

## Haushalt

## Wo sind wir zersiedelt?

Überörtliche Prüfung in Hessen definiert Kriterien, um den Siedlungsgrad von Kommunen bestimmen zu können

Von Ulrich Keilmann

Zersiedelte Kommunen, so eine gängige Annahme, stecken aufgrund hoher Infrastrukturausgaben oft tief in den roten Zahlen. Doch stimmt das überhaupt?

Öftmals sprechen Bewohner von eher ländlichen Gegenden über ihre „zersiedelte Heimatgemeinde“. Doch wie lässt sich zweifelsfrei feststellen, ob eine Gemeinde oder gar eine Stadt tatsächlich zersiedelt oder doch noch zentriert ist? Und: Gibt es eine nachweisbare Kausalität zwischen Siedlungsstruktur und Haushalt?

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen hat sich dieser Fragen angenommen und die Siedlungsstruktur als wesentliches Prüffeld der 203. vergleichenden Prüfung definiert. Anschließend hat sie die Siedlungsstruktur der geprüften 40 Gemeinden analysiert sowie mögliche Vor- und Nachteile, die sich aus der Struktur der jeweiligen Gemeindefläche ergeben, identifiziert. Thomas Lenk vom Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig hat die Prüfung wissenschaftlich begleitet.

**Ein Indikator reicht nicht**

Siedlungsstruktur ist ein mehrdimensionales Phänomen, das gerade nicht in einem einzigen Indikator wie zum Beispiel der Fläche oder der Zahl der Ortsteile abgebildet wer-

den kann. Es werden sich immer wieder Gegenbeispiele finden lassen, in denen die Fläche oder die Anzahl der Ortsteile zwar auffällig ist, die Siedlungsstruktur bei Licht betrachtet dennoch nicht als zersiedelt eingestuft werden kann. Deswegen bildete die Überörtliche Prüfung das Phänomen durch drei Indikatoren ab, die jeweils verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur messen. In einem weiteren Schritt wurden sie zu einem aussagefähigen und praktikablen Gesamtmaß, dem Siedlungsindex, zusammengeführt. Dieser gibt das Ausmaß der Zersiedlung wieder.

Dieser Siedlungsindex setzt sich aus folgenden drei Indikatoren zusammen. Erster Indikator: Grad der Streuung der Siedlungen. Dabei wird die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet in den Blick genommen. Zweiter Indikator: Grad der urbanen Durchdringung, also der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Gemeinde. Dritter Indikator: Einwohner- und Arbeitsplatzdichte in der Gemeinde, die als Ausnutzungsdichte bezeichnet wird. Insgesamt wird dabei auf etablierte Maßzahlen und Methoden der Forschung im Bereich Raumordnung und Sozialgeographie zurückgegriffen.

Auf dieser Grundlage wurde für jede einzelne Stadt und Gemeinde ihr jeweiliger Siedlungsindex berechnet und in die vier Cluster „zentriert“, „eher zentriert“, „eher zersiedelt“ und „zersiedelt“ aufgeteilt. Für die Berechnung, die im Jahr 2017 erfolgte, hat die Überörtliche Prüfung die jeweils aktuellsten Daten für die Variablen herangezogen. Da die gemeindeindividuellen Werte der Indikatoren sich von Jahr zu Jahr ändern



Die Dörfer Hirzenhain und Eiershausen: Zersiedelt oder nicht – das ist hier die Frage.

können, muss der Siedlungsindex regelmäßig neu ermittelt werden. Das ist insbesondere dann ratsam, wenn hiervon finanzielle Förderungen – vor allem im kommunalen Finanzausgleich – abhängen.

Erwartungsgemäß haben die Berechnungen ergeben, dass im Rhein-Main-Gebiet um Frankfurt am Main hauptsächlich (eher) zentrierte Kommunen liegen. Dagegen sind im Osten und Nordwesten des Landes Hessen in der Regel (eher) zersiedelte Kommunen vorzufinden.

In der Gesamtschau kann der berechnete Siedlungsindex als aussagekräftiger und belastbarer Gradmesser der gemeindlichen Siedlungsstruktur dienen – nicht nur in Hessen, sondern auch in anderen Bundesländern mit ähnlichen Voraussetzungen.

