext von Aufgabenkritik und Geschäftspro-

zessoptimierung durchgeführt werden, da nur durch optimierte Prozesse und Organisationsstrukturen der Bedarf ermittelt werden kann.

Die anstehenden Herausforderungen der demografischen Entwicklung sowie die angespannte finanzielle Lage der Kommunen machen den Einsatz systematischer Planungsinstrumente notwendig. Dabei ist die Personalbedarfsermittlung auch Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Schematisch lässt sich die Vorgehensweise für eine Personalbedarfsermittlung wie folgt zusammenfassen (Ansicht 206).



Ansicht 206: Vorgehen Personalbedarfsermittlung

In einem ersten Schritt sind dabei die Aufgabenfelder zu definieren, für die eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden soll. Zudem sind die relevanten Daten (beispielsweise eingesetzte Vollzeitäquivalente, Fallzahlen) zu erheben. Auf dieser Basis können in einem zweiten Schritt die Aufgaben einer Abweichungsanalyse unterzogen werden, bei dem die örtlichen Kennzahlen anderen Referenzwerten gegenübergestellt werden. Im dritten Schritt ist dann eine Zwecks- und Vollzugskritik durchzuführen, die die Standards der Aufgabenwahrnehmung festlegt und auf deren Grundlage der Soll-Personalbedarf festgestellt wird.

Die Vorgehensweise bei der systematischen Personalbedarfsermittlung wird in Abschnitt 10.3.7, S. 324, modellartig für den Bereich des Bauhofs dargestellt.

Der Einsatz der systematischen Personalbedarfsermittlung als Instrument der langfristigen Personalplanung wurde vergleichend analysiert. Ansicht 207 gibt einen Überblick über den Einsatz von systematischen Personalbedarfsermittlungen⁴⁸⁰ in den geprüften Kommunen.

Systematische Personalbedarfsermittlung		
	Einsatz für die Gesamtverwaltung	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	✓	■
Braunfels	✓	■
Büttelborn	⊘	▲
Dautphetal	✓	■
Eichenzell	●	●
Hadamar	✓	■
Laubach	✓	■
Lorsch	●	●

480 Aufgabenbezogene Ermittlung von Fallzahlen/ Häufigkeiten sowie Bearbeitungszeiten zur Ermittlung des Personalbedarfs.

Systematische Personalbedarfsermittlung		
	Einsatz für die Gesamtverwaltung	Bewertung
Mühltal	●	●
Nauheim	⊖	▲
Oestrich-Winkel	●	●
Roßdorf	⊖	▲
Rotenburg	●	●
Steinbach	●	●
Usingen	✓	■

✓ = Kriterium voll erfüllt, ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Bewertung: ■ = erfüllt Anforderungen, ▲ = erfüllt teilweise Anforderungen, ● = erfüllt Anforderungen nicht
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Dezember 2014

Ansicht 207: Systematische Personalbedarfsermittlung

In sechs von 15 geprüften Kommunen wurde das Instrument einer systematischen Personalbedarfsermittlung eingesetzt. Zudem lagen in Laubach und Dautphetal bereits Gesamtorganisationsuntersuchungen für die Verwaltungen vor. Dabei wurde der Personalbedarf im Anschluss an eine aufgabenkritische Prüfung und Prozessoptimierung festgestellt. Usingen nutzte die systematische Personalbedarfsermittlung, um den notwendigen Stellenbedarf für die Aufgaben zu ermitteln, die im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit vollzogen werden sollten. Bei neun Kommunen bestand hier jedoch noch Handlungsbedarf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, in den Bereichen, in denen personalwirtschaftliche Veränderungen anstehen, eine Personalbedarfsermittlung für die betroffenen Organisationseinheiten durchzuführen.

10.3.4 Personalentwicklung

Die Personalentwicklung umfasst eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen und Instrumente, von denen für die 181. Vergleichenden Prüfung fünf grundlegende Instrumente der Personalentwicklung ausgewählt wurden: Maßnahmen der Personalentwicklungsplanung/ Aufstiegsförderung, Führungskräfteentwicklung, leistungsorientierte Bezahlung mit Beurteilung oder Zielvereinbarung, Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und Stellenbewertungen.

Personalentwicklungsplanung/ Aufstiegsförderung

Die Personalentwicklungsplanung umfasst das Aufeinanderabstimmen von Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung. Dabei sind auf Basis der individuellen Bedürfnisse der Verwaltungen geeignete Maßnahmen und Strategien für die Qualifizierung der Beschäftigten abzuleiten.

Führungskräfteentwicklung

Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung von Leistungsträgern in der Verwaltung werden bei der Führungskräfteentwicklung festgelegt. Ziel hierbei ist es, die Beschäftigten in ihrer beruflichen und persönlichen Entwicklung zu unterstützen.

Leistungsorientierte Bezahlung

Für Tarifbeschäftigte im Verwaltungsbereich von Kommunen (kommunaler öffentlicher Dienst) sieht der § 18 TVöD nach Abschluss einer Dienstvereinbarung die Möglichkeit der leistungsorientierten Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt vor. Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in den Zielvereinbarungen angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.

Die Feststellung oder Bewertungen von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in den Zielvereinbarungen angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.

Flexibilisierung der Arbeitszeit

Die Notwendigkeit der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Öffentlichen Verwaltung macht es erforderlich, die Flexibilisierung der Arbeitszeit aktiv zu gestalten. Modelle zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ermöglichen dabei, auf spezifische Umstände und Bedürfnisse der Beschäftigten zu reagieren. Dazu zählen beispielsweise Telearbeitsplätze und Mehrjahres- oder Lebensarbeitszeitkonten.

Stellenbewertung

Die Zuordnung einer Stelle zu einer Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe wird als Stellenbewertung bezeichnet. Als Grundlage dafür dient eine detaillierte Erfassung aller mit dieser Stelle verbundenen Anforderungen sowie Arbeitsvorgängen. Die Stellenbewertung ist als eine Ergänzung zur Ermittlung des quantitativen Personalbedarfs um die Angaben zur Wertigkeit anzusehen. In der Stellenbewertung werden die Anforderungen und Schwierigkeitsgrade des quantitativen Personalbedarfs gemessen, analysiert und ihrem Wert nach differenziert dargestellt.

Ansicht 208 gibt einen Überblick über den Einsatz der fünf ausgewählten⁴⁸¹ Personalentwicklungsinstrumente in den geprüften Kommunen.

Personalentwicklungsinstrumente						
	PE-Planung, Aufstiegsförderung	Führungskräfteentwicklung	LoB mit Beurteilung/ Zielvereinbarung	Flexibilisierung Arbeitszeit	Stellenbewertungen	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	✓	●	✓	●	●	▲
Braunfels	✓	✓	✓	✓	✓	■
Büttelborn	●	✓	✓	●	●	▲
Dautphetal	●	●	●	●	✓	●
Eichenzell	●	●	●	●	✓	●
Hadamar	●	●	✓	●	✓	▲
Laubach	✓	✓	✓	✓	✓	■
Lorsch	✓	●	✓	●	✓	▲
Mühltal	●	✓	●	●	✓	▲
Nauheim	✓	●	●	●	●	●
Oestrich-Winkel	✓	✓	✓	●	✓	▲
Roßdorf	✓	✓	✓	●	✓	▲
Rotenburg	●	●	✓	●	●	●
Steinbach	●	●	●	●	✓	●
Usingen	✓	✓	✓	✓	✓	■

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Bewertung: ■ = erfüllt Anforderungen, ▲ = erfüllt teilweise Anforderungen, ● = erfüllt Anforderungen nicht
 PE = Personalentwicklung, LoB = Leistungsorientierte Bezahlung
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2014

Ansicht 208: Personalentwicklungsinstrumente

481 Aufgrund der Vielzahl und Unterschiedlichkeit wurde ein abschließende Beurteilung aller Personalentwicklungsmaßnahmen, die in den Kommunen eingesetzt wurden, nicht in der vergleichenden Betrachtung dargestellt.

Ansicht 208 zeigt das heterogene Bild der eingesetzten Personalentwicklungsinstrumente, die die geprüften Kommunen gewählt hatten. So wurden in Braunfels, Laubach und Usingen alle geprüften Personalentwicklungsinstrumente eingesetzt. In Usingen war ein Schwerpunkt der Personalentwicklung die gezielte Weiterentwicklung der Beschäftigten zur Übernahme weiterer Aufgaben bzw. Flexibilisierung der Einsatzmöglichkeit durch Weiterbildung. Usingen übernahm dazu die Kosten der Fortbildung und stellt die Beschäftigten für ein definiertes Stundenkontingent frei. In Braunfels wurden Führungskräfte trainings als Pflichtveranstaltungen im Rahmen Interkommunaler Zusammenarbeit durchgeführt. Dagegen wurden in Dautphetal, Eichenzell und Steinbach (Taunus) nur Stellenbewertungen durchgeführt. Auch in den neun weiteren Kommunen werden die Instrumente nicht vollumfänglich eingesetzt. Gleichwohl zeigte die Prüfung, dass in zehn Kommunen die Personalentwicklung als wichtiges Handlungsfeld angesehen wird.

Lediglich in Braunfels, Laubach und Roßdorf waren die Maßnahmen zur Personalentwicklung in einem schriftlichen Konzept dokumentiert. In zwölf von 15 Kommunen fehlte ein schriftliches Personalentwicklungskonzept. Das Vorliegen eines schriftlichen Personalentwicklungskonzeptes steigert die Verbindlichkeit beim Einsatz und der Verzahnung von Instrumenten der Personalentwicklung.

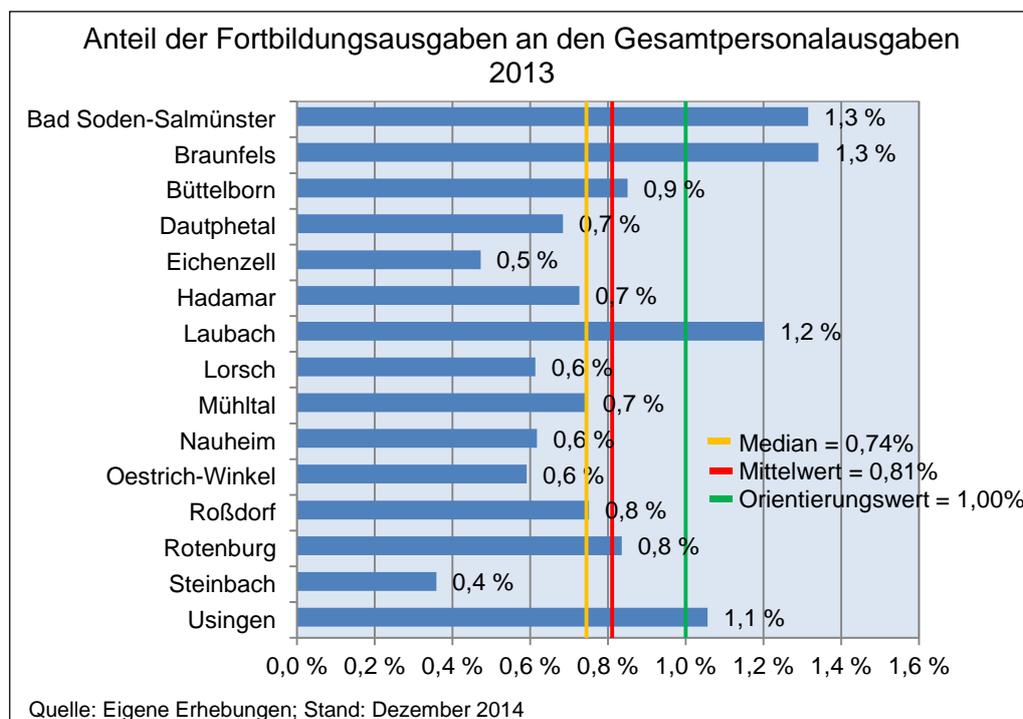
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Personalentwicklungsinstrumente verbindlich zu formulieren und weiter an die besonderen Herausforderungen (beispielsweise die Haushaltssituation sowie die Altersstruktur der Beschäftigten) anzupassen. Dabei sollen nicht bloß Personalentwicklungskonzepte anderer Kommunen übernommen und eine Vielzahl von Instrumenten ausgewiesen werden. Vielmehr ist zielgerichtet auf die Besonderheiten der einzelnen kommunalen Verwaltungsstruktur einzugehen.

Fort- und
Weiterbildung

Insbesondere die Personalentwicklungsplanung (PE-Planung), Aufstiegsförderung und die Führungskräfteentwicklung stellen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die zentralen Instrumente der Personalentwicklung dar, und sollten ausgebaut werden. Damit haben die Kommunen die Möglichkeit, Personal aktiv zu steuern, was insbesondere für Schuttschirmkommunen oder konsolidierungsbedürftige Kommunen vor dem Hintergrund des verpflichtenden Haushaltsausgleichs (§ 92 Absatz 3 HGO) notwendig ist.

Fort- und Weiterbildungsangebote zählen zu dem Personalentwicklungsinstrument, das in jeder geprüften Kommune eingesetzt wurde. In der Prüfung wurden die Fort- und Weiterbildungen zum einen in Bezug auf die Höhe der Ausgaben untersucht. Zum anderen wurde geprüft, inwieweit die Fortbildungen bedarfsinduziert und nicht angebotsinduziert in Anspruch genommen wurden. Diese Kennzahl gibt über einen Zeitraum von mehreren Jahren wichtige Hinweise zur Angemessenheit des Fort- und Weiterbildungsumfangs.

Der Anteil der Fortbildungsausgaben an den Gesamtpersonalausgaben ist in Ansicht 209 dargestellt.



Ansicht 209: Anteil Fortbildungsausgaben an Gesamtpersonalausgaben – 2013

Die Fortbildungsausgaben machten durchschnittlich einen Anteil von 0,8 Prozent der Gesamtpersonalausgaben aus. Die Kommunen lagen damit leicht unter dem von der Überörtlichen Prüfung herangezogenen Orientierungswert (1,0 Prozent⁴⁸²).

Insgesamt war auch festzustellen, dass die Fortbildungsplanung überwiegend angebotsinduziert vorgenommen wird. So fand in elf der 15 geprüften Kommunen eine angebotsinduzierte Fortbildungsplanung statt. Nur in vier Kommunen wurde eine bedarfsorientierte Abstimmung zu Fortbildungen zwischen Führungskraft und Mitarbeiter vorgenommen.

Angesichts der Entwicklungsdynamik auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung (zum Beispiel neue Kommunikations- und Informationstechniken, veränderte Strukturen und Aufgaben sowie sich ändernde Bürgererwartungen, das Rathaus als Dienstleistungsbetrieb) bildet die Fort- und Weiterbildung ein Instrument der Personalentwicklung, bei dem aus den Anforderungsprofilen für die einzelnen Beschäftigten "maßgeschneiderte" Fortbildungspläne abzuleiten sind. Dies erfordert nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung eine Abkehr von den in Verwaltungen eher zufallsbetonten und wenig bedarfsorientierten Anmeldung zu Fortbildungsveranstaltungen, die oftmals nur Einweisungen in geänderte Rechtsvorschriften sind, hin zu einer bedarfsorientierten Fortbildung. Hierbei sollten auch für die Leitungsebene sogenannte Schlüsselqualifikationen (überfachliche Qualifikationen, die zum Handeln befähigen sollen) festgelegt werden, die durch Führungskräftebildungen vermittelt werden.

10.3.5 Personalabrechnung

Die Bedeutung der Personalabrechnung wird anhand der Fallzahlen besonders deutlich. Die 15 geprüften Kommunen zahlten monatlich in rund 2.800 Fällen Gehälter und Bezüge in Höhe von rund 6,9 Millionen Euro aus. Dabei ist die Rechtssicherheit des Prozesses unter anderem über die Einhaltung des Vieraugenprinzips sicherzustellen. Nach dem Vieraugenprinzip darf eine ein-

482 Richtwert des Prüfungsbeauftragten zur Dimensionierung der Fortbildungsausgaben auf kommunaler Ebene. Auch aus den interkommunalen Vergleichsringen (IKO-Netz) der KGSt zum Personalmanagement ist der Empfehlungswert von 1,0 Prozent als Einstieg ableitbar.

zelle Person nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein. In Bezug auf die Personalabrechnung bedeutet dies, dass eine Person nicht gleichzeitig die Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen ohne weitere Prüfung vornehmen darf.

Dies ist insbesondere für kleinere bis mittlere Kommunen eine besondere Herausforderung, da dort oft nur ein Beschäftigter mit den Aufgaben der Personalabrechnung betraut ist und damit ein Vieraugenprinzip nicht eingerichtet werden kann. Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde analysiert, inwieweit die personalwirtschaftlichen Abrechnungsmodalitäten sowie die Datenerfassung anfällig für dolose Handlungen sind.

Lediglich in Dautphetal, Eichenzell, Nauheim und Rotenburg a.d Fulda wurde ein Vieraugenprinzip in Bezug auf personalwirtschaftliche Daten sichergestellt. Die anderen elf Kommunen hatten keine Maßnahmen zur Sicherstellung des Vieraugenprinzips eingeführt.

Um eine hohe Datenqualität durchgängig sicherzustellen, empfahl die Überörtliche Prüfung systematische Überprüfungen bei Neuanlage von Stammdaten sowie stichprobenartige Prüfungen für einzelne Abrechnungsfälle. Damit wären die Mindestanforderungen an ein Internes Kontrollsystem erfüllt.

Die Gemeinden Laubach, Usingen, Oestrich-Winkel, Roßdorf und Mühlthal griffen die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung auf und verbesserten im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen die Verwaltungsabläufe zur Einhaltung des Vieraugenprinzips. Mit der Einführung einer stichprobenartigen Prüfung der monatlichen Gehaltsläufe sollte das prozessintegrierte Interne Kontrollsystem gestärkt werden.

Insbesondere die Personalabrechnung als Standardprozess im Personalwesen bietet sich für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit an. Damit könnten die Vorteile für die Prozesssicherheit durch das Vieraugenprinzip gleichzeitig die Anfälligkeit der Prozesse für dolose Handlungen erschweren. Schließlich ließen sich Größeneffekte nutzen, die insgesamt eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

10.3.6 Personalcontrolling

Das Personalcontrolling ist Teil der Personalverwaltung. Im Personalcontrolling sollen steuerungsrelevante Informationen kennzahlenbasiert für den Personalbereich ausgewertet werden. Die Ausgestaltung des Controllings sollte dabei spezifisch auf die Bedarfe der Steuerung und Kontrolle personeller Vorgänge in der Verwaltung vorgenommen werden.

Ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune sollten entsprechende Informationen in Kennzahlen abgeleitet werden, die adressatengerecht Eingang in das jeweilige Berichtswesen für die politischen Gremien und die Verwaltungsleitung finden. Dabei sollten der Berichtsrythmus und auch die Aggregationsebene je nach Adressat unterschiedlich ausgestaltet sein.

Personalwirtschaftliche Kennzahlen informieren über Sachverhalte, die für personalwirtschaftliche Entscheidungen in der Verwaltung von Bedeutung sind. Die Bezugsgrößen beziehen sich dabei auf die Personalstruktur (zum Beispiel Geschlecht, Alter, Dauer der Verwaltungszugehörigkeit), den Personalaufwand (zum Beispiel Personalaufwand je Einwohner) sowie die Personalbindung (Indikatoren für Sachverhalte, die sich auf die Produktivität auswirken, zum Beispiel Fluktuation, Fehlzeiten).

Für das Personalcontrolling wurde geprüft, in welcher Art und in welchem Umfang steuerungsrelevante Informationen für den Personalbereich vorliegen und wie diese in die Gesamtsteuerung der Verwaltung einfließen.

Ansicht 210 zeigt, inwieweit ein Zielsystem für das Personalwesen schriftlich definiert war und ob für die Steuerung des Personals personalwirtschaftliche Kennzahlen eingesetzt wurden.

Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings			
	Ziele Personalwesen	Personalwirtschaftliche Kennzahlen ¹⁾	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	●	✓	▲
Braunfels	●	✓	▲
Büttelborn	●	✓	▲
Dautphetal	●	●	●
Eichenzell	●	●	●
Hadamar	●	●	●
Laubach	●	✓	▲
Lorsch	●	●	●
Mühltal	●	●	●
Nauheim	●	●	●
Oestrich-Winkel	●	●	●
Roßdorf	✓	✓	■
Rotenburg	●	●	●
Steinbach	●	●	●
Usingen	●	✓	▲

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Bewertung: ■ = erfüllt Anforderungen, ▲ = erfüllt teilweise Anforderungen, ● = erfüllt Anforderungen nicht
¹⁾ Personalwirtschaftliche Kennzahlen, die über Auswertungen zu Krankheit, Überstunden und Personalkostenplanungen hinausgehen.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2014

Ansicht 210: Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings

Nur in Roßdorf lag eine Kombination aus Zielvereinbarung und abzuleitenden Kennzahlen unter anderem zu den personalwirtschaftlichen Zielen vor. In den weiteren 14 geprüften Kommunen fehlten Ziele für das Personalwesen.

Personalwirtschaftliche Kennzahlen gab es nur in sechs geprüften Kommunen. Diese Informationen stellen die Basis für einen zielgerichteten Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten dar. Formulierten Ziele sind grundlegend für die Einbindung des Personalbereichs in die strategische Entwicklung der Kommune.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, auf den vorhandenen Auswertungen ein Berichtswesen für den Bereich des Personalwesens aufzubauen, das die wichtigsten Strukturmerkmale für einen intrakommunalen – und nach Möglichkeit auch für einen interkommunalen – Kennzahlenvergleich beinhaltet und für die unterschiedlichen Adressaten (zum Beispiel Politik, Verwaltungsspitze, Amtsleitungen) entsprechend aufbereitet. Im Kontext des bestehenden Berichtswesens sollten auch personalwirtschaftliche Ziele und weitere Kennzahlen adressatenorientiert definiert werden, die durch die Personalverwaltung bereitgestellt werden.

Die Überörtliche Prüfung schlägt vor, im Personalmanagement Auswertungen über alle Beschäftigten der Verwaltung insbesondere anhand der folgenden Kennzahlen vorzunehmen:

- Personaleinsatz:
 - Anzahl Vollzeitäquivalente in der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner
 - Personalkosten je 1.000 Einwohner
 - Betreuungsquote von einem Vollzeitäquivalent in der Personalverwaltung zur Zahl der betreuten Beschäftigten
- Personalstruktur (beispielsweise):
 - Geschlecht und Alter
 - Nationalität und Sprachkenntnisse
 - Qualifikationsstruktur
 - Dauer der Beschäftigung
- Personalentwicklung:
 - Fortbildungsquote (Anzahl der Fortbildungstage in Relation zur Anzahl der Beschäftigten)
 - Fortbildungsausgaben je Vollzeitäquivalent
- Personalbindung (Indikatoren für Sachverhalte, die sich auf die Produktivität und den Personalaufwand auswirken):
 - Fehlzeitenquote
 - Fluktuationsquote (Ab- und Zugänge in Relation zur Beschäftigtenzahl)

Für das Management des Personals einer Verwaltung ist neben monetären Kennzahlen insbesondere auch die Berücksichtigung von qualitativen Aspekten notwendig. Die ausgewählten Kennzahlen geben Auskunft über die Personalsituation. Sie ermöglichen durch Soll-Ist-Vergleich eine Überprüfung, inwieweit Zielvorgaben realisiert werden konnten. Weiterhin kann in einem Periodenvergleich die intrakommunale Entwicklung der Kennzahlen analysiert werden. Auch interkommunale Vergleiche sind auf dieser Basis möglich.

10.3.7 Modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung Bauhof

Die Überörtliche Prüfung stellt im Folgenden eine mögliche Vorgehensweise zur Personalbedarfsermittlung vor, die im Rahmen der Prüfung modellartig für den Bauhof entwickelt wurde. Ziel war es, den geprüften Kommunen Ansatzpunkte für eine Personalbedarfsermittlung und Hinweise für eine mögliche Vorgehensweise zur Verfügung zu stellen. Dabei wurde in drei Schritten vorgegangen (vgl. Ansicht 206, S. 316).

1. Schritt: Datenerhebung

In einem ersten Schritt war die Transparenz über die im Bauhof wahrgenommenen Aufgaben herzustellen. Dazu wurde ein Erhebungsbogen entwickelt, der die typischerweise in kommunalen Bauhöfen wahrgenommenen Aufgabenfelder abbildet. Dabei ging es nicht um die detaillierte Abbildung aller einzelnen Leistungen des kommunalen Bauhofs, sondern vielmehr um die zusammenfassende Bündelung in sieben⁴⁸³ definierten Aufgabenfeldern. Für die Aufgabenfelder wurden die relevanten zu erhebenden Daten definiert.

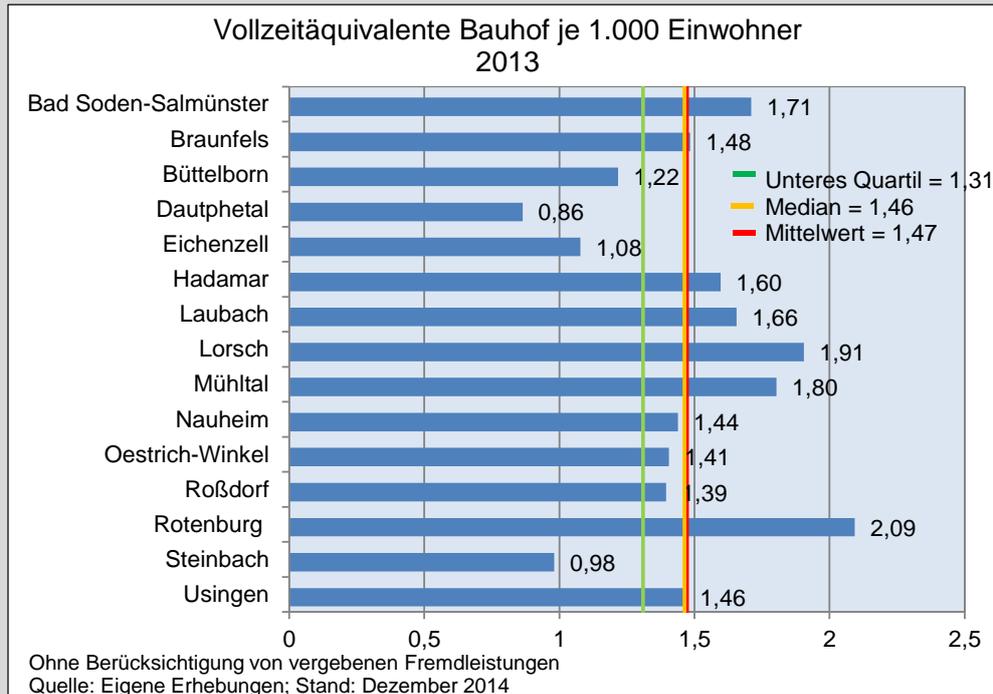
Zur Beurteilung des Personalbedarfs sollten anschließend alle Aufgaben mit den eingesetzten Personalkapazitäten sowie den dazugehörigen Leistungsmengen des Bauhofs erfasst werden. Dies wurde im Rahmen der örtlichen Erhebungen in allen Kommunen auf einer aggregierten Ebene abgefragt.

