

# Vergleichende überörtliche Prüfungen in Hessen

*Dr. Ulrich Keilmann und Felix Volk<sup>1</sup>*

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Die Überörtliche Prüfung .....</b>	<b>50</b>
1. Aufgaben .....	50
2. Organisation .....	51
3. Prüfungsablauf.....	51
4. Sieben zentrale Vorteile unserer Vergleichenden Prüfungen.....	53
<b>II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse .....</b>	<b>53</b>
1. Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich (177. Vergleichende Prüfung) .....	53
2. Abwasserverbände (190. Vergleichende Prüfung) .....	55
3. Kinderbetreuung (191. Vergleichende Prüfung).....	56
4. Straßenunterhalt (192. Vergleichende Prüfung) .....	58
5. Kurorte (198. Vergleichende Prüfung) .....	59
<b>III. Fazit.....</b>	<b>61</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>62</b>

---

<sup>1</sup> Dr. Ulrich Keilmann ist Direktor beim Hess. Rechnungshof und Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (im Folgenden: Überörtliche Prüfung). Felix Volk ist Referent bei der Überörtlichen Prüfung.

## I. Die Überörtliche Prüfung

### 1. Aufgaben

Die Vergleichenden Prüfungen der Überörtlichen Prüfung bauen auf dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG<sup>2</sup>) auf. Mit diesem relativ kurzen Gesetz (neun Paragraphen) wurde die Überörtliche Prüfung dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen (§ 1 ÜPKKG). Im Jahr 1994 nahm die Überörtliche Prüfung die Arbeit auf.<sup>3</sup>

Die Überörtliche Prüfung hat nach § 3 Abs. 1 ÜPKKG den Auftrag, auf vergleichender Basis festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Sie orientiert sich daher in ihren Prüfungen an den drei Prüfungsmaßstäben Rechtmäßigkeit, Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit.

§ 4 Absatz 1 ÜPKKG definiert die überörtlichen Prüfungsgegenstände. Neben allen 444 hessischen Kommunen sind dies auch alle kommunalen Verbände (u.a. Landeswohlfahrtsverband, Regionalverband FrankfurtRheinMain, Zweckverbände etc.), Gebietsrechenzentren, Versorgungskassen und Anstalten des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Sparkassen.

§ 5 Abs. 1 ÜPKKG regelt insbesondere den Prüfungsturnus. Danach sollen die großen Kommunen und Verbände mindestens einmal in einem Zeitraum von fünf Jahren überörtlich geprüft werden. Selbstverständlich sollen auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden regelmäßig überörtlich geprüft werden. Die Einhaltung des Fünf-Jahres-Rhythmus ist bei diesen nicht unbedingt zwingend. Gleichwohl wird sich hieran orientiert.<sup>4</sup>

Die möglichen Prüfungsinhalte sind in einem nicht abschließenden Katalog in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-8 ÜPKKG aufgelistet. So ist u. a. zu prüfen, ob:

- die Grundsätze der Einnahmenbeschaffung beachtet werden,
- die personelle Organisation zweckmäßig ist,

---

<sup>2</sup> Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011, GVBl. I, S. 153, 159.

<sup>3</sup> Vgl. *Stöhr*, Andreas 2014, S. 276.

<sup>4</sup> Zumindest wird vermieden, dass kleinere Kommunen nicht unverhältnismäßig oft überörtlich geprüft werden. Der Überörtlichen Prüfung ist bewusst, dass eine Vergleichende Prüfung Verwaltungskapazitäten bindet, die größere Städte bzw. Landkreise aufgrund des Personalkörpers leichter zur Verfügung stellen können.

## I. Die Überörtliche Prüfung

- Investitionsvorhaben Wirtschaftlichkeitsanalysen zugrunde liegen, und
- ob der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht zukünftige Handlungsspielräume – auch nachfolgender Generationen – einschränkt.<sup>5</sup>

In der Praxis werden diese Prüfungsinhalte durch Haushaltsstrukturprüfungen und Fachprüfungen konkretisiert. In den Haushaltsstrukturprüfungen wird die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften beleuchtet.<sup>6</sup> Fachprüfungen hingegen beziehen sich auf ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche.<sup>7</sup>

## 2. Organisation

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs kann die Bediensteten des Rechnungshofes mit der Wahrnehmung der Prüfungen beauftragen (§ 2 ÜPKKG). § 5 Abs. 1 S. 4 ÜPKKG eröffnet ferner die Möglichkeit, auch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen. Genau dies ist auch der Regelfall und eine Besonderheit Hessens im Flächenländervergleich der überörtlichen Prüfungseinrichtungen. Durch den Einsatz externer Dritter können erprobte Methoden und Konzepte aus der Privatwirtschaft in die unabhängige öffentliche Finanzkontrolle integriert werden. Gleichzeitig kann der eigene Personalkörper schmal bleiben, weil im Wesentlichen Projektsteuerungsaufgaben wahrgenommen werden müssen.