**Zersiedelt gleich finanzschwach?**

Gibt es nun aber einen Zusammenhang zwischen der Siedlungsstruktur und der Haushaltsstabilität? Sind stark zersiedelte Kommunen zugleich finanzschwach und/oder hochverschuldet? Um Antworten auf diese Fragen zu finden, hat die Überörtliche Prüfung verschiedene typische Aufgabenbereiche von Kommunen unter die Lupe genommen. Die Analyse der Pflichtaufgaben Feuerwehr und Straßen hat ergeben, dass es statistisch nachweisbare monetäre Nachteile für zersiedelte Gemeinden gibt. Bei den Gebührenhaushalten Abwasser, Wasser und Friedhof wurde aus Haushaltssicht hingegen kein statistischer Zusammenhang erreicht. Das liegt aber allein am Kosten-

deckungsgebot. Daher ist festzustellen, dass die Siedlungsstruktur auch Auswirkungen auf die Gebührenpflichten hat: Es liegt ein statistischer und kausaler Zusammenhang zwischen der Gebührenbelastung der Bürger (fiktive Gebühren) und dem Siedlungsindex vor. Die Bürger zersiedelter Gemeinden waren im Vergleich zu den Bürgern nicht zersiedelter Gemeinden aufgrund des Kostendeckungsprinzips durch höhere Gebühren stärker belastet.

Anders verhält es sich bei den Aufgabebereichen Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen sowie insbesondere bei einer ganzheitlichen Betrachtung. Ein statistisch belastbarer Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und der Haushaltsstabilität konnte auf der Ebene des Gesamthaushalts nicht nachgewiesen werden. Vielmehr ist der Gesamthaushalt von einer Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt, während gleichzeitig für alle Städte und Gemeinden, ob zentriert oder zersiedelt, die Pflicht zum Haushaltsausgleich gilt. Dabei ist die Siedlungsstruktur nur ein einziger denkbarer Einflussfaktor, so dass die Überörtliche Prüfung bei der Gesamtbetrachtung keinen Zusammenhang zwischen der Siedlungsstruktur und dem Ergebnis des Gesamthaushalts nachweisen konnte. //

Ulrich Keilmann ist seit 2013 Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

ulrich.keilmann@uepkk.hessen.de

&gt;&gt; Fortsetzung von Seite 1

## Der Füssener Weg

nicht über einen Antrag auf Genehmigung entscheiden zu wollen. Insofern wollten die Handelnden durch einen solchen Antrag nicht in einen Konflikt mit der eigenen Rechtsaufsicht geraten“, sagt Weck.

Der Grund für die Zurückhaltung der Aufsichtsbehörden: Spekulative Derivate gehören normalerweise nicht zu ihrem Aufgabenbereich – deshalb fehlte es in vielen Fällen an Fachwissen. Und mit einer falschen Einschätzung hätte die Aufsicht sich selbst angreifbar gemacht. In der Theorie hätten die Kommunen ihre Aufsicht auch gerichtlich zu einer Entscheidung zwingen können – dass dieser Fall nie eingetreten ist, überrascht wohl kaum.

**Aussage gegen Aussage**

Mittlerweile, so Weck, sei bei den Aufsichtsbehörden aber mehr Expertise vorhanden. Und im Fall der Stadt Füssen hat das Landratsamt deshalb tatsächlich eine Einschätzung abgegeben. Diese ist eindeutig: Die Swaptions hätten wegen ihres spekulativen Charakters zu keinem Zeitpunkt genehmigt werden können.

„Als wir festgestellt haben, dass die Geschäfte von der Aufsicht hätten genehmigt werden müssen, mussten wir reagieren“, berichtet Füssens Bürgermeister Paul Jacob (SPD). Der größte Teil der kritischen Geschäfte ist vor seiner Amtszeit geschlossen worden, ein Teil fiel aber auch noch in Jacobs Ägide. Die Gespräche mit der Bank führte immer der damalige Kämmerer. „Er hat mir und den Stadträten deutlich gemacht, dass wir damit auf einem positiven Weg sind“, sagt Jacob rückblickend. „Wir wollten uns mit den Geschäften gegen eine Zinsänderung nach oben absichern. Ich bin überzeugt, dass er die Geschäfte niemals bewusst zum Schaden der Stadt abgeschlossen hätte – und möchte ihn mit diesem Schritt jetzt auch aus der Schusslinie nehmen.“ Denn die Stadt, so Jacob, habe damals gar nicht erkannt, dass ihre Swaptions genehmigungspflichtig, weil spekulativ, waren – „das war Beratung mit viel Sonnenschein, bei der die Regenwolken nicht zur Sprache gekommen sind.“