2. Schritt: Kennzahlenanalyse

Aus dieser zusammenfassenden Analyse wurde in einem zweiten Schritt im Vergleich der geprüften Kommunen ein Orientierungswert abgeleitet, um die Angemessenheit der Personalausstattung zu beurteilen. Unter Heranziehung von Vergleichswerten kann im Weiteren ein Kennzahlensystem für die Ermittlung des Personalbedarfs je Aufgabenfeld entwickelt werden. Für den modellartigen Vergleich zeigt Ansicht 211

483 Die Aufgabenfelder umfassten die Straßenunterhaltung, Grünflächenunterhaltung, Winterdienst, Kanalunterhaltung, Friedhofsunterhaltung, Leistungen für Dritte sowie sonstige Aufgaben.

die Personalausstattung der Bauhöfe im Jahr 2013 bezogen auf die Einwohnerzahl in den untersuchten Kommunen.⁴⁸⁴



Ansicht 211: Vollzeitäquivalente Bauhof je 1.000 Einwohner – 2013

Der untere Quartilswert im Vergleich lag bei 1,31 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Insgesamt ergibt sich daraus ein rechnerisches Optimierungspotenzial von rund 45 Vollzeitäquivalenten bei den elf Kommunen. Dieses Optimierungspotenzial sollte auf konkrete Veränderungsansätze in den Bauhöfen untersucht werden. Dazu sollten die Kommunen bei einer deutlichen Überschreitung des Orientierungswertes kritisch prüfen, welche Ursachen (zum Beispiel hohe Pflegestandards) zu der Überschreitung führen und welche Handlungsoptionen in Betracht kommen. Danach sollte eine detailliertere Analyse beginnen.

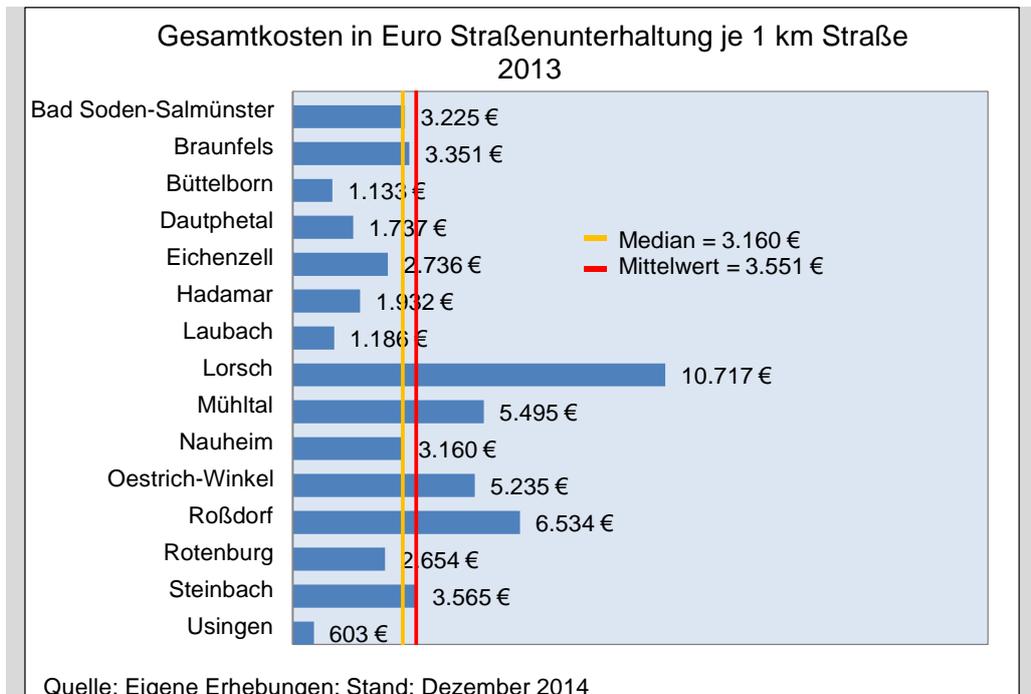
Dazu sollte der Personaleinsatz der einzelnen Aufgabenfelder analysiert und ebenfalls mit Referenzwerten verglichen werden.

Diesbezüglich wird wiederum exemplarisch das Aufgabenfeld der Straßenunterhaltung betrachtet. Basis waren die Angaben der untersuchten Kommunen für das Jahr 2013 zu den eigenen Personalkosten durch die Beschäftigten des Bauhofs sowie die Kosten für die Fremdvergabe.⁴⁸⁵

Bei der Betrachtung der Straßenunterhaltung ergibt der Vergleich folgendes Bild (Ansicht 212).

484 Beim Kennzahlenvergleich handelt es sich um eine rein quantitative Betrachtung, die bezogen auf einen Ein-Jahres-Zeitraum erste Hinweise ergibt.

485 Dabei wurde im Rahmen der Prüfung aus Vereinfachungsgründen darauf verzichtet, die Kosten für die Fremdvergabe in Personal- und Sachkosten zu untergliedern.



Ansicht 212: Gesamtkosten in Euro Straßenunterhaltung je 1 km Straße – 2013

Als Vergleichswert zur Analyse der Gesamtkosten der Straßenunterhaltung wurde der Median gewählt, der einen ersten Anhaltspunkt bietet, um die jeweilige Situation in der Kommune zu erörtern.

In den Fällen, die überdurchschnittlich hohe Gesamtkosten je Kilometer im Vergleich aufweisen, ist eine detaillierte Analyse erforderlich, da unter anderem auch die vergleichende Betrachtung für ein Jahr nur begrenzte Aussagekraft hat.

Eine weitere Interpretation der Werte ist auch unter qualitativen Aspekten vorzunehmen, um anschließend Handlungsbedarf aufzuzeigen. Hier ist zu prüfen, wie hoch das tatsächliche Einsparpotenzial ist, welche Standards im Bereich des Bauhofs vorliegen und welche Aufgabenfelder gegebenenfalls nicht mehr durch den Bauhof wahrgenommen werden sollen.

Es bietet sich an, im Rahmen der Personalbedarfsermittlung ein Betrachtungszeitraum von drei Jahren zu wählen, um einmalige Effekte, die sich zum Beispiel durch Fremdvergaben für größere Unterhaltungsmaßnahmen ergeben haben, zu berücksichtigen.

Für alle Tätigkeiten in den Aufgabenfeldern des Bauhofs sollten die Kommunen grundsätzlich prüfen (dritter Schritt der Personalbedarfsermittlung):

- ob diese auch zukünftig in unveränderter Form vom Bauhof wahrgenommen werden sollen,
- ob diese mit reduziertem Standard vom Bauhof wahrgenommen werden sollen oder
- ob diese aus Wirtschaftlichkeitserwägungen besser von Dritten (zum Beispiel Vereine) wahrgenommen werden sollten.

Das modellartige Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung im Bauhof ist ein vereinfachendes Modell, das jedoch deutlich macht, wie wichtig das Instrument der Personalbedarfsermittlung für die geprüften Kommunen ist. Nur bei Transparenz über die Fallzahlen und die eingesetzten Personalressourcen ist es möglich, die Aufgaben der Verwaltung zu priorisieren und eine Entscheidungsgrundlage für die Durchführung einer Personalbedarfsermittlung zu schaffen.

3. Schritt: Aufgaben- analyse

10.4 Reifegrad Personalmanagement

Für die Gesamtbeurteilung hat die Überörtliche Prüfung die fünf Aspekte Personalaktenführung, Informationsgehalt des Stellenplans, systematische Per-

sonalbedarfsermittlung, Personalentwicklung sowie Personalcontrolling gleichrangig herangezogen und in ein Reifegradmodell überführt (Ansicht 213).⁴⁸⁶ Auf diese Weise zeigten sich für jede Kommune Entwicklungspotenziale zu den einzelnen Prüfungsfeldern.

Reifegrad Personalmanagement									
	Aktenführung	Informationsgehalt Stellenplan	Systematische Personalbedarfsermittlung	Personalentwicklung	Personalcontrolling	Nachrichtlich:			Gesamtbeurteilung
						Betreuungsverhältnis	Interkommunale Zusammenarbeit	Ergebnisverbesserungspotenzial in VZÄ	
Bad Soden-Salmünster	▲	■	■	▲	▲	1:150		0,51	●●●●●
Braunfels	▲	■	■	■	▲	1:129		0,30	●●●●●
Büttelborn	●	▲	▲	▲	▲	1:127	✓	0,51	●●●●●
Dautphetal	■	■	■	●	●	1:174		-	●●●●●
Eichenzell	●	■	●	●	●	1:82		0,67	●●●●●
Hadamar	■	●	■	▲	●	1:79		0,69	●●●●●
Laubach	■	■	■	■	▲	1:146	✓	0,10	●●●●●
Lorsch	▲	■	●	▲	●	1:88		0,71	●●●●●
Mühltal	●	■	●	▲	●	1:59		1,76	●●●●●
Nauheim	▲	●	▲	●	●	1:97	✓	0,72	●●●●●
Oestrich-Winkel	■	■	●	▲	●	1:88	✓	2,36	●●●●●
Roßdorf	■	■	▲	▲	■	1:145		0,10	●●●●●
Rotenburg	▲	■	●	●	●	1:132	✓	0,23	●●●●●
Steinbach	●	■	●	●	●	1:90		0,31	●●●●●
Usingen	▲	●	■	■	▲	1:159	✓	0,03	●●●●●

Bewertung: ■ = erfüllt Anforderungen, ▲ = erfüllt teilweise Anforderungen, ● = erfüllt Anforderungen nicht
 Grüne Ampel: Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen
 Gelbe Ampel: Mittlerer Reifegrad mit einigen Verbesserungspotenzialen
 Rote Ampel: Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in allen Bereichen
 ✓ = Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der personalwirtschaftlichen Aufgaben
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2014

Ansicht 213: Reifegrad Personalmanagement

Ansicht 213 verdeutlicht, dass der Reifegrad des Personalmanagements zwischen den geprüften Kommunen unterschiedlich ausgeprägt ist.

486 Das Betreuungsverhältnis, die Interkommunale Zusammenarbeit sowie das Ergebnisverbesserungspotenzial sind auch in Ansicht 213 ergänzend dargestellt, sie sind jedoch nicht in die Beurteilung des Reifegrads des Personalmanagements eingeflossen.

In Bezug auf den Informationsgehalt der Stellenpläne sowie der Stellenbesetzungslisten war festzustellen, dass diese Instrumente überwiegend geeignet waren, um den Personalkörper in den Verwaltungen zu steuern. Damit konnte für diesen Aspekt des Personalmanagements ein hoher Reifegrad festgestellt werden. Die drei Kommunen, in denen Handlungsbedarf identifiziert wurde, griffen die Feststellung auf und ergänzten den Stellenplan des Haushaltes 2015 auf der Grundlage der Empfehlungen.

Hinsichtlich des Einsatzes von systematischen Personalbedarfsermittlungen zeigte sich ein heterogenes Bild. Nur in Einzelfällen wurde diese systematisch angewendet. Insbesondere im Hinblick auf die Personalausstattung in den Verwaltungen sollte dieses Instrument verstärkt eingesetzt werden, um Konsolidierungspotenziale mittelfristig auszuschöpfen.

Hinsichtlich der Personalentwicklung zeigte sich ein sehr unterschiedlicher Reifegrad, insbesondere in Bezug auf die Art, wie Beschäftigte in der Verwaltung gefördert und weiterentwickelt werden. Dabei reichte das Spektrum von einem Personalentwicklungsverständnis, das sich auf das Angebot von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen bezieht, bis zu umfassend dokumentierten Personalentwicklungskonzepten sowie innovativen Instrumenten der Personalentwicklung. So lag beispielsweise in Braunfels eine Definition für Mindestanforderungen an die Führungskräfte vor, auf deren Basis eine Schulung des Führungskräftenachwuchses erfolgt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kommunen, die einen hohen Reifegrad beim Personalmanagement erreichten, sich tendenziell auch durch ein hohes Betreuungsverhältnis auszeichnen. Sechs von 15 Kommune setzen die Interkommunale Zusammenarbeit ein, um die personalwirtschaftlichen Aufgaben effektiv und effizient wahrzunehmen. Dabei ist die Interkommunale Zusammenarbeit kein Allheilmittel. Sie stellt jedoch ein sinnvolles Instrument dar, um sich zukunftsfähig aufzustellen. Die Prüfung hat auch gezeigt, dass die kleinen Organisationseinheiten den Prozess der Personalabrechnung zumeist nicht mit dem Vieraugenprinzip bearbeiteten, da oftmals nur ein Beschäftigter für den Aufgabenbereich der Abrechnung eingesetzt wurde. Im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit lassen sich größere Organisationseinheiten schaffen. Dies ermöglicht eine höhere Prozess- und Rechtssicherheit.

Positiv hervorzuheben sind Laubach und Roßdorf, die die personalwirtschaftlichen Aufgaben effizient und mit einem hohen Reifegrad wahrnahmen und auch damit einen Beitrag zur Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit leisteten. Für die Kommunen mit angespannter Haushaltslage, insbesondere die Schuttschirmkommunen, kommen einzelnen personalwirtschaftlichen Instrumenten, wie beispielsweise der Personalbedarfsermittlung, eine besondere Bedeutung zu. Diese schaffen die Entscheidungsgrundlage für den Standard der Aufgabenwahrnehmung und für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz.

10.5 Ausblick

Das Personalmanagement gehört zu den strategischen Aufgaben in Kommunen, da hier ein Beitrag zur Effizienz, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit in der Verwaltung geleistet werden kann. Das Ergebnisverbesserungspotenzial bei der Kernverwaltung zeigt den Gestaltungsspielraum, den die Kommunen haben und der durch ein aktives Personalmanagement genutzt werden muss.

Dabei muss das Personalmanagement nicht nur den Anforderungen der Haushaltskonsolidierung genügen, sondern auch den Aspekten des demografischen Wandels Rechnung tragen. Durchschnittlich scheiden in den geprüften Kommunen rund 22 Prozent der Beschäftigten in den nächsten zehn Jahren aus. Dies ist eine besondere Herausforderung für die Personalverwaltung, da

eine Vielzahl personalwirtschaftlicher und organisatorischer Maßnahmen (zum Beispiel Nachwuchsgewinnung, Führungskräfteentwicklung, Wissenserhalt und Überprüfung der Notwendigkeit freiwerdenden Stellen) erforderlich werden.

Die anstehende Personalfluktuatation stellt Chancen für die Konsolidierung des Haushalts, aber auch Risiken im Hinblick auf den Wissenstransfer dar und sollte aktiv gestaltet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, frühzeitig die notwendige aufgabenkritische Prüfung einer Stellenwiederbesetzung (Zweck- und Vollzugskritik) durchzuführen sowie Maßnahmen zur Sicherstellung des notwendigen Wissenstransfers einzuleiten.

Insbesondere die Personalentwicklungsplanung, Aufstiegsförderung und die Führungskräfteentwicklung stellen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die zentralen Instrumente der Personalentwicklung dar, und sollten ausgebaut werden. Damit haben die Kommunen die Möglichkeit, Personal aktiv zu steuern, was insbesondere für die Schuttschirmkommunen vor dem Hintergrund der anstehenden Haushaltskonsolidierung notwendig ist. Die Kommunen sind aufgefordert, Personalbedarfsermittlungen systematisch und konsequent durchzuführen. Das modellartige Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung im Bauhof stellt hier eine Grundlage zur Verfügung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Personalentwicklungsinstrumente verbindlich zu formulieren und weiter an die besonderen Herausforderungen (beispielsweise die Haushaltssituation sowie die Altersstruktur der Beschäftigten) anzupassen. Die Kommunen sollten nicht bloß Personalentwicklungskonzepte anderer Kommunen übernehmen und eine Vielzahl von Instrumenten ausweisen. Vielmehr geht es darum, zielgerichtet auf örtliche Besonderheiten einzugehen.

Insbesondere für kleine und mittlere Kommunen stellt die Rechtssicherheit bei der Personalabrechnung eine Herausforderung dar, da nur ein Beschäftigter mit den Aufgaben der Personalabrechnung betraut ist und damit ein Vieraugenprinzip nicht eingerichtet werden kann. Eine Lösung hierfür kann die Interkommunale Zusammenarbeit darstellen. Die größeren Organisationseinheiten können genutzt werden, um das Vieraugenprinzip sicherzustellen, mit Größeneffekten eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung und angemessene Vertretungsregelung zu ermöglichen. Weitere Vorteile bestehen in einer fachlichen Spezialisierung bei personalwirtschaftlichen Aufgaben.

11. „Nachschau PPP – Kreis Offenbach“ – 182. Prüfung

11.1 Vorbemerkung

Prüfungsziel

Mit der 182. Prüfung wurde eine Nachschau der PPP-Projekte Los Ost und Los West vorgenommen, die in den Jahren 2004 im Landkreis Offenbach zur Sanierung und zum Betrieb von 93 Schulen initiiert wurden. Dabei ging es im Wesentlichen um die Beantwortung der Frage, ob die Kostenerwartungen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung bestanden, nach heutigem Erkenntnisstand eingetreten sind. Hierzu wurde der Kostenverlauf der Projekte bis zum Erhebungszeitpunkt aufgenommen und fortgeschrieben, wie er sich voraussichtlich bis zum Vertragsende entwickeln wird. Kostenabweichungen wurden analysiert und Ursachen für Kostensteigerungen benannt.

Geprüfte Körperschaft

Landkreis Offenbach



Ansicht 214: „Nachschau PPP – Landkreis Offenbach“ – Geprüfte Körperschaft

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Ausgaben des Kreises, die für die Sanierung und das Facility Management⁴⁸⁷ für die 89 Schulen verausgabt wurden. Für den Prüfungszeitraum betrug es 628,0 Millionen Euro.

⁴⁸⁷ Das Facility Management umfasst die Bewirtschaftung und die bauliche Instandhaltung der Schulen. Im Wesentlichen sind dies Reinigungs-, Sicherheits- und Hausmeisterdienste. Die Pflege der Außenanlagen, das Umzugs- und Entsorgungsmanagement, das technische Gebäudemanagement, die Betriebsführung technischer Anlagen, das Energiemanagement sowie die Projektsteuerung der Verträge sind ebenfalls Gegenstand des Facility Managements.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Juli 2014
Prüfungszeitraum:	1. Oktober 2004 bis 31. Dezember 2013
Zuleitung der Schlussberichte:	28. April 2015
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Informationsstand
und Prüfungsbe-
auftragter

Ansicht 215: „Nachschau PPP – Landkreis Offenbach“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

11.2	Leitsätze	331	Gliederung
11.3	Überblick.....	332	
11.4	Gegenwärtige Entwicklung der PPP Projekte.....	332	
11.5	Ursachen der Kostensteigerung und Schwachstellen.....	338	
11.5.1	PPP-Projekte mit komplexem Vertragswerk.....	338	
11.5.2	Controlling.....	341	
11.5.3	Bilanzielle Behandlung der PPP-Projekte beim Landkreis Offenbach	344	
11.6	Planung für die Zeit nach Ablauf der Vertragslaufzeit.....	346	
11.7	Zusammenfassung und Ausblick.....	346	

11.2 Leitsätze

Diese Nachschauprüfung zeigte, dass die positiven Erwartungen, die seinerzeit bei der Beschlussfassung mit den PPP-Projekten verbunden wurden, nicht vollständig eintraten. Der damalige Sanierungsstau bei den 183 Gebäuden der kreiseigenen Schulen wurde nach Ansicht des Landkreises behoben. Es muss jedoch festgestellt werden, dass dies mit stark gestiegenen Kosten der PPP-Projekte verbunden war.

Seite 332 ff.

In 2013 entrichtete der Landkreis Offenbach für die PPP-Projekte seiner 89 Schulen 82,8 Millionen Euro anstelle der geplanten 52,1 Millionen Euro an die Projektgesellschaften. Dies entspricht einer Kostensteigerung um 59 Prozent.

Bis zum Vertragsablauf 2018/19 werden sich voraussichtlich die jahresbezogenen Kosten auf 95,1 Millionen Euro weiter erhöhen.

Seite 336 f.

Über die gesamte Laufzeit der PPP-Projekte (2004 bis 2019) werden die Gesamtkosten um 366,8 Millionen Euro höher ausfallen, als in der Beschlussvorlage im Jahr 2004 prognostiziert. Davon entfallen auf Mehrkosten rund 75,8 Millionen Euro wegen mengenmäßiger Änderungen (Mehr- und Minderflächen). Die übrige Erhöhung der Gesamtkosten (291,0 Millionen Euro) steht mit 207,1 Millionen Euro im Wesentlichen im Zusammenhang mit den vereinbarten Wertsicherungsklauseln.

Der Ausbau des Controllings war angesichts der Komplexität der PPP-Verträge und des Volumens der PPP-Leistungen insgesamt nicht angemessen. Im Baucontrolling setzte der Landkreis Offenbach zur Überwachung der Sanierungsarbeiten bei den 380 Schulgebäuden 1,1 Vollzeit-äquivalente im Jahr 2011 ein. Bis zum Jahr 2014 erhöhte sich der Personaleinsatz auf 1,8 Vollzeitäquivalente.

Seite 341 ff.

Der Landkreis Offenbach hat sich bereits heute auf die Zeit nach Vertragsbeendigung vorzubereiten. Die ordnungsgemäße Abnahme der Schulen ist zu diesem Zeitpunkt sicherzustellen. Die Entscheidungsalternativen sind in nächster Zukunft zu evaluieren. Dabei sollte sich der Landkreis Offenbach von den Entwicklungen und Erfahrungen, die er mit den PPP-Projekten gemacht hat, leiten lassen.

Der Landkreis Offenbach signalisierte gegenüber der Überörtlichen Prüfung angesichts der aufgezeigten Kostenentwicklung der PPP-Projekte und der Komplexität der Vertragsbeziehungen, die PPP-Verträge nicht zu verlängern.

11.3 Überblick

Ein wesentliches Ziel der Installierung der PPP-Projekte im Landkreis Offenbach war es, einen Sanierungsstau bei den Schulen abzubauen. Durch die PPP-Projekte sollten weiterhin Kosten im Vergleich zur Eigenerledigung eingespart werden. Der Sanierungsstau wurde nach Auffassung des Landkreises behoben.⁴⁸⁸

Die Überörtliche Prüfung nimmt die Existenz der PPP-Verträge und die mittlerweile abgeschlossene Sanierung als Faktum hin und beurteilt die PPP-Projekte im Wesentlichen anhand der realisierten und zu erwartenden Kosten. Mit diesem Ansatz soll eine wesentliche Feststellung der 118. Prüfung⁴⁸⁹ fortgeschrieben werden. Ein Leitsatz dieser Prüfung war, dass der Erfolg eines PPP-Projektes erst am Ende seiner Laufzeit beurteilt werden kann.⁴⁹⁰

Beurteilung am
Ende der Laufzeit

Zwischen der 118. Prüfung, die als Informationsstand November 2006 bis Februar 2007 hatte, und der 182. Prüfung liegen sieben Jahre. Auch wenn der Erfolg der PPP-Projekte erst am Ende der Vertragslaufzeit beurteilt werden kann, zeichneten sich im Jahr 2014 bereits deutliche Entwicklungen ab.

11.4 Gegenwärtige Entwicklung der PPP Projekte

Kostenverlauf PPP
bis zum Jahr 2013

In Ansicht 216 sind die kumulierten Kostenverläufe der PPP-Projekte Los Ost⁴⁹¹ und Los West⁴⁹² wiedergegeben. Die blaue Linie⁴⁹³ bildet den in den Beschlussvorlagen vom 26. April 2004 und 8. September 2004 prognostizier-

488 Die Überprüfung der Richtigkeit dieser Aussage war nicht Gegenstand der 182. Prüfung. Ebenso beschäftigte sich die Überörtlichen Prüfung nicht mit der Frage, ob der Sanierungsstau durch Eigenerledigung hätte beseitigt werden können. Zur Beantwortung dieser Fragen wäre es notwendig gewesen, sich mit dem Genehmigungsverfahren auseinanderzusetzen. Es wäre dann um die aus heutiger Sicht hypothetische Fragestellung gegangen, ob bei angespannter Haushaltslage ein umfassendes Sanierungsprogramm zulässig gewesen wäre und ob durch die Installierung der PPP-Projekte ein Sanierungsprogramm realisiert wurde, das bei Eigenerledigung nicht genehmigungsfähig gewesen wäre.

