

Elfter Zusammenfassender Bericht
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung
für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2001

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser,
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt

Satz: Eigensatz

Druck: Elektra Reprographischer Betrieb GmbH, Frankfurter Straße 24,
65527 Niedernhausen

Auflage: 1.200

Landtagsdrucksache: 15/4085

E-Mail-Adresse: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

Internet-Adresse: <http://www.rechnungshof-hessen.de>

Vorwort

Zurückgehende Einnahmen prägten im Jahr 2001 die Haushalte der kommunalen Körperschaften. Das Aufkommen aus der einzig verbleibenden Steuer mit Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft, der Gewerbesteuer, sank noch stärker als im Vorjahr. Die kommunalen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, die im Jahr 2000 noch stark wuchsen, gingen zurück. Nur das Grundsteueraufkommen stieg. Höhere Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich, aus Zinsen und allgemeinen Umlagen verhinderten ein Absinken der Einnahmen des Verwaltungshaushalts gegenüber dem Vorjahresstand.

Die Gewerbesteuer wirkt aufgrund ihrer überraschenden und un stetigen Entwicklungsverläufe Probleme für die Planbarkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft auf. Werden in Zeiten mit steigendem Gewerbesteueraufkommen zusätzliche Ausgaben getätigt, können Investitionen bei einem unerwarteten Absinken der Gewerbesteuer fast nur noch mit Kreditaufnahmen weiter finanziert werden.

Diese Schwierigkeiten könnten durch eine reformierte Gewerbesteuer oder eine neue, an die Stelle der Gewerbesteuer tretende Einnahmequelle mit breiterer Bemessungsgrundlage vermindert werden. Eine stetige Einnahmenentwicklung wird eine wirtschaftskraftbezogene Einnahmequelle aber nicht zulassen. Jede Mehreinnahme aus wirtschaftlich guten Zeiten sollte vorsichtig verwendet werden. Haushaltsplanungen sollten deshalb die Nachhaltigkeit der zu erwartenden Einnahmen berücksichtigen.

Mit dem Elften Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus Prüfungen des Jahres 2001 vorgestellt. Die Ergebnisse beruhen auf intensiven Prüfungen und Diskussionen mit den betroffenen Körperschaften sowie den 149 Schlussberichten.

Dabei wurden die Strukturen von elf Zweckverbänden, die Straßenreinigung von zwölf Städten, die Personalwirtschaft von 21 Städten und Gemeinden, die Kreisumlage bei drei Landkreisen, die Bürgerhäuser von elf Städten und Gemeinden, die Abfallwirtschaft von vier Landkreisen, zwei Städten und fünf Zweckverbänden untersucht. Die Vollprüfungsreihe der Überörtlichen Prüfung wurde um 80 Städte und Gemeinden erweitert.

In den Vergleichenden Prüfungen werden gute Fortschritte bei der Aufgabenwahrnehmung der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise sichtbar. Der Bericht zeigt Wege zu Leistungsverbesserungen und sparsamerem Einsatz von Haushaltsmitteln bei einer angespannten Haushaltslage auf.

Mein Dank gilt allen, die zum Gelingen dieses Berichts beigetragen haben.

Darmstadt, im Oktober 2002

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis	III
Ansichtenverzeichnis	IX
1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze	1
1.1 Fünfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen“ bei elf Zweckverbänden	1
1.2 Zweiundsechzigste Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung und Gebühren“ bei zwölf Städten.....	3
1.3 Siebenundsechzigste Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“ bei 21 Städten und Gemeinden	5
1.4 Achtundsechzigste Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“ bei drei Landkreisen.....	7
1.5 Siebzigste Vergleichende Prüfung „Bürgerhäuser“ bei elf Städten und Gemeinden.....	9
1.6 Dreiundsiebzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“ bei vier Landkreisen, zwei Städten und fünf Zweckverbänden.	11
1.7 Sechundsiebzigste und siebenundsiebzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfungen V und VI“ bei achtzig Städten und Gemeinden.....	13
2. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	15
2.1 Struktur der kommunalen Körperschaften	15
2.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände	16
3. Prüfprogramm	20
3.1 Laufende Prüfungen	20
3.2 Beendete Projekte.....	21
4. Geprüfte Risiken	23
5. Fünfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen“	24
5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	24
5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	25
5.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze	25
5.4 Geprüftes Risiko.....	25
5.5 Sparpotenziale	25
5.6 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften.....	26
5.7 Reduzierung der Entscheidungsebenen - § 16 a KGG (neu).....	27

5.8	Austritts- und Auflösungsbedingungen von Zweckverbänden – Änderung des § 21 KGG schwierig.....	28
5.9	Beurteilung der Zweckverbandsstruktur.....	29
5.10	Rückzug aus der Aufgabe bei fünf Zweckverbänden	30
5.11	Sozialstationen und Altenheim	30
5.12	Hallen- und Freibad	31
5.13	Interkommunale Gemeinschaftsarbeit bei sechs Zweckverbänden unter unmittelbarer Beteiligung der öffentlichen Hand.....	31
5.14	Zweckverband bei hoheitlichem Handeln	32
5.15	GmbH bei Aufgaben im öffentlichen Personennahverkehr.....	32
5.16	Verein als Sonderfall in der Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe.....	32
5.17	Verbands- und Entschädigungssatzungen	33
5.18	Ordnungsgemäße Vollmacht der Mitarbeiter.....	34
5.19	Delegation von Verantwortung	34
5.20	Steuerungsinstrumente	34
5.21	Zielvereinbarungen.....	35
5.22	Kosten- und Leistungsrechnung	36
5.23	Leitung und Verwaltung	36
5.24	Vergaben.....	38
5.25	Verbandsumlagen und Defizite aus Geschäftsbetrieb	38
5.26	Verbandsorgane	40
5.27	Dienstleistungen der Mitglieder für den Zweckverband.....	40
6.	Zweiundsechzigste Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung“	42
6.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	42
6.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	43
6.3	Prüfungsergebnis und Leitsätze	43
6.4	Geprüftes Risiko	43
6.5	Öffentliche und private Straßenreinigung.....	44
6.6	Modelle für die öffentliche Straßenreinigung	45
6.7	Gebührenmaßstäbe	46
6.8	Ordnungsmäßigkeit der Gebührenberechnung.....	48
6.9	Eigenanteil.....	48
6.10	Papierkorbbewirtschaftung nicht gebührenfähig	49
6.11	Sinkkastenreinigung nicht gebührenfähig.....	49
6.12	Qualität der Straßenreinigung	49
6.13	Reinigungsstandards.....	50
6.14	Qualitätsprüfung	50
6.15	Kosten der Straßenreinigung	57

7. Siebenundsechzigste Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“	62
7.1 Geprüfte Städte und Gemeinden.....	62
7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	63
7.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze	63
7.4 Geprüftes Risiko.....	63
7.5 Sparpotenzial.....	63
7.6 Änderungsvorschläge für Vorschriften	64
7.7 Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel.....	64
7.8 Ausgangssituation der Städte und Gemeinden	65
7.9 Steuerung und Führung	66
7.10 Operative Steuerung und Flexibilisierung.....	67
7.11 Effizienz des Personaleinsatzes.....	70
7.12 Fortbildung und Evaluation	70
7.13 Krankenstand	71
7.14 Personalmanagement-Konzept	73
7.15 Methodische Ansätze zur Überprüfung des Personaleinsatzes.....	73
8. Achtundsechzigste Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“	76
8.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	76
8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	77
8.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze	77
8.4 Geprüftes Risiko.....	77
8.5 Sparpotenziale	77
8.6 Rückstände.....	78
8.7 Beschreibung des Prüfungsziels	78
8.8 Finanzwirtschaftlicher Rahmen	79
8.9 Einnahmeentwicklung	82
8.10 Ausgabenentwicklung	86
8.11 Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Vermögenshaushalts	88
8.12 Höhe der Kreisumlage bei Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale	88
8.13 Normiertes Defizit	95
8.14 Konsolidierungspotenziale	96
9. Siebzigste Vergleichende Prüfung „Bürgerhäuser“	98
9.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	98
9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	99
9.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze	99
9.4 Geprüftes Risiko.....	99

9.5	Sparpotenziale	99
9.6	Rückstände.....	99
9.7	Angebot an Gemeinschaftshäusern	99
9.8	Nutzungsarten	100
9.9	Auslastung.....	101
9.10	Vereinsnutzung	103
9.11	Laufende Kosten	105
9.12	Kalkulatorische Kosten / Finanzierungskosten	106
9.13	Einnahmestruktur	107
9.14	Nutzungsentgelte	108
9.15	Normatives Sparpotenzial.....	108
9.16	Kostendeckung.....	109
9.17	Belastung der kommunalen Haushalte.....	111
9.18	Aufgelaufene Instandhaltung.....	112
9.19	Wirtschaftliche Steuerung der Gemeinschaftshäuser	113
9.20	Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser	114
10.	Dreiundsiebzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“	118
10.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	118
10.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	119
10.3	Prüfungsergebnis und Leitsätze	119
10.4	Geprüftes Risiko	119
10.5	Ausgangssituation	119
10.6	Organisatorischer Aufbau	119
10.7	Restverfüllvolumen der Deponien.....	122
10.8	Müllheizkraftwerk Darmstadt	123
10.9	Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt / Frankfurt am Main.....	124
10.10	Müllheizkraftwerk Offenbach	124
10.11	Müllnotstandsrisiken	124
10.12	Abfallmengenentwicklung in den Jahren 1996 bis 1999.....	124
10.13	Hausmüllbeseitigungskonzept für den Regierungsbezirk Darmstadt für das Jahr 2005	126
10.14	Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Darmstadt	130
10.15	Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Wiesbaden.....	130
10.16	Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Darmstadt-Dieburg	131
10.17	Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Groß-Gerau	131
10.18	Abfallwirtschaftskonzept des Main-Kinzig-Kreises.....	131
10.19	Abfallwirtschaftskonzept des Rheingau-Taunus-Kreises	132

10.20 Abfallwirtschaftskonzept des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen	132
10.21 Abfallwirtschaftskonzepte der anderen Zweckverbände.....	132
11. Sechundsiebzigste und Siebenundsiebzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung V und VI“	134
11.1 Vollprüfung V und VI: Lage der Städte und Gemeinden	134
11.2 Geprüfte kommunale Körperschaften	135
11.3 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	136
11.4 Prüfungsergebnis und Leitsätze	136
11.5 Geprüftes Risiko.....	136
11.6 Sparpotenzial.....	136
11.7 Beschreibung der Prüfungsziele	137
11.8 Balanced Scorecard	137
11.9 Die dominierende Bedeutung der Verwaltungs- und Kindergartenkosten sowie der Kosten für Sport und Kultur für die Haushaltsstabilität	140
11.10 Haushaltsbelastung durch die allgemeine Verwaltung	142
11.11 Haushaltsbelastung durch Kindergärten	145
11.12 Hoher Anteil indirekter Kosten für die Sport- und Kulturförderung	147
11.13 Bedeutung der Gewerbesteuererinnahmen für die Haushaltsstabilität.....	148
11.14 Keine Korrelation zwischen Einnahmen der Gemeinden und dem Entstehen eines normierten Haushaltsdefizits.....	149
12. Berichtigung.....	152
13. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	154
14. Stichwortverzeichnis	157
15. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	165