## 3. Prüfungsablauf

Vor Beginn jeder Prüfung werden die beteiligten kommunalen Körperschaften mit einer Prüfungsanmeldung über die bevorstehende Prüfung, deren Inhalt und den zeitlichen Ablauf informiert. Der Prüfung vor Ort (örtliche Erhebung) geht eine Eingangsbesprechung voraus, bei der der Prüfungsbeauftragte vorgestellt wird und die Grundzüge der Prüfung skizziert werden. In einer Erörterungsbesprechung werden die erhobenen Daten und Fakten mit der Körperschaft besprochen. Die Prüfungsergebnisse werden als „Vorläufige Prüfungsfeststellungen“ der geprüften Körperschaft vorgelegt. In einer

---

<sup>5</sup> Vgl. *Stöhr*, Andreas 2014, S. 278.

<sup>6</sup> Hierfür gibt es das sog. „Prüfungshandbuch“, das ein einheitliches Vorgehen in den Vergleichenden Prüfungen gewährleisten soll. Dieses wird kontinuierlich den aktuellen Entwicklungen (z. B. Gesetzesänderungen) angepasst.

<sup>7</sup> Vgl. *Stöhr*, Andreas 2014, S. 278.

## I. Die Überörtliche Prüfung

Interimbesprechung werden diese Ergebnisse auf Arbeitsebene behandelt und ggf. Änderungen in den Bericht eingearbeitet. Im Anschluss daran erhalten die geprüften Körperschaften die „Prüfungsfeststellungen“ als Entwurf des Schlussberichts. Damit beginnt das formelle, kontradiktorische Verfahren. Die geprüften Körperschaften haben das Recht, ihren Standpunkt in Form einer Stellungnahme einzubringen. Diese wird dann in der Schlussbesprechung zwischen der Überörtlichen Prüfung, dem Prüfungsbeauftragten und der Körperschaft erörtert.

Auf Grundlage der Stellungnahmen und Schlussbesprechungen entwickelt die Überörtliche Prüfung die Schlussberichte<sup>8</sup> und leitet diese wiederum den kommunalen Körperschaften zu. Nach dem ÜPKKG haben die Körperschaften die Schlussberichte dem zuständigen Beschlussorgan (Stadtverordnetenversammlung, Gemeindevertretung, Kreistag, Verbandsversammlung) zur weiteren Beratung bekanntzugeben. Hierdurch fließen die Prüfungsergebnisse in die politischen Entscheidungen ein und es wird gleichzeitig Transparenz hergestellt.

Die zentralen Ergebnisse von allgemeiner Bedeutung der Prüfungen fasst die Überörtliche Prüfung einmal jährlich im Kommunalbericht<sup>9</sup> zusammen und legt diesen dem Landtag, der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vor. Hiermit wird dem § 6 Abs. 3 ÜPKKG Rechnung getragen. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs informiert in einer Pressekonferenz Medien und Öffentlichkeit über die gewonnenen Erkenntnisse. Außerdem werden die Kommunalberichte im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (UFV) des Hessischen Landtags behandelt.

Anspruch der Überörtliche Prüfung ist, allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, Verwaltungsfachkräften etc. Zugang zu den Kommunalberichten zu gewähren. Aus diesem Grund werden die Kommunalberichte – wie auch die Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen – auf der Webpräsenz des Hessischen Rechnungshofs<sup>10</sup> kostenfrei zum Download zur Verfügung gestellt.

---

<sup>8</sup> Nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens erhält jede geprüfte Körperschaft einen auf sie individuell zugeschnittenen Schlussbericht. In diesem werden die erhobenen und geprüften Daten der Körperschaft mit denen der anderen geprüften Kommunen verglichen und konkrete Empfehlungen ausgesprochen.

<sup>9</sup> „Zusammenfassender Bericht“ nach § 6 Abs. 3 ÜPKKG

<sup>10</sup> [rechnungshof.hessen.de](http://rechnungshof.hessen.de).