489 118. Prüfung „PPP-Projekte Lose West und Ost des Kreises Offenbach“

490 Dieser Leitsatz entspricht der Schlussbemerkung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser, in einer Pressemitteilung zum PPP-Projekt vom 15. Oktober 2008: „Der Erfolg kann deshalb erst am Ende der Laufzeit beurteilt werden.“

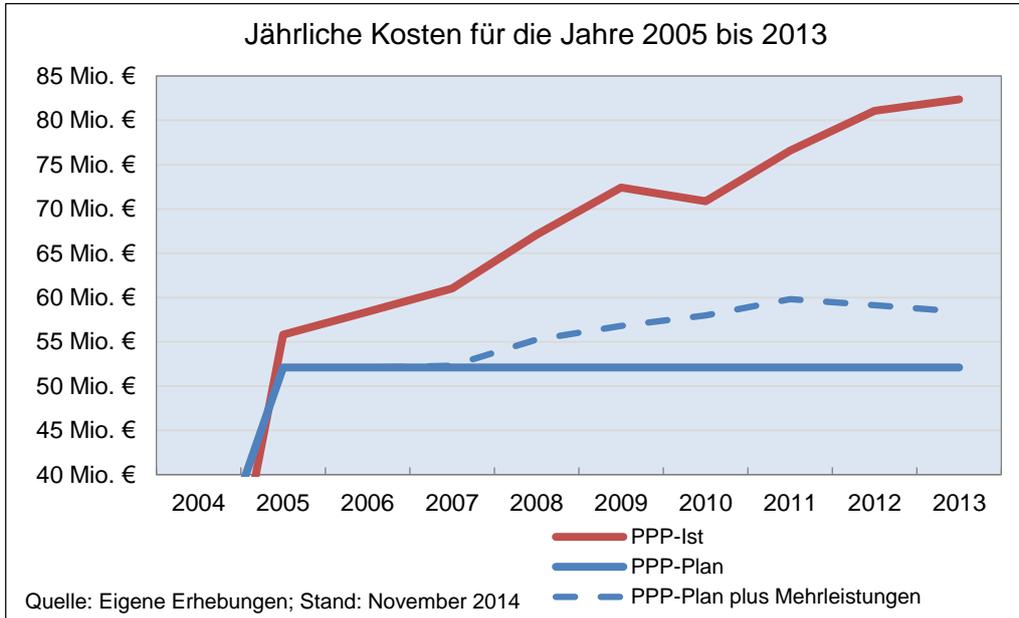
491 Die entsprechende Beschlussvorlage des Kreistags für das Los Ost datiert vom 8. September 2004.

492 Beschlussvorlage des Kreistags für das PPP-Projekt Los West vom 26. April 2004 „Neuordnung der Bewirtschaftung und der baulichen Instandsetzung beziehungsweise -haltung kreiseigener Schulen“. Sie trägt den Titel: „Bericht über die Ergebnisse der Prüfung alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung.“

493 Die Überprüfung der Richtigkeit des prognostizierten Kostenverlaufs zum Zeitpunkt der Beschlussfassungen 2004 war nicht Gegenstand der Prüfung. Eine Überprüfung wäre auch auf Basis des vorgelegten Datenmaterials mit angemessenem Zeitaufwand nicht möglich gewesen.

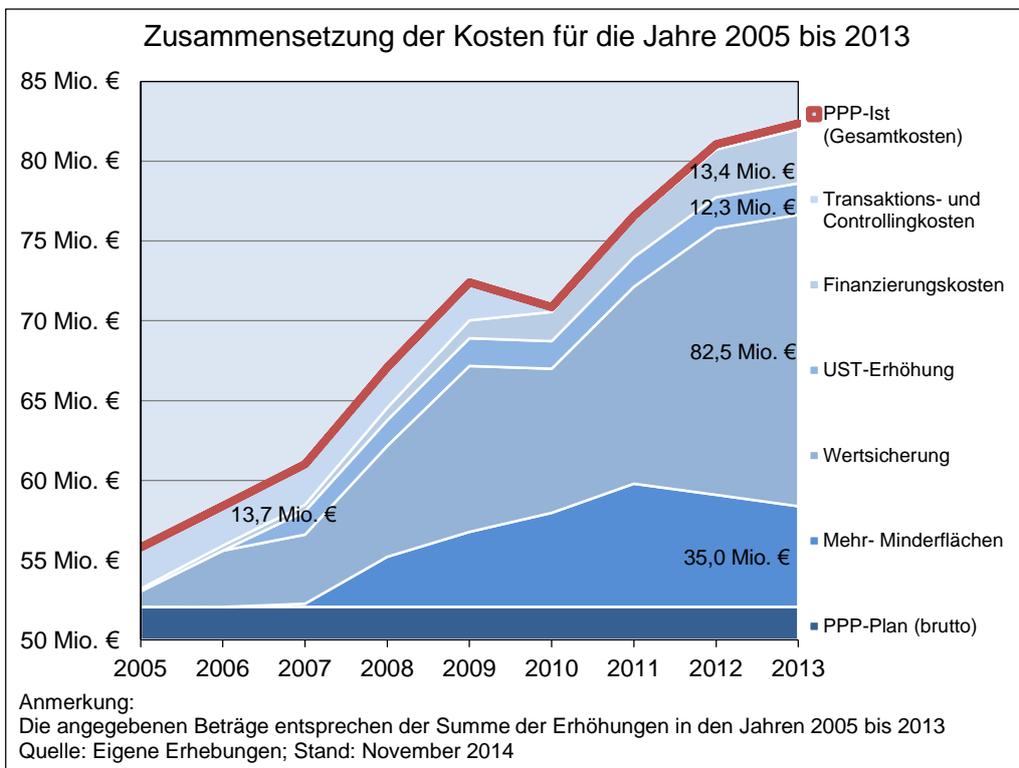
ten Kostenverlauf der PPP-Projekte ab. Die tatsächlich realisierten Gesamtkosten werden mit der roten Linie dargestellt.

Ansicht 216 macht deutlich, dass sich die tatsächlichen jährlichen Kosten 2013 im Vergleich zu den in der Beschlussvorlage prognostizierten Kosten von 52,1 Millionen Euro auf 82,8 Millionen Euro erhöhten.



Ansicht 216: Jährliche Kosten für die Jahre 2005 bis 2013

Ansicht 217 zeigt, aus welchen Elementen sich die Gesamtkostensteigerungen zusammensetzen.



Ansicht 217: Zusammensetzung der Kosten für die Jahre 2005 bis 2013

Die rote Linie entspricht dem Gesamtkostenverlauf, wie bereits in Ansicht 216 dargestellt. Daneben lässt sich aus Ansicht 217 ablesen, aus welchen Bestandteilen sich Kostenerhöhungen (als Summe der Erhöhungen in den Jahren 2005 bis 2013) ergaben:

- Mengenmäßige Veränderungen, die zu Mehrkosten führen (35,0 Millionen Euro)
- Wertsicherung (82,5 Millionen Euro)
- Umsatzsteuer (12,3 Millionen Euro)
- Finanzierungskosten (13,4 Millionen Euro)
- Transaktions- und Controllingkosten (13,7 Millionen Euro)

Mengenmäßige Veränderungen

Unter mengenmäßigen Veränderungen werden zum einen die zusätzlichen Kosten für Inbetriebnahmen beziehungsweise den Wegfall einzelner Schulgebäude und Außenanlagen (Flächenmehrunge oder -minderungen), welche zu Mehr- oder Minderkosten bei den Facility Management-Leistungen führen, verstanden.

Zum anderen ergeben sich Mehr- oder Minderkosten im Betrieb durch die Änderung der Nutzungsintensität (sonstige Leistungsausweitungen). Hier führt beispielsweise die flächenweite Einführung von Ganztagschulen zu einer Vielzahl von Kostenerhöhungen unter anderem durch verlängerte Öffnungszeiten, den erhöhten Strom- und Energieverbrauch sowie den Bedarf an zusätzlichen Cafeterien und Schulküchen. Auch die Einrichtung zusätzlicher EDV-Räume erhöht den Stromverbrauch und führt zu Kostensteigerungen.

Wertsicherung

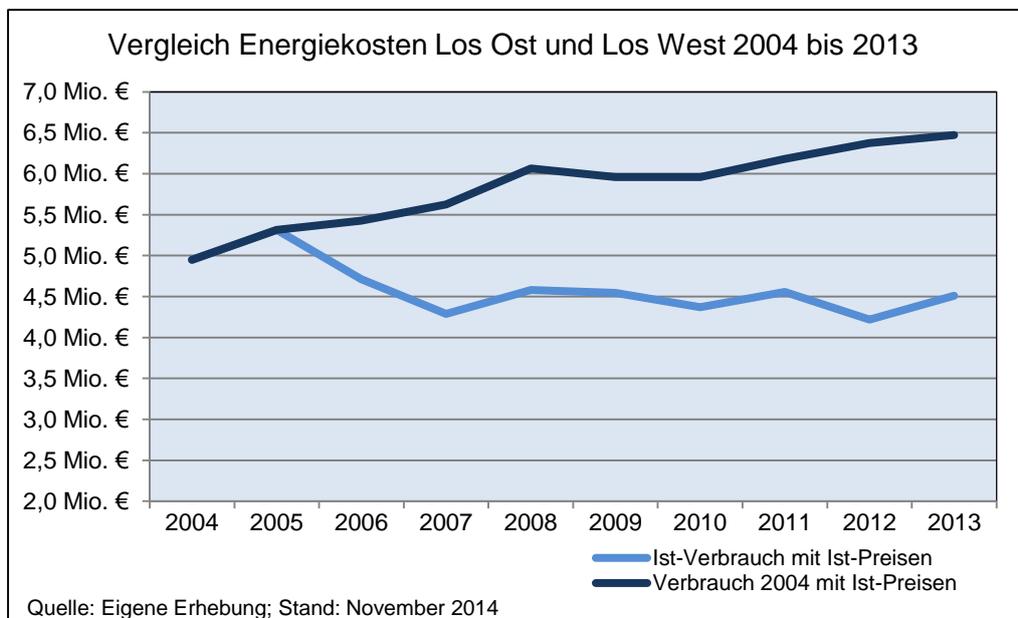
Ansicht 217 macht deutlich, dass die Steigerung der Kosten wesentlich auf die Wertsicherung zurückzuführen ist. Die Wertsicherungsklausel soll eintretende Preissteigerungen oder gegebenenfalls auch Preissenkungen während der Vertragslaufzeit ausgleichen. Sobald die in der Preisformel verankerten Werte für Baupreis-, Personal-, Erzeugerpreis- und Energiekostenindex einen Wert von 3 Prozent übersteigen, kommt es zu einer Anpassung der vertraglichen Leistungsvergütung in Höhe des Preisformelergebnisses.

Wertsicherung: Energiekosten

Die Preissteigerungen der Energie nehmen bei der Wertsicherung einen bedeutenden Umfang ein. Der historische Energieverbrauch des Jahres 2004 wurde mit den jeweiligen aktuellen Preisen fortschreibend abgerechnet. Allerdings wurden keine Anpassungen der Leistungsvergütung durch Einsparungen der Energiemenge im Zuge der Sanierung vereinbart. Durch diese vertraglichen Regelungen profitieren in den PPP-Projekten ausschließlich die Betreiber von den Einsparungen bei der Energiemenge.

Tatsächlich realisierten beide Betreiber eine Vielzahl von energetischen Maßnahmen in den ersten fünf Jahren. Hierdurch reduzierte sich der Energieverbrauch merklich. Dieser Zusammenhang wird grafisch in Ansicht 218 dargestellt.

In Ansicht 218 gibt die dunkelblaue Linie den historischen Energieverbrauch des Jahres 2004 mit den jeweiligen aktuellen Preisen wieder. Die blaue Linie bildet dagegen den tatsächlichen Energieverbrauch bewertet mit den jeweiligen Preisen ab.



Ansicht 218: Vergleich Energiekosten Los Ost und Los West 2004 bis 2013

Der Abstand der Linien in einem Jahr zeigt den Vorteil der energetischen Maßnahmen für die Projektgesellschaften auf. Dieser Vorteil wäre bei der Eigenerledigung dem Landkreis Offenbach zugutegekommen. Nach Berechnungen der Überörtlichen Prüfung beträgt dieser Vorteil für die beiden Lose Ost und West in den Jahre 2005 bis 2013 rund 12,3 Millionen Euro.

Zum 1. Januar 2007 wurde der Umsatzsteuersatz von 16 Prozent auf 19 Prozent erhöht (12,3 Millionen Euro). Hierdurch erhöhten sich die umsatzsteuerpflichtigen Leistungsvergütungen bei den PPP-Projekten.⁴⁹⁴

Umsatzsteuer

Unter Transaktionskosten sind die mit der Vertragskonzipierung der PPP-Projekte anfallenden externen und internen Kosten zu verstehen. Ansicht 219 enthält eine Aufstellung der Transaktions- und Controllingkosten ab dem Jahr 2004 bis zum Jahr 2013.

Transaktions- und Controllingkosten

Transaktions- und Controllingkosten 2004 bis 2013			
	Transaktionskosten	Controllingkosten	Summe
2004	400 T€	105 T€	505 T€
2005	2.000 T€	590 T€	2.590 T€
2006	2.000 T€	479 T€	2.479 T€
2007	2.000 T€	540 T€	2.540 T€
2008	2.000 T€	529 T€	2.529 T€
2009	2.000 T€	382 T€	2.382 T€
2010	0 T€	303 T€	303 T€
2011	0 T€	230 T€	230 T€
2012	0 T€	325 T€	325 T€
2013	0 T€	369 T€	369 T€
Summe	10.400 T€	3.852 T€	14.252 T€

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 219: Transaktions- und Controllingkosten 2004 bis 2013

494 Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass auch im Falle einer Eigenerledigung eine Kostensteigerung infolge der Erhöhung des Umsatzsteuersatzes verursacht gewesen wäre.

Bei den Controllingkosten wurden Kosten für ein externes Controlling im Zeitraum 2005 bis 2010 in einer Gesamthöhe von 0,5 Millionen Euro berücksichtigt. Bei den externen Kosten handelte es sich im Wesentlichen um Beratungskosten. Interne Controllingkosten wurden im Wesentlichen durch das Personal verursacht. Sie wurden anhand des Stellenanteils der im Controlling tätigen Mitarbeiter des Kreises mit den individuellen Personalkosten zuzüglich eines Gemeinkostenzuschlags⁴⁹⁵ von 25 Prozent ermittelt.

Transaktions- und Controllingkosten

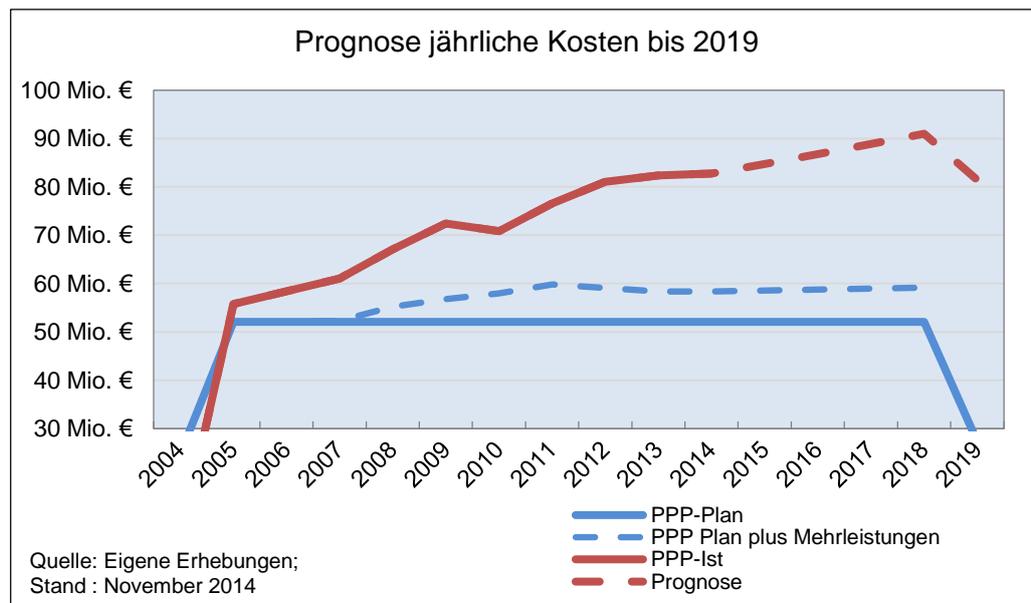
Die Transaktionskosten waren in den Jahren 2004 bis 2009 mit 10,4 Millionen Euro um 3,0 Millionen Euro höher als in der Beschlussvorlage mit 7,4 Millionen Euro prognostiziert.

Insgesamt betragen die Transaktions- und Controllingkosten 14,3 Millionen⁴⁹⁶ Euro in den Jahren 2004 bis 2013.

Finanzierungskosten

Die Zahlungen aufgrund des Facility Managementvertrags (im Folgenden auch FM-Vertrag genannt) führten beim Kreis anteilig zu Unterdeckungen, welche ab 2005 durch Kassenkredite ausgeglichen werden mussten. Der einkalkulierte Mehraufwand für die Finanzierung mittels Kassenkredite wurde als zusätzliche Finanzierungskosten auf 40,5 Millionen Euro errechnet.⁴⁹⁷

Ansicht 220 gibt bis zum Jahr 2013 den Verlauf der jährlichen Ist-Kosten wieder. Die jährlichen Kosten sind bis 2013 um 59 Prozent auf 82,8 Millionen gestiegen. Diese Ist-Kosten werden bis 2019 (gestrichelte Linien) fortgeschrieben. Die PPP-Verträge werden in 2019 auslaufen.



Ansicht 220: Prognose jährliche Kosten bis 2019

Kostenverlauf PPP bis zum Jahr 2019

Der Fortschreibung der Ist-Kosten lagen folgende Annahmen zugrunde:

- Die FM-Verträge wurden mit dem Leistungsumfang 2013 und einer jährlichen Wertsicherung von 3,0 Prozent fortgeschrieben.
- Die Sanierungsverträge wurden mit den Daten 2013 konstant geplant.

⁴⁹⁵ Der Gemeinkostenzuschlag soll Personalnebenkosten sowie anteilige Sachkosten, wie Telefon und Raumkosten, abdecken.

⁴⁹⁶ Hingegen sind in Ansicht 217, S. 333, die Transaktions- und Controllingkosten für die Jahre 2005 bis 2013 mit 13,7 Millionen Euro ausgewiesen.

⁴⁹⁷ Die Zahlungen aufgrund des FM-Vertrags führten beim Kreis anteilig zu Unterdeckungen, welche ab dem Jahr 2005 durch Kassenkredite ausgeglichen werden mussten. Ab 2013 werden jährliche zusätzliche Kassenkredite von 30 Millionen Euro der Berechnung zugrunde gelegt. Für die Berechnung der zusätzlichen Finanzierungskosten wurde ein Zinssatz aufgrund der Verganheitswerte mit 1 Prozent zugrunde gelegt.

- Interne Controllingkosten wurden mit dem Mitarbeiterstamm 2013 und einer jährlichen Gehaltssteigerung von 3,0 Prozent errechnet.
- Der unterstellte Kassenkreditbedarf wurde jährlich um 30 Millionen Euro erhöht und der Zinsaufwand mit einem Zinssatz von 1,0 Prozent ermittelt.
- Weiterhin wurden folgende zusätzliche Kosten berücksichtigt:

- Kosten der Vertragsabwicklung

Im Jahr 2019 müssen die Schulen der PPP-Projekte im vereinbarten Sanierungszustand an den Kreis übergeben werden. Der Kreis steht vor der Aufgabe, den Ist-Zustand der Sanierung mit dem vertraglichen Soll-Zustand zu vergleichen, um bei Abweichungen Ansprüche gegen die Projektgesellschaften geltend zu machen oder Nachbesserungen einzufordern. Wird dies unterlassen, muss der Kreis die entsprechenden Folgeaufwendungen aus eigenen Mitteln aufbringen.

Der Landkreis ist deshalb gehalten, eingehende Begehungen der Schulen vorzunehmen, um Abweichungen vom vereinbarten Soll-Zustand festzustellen. Mit dem gegenwärtigen Personal des Fachdienstes Gebäudewirtschaft kann dies nicht geleistet werden. Der Kreis hat daher zu entscheiden, entweder zusätzliches Personal einzustellen oder – was sich auf den ersten Blick wegen der Kurzfristigkeit der Abnahmeuntersuchung aufdrängt – die Leistungen im Zusammenhang mit der Vertragsabwicklung fremd zu vergeben. Es werden dem Landkreis Kosten entstehen, die bisher noch nicht veranschlagt wurden.

Vom Kreis werden die Aufwendungen mit 5.000 Euro je Schulgebäude geschätzt. Bei 380 Schulgebäuden ergeben sich Vertragsabwicklungskosten von 1,9 Millionen Euro.

- Kosten für anhängige Klage

Die Projektgesellschaft für das Los Ost wendete für den Sanierungsvertrag nach Ablauf der Sanierungstätigkeiten ab April 2010 weiterhin die Wertsicherungsklausel an und berechnete für die Zeit April bis Dezember 2010 einen Betrag von 0,3 Millionen Euro. Der Landkreis Offenbach zahlte diesen Betrag nicht, da er es nicht für sachgerecht hielt, die Wertsicherungsklausel für Zeiträume nach Abschluss der Sanierungsleistungen anzuwenden. Die Projektgesellschaft berief sich auf den Vertragswortlaut. Der Sachverhalt war seit dem 11. Dezember 2012 und noch zum Zeitpunkt der Prüfung rechtshängig.

Das Vorsichtsprinzip gebietet es nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung, das Risiko aus dieser Klage bei der Kostenprognose zu berücksichtigen. Unter Anwendung der fortgeschriebenen Wertsicherungsklausel und durch die vom Landkreis Offenbach geschätzten Anwalts- und Gerichtskosten von rund 0,5 Millionen Euro ist mit einem Risiko von rund 5 Millionen Euro zu rechnen. Damit bleibt diese Berechnung deutlich unter dem Betrag, der vom Kläger als Risiko angegeben wurde. Der Kläger geht von einem Risiko von rund 9,5 Millionen Euro aus.

Wie Ansicht 220 zeigt, wird bei der Fortschreibung der jährlichen Kosten im Jahr 2019 eine Höhe von 95,1 Millionen Euro erreicht werden. Die Überörtliche Prüfung prognostizierte über die Vertragslaufzeit, dass sich die Gesamtkosten voraussichtlich um 366,8 Millionen Euro erhöhen werden.

Kostenentwicklung
bis 2019

Erhöhung der Gesamtkosten Vertragslaufzeit 2004/05 bis 2019		
Mengenmäßige Veränderungen	75,8 Mio. €	21 %
Wertsicherung	207,1 Mio. €	56 %
Umsatzsteuer	24,8 Mio. €	7 %
Finanzierungskosten	40,5 Mio. €	11 %
Transaktions- und Controllingkosten	18,6 Mio. €	5 %
Summe	366,8 Mio. €	100 %
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014		

Ansicht 221: Erhöhung der Gesamtkosten Vertragslaufzeit 2004/05 bis 2019

Ansicht 221 verdeutlicht, dass die mengenmäßigen Veränderungen mit 75,8 Millionen Euro nur rund 21 Prozent der Gesamtänderungen ausmachen. Die bedeutendste Erhöhung ergibt sich aus der Wertsicherung mit 207,1 Millionen Euro, das sind rund 56 Prozent.

Im folgenden Abschnitt 11.5 werden die Ursachen oder begünstigende Umstände für die Kostensteigerungen dargestellt.⁴⁹⁸ Außerdem werden Schwachstellen, die bei der Prüfung der PPP-Projekte aufgedeckt wurden, aufgezeigt.

11.5 Ursachen der Kostensteigerung und Schwachstellen

11.5.1 PPP-Projekte mit komplexem Vertragswerk

Um die Komplexität des Vertragswerks darzustellen, ist zwischen den Verträgen, die bei Vertragsabschluss vorlagen (Basisverträge) und den Vertragsänderungen, die im Zuge der Vertragsdurchführung vorgenommen werden (Nachtragsvereinbarungen), zu unterscheiden.

Basisverträge

Das Kreisgebiet Offenbach wurde in zwei Lose (Los Ost und Los West) aufgeteilt. Im Los Ost befanden sich 49 und im Los West 40 Schulen.

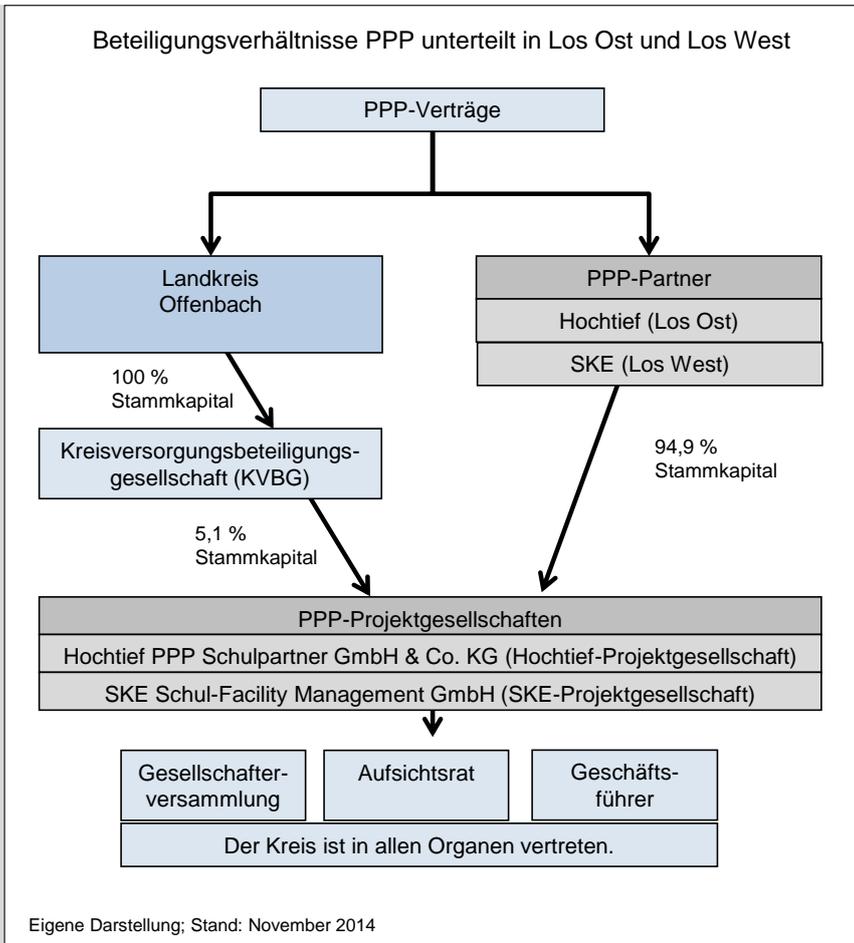
Die Hochtief PPP Schulpartner GmbH & Co. KG (im Folgenden: Hochtief-Projektgesellschaft) ist für Los Ost und die SKE Schul-Facility Management GmbH (Im Folgenden SKE-Projektgesellschaft) für Los West zuständig. Vorangegangen waren europaweite Ausschreibungen.