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (Städte, Gemeinden und Landkreise einschließlich Landeswohlfahrtsverband).....	18
Ansicht 2: Elfter Zusammenfassender Bericht - Geprüfte Risiken.....	23
Ansicht 3: Sitze der Zweckverbände.....	24
Ansicht 4: Sparpotenziale bei den Zweckverbänden (Basis 1999).....	26
Ansicht 5: Empfehlungen zur Rechtsform nach dem Stand von 1999.....	30
Ansicht 6: Kostenvergleich Leitung und Verwaltung 1999 auf Basis der Stellenanteile (ohne Fachverwaltungsaufgaben)	37
Ansicht 7: Zuschüsse der öffentlichen Hand je Einwohner und Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamtausgaben 1999.....	39
Ansicht 8: Sitzungsgelder, Aufwandsentschädigungen und Fahrkostenerstattungen.....	40
Ansicht 9: „Straßenreinigung“ - Lage der Städte.....	42
Ansicht 10: Straßenlängen (1999).....	44
Ansicht 11: Heranziehung zur Straßenreinigung (1999).....	45
Ansicht 12: Straßenreinigungsmodelle im Vergleich (1999).....	46
Ansicht 13: Gebührenmaßstäbe für die öffentliche Straßenreinigung (1999)	47
Ansicht 14: Eigenanteile (1999)	48
Ansicht 15: Anteil der Straßenabschnitte nach Art der Straßenreinigung für die Jahre 2000 bis 2001	51
Ansicht 16: Definition der Straßenkategorien	52
Ansicht 17: Schema für Straßenkategorien	52
Ansicht 18: Kehrrichtanfall in Jahrestonnen je Kilometer (1999).....	53
Ansicht 19: Abfallarten nach EAK-Katalog (Grobfraktionen)	54
Ansicht 20: Ermittlung der Punkte je Abfallkategorie.....	54
Ansicht 21: Ermittlung des Verunreinigungsgrads.....	54
Ansicht 22: Prüfungszeiträume	55
Ansicht 23: Reinigungserfolg der öffentlich gereinigten Flächen (1999)	55
Ansicht 24: Öffentlich gereinigte Flächen ohne Reinigungserfolg.....	56
Ansicht 25: Reinigungserfolg der privat gereinigten Flächen (1999)	57
Ansicht 26: Personal- und Gesamtkosten je Reinigungsmeter im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999	58
Ansicht 27: Personal- und Gesamtkosten je Quadratmeter Reinigungsfläche im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999.....	58
Ansicht 28: Jahres- und Betriebsergebnisse im Vergleich	59
Ansicht 29: Entsorgungskosten der Gemeinden (Mittelwert 1996–1999).....	60
Ansicht 30: Durchschnittliche Entsorgungskosten	60
Ansicht 31: Lage der Städte und Gemeinden.....	62
Ansicht 32: Aufgabenfelder der Personalwirtschaft	65

Ansicht 33: Vollzeitstellen/Personalstellen (SOLL) je 1.000 Einwohner (1999).....	65
Ansicht 34: Stellen laut Stellenplan und tatsächlich besetzte Stellen im Vergleich	67
Ansicht 35: Personalausgaben außerhalb des Stellenplans (1999)	68
Ansicht 36: Muster eines Formblatts „Zielvereinbarungsgesprächs“	69
Ansicht 37: Fortbildungsausgaben je Stelle (1999).....	71
Ansicht 38: Krankenquote im Mittelwert (1999).....	72
Ansicht 39: „Kreisumlage“ - geprüfte Landkreise	76
Ansicht 40: Konsolidierungspotenziale der drei Landkreise.....	78
Ansicht 41: Haushaltsvolumen und –defizit der drei Landkreise 1999.....	79
Ansicht 42: Finanzielle Entlastung (-) und Belastung (+) der Landkreise durch veränderte Aufgabenzuweisung 1995 bis 2000.....	80
Ansicht 43: Zuschussbedarf für die Schulträgerschaft in den Jahren 1995 bis 1999.....	81
Ansicht 44: Kreisumlagevolumen und Hebesätze im Jahr 1999.....	82
Ansicht 45: Struktur der allgemeinen Deckungsmittel (1999)	83
Ansicht 46: Entwicklung der allgemeinen Umlagen	84
Ansicht 47: Belastung der Gemeinden durch die Kreis- und Schulumlage (1999)	86
Ansicht 48: Ausgabenstruktur der Verwaltungshaushalte im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999	87
Ansicht 49: Entwicklung der allgemeinen Umlagen je Einwohner.....	89
Ansicht 50: Reduzierung der Kreisumlage nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale.....	90
Ansicht 51: Veränderung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale und Ausgleich der Haushaltsdefizite (1999).....	90
Ansicht 52: Fiktive Berechnung der erforderlichen Kreisumlage 1999.....	91
Ansicht 53: Zunahme der defizitären Gemeinden in den Landkreisen.....	92
Ansicht 54: Verwaltungshaushalte nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale, kreisumlagefinanziertem Ausgleich des Haushaltsdefizits und Ausgabenerhöhung der Kreise um zehn Prozent (Basisjahr 1999).....	94
Ansicht 55: Normiertes Haushaltsergebnis	96
Ansicht 56: Jährliches Gesamtkonsolidierungspotenzial in den Landkreisen, berechnet auf Basis des Jahres 1999	97
Ansicht 57: „Bürgerhäuser“ – Lage der Städte und Gemeinden	98
Ansicht 58: Gemeinschaftshäuser im Jahr 2001	100
Ansicht 59: Nutzungsarten zum Stand der Baubegehungen von Mai bis September 2001	101
Ansicht 60: Gemeinschaftshäuser mit mehr als 40 Prozent Auslastung im Jahr 2000.....	102
Ansicht 61: Gemeinschaftshäuser mit weniger als zehn Prozent Auslastung im Jahr 2000.....	102
Ansicht 62: Gemeindehaus in Mühlthal Waschenbach	103
Ansicht 63: Vereinsnutzung der Gemeinschaftshäuser im Jahr 2000	104
Ansicht 64: Vereinsnutzung bei Häusern mit mehr als 40 Prozent Auslastung im Jahr 2000 ...	104

Ansicht 65: Vereinsnutzung bei Häusern mit weniger als zehn Prozent Auslastung im Jahr 2000.....	105
Ansicht 66: Laufende Kosten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000	106
Ansicht 67: Finanzierungskosten im Vergleich im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000.....	106
Ansicht 68: Einnahmen der Gemeinschaftshäuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000.....	107
Ansicht 69: Nutzungsentgelte je Nutzungseinheit in € im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000 bezogen auf die Nutzung des Jahres 2000	108
Ansicht 70: Kostendeckungsgrade der Gemeinschaftshäuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000.....	109
Ansicht 71: Bürgerhaus in Biebental Rodheim.....	110
Ansicht 72: Kostendeckungsgrade ausgewählter Häuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000	111
Ansicht 73: Zuschuss nach Nutzungsarten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000.....	111
Ansicht 74: Belastung der kommunalen Haushalte im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000.....	112
Ansicht 75: Aufgelaufene Instandhaltungskosten (zum Stand der Baubegehungen von Mai bis September 2001).....	113
Ansicht 76: Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser (1998-2000).....	116
Ansicht 77: „Abfallwirtschaft“ – Städte, Landkreise und Zweckverbände	118
Ansicht 78: Organisatorischer Aufbau der Abfallwirtschaft in den geprüften kommunalen Körperschaften im Regierungsbezirk Darmstadt zum 31. Dezember 1999	120
Ansicht 79: Eigenregie oder Fremdvergabe der Entsorgung Stand 31. Dezember 1999	121
Ansicht 80: Eigenregie oder Fremdvergabe der Sammlung Stand 31. Dezember 1999	122
Ansicht 81: Restverfüllvolumen der Deponien zum 31. Dezember 1999	122
Ansicht 82: Entwicklung der Gesamtabfallmengen für die Jahre 1996 bis 1999	125
Ansicht 83: Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten für die Jahre 1996 bis 1999.....	126
Ansicht 84: Prognose für den entsorgungspflichtigen Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt	127
Ansicht 85: Prognose des nicht zur thermischen Behandlung zu berücksichtigenden Hausmülls für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt (vertraglich gesichert)	128
Ansicht 86: Prognose der Verbrennungskapazitäten für Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt	129
Ansicht 87: Vollprüfung V und VI - Lage der Städte und Gemeinden	134
Ansicht 88: Zielkonflikte des kommunalen Verwaltungshandelns.....	137
Ansicht 89: Beispiel der Balanced Scorecard für Kalbach	139
Ansicht 90: Ausgabenverteilung der Durchschnittsgemeinde je Einwohner.....	141
Ansicht 91: Zusammenhang von Verwaltungskosten und Haushaltsstabilität in Vollprüfung V.....	143

Ansicht 92: Korrelation zwischen Zuschussbedarf und Mitarbeiterzahl der allgemeinen Verwaltung.....	144
Ansicht 93: Determinanten der Personalkosten der allgemeinen Verwaltung	145
Ansicht 94: Förderung Sport und Kultur je Einwohner 1999	147
Ansicht 95: Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen in Allendorf (Eder) in 1.000 €.....	148
Ansicht 96: Kein Zusammenhang von Haushaltsergebnis und allgemeinen Deckungsmitteln	149

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze

1.1 Fünfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen“ bei elf Zweckverbänden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 1 ab Seite 24.

Leitsätze:

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit sollte reformiert werden.

Mit ihrer öffentlich-rechtlichen Struktur können Zweckverbände ihren Aufgaben nicht so effektiv nachkommen wie Gesellschaften privaten Rechts.

Die öffentlich-rechtliche Struktur sollte nur in den Ausnahmefällen, in denen hoheitliche Aufgaben erfüllt werden, beibehalten werden. Nur in zwei von elf Fällen war der Zweckverband die geeignete Rechtsform.

Die Aufgabe von fünf der elf Zweckverbände eignete sich aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht für die Erledigung durch die öffentliche Hand.

Rationalisierungs- und Synergiepotenziale wurden wegen des organisatorischen Eigenlebens, den wenigen Vergaben und Unwirtschaftlichkeiten in der Zweckverbandsstruktur unzureichend ausgeschöpft.

Soweit an der Struktur des Zweckverbands festgehalten wird, sollten sich Steuerung und Steuerungsinstrumentarium an betriebswirtschaftlichen Methoden und Verfahren orientieren.

Die den Zweckverbänden zurechenbaren Leitungs- und Verwaltungskosten waren nicht transparent und in sieben Fällen überproportional hoch.

Neun Zweckverbände erwirtschafteten erhebliche Verluste (5,3 Millionen € in 1999). Sieben finanzierten sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln (Verbandsumlage, Landeszuschüsse).

Die Verbandsumlagen waren in sieben Fällen nicht sachgerecht. Sie orientierten sich nicht am Nutzen (keine leistungsbezogenen Umlageschlüssel).

1.2 Zweiundsechzigste Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung und Gebühren“ bei zwölf Städten

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 42.

Leitsätze:

Den hessischen Gemeinden steht frei, ob sie selbst die Straßen reinigen (öffentliche Straßenreinigung) oder diese Pflicht den Anliegern auferlegen (private Straßenreinigung).

Im Falle der öffentlichen Straßenreinigung können die Gemeinden die Anlieger zur Zahlung von Straßenreinigungsgebühren heranziehen. Bis auf Fulda machten alle hessischen Groß- und Sonderstatusstädte von dem Recht Gebrauch.

Nur in Frankfurt am Main und Kassel gilt die öffentliche Straßenreinigung für die gesamte Stadt, in den übrigen Städten nur für die Innenstadt und die Durchgangsstraßen.

Für die öffentliche Reinigung aller Straßen sprechen Synergieeffekte und Kostenvorteile. Gleichwohl kann die Überörtliche Prüfung den anderen Städten keinen Wechsel ihres Straßenreinigungsmodells empfehlen. Der Änderungsaufwand ist hoch. Erhebliche Widerstände der Gebührenzahler sind zu erwarten.

In Hessen gibt es keinen gesetzlich verbindlichen Gebührenmaßstab für die Straßenreinigung. Folglich sind die Maßstäbe der Gemeinden heterogen. Dies gilt auch für Höhe und Berechnung des Eigenanteils der Städte.

Die hessische obergerichtliche Rechtsprechung hat sich bislang nicht grundsätzlich zu Straßenreinigungsgebühren und -maßstäben geäußert. Auch deswegen ist den Städten keine Änderung ihrer Gebührensatzung zu empfehlen.