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

### 4. Sieben zentrale Vorteile unserer Vergleichenden Prüfungen

Grundsätzlich hat die Überörtliche Prüfung nach § 3 Abs. 1 S. 2 ÜPKKG auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen. Einzelprüfungen sind durch den Wortlaut des Gesetzes aber nicht ausgeschlossen. Die Vergleichenden Prüfungen zeigen nicht nur das in der kommunalen Praxis tatsächlich vorgefundene Handeln auf. Sie identifizieren unmittelbar auch gelungene Lösungen, sog. „Best-Practice-Beispiele“, die die Verwaltungen sich oft sehr einfallsreich erarbeitet haben. Von diesen Erfahrungen und der Kreativität können nicht nur die Körperschaften, die geprüft wurden, aus den Vergleichenden Prüfungen einen Mehrwert gewinnen. Auch die anderen hessischen Körperschaften können ihr Verwaltungshandeln in den Kontext der jeweiligen Untersuchung stellen und sich selbstkritisch nach Verbesserungspotenzialen hinterfragen.<sup>11</sup>

Die Vorteile der Vergleichenden Prüfungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Neutrale Information über interne Struktur der Kommune (insb. bei Haushaltsstrukturprüfungen),
2. Neutrale Information über Stand der Kommune mit vergleichbaren Körperschaften (Benchmark),
3. Objektive Hilfestellung und Anregungen zur Ergebnisoptimierung (Hilfe zur Selbsthilfe),
4. Gute Beispiele werden aufgegriffen und beispielgebend dargestellt (Best-Practice),
5. Anregungen und Kritik gegenüber Vorgaben (Standards) des Bundes oder des Landes werden aufgegriffen und Änderungen vorgeschlagen,
6. Hinweise auf eine notwendige Unterstützung bei den kommunalen Spitzenverbänden werden aufgegriffen und darüber berichtet,
7. Die Kosten trägt das Land.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

### 1. Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich (177. Vergleichende Prüfung)

Ziel der 177. Vergleichenden Prüfung war es, grundsätzlich aufzuzeigen, durch welche „Erfolgsfaktoren“ die Haushaltssituation der Gemeinden in der

---

<sup>11</sup> Vgl. *Stöhr*, Andreas 2014, S. 278.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

Vergangenheit beeinflusst wurde und zugleich in künftigen Jahren verbessert werden kann. 15 Kommunen wurden geprüft.<sup>12</sup>

Der Haushaltsausgleich an sich ist nicht nur gesetzlich gefordert, sondern auch unumgänglich für den dauerhaften Erhalt der politischen Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort. Deshalb sollten defizitäre Kommunen konsequent alle Konsolidierungspotentiale identifizieren, priorisieren und zielgerichtet den steten Haushaltsausgleich in einem realistischen Zeitfenster ansteuern.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Überörtliche Prüfung in ihren Prüfungen vor allem mögliche Konsolidierungspotentiale. Als wesentlich für den Haushaltsausgleich erweisen sich hierbei gerade bei kleineren und mittleren kreisangehörigen Städten und Gemeinden immer wieder die nachstehenden fünf Erfolgsfaktoren:

- Kostendeckende Gebühren in der Ver- und Entsorgung sowie beim Bestattungswesen,
- wirtschaftliche allgemeine Verwaltung nebst Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit,
- vorausschauender und an den unabdingbaren Notwendigkeiten ausgerichteter Personaleinsatz bei der Kindertagesbetreuung in Kombination mit der Bereitschaft zur Erhebung angemessener Gebühren,
- angemessene Aufwendungen für und Investitionen in freiwillige Leistungen sowie
- angemessene Realsteuerhebesätze.

Dabei sollte eine Anhebung der Realsteuersätze die Ultima Ratio sein.<sup>13</sup>

Ein Haushaltsausgleich war bei jeder der untersuchten 15 Kommunen 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 – insbesondere bei besonders konso-

---

<sup>12</sup> Vgl. *Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs* 2015, S. 122 ff. sowie *Keilmann, Ulrich* 2016a, S. 21.

<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang wird in den Prüfungen oftmals auf die sog. Nachhaltigkeitssatzungen verwiesen. Mit Nachhaltigkeitssatzungen verpflichten sich kommunale Gebietskörperschaften, eine generationengerechte Haushaltswirtschaft zu betreiben, welche am stetigen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses ausgemacht wird. Schafft die Kommune den Haushaltsausgleich nicht, so wird als „Ultima Ratio“ die Grundsteuer B um die entsprechenden Hebesatzpunkte erhöht, dass der Ausgleich erreicht wird. Als Wirkung wird sich jedoch nicht erhofft, dass der Generationenbeitrag tatsächlich erhoben wird. Vielmehr soll die Drohkulisse der finanziellen Belastung der Bevölkerung und somit die Gefahr der Missgunst der Wähler dazu führen, dass anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen getroffen werden. Vgl. im Detail *Burth, Andreas/Gnädinger, Marc/Keilmann, Ulrich* 2015a-d sowie *Keilmann, Ulrich* 2016b, S. 16.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

lidierungsbedürftigen Kommunen – vielmehr um ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren.