Die Basisverträge⁴⁹⁹ mit den PPP-Projektgesellschaften wurden Los Ost am 25. Oktober 2004 und für Los West am 2. Juni 2004 abgeschlossen. Die Verträge regeln Sanierung und Facility Management für die Dauer von 15 Jahren ab dem Jahre 2004. Bei Neubauprojekten im Planungsstadium sah der Kreis davon ab, sie in die Projektverträge aufzunehmen. 97 Basisverträge und 113 Anlagen verdeutlichen die Komplexität des Vertragswerks der PPP-Projekte.

In Ansicht 222 werden die dargelegten Beteiligungsverhältnisse für beide Lose schematisch wiedergegeben.

498 Es ist weiteren überörtlichen Prüfungen zu überlassen, inwieweit sich die aufgezeigten Gesamtkosten von den Gesamtkosten für Schulen anderer Landkreise unterscheiden.

499 Die Vertragsanalyse war nicht Gegenstand der 182. Prüfung.

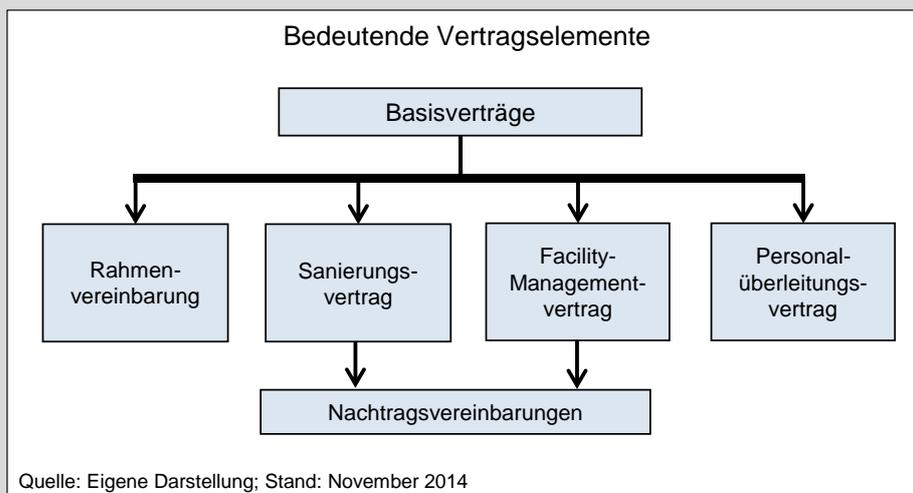


Ansicht 222: Beteiligungsverhältnisse PPP in Los Ost und Los West

Der Landkreis Offenbach beteiligte sich mit 5,1 Prozent über eine Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft (KVBG) an den PPP Projektgesellschaften. Die übrigen 94,9 Prozent werden vom PPP-Partner gehalten. Gegenstand der Projektgesellschaften ist die Instandsetzung und Bewirtschaftung von Schulen des Landkreises Offenbach und alle damit zusammen gehörenden Aktivitäten.

Ansicht 223 gibt bedeutende Vertragselemente schematisch wieder.

Bedeutende Vertragselemente



Ansicht 223: Bedeutende Vertragselemente

In den **Rahmenvereinbarungen** sind die gesellschaftsrechtlichen Grundlagen, das Verfahren bei Rechtsstreitigkeiten sowie die Zielvorstellung der Vertragsparteien niedergeschrieben. Diese sind vor dem 31. Dezember 2019 (Los Ost) oder dem

30. September 2019 (Los West) nur aus wichtigem Grund kündbar.

In den **Sanierungsverträgen** wird die bauliche Instandsetzung der Schulen behandelt. Aufgabe der Projektgesellschaft ist es, die Schulen innerhalb von fünf Jahren zu sanieren. Für die einzelnen Schulen wurden ein Sanierungsgrad und die Höhe der Sanierungskosten festgelegt.

In den Sanierungsverträgen wurden unterschiedliche Sanierungsqualitäten definiert. Funktionserhalt liegt vor, wenn die Gebäude lediglich in ihrer Funktion erhalten werden sollen. Die Instandsetzung ist hier nur insoweit vorzunehmen, dass die Gebäude und Außenanlagen im Sinne ihrer Funktion innerhalb von fünf Jahren ab Vertragsschluss nutzbar sind.

Eine Sanierung nach dem Sollzustand bedeutet, dass innerhalb eines vertraglich festgelegten Zeitplans (Instandsetzungszeitraum) Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen vorzunehmen sind, um einen im Aufgabenverzeichnis definierten Soll-Zustand zu erreichen.

In den **Facility Managementverträgen** ist die Bewirtschaftung der Schulen geregelt. Im Wesentlichen sind Reinigungs-, Sicherheits- und Hausmeisterdienste zu erbringen. Die Pflege der Außenanlagen, das Umzugs- und Entsorgungsmanagement, das technische Gebäudemanagement, die Betriebsführung technischer Anlagen, das Energiemanagement sowie die Projektsteuerung der Verträge sind ebenfalls in den FM-Verträgen geregelt. Aus den Sanierungs- und Facility Managementverträgen erwachsen langfristige Kredite für den Landkreis Offenbach.

Die Projektgesellschaften verkaufen ihre Ansprüche gegen den Kreis im Wege der Forfaitierung an Banken. Durch die Forfaitierung ergeben sich aus den PPP-Verträgen Verbindlichkeiten des Landkreises Offenbach gegenüber den Banken bis zum September und Dezember 2019. Aufgrund der Haushalts- und Verschuldungssituation des Kreises wurden über das Jahr 2019 hinaus zusätzliche langfristige Darlehen zur Finanzierung der PPP-Projekte erforderlich. Diese zusätzlichen Darlehen weisen eine Laufzeit bis zum Jahr 2035 auf.

Die **Personalüberleitungsverträge** regeln den Übergang der Arbeitsverhältnisse vom Kreis auf die Projektgesellschaften. In diesem Zusammenhang sind weiterhin Vereinbarungen für Altersteilzeit und Personalentleihung getroffen.

In **Nachtragsvereinbarungen** werden Mehr- oder Minderleistungen, Wertsicherungsanpassungen und sonstige Vertragsänderungen insbesondere bei den Sanierungs- und FM-Verträgen geregelt.

Nachtragsvereinbarungen

Das im Sanierungsvertrag vereinbarte Sanierungsentgelt wurde bisher – abgesehen von Änderungen in Folge der Wertsicherungsklausel – nicht verändert. Faktisch wird das Sanierungsentgelt nicht für die ursprünglich vereinbarten Sanierungsleistungen entrichtet, da Leistungen im Zeitablauf teilweise ausgetauscht wurden. Beabsichtigt war dabei, dass die getauschten Leistungen stets gleichwertig sind.

Ansicht 224 gibt die Zahl der ausgetauschten Leistungen in den Losen Ost und West wieder. Die Minderleistungen zeigen die ersetzten Maßnahmen des ursprünglichen Vertrags. Die Mehrleistungen weisen diejenigen Maßnahmen aus, die stattdessen in den Sanierungsvertrag aufgenommen wurden.⁵⁰⁰

Leistungsaustausch Sanierungsvertrag Los Ost und Los West		
	Einzelmaßnahme	Betrag
Mehrleistungen	75	17,65 Mio. €
Minderleistungen	95	17,54 Mio. €

Quelle: 17 Änderungsvereinbarungen SKE; Stand: November 2014

Ansicht 224: Leistungsaustausch Sanierungsvertrag Los Ost und Los West

500 Der Austausch von Leistungen wurde wertmäßig vorgenommen. Es wurden sowohl die Leistungsarten als auch der Leistungsempfänger (Schulgebäude) ausgetauscht.

Bei den Facility Managementverträgen wurden gegenüber den Basisverträgen insgesamt 358 Änderungen vorgenommen (davon bei Los Ost: 178 und bei Los West 180). Zum Teil wurden Schulen aus dem Vertrag herausgenommen sowie andere ersetzt und zum Teil wurden Ergänzungen vorgenommen.

Die permanenten Änderungen des ursprünglichen Vertrags bringen Risiken für den Kreis mit sich. Sie bestehen darin, dass Vertragsänderungen wegen der bestehenden Basisverträge nicht ausgeschrieben werden und es aus diesem Grund am Wettbewerb fehlt. Außerdem kommt bei Nachtragsverhandlungen den Projektgesellschaften zugute, dass sie auf Spezialkenntnisse zurückgreifen können, die ein Landkreis nicht permanent vorhalten kann. Es besteht latent die Gefahr, dass Vertragsänderungen nachteilig für den Kreis ausfallen.

Diesen Risiken steht die Notwendigkeit von Vertragsänderungen – gerade im Hinblick auf die lange Laufzeit – gegenüber. Die Interessenlage des Kreises gebietet es, dass Vertragselemente – die sich im Zeitablauf als nicht zielführend herausgestellt oder die sich anders entwickelt haben als ursprünglich geplant – geändert werden. Als Beispiele führte der Landkreis Offenbach die gestiegene Bedeutung der IT, die Veränderung der Schülerzahlen sowie geänderte gesetzliche Vorgaben an. Um der gestiegenen Bedeutung gerecht zu werden, wurden Umbaumaßnahmen vorgenommen. Dies war in diesem Umfang nicht vorhersehbar und angesichts der beabsichtigten Nutzung auch notwendig.

Risiken bei Vertragsänderungen

Die Konsequenz aus den aufgezeigten Risiken kann demnach nicht sein, Vertragsänderungen zu untersagen. Eine zielgerichtete Reaktion auf die aufgezeigten Risiken ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Erhöhung der Transparenz und der Controllingaktivitäten. Transparenz ist die Voraussetzung für Nachprüfungen.

11.5.2 Controlling

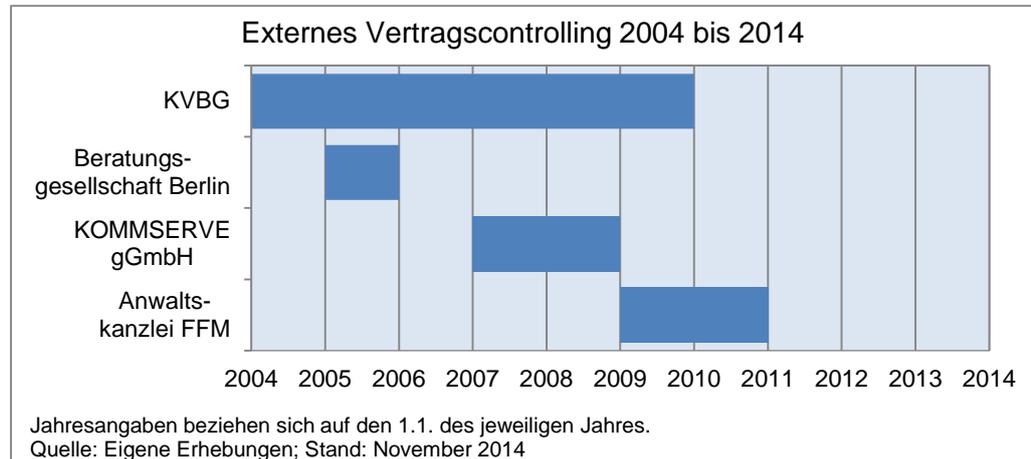
Durch geeignete Maßnahmen des Controllings können Fehlentwicklungen bei der Vertragsabwicklung aufgedeckt und beseitigt werden. Insofern beeinflusst das Controlling den Kostenverlauf. Das Controlling beim Landkreis Offenbach wird unterteilt in Vertrags- sowie Baucontrolling.⁵⁰¹

Das Vertragscontrolling beschäftigt sich mit bestehenden sowie zukünftigen Vereinbarungen innerhalb des PPP-Projekts. Es sind alle vertraglichen Pflichten zu überwachen und Beanstandungen rechtzeitig geltend zu machen. Ein weiterer Aspekt des Vertragscontrollings ist die Nachkalkulation und die Erfassung von Gewährleistungsfristen und sonstigen Verjährungsfristen.

Vertragscontrolling

Das Vertragscontrolling wurde im Landkreis Offenbach bis zum Jahr 2010 überwiegend von Externen vorgenommen. Im Einzelnen waren, wie Ansicht 225 zeigt, vier Beratungsgesellschaften tätig.

501 Zu den Tätigkeiten des wirtschaftlichen Controllings gehört die Überwachung der wirtschaftlichen Notwendigkeit des Fortbestehens von Schulgebäuden. Das wirtschaftliche Controlling war nicht Gegenstand der Untersuchung.



Ansicht 225: Externes Vertragscontrolling 2004 bis 2014

Aktivitäten des externen Vertragscontrollings unklar

Die Dokumentation der Controllinghandlungen ist unzureichend. Die vorliegenden Berichte sind wenig aussagekräftig. Vorgenommene Controllinghandlungen wurden nicht im Einzelnen hinreichend beschrieben. Die Aktivitäten der Externen bleiben in diesen Berichten unklar.

Es ist nicht bekannt, ob durch die Controllingaktivitäten der externen Berater während ihrer Tätigkeit Ansprüche des Kreises gegen die Projektgesellschaften geltend gemacht wurden. Gutschriften der Beratungsgesellschaften an den Landkreis wurden nicht erteilt. Es ist zu bemängeln, dass sich der Landkreis Offenbach nicht zeitnah über die Aktivitäten der externen Berater hinreichend genau unterrichten ließ.

Ergänzt wurde das externe Vertragscontrolling durch Mitarbeiter des Kreises (0,5 Vollzeitäquivalente). Der interne Personaleinsatz im Vertragscontrolling in Vollzeitäquivalenten ist in Ansicht 226 im Zeitablauf wiedergegeben.

Internes Vertragscontrolling 2004 bis 2014 – Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten										
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0,0	0,5	0,5	0,5	1,2	1,3	1,3	1,9	2,1	2,4	2,5

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 226: Internes Vertragscontrolling 2004 bis 2014 – Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten

Ansicht 225 zeigt, dass nach dem 31. Oktober 2010 keine externen Berater mehr für das Vertragscontrolling tätig waren. Der Personaleinsatz des internen Vertragscontrollings erhöhte sich im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Vollzeitäquivalente und wurde im Zeitablauf geringfügig weiter ausgebaut (Ansicht 226).

Ab dem Jahr 2011 wurden Feststellungen durch das Vertragscontrolling getroffen und dokumentiert. Insgesamt ergibt sich aus diesen Dokumentationen, dass für das Los Ost bis zum Jahr 2013 Ansprüche mit einem Wert von 0,9 Millionen Euro geltend gemacht wurden. Hierfür wurden Gutschriften von 0,3 Millionen Euro erteilt. Für das Los West ergaben sich im gleichen Zeitraum insgesamt Beanstandungen mit einem Wert von 0,3 Millionen Euro. Hierfür wurden Gutschriften von 0,1 Millionen Euro vereinnahmt.

Die geltend gemachten Ansprüche in Höhe von insgesamt 1,1 Millionen Euro verdeutlichen die Bedeutung des Vertragscontrollings. Sie werfen gleichzeitig die Frage auf, wieso in den Jahren bis 2011 vom Vertragscontrolling keine Feststellungen getroffen wurden, aus denen sich vergleichbare Ansprüche ableiten ließen.

Zu den Aufgaben des Baucontrollings gehört es, unter bautechnischen Gesichtspunkten zu prüfen, ob die Leistungen den Anforderungen entsprechen. Insbesondere soll durch das Baucontrolling gewährleistet werden, bei Leistungsstörungen die jeweiligen Rechte frühzeitig geltend zu machen. Deshalb stehen die Überprüfung des baulichen Zustands der Gebäude, Anlagen und Liegenschaften sowie die Kontrolle der vertraglich geschuldeten FM-Leistungen wie Reinigung, Wartung und weitere Dienstleistungen der Projektgesellschaften im Mittelpunkt des Baucontrollings.

Für das Baucontrolling waren ausschließlich Mitarbeiter des Landkreises Offenbach zuständig. Der Personaleinsatz ergibt sich aus Ansicht 227.

Baucontrolling 2004 bis 2014 – Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Generalbevollmächtigte	2,40	2,40	2,40	2,40	1,90	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Baucontrolling	0,00	0,15	0,30	0,30	0,40	0,50	0,50	0,50	0,55	0,83	1,20
Summe	2,40	2,55	2,70	2,70	2,30	1,10	1,10	1,10	1,15	1,43	1,80

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2014

Ansicht 227: Baucontrolling 2004 bis 2014 – Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten

Zur Abwicklung der Sanierungsverträge und der Facility-Managementverträge wurde drei Mitarbeitern eine Vollmacht erteilt, den Landkreis Offenbach jeweils allein in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit den vorgenannten Verträgen gegenüber den PPP-Gesellschaften zu vertreten. Diese Mitarbeiter werden als Generalbevollmächtigte bezeichnet. Es wird deutlich, dass der Personaleinsatz der Generalbevollmächtigten mit Beendigung der Sanierungsphase (2007, 2008) zurückgefahren wurde.

Eine stichprobenhafte Überprüfung der Tätigkeiten des Baucontrollings und der Begehungen bis zum Jahr 2012 ergab, dass sie unzureichend dokumentiert wurden. Ob eine Abnahme nach Beendigung der Sanierung vorgenommen wurde, konnte nicht in allen Fällen nachgewiesen werden. Die vorliegenden Abnahmeprotokolle sind wenig aussagekräftig, es fehlte in einigen Fällen die Beachtung des Vieraugenprinzips. Bedeutende Mängelfeststellungen wurden – sofern es sie gab – bei der Abnahme nicht vermerkt.

Ab 2012 wurde das Baucontrolling systematisch dokumentiert. Ziel war es, jeweils eine Schule im Monat zu begehen. An der Begehung nahmen vonseiten des Kreises zwei bis drei Personen teil. Für den Projektpartner waren grundsätzlich der Projektleiter, der technische Leiter und der Hausmeister anwesend. Bei der Begehung wurden die Feststellungen nach einem Raster aufgenommen. Diese wurden in einem Protokoll „Mängelfeststellungen zur Begehung“ festgehalten und dem Projektpartner zur Abarbeitung zugeleitet. Eine Sachstandsmeldung der Projektgesellschaft über die Beseitigung der Mängel erhielt der Kreis nach rund 4 Wochen.

In der Zeit vom 10. Oktober 2012 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im Juni 2014 wurden an 19 Schulen (Los Ost) und 17 Schulen (Los West) Begehungen vorgenommen. Es wurden somit 36 Schulen in 21 Monaten begangen. Dies ist als ein Schritt in die richtige Richtung anzusehen. Nur durch eine kritische Begehung kann der Ist-Zustand der Gebäude beurteilt werden. Der Ist-Zustand ist mit dem vertraglich zugesicherten Soll-Zustand zu vergleichen. Bei Abweichungen sind Ansprüche geltend zu machen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Arbeit des Vertrags- und Baucontrollings bis 2012 wegen fehlender Dokumentation nicht nachvollzogen

werden konnte. Ab 2012 wurden im Baucontrolling die Begehungen systematisch dokumentiert. Es sind ab diesem Zeitpunkt Verbesserungen festzustellen. Das Controlling war angesichts der Komplexität der PPP-Verträge und des Volumens der PPP-Leistungen insgesamt nicht angemessen.

11.5.3 Bilanzielle Behandlung der PPP-Projekte beim Landkreis Offenbach

Durch eine aktuelle Berichterstattung über die PPP-Projekte in den Jahresabschlüssen werden die Entscheidungsträger des Kreistags und die Öffentlichkeit informiert. Den Entscheidungsträgern bieten diese Informationen wichtige Hinweise auf Fehlentwicklungen. Fehlt es an dieser Transparenz, kann dies eine Ursache dafür sein, dass notwendige politische Entscheidungen nicht eingeleitet werden. Transparenz durch aktuelle Jahresabschlüsse setzt eine zeitnahe korrekte Buchung voraus.

Der Landkreis Offenbach hatte zum Prüfungszeitpunkt im Sommer 2014 lediglich eine geprüfte Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 und die geprüften Jahresabschlüsse 2008 und 2009 aufgestellt, obwohl das Gesetz eine Aufstellungsfrist für den Jahresabschluss von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahrs vorsieht (§ 112 Absatz 9 HGO⁵⁰²). Der Landkreis begründet diesen Zeitverzug im Wesentlichen mit Schwierigkeiten bei der Bilanzierung der PPP-Projekte.

Die HGO enthält keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt. Die Überörtliche Prüfung erachtet es aufgrund § 114 Absatz 1 HGO⁵⁰³ als notwendig, dass spätestens bis Ende Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres die Prüfung des Jahresabschlusses abgeschlossen ist.

Es lässt sich feststellen, dass der Landkreis Offenbach seinen gesetzlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der fristgerechten Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse nicht nachgekommen ist. Die Überörtliche Prüfung erachtet es als dringend geboten, den Kreistag unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der PPP Projekte und deren bilanziellen Behandlung in den Jahresabschlüssen zu unterrichten.

Eine Durchsicht der Jahresabschlüsse 2008 und 2009 ergab Beanstandungen, die nachfolgend benannt sind.

Bilanzierung von Sammelposten

Der Landkreis Offenbach aktivierte sämtliche mit der Sanierung in Zusammenhang stehenden Ausgaben in einem Sammelosten „Dummy“. Dabei wurde keine Unterscheidung einerseits zwischen aufwandswirksamen oder aktivierungsfähigen Sachverhalten und andererseits keine Zuordnung zu einzelnen Schulen getroffen. Dies stellt einen Verstoß gegen § 40 Absatz 2 GemHVO⁵⁰⁴ (Einzelbewertungsgebot) dar.

Die geforderte Aufteilung des „Dummys“ hat zur Voraussetzung, dass zunächst über die Aktivierungsfähigkeit der Sanierungsaufwendungen befunden

502 § 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.

503 In § 114 Absatz 1 HGO ist vorgeschrieben, dass „der Kreistag“ über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss spätestens am 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres beschließt (Zeitpunkt der Beschlussfassung).

504 § 40 Absatz 2 GemHVO – Allgemeine Bewertungsgrundsätze

Die Vermögensgegenstände, Rückstellungen und Schulden sind zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten.

wird.⁵⁰⁵ Die bisherige Handhabung, die zur Aktivierung sämtlicher Sanierungsmaßnahmen führte, ist nicht sachgerecht. Ein bedeutender Teil der Sanierungskosten stellte Instandhaltungsaufwand dar und ist im Jahr der Entstehung als Aufwand zu behandeln. Durch die hiermit verbundenen Umbuchungen wird sich das Jahresergebnis der betreffenden Jahre signifikant verschlechtern.⁵⁰⁶

Die Zuordnung des Sammelpostens „Dummy“ zu den einzelnen Schulen und Positionen in der Rechnungslegung ist geboten.

Die schulgenauen Anschaffungs- oder Herstellungskosten sind laut § 41 Absatz 5 GemHVO ordnungsgemäß abzuschreiben. Die vorgesehene Nutzungsdauer von 80 Jahren ist nicht sachgerecht. Die Überörtliche Prüfung stellte in vorangegangenen Prüfungen⁵⁰⁷ fest, dass die tatsächliche Nutzungsdauer bei Schulen bei rund 40 Jahren liegt.

Verpflichtung zu ordnungsmäßigen Abschreibungen

Es besteht nach § 39 Absatz 1 Nr. 8 GemHVO die Verpflichtung, eine Rückstellung für ein anhängige Gerichtsverfahren zu bilden. Bei der Bewertung ist § 40 Nr. 3 GemHVO (Vorsichtsgebot) zu beachten. Es sind die wahrscheinlichen Kosten anzusetzen, die anfallen, wenn die Klage verloren geht. Es handelt sich um die geltend gemachten Ansprüche der PPP-Projektgesellschaft und die Gerichts- und Beratungskosten. In den zukünftig zu erstellenden Jahresabschlüssen ab dem Jahr 2010 plant der Landkreis Offenbach, entsprechende Rückstellungen zu berücksichtigen.

Rückstellungen für Gerichts- und Beratungskosten

Die noch ausstehenden Verpflichtungen aus den PPP-Projekten sind nach § 50 Absatz 2 Nr. 5 GemHVO im Anhang auszuweisen. Der Landkreis Offenbach plant, die entsprechenden Angaben ab dem Jahresabschluss 2010 vorzunehmen.

Anhangangaben

Daneben führten die Prüfungshandlungen im Zusammenhang mit den PPP-Projekten zu den Feststellungen, dass die laufende Buchung unvollständig war. Beanstandungen ergaben sich insbesondere bei nachfolgend genannten Punkten.

Laufende Buchführung

- Zuordnung der Controlling- und Transaktionskosten zu den Produkten
- Erfassung der Zinsaufwendungen unter den jeweiligen Produkten
- Erfassung der ordnungsgemäßen Abschreibungen unter den jeweiligen Produkten
- Erfassung der sonstigen Aufwendungen (zum Beispiel: Reisekosten, Personalnebenkosten und anteilige EDV-Kosten) unter den jeweiligen Produkten
- Erfassung der Risiken aus der Klage der Projektgesellschaft Los Ost
- Stornierung der anteiligen Aktivierungen von FM-Leistungen in Vorjahren

Insgesamt war festzustellen, dass die Bilanzierung und Buchführung in vielen Bereichen noch nicht abgeschlossen und somit nicht aussagekräftig war.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, einen systematisierten Prozess zur Sicherstellung einer richtigen und vollständigen bilanziellen Abbildung der mit

505 Vgl. Dietrich, Hilgers; Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung – Eine Untersuchung anhand nationaler und internationaler Standards; in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1-2/2014, S. 17.

506 Fraglich ist, ob diese prognostizierten Verschlechterungen Auswirkungen auf die mit dem Land Hessen getroffenen Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Schutzschirm haben werden. Auf die hieraus sich ergebenden Probleme und Fragestellungen wurde im Rahmen der 182. Prüfung nicht eingegangen.

507 Vgl. 21. Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 97.

den PPP-Projekten zusammenhängenden Geschäftsvorfälle zu implementieren. Es ist dem Landkreis anzuraten, zu diesem Zweck eine Bilanzierungsrichtlinie zu fassen.

11.6 Planung für die Zeit nach Ablauf der Vertragslaufzeit

Notwendigkeit einer Grundsatzentscheidung

Die Verträge mit den Projektgesellschaften laufen im Jahr 2019 aus. Der Landkreis Offenbach steht vor der Aufgabe, bereits heute Planungen für die Zeit nach dem Ablauf der Vertragslaufzeiten vorzunehmen. Hierzu wurde vom Fachdienst Gebäudewirtschaft mit Datum vom 15. August 2014 ein verwaltungsinterner Entwurf (Konzept PPP) erstellt. Darin wird es als effektiv angesehen, wenn Grundsatzentscheidungen bezüglich der PPP-Projekte vom neuen Kreistag, der 2016 gewählt wird, getroffen werden.