Gebührenfähig ist nur die Reinigung der Straßenoberfläche. Der Aufwand für die Papierkorbbewirtschaftung und die Sinkkastenreinigung darf nicht in die Straßenreinigungsgebühren eingerechnet werden.

Objektivierbare Standards über den Erfolg der Straßenreinigung gab es in keiner Stadt. Die Überörtliche Prüfung legte deshalb ein einfach handhabbares Messmodell vor. Sie erprobte mit dessen Hilfe den Erfolg der Straßenreinigung in den Jahren 2000 und 2001: 19 Prozent der öffentlich gereinigten Flächen blieben ohne Reinigungserfolg.

Die Gesamtkosten je Reinigungseinheit differierten stark.

1.3 Siebenundsechzigste Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“ bei 21 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 62.

Leitsätze:

Die Gemeinden könnten die Gestaltungsspielräume der geltenden Vorschriften besser ausschöpfen.

Die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung – das Personal – wurde zumeist unzureichend gesteuert. Die Datenlage in der Personalverwaltung war nicht aussagekräftig: Personalwirtschaftliche Grunddaten wie Krankenstatistiken, Altersstatistiken und Qualifikationsprofile wurden nicht sorgfältig geführt. Nur in vier der 21 Gemeinden lagen EDV-unterstützte quantitative und qualitative Personaldaten vor.

Das Personalmanagement ist zu verbessern: Keine Gemeinde setzte Instrumente des Personalcontrollings ein, nur zwei Gemeinden verwendeten Konzepte zur Personalentwicklung.

Die Flexibilisierungsmöglichkeiten in der Personalwirtschaft sollten besser genutzt werden: Leistungszulagen wurden zu selten gewährt. Zeitarbeitsverträge wurden ausschließlich mit Bediensteten in den Kindergärten abgeschlossen.

Die Ergebnisse der personalwirtschaftlichen Schritte wurden nicht kontrolliert: So wurde der Erfolg von Personalentwicklung nicht ausreichend überprüft.

Ansätze moderner Personalführung und Personaleinstellung wie regelmäßige und dokumentierte Zielvereinbarungs- oder Mitarbeitergespräche, Beurteilungen und Assessment Center gab es nur in einer von 21 Gemeinden. Sie sollten künftig verstärkt genutzt werden.

Personalwirtschaft wurde als Fortschreibung des Personalbestands gesehen: Systematische Ansätze zur Personalbedarfsbemessung, Aufgabenkritik und eine grundsätzliche Überprüfung der Eingruppierungen waren selten.

Die Angemessenheit der Personalausstattung war nur bedingt nachvollziehbar.

1.4 Achtundsechzigste Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“ bei drei Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 76.

Leitsätze:

Hessen erhebt mit dem Saarland bundesweit die höchsten Kreisumlagen, wenn man die in Hessen gesondert erhobene Schulumlage mit berücksichtigt. Gleichzeitig hatten die hessischen Landkreise zusammen mit den niedersächsischen Kreisen deutschlandweit die höchsten Haushaltsfehlbeträge.

Die ursprünglich als subsidiäres Finanzierungsmittel konzipierte Kreisumlage ist mittlerweile ein wesentliches Finanzierungsinstrument der hessischen Landkreise. So betrug der Anteil der Kreisumlage (einschließlich Schulumlage) an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in 1999 in den drei geprüften Landkreisen zwischen 44,6 Prozent und 48,2 Prozent.

Im Prüfungszeitraum waren 14 der 15 Kreishaushalte defizitär. Allein im Jahr 1998 war der Haushalt des Landkreises Limburg-Weilburg ausgeglichen.

Inzwischen reduzierten die Kreise ihre freiwilligen Aufgaben stark. Bei Pflichtaufgaben und in der Querschnittsverwaltung bestanden noch Gestaltungsspielräume. Sie könnten zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

Die Prüfung zeigte Konsolidierungspotenziale in Höhe von 9,4 Millionen € auf. Sie auszuschöpfen, verlangt politischen Gestaltungswillen.

Bei einem Konsolidierungspotenzial von 3,4 Millionen € könnte der Landkreis Limburg-Weilburg sein strukturelles Haushaltsdefizit in Höhe von 0,9 Millionen € ausgleichen. Dies könnte auch dem Vogelsbergkreis bei einem Konsolidierungspotenzial von 3,3 Millionen € gelingen.

Wollte der Rheingau-Taunus-Kreis seinen Haushalt konsolidieren, hätte er seine Standards unter das Niveau der Vergleichskreise zu reduzieren. Sein strukturelles Haushaltsdefizit von 14,7 Millionen € überstieg deutlich das Konsolidierungspotenzial von 2,7 Millionen €.

Solange die Sozialhilfe mit der gegenwärtigen Regelungsdichte das heutige Niveau erreicht, ist bei schwachem Wirtschaftswachstum trotz aller Anstrengungen nicht mit einer spürbaren Entlastung der Landkreise zu rechnen.

Die schwierige finanzielle Lage der drei Landkreise beruhte nicht zuletzt darauf, dass die Finanzausstattung für die Wahrnehmung der von Bund und Land übertragenen Aufgaben nicht ausreichte.

1.5 Siebzigste Vergleichende Prüfung „Bürgerhäuser“ bei elf Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 98.

Leitsätze:

Betrieb und Unterhaltung der Gemeinschaftshäuser verursachten hohe Kosten: Die Einnahmen deckten 12 Prozent. Zum Ausgleich der Unterdeckung verwendeten die Kommunen 41 Prozent ihres Aufkommens an Grundsteuer B für die Gemeinschaftshäuser.

Die Nutzungsintensität der Gemeinschaftshäuser variierte zwischen 1 und 54 Prozent einer Sollauslastung. Eine Auslastung von mehr als 45 Prozent ist sehr gut.

8 von 54 Häusern waren weniger als zehn Prozent ausgelastet. Dies widerspricht dem Prinzip des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel.

Vereine nutzten die Gemeinschaftshäuser im Mittelwert zu 62 Prozent. Nur drei Gemeinden erfassten die Ermäßigungen für Vereine als Vereinsförderung im Haushalt.

Die Häuser wurden überwiegend gut instand gehalten. Der Instandhaltungstau betrug das Anderthalbfache der jährlichen Unterhaltungsbudgets.

Eine Kostenrechnung, die eine qualifizierte Kalkulation von Benutzungsgebühren und Mieten zuließ, gab es in keiner der Städte und Gemeinden.

1.6 Dreiundsiebzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“ bei vier Landkreisen, zwei Städten und fünf Zweckverbänden.

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 118.

Leitsätze:

Die Prüfung bestätigte für Südhessen die Ergebnisse der 52. Vergleichenden Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“:

Im Zeitraum 1996 bis 1999 waren die beseitigungspflichtigen Hausmüllmengen auch im Regierungsbezirk Darmstadt weiter rückläufig. Dieser Trend wird bis zum Jahr 2005 anhalten.

Im Regierungsbezirk Darmstadt ist auch im Hinblick auf die Technische Anleitung Siedlungsabfall mittelfristig kein Müllnotstand zu befürchten. Es bestehen ausreichende Entsorgungskapazitäten.

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften im Regierungsbezirk kamen ihren gesetzlichen Pflichten zur Müllbeseitigung in vollem Umfang nach.

Die Wirtschaftlichkeit der Müllbeseitigung ist zu verbessern. Dies gilt vor allem für die Verbrennungsanlage des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen.

1.7 Sechundsiebzigste und siebenundsiebzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfungen V und VI“ bei achtzig Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 134.

Leitsätze:

Die Vollprüfung wird von den meisten Gemeinden als wertvolle Hilfe zur Selbsthilfe angesehen. Die Prüfungsberichte werden genutzt, um Klarheit über Art und Umfang des eigenen Konsumverhaltens der Gemeinde zu erhalten.

In den Verwaltungskosten der Gemeinden liegt das größte Sparpotenzial.

Hohe Leistungsstandards führen zu überhöhten Verwaltungskosten. Sie sind häufig die Ursache für Haushaltsinstabilitäten.

Die Gemeinden hielten in den Kindergärten durchweg ein qualitativ ausreichendes und teilweise hochwertiges Angebot vor.

Bei der Vollprüfung V schwankte die Unterdeckung bei den Kindergärten jährlich je Platz zwischen 1.213 € in Elz und 3.180 € in Brensbach. Die Gründe für hohe Unterdeckungen lagen hauptsächlich in zu geringen Belegungsquoten und zu niedrigen Kindergartengebühren.

Temporär hohe Gewerbesteuereinnahmen sollten vor allem in die Rücklagen fließen. Sonst kann es zu Haushaltsinstabilitäten kommen.

Einnahmeschwache Gemeinden hatten häufig – wie in den vorangegangenen Vollprüfungen festgestellt – einen stabileren Haushalt als einnahmestarke. Dies galt vor allem, wenn sich bei letzteren die Einnahmekraft auf hohe Gewerbesteuereinnahmen stützte.

Sport und Kultur werden zu mehr als 90 Prozent indirekt gefördert. Die Kosten der indirekten Förderung kennen weder Verwaltung noch Bürgerschaft. Das erschwert eine sachgerechte Steuerung. Die Hinwendung zur direkten Förderung durch Zuschüsse erscheint angezeigt, denn sie erhöht Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten.

2. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

2.1 Struktur der kommunalen Körperschaften¹

5 kreisfreie Städte

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

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

421 kreisangehörige Städte und Gemeinden

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

33 Städte und Gemeinden bis 3.000

71 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000

151 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000

135 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000

24 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000

7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000

21 Landkreise

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:

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

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Zweckverband Raum Kassel

Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

3 kommunale Gebietsrechenzentren

347 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände

3 Versorgungskassen

4 Zusatzversorgungskassen

¹ Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 2001

2.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände²

Für das Jahr 2001 wurden wie in früheren Zusammenfassenden Berichten ausgewählte Daten zu den Einnahmen, Ausgaben und zum Schuldenstand der kommunalen Haushalte zusammengestellt. Erfasst sind die Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden, der Landkreise, der kreisfreien Städte und des Landeswohlfahrtsverbands.

Im Jahr 2001 wurden im Verwaltungshaushalt, bereinigt um die an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage, auf dem Vorjahresniveau 15.351 Millionen € vereinnahmt (+0,0%), während die Einnahmen des Vermögenshaushalts um 10,7% auf 3.404 Millionen € zunahmen. Bei den Einnahmen des Verwaltungshaushalts waren zwei gegenläufige Effekte zu beobachten: Die Steuereinnahmen sanken um 7,2% oder 413 Millionen €, während die Allgemeinen Zuweisungen des Landes um 1,3% (24 Millionen €) und die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren einschließlich der zweckgebundenen Abgaben um 0,4% (7 Millionen €) zunahmen.

Zu den sinkenden Steuereinnahmen trugen mit -13,9% im Vergleich zum Jahr 2000 besonders stark die Gewerbesteuererinnahmen bei (nach Abzug der an Land und Bund abzuführenden Gewerbesteuerumlage): Die kommunalen Körperschaften nahmen im Vergleich zum Jahr 2000 316 Millionen € weniger an Gewerbesteuer (netto) ein. Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern gingen um insgesamt 108 Millionen € zurück (Einkommensteueranteil: -3,9%, Umsatzsteueranteil: -3,5%). Als verlässlich erwies sich hingegen das Aufkommen aus den Grundsteuern A und B, das im Vergleich zum Vorjahr um 2,6% zulegen.

Das Ansteigen der Einnahmen des Vermögenshaushalts beruht zu fast drei Vierteln auf erhöhten Zuführungen vom Verwaltungshaushalt (Anstieg von 2000 auf 2001 um 244 Millionen € oder 23,1%). Auch stark gestiegene Einnahmen aus Verkaufserlösen (17,9%) und gestiegene Investitionszuweisungen (1,2%) trugen zur verbesserten Einnahmesituation des Vermögenshaushalts bei.