### 2. Abwasserverbände (190. Vergleichende Prüfung)

Gegenstand der 190. Vergleichenden Prüfung waren 17 Abwasserverbände. In dieser wurden die Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Nachhaltigkeit des jeweiligen Verbandes beurteilt. Für die geprüften Abwasserverbände ergaben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 7,4 Mio. Euro je Jahr. Zentral strukturierte Abwasserverbände erfüllten ihre Aufgaben wirtschaftlicher und ihre Reinigungsleistung war deutlich besser.<sup>14</sup>

Der Zusammenhang zwischen Verbandsstruktur<sup>15</sup> und Umlage (Wirtschaftlichkeit) konnte deutlich an Hand der nachfolgenden Regression nachgewiesen werden (Abbildung 1). Ein Abwasserverband A (rot) unterhielt zum Prüfungszeitpunkt fünf Kläranlagen mit je einem genehmigten Reinigungsvolumen von knapp über 4.700 Einwohnern. Die durchschnittliche kostendeckende Umlage lag dort bei 146 Euro pro Einwohner und damit weit über dem ermittelten Medianwert.

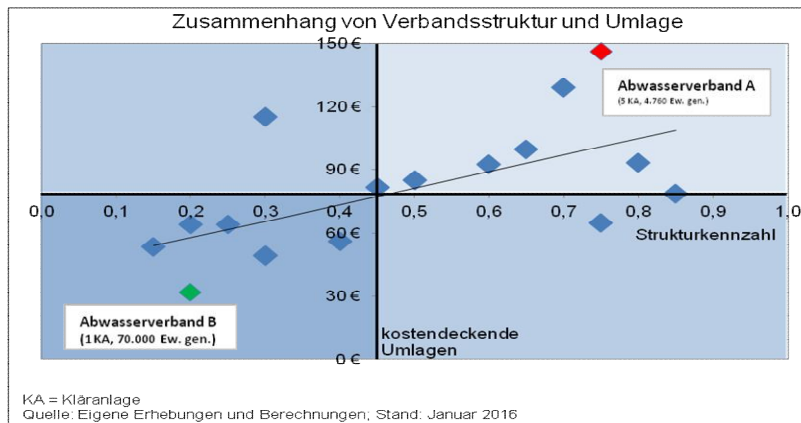


Abbildung 1: Zusammenhang von Verbandsstruktur und Umlage<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl. *Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs* 2016, S. 214 ff. sowie *Keilmann, Ulrich* 2017a, S. 20.

<sup>15</sup> Im Rahmen der 190. Vergleichenden Prüfung wurde für jeden Abwasserverband eine sog. Strukturkennzahl entwickelt. In dieser werden die wesentlichen kostenbestimmenden Faktoren der Verbandsstruktur erfasst.

<sup>16</sup> Der Achsenschnittpunkt entspricht den Medianwerten.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

Eine gänzlich andere Struktur wies der Abwasserverband B (grün) auf. Hier gab es nur eine Kläranlage, allerdings mit einer genehmigten Ausbaugröße für 70.000 Einwohner. Mit nur 32 Euro je Einwohner belastete der Verband seine Mitglieder am geringsten und bestätigte die Korrelation zwischen Verbandsstruktur und Höhe der Verbandsumlage.

Daneben untersuchten wir, ob größere Kläranlagen bessere Reinigungsleistungen erreichten. Auch das weist die nachstehende Regressionsanalyse (Abbildung 2) aus. Der o. a. Abwasserverband A (rot) schöpfte lediglich ein Drittel der Reinigungsleistung aus. Abwasserverband B (grün) zeigte hingegen die höchste Reinigungsleistung im Vergleich von 80 Prozent. Insofern wirkt sich die zentrale Verbandsstruktur auch positiv auf die Reinigungsqualität aus.

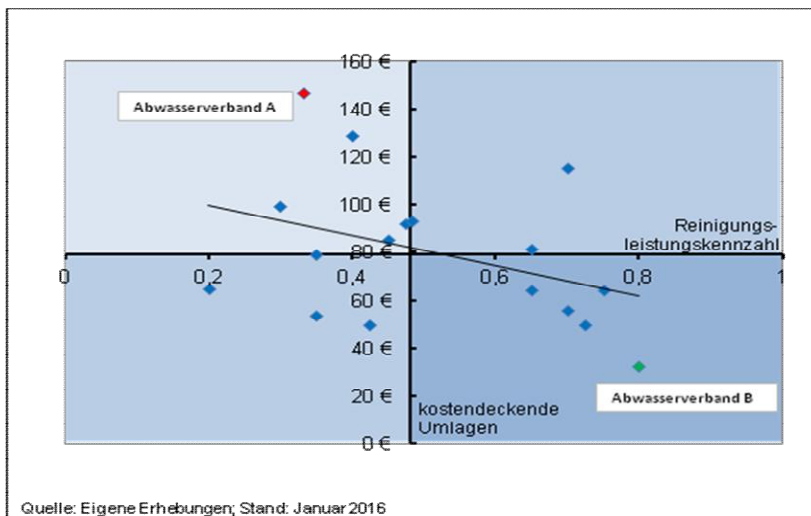


Abbildung 2: Zusammenhang von Umlage und Reinigungsleistungskennzahl<sup>17</sup>

Soweit sachgerecht und wirtschaftlich möglich, sollten die Abwasserverbände gerade vor anstehenden größeren Investitionen den Anschluss von kleineren an größere Kläranlagen mit freien Kapazitäten erwägen. Verbandszusammenschlüsse oder –erweiterungen sind ebenfalls Möglichkeiten, größere und damit tendenziell effizienter arbeitende Einheiten zu schaffen.