Die Zeitspanne 2016 bis 2019 wird als ausreichend für die Entscheidungsfindung und deren Umsetzung angesehen.

Vor diesem Hintergrund ist vom Landkreis Offenbach zunächst das Ergebnis der PPP-Projekte zu evaluieren und zu dokumentieren. Auf dieser Basis ist anschließend zu entscheiden, wie in 2019 weiter zu verfahren ist. Hierfür können grundsätzlich folgende drei Beschaffungsvarianten in Betracht kommen:

Variante 1: Klassischer Hochbau

- Bei der Hochbauvariante wird von der Zusammenarbeit mit PPP-Partner Abstand genommen. Alle Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen sind von den einschlägigen Entscheidungsträgern des Kreises zu treffen.

Variante 2: PPP

- Bei der Fortführungsvariante PPP wird eine Neuausschreibung mit geänderten Ausgangsdaten vorgenommen. Unstrittig ist, dass dann das System der Wertsicherung zwingend zu ändern und das Finanzierungsmodell neu zu gestalten ist. Der Nachteil dieser Variante wird darin gesehen, dass hohe Transaktionskosten (größer 3 Millionen Euro) und erhebliche Verwaltungs- und Gremienarbeit zu erwarten sind.

Variante 3: Übernahme der Projektgesellschaften

- Bei der Übernahme der Projektgesellschaften scheiden die Mehrheitsgesellschafter Hochtief und SKE, wie in den Gesellschaftsverträgen zum Ende der Leistungsverträge vorgesehen, Ende 2019 aus. Der Landkreis wird vom Minderheitsgesellschafter, der bis dahin von der Geschäftsführung ausgeschlossen ist, zum geschäftsführenden Alleingesellschafter.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Offenbach, in jedem Fall vor der Entscheidung für eine der Beschaffungsvarianten, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Hierbei sind detailliert die Vor- und Nachteile der Entscheidungsalternativen klar herauszustellen und die finanziellen Auswirkungen zu beziffern.

Bautechnische Abnahme der Gebäude als Voraussetzung

Unabhängig von den Maßnahmen zur Vorbereitung einer Grundsatzentscheidung sind schon bald Vorbereitungen für die Abnahme der Gebäude zum Vertragsablauf vorzunehmen. Diese Abnahme der Gebäude wird in jedem Fall notwendig werden, um die Ansprüche geltend zu machen. Vertragsgemäß ist die Abnahme innerhalb von 60 Tagen vorzunehmen. Gegebenenfalls ist in diesem Bereich mit den Vertragsparteien über eine verlängerte Abnahmefrist oder einen früheren Abnahmebeginn zu verhandeln. Die Güte der Abnahme der Gebäude ist von hoher materieller Bedeutung, da bei einer mangelhaften Abnahme auf die Möglichkeit der Geltendmachung von Ansprüchen verzichtet wird.

11.7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Nachschau ergab, dass die positiven Erwartungen, die bei der Beschlussfassung mit den PPP-Projekten verbunden wurden, aus heutiger Sicht nicht oder nicht vollständig eintraten. Positiv ist unverändert, dass sich die Schulen

bei Vertragsablauf nach Angaben des Landkreises Offenbach in einem guten Zustand befinden würden. Erkauft wird dies durch die stark gestiegenen Kosten der PPP-Projekte.

Die Prüfung ergab, dass aus den PPP-Projekten für den Landkreis Offenbach erhebliche Mehrbelastungen resultierten als in der ursprünglichen Prognose vorausgerechnet. Insbesondere ergaben sich diese aus den Wertsicherungsklauseln in Bezug auf die Energiekosten.

Das Vertrags- und Baucontrolling war bis 2012 nicht angemessen. Es fehlte hierdurch die Transparenz. Es bestand keine hinreichende Sicherheit, dass die Prognose der Vorteilhaftigkeit der PPP-Projekte zutreffend war.

Der Mangel an Transparenz setzte sich bei der buchhalterischen Erfassung fort. Es waren nicht alle aus den PPP-Projekten resultierenden Bilanz- und Ertragspositionen erfasst.

Der Landkreis Offenbach signalisierte gegenüber der Überörtlichen Prüfung seine Absicht, angesichts der aufgezeigten Kostenentwicklung der PPP-Projekte und der Komplexität der Vertragsbeziehungen, die PPP-Verträge nicht zu verlängern.

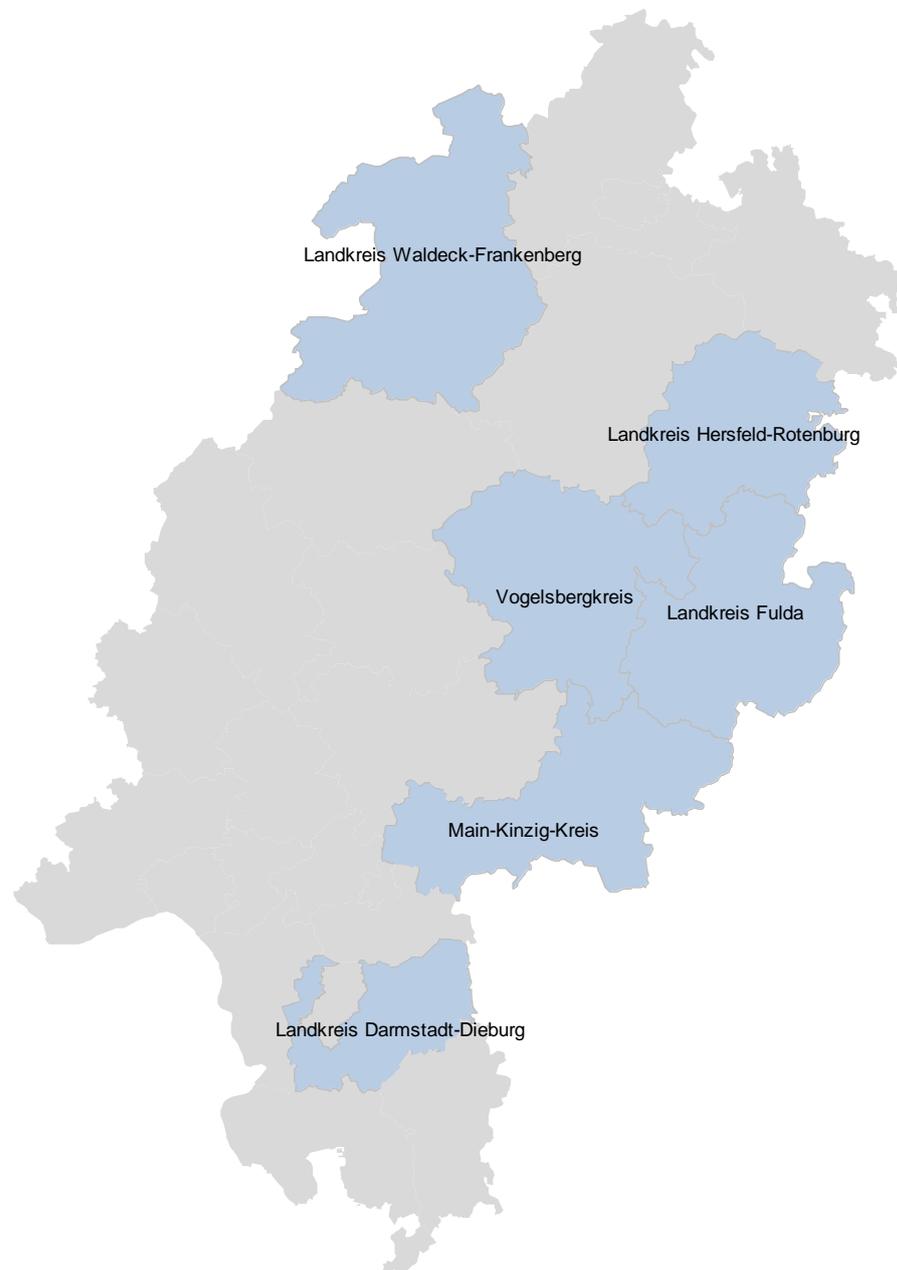
12. „Jugendhilfe II“ – 183. Vergleichende Prüfung

12.1 Vorbemerkung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte in sechs Landkreisen die verwaltungsin-
ternen Abläufe und Strukturen. Schwerpunkt der Prüfung war die Frage, ob
eine inhaltlich sinnvolle und gleichzeitig wirtschaftliche Leistungserbringung in
der Jugendhilfe gewährleistet war. Beurteilt wurden hierbei die Aufgaben-
struktur, Organisationsstruktur, Zusammenarbeit mit Freien Trägern sowie die
Wirtschaftlichkeit und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Zudem
wurden die Themengebiete Jugendarbeit, Schutzauftrag bei Kindeswohlge-
fährdung, Erziehungshilfen, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder-
und Jugendliche, Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft,
Amtsvormundschaft, Unterhaltsvorschuss, Wirtschaftliche Jugendhilfe sowie
die Jugendgerichtshilfe in die Prüfung einbezogen.

Geprüfte
Körperschaften

Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg,
Main-Kinzig-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg



Ansicht 228: „Jugendhilfe II“ – Lage der geprüften Landkreise

Das Prüfungsvolumen umfasst die Aufwendungen der geprüften sechs Landkreise für die Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2012 und belief sich auf 181,5 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Inanspruchnahmequote	Ergebnisverbesserungspotenzial
Darmstadt-Dieburg	3,01 %	1,2 Mio. €
Fulda	2,91 %	0,4 Mio. €
Hersfeld-Rotenburg	3,47 %	1,2 Mio. €
Main-Kinzig	3,02 %	1,1 Mio. €
Vogelsbergkreis	4,08 %	2,4 Mio. €
Waldeck-Frankenberg	2,75 %	0 €
Summe [Mittelwert]	[3,21 %]	6,3 Mio. €

Ergebnisverbesserungspotenziale

Für den Ausweis eines Ergebnisverbesserungspotenzials wurde die Inanspruchnahmequote, also der Anteil der relevanten Bevölkerung, die „Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+)“ in Anspruch nimmt, sowie die jeweils dem einzelnen Landkreis zugrundeliegenden Aufwendungen im HzE+-Bereich herangezogen. Als Referenzwert diente der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit der geringsten Inanspruchnahmequote im Vergleich.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2015

Ansicht 229: Ergebnisverbesserungspotenziale

Zur Realisierung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale ist es erforderlich, dass gegenwärtige Arbeitsweisen in den Jugendämtern sowie die Infrastruktur und das Angebotsspektrum angepasst werden (vgl. S. 358 f.).

Bei den geprüften Landkreisen lag die durchschnittliche Pflegequote⁵⁰⁸ bei knapp 42 Prozent. In Hessen lag diese im Jahr 2012 bei 36,2 Prozent.⁵⁰⁹ Dies war der niedrigste Wert aller Flächenbundesländer in Deutschland.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	April 2014 bis Februar 2015
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2013
Zuleitung des Schlussberichts	Mai 2015
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Köln (vgl. Abschnitt 14.1.2, S. 375 ff.)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 230: „Jugendhilfe II“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

12.2	Leitsätze	350
12.3	Überblick.....	350
12.4	Inanspruchnahmequote und Soziodemographie	353
12.5	Verhandlung mit Freien Trägern	367
12.6	Ausblick	369

Gliederung

508 Die Berechnung der Pflegequote ist in Fußnote 514 dargelegt.

509 Quelle: Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige – 2012.

12.2 Leitsätze

Seite 352 f.

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt für die Landkreise ein wichtiges Themenfeld dar. Für die Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) zahlten die sechs Landkreise im Jahr 2012 rund 100 Millionen Euro. Diese betrafen 2,75 bis 4,08 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren. Bei den geprüften sechs Landkreisen machten die Aufwendungen für diese Hilfen an den ordentlichen Aufwendungen durchschnittlich einen Anteil von rund 12 Prozent aus.

Seite 358

Auf Basis vergleichbarer Inanspruchnahmequoten für die sechs Landkreise wurden insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale von mehr als 6,3 Millionen Euro ermittelt. Hierbei ist sich die Überörtliche Prüfung bewusst, dass die Jugendhilfe nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden kann. Gleichwohl kann nach ihrer Auffassung die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung durch die Jugendämter grundsätzlich beeinflusst werden – ohne hierbei Abstriche bei den bedarfsgerechten Hilfeleistungen für die Kinder und Jugendlichen vorzunehmen.

Seite 359

Die Einhaltung von Qualitätsstandards bedingt ein angemessen ausgestaltetes Fachcontrolling. Um eine ausreichende Steuerung der Hilfen gewährleisten zu können, ist es notwendig, ausreichend Personalressourcen zielgerichtet einzusetzen. Fortschreibungsfähige Personalbemessungsinstrumente, die auf prozessualer Basis agieren, waren in keinem der geprüften Jugendämter im Einsatz.

Seite 363

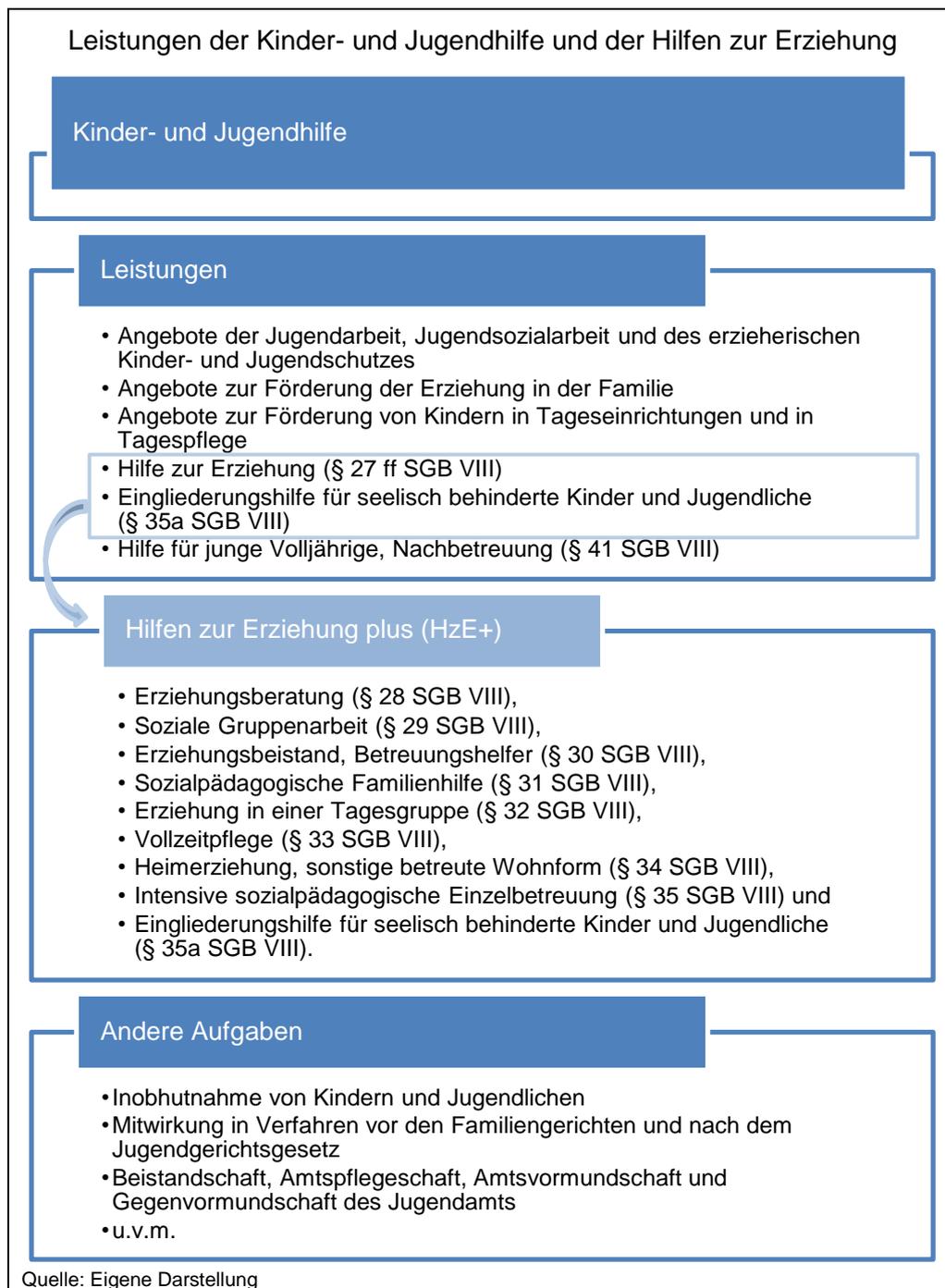
In keinem der geprüften Jugendämter fand eine flächendeckende und umfassende Abbildung der Hilfeprozesse statt. Eine Verbindung von Prozessen, Qualitätseinhaltung und strategischen Zielen wurde nicht systematisch hergestellt. Die Aufbauorganisation der Jugendämter sollte den Ablaufferfordernissen der Hilfestellung angepasst werden.

Seite 367

Für die stationären Leistungen der Jugendhilfe setzt die Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten voraus, dass mit dem Träger der Einrichtung Leistungsvereinbarungen, Entgeltvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. Fünf von den sechs geprüften Jugendämtern hatten keinen professionalisierten Prozess für solche Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Hieraus resultiert ein Risiko, keine wirtschaftlich optimalen Verhandlungsergebnisse zu erzielen.

12.3 Überblick

Die Landkreise sind örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach dem Achten Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Ansicht 231 zeigt schematisch die Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe.



Ansicht 231: Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Hilfen zur Erziehung

Die Hilfen zur Erziehung, der umfangreichste Teil der Leistungen, sind im vierten Abschnitt des SGB VIII geregelt.

Der gesetzlich vorgesehene Leistungskatalog eröffnet den Jugendämtern bei der Wahl der Hilfen Ermessensspielräume, die flexible Entscheidungen zwischen Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie erlauben. Die Jugendämter entscheiden – mit Ausnahme von Fällen einer Kindeswohlgefährdung – zusammen mit den Eltern und dem jungen Menschen über die Hilfen. Der Allgemeine Soziale Dienst der Jugendämter (ASD) ist hierbei für die Einleitung, Steuerung und Beendigung von Erziehungshilfen zuständig, während die eigentliche Hilfe dann von einem Freien Träger⁵¹⁰ erbracht wird. Der Allgemeine Soziale Dienst legt in gemeinsamen Sitzungen mit den Eltern und Hilfeemp-

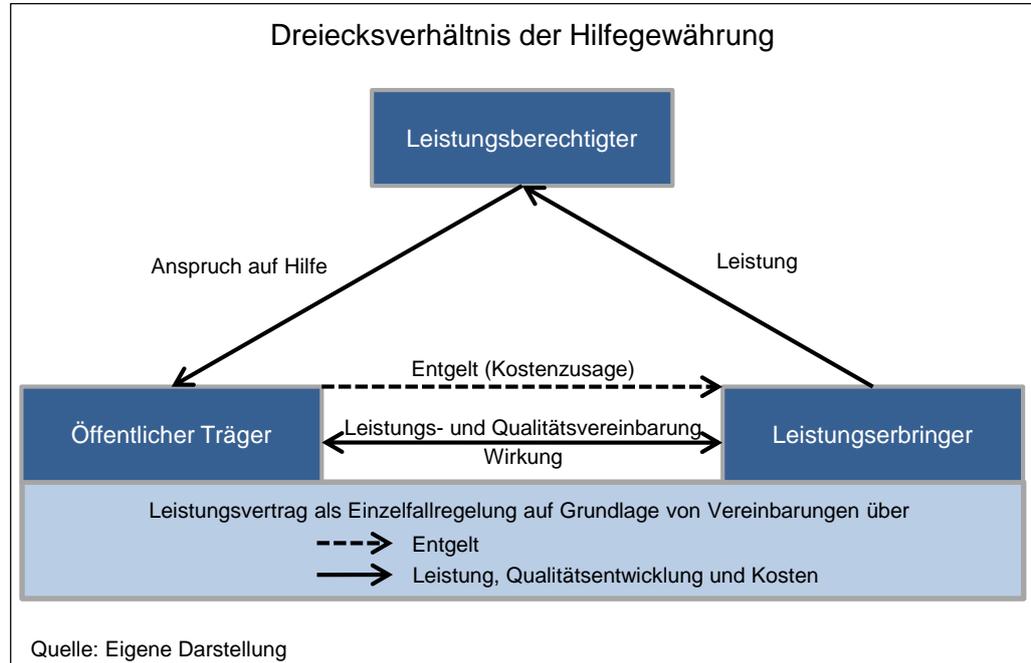
Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+)

510 Nach Maßgaben der §§ 78a ff. SGB VIII schließen die Jugendämter Leistungsvereinbarungen mit Freien Trägern.

Schema der Hilfestellung

fängern sowie den Freien Trägern Hilfepläne für die Hilfen fest. Diese werden in der Regel alle sechs Monate fortgeschrieben.

Ansicht 232 zeigt schematisch das Dreiecksverhältnis von Öffentlicher Hand, Leistungserbringer und Leistungsberechtigtem im Prozess der Hilfestellung.



Ansicht 232: Dreiecksverhältnis der Hilfestellung

Da die Leistungserbringung überwiegend bei den Freien Trägern der Jugendhilfe angesiedelt ist, liegt die Verantwortung der Jugendamtsmitarbeiter darin, die einzelnen Fälle zu koordinieren und die Qualität der Leistungserbringung zu überwachen.

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt für die Landkreise ein wichtiges Themenfeld dar. Dabei fordern die inhaltlichen Notwendigkeiten eine organisatorische Professionalität und systematisierte Prozessabläufe. Die Leistungserbringung hat dazu für die Haushalte der Landkreise auch eine erhebliche finanzielle Bedeutung.

Wirkung der Jugendhilfe auf den Haushalt

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) machen in Landkreishaushalten nach den Leistungen der „Sozialhilfe“ den größten Anteil an Aufwendungen aus. Allerdings gab es in den geprüften Landkreisen deutliche Unterschiede sowohl in der absoluten Höhe der Aufwendungen als auch im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen. Durchschnittlich hatten im Jahr 2012 die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) an den ordentlichen Aufwendungen einen Anteil von rund 12 Prozent (Ansicht 233).

Aus Ansicht 233 wird ebenfalls deutlich, dass der Landkreis Fulda im Jahr 2012 als einziger Landkreis im Vergleich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ausweisen konnte.

Haushaltslage und Aufwendungen für Jugendhilfe 2012						
	Darmstadt-Dieburg	Fulda	Hersfeld-Rotenburg	Main-Kinzig-Kreis	Vogelsbergkreis	Waldeck-Frankenberg
Ordentliches Ergebnis	-34,8 Mio. €	3,8 Mio. €	-6,8 Mio. €	-41,5 Mio. €	-10,4 Mio. €	-14,4 Mio. €
Schutzschirm-Teilnehmer	●	●	●	✓	✓	●
Aufwendungen für Jugendhilfe	50,8 Mio. €	26,3 Mio. €	22,4 Mio. €	38,8 Mio. €	22,3 Mio. €	20,9 Mio. €
Anteil der Aufwendungen für Jugendhilfe an den ordentlichen Aufwendungen ¹⁾	13,5 %	9,9 %	13,9 %	7,5 %	15,1 %	12,1 %
Ergebnis für Jugendhilfe (Zuschussbedarf)	-36,2 Mio. €	-20,0 Mio. €	-17,4 Mio. €	-31,1 Mio. €	-18,9 Mio. €	-14,5 Mio. €
Zuschussbedarf je Einwohner unter 18 Jahren	731,9 €	734,2 €	908,6 €	593,7 €	1.133,4 €	548,5 €
Personalaufwendungen für Jugendhilfe	7,0 Mio. €	3,0 Mio. €	2,5 Mio. €	5,3 Mio. €	2,5 Mio. €	3,2 Mio. €
Anteil der Personalaufwendungen für Jugendhilfe an den Aufwendungen für Jugendhilfe insgesamt	13,8 %	11,4 %	11,2 %	13,7 %	11,2 %	15,3 %
Personalaufwendungen je Einwohner unter 18 Jahren	141,4 €	110,7 €	128,8 €	102,0 €	150,9 €	122,4 €
✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt						
¹⁾ Die Aufwendungen für Jugendhilfe machten im Mittel der geprüften Landkreise einen Anteil von rund 12,0 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen aus.						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015						

Ansicht 233: Haushaltslage und Aufwendungen für Jugendhilfe 2012

Im Vogelsbergkreis war der Zuschussbedarf für die Jugendhilfe je jungem Einwohner mit 1.133 Euro mehr als doppelt so hoch wie im Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 549 Euro.

Nachfolgende Abschnitte stellen die finanziellen Wirkungen von Einzelfallsteuerung, Personaleinsatz und Prozessorientierung dar.

12.4 Inanspruchnahmequote und Soziodemographie

Der Inanspruchnahme und Gewährung von Jugendhilfemaßnahmen wird durch verschiedene Einflussfaktoren bestimmt. Diese unterteilen sich in durch die von den Jugendämtern gestaltbaren und in die nicht beeinflussbaren Faktoren. Zu den gestaltbaren Faktoren zählen Wahrnehmungs- und Definitionsprozesse, Infrastrukturressourcen (einschließlich Personalausstattung) sowie zum Teil politische Rahmenbedingungen. Die von den Jugendämtern nicht beeinflussbaren Faktoren umfassen die Sozialstruktur, die demografische Entwicklung sowie Rechtsgrundlagen und zum Teil politische Rahmenbedingungen. Ansicht 234 zeigt soziodemografischen Grundlagen der untersuchten Landkreise im Jahr 2012 auf.