Die Ausgabe Seite des Verwaltungshaushalts, bereinigt um die abzuführende Gewerbesteuerumlage, nahm trotz konstanter Einnahmenseite von 2000 auf 2001 um 798 Millionen € zu, so dass im Jahr 2001 gegenüber 2000 im Verwaltungshaushalt die Ausgaben die Einnahmen stärker übertrafen. Die Ausgaben des Vermögenshaushalts stiegen im gleichen Zeitraum moderat an (12 Millionen €). Damit wurde bei den Ausgaben des Verwaltungshaushalts mit 5,1% erneut die Steigerungsrate des Vorjahres erreicht, während die Ausgabensteigerung des Vermögenshaushalts, die im Vorjahr noch bei 4,8% gelegen hatte, auf 0,4% reduziert wurde.

Die Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand nahmen im Vergleich zum Jahr 2000 um 8,0% zu. Die Personalausgaben stiegen um 2,8% und die Ausgaben für Soziale Leistungen um 4,4% gegenüber dem Vorjahr. Sie sind die drei größten Posten der Verwaltungsausgaben.

Am Anstieg der Personalausgaben waren unterproportional die Dienstbezüge mit 1,4% und überproportional die Versorgungsbezüge mit 10,1% sowie die Beiträge zu den Versorgungskassen (8,2%) und gesetzlichen Krankenkassen (4,2%) beteiligt.

Einen bedeutenden Anstieg von 12,1% verzeichneten die Zuweisungen und Zuschüsse an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen, während die Zinsausgaben mit -2,8% noch stärker als im Vorjahr (-1,8%) zurückgingen.

Hinter den gegenüber dem Jahr 2000 nur leicht gestiegenen Ausgaben des Vermögenshaushalts (0,4%) verbergen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen. Die mit einem Anteil von 41,0% dominierenden Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen um 2,5%

² Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahre 2000 und 2001 und Schuldenstandstatistik, Rechnungsjahre 2000 und 2001

und die Zuführungen an die Rücklagen wurden gegenüber dem Vorjahr sogar um 44,4% (140 Millionen €) erhöht. Die Kredittilgungen hingegen gingen um 15,3% (133 Millionen €) und die Ausgaben für Vermögenserwerb um 4,7% (23 Millionen €) zurück.

Der Schuldenstand aller kommunalen Gebietskörperschaften belief sich am Ende des Jahres 2001 auf 8.865 Millionen €; er sank gegenüber dem Vorjahreswert mit 1,0% langsamer als im letzten Jahr. Seit 1996 sank der Schuldenstand um 13,4%. Die kreisangehörigen Gemeinden Hesseneck, Jossgrund und Ludwigsau mit zusammen weniger als 10.600 Einwohnern waren zum Jahresende 2001, wie schon im Vorjahr, schuldenfrei. Sieben weitere kreisangehörige Städte und Gemeinden wiesen Pro-Kopf-Verschuldungen von unter 50 € auf: Eschborn (2 €), Gründau (4 €), Fernwald (11 €), Heusenstamm (23 €), Wabern (30 €), Körle (35 €) und Linden (36 €). Die Schulden aller kreisangehörigen Gemeinden zusammen ist mit einer Steigerung gegenüber 2000 in Höhe von 1,1% als kritisch zu bewerten. Aus ihrem Kreis stammen die beiden höchstverschuldeten Gemeinden Hessens Waldkappel und Hanau mit einem Schuldenstand je Einwohner von 3.999 € und 3.041 €.

Sie übertrafen damit die je Einwohner am höchsten verschuldete kreisfreie Stadt, Frankfurt am Main, deren Verschuldung gegenüber dem Jahr 2000 um 6,3% auf 2.923 € je Einwohner sank. Mit einer ähnlich hohen Abnahme der Pro-Kopf-Verschuldung (-6,1%) konnte die Stadt Kassel ihre Stellung als kreisfreie Stadt mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung (1.280 €) ausbauen. Offenbach am Main verringerte seine Pro-Kopf-Verschuldung ebenfalls (-1,5%), während Darmstadt und Wiesbaden die Pro-Kopf-Verschuldung mit Raten von 2,7% und 2,9% erhöhten. Insgesamt sank die Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien Städte um 4,1%.

Unter den sieben Sonderstatusstädten sind, gemessen an der Pro-Kopf-Verschuldung, neben der oben erwähnten Stadt Hanau die Städte Gießen (2.288 €), Rüsselsheim (1.606 €), Fulda (1.408 €), Marburg (1.254 €) und Wetzlar (1.069 €) stark verschuldet. Bad Homburg v. d. Höhe nimmt unter den Sonderstatusstädten eine Sonderrolle ein, da sie mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 162 € Rang 39 der kreisangehörigen Gemeinden belegt.

Die Landkreise des Regierungsbezirks Gießen sind pro Kopf mit 479 € am höchsten verschuldet (Landkreise des Regierungsbezirks Darmstadt: 398 €, Landkreise des Regierungsbezirks Kassel: 204 €). Der am höchsten verschuldete Landkreis Hessens ist - ebenfalls je Einwohner betrachtet - der Main-Taunus-Kreis mit 730 €, während der Landkreis Fulda mit 89 € je Einwohner die geringste Verschuldung aufwies. Insgesamt wuchsen die Schulden der Landkreisverwaltungen bis zum Ende des Jahres 2001 um 0,2%.

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (Städte, Gemeinden und Landkreise einschließlich Landeswohlfahrtsverband)				
Einnahme- / Ausgabeart	2000	2001	Veränderung 2000 / 2001	
	in Millionen €	in Millionen €	in Millionen €	in Prozent
Einnahmen des Verwaltungshaushalts ohne Gewerbesteuerumlage	15.351	15.351	0	0,0%
Steuereinnahmen (netto) (davon:)	5.751	5.338	-413	-7,2%
Grundsteuer A und B	620	637	16	2,6%
Gewerbesteuer (netto)	2.281	1.964	-316	-13,9%

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (Städte, Gemeinden und Landkreise einschließlich Landeswohlfahrtsverband)				
Einnahme- / Ausgabeart	2000	2001	Veränderung 2000 / 2001	
	in Millionen €	in Millionen €	in Millionen €	in Prozent
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2.486	2.389	-98	-3,9%
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	294	284	-10	-3,4%
Allgemeine Zuweisungen des Landes	1.852	1.877	24	1,3%
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	1.548	1.554	7	0,4%
Ausgaben des Verwaltungshaushalts ohne Gewerbesteuerumlage	15.602	16.400	798	5,1%
Personalausgaben	3.205	3.295	89	2,8%
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.352	3.619	267	8,0%
Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsopfer, Sonstige Leistungen	2.768	2.889	121	4,4%
Zinsausgaben	545	529	-15	-2,8%
Zuweisungen / Zuschüsse an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen	223	251	27	12,1%
Einnahmen des Vermögenshaushalts	3.075	3.404	329	10,7%
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	1.058	1.302	244	23,1%
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	652	629	-24	-3,7%
Einnahmen aus Verkaufserlösen	438	517	78	17,9%
Investitionszuweisungen	372	377	5	1,2%
Ausgaben des Vermögenshaushalts	3.281	3.293	12	0,4%
Zuführungen in die Rücklage	316	457	140	44,4%
Vermögenserwerb	500	476	-23	-4,7%
Baumaßnahmen	1.318	1.351	32	2,5%
Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inneren Darlehen	869	737	-133	-15,3%
Schuldenstand zum Jahresende	8.952	8.865	-87	-1,0%

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (Städte, Gemeinden und Landkreise einschließlich Landeswohlfahrtsverband)

3. Prüfprogramm

3.1 Laufende Prüfungen

Im Berichtszeitraum waren 20 Projekte zu bearbeiten. Acht Projekte wurden beendet. Mit den kommunalen Körperschaften der beendeten Prüfungen fanden 121 Abschlussbesprechungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 ÜPKKG statt. 28 Körperschaften verzichteten darauf.

Geprüft wurden 227 Einzelprojekte.

- 69. Vergleichende Prüfung „Feuerwehren II“ bei 21 Städten und Gemeinden (Bad Schwalbach, Biebergemünd, Braunfels, Breuberg, Gemünden (Wohra, Groß-Gerau, Großlüder, Herbstein, Kaufungen, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Linden, Lorsch, Nidda, Seeheim-Jugenheim, Seligenstadt, Spangenberg, Volkmarsen, Wächtersbach, Waldkappel, Wildeck)
- 71. Vergleichende Prüfung „Trinkwasserversorgung“ bei acht Städten und Gemeinden und drei Wasserbeschaffungsverbänden (Ehringshausen, Friedewald, Fürth/Odenwald, Niddatal, Runkel, Sinntal, Sontra, Wetter (Hessen), Wasserbeschaffungsverband Ostteil mit Sitz in Heringen (Werra), Wasserbeschaffungsverband Wasserwerke Dillkreis Süd mit Sitz in Sinn, Wasserverband Georg-Joseph mit Sitz in Runkel)
- 74. Vergleichende Prüfung „Rettungsdienste“ bei sechs Landkreisen (Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis)
- 80. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung VII“ bei 20 Städten und Gemeinden (Berkatal, Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Cornberg, Ehrenberg (Rhön), Espenau, Freiensteinau, Gilserberg, Glauburg, Grebenau, Hauneck, Haunetal, Herleshäuser, Hirschhorn (Neckar), Lautertal (Vogelsberg), Meißner, Merenberg, Mossautal, Nentershausen und Ringgau)
- 81. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“ bei 40 Städten und Gemeinden (Amöneburg, Bad Karlshafen, Beselich, Bickenbach, Breitscheid, Driedorf, Ebersburg, Gorxheimertal, Grasellenbach, Grebenhain, Groß-Bieberau, Guxhagen, Habichtswald, Hammersbach, Hatzfeld (Eder), Hohenroda, Hosenfeld, Jossgrund, Kirchheim, Lichtenfels, Lorch am Rhein, Ludwigsau, Malsfeld, Mittenaar, Modautal, Morschen, Münzenberg, Neckarsteinach, Oberweser, Ranstadt, Rauschenberg, Schenklingfeld, Söhrewald, Tann (Rhön), Twistetal, Ulrichstein, Waldsolms, Wanfried, Weinbach, Willingshausen)
- 82. Vergleichende Prüfung „Straßenunterhalt“ bei 14 Städten und Gemeinden (Egelsbach, Flieden, Großalmerode, Heidenrod, Heuchelheim, Hüttenberg, Liederbach am Taunus, Mücke, Neukirchen/Knüllgebirge, Neustadt (Hessen), Niederaula, Reichelsheim (Odenwald), Waldeck, Weilmünster)
- 83. Vergleichende Prüfung „Museen“ bei sechs Städten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Hanau, Kassel, Wetzlar)
- 84. Vergleichende Prüfung „Kindergärten I“ bei 21 Städten und Gemeinden (Pilotprojekt in Erbach)
- 85. Vergleichende Prüfung „Wirtschaftsförderung in Mittelzentren“ bei 21 Städten und Gemeinden (Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Eschborn, Flörsheim am Main, Heppenheim, Herborn, Heusenstamm, Hofgeismar,

Homburg (Efze), Hünfeld, Laubach, Lauterbach (Hessen), Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rüdeshheim am Rhein, Stadtallendorf, Weiterstadt, Witzenhausen)

- 86. Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“ bei sieben Städten (Pilotprojekt in Marburg)
- 87. Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“ bei 15 Städten und Gemeinden (Pilotprojekt in Steinau an der Straße)
- 88. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter“ bei zehn Landkreisen (Pilotprojekt im Landkreis Kassel)