Hauck & Aufhäuser sieht das anders. Das Bankhaus verweist darauf, dass die Stadt

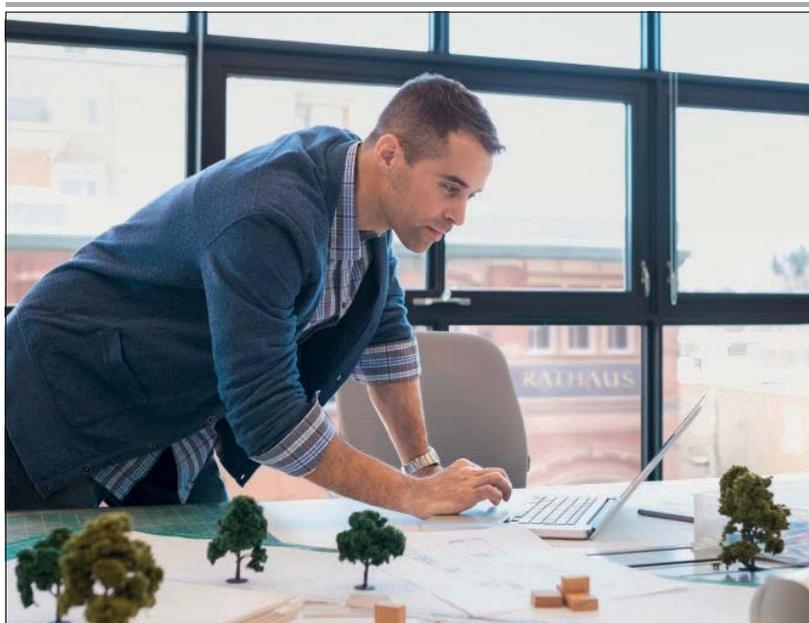
ausführlich „über die Funktionsweise, die Chancen und Risiken einer Swaption“ aufgeklärt worden sei. Damit steht nun Aussage gegen Aussage – aber diese widersprüchlichen Angaben könnten zumindest bei der rechtlichen Behandlung der Swaptions am Ende keine Rolle mehr spielen. Denn: Ist ein Geschäft ohnehin nichtig, ist auch ein zusätzliches Beratungsverschulden der Bank irrelevant, es muss ja ohnehin zurückgezahlt werden – und zwar unabhängig von Fristen, da in diesen Fällen auch keine Verjährung greift.

Für beide Seiten geht es in diesem Verfahren um viel Geld: bei der Rückerstattung um 2,8 Millionen Euro und bei den noch drohenden Zahlungsverpflichtungen auf dem jetzigen Zinsniveau um weitere etwa 2,4 bis 2,5 Millionen Euro, die die Stadt noch an Hauck & Aufhäuser zahlen müsste. Eingerechnet sind hier aber auch die Schadensersatzforderungen für die nichtspekulativen Swaps. Ob Hauck & Aufhäuser in letzteren Konstellationen die Stadt tatsächlich nicht richtig aufgeklärt hat, wird das Landgericht München I im Frühjahr entscheiden – voraussichtlich aber erst, nachdem es dazu noch Zeugen gehört hat. Im gleichen Atemzug dürfte das Gericht dann auch verkünden, wie es zu den nicht genehmigten Swaptions steht.

**Ein Präzedenzfall?**

Anwalt Weck gibt sich zuversichtlich: Der Vorsitzende Richter habe in der ersten Verhandlung klargestellt, dass die Swaptions mangels Genehmigung auch nach seiner Einschätzung nichtig seien. Sollte das Gericht tatsächlich so urteilen, könnte diese Entscheidung zum Präzedenzfall werden, glaubt Weck: „Viele Kommunen haben Swaps mit spekulativem Inhalt abgeschlossen. Für diese muss aber dasselbe gelten wie für die Swaptions, sie sind eigentlich sogar noch giftiger. Das heißt, dass auch in diesen Fällen die Genehmigung des Geschäfts von der Aufsicht nachträglich versagt werden müsste.“ Mit der Folge: Nichtigkeit des Geschäfts und eine unbefristete Rückabwicklung. Die beratenden Banken müssten sich dann warm anziehen. //

s.nitsche@derneuekaemmerer.de



»»» Weiterdenker investieren heute.  
In die Kommune von morgen.

Die KfW fördert Kommunen und kommunale Unternehmen, die weiterdenken. Als größte deutsche Förderbank unterstützt die KfW sie dabei mit vielfältigen Finanzierungsangeboten. Nutzen auch Sie heute diese Möglichkeiten, um in Ihre regionale Infrastruktur zu investieren und Ihre Kommune auch in Zukunft attraktiv zu halten. Weitere Informationen unter [kfw.de/infrastruktur](http://kfw.de/infrastruktur)

Bank aus Verantwortung

KfW