### 3. Kinderbetreuung (191. Vergleichende Prüfung)

In der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ wurde untersucht, ob die Ausgestaltung des Betreuungsangebots für Kinder bis elf Jahren nach

<sup>17</sup> Der Achsenschnittpunkt entspricht den Medianwerten.



## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

den Maßstäben der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vorgenommen wird. Hierbei wurden Auslastung, Betreuungsdauer, Standardsetzung und Steuerung sowie Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen analysiert. Das identifizierte Ergebnisverbesserungspotenzial belief sich insgesamt auf 30,3 Mio. Euro.<sup>18</sup>

Die Überörtliche Prüfung berechnet mögliche Ergebnisverbesserungspotenziale nach der sog. „Drittelregelung“.<sup>19</sup> Städte und Gemeinden sind aber frei, ob und in welcher Höhe sie Gebühren erheben. Unabhängig welcher Steuerzahler letztlich zahlt, lohnt in jedem Fall ein Blick auf nachstehende, in der Prüfung festgestellten Fakten:

- Die Betreuung von Kindern unterschiedlichen Alters (Krippe, Kita, Hort) ist unterschiedlich kostenintensiv. Elternbeiträge sollten differenziert nach Betreuungsart in drei Kategorien gestaffelt werden:
  - die U3-Betreuung,
  - die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren, und
  - die Schulkindbetreuung bis elf Jahre (Hort).
- Weitere Faktoren für eine Staffelung oder Ermäßigung der Beiträge können auch das Einkommen oder die Zahl der Kinder in Einrichtungen darstellen.<sup>20</sup>
- Da die U3-Betreuung am kostenintensivsten ist, sollte sie sich signifikant in der Beitragshöhe von der Regelbetreuung unterscheiden.
- Insgesamt sollten die Elternbeiträge nach der Dauer der Betreuung gestaffelt werden. Wenn der Beitragsunterschied zwischen der Vormittags- und Ganztagsbetreuung nur unwesentlich ist, kann dies

---

<sup>18</sup> Vgl. *Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs* 2016, S. 266 ff. sowie *Keilmann, Ulrich* 2017d, S. 18.

<sup>19</sup> § 28 HKJGB gibt einen Hinweis auf die Anwendbarkeit der Drittelregelung. Die Berechnung des Kostenausgleichs zwischen Kommunen wird unter der Annahme vorgenommen, dass ein Drittel der Kosten von den Eltern aufgebracht worden ist.

§ 28 Absatz 2 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. (...)

<sup>20</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass einkommensabhängige Gebühren zu erheblich höherem Verwaltungsaufwand führen.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

dazu führen, dass Eltern ihre Kinder für eine längere Betreuungszeit anmelden, ohne diese vollumfänglich in Anspruch zu nehmen.<sup>21</sup>

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass in Städten, die eine Differenzierung der Elternbeiträge vornehmen, die tägliche Betreuungszeit unterdurchschnittlich ist, da sich die Nachfrage an dem tatsächlichen Bedarf orientiert. In Städten ohne Differenzierung ist die Betreuungsdauer tendenziell überdurchschnittlich. Nicht zuletzt auch vor diesem Hintergrund würde jede Abschaffung von Elternbeiträgen dazu führen, dass mittel- und langfristig eine Tendenz zur Vollversorgung besteht – auch wenn sie tatsächlich nicht nachgefragt wird. Der verbleibende Indikator für ein bedarfsgerechtes und –optimiertes Angebot wäre abgeschafft.<sup>22</sup>

Auch wenn sich viele Eltern wünschen, keine Beiträge für die Betreuung ihrer Kinder zahlen zu müssen, heißt das nicht, dass die Betreuung kostenlos erfolgt. Zahlen müssen dann nur andere: die Steuerzahler insgesamt.