Soziodemografische Grundlagen 2012						
	Darmstadt-Dieburg	Fulda	Hersfeld-Rotenburg	Main-Kinzig-Kreis	Vogelsbergkreis	Waldeck-Frankenberg
Einwohner	290.891	151.294	121.459	318.999	107.618	159.647
Einwohner (unter 18 Jahren)	49.505	27.185	19.185	52.380	16.638	26.477
Anteil der Einwohner unter 18 Jahren	17,0 %	18,0 %	15,8 %	16,4 %	15,5 %	16,6 %
Empfänger von Leistungen nach dem SGB II	14.609	9.348	6.137	13.973	4.726	15.684
davon Erwerbsfähige mit ALG II	10.012	6.527	4.321	9.069	3.441	11.315
davon alleinerziehende Erwerbsfähige mit ALG II	1.466	1.119	664	1.643	542	k. A.
Durchschnittliche Arbeitslosenquote	4,5 %	3,6 %	3,2 %	5,0 %	4,9 %	5,2 %
Migrationsquote am 31.12.	11,1 %	16,8 % ¹⁾	3,8 %	18,7 %	3,5 %	5,0 %
Alleinerziehende	8.035	7.476 ¹⁾	k. A.	6.449	2.644	k. A.
k. A. = Keine Angabe, da der Landkreis nicht über entsprechende Daten verfügte.						
¹⁾ Quote für das Jahr 2011						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015						

Ansicht 234: Soziodemografische Grundlagen 2012

Der Landkreis Fulda hatte mit 18,0 Prozent den höchsten Anteil junger Menschen unter 18 Jahren an der gesamten Einwohnerzahl. Den geringsten Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren hatte im Jahr 2012 der Vogelsbergkreis mit 15,5 Prozent.

Die durchschnittliche Arbeitslosenquote lag in den Landkreisen Waldeck-Frankenberg und im Main-Kinzig-Kreis im Jahr 2013 jeweils mindestens bei 5 Prozent und damit signifikant höher als in den Landkreisen Fulda und Hersfeld-Rotenburg mit jeweils unter 4 Prozent.

Durch die Landkreise wurden im Jahr 2012 im Bereich der Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) insgesamt 5.935 Kinder und Jugendliche betreut.⁵¹¹ Ansicht 235 fasst ausgewählte Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung zusammen. Dabei wurde eine Gruppierung⁵¹² nach den Landkreisen im Vergleich mit ähnlicher Einwohnerzahl vorgenommen.

Hilfen zur Erziehung „plus“

511 Die Zahl der im Bereich der Hilfen zur Erziehung „plus“ betreuten Kinder und Jugendlichen im Prüfungszeitraum waren wie folgt: 2010: 5.759, 2011: 5.806, 2012: 5.935, 2013: 5.799.

512 Damit mögliche Ergebnisverbesserungspotenziale ausgewiesen werden konnten, wurden der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit dem Main-Kinzig-Kreis, der Landkreis Fulda mit dem Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Landkreis Hersfeld-Rotenburg mit dem Vogelsbergkreis in Vergleichscluster anhand ähnlicher Einwohnerzahlen zusammengefasst. Es wurden sowohl die Landkreise mit ähnlicher Gesamtbevölkerung untereinander verglichen, als auch jeder Landkreis mit dem Landkreis, der die geringste Inanspruchnahmequote aller sechs Landkreise im Vergleich aufweist.

Hilfen zur Erziehung „plus“ im Jahr 2012 – gruppiert nach Landkreisen mit ähnlicher Einwohnerzahl						
	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3	
	Darmstadt-Dieburg	Main-Kinzig-Kreis	Fulda	Waldeck-Frankenberg ¹⁾	Hersfeld-Rotenburg	Vogelsbergkreis
Einwohner	290.891	318.999	151.294	159.647	121.459	107.618
davon Einwohner unter 18 Jahren	49.505	52.380	27.185	26.477	19.185	16.638
Fallzahlen (HzE+) ²⁾ (Bestand am 31.12. und beendete Hilfen)	1.492	1.581	792	727	665	678
Inanspruchnahmequote (Einwohner unter 18 Jahren)	3,01 %	3,02 %	2,91 %	2,75 %	3,47 %	4,08 %
Aufwendungen (HzE+) ²⁾	27,7 Mio. €	24,2 Mio. €	13,1 Mio. €	8,4 Mio. €	11,5 Mio. €	14,8 Mio. €
Aufwendungen (HzE+) je Fall ³⁾	18,6 T€	15,3 T€	16,5 T€	11,6 T€	17,3 T€	21,8 T€
Aufwendungen (HzE+) ²⁾ je Einwohner unter 18 Jahren	559,4 €	462,3 €	481,4 €	317,6 €	601,7 €	891,2 €

¹⁾ Der Landkreis Waldeck-Frankenberg konnte keine Angaben zur Altersstruktur der Hilfen machen. Die hier dargestellten Werte beziehen sich auf die jungen Menschen zwischen 0 und 27 Jahren.

²⁾ §§ 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 und 35a SGB VIII

³⁾ Bei den Aufwendungen je Fall handelt es sich um eine Durchschnittsbetrachtung. Entscheidend für die Interpretation ist der Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Summe der stationären Maßnahmen aus Pflegefällen und Heimerziehungen (Pflegequote, vgl. Ausführungen auf S. 357).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015

Ansicht 235: Hilfen zur Erziehung „plus“ im Jahr 2012 – gruppiert nach Landkreisen mit ähnlicher Einwohnerzahl

Ansicht 235 zeigt die Spanne der Inanspruchnahmequote im Jahr 2012 unter den untersuchten Landkreisen von 2,75 Prozent im Landkreis Waldeck-Frankenberg bis 4,08 Prozent im Vogelsbergkreis. Der Mittelwert über alle Landkreise im Vergleich lag im Jahr 2012 bei 3,21 Prozent. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Vogelsbergkreis lagen im Jahr 2012 über diesem Mittelwert.

Inanspruchnahmequote

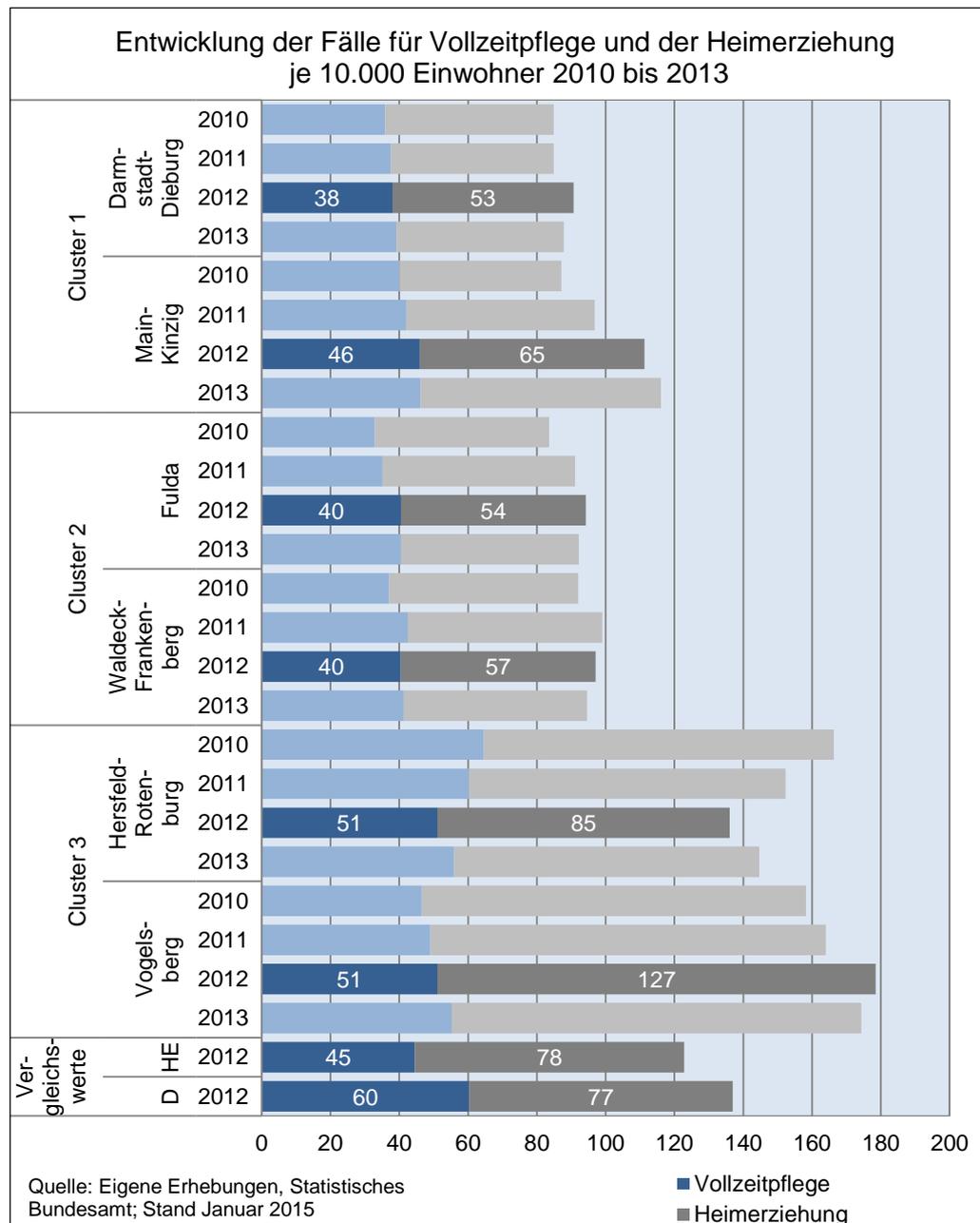
Der Vogelsbergkreis, der auch von den untersuchten sechs Landkreisen die höchste Inanspruchnahmequote im Jahr 2012 aufwies, hatte auch die höchsten Aufwendungen je jungem Einwohner zu verzeichnen (Ansicht 235). Weiterhin hatte der Vogelsbergkreis – gemessen an den Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) – mit den niedrigsten Anteil an Personalaufwendungen im Hinblick auf die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung „plus“ (vgl. Ansicht 240).

Aufwendungen je jungem Einwohner

Während die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Fulda und Main-Kinzig annähernd gleiche Inanspruchnahmequoten aufwiesen, hatte der Main-Kinzig-Kreis in diesem Vergleich die niedrigsten Aufwendungen je Einwohner unter 18 Jahren. Dort wurde unter Kostengesichtspunkten eine deutlich differenziertere Gewährungspraxis für die Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) angewendet (vgl. Ansicht 245, S. 366).

Erziehungshilfen haben dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen gerecht zu werden. Doch dabei kann die Wirtschaftlichkeit nicht unberücksichtigt bleiben. Deshalb ist es unerlässlich, nach Möglichkeiten zu suchen, kostenintensive Hilfen in einem fachlich sinnvollen Maße umsteuern zu können.

Ansicht 236 zeigt die Entwicklung der Fälle für Vollzeitpflege und Heimerziehung je 10.000 Einwohner in den Jahren 2010 bis 2013.



Ansicht 236: Entwicklung der Fälle für Vollzeitpflege und der Heimerziehung je 10.000 Einwohner 2010 bis 2013

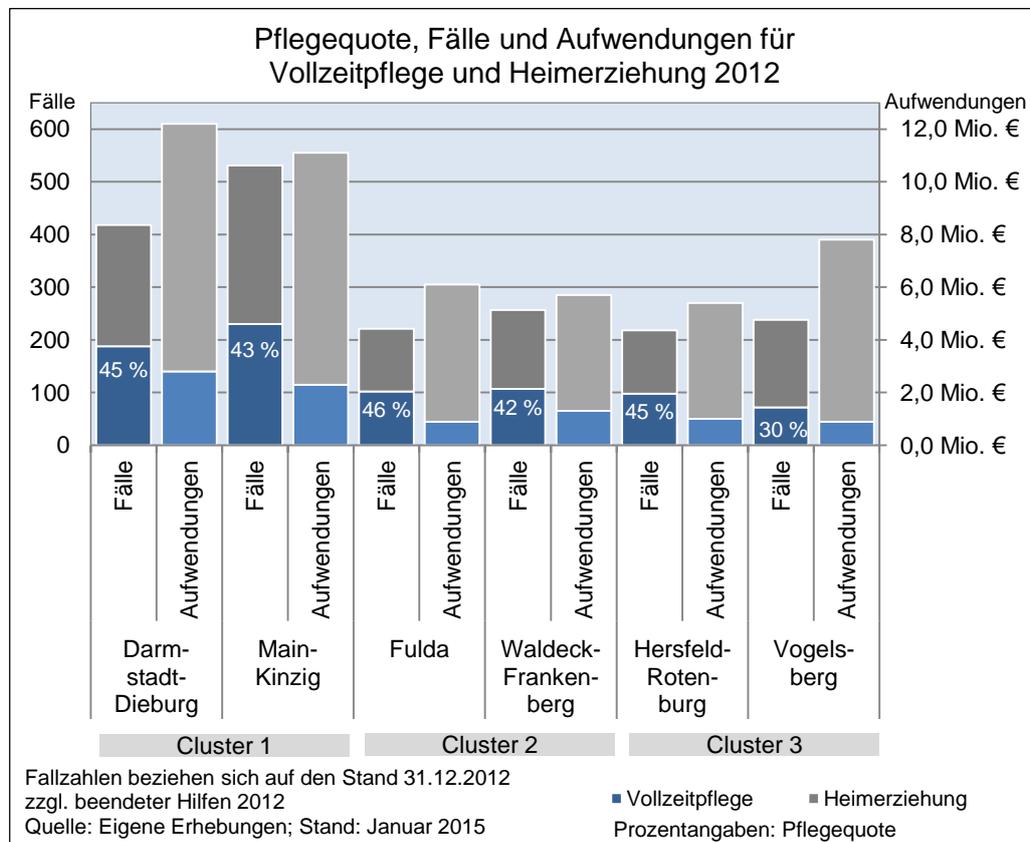
Für Vollzeitpflege waren im Jahr 2012 die Fälle je 10.000 Einwohner unter 18 Jahren im Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 38 am geringsten und mit jeweils 51 Fällen je 10.000 Einwohner im Landkreis Hersfeld-Rotenburg und im Vogelsbergkreis am höchsten. Demgegenüber waren im Jahr 2012 durchschnittlich in Hessen (als Vergleichswert „HE“ in Ansicht 236 dargestellt) 45 Fälle

und im Bundesdurchschnitt (als Vergleichswert „D“ in Ansicht 236 dargestellt) 60 Fälle je 10.000 Einwohner in der Vollzeitpflege zu verzeichnen.⁵¹³

Deutlichere Unterschiede waren durchschnittlich in den Fällen je 10.000 Einwohner unter 18 Jahren in Bereich der Heimerziehung zu verzeichnen. Auch hier traten mit 53 die wenigsten Fälle je 10.000 Einwohner unter 18 Jahren im Landkreis Darmstadt-Dieburg auf. Der Höchstwert im Vergleichsring der untersuchten sechs Landkreise war im Vogelsbergkreis mit 127 Fälle je 10.000 Einwohner unter 18 Jahren zu verzeichnen. Dieser Wert überstieg den landesweiten Durchschnitt Hessens von 78 Fällen oder den bundesweiten Durchschnitt von 77 Fällen je 10.000 Einwohner unter 18 Jahren um mehr als 60 Prozent.

Die Pflegequote⁵¹⁴ ist eine für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung bedeutsame Kennzahl (Ansicht 237). Sie gibt den Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Summe der stationären Maßnahmen aus Vollzeitpflegefällen und Heimerziehungen an.⁵¹⁵ Je höher die Pflegequote ist, desto geringer sind die Aufwendungen für stationäre Maßnahmen insgesamt. Die Pflegequote kann etwa durch Umsteuerung von Heimerziehungen in Vollzeitpflegeverhältnisse erhöht werden.

Pflegequote



Ansicht 237: Pflegequote, Fälle und Aufwendungen für Vollzeitpflege und Heimerziehung 2012

Die Pflegequote betrug in den sechs Landkreisen durchschnittlich 41,9 Prozent. Die niedrigste Pflegequote wies der Vogelsbergkreis mit 30 Prozent auf (Ansicht 237). Damit erklärt sich auch der Zusammenhang zu den

513 Quelle: Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige – 2012, S. 73 f.

514 Die Pflegequote berechnet sich nach folgender Formel:

$$\text{Pflegequote} = \frac{\text{Fälle Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII)}}{\text{Fälle Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) + Fälle Heimerziehung (§ 34 SGB VIII)}}$$

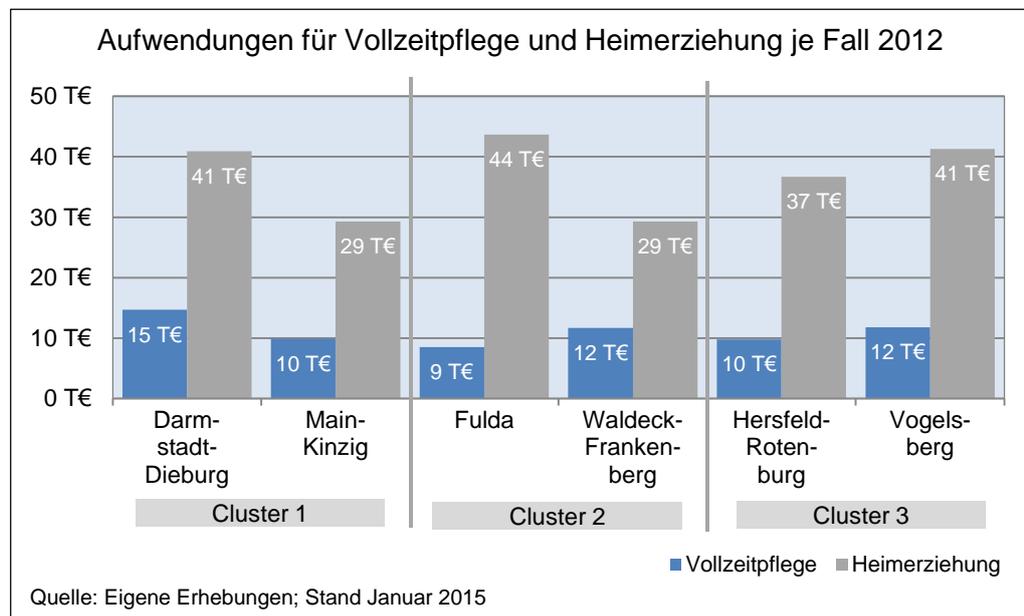
515 Fallzahlen beziehen sich auf den Bestand am 31. Dezember 2012 zuzüglich beendeter Hilfen 2012 der jungen Einwohner unter 18 Jahren.

überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner unter 18 Jahren (891,2 Euro) in Ansicht 235. Denn die überdurchschnittlich vielen und teureren Heimerziehungen (§ 34 SGB VIII) führen zu deutlich höheren Aufwendungen in den stationären Hilfen insgesamt.

Das Land Hessen wies im Jahr 2012 eine Pflegequote von 36,2 Prozent aus.⁵¹⁶ Dies war der niedrigste Wert in einem Flächenbundesland. Die durchschnittliche Pflegequote in den 13 Flächenbundesländern lag 2012 bei knapp über 44,0 Prozent. Diese Quote sollten die geprüften wie auch alle hessischen Landkreise langfristig als einen erreichbaren Zielwert anstreben.

Fallkosten

Schließlich können bei einer Erhöhung der Pflegequote durch Umsteuerung bestehender stationärer Heimerziehungen – die fachliche Begründung vorausgesetzt – Ergebnisverbesserungspotenziale realisiert werden. Diesen Zusammenhang verdeutlicht Ansicht 238. Darin werden die Aufwendungen für Vollzeitpflege (Unterbringung in Pflegefamilien nach § 33 SGB VIII) und Heimerziehung (§ 34 SGB VIII) je betreutem Fall (als sogenannte Fallkosten) gegenübergestellt.



Ansicht 238: Aufwendungen für Vollzeitpflege und Heimerziehung je Fall 2012

Die Aufwendungen für einen Fall in der Heimerziehung waren in den Landkreisen um ein Vielfaches höher als für einen Fall in der Vollzeitpflege. Der Faktor belief sich im Landkreis Darmstadt-Dieburg auf 2,8 und im Landkreis Fulda auf 5,1. Gerade für den Vogelsbergkreis, der Landkreis mit dem höchsten Anteil der Heimerziehung an den stationären Fällen insgesamt, kann ein Umsteuern von Fällen in der Heimerziehung zu Fällen in Vollzeitpflege zu Einsparungen führen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ansicht 239 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Hilfen zur Erziehung gruppiert nach den Landkreisen im Vergleich mit ähnlicher Einwohnerzahl.

⁵¹⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige – 2012.

Hilfen zur Erziehung – Ergebnisverbesserungspotenziale gruppiert nach Landkreisen mit ähnlicher Einwohnerzahl – 2012						
Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3		Summe
Darmstadt-Dieburg [290.891]	Main-Kinzig-Kreis [318.999]	Fulda [151.294]	Waldeck-Frankenberg [159.647]	Hersfeld-Rotenburg [121.459]	Vogelsbergkreis [107.618]	
1,2 Mio. €	1,1 Mio. €	0,4 Mio. €	□	1,2 Mio. €	2,4 Mio. €	6,3 Mio. €

Das Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt sich nach Vergleich der Inanspruchnahmequote (Ansicht 235). Dem errechneten Ergebnisverbesserungspotenzial wurden 50 Prozent als Sicherheitsabschlag abgezogen.
 []-Angaben betreffen die Einwohnerzahl des Landkreises im Jahr 2012.
 □ = kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt, da Inanspruchnahmequote des Landkreises (2,75 Prozent) als Referenzwert herangezogen wurde.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015

Ansicht 239: Hilfen zur Erziehung – Ergebnisverbesserungspotenziale gruppiert nach Landkreisen mit ähnlicher Einwohnerzahl – 2012

Das in Ansicht 239 aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial ist das Ergebnis einer mathematischen Betrachtung. Die Überörtliche Prüfung ist sich bewusst, dass die Jugendhilfe nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden kann. Gleichwohl kann nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung durch die Jugendämter grundsätzlich beeinflusst werden⁵¹⁷ – ohne hierbei Abstriche bei den bedarfsgerechten Hilfeleistungen für die Kinder und Jugendlichen vorzunehmen. Die Jugendämter sollten ihre bestehenden Steuerungsmöglichkeiten nutzen und beispielsweise Aufbau- und Ablauforganisation und die Personalausstattung diesbezüglich analysieren und anpassen. Zudem sollte das lokale Angebotsspektrum hinterfragt werden.⁵¹⁸ So sollte grundsätzlich eine höhere Pflegequote bei den stationären Maßnahmen angestrebt werden. Neben einer adäquaten Personalausstattung zur zeitnahen Unterstützung der Pflegefamilien mit dem Ziel der langfristigen Bindung der Pflegeeltern sollten die Pflegekinderdienste differenzierte Akquisestrategien erarbeiten. Als Beispiel kann hier der Main-Kinzig-Kreis genannt werden, der im Zuge der demografischen Entwicklung die Bemühungen zu Gewinnung von Pflegeverhältnissen im Bereich von Jugendlichen ausgebaut hat.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen kann kurzfristig zu einem höheren Verwaltungsaufwand infolge notwendiger Personalmehrungen führen. Positive Auswirkungen auf den Haushalt könnten insoweit erst mittelfristig sichtbar werden.

Um für den Prüfungszeitraum den Personaleinsatz in den Jugendämtern zu beurteilen, bildete die Überörtliche Prüfung strukturelle Verhältniszahlen (Ansicht 240). Die Beschäftigten der Jugendämter haben zur Aufgabe, die einzelnen Hilfefälle zu koordinieren und die Qualität der Leistungserbringung zu überwachen. Die eigentliche sozialpädagogische Arbeit mit den Hilfeempfängern wird durch Freie Träger der Jugendhilfe wahrgenommen (§ 3 Absatz 2 SGB VIII⁵¹⁹).

Personaleinsatz
und Steuerung

517 Vgl. Abschnitt 12.4, S. 353

518 Vgl. auch Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat}) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012, S. 27 f.

519 § 3 Absatz 2 und 3 SGB VIII – Freie und öffentliche Jugendhilfe

(2) Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Leistungsverpflichtungen, die durch dieses Buch begründet werden, richten sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

(3) Andere Aufgaben der Jugendhilfe werden von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen. Soweit dies ausdrücklich bestimmt ist, können Träger der freien Jugendhilfe diese Aufgaben wahrnehmen oder mit ihrer Ausführung betraut werden.

Personaleinsatz 2013						
	Darmstadt-Dieburg	Fulda	Hersfeld-Rotenburg	Main-Kinzig-Kreis	Vogelsbergkreis	Waldeck-Frankenberg
Personaleinsatz Jugendhilfe	120,5 VZÄ	72,0 VZÄ	45,5 VZÄ	103,0 VZÄ	52,2 VZÄ	54,0 VZÄ
Anteil der Personalaufwendungen HzE+ an den Transferaufwendungen der Jugendhilfe	6,3 %	5,8 %	4,0 %	9,9 %	3,9 %	13,5 %
Ø Fortbildungskosten je VZÄ (2011 bis 2013)	457,1 €	k.A.	23,3 €	457,8 €	106,5 €	625,2 €
k. A. = Der Landkreis Fulda machte hierzu keine Angaben. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015						

Ansicht 240: Personaleinsatz 2013

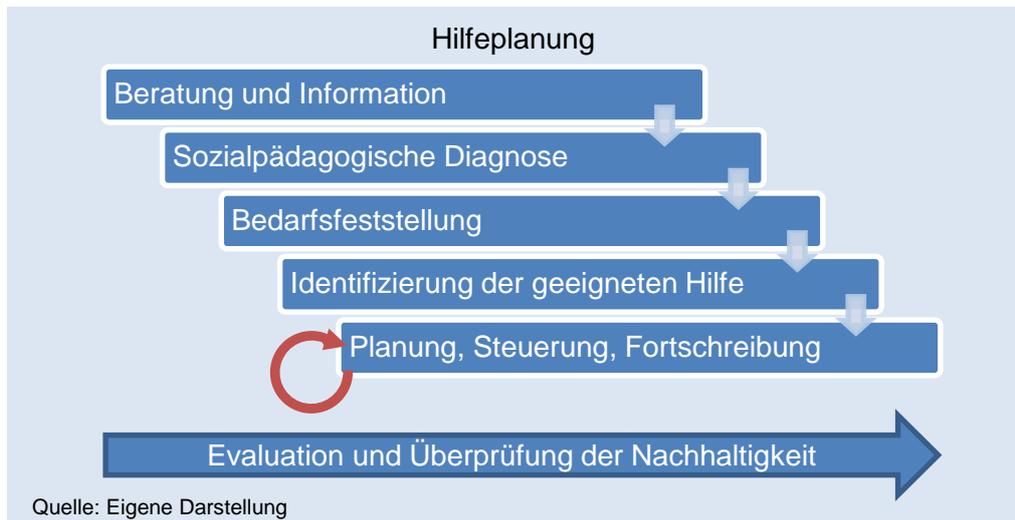
Der Anteil der Personalaufwendungen HzE+ an den Transferaufwendungen der Jugendhilfe zeigt, dass in den Landkreisen die Mitarbeiter unterschiedlich große Zahlungsvolumina zu bewältigen hatten. Im Vogelsbergkreis betrug dieser Anteil 3,9 Prozent, dagegen im Landkreis Waldeck-Frankenberg 13,5 Prozent. Ein Orientierungswert bei dieser Quote liegt bei rund 5 Prozent. Dem liegt die auf Erfahrungswerten des Prüfungsbeauftragten gestützte Annahme zugrunde, dass mehr Personaleinsatz einer intensiveren und fachlich angemessenen Fallsteuerung (bestehend aus Falleinleitung, Fallführung und Fallbeendigung) dient und infolgedessen zu einer geringeren Inanspruchnahmequote führt.