3.2 Beendete Projekte

- 55. Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen“ bei elf Zweckverbänden (Zweckverband Altenheim St. Kilian mit Sitz in Hilders, Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda mit Sitz in Fulda, Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen Neu-Isenburg und Dreieich mit Sitz in Neu-Isenburg, Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal mit Sitz in Ortenberg, Zweckverband Raum Kassel mit Sitz in Kassel, Zweckverband Sozialstation Krebsbach-Kinzig mit Sitz in Erlensee, Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Sitz in Darmstadt, Zweckverband Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf mit Sitz in Marburg, Zweckverband Schwimmbad Battenberg mit Sitz in Battenberg (Eder), Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht mit Sitz in Freigericht, Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation mit Sitz in Darmstadt)
- 62. Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung“ bei zwölf Städten (Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden)
- 67. Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“ bei 21 Städten und Gemeinden (Babenhausen, Bad Sooden-Allendorf, Borken (Hessen), Bürstadt, Buseck, Frankenberg (Eder), Ginsheim-Gustavsburg, Gladenbach, Hainburg, Hochheim am Main, Höchst i. Odw., Hünfelden, Karben, Lohfelden, Niedernhausen, Petersberg, Rotenburg a. d. Fulda, Schlüchtern, Schotten, Solms, Usingen)
- 68. Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“ bei drei Landkreisen (Landkreis Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis)
- 70. Vergleichende Prüfung „Bürgerhäuser“ bei elf Städten und Gemeinden (Biebertal, Bischofsheim, Eppstein, Felsberg, Fuldata, Geisenheim, Gründau, Mörlebach, Mühlital, Neu-Anspach und Rosbach v.d. Höhe)
- 73. Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“ bei vier Landkreisen, zwei Städten und fünf Zweckverbänden (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Darmstadt, Wiesbaden, Abfallverband Rheingau mit Sitz in Walluf, Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg mit Sitz in Hainburg, Müllabfuhrzweckverband von Gemeinden im Landkreis Groß-Gerau mit Sitz in Trebur, Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Sitz in Messel, Zweckverband Abfallverwertung Südhessen mit Sitz in Darmstadt)
- 76. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung V“ bei 40 Städten und Gemeinden (Bad Endbach, Bad König, Bad Salzschlirf, Beerfelden, Brachtal, Brensbach, Calden, Dipperz, Dornburg, Ebsdorfergrund, Edermünde, Elz, Florstadt, Frielendorf, Fulda-brück, Glashütten, Grebenstein, Gudensberg, Hasselroth, Hilders, Hohenahr, Im-

menhausen, Kirtorf, Knüllwald, Lautertal (Odenwald), Leun, Lindenfels, Meinhard, Neuberg, Niedenstein, Ortenberg, Runkel, Schöffengrund, Stockstadt am Rhein, Wabern, Wehretal, Wehrheim, Weilrod, Wölfersheim, Zwingenberg

- 77. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung VI“ bei 40 Städten und Gemeinden (Aarbergen, Ahnatal, Alheim, Allendorf (Eder), Bad Orb, Biblis, Brechen, Burghaun, Burgwald, Cölbe, Diemelsee, Echzell, Edertal, Ehringhausen, Eiterfeld, Eppertshausen, Gersfeld (Rhön), Helsa, Hofbieber, Hohenstein, Hünstetten, Kalbach, Lahnau, Lahntal, Linsengericht, Rabenau, Reichelsheim/Wetterau, Reinhardshagen, Schlangenbad, Schmitten im Taunus, Selters (Taunus, Sinn, Trendelburg, Vöhl, Waldbrunn/Westerwald, Waldems, Walluf, Weimar, Willingen (Upland), Wöllstadt)

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung innerhalb einer Frist von vier Wochen zu dem Zusammenfassenden Bericht zu äußern.

4. Geprüfte Risiken

Für die im Berichtszeitraum vorgestellten Projekte wurden geprüfte Risiken festgestellt. Hierbei handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben und den Umfang der Prüfungshandlungen geben.

Elfter Zusammenfassender Bericht	
Geprüfte Risiken	
	Geprüftes Risiko
55. Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen	18,1 Mio. €
62. Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung“	83,4 Mio. €
67. Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“	81,7 Mio. €
68. Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“	721,7 Mio. €
70. Vergleichende Prüfung „Bürgerhäuser“	46,5 Mio. €
73. Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“	200,3 Mio. €
76. und 77. Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung V und VI“	646 Mio. €
Summe	1.797,7 Mio. €

Ansicht 2: Elfter Zusammenfassender Bericht - Geprüfte Risiken

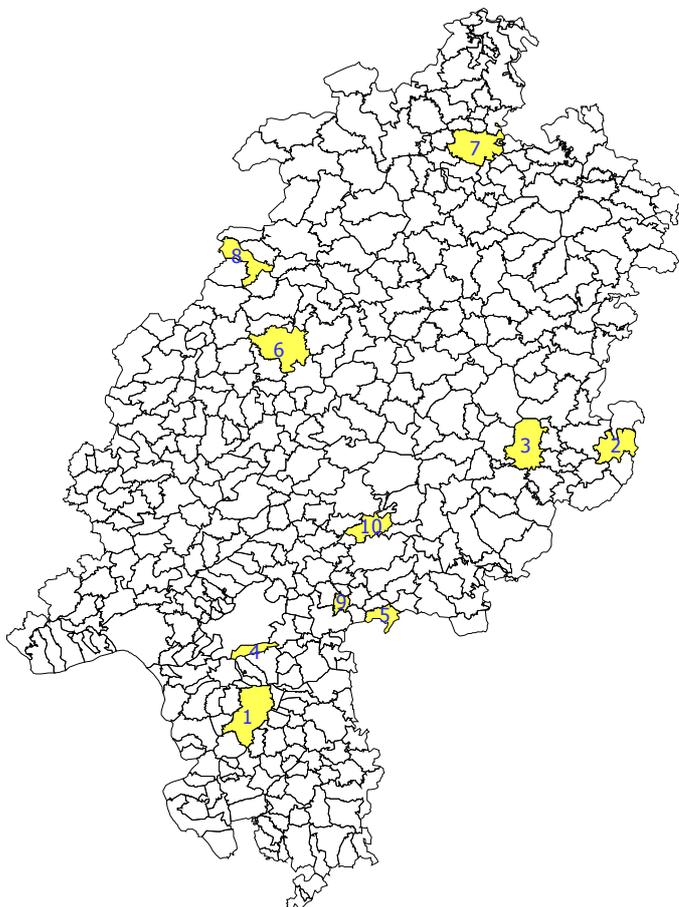
Kommunale Aufgaben binden öffentliche Mittel. Die Bezugsgrößen zur Abbildung der von den Vergleichenden Prüfungen erfassten Risiken sind so gewählt, dass die mit der Aufgabe verbundenen Festlegungen abgeschätzt wurden.

Mit den in diesem Bericht enthaltenen Vergleichenden Prüfungen wurden insgesamt Risiken in Höhe von 1.798 Millionen € geprüft. Dabei wurden die Ausgaben der Verwaltungshaushalte, der mit einer Aufgabe verbundene Kostenaufwand, die betroffenen Einnahmen (Kreis- und Schulumlagen) oder die Werte der Immobilien zugrunde gelegt.

5. Fünfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen“

5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation mit Sitz in Darmstadt (1), Zweckverband Altenheim St. Kilian mit Sitz in Hilders (2), Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda mit Sitz in Fulda (3), Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich mit Sitz in Neu-Isenburg (4), Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht mit Sitz in Freigericht (5), Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Sitz in Darmstadt (1), Zweckverband Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf mit Sitz in Marburg (6), Zweckverband Raum Kassel mit Sitz in Kassel (7), Zweckverband Schwimmbad Battenberg mit Sitz in Battenberg (Eder) (8), Zweckverband Sozialstation Krebsbach-Kinzig mit Sitz in Erlensee (9), Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal mit Sitz in Ortenberg (10)



Ansicht 3: Sitze der Zweckverbände

5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Mai bis Oktober 2000

RWE Systems Applications GmbH in Essen

5.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit sollte reformiert werden.

Mit ihrer öffentlich-rechtlichen Struktur können Zweckverbände ihren Aufgaben nicht so effektiv nachkommen wie Gesellschaften privaten Rechts.

Die öffentlich-rechtliche Struktur sollte nur in den Ausnahmefällen, in denen hoheitliche Aufgaben erfüllt werden, beibehalten werden. Nur in zwei von elf Fällen war der Zweckverband die geeignete Rechtsform.

Die Aufgabe von fünf der elf Zweckverbände eignete sich aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht für die Erledigung durch die öffentliche Hand.

Rationalisierungs- und Synergiepotenziale wurden wegen des organisatorischen Eigenlebens, den wenigen Vergaben und Unwirtschaftlichkeiten in der Zweckverbandsstruktur unzureichend ausgeschöpft.

Soweit an der Struktur des Zweckverbands festgehalten wird, sollten sich Steuerung und Steuerungsinstrumentarium an betriebswirtschaftlichen Methoden und Verfahren orientieren.

Die den Zweckverbänden zurechenbaren Leitungs- und Verwaltungskosten waren nicht transparent und in sieben Fällen überproportional hoch.

Neun Zweckverbände erwirtschafteten erhebliche Verluste (5,3 Millionen € in 1999). Sieben finanzierten sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln (Verbandsumlage, Landeszuschüsse).

Die Verbandsumlagen waren in sieben Fällen nicht sachgerecht. Sie orientierten sich nicht am Nutzen (keine leistungsbezogenen Umlageschlüssel).

5.4 Geprüftes Risiko

Bezogen auf die Ausgaben des Verwaltungshaushalts oder den Aufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung lag das geprüfte Risiko aller elf Zweckverbände bei 18,1 Millionen € im Jahr 1999.

5.5 Sparpotenziale

Die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung führten zu einem jährlichen Sparpotenzial von 2,3 Millionen €. Es ist auf folgende Elemente zurückzuführen:

- Grundsätzliche Aufgabenkritik und Rückzug aus der Aufgabe
- Bündelung, Optimierung und Reduzierung von Leitungs- und Verwaltungsfunktionen
- Nutzung der Vorteile aus Vergaben, beim Vollzug der Aufgaben und betrieblichen Leistungen
- Anpassung der Organisation und der künftigen Rechtsform

- Optimierung der Steuerungsfunktionen und des Steuerungsinstrumentariums

Ansicht 4 verdeutlicht das Sparpotenzial bei den Zweckverbänden:

Erhebliche Sparpotenziale

Sparpotenziale bei den Zweckverbänden (Basis 1999)	
Zweckverband	Jährliches Sparpotenzial
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation	125.000 €
Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf	100.000 €
Sozialstation Krebsbach-Kinzig	60.000 €
Sozialstation Oberes Niddertal	83.000 €
Altenheim St. Kilian	200.000 €
Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg	113.000 €
Erziehungsberatungsstelle Fulda	65.000 €
Hallenschwimmbad Freigericht	473.000 €
Schwimmbad Battenberg	290.000 €
Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich	400.000 €
Raum Kassel	350.000 €
Summe Sparpotenziale	2.259.000 €

Ansicht 4: Sparpotenziale bei den Zweckverbänden (Basis 1999)

5.6 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Die Überörtliche Prüfung schlägt Landtag und Landesregierung vor zu erwägen, das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969 (GVBl. 1969 I Seite 307), geändert durch Gesetze vom 2. November 1971 (GVBl. 1971 I Seite 253), vom 15. Mai 1974 (GVBl. 1974 I Seite 241) und vom 24. Juni 1978 (GVBl. 1978 I Seite 420), wie folgt zu ändern:

Nach § 16 wird folgender § 16 a eingefügt:

„§ 16 a Geschäftsführer

- (1) Anstelle des Vorstandsvorsitzenden kann die Vereinsversammlung einen hauptamtlichen Geschäftsführer bestellen.
- (2) Der Geschäftsführer bestellt einen oder mehrere Vertreter.
- (3) Die Satzung kann für einen Kreis von Geschäften vorsehen, dass Erklärungen des Vereins von dem Geschäftsführer und einem seiner Vertreter oder von zwei Vertretern des Geschäftsführers zu unterzeichnen sind. Dies gilt für die Erteilung einer Vollmacht entsprechend.
- (4) Die Vorschriften über den Vorstand gelten im Übrigen für den Geschäftsführer sinngemäß.“

§ 21 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 und 3 werden wie folgt neu gefasst:

„(2) Der Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern, die Änderung der Verbandsaufgaben sowie die Auflösung des Zweckverbands bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Sonstige Änderungen der Verbandssatzung sind der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.