### 4. Straßenunterhalt (192. Vergleichende Prüfung)

Im Rahmen der 192. Vergleichenden Prüfung „Straßenunterhalt II“ wurde die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Erfüllung der kommunalen Aufgabe Straßenunterhalt analysiert. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Instandsetzung, Erneuerung, betriebliche sowie bauliche Unterhaltung und Wartung der Verkehrsflächen.<sup>23</sup>

Den kommunalen Straßen kommt eine wesentliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Die Kommunen sind angehalten, das Straßennetz entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und den Verkehrsbedürfnissen zu bauen, auszubauen und zu unterhalten. Rechtliche Anforderungen für ein systematisches Erhaltungsmanagement existieren nicht. Bei keiner der 19 geprüften Kommunen lag eine eigene Planung zur regelmäßigen Kontrolle der Straßen vor. Bei zehn von 19 geprüften Kommunen gab es zumindest eine technische Zustandserfassung und -bewertung des gesamten Straßennetzes als notwendige Grundlage für ein Erhaltungsmanagement. Insgesamt war in den 19 untersuchten hessischen Kommunen der Zustand des kommunalen Straßennetzes zu

- 36 Prozent in einem sehr guten bis guten (Zustandsklasse 1 und 2),

---

<sup>21</sup> Somit dient die Beitragsdifferenzierung auch als Steuerungsinstrument für die Kommunen, da hierdurch die tatsächliche Nachfrage ermittelt werden kann.

<sup>22</sup> Auf die aktuelle Diskussion über die (teilweise) Abschaffung der Kindergartengebühren in Hessen wird nicht eingegangen. Die Überörtliche Prüfung begleitet diese Entwicklung kritisch.

<sup>23</sup> Vgl. *Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs* 2016, S. 300 ff. sowie *Keilmann, Ulrich* 2017c, S. 22.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

- 38 Prozent in einem mittelmäßigen (Zustandsklasse 3),
- 20 Prozent in einem schlechten (Zustandsklasse 4) und
- 6 Prozent in einem sehr schlechten Zustand (Zustandsklasse 5).

Neben dem Wissen um den Straßenzustand bedarf es noch zusätzlich einer systematischen Erhaltungsstrategie. Um den Kommunen insofern eine Hilfestellung zu geben, untersuchte die Überörtliche Prüfung modellhaft die Wirkung von verschiedenen Erhaltungsstrategien.

Die ÜPKK hat hierbei festgestellt, dass die regelmäßige Instandsetzung in der Regel die kostengünstigste Maßnahme ist. Nur in spezifischen Fällen kann eine gründhafte Erneuerung oder eine Sanierung kostengünstiger für die Kommune sein.<sup>24</sup>

### 5. Kurorte (198. Vergleichende Prüfung)

Im Rahmen der 198. Vergleichenden Prüfung wurde der Kurbetrieb von 15 Kurorten im Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015 beleuchtet. Im Fokus standen Ausgestaltung und Umfang der Kurleistungen sowie die hierdurch verursachten Aufwendungen und Erträge. Das ermittelte jährliche Ergebnisverbesserungspotential der 15 geprüften Kur- und Heilbäder lag bei 8,8 Mio. Euro.<sup>25</sup>

Die Erkenntnis, dass nicht allorts der Kurbetrieb<sup>26</sup> einen positiven Deckungsbeitrag leistet, war nicht schwer vorherzusehen. Zahlreiche Kurorte haben mit größeren finanziellen Problemen zu kämpfen als vergleichbare Städte und Gemeinden ohne einen solchen Status. Das liegt maßgeblich am sehr heterogenen Leistungsportfolio. So sind z.B. die in Kurorten weit verbreiteten Kurparks sehr pflegeintensiv.

---

<sup>24</sup> Vgl. auch *Keilmann, Ulrich 2017b*, S. 18 über das „Für und Wider der wiederkehrenden Straßenbeiträge“. Auf die aktuelle politische Diskussion der Abschaffung der Erhebung(-spflicht) von Straßenbeiträgen wird nicht eingegangen. Nach derzeitiger Gesetzes- und Erlasslage (Stand April 2018) ist die Erhebung von Straßenbeiträgen gerade bei Kommunen mit defizitären Haushalten unerlässlich und aufsichtsbehördlich gefordert.

<sup>25</sup> Vgl. *Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2017*, S. 200 ff. sowie *Keilmann, Ulrich 2018*, S. 20.

<sup>26</sup> Nicht alle Kommunen folgen der Empfehlung nach Anlage 12 GemHVO, nach der Kur- und Badeeinrichtungen als Produktgruppe des Produktbereichs 7 (Gesundheitsdienste) angenommen werden. Die dezentrale Darstellung der Kurleistungen im Haushalt erschwert die Steuerung der daraus resultierenden Haushaltsbelastungen sowie den interkommunalen Vergleich. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landesgesetzgeber daher, die Vorgaben hinsichtlich Inhalt und damit der Zusammensetzung der Produktbereiche zu konkretisieren und als verbindlich zu erklären.