Festzustellen war, dass die vorhandenen und eingesetzten Fortbildungsmittel je Vollzeitäquivalent sehr unterschiedlich waren. Während der Landkreis Waldeck-Frankenberg einen durchschnittlichen Betrag von rund 625 Euro je Jahr und Stelle investierte, setzte der Landkreis Hersfeld-Rotenburg rund 23 Euro ein.

Damit die Mitarbeiter vor allem im Bereich der Hilfen zur Erziehung „plus“ (HzE+) eine qualitativ hochwertige Arbeit verrichten können, ist es notwendig, die grundlegenden im Rahmen des Studiums erworbenen Fähigkeiten um spezialisierte Kenntnisse zu ergänzen. Dies war lediglich im Main-Kinzig-Kreis der Fall, wo ein modulares Qualifikationsprogramm für neue Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes entwickelt wurde. Das dortige Programm umfasste etwa Mediationsausbildungen, Weiterbildungen zu systemischen Beratern und professionelle Gesprächsführung. Es kann als Anregung für andere Landkreise dienen.

Eine weitere Professionalisierung des Personals kann über interne und externe Fortbildungen und dem dafür notwendigem Fortbildungsbudget erreicht werden. Hierbei wird auf die Nennung eines Orientierungswerts über die Höhe des Fortbildungsbudgets je Fachkraft oder über die Dauer der Fortbildungen bewusst verzichtet. Vielmehr empfiehlt es sich, einen Mindeststandard an methodischen Ausbildungen in den Allgemeinen Sozialen Diensten vorzuhalten. Hierzu zählen Mediationsausbildung sowie Kompetenzen im Bereich der systemischen Beratung. Hierdurch erlangen Fallverantwortliche wichtige Kompetenzen, Sachverhalte ganzheitlich zu erfassen und sowohl Symptomträger als auch deren Umfeld zu berücksichtigen.

Der Hilfeplan ist das Mittel zur Steuerung der Jugendhilfe im Einzelfall (§ 36 Absatz 2 Satz 2 SGB VIII). Steuerung bedeutet nicht nur die Koordination der Zusammenarbeit, sondern auch Qualitätssicherung, Prozesssteuerung und Zielüberprüfung. Der Hilfeplan dokumentiert die schrittweise Entwicklung der Hilfe hin zu einem von den Hilfeempfängern und Hilfeerbringern gemeinsam formulierten Zielzustand.



Ansicht 241: Hilfeplanung

Der Hilfeplan ist zu jedem Zeitpunkt des Hilfeprozesses für alle am Prozess der Hilfebringung beteiligten Personen auch ein Instrument zur Überprüfung des eigenen Handelns und Planens. Die regelmäßige Fortschreibung ermöglicht den Abgleich von Plan und Realität. Ebenso kann der Leistungserbringer der Hilfe sein Handeln auf Wirksamkeit überprüfen.

Die einzelnen Stufen im Hilfeprozess sind zu dokumentieren. Es bietet sich an, systematisierte Handreichungen und standardisierte Arbeitshilfen zu verwenden. Diese unterstützen die Fachkraft im Beratungs- und Ausgestaltungsprozess einer Hilfe mit den Hilfeempfängern und Leistungserbringern und bieten im fortgeschrittenen Verfahren eine fundierte Grundlage für Entscheidungen.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte in den sechs Landkreisen in jedem Jugendamt 20 zufällig ausgewählte Einzelfallakten des Allgemeinen Sozialen Diensts anhand definierter Kriterien. Dabei wurden unter anderem stichprobenartig nachstehende vier Fragestellungen verfolgt (Ansicht 242).

Prüfung von
Einzelfallakten

Zentrale Fragestellungen bei der Prüfung der Fallakten

1. Ist in der Akte ein Genogramm vorhanden?

Ein Genogramm erfasst das Familiensystem bildlich und ermöglicht einen raschen und vertieften Blick auf die Herkunftsgeschichte des Hilfeempfängers und seine aktuelle Lebenssituation. In Vertretungssituationen kann das System der Familie und die Lebenssituation der einzelnen Familienmitglieder auf einen Blick erfasst werden.

2. Sind in der Akte bisherige Hilfen dokumentiert?

Von zentraler Bedeutung für die Möglichkeiten der Fallsteuerung mit Hilfe des Hilfeplanverfahrens ist die Dokumentation des Hilfeverlaufs. Idealerweise zeigt die Dokumentation des Hilfeverlaufs die Ausgangssituation, die Gründe für die Installation einer HzE-Maßnahme und die Entwicklungen, die mit Hilfe der Hilfemaßnahme erzielt werden. Das Wissen um die bisherigen Hilfen und deren Bedingungen, Erfolge oder Misserfolge ermöglichen ein gezieltes Nachfragen und eine Weiterentwicklung und Differenzierung der Hilfemaßnahme.

3. Ist der Hilfebedarf der Akteure erfasst worden?

Zwischen dem von Fachkräften gesehenen und von den Hilfeempfängern formulierten Bedarfen gibt es häufig große Unterschiede. Auftrag der Jugendhilfe ist es, die Betroffenen im Rahmen Ihrer Möglichkeit aktiv einzubinden und zu beteiligen. Die Mitwirkungsbereitschaft der Hilfeempfänger ist zielführend und kann aktiviert und gestützt werden. Wenn die Bedarfe im System nicht auch vom Familiensystem selber als solche akzeptiert werden, sondern nur auferlegt sind, wird sich die Mit-

wirkung der Hilfeempfänger wenig aktiv gestalten und die Wirkung von Hilfen keine Nachhaltigkeit erzielen.

4. Genügen die im Hilfeplan hinterlegten Ziele den sogenannten „S.M.A.R.T.“¹⁾-Kriterien?

Die ressourcenorientierte Steuerung von Hilfeverläufen ohne standardisierte Kriterien zur Zielformulierung von Hilfen ist kaum möglich. Die Formulierung von „S.M.A.R.T.“-Kriterien unterstützen die Fachkraft im Aushandlungsprozess mit dem Hilfeempfänger und fokussieren auf die Begriffe spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert. Vor allem aber haben „S.M.A.R.T.“-Kriterien als Zielformulierungen Auswirkungen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Hilfeempfänger. Das „R“ für realistisch zwingt alle Beteiligten, sich mit den tatsächlich vorhandenen Ressourcen der beteiligten Systeme zu befassen und Ziele zu formulieren, die tatsächlich erreichbar sind. Dadurch entsteht beim Hilfeempfänger auch die Gewissheit in seiner Lebenssituation ernst genommen zu werden.

¹⁾ S.M.A.R.T. bedeutet: spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert.

Ansicht 242: Zentrale Fragestellungen bei der Prüfung der Fallakten

Ansicht 243 zeigt die Ergebnisse der stichprobenartigen Einzelaktenprüfung in den Landkreisen. Das standardmäßige Ziel sollte in jedem Einzelfall vollständig, also zu 100 Prozent, aus der Fallakte ersichtlich sein.

Prüfung ausgewählter Fallakten						
	Darmstadt-Dieburg	Fulda	Hersfeld-Rotenburg	Main-Kinzig-Kreis	Vogelsbergkreis	Waldeck-Frankenberg
Genogramm vorhanden?	61 %	85 %	71 %	65 %	6 %	20 %
Bisherige Hilfen dokumentiert?	83 %	70 %	46 %	100 %	100 %	65 %
Hilfebedarf und -form erfasst?	28 %	61 %	14 %	42 %	28 %	50 %
Zielformulierung mittels „S.M.A.R.T.“-Kriterien ? ¹⁾	14 %	65 %	76 %	42 %	41 %	15 %

¹⁾ Durchschnittswert aus den geprüften „S.M.A.R.T.“-Kriterien
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015

Ansicht 243: Prüfung ausgewählter Fallakten

Ansicht 243 zeigt, dass in den geprüften Fallakten nur durchschnittlich in jeder zweiten Akte ein Genogramm vorhanden war. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und vor allem der Vogelsbergkreis fallen im Vergleich zu den anderen Landkreisen ab.

Bei der Prüfung nach der Dokumentation der bisherigen Hilfen zeigte sich, dass in etwa Dreiviertel der Akten die Dokumentation stimmig und vollständig war. Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg hingegen war dies nicht einmal in jeder zweiten Akte der Fall.

Bei der Erfassung des Hilfebedarfs und dessen Form fand sich nur in gut einem Drittel der Fallakten eine zufriedenstellende Dokumentation. Besonders im Landkreis Hersfeld-Rotenburg sind hier Verbesserungen nötig.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Landkreisen Ihre Dokumentation der Einzelfallakten zu verbessern. Jede Fallakte sollte die grundlegenden Standards vollständig erfüllen.

Die Arbeit mit „S.M.A.R.T.“-Kriterien als Zielvorgaben ist ein erster, wichtiger Schritt, Wirkungsorientierung sichtbar zu machen. Diese Arbeitsweise war in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Waldeck-Frankenberg am wenigsten ausgeprägt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zur Weiterentwicklung der Hilfeplanung die standardisierte Formulierung von Zielen mittels „S.M.A.R.T.“-Kriterien. Um die vielschichtigen Möglichkeiten solcher Zielformulierungen im Hilfeplanverfahren methodisch, inhaltlich und steuerungsfokussiert nutzen zu können, sollten die Fachkräfte dieses Modell inhaltlich diskutieren und einüben.

Arbeitsabläufe stellen einen bedeutenden Bestandteil der Gesamtorganisation dar. Im Sinne eines Qualitätsmanagements ist es neben der Durchführung auch entscheidend, dass die Abläufe strukturell definiert und transparent in Organisationen nachvollzogen werden können.⁵²⁰

Prozess-
orientierung

In keinem der geprüften Jugendämter fand eine flächendeckende und umfassende Abbildung der Hilfeprozesse statt (Prozesslandkarte). Zwar zeigte die Vergleichende Prüfung, dass alle Landkreise den Einstieg in eine prozesshafte Aufgabenerledigung gefunden haben. Jedoch existierten verschiedene Regularien und Abläufe nur nebeneinander. Konsistente Verknüpfungen zwischen Aufgabeninhalten „Was ist zu tun?“ und Aufgabenerledigung „Wie ist es zu tun?“ fehlten. Weiterhin waren qualitätsgesicherte Kommunikations- und Führungsprozesse definiert. Damit besteht eine Gefahr für Informationsverluste zwischen Führungskräften und Mitarbeitern. Bei der stichprobenweisen Untersuchung stellte die Überörtliche Prüfung diesbezüglich keine Auffälligkeiten fest.

Eine Verbindung von Prozessen, Qualitätseinhaltung und strategischen Zielen wurde nicht systematisch hergestellt. Strategische Zielsysteme lagen in den geprüften Landkreisen nur vereinzelt – wie etwa im Landkreis Fulda – vor. Allerdings fehlte selbst dort eine nachvollziehbare, am Prozessfortschritt orientierte Dokumentation mit Zielzeitpunkten, Zielwerten und Messparametern.

Um eine ausreichende Steuerung der Hilfen gewährleisten zu können, ist es notwendig, ausreichend Personalressourcen zielgerichtet einzusetzen. Fortschreibungsfähige Personalbemessungsinstrumente, die auf prozessualer Basis agieren, waren in keinem der geprüften Jugendämter im Einsatz. Die Prozesse sollten weiterhin dazu genutzt werden, fortschreibungsfähige Personalbemessungsinstrumente unter Berücksichtigung der notwendigen Qualitätsstandards zu entwickeln. Als Beispiel sei hier die Einhaltung des Vieraugenprinzips genannt. Die Einhaltung der Qualitätsstandards sollte von einem Fachcontrolling nachgehalten werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Aufbauorganisation der Jugendämter an Ablauferfordernisse anzupassen, denn einer funktionalen Ablauforganisation der Hilfestellung ist ein höherer Stellenwert beizumessen als der Aufbauorganisation. Dies kann nur gelingen, wenn die Abläufe und

520 § 79a SGB VIII – Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe

Um die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 zu erfüllen, haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für

1. die Gewährung und Erbringung von Leistungen,
2. die Erfüllung anderer Aufgaben,
3. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a,
4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Dazu zählen auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe orientieren sich dabei an den fachlichen Empfehlungen der nach § 85 Absatz 2 SGB VIII zuständigen Behörden und an bereits angewandten Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität sowie Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung.

die erforderliche Ausführungsqualität der Abläufe definiert und regelmäßig über Controllingansätze nachvollzogen werden. Hinzu kommt eine analytische Auseinandersetzung mit den Fällen. Dabei sollten unterschiedliche Aggregatenebenen der Fälle – ausgehend von der Sicht auf alle Fälle bis hin zu Auffälligkeiten im Einzelfall – erörtert werden.

Kommunen mit hohen Inanspruchnahmequoten, insbesondere der Vogelsbergkreis, sollten die beschriebenen Faktoren für die Ablauf- und Aufbauorganisation in den jeweiligen Einheiten überprüfen und aufbauend auf diesen Erkenntnissen Optimierungen vornehmen. Die Bestimmung des Personaleinsatzes sollte dabei auf prozessualer Basis erfolgen und fortschreibungsfähig sein. Mit zeitlichem Abstand sollte eine Evaluation der Prozesse folgen.

Prozessorientiertes Steuerungskonzept

Die Personalbemessung und Analyse der Fallbelastung je Mitarbeiter in den Jugendämtern sollte prozessorientiert vorgenommen werden. Ziel sollte sein, zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen personellen Ressourcen und Aufwendungen zu kommen. Im Vergleich zu den anderen geprüften Landkreisen wurde der Ablauf der Hilfestellung im Main-Kinzig-Kreis mit konkreten Handlungsempfehlungen für die Mitarbeiter angereichert. In den übrigen Landkreisen waren schriftliche Handlungsanweisungen vorhanden, zeigten jedoch keinen vergleichbar durchgängigen Leitgedanken der für Außenstehende nachvollziehbar war.

Beispiel: Steuerungskonzept der Hilfen zur Erziehung aus dem Main-Kinzig-Kreis

Die Steuerung und Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung wird im Jugendamt Main-Kinzig-Kreis seit dem Jahr 2004 aufgrund eines differenzierten, ganzheitlichen Fachkonzeptes zur „Ressourcenorientierten Steuerung von Erziehungshilfen“ weiterentwickelt. Dabei werden die Hilfen zur Erziehung aus dem Blickwinkel eines multidimensionalen Ressourcenbegriffs betrachtet, der sowohl fachliche, rechtliche, organisatorische, personelle, finanzielle und sozialräumliche Ressourcen der Leistungserbringung als auch die persönlichen und lebensweltlichen Ressourcen der Leistungsberechtigten systematisch einbezieht. Das auf diese Weise profilierte System erzieherischer Hilfeleistung fokussiert drei Schwerpunktbereiche („Schutz“, „Kompensation und Entwicklung“, „Integration und Selbsthilfe“).

Diese Schwerpunktbereiche dienen als konzeptionell strukturierende Grundlage für die Herstellung einer verbesserten Steuerungsfähigkeit der Leistungserbringung im System erzieherischer Hilfen.

Neuprofilierung der Erziehungshilfe in Schwerpunktbereiche

	Schutz	Hilfe zur individuellen Entwicklung	Hilfe zur sozialräumlichen Integration
Perspektive	Staatliche Garantspflicht	Individuelle Situation	Sozialraum, Lebenswelt
Sozialstaatliche Rolle	Ordnungsstaatlich	Aktivierungsorientiert und wohlfahrtsstaatlich	Aktivierungsorientiert
Steuerungsziel	Optimaler Schutz	Höchstmaß an Eigenverantwortung und Mindestmaß an öffentlichen Anteilen zur Erreichung von Mindeststandards gesellschaftlicher Integration	Eigenständige Nutzung
Leistungszugang	KSD	RSD	RSD
Grund der Hilfe	Akute Gefährdung besteht	Erziehungsbedarf ist über zugängliche Ressourcen der Lebenswelt nicht ausreichend zu decken	Erziehungsbedarf ist über aktivierbare Ressourcen der Lebenswelt zu decken

Neuprofilierung der Erziehungshilfe in Schwerpunktbereiche			
	Schutz	Hilfe zur individuellen Entwicklung	Hilfe zur sozialräumlichen Integration
Leistungssteuerung durch Schutzplan	... Entwicklungsplan	... Ressourcennutzungsplan
Case-Management durchKSD	... RSD	... RSD, Dienstleister
Leistungsumfang	Optimaler Mitteleinsatz	Minimaler Mitteleinsatz	Minimaler Mitteleinsatz

KSD = Kinderschutzdienst; RSD = Regionaler Sozialer Dienst

Quelle: Lindner/Hoehn/Röder: Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfen, in Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Mai 2004.

Ansicht 244: Neuprofilierung der Erziehungshilfe in Schwerpunktbereiche

Jeder der drei Schwerpunktbereiche verfügt über eigenständige Organisationsformen der Leistungserbringung, systemdifferenzierte fachliche Ansätze, eigenständige Verfahren des Finanz- und Fachcontrollings sowie eigenständige Leistungspaletten, die an den entsprechenden fachlichen Anforderungen ausgerichtet sind.

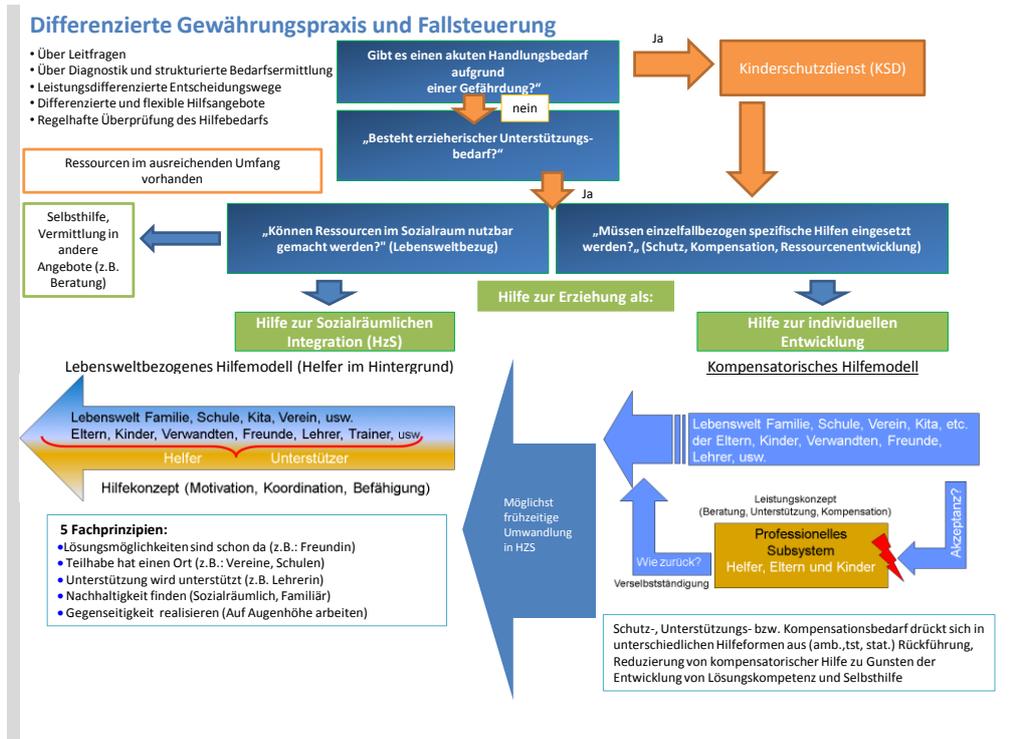
Beispielsweise wird die Steuerung der Leistungserbringung mit häufig intervenierendem Charakter im Schwerpunktbereich „Schutz“ über einen zentralisierten spezialisierten Kinderschutzdienst (KSD) vorgenommen. Er zeichnet sich durch eine besondere personelle Ausstattung, eigene Entscheidungsbefugnisse, gesonderte organisatorische Strukturen sowie spezielle Leistungsangebote, Vereinbarungen mit Kooperationspartnern und fachliche Konzepte aus.

„Hilfen zur individuellen Entwicklung“ sind nach diesem Ansatz dadurch gekennzeichnet, dass Hilfesettings stark von der Jugendhilfe vorstrukturiert sind, wie dies etwa bei stationären Heimeinrichtungen, in Tagesgruppen bzw. bei hoch intensiven ambulanten Hilfen der Fall ist. Die Steuerung nimmt hier einzelfallorientiert vorrangig die sozialräumlich organisierte Bezirkssozialarbeit des Regionalen Sozialen Dienstes (RSD) mithilfe zielorientierter Hilfeplanung, differenzierter Maßnahmen des Fachcontrollings sowie auf Basis einer trägerbezogenen Qualitätsentwicklung und Ausgestaltung von Leistungsangeboten vor.

Im Schwerpunktbereich „Hilfen zur sozialräumlichen Integration“ werden besondere Formen der Hilfeplanung, Finanzierung sowie der Leistungssteuerung eingesetzt, die Leistungsberechtigten in Kooperation mit den Leistungserbringern ein sehr hohes Maß an Flexibilität und Eigenverantwortung für den Hilfeprozess ermöglichen. Die Steuerung findet durch den Regionalen Sozialen Dienst auf Regionalteamebene in Zusammenarbeit mit den im Sozialraum tätigen Leistungserbringern (Freie Träger) statt. In diesem Leistungssegment werden zusätzliche Möglichkeiten für die Kooperation mit Regelinstitutionen sowie für fallübergreifende und fallunspezifische Arbeit bereitgestellt, um ein Maximum hinsichtlich der Nutzung lebensweltlicher und sozialräumlicher Ressourcen, und damit verbundener Teilhabe zu ermöglichen.

Zur Steuerung systematischer Fallentscheidungen im Jugendamt wurde ein System von Fachprinzipien sowie Leit- und Schlüsselfragen erarbeitet, das eine prozessorientierte differenzierte Fallgestaltung und Gewährungspraxis ermöglicht⁵²¹.

521 Darstellung des Main-Kinzig-Kreises



Ansicht 245: Differenzierte Gewährungspraxis und Fallsteuerung

Als Ergebnis erlaubt dieses Fachkonzept in Verknüpfung mit einer kontinuierlichen Fach- und Ressourcenplanung und -steuerung erweiterte Möglichkeiten zu einer zielgerichteten Gestaltung des Systems erzieherischer Hilfen, etwa in Fragen der Leistungsgestaltung, der Ausgestaltung von Qualität, der Kosten und Finanzierung von Leistungen oder bei Fragen des Personaleinsatzes. In einzelnen Leistungssegmenten konnte das Jugendamt Main-Kinzig-Kreis positive Effekte dieses Steuerungsmodells nachweisen.

IT-Einsatz

In Zeiten steigender Fallzahlen und Aufwendungen ist eine Massendatenverarbeitung ohne den Einsatz moderner elektronischer Datenverarbeitungsprogramme kaum mehr leistbar. Der Einsatz eines integrierten und modularen Fachsystems und der einheitliche rollengestützte Zugriff auf dieses System erhöhen nicht nur die Kontrollsicherheit, sondern tragen erheblich zur Arbeits-erleichterung durch Standardisierung und damit folglich auch zur Rechtssicherheit bei.

Die geprüften sechs Landkreise setzten in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe allesamt das gleiche Fachverfahren desselben Herstellers ein. Im Allgemeinen Sozialen Dienst gab es unterschiedliche Lösungen: Der Landkreis Fulda und der Vogelsbergkreis setzten dasselbe System wie in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ein, der Landkreis Hersfeld-Rotenburg ein anderes Produkt desselben Herstellers.

Die Schnittstelle zwischen Daten des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe war bei diesen Landkreisen gegeben. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Waldeck-Frankenberg und der Main-Kinzig-Kreis setzten im Allgemeinen Sozialen Dienst keine oder eigens entwickelte Software-Lösungen ein. Ein integrierter Datenbestand zwischen Wirtschaftlicher Jugendhilfe und Allgemeinem Sozialen Dienst war in diesen Fällen nicht gegeben. Schnittstellen vom Fachverfahren zum kommunalen Kassensystem waren in keinem Landkreis im Einsatz. Sollstellungen wurden meist per Mail oder USB-Stick an das Kassensystem übertragen. Diese Art der Datenübertragung birgt grundsätzlich ein höheres Fehlerrisiko und sollte durch angemessene Kontrollen begleitet werden.

Ein Management-Informationen-System sollte die Möglichkeit bieten, schnell und aktuell Steuerungsinformationen auf Einzelfalltiefe und zur Langzeitevaluation von Hilfefällen bereitstellen. Diese Informationen sollten nicht nur der Leitungsebene oder dem Controlling und der Jugendhilfeplanung zur Verfügung stehen, sondern auch den jeweiligen Fallbetreuern. Nur so kann bei den eigentlichen Fallbetreuern das Bewusstsein geschärft werden, eigenverantwortlich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu handeln. Hierzu sollte das System über ein rollengestütztes Berechtigungskonzept verfügen, um den erforderlichen Datenschutz zu gewährleisten und einfach zu bedienen sein.