(3) Die Aufsichtsbehörde kann die Genehmigung zur Auflösung eines Zweckverbands oder zum Ausscheiden eines Verbandsmitglieds mit der Maßgabe erteilen, dass die Auflösung des Zweckverbands oder das Ausscheiden eines Verbandsmitglieds erst nach Ablauf eines in der Genehmigung bestimmten Zeitraumes wirksam wird, wenn dies zur Anpassung des Zweckverbands oder der Verbandsmitglieder an die durch die Auflösung oder das Ausscheiden bedingten Verhältnisse aus Gründen des öffentlichen Wohles erforderlich ist.“

b) Es werden neue Absätze 5 bis 8 eingefügt:

„(5) Jedes Verbandsmitglied kann ungeachtet der Voraussetzungen des Absatzes 1 seine Mitgliedschaft kündigen. Die Kündigungsfrist ist in der Verbandssatzung zu regeln. Sie beträgt mindestens 24 Monate zum Jahresende. Der Lauf der Frist beginnt, wenn die Kündigung dem Vorstand und der Aufsichtsbehörde zugegangen ist.

(6) Die Aufsichtsbehörde kann bestimmen, dass die Kündigung erst zu einem späteren Zeitpunkt wirksam wird. Für die Entscheidung der Aufsichtsbehörde gilt Absatz 3 entsprechend.

(7) Die Beteiligten sollen Übergangsregelungen treffen und sich über den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen, die sich aus der Kündigung ergeben, verständigen. Auf Antrag eines Beteiligten regelt die Aufsichtsbehörde den Übergang und den Ausgleich.

(8) Die obere Aufsichtsbehörde kann die Fortführung des Zweckverbands als Pflichtverband anordnen. § 13 gilt sinngemäß.“

c) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 9.

Nach § 37 wird folgender § 37 a eingefügt:

„§ 37 a Kosten

Wird eine Aufsichtsbehörde nach diesem Gesetz auf Veranlassung von Verbandsmitgliedern tätig, um einen Ausgleich oder sonstige Regelungen herbeizuführen, auf die sich Beteiligte nicht einigen konnten, kann sie die Verbandsmitglieder nach billigem Ermessen zur Erstattung ihrer Kosten heranziehen.“

5.7 Reduzierung der Entscheidungsebenen - § 16 a KGG (neu)

Nach den Ergebnissen der Prüfung wird in der Praxis auf drei Ebenen entschieden: der Ebene einer hauptamtlichen Geschäftsführung, der Ebene des Vorstands und der Ebene der Verbandsversammlung. Dies verursacht einen administrativen Aufwand, der in Anbetracht von Art und Umfang der Aufgaben hoch ist. Die Überörtliche Prüfung schlägt vor, den Zweckverbänden eine größere Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf die Organisationsstruktur einzuräumen.³

Entscheidungs-
ebenen reduzieren

³ Vgl. Ausführungen zum „Großen Zweckverband“ in der 46. Vergleichenden Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“, Achter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs (Landtags-Drucksache 15/1100), S. 25, wo dem Gesetzgeber einschlägige Handlungsempfehlungen gegeben wurden.

Neben der bisherigen Regelung können die Zweckverbände wahlweise auf den Vorstand verzichten und die Rechte des Vorstands auf einen von der Verbandsversammlung bestellten hauptamtlichen Geschäftsführer übertragen. Davon sollte verstärkt Gebrauch gemacht werden.

Der Geschäftsführer sollte Entscheidungen weitgehend eigenverantwortlich treffen und umsetzen können. Die Verbandsversammlung kann ihn an seinen Arbeitsergebnissen messen und für Misserfolge verantwortlich machen. Der Geschäftsführer sollte den Zweckverband ohne bürokratische Hemmnisse nach außen vertreten und seine unmittelbaren Vertreter selbst bestimmen können.

In der Satzung sollte für bestimmte Geschäfte ein „Vier-Augen-Prinzip“ vorgesehen werden; das heißt, die Erklärungen des Zweckverbands sind vom Geschäftsführer und einem seiner Vertreter oder von zwei Vertretern des Geschäftsführers zu unterzeichnen.

5.8 Austritts- und Auflösbedingungen von Zweckverbänden – Änderung des § 21 KGG schwierig

Austritts- und Auflösbedingungen verbessern

Die Prüfung ergab, dass es für das Mitglied eines Zweckverbands in der Praxis schwierig ist, den Verband gegen den Willen der übrigen Mitglieder zu verlassen. Nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit kann ein Mitglied gegenwärtig nur unter zwei Bedingungen ausscheiden. Entweder muss eine qualifizierte Mehrheit der Verbandsversammlung (§ 21 Absatz 1 KGG⁴) dafür stimmen oder ein wichtiger Kündigungsgrund vorliegen. Das Ausscheiden eines Mitglieds bedarf darüber hinaus der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die hohen Hürden sind Ursache dafür, dass das Ausscheiden aus einem Zweckverband eher die Ausnahme ist. Das Mitglied wird auf unabsehbare Zeit gezwungen, die dem Zweckverband übertragenen kommunalen Aufgaben anteilig mit der Verbandsumlage zu finanzieren. Das bedeutet eine nicht nur rechtlich bedenkliche, sondern auch sachwidrige Beeinträchtigung der Selbstverwaltung (§ 1 Absatz 1 Satz 2 HGO sowie Artikel 28 Absatz 2 GG. Die kommunale Körperschaft kann den Kreis ihrer Aufgaben nicht mehr allein bestimmen.

In Zeiten finanzieller Enge hat jede kommunale Körperschaft unter drei Aspekten für sich zu entscheiden: Welchen Aufgaben räumt sie Priorität ein? Welche Aufgaben müssen unter finanziellen Gesichtspunkten zurückstehen? Auf welche Aufgaben ist zu verzichten?

Denkbar wäre, dass eine kommunale Körperschaft die Mitgliedschaft in einem Zweckverband zum Betrieb eines Hallenbads oder einer Altenpflegeeinrichtung kündigt, um die gesparten Mittel bei der Wirtschaftsförderung einzusetzen.

Die Überörtliche Prüfung schlägt vor, die Kündigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband zu erleichtern.⁵ Sie sollte nur an eine Übergangsfrist (Mindestfrist von 24 Monaten) und einen wirtschaftlichen Ausgleich unter den Körperschaften gebunden werden. In Einzelfällen kann es sachgerecht sein, dass die Aufsichtsbehörde im Interesse des öffentlichen Wohls die Kündigung erst zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werden lässt. Sie kann ferner den Fortbestand der Mitgliedschaft in dem Pflichtverband anordnen. Die Kündigung muss nicht nur dem Vorstand des Verbands, sondern auch der Aufsichtsbehörde zugehen, damit der Lauf der Frist beginnt.⁶

⁴ bisherige Fassung

⁵ vgl. Achter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, S. 26

⁶ vgl. Achter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, S. 24 ff.

Voraussetzung des Austritts ist eine Verständigung der kommunalen Körperschaften auf Übergangsregelungen und ein sachgerechter Ausgleich der Vor- und Nachteile. Bei einer langjährigen interkommunalen Zusammenarbeit können die wechselseitigen Verflechtungen nur mit aufwändigen und oft pauschalen Regelungen aufgelöst werden. Dem Interessenausgleich in Eigeninitiative der Beteiligten ist der Vorrang gegenüber Regelungen der Aufsichtsbehörde einzuräumen. Nur wenn kein Einvernehmen hergestellt werden kann, sollte die Aufsichtsbehörde regelnd eingreifen.

5.9 Beurteilung der Zweckverbandsstruktur

Nach den Prüfungserfahrungen erfüllten alle Zweckverbände ihre Aufgaben. Es stellen sich folgende Fragen: Arbeiten Zweckverbände unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit im Wettbewerb effizient und effektiv? Können privatrechtlich organisierte Betriebe oder Dritte die Leistungen kostengünstiger erbringen?

Dazu ergab die Prüfung:

- Die Aufgaben von fünf Zweckverbänden könnten künftig Dritte erledigen. Die öffentlichen Hände sollten sich, soweit dies möglich ist, aus den Aufgaben zurückziehen. Für drei dieser fünf Zweckverbände gilt dies schon deshalb, weil der Gesetzgeber beim Betrieb von Sozialstationen oder Altenheimen Privaten den Vorrang vor der öffentlichen Hand einräumt (siehe Ziffer 5.11). Für zwei Zweckverbände empfahl die Überörtliche Prüfung den Rückzug aus der Aufgabe. Die Kosten (Betrieb von Hallenbädern und eines Freibads) waren unvertretbar hoch für die Gemeinden.
- In den anderen sechs Fällen haben die kommunalen Körperschaften die Aufgaben weiterhin gemeinsam, in einem Fall unter Beteiligung Dritter, zu erledigen. Dazu empfahl die Überörtliche Prüfung
 - in zwei Fällen (Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich, Zweckverband Raum Kassel) die öffentlichen Aufgaben weiterhin in der Rechtsform von Zweckverbänden wahrzunehmen;
 - in zwei Fällen (Aufgaben im öffentlichen Personennahverkehr) eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen. Dabei sollten die neuen Gesellschaften und die Zweckverbände Private weitgehend beteiligen, um Kosten zu sparen;
 - in einem Fall (Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe) die Gründung eines gemeinnützigen Vereins, der die Aufgaben des Zweckverbands übernehmen sollte;
 - in einem Fall (Erziehungsberatungsstelle) die Rückübertragung der Aufgabe auf die beiden Mitgliedskörperschaften des Zweckverbands bei weiterhin gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung mit einer Verwaltungsvereinbarung oder durch freie Träger.

Rückzug aus der Aufgabe

Die Empfehlungen aus der Vergleichenden Prüfung für die künftige Aufgabenstruktur sind in Ansicht 5 zusammengefasst.

Empfehlungen zur Rechtsform nach dem Stand von 1999			
Zweckverband	Aufgabenträger	Aufgabenwahrnehmung	Aufgabenvollzug
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Darmstadt	GmbH als Steuerungseinheit	Vertragsunternehmen
Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf	Landkreis Marburg-Biedenkopf, Stadt Marburg	GmbH als Steuerungseinheit	Vertragsunternehmen

Empfehlungen zur Rechtsform nach dem Stand von 1999			
Zweckverband	Aufgabenträger	Aufgabenwahrnehmung	Aufgabenvollzug
Sozialstation Krebsbach-Kinzig	Rückzug aus der Aufgabe		
Sozialstation Oberes Niddertal	Rückzug aus der Aufgabe		
Altenheim St. Kilian	Rückzug aus der Aufgabe	freie Träger, ggf. auch selbst	freie Träger, ggf. auch selbst
Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Darmstadt	privater Verein	privater Verein
Erziehungsberatungsstelle Fulda	Stadt Fulda, Landkreis Fulda	selbst oder freie Träger	selbst oder freie Träger
Hallenschwimmbad Freigericht	Rückzug aus der Aufgabe		
Schwimmbad Battenberg	Rückzug aus der Aufgabe		
Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich	Zweckverband	Zweckverband	Zweckverband und Unternehmer
Raum Kassel	Zweckverband	Zweckverband	Zweckverband und Unternehmer

Ansicht 5: Empfehlungen zur Rechtsform nach dem Stand von 1999

5.10 Rückzug aus der Aufgabe bei fünf Zweckverbänden

Wie Ansicht 5 zeigt, empfahl die Überörtliche Prüfung in fünf Fällen, dass sich die kommunalen Körperschaften aus der Aufgabe zurückziehen und ihre Zweckverbände auflösen sollten. Die fünf Zweckverbände betrieben zwei Sozialstationen, ein Altenheim, zwei Hallenbäder sowie ein Freibad. Für die Zweckverbände und ihre Mitgliedsgemeinden waren es freiwillige kommunale Aufgaben, zu denen die kommunalen Körperschaften auf Grund des allgemeinen Gebots der Daseinsvorsorge für die Einwohner berechtigt, aber nicht verpflichtet sind (§ 1 Absatz 1 Satz 2 HGO, § 5 Absatz 1 KGG).