## II. Ausgewählte Prüfungserkenntnisse

Eine Steuerung des Kurbetriebs sollte aber nicht nur alleine auf das Defizit der Kurleistungen ausgerichtet sein. Auch eine Betrachtung der Kennzahl Ergebnisbeitrag je kurtaxpflichtiger Übernachtung ist zweckdienlich. Denn selbst vergleichsweise hohe Aufwendungen können angemessen sein, wenn die Kurleistungen im entsprechenden Umfang genutzt werden. Beispielsweise hatte Bad Wildungen mit 7 Mio. Euro den mit Abstand höchsten absoluten negativen Ergebnisbeitrag im Vergleichsring. Dieser auf den ersten Blick sehr hohe Wert relativiert sich jedoch deutlich durch die Fallzahl der Kurgäste. 2015 hatte Bad Wildungen knapp 1,3 Mio. kurtaxpflichtige Übernachtungen. Das Defizit pro Kurgast lag damit unter 6 Euro und war damit sogar unterdurchschnittlich.

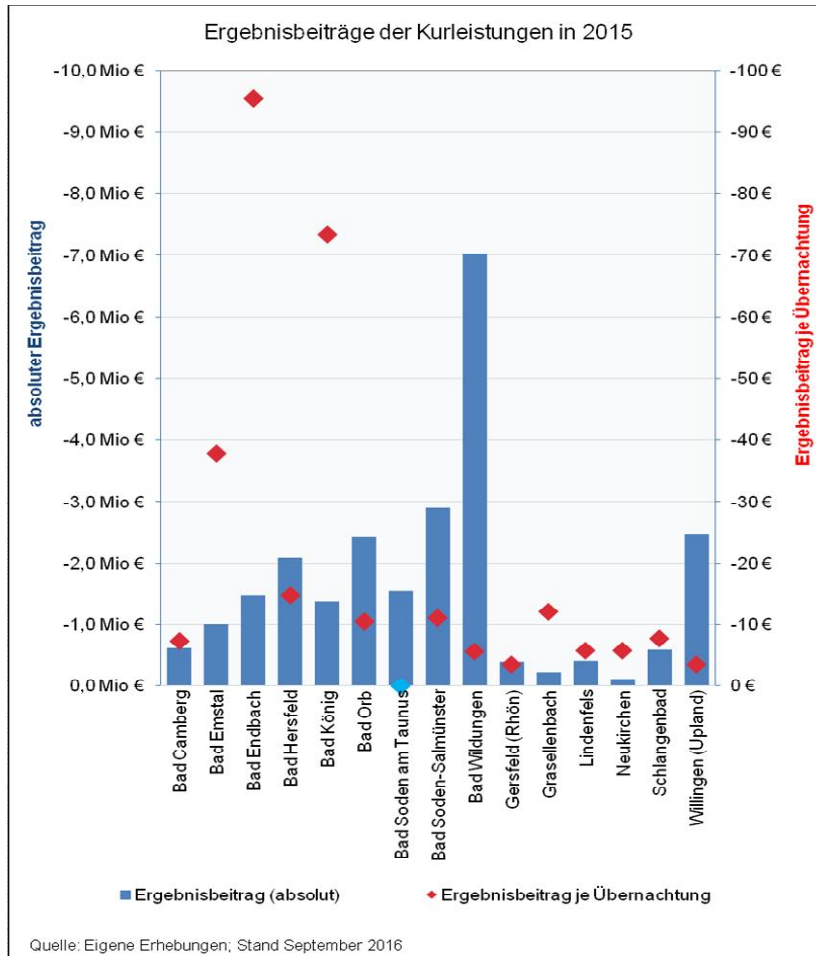


Abbildung 3: Ergebnisbeiträge der Kurleistungen in 2015

### III. Fazit

Genau umgekehrt verhielt es sich in Bad Endbach. Absolut gesehen lag der negative Ergebnisbeitrag dort mit fast 1,5 Mio. Euro zwar nur leicht über dem ermittelten Median-Wert. In Bezug auf die Kurgäste hatte Bad Endbach jedoch das mit Abstand höchste Defizit der Kurleistungen. Es betrug über 95 Euro je kurtaxpflichtiger Übernachtung und war damit fast 16-mal höher als in Bad Wildungen. Ursächlich dafür waren die mit 15.475 vergleichsweise sehr niedrigen kurtaxpflichtigen Übernachtungen.<sup>27</sup>

Gefährdet der Kurbetrieb insgesamt die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune, müssen unbedingt Maßnahmen ergriffen werden. Sonst ist nicht nur der Kurbetrieb, sondern letztlich die gesamte kommunale Selbstverwaltung vor Ort gefährdet. Einzelne Leistungen sind auf Einsparpotenziale zu überprüfen. Als letztes Mittel ist in Betracht zu ziehen, den Kurortstatus mit den hiermit verbundenen Aufgaben und Aufwendungen aufzugeben. Werden alternativ Defizite beispielsweise durch die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes ausgeglichen, bezahlt der Bürger vor Ort den Preis der Genesung des Kurgastes.