Verfahrensabhängiges Statistiksystem			
	Einsatz eines Statistiksystems	Zugriff für Sachbearbeiter	SQL ¹⁾ -Kenntnisse der Verfahrensbetreuer
Darmstadt-Dieburg	✓	✓	●
Fulda	✓	✓	✓
Hersfeld-Rotenburg	✓	●	✓
Main-Kinzig-Kreis	✓	●	●
Vogelsbergkreis	✓	✓	✓
Waldeck-Frankenberg	●	●	●

¹⁾ SQL ist eine Datenbankabfragesprache.
 ✓ = vorhanden, ● = nicht vorhanden
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015

Ansicht 246: Verfahrensabhängiges Statistiksystem

Als verfahrensabhängiges Statistiksystem war in den Landkreisen meist das Statistikmodul des Fachverfahrens im Einsatz. Dieses System kann rollenbasiert konfiguriert werden, benötigt durch den Administrator jedoch mindestens grundlegende Kenntnisse in der Datenbankabfragesprache SQL. Dieses Spezialwissen war in drei der sechs Landkreise (Fulda, Hersfeld-Rotenburg und dem Vogelsbergkreis) vorhanden. Der Vogelsbergkreis nutzte zudem als einziger Landkreis bereits ein erweitertes Management-Informationen-System.

Für die übrigen Landkreise empfiehlt die Überörtliche Prüfung ein einfach zu bedienendes und zu administrierendes, auf variable Daten reagierendes und rollengestütztes Management-Informationen-System zu implementieren, das mittels verschiedener Auswertungsmöglichkeiten Informationen zu Einzelfällen schnell, stets aktuell und übersichtlich, auch ohne datenbankspezifische SQL-Kenntnisse, bereitstellt. Zudem ist es für ein dynamisches Controlling unerlässlich steuerungsrelevante Informationen und Informationen zur Langzeitevaluation von Hilfefällen auch dem einzelnen Sachbearbeiter zur Verfügung zu stellen. Dies dient einer sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung durch die fallführenden Mitarbeiter.

12.5 Verhandlung mit Freien Trägern

Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht (§ 3 Absatz 2 Satz 1 SGB VIII⁵²²). Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen (§ 4 Absatz 2 SGB VIII, sogenannte „Funktionssperre“).

522 Vgl. Fußnote 519, S. 359

Zwischen dem Öffentlichen Träger und dem Freien Träger als Leistungserbringer der Jugendhilfe sind Leistungsvereinbarungen, Entgeltvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abzuschließen (§ 78b Absatz 1 SGB VIII). Hierzu wurde eine Hessische Rahmenvereinbarung⁵²³ getroffen. Diese kündigte jedoch der Hessische Landkreistag zum 31. Dezember 2012.⁵²⁴ In der Folge wählten die Landkreise für die Fortschreibung der Entgelte verschiedene Vorgehensweisen. Dabei orientierten sich alle Landkreise bei Verhandlungen unter der dargestellten Sondersituation weiterhin an den Inhalten der vormals geltenden landeseinheitlichen Rahmenvereinbarung.

Die Überörtliche Prüfung unterzog die Akten über die Entgeltverhandlungen in den sechs Landkreisen einer stichprobenartigen Sichtung. Dabei waren die aus Ansicht 247 ersichtlichen Anforderungen für die Aktenführung Prüfungsmaßstab.

Entgeltvereinbarungen – Anforderungen für die Dokumentation in den Verhandlungsakten						
	Darmstadt-Dieburg	Fulda	Hersfeld-Rotenburg	Main-Kinzig-Kreis	Vogelsbergkreis	Waldeck-Frankenberg
Nachvollziehbare Dokumentation	●	●	●	✓	●	●
Eingereichte Kalkulationen	●	●	●	✓	●	●
Protokollierung der Verhandlung	●	●	●	✓	●	●
Zeitpunkt des Inkrafttretens ausschließlich zukunftsgerichtet	●	●	●	●	●	●
Übersichtliche Archivierung der Vorgänge	●	●	●	✓	✓	✓
✓ = vorhanden, ● = nicht vorhanden						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Januar 2015						

Ansicht 247: Entgeltvereinbarungen – Anforderungen für die Dokumentation in den Verhandlungsakten

Lediglich im Main-Kinzig-Kreis konnten mithilfe eines eigens entwickelten Dokumentations- und Protokollierungssystem die Abläufe der Entgeltverhandlungen in den stichprobenartig untersuchten Akten nachvollzogen werden. Alle anderen fünf geprüften Landkreise wiesen eine heterogene und unvollständige Dokumentation auf.

In allen Landkreisen wurden einzelne Entgeltvereinbarungen rückwirkend abgeschlossen, das heißt die rechtsverbindliche Unterschrift wurde nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens geleistet. Diese kamen insoweit nicht rechtswirksam zustande, denn eine rückwirkende Vereinbarung ist unzulässig (§ 78d

523 Hessische Rahmenvereinbarung nach §§ 78a ff. des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) vom 22. Oktober 2001, zuletzt geändert am 20. Juni 2007, i.d.F. vom 19. Februar 2009.

524 Die Kündigung war vom Präsidium des Hessischen Landkreistags in der Sitzung vom 24. November 2011 beschlossen und mit Schreiben vom 13. Dezember 2011 ausgesprochen worden. Nach dem Kündigungsschreiben soll es gemeinschaftliches Ziel sein, „in einem konstruktiven Dialog über die Möglichkeiten zur Optimierung der Leistungserbringung im Bereich der im Rahmenvertrag geregelten Leistungen zu kommen.“ Am 13. September 2012 beschloss das Präsidium des Hessischen Landkreistags an der Kündigung festzuhalten, nachdem in vier Gesprächen mit der Liga der Freien Wohlfahrtspflege kein nach Ansicht des Hessischen Landkreistags ausreichendes Ergebnis erzielt werden konnte.

Absatz 2 SGB VIII⁵²⁵). Ein Verstoß hiergegen macht den Vertrag gemäß § 61 SGB X in Verbindung mit § 134 BGB unwirksam.⁵²⁶ Dies bedeutet, dass Entgeltvereinbarungen, respektive -erhöhungen, die auf Grundlage der nicht rechtswirksam zustande gekommenen Entgeltvereinbarungen geleistet wurden, rechtsgrundlos geleistet wurden. Über diese generellen Feststellungen hinaus konnten im Landkreis Hersfeld-Rotenburg die unterschriebenen Kalkulationsblätter der Freien Träger der Jugendhilfe nicht vorgelegt werden.

Neben den in der Ansicht 247 dargestellten Erkenntnissen ergab die Sichtung der Entgeltakten folgende Feststellungen:

- Im Landkreis Darmstadt-Dieburg lagen eingereichte Entgeltsätze unterhalb der verhandelten Entgeltsätze. Erklärende Dokumentationen wurden hierzu nicht vorgelegt.
- Im Landkreis Fulda waren grundlegende Kalkulationen zu den unterzeichneten Entgeltvereinbarungen nicht aufzufinden. Ebenso lagen eingereichte Entgeltsätze ohne nachvollziehbare Dokumentationen unterhalb der vereinbarten Entgeltsätze.
- Im Landkreis Waldeck-Frankenberg wurden Entgeltvereinbarungen unterzeichnet, deren Auslastungsgrad unter dem von der Hessischen Rahmenvereinbarung vorgesehenen Wert lagen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, ihr Portfolio der abgeschlossenen Entgeltvereinbarungen zu untersuchen und den Anteil der nicht rechtswirksam zustande gekommenen Entgeltsätze zu bestimmen. Im nächsten Schritt sollten das Volumen der damit rechtsgrundlos geleisteten Entgelterhöhungen sowie die sich daraus unter Beachtung von gesetzlichen Verjährungsfristen ergebenden Volumina durchsetzbarer Rückforderungsansprüche – nach Trägern gesondert – festgestellt werden. Diese Rückforderungsansprüche sollten nach Möglichkeit bei den anstehenden Entgeltverhandlungen – zumindest als zusätzliche Verhandlungsbasis – herangezogen werden.

Es sollte im Rahmen der bevorstehenden Entgeltverhandlungen darauf geachtet werden, dass die Unzulänglichkeiten der vergangenen Verhandlungen nicht erneut auftreten. Deshalb empfiehlt die Überörtliche Prüfung, dass die Landkreise die Entgeltverhandlungen systematisch vorbereiten. Damit dies flächendeckend gelingen kann, ist es notwendig, dass in zeitlicher und personeller Hinsicht ausreichend Kapazitäten für die Verhandlungen zur Verfügung stehen. Weiterhin empfiehlt die Überörtliche Prüfung, dass alle Entgeltvereinbarungen in einem Abstand von drei bis vier Jahren neu verhandelt werden.

12.6 Ausblick

Die gegenwärtigen Entwicklungen der Jugendhilfe deuten darauf hin, dass die Bedeutsamkeit des Themenfelds für die Kommunen weiterhin zunehmen wird. An dieser Stelle kann exemplarisch die Situation rund um das Thema der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und die ständig steigende Zahl von multikomplexen Hilfefällen erwähnt werden. Entgegen der demografischen Entwicklung ist für die nächsten Jahre nicht damit zu rechnen, dass aufgrund der rückläufigen Zahl der Kinder und Jugendlichen auch weniger Hilfefälle notwendig werden.

525 § 78d Absatz 2 SGB VIII – Vereinbarungszeitraum

Die Vereinbarungen treten zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Wird ein Zeitpunkt nicht bestimmt, so werden die Vereinbarungen mit dem Tage ihres Abschlusses wirksam. Eine Vereinbarung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig [...].

526 Wiesner in Wiesner/ Fedgert/ Mörsberger / u.a., SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 4. Auflage 2011, § 78d, Rn. 6.

Die Überörtliche Prüfung zeigte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 6,3 Millionen Euro auf. Jedoch ist es dafür erforderlich, dass gegenwärtige Arbeitsweisen in den Jugendämtern sowie die Infrastruktur und das Angebotsspektrum angepasst werden.

Gerade die Schuttschirmkommunen sind gehalten, Konsolidierungspotenziale zu suchen und Aufwendungen auch in den pflichtigen Bereichen zu reduzieren. Dies kann nur gelingen, wenn die Jugendhilfe einen entscheidenden Beitrag leistet. Damit dieses Ziel realisiert werden kann, bedarf es Bemühungen, die alternative Handlungen zum Ziel haben. Die Schuttschirmkommune Main-Kinzig-Kreis hat sich auf diesen Weg begeben und die Hilfearten um eine sozialraumorientierte Selbsthilfeform, die durch einen Freien Träger der Jugendhilfe koordiniert wird, erweitert.

ANLAGEN

13. 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)⁵²⁷ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 248.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
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⁾ 44 Städte und Gemeinden bis 3.000 79 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 138 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 128 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 30.6.2014 bei insgesamt 6.064.595 (30.6.2013: 6.025.066). ¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ⁵²⁸ ²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ⁵²⁹ 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 248: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

527 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; vgl. Abschnitt 15, S. 383 f. dieses Kommunalberichts.

528 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)

529 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)

14. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 19 Projekte zu bearbeiten, von denen elf beendet wurden. Geprüft wurden 242 Einzelprojekte.

14.1 Beendete Prüfungen

14.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten zehn Projekte bei insgesamt bei 118 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von mehr als 2,5 Milliarden Euro (Ansicht 249). 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 ¹⁾	Ergebnisverbesserungen
Haushaltsstrukturprüfungen	45	1.176,7 Mio. €	61,5 Mio. €
174. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis und Schwalm-Eder-Kreis	3	800,7 Mio. €	13,8 Mio. €
175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ Abtsteinach, Antriftal, Bromskirchen, Elbtal, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Nieste, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Rosenthal, Romrod, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Wahlsburg, Weißenborn und Wohratal	26	172,4 Mio. €	12,5 Mio. €
177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ Bebra, Calden, Edermünde, Gedern, Gründau, Homberg (Efze), Immenhausen, Kirchhain, Lichtenfels, Lützelbach, Rauschenberg, Steffenberg, Twistetal, Wanfried und Witzenhausen	15	189,0 Mio. €	32,7 Mio. €
188. Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRheinMain“ Regionalverband FrankfurtRheinMain	1	14,6 Mio. €	2,5 Mio. €

Nachrichtlich:

Die 176. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Größere Gemeinden“ bei 12 Städten und Gemeinden (**Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Greifenstein, Höchst i.Odw., Homberg (Ohm), Lautertal (Odenwald), Mücke, Ortenberg, Runkel, Schlitz und Wabern**) wurde ebenfalls im Jahr 2015 abgeschlossen. Die Prüfungserfahrungen werden mit den Erkenntnissen künftiger Untersuchungen gemeinsam berichtet. Vgl. hierzu auch Fußnote 530, S. 375.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Ergebnisverbesserungen
Fachprüfungen	73	1.339,4 Mio. €	35,6 Mio. €
178. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ Aßlar, Bad Schwalbach, Bad Soden am Taunus, Buseck, Flörsheim, Gladenbach, Groß-Umstadt, Hünfeld, Lauterbach, Lohfelden, Lollar, Melsungen und Nidda	13	6,5 Mio. €	5,3 Mio. €
179. Vergleichende Prüfung „Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ Bad Nauheim, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Erbach, Eschwege, Fuldata, Gelnhausen, Groß-Gerau, Grünberg, Heidenrod, Heppenheim, Herboren, Karben, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Limburg a.d. Lahn, Riedstadt, Schauenburg und Stadtallendorf	20	477 Mio. €	10,9 Mio. €
180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“ 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	18	13,8 Mio. €	4,4 Mio. €
181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“ Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Dautphetal, Eichenzell, Hadamar, Laubach, Lorsch, Mühlthal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Rotenburg a.d. Fulda, Steinbach (Taunus) und Usingen	15	32,6 Mio. €	8,7 Mio. €
182. Prüfung „Nachschau PPP Kreis Offenbach“ Landkreis Offenbach	1	628,0 Mio. €	n.e.
183. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe II“ Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Vogelsbergkreis	6	181,5 Mio. €	6,3 Mio. €
Summe	118	2.516,1 Mio. €	97,1 Mio. €
n.e. = nicht ermittelt			
¹⁾ Als Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab.			
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 249: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Das Ergebnis der Prüfungen wurde mit den kommunalen Körperschaften in einem mehrstufigen kontradiktorischen Verfahren auf der Basis von Erörte-

rungs-, Interim- und Schlussbesprechungen und mehrfacher Möglichkeit zur Stellungnahme evaluiert. Bei diesen Projekten wurden insgesamt 364 Besprechungen geführt.⁵³⁰

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 97,1 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 2015 zu äußern. Ihre Anmerkungen wurden in der Berichterstattung berücksichtigt.

14.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG⁵³¹). 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).

In nachfolgender Ansicht 250 sind für die in diesem Bericht vorgestellten zehn Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

530 Im Jahr 2015 wurde auch die 176. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Größere Gemeinden“ bei 12 Städten und Gemeinden (Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Greifenstein, Höchst i.Odw., Homberg (Ohm), Lautertal (Odenwald), Mücke, Ortenberg, Runkel, Schlitz und Wabern) abgeschlossen. Ziel der Prüfung war es, Gemeinden mit vergleichbarer Einwohnerzahl und zergliederter Struktur im Hinblick auf Auswirkungen auf die Haushaltslage sowie der Identifikation von Ergebnisverbesserungspotenzialen zu untersuchen. Eine exakte Bestimmung des Zersiedelungsgrades anhand von Kennzahlen gestaltet sich häufig schwierig. Einzelne Kennzahlen, wie zum Beispiel die Anzahl der Ortsteile oder die Einwohnerdichte, bieten einen guten Näherungswert. In Einzelfällen können die Ergebnisse aber eine Zersiedelung vortäuschen, die tatsächlich gar nicht existiert. So gibt es keine einheitlichen, objektiven Kriterien, nach denen die Gemeinden in Hessen die Einteilung des Gemeindegebiets in Ortsteile vornehmen. Ebenso können stark zentralisierte Gemeinden eine niedrige Einwohnerdichte haben. Anzutreffen ist dieser Fall unter anderem in Waldgemeinden mit einem Kernsiedlungsgebiet und sehr großer Waldfläche. Vorstehende Ausführungen zeigen, dass die Prüfung der Gemeindefinanzen unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der Zersiedelung weniger trivial ist, als es zunächst anmutet. Es bedarf daher der Untersuchung vieler Gemeinden über längere Zeiträume und mit einer hohen Prüfungstiefe. Daher werden die Erkenntnisse dieser 176. Vergleichende Prüfung mit denen künftiger Prüfungen mit diesem Schwerpunktthema gemeinsam betrachtet.

531 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 15, S. 382 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2015 beendeten vergleichenden Prüfungen

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN

„Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“ – 174. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter: PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Europaallee 31 66113 Saarbrücken	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP Paul Makuch Projektleiter
	WP Marc Schmitt Stellvertretender Projektleiter
	Désirée Schubert, LL.M. Prüferin
	Christoph Rösler, B.A. Prüfer
	WP/StB Dr. Christian Marettek Qualitätssicherer

„Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ – 175. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter: P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Stellvertretender Projektleiter
	Bachelor of Laws Emanuel Heidruck Teamleiter, Prüfer
	Bachelor of Arts Jörn Winkler Teamleiter, Prüfer
	Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann Prüferin
	Dipl.-Kauffrau (FH) Annette Schmelzer Prüferin
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinform. Thomas Georg Gesamtverantwortung IT
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

„Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ – 177. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter:

P & P Treuhand GmbH

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft,
Löhergasse 1
65510 Idstein

WP/StB Prof. Dr. Günter Penné
Geschäftsführer
Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten

WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar
Geschäftsführer
Projektleiter

WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinform. Thomas Georg
Stellvertretender Projektleiter

M.A. in Business Administration Alexander
Stahlheber
Teamleiter, Prüfer

B.Sc. in Business Administration Martin Gros
Prüfer

Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann
Prüferin

WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst
Geschäftsführer
Qualitätssicherer

„Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRheinMain" – 188. Prüfung

Prüfungsbeauftragter:

KPMG AG

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
The SQUARE/Am Flughafen
60549 Frankfurt am Main

Kai Eltges
Partner
Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten

Dipl.-Kaufmann Marco Schulte
Projektleiter

Dipl.-Betriebswirtin (FH) Michelle Platzek
Stellvertretende Projektleiterin

Max Ziegler
Prüfer

Philip Samnick
Prüfer

WP/StB Bernd Rosenberg
Partner
Qualitätssicherer

FACHPRÜFUNGEN

„Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ – 178. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft The Squire/Am Flughafen 60549 Frankfurt am Main	WP/StB Bernd Rosenberg Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kaufmann (FH) Marco Schulte Projektleiter
	Dipl.-Betriebswirtin (FH) Michelle Platzek Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl.-Psychologin Miriam Wagner Teamleiterin, Prüferin
	Annett Lieber, B.A. Prüferin
	Carina Morbitzer, B.A. Prüferin
	Dipl.-Ing. Bauing. Dominik Knell Spezialist für Baufragen
	WP/StB/CPA Pier Stefano Sailer Partner Qualitätssicherer

„Baumanagement/ Bauprojektmanagement“ – 179. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter dchp consulting Unternehmensberatung Kaiser-Friedrich-Ring 43 40545 Düsseldorf mit dem Unterauftragnehmer: Alfen Consult GmbH Cranachstraße 21 99423 Weimar	Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Wirtsch.-Ing. Hans Wilhelm Alfen Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dr.-Ing. Christian Höfeler Projektleiter
	Dipl.-Ing. Michael Korn Stellvertretender Projektleiter
	Dipl.-Kfm. Stephan Kraft Prüfer
	Dipl.-Ing. Katja Leidel Prüferin
	Dr.-Ing. Andreas Leupold M.Sc. Prüfer
	Dipl.-Pol. Jan-Lukas Lürwer Prüfer
	Dipl.-Wirtsch.-Ing. (FH) Carsten Speckamp Prüfer
	Dipl.-Kfm. WP/StB Marc A. Sahner Qualitätssicherer

„Energiemanagement“ – 180. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter:

**arf Gesellschaft für Organisations-
entwicklung mbH**Emmericher Straße 17,
90411 Nürnberg

mit dem Unterauftragnehmer:

**Energiewende Gesellschaft für
nachhaltige Energiekonzepte mbH**Emmericher Straße 17,
90411 NürnbergRA Dipl.-Kfm. Helge C. Brixner
Geschäftsführender Gesellschafter der arf GmbH
Gesamtverantwortlicher des PrüfungsbeauftragtenDipl.-Betriebswirt (FH) Sebastian Schmidt
ProjektleiterDipl.-Ing. Architektin (FH) Damaris Schäfer
Stellvertretende Projektleiterin
Energiewende GmbHDipl.-Verwaltungswirt (FH) Martin Gröll
PrüferDipl.-Volkswirtin Frauke Dirks
PrüferinDipl.-Ing. Architektin (FH) Monika Huber
PrüferinDipl.-Ing. Elektrotechnik Karl-Heinz Weinreich
Prüfer
Energiewende GmbHRA, MLE Sebastian Igel
Prüfer
Energiewende GmbHDipl.-Ing. (FH) Eugen Rittmeyer
Qualitätssicherer

„Personalmanagement“ – 181. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter:

**Kienbaum Management
Consultants GmbH**Speditionstraße 21
40221 DüsseldorfDr. Hilmar Schmidt
Geschäftsführer
Gesamtverantwortlicher des PrüfungsbeauftragtenDipl.-Verwaltungswirt Peter Diericks
ProjektleiterDipl.-Kauffrau Susanne Gietz
Stellvertretende ProjektleiterinBiologin Iris Oguz-Burchart
PrüferinDipl.-Verwaltungswirt, Verwaltungsbetriebswirt
Jörg Petzold
PrüferDipl.-Kauffrau Dana Höfeler
PrüferinDipl.-Kaufmann Lars Repkow
Prüfer
Qualitätssicherer

„Nachschau PPP – Kreis Offenbach“ – 182. Prüfung

Prüfungsbeauftragter: P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Stellvertretender Projektleiter
	M.A. in Business Administration Alexander Stahlheber Prüfer
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinform. Thomas Georg Gesamtverantwortung IT
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

„Jugendhilfe II“ – 183. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 50678 Köln	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Thomas Seitz Projektleiter
	Peter Lindt, Rechtsanwalt Partner Stellvertretender Projektleiter
	B. A. Wirtschaftswissenschaften Susanne Eymold Prüferin
	B. Sc. Wirtschaftsinformatik Stefan Düll Prüfer
	Dipl.-Volkswirt Christian Griesbach Prüfer
	Dipl.-Kaufmann Dr. Heiko Schuh Qualitätssicherer

Ansicht 250: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2015 beendeten vergleichenden Prüfungen

14.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in acht Projekten bei 112 Körperschaften tätig (Ansicht 251). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2016 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Darüber hinaus befinden sich acht weitere Vergleichende Prüfungen bei 98 kommunalen Körperschaften in der Planungs- und Ausschreibungsphase.

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“	5 geprüfte Körperschaften: Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden
185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“	7 geprüfte Landkreise: Landkreis Bergstraße, Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Vogelsbergkreis und Wetteraukreis
186. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Städte“	17 geprüfte Körperschaften: Bad Arolsen, Bürstadt, Freigericht, Friedrichsdorf, Fritzlar, Haiger, Hochheim am Main, Idstein, Korbach, Langenselbold, Münster, Neu-Anspach, Niedernhausen, Ober-Ramstadt, Pohlheim, Vellmar und Weiterstadt
187. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“	20 geprüfte Körperschaften: Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Eppstein, Erlensee, Geisenheim, Gernsheim, Heuchelheim, Hüttenberg, Lahntal, Langgöns, Neuhof, Niddatal, Niestetal, Rodenbach, Sulzbach (Taunus), Trebur, Wächtersbach und Wald-Michelbach
Fachprüfungen	
189. Vergleichende Prüfung „Trinkwasser III“	15 geprüfte Körperschaften Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Gräfenwiesbach, Herbstein, Jossgrund, Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck
190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“	17 geprüfte Körperschaften Abwasserverband Altenstadt, Abwasserverband Freigericht, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Lauter-Wetter, Abwasserverband Main-Taunus, Abwasserverband Mittlerer Rheingau, Abwasserverband Modau, Abwasserverband Oberes Fuldata, Abwasserverband Oberes Niddertal, Abwasserverband Oberhessen (AVOH), Abwasserverband Ohm-Seenbach, Abwasserverband Schleifbach, Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain, Abwasserverband Vorderer Odenwald, Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze (ASM), Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal und Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke
191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“	12 geprüfte Körperschaften Bad Vilbel, Bensheim, Friedberg (Hessen), Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim
192. Vergleichende Prüfung „Straßenunterhalt II“	19 geprüfte Körperschaften Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Einhausen, Eiterfeld, Elz, Fernwald, Großenlüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Sontra, Spangenberg, Staufenberg und Volkmarsen

Ansicht 251: Laufende Prüfungen

15. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde⁵³²

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 Prüfungen⁵³³

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.⁵³⁴

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Daten-

verarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet 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 geprüftes 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 Frankfurt/RheinMain,⁵³⁵
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁵³⁶
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/RheinMain,⁵³⁷
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,⁵³⁸
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.⁵³⁹

⁵³⁵ § 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)

⁵³⁶ § 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).

⁵³⁷ § 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).

⁵³⁸ § 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.)

⁵³⁹ § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften

⁵³² § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

⁵³³ § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

⁵³⁴ [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht⁵⁴⁰ (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.

Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 666 ff.)

540 § 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.)

16. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27¹⁾
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

Willi Petri
Ministerialrat
Stv. Abteilungsleiter (bis 30.6.2015)
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 256

Dr. Hava Erdem
Regierungsdirektorin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Dr. Ralf Sieg
Regierungsoberrat
Projektleiter (bis 30.6.2015)
Leiter Präsidentenbüro (seit 1.7.2015)
Telefon: (0 61 51) 381 117

Heike Weyell
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 260

Nina Matthes
Verwaltungsangestellte
(seit 1.5.2015)
Telefon: (0 61 51) 381 251

Martina Geis
Ministerialrätin
Stv. Abteilungsleiterin (seit 1.7.2015)
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 256

Peter Meyer
Regierungsdirektor
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 253

Daniel Becker
Forstoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Dr. Marc Gnädinger
Regierungsoberrat
Projektleiter (bis 31.8.2015)
Telefon: (0 61 51) 381 106

Andreas Burth
Verwaltungsangestellter
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 258

Christine Boettiger
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 254

¹⁾ Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Kommunalberichts 2015 ist die Abteilung, wie auch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hessischen Rechnungshofs, in einer Ausweichliegenschaft untergebracht. Deren Anschrift lautet: Dolivostraße 17, 64293 Darmstadt