5.11 Sozialstationen und Altenheim

Für die Aufgaben der Sozialstationen Krebsbach-Kinzig und Oberes Niddertal sowie des Altenheims St. Kilian gilt das Subsidiaritätsprinzip des Sozialversicherungsrechts. Die öffentlichen Hände sollen nur tätig werden, wenn Private die Aufgaben nicht ausreichend erfüllen.

In diesem Sinne regelt § 11 Absatz 2 SGB XI ausdrücklich:

„Bei der Durchführung dieses Buchs sind die Vielfalt der Träger von Pflegeeinrichtungen zu wahren sowie deren Selbstständigkeit, Selbstverständnis und Unabhängigkeit zu achten. Dem Auftrag kirchlicher und sonstiger Träger der freien Wohlfahrtspflege, kranke, gebrechliche und pflegebedürftige Menschen zu pflegen, zu betreuen, zu trösten und sie im Sterben zu begleiten, ist Rechnung zu tragen. Freigemeinnützige und private Träger haben Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern.“

Nach § 72 Absatz 1 Satz 1 SGB XI dürfen Pflegekassen ambulante und stationäre Pflege nur durch Pflegeeinrichtungen gewähren, mit denen ein Versorgungsvertrag besteht. Bei notwendiger Auswahl zwischen mehreren geeigneten Pflegeeinrichtungen sollen die Versorgungsverträge vorrangig mit freigemeinnützigen und privaten Trägern abgeschlossen werden (§ 72 Absatz 3 Satz 2 SGB XI).

Aufgabenübertragung auf Private

Die Prüfung ergab keine Anhaltspunkte dafür, dass die Versorgung mit den von den Sozialstationen Krebsbach-Kinzig und Oberes Niddertal sowie dem Altenheim St. Kilian angebotenen Leistungen ohne die Einrichtungen der öffentlichen Hände gefährdet wäre (zum Beispiel wegen eines geringen Angebots oder einer Monopolbildung). Die Überörtliche Prüfung empfahl aus diesem Grunde, dass sich die Kommunen aus diesen Aufgaben zurückziehen.

5.12 Hallen- und Freibad

Die Bäder sind freiwillige Aufgaben der am Zweckverband beteiligten kommunalen Körperschaften. Träger des Zweckverbands waren die Gemeinden, in denen sich die Bäder befanden, sowie die Kreise, denen die Gemeinden angehören. Die Prüfung ergab, dass kostendeckende Entgelte in den beiden Hallenbädern 7,00 € bis 7,90 € betragen müssten. Der Eintrittspreis für einen erwachsenen Besucher war auf 2,30 € festgesetzt. Diese Diskrepanz führte dazu, dass die Gemeinden die Bäder nach Abzug der Umlagebeiträge der Landkreise mit rund 2,3 Prozent oder 3,5 Prozent des Volumens ihres Verwaltungshaushalts finanzierten. Dabei waren nicht quantifizierte Leistungen, die die Gemeinden zusätzlich für die Zweckverbände erbrachten, nicht berücksichtigt. Die Gemeinden trugen diese finanzielle Belastung, obwohl ein großer Teil der Badegäste nicht in ihrem Gebiet wohnte.

Die Überörtliche Prüfung hielt den Umfang der finanziellen Belastung der Gemeinden durch die Bäder für nicht vertretbar. Sie empfahl den Rückzug aus der Aufgabe, also die Schließung der Bäder. Falls die Umlandgemeinden und die Landkreise meinen, die Bäderkapazitäten seien unverzichtbar, wäre eine gemeinsame Finanzierung aller Gemeinden und des Landkreises sicherzustellen.

Die Überörtliche Prüfung rät zu einem kreisweiten Bäderkonzept, das bezahlbare Standards definiert.

5.13 Interkommunale Gemeinschaftsarbeit bei sechs Zweckverbänden unter unmittelbarer Beteiligung der öffentlichen Hand

Bei den verbleibenden sechs Zweckverbänden gelangte die Überörtliche Prüfung zu der Auffassung, dass deren Aufgaben weiterhin in interkommunaler Zusammenarbeit wahrzunehmen sind. Die Zweckverbände waren im öffentlichen Personennahverkehr, im Friedhofs- und Bestattungswesen, in der Jugend- und Drogenberatung, der Erziehungsberatung sowie im Planungswesen tätig.

Die kommunalen Körperschaften erreichen mit der Zusammenarbeit:

- eine günstigere Organisationsgröße,
- Synergieeffekte,
- die Vermeidung von Doppelarbeit,
- eine erhöhte Finanzkraft, die sachgerechte Lösungen begünstigt,
- einen Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen schon auf der Ebene der Sachbearbeitung.

Anders als bei Sozialstationen, Altenheimen oder Schwimmbädern lassen die für die Zweckverbände geltenden Rechtsvorschriften keine vollständige Übertragung dieser Aufgaben auf Private zu. Dies schließt nicht aus, dass die kommunalen Körperschaften oder ihre Zusammenschlüsse sich bei diesen Aufgaben der Hilfe Privater oder freier Träger bedienen. So: Ausführungsarbeiten auf Friedhöfen, öffentlicher Personennahverkehr mit privaten Busunternehmen, Entwürfe eines Landschaftsplans durch private Planungsbüros, Beratungs- und Hilfsangebote von Vereinen oder freien Trägern für die Kinder- und Jugendhilfe.

5.14 Zweckverband bei hoheitlichem Handeln

In sechs Fällen erschien die Gemeinschaftsarbeit für die Zukunft sachlich geboten. Es war abzuwägen, ob die kommunale Zusammenarbeit in der öffentlich-rechtlichen Struktur des Zweckverbands bleiben sollte oder ob es privatrechtliche Rechtsformen gibt, wo die Aufgaben besser erledigt werden können. Maßstab ist die rechtmäßige, sachgerechte und wirtschaftliche Verwaltung. Bei dieser Betrachtung war unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit der Verwaltung die öffentlich-rechtliche Struktur des Zweckverbands vorzuziehen. Mit den Aufgaben verband sich hoheitliches Handeln.

Zweckverband
geeignete
Rechtsform

Dies war bei den Aufgaben des Planungsverbands der Fall. Er nahm für die Gemeinden die Bauleitplanung (§ 1 Absatz 3 Baugesetzbuch) und die Entwicklungsplanung (§ 1 Absatz 5 Nummer 10 Baugesetzbuch) wahr. Hinzu traten Entwicklungsmaßnahmen (§ 165 Absatz 3 Baugesetzbuch) und die Landschaftsplanung (§ 4 Absatz 2 Hessisches Naturschutzgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 3 Baugesetzbuch). Sein Handeln führt in der Regel zum Erlass von Satzungen. Dies wäre in privatrechtlicher Gestalt unzulässig.

Das gilt auch für den Betrieb der Friedhöfe. Mit der Aufgabe sind die Bestattungserlaubnisse nach § 1 der Verordnung über das Leichenwesen und der Erlass von Verwaltungsakten verbunden. Dies ist als hoheitliches Handeln nur in einer öffentlich-rechtlichen Struktur wie der des Zweckverbands und nicht in einer privaten Rechtsform zulässig.

5.15 GmbH bei Aufgaben im öffentlichen Personennahverkehr

GmbH-Lösung

Im öffentlichen Personennahverkehr ist die öffentliche Hand nicht gehalten, Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Struktur wahrzunehmen. Für die beiden Zweckverbände war danach unter den Gesichtspunkten der sachgerechten und wirtschaftlichen Verwaltung abzuwägen, ob die öffentlich-rechtliche Struktur des Zweckverbands besser war als eine private Rechtsform.

Sachliche Gründe, die für eine öffentlich-rechtliche Struktur sprechen, sind beim öffentlichen Personennahverkehr nicht ersichtlich. Die Prüfung ergab zudem Defizite:

- Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Strukturen begann nicht zeitnah und unvollständig.
- Mangelhafte Kostentransparenz bei den Kommunen führte zu unzureichenden Verwaltungskostenverrechnungen für Dienstleistungen der Kreise für die Zweckverbände.
- Fehlendes oder unzureichendes Steuerungsinstrumentarium und eine Vielzahl von Eingriffen und Weisungen der Aufsichtsgremien führten zu unwirtschaftlichen Verfahrensweisen im Vollzug.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten empfahl die Überörtliche Prüfung die Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Sie hielt dies für den gebotenen Weg, kurzfristig die Steuerungsinstrumente zu optimieren und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Es sollten kleine schlagkräftige Steuerungseinheiten gebildet werden, die sich der Planung, der Organisation und den Finanzierungsfragen der Gesellschaft widmen. Diese Steuerungseinheiten berichten an die oberste Versammlung der Gesellschafter.

5.16 Verein als Sonderfall in der Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe

Die Aufgabe des Zweckverbands Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe sollte weiter bei der öffentlichen Hand oder doch unter ihrer unmittelbaren Beteiligung bleiben. Zwar bestehen keine gesetzlichen Regelungen zur Erfüllung der Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe. Grundlage des Handelns ist das allgemeine Gebot zur Förde-

zung des Wohls der Einwohner. Dies kommt in § 1 Absatz 1 Satz 2 HGO, § 1 Absatz 1 Satz 1 HKO zum Ausdruck. Angesichts der Nachfrage in der Jugendberatung und der bestehenden Drogenproblematik wäre die Empfehlung zu einem Verzicht auf die Aufgaben nicht sachgerecht. Es erschien aber angezeigt, die Organisationsform zu überdenken.

Die Überörtliche Prüfung hielt einen privatrechtlichen Verein, in dem die Körperschaften exakt definierten Einfluss ausüben können, für besser geeignet als einen Zweckverband. In dieser neuen privatrechtlichen Struktur können

Verein als Alternative

- eher finanzkräftige Sponsoren aus dem Einzugsgebiet der Körperschaften und finanzielle Mittel für die Drogenhilfe gewonnen werden als in der herkömmlichen Struktur des Zweckverbands,
- die Angebote der vielen Hilfsorganisationen, die bei den Körperschaften Aufgaben der Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe erfüllen, besser koordiniert werden,
- öffentliche Stellen, die mit Problemen des Aufgabenfelds arbeiten (zum Beispiel die Polizei), beteiligt werden.

Eine ausreichende Einflussnahme der Kommunen wäre gewährleistet. Das Vereinsrecht lässt einem Verein bei der Ausgestaltung seiner Organisation weitgehend freie Hand. Vor diesem rechtlichen Hintergrund wird es möglich sein, die hauptamtlich demokratisch legitimierten Persönlichkeiten der Körperschaften mit der Führung des Vereins zu beauftragen.

5.17 Verbands- und Entschädigungssatzungen

Die Verbandssatzung (§ 10 Absatz 1 KGG), der Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern, die Änderung der Verbandsaufgaben sowie die Auflösung des Zweckverbands und die Kündigung aus wichtigem Grund hat die Aufsichtsbehörde zu genehmigen (§ 21 Absatz 3 Satz 1 KGG). Sonstige Änderungen der Verbandssatzung sind der Aufsichtsbehörde anzuzeigen (§ 21 Absatz 3 Satz 2 KGG).

Die Prüfung ergab, dass fünf Zweckverbände (Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich, Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg, Zweckverband Raum Kassel, Zweckverband Schwimmbad Battenberg (Eder), Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal) die Verbandssatzungen ohne die Genehmigung der Aufsichtsbehörde geändert hatten. In drei von fünf Fällen waren untergeordnete und eher geringfügige Änderungen vorgenommen worden. Aber der Zweckverband Schwimmbad Battenberg (Eder) betrieb ein Freibad und der Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal Drogenberatung und Lebensbegleitung Drogenabhängiger. Dies hatten zu diesem Zeitpunkt die Aufsichtsbehörden nicht genehmigt. Beide hatten die Satzungsänderung der Aufsichtsbehörde nicht schriftlich mitgeteilt.