Gefragt ist in dieser Situation nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung aber ebenso das Land, das die Kurort-Landschaft insgesamt gerade dann überdenken sollte, wenn es wie in Hessen mehr Kurorte als Landkreise gibt. Tendenziell ist es sicherlich sinnvoll, quantitativ weniger Kurorte mit dafür qualitativ besseren Kurleistungen zu haben. Ein landeseigener Kurort-Bedarfsplan sowie die Konzentration der Landesförderung auf weniger Kommunen könnte dazu einen Beitrag leisten.<sup>28</sup>

### III. Fazit

Die Vergleichenden Prüfungen der Überörtliche Prüfung geben Informationen über Erfolgsfaktoren kommunalen Handelns. Sie decken aber auch Schwachstellen auf. Zudem weisen sie Verbesserungsmöglichkeiten und Einsparpotenziale aus. Mit ihren Empfehlungen und Beratungsansätzen unterstützt die Überörtliche Prüfung die kommunalen Entscheidungsträger, ohne dabei Rechts- oder Fachaufsicht zu sein.

Die Überörtliche Prüfung sieht sich als Prüfer, Berater und Partner der kommunalen Familie.

---

<sup>27</sup> Die Einbeziehung/Darstellung anderer Effekte des Kurbetriebes, wie z. B. auf Arbeitsplätze und Einkommen, war nicht möglich.

<sup>28</sup> Faktisch entscheidet derzeit ein privater Verein (der Heilbäder- oder Tourismusverband) über die Prädikatisierung als Kur- oder Heilbad. Dies führt automatisch zu einer Förderung durch das Land (und damit nach dem „Gießkannenprinzip“). Die Überörtliche Prüfung hat an das Land appelliert, dieses Förderverfahren zu überdenken, eher bedarfs- und projektorientiert zu fördern und damit falsche Anreize (einen ggf. finanziell nicht tragbaren Kurbetrieb) für seine Kommunen zu verhindern.

## Literaturverzeichnis

- Burth, Andreas/ Gnädinger, Marc/ Keilmann, Ulrich*: Ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit, Kommunale Nachhaltigkeitssatzungen als politische Selbstverpflichtung, in: *Publicus*, Nr. 1/2015, 2015a, S. 14-15.
- Burth, Andreas/ Gnädinger, Marc/ Keilmann, Ulrich*: Generationengerechtigkeit dank Schuldenbremse, Neuer Trend in Kommunen: doppische Schuldenbremse per Satzung, in: *Der Neue Kämmerer*, Ausgabe 3/2015, 2015b, S. 4.
- Burth, Andreas/ Gnädinger, Marc/ Keilmann, Ulrich*: Selbst ist die Kommune, Schuldenbremsen aus kommunalen Eigenantrieb, in: *Behörden Spiegel*, Ausgabe Oktober 2015, 2015c, S. 25.
- Burth, Andreas/ Gnädinger, Marc/ Keilmann, Ulrich*: Steter Ausgleich, in: *Kommune21*, Ausgabe 7/2015, 2015d, S. 16-17.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs*: Kommunalbericht 2015, Landtags-Drucksache 19/2404, Darmstadt 2015.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs*: Kommunalbericht 2016, Landtags-Drucksache 19/3908, Darmstadt 2016.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs*: Kommunalbericht 2017, Landtags-Drucksache 19/5336, Darmstadt 2017.
- Keilmann, Ulrich*: Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich, in: *Behörden Spiegel* März 2016, 2016a, S. 21.
- Keilmann, Ulrich*: Kommunen entdecken die Nachhaltigkeitssatzung, in: *Behörden Spiegel* Juli 2016, 2016b, S. 16.
- Keilmann, Ulrich*: Abwasserverbände, in: *Behörden Spiegel* Oktober 2017, 2017a, S. 20.
- Keilmann, Ulrich*: Das Für und Wider der wiederkehrenden Straßenbeiträge, in: *Behörden Spiegel* April 2017, 2017b, S. 28.
- Keilmann, Ulrich*: Das Geld liegt nicht auf der Straße – was ist die richtige Erhaltungsstrategie?, in: *Behörden Spiegel* März 2017, 2017c, S. 22.
- Keilmann, Ulrich*: Kind ist nicht gleich Kind, in: *Behörden Spiegel* Januar 2017, 2017d, S. 18.
- Keilmann, Ulrich*: Erst die Pflicht, dann die Kur?, in: *Behörden Spiegel* März 2018, 2018, S. 20.
- Stöhr, Andreas*: Seit 20 Jahren kurz und gut: das ÜPKKG, in: *Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung*, Oktober 2014, S. 274-282.