Rechtsgrundlagen stärker beachten

Die Satzung ist mit dem Genehmigungsvermerk der Aufsichtsbehörde öffentlich bekannt zu machen (§ 11 Satz 1 KGG). Für Änderungen der Verbandssatzung gilt dies sinngemäß (§ 21 Absatz 5 KGG). Der Zweckverband Schwimmbad Battenberg (Eder) und der Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal hatten die Änderungen der Satzungen, auf deren Grundlage sie arbeiteten, nicht veröffentlicht.

Die Aktenführung war bei dem Zweckverband Altenheim St. Kilian, dem Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda, dem Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht, dem Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg und dem Zweckverband Schwimmbad Battenberg (Eder) zu beanstanden. Einzelne oder mehrere der konstitutionellen Urkunden konnten nicht vorgelegt werden, so das Original der Satzung, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde, ein Belegexemplar der Veröffentlichung mit dem Datum dieser Veröffentlichung.

Der Zweckverband Altenheim St. Kilian, Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda und der Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht gewährten eine Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen, obwohl sie keine Entschädigungssatzung erlassen haben, mithin keine Rechtsgrundlage bestand.

5.18 Ordnungsgemäße Vollmacht der Mitarbeiter

Vollmachten
fehlten

Mitarbeiter, die den Zweckverband im Außenverhältnis vertreten, bedürfen einer Vollmacht. Diese muss gemäß § 16 Absatz 2 KGG vom Verbandsvorsitzenden oder seinem Stellvertreter sowie von einem weiteren Mitglied des Vorstandsvorstands handschriftlich unterzeichnet sein. Dies war bei sieben Zweckverbänden (Zweckverband Altenheim St. Kilian, Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation, Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda, Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht, Zweckverband Schwimmbad Battenberg (Eder), Sozialstation Krebsbach-Kinzig und Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal) nicht der Fall.

Die Überörtliche Prüfung gewann den Eindruck, dass diese Vorschrift bei den Zweckverbänden nicht hinreichend bekannt ist.

5.19 Delegation von Verantwortung

Ehrenamtliche Vorstände delegierten nicht immer Aufgaben und Verantwortung auf die Geschäftsführung oder die Zweckverbandsverwaltung. Dort wären die Aufgaben sachgerechter zu erledigen. Dies war bei der Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation, dem Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen und dem Zweckverband Schwimmbad Battenberg (Eder) festzustellen.

Verbände, die ihre Geschäftsführer zur Vertretung im Außenverhältnis ermächtigten, begrenzten den Handlungsrahmen bei einem Haushalt von über 500.000 € auf 1.250 bis 5.000 €. Die eigentliche Geschäftsführung verblieb in den Händen des ehrenamtlichen Vorsitzenden des Vorstands. Die Tätigkeit der Geschäftsführer war auf die unterschriftsreife Vorbereitung von Vorgängen beschränkt.

Geschäftsführung
stärken

Bei sachgerechter Delegation von Verantwortung und Haushaltsbefugnis muss ein hauptamtlicher Geschäftsführer die Tagesgeschäfte selbständig abwickeln.

Im Sinne der Faktoren

- effektive Steuerung,
- kurze und unbürokratische Entscheidungswege,
- Motivierung der Mitarbeiter,
- klare Verantwortung

empfahl die Überörtliche Prüfung eine Delegation von Verantwortung und Kompetenzen auf die Geschäftsführung und Verwaltung der Zweckverbände und eine Konzentration der Verbandsversammlung oder des Vorstandsvorstands auf die Klärung verbandspolitischer Fragestellungen und Steuerungsaufgaben. Dies sollte sich in erweiterten Wertgrenzen für Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse sowie Vergabebefugnisse der Geschäftsführer der Zweckverbände auf mindestens 10.000 € niederschlagen.

5.20 Steuerungsinstrumente

Unabhängig von der Organisationsform der Gemeinschaftsarbeit sollte die Prüfung klären, inwieweit die Steuerungsmechanismen ausreichend ausgebildet waren. Diese sollten notwendige Informationsgrundlagen schaffen und die Planungs- und Entscheidungsprozesse adäquat unterstützen.

Die Überörtliche Prüfung stellte bei allen elf Zweckverbänden erhebliche Mängel bei der betriebswirtschaftlichen Steuerung fest. Grundlegende Instrumente zur Steuerung des wirtschaftlichen Handelns waren nicht vorhanden oder wurden nur unzureichend genutzt (operationale Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Kennzahlensystem und Berichtswesen). Die Überörtliche Prüfung empfahl den Ausbau des Steuerungsinstrumentariums und die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden und Verfahren.

Wie die Erfahrung aus der in Bund, Ländern und Kommunen begonnenen Verwaltungsreform zeigt, sind dies die Erfolgsfaktoren, die erfüllt sein müssen, wenn eine Strukturveränderung im genannten Sinne gelingen soll:

Steuerung
verbessern

- Zielvereinbarungen,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling,
- leistungsabhängige Vergütung der Mitarbeiter.

Die Steuerung des operativen Geschäfts sollte outputorientiert, das heißt, auf Zielerreichung sowie auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sein.

Lösungsansätze für ein effizientes Steuerungsinstrumentarium sind:

- Leitbild und Zielvorgaben nach zeitlicher Staffelung (kurz-, mittel- und langfristig)
- Steuerung des Ressourceneinsatzes konsequent an den Zielsetzungen und aktuellen Bedürfnissen orientieren
 - Durchsetzung der Planungen nach klaren Prioritäten und Kriterien
 - Mittel- und Personaleinsatz flexibel nach Schwerpunkten und Planzielen gestalten
 - Flexibilitäts- und Wirtschaftlichkeitsvorteile der Vergabe effizient nutzen und ausschöpfen
- ein effektives, DV-gestütztes Steuerungsinstrumentarium
 - integrierte Lösungen für Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Planung
 - Vergabemanagement
- Einsatz weiterer steuerungswichtiger Hilfsmittel zur Kontrolle und Optimierung der Wirtschaftlichkeit
 - Kennzahlen (Kennzahlenkonzept, outputorientierte Steuerung)
 - Berichtswesen- und Controllingkonzept

5.21 Zielvereinbarungen

Die Prüfung ergab, dass in keinem Zweckverband bisher Ziele vereinbart wurden. Wie unter Ziffer 5.19 gesagt, stellte die Überörtliche Prüfung eine mangelnde Delegation von Kompetenz und Verantwortung fest. Das Führen mit Zielen und eine Führung auf Abstand gewinnt vor diesem Hintergrund für die Aufgaben der Zweckverbände eine besondere Bedeutung.

Ehrenamtlich Tätige sollten sich aus dem täglichen Geschäft der Organisation zurückziehen und die Verantwortung für den Erfolg den Hauptberuflichen überlassen. Sie sollten sich in ihrer Einflussnahme auf diejenigen Felder beschränken, für die sie auf Grund ihrer demokratischen Legitimation Verantwortung tragen:

Zielvereinbarungen
als Arbeitsgrundlage

- Sie wählen die hauptamtliche Leitung der Organisation aus. Deren fachliche Kompetenz muss geeignet sein, die Organisation erfolgreich zu führen.
- Sie vereinbaren mit der Leitung der Organisation kurzfristige, mittelfristige und langfristige Ziele.
- Ein funktionsfähiges Controlling stellt darauf ab, ob die Ziele erreicht wurden.

5.22 Kosten- und Leistungsrechnung

In keinem Zweckverband waren die tatsächlichen Kosten und Leistungen, hauptsächlich die vollständigen Kosten für Leitung und Verwaltung, transparent. Nur die Zweckverbände Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation, Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf, Sozialstation Krebsbach-Kinzig und Zweckverband Altenheim St. Kilian hatten ein kaufmännisches Rechnungswesen mit Erfolgsermittlung (Gewinn- und Verlustrechnung - GuV) sowie Bestands- und Vermögensrechnung (Bilanz- und Anlagenbuchhaltung). Jedoch nutzten diese vier Zweckverbände die Chance zu einer integrierten Kosten- und Leistungsrechnung bislang nicht. Eine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung mit Kostenstellenrechnung/Betriebsabrechnungsbogen sowie eine Kostenträger-/Produktrechnung kannte kein Zweckverband. Die Leistungen konnten nicht quantifiziert und bewertet werden. Eine ergebnisorientierte Steuerung war ausgeschlossen.

Der Zweckverband Raum Kassel arbeitete überwiegend an Planungsprojekten. Gleichwohl steuerte er den Mitarbeiterinsatz und die Wirtschaftlichkeit eigener Leistungen nicht über Leistungs- und Kostendaten oder Vergleichszahlen nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Nur auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung mit Produktrechnung kann die Verbandsumlage nutzenbezogen festgelegt werden. Die Leistungen mit den Zweckverbandsmitgliedern sind so sachgerecht zu verrechnen. Wirtschaftlich fundierte Vergabeentscheidungen und Wirtschaftlichkeitsrechnungen sind nur auf dieser Basis zu erwarten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird Kosten und Leistungen des Zweckverbands lückenlos zusammentragen und eine betriebswirtschaftliche Steuerung erlauben. Sie wird als wesentliches Steuerungsinstrument empfohlen, gleichgültig in welcher Rechtsform die Aufgaben künftig erledigt werden. Mit der Kosten- und Leistungsrechnung wird betriebswirtschaftliches, an Kennzahlen orientiertes Denken Einzug halten. Der messbare Erfolg, messbare Ziele sowie der verantwortungsbewusste wirtschaftliche Umgang mit Ressourcen werden zum zentralen Gegenstand des Handelns innerhalb der Organisation.

Die Praxis zeigt, dass sich mit der Ausgliederung aus öffentlich-rechtlicher Rechtsform sehr schnell die Kosten- und Leistungsrechnung entwickelt. In den Strukturen einer öffentlich-rechtlichen Verwaltung lassen sich betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente – wie die Prüfung der Zweckverbände zeigte – ungleich schwerer durchsetzen.

5.23 Leitung und Verwaltung

Die Leitungs- und Verwaltungskosten waren intransparent. Grund war die stark unterschiedliche Detaillierung der Stellenpläne und des Rechnungswesens. Hinzu trat die unvollständige Verrechnung von Verwaltungsdienstleistungen Dritter. Die Überörtliche Prüfung stellte die Aufwendungen für die Leitung und Verwaltung der Zweckverbände vergleichend zusammen. Ausgeklammert wurden die Fachverwaltungsaufgaben. Basis waren die Personalkosten für Geschäftsführung, übrige Leitung, Verwaltung und die tatsächlichen Verrechnungen für Verwaltungsleistungen Dritter.

Der Anteil der Leitungs- und Verwaltungskosten am Gesamtaufwand eines Zweckverbands reichte von 3,8 Prozent bis 18,6 Prozent. In absoluten Werten reichte er von 22.500 € bis zu 313.000 €. Das lag an den unterschiedlichen Aufgaben der einbezogenen Zweckverbände. Dies zeigt das unterschiedliche Maß der eigenen Leitungs- und Verwaltungskapazitäten der Zweckverbände. Bei fünf der elf Zweckverbände überstieg der Verwaltungskostenanteil an den Gesamtausgaben acht Prozent. Er war angesichts der vielen unentgeltlichen Verwaltungsleistungen der Mitgliedskörperschaften überproportional hoch.

Setzt man die Kosten für Leitung und Verwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl des Verbandsgebiets, werden die Unterschiede noch auffälliger. Bei kleineren Zweckverbänden mit geringer Einwohnerzahl des Verbandsgebiets war der Leitungs- und Verwaltungsaufwand verhältnismäßig hoch. Dies galt, wenn nur eine bestimmte Einrichtung (Sozialstation, Altenheim, Schwimmbad, Friedhof) vorzuhalten war. Bei den Zweckverbänden, die soziale Einrichtungen betrieben, war der Aufwand im Verhältnis zur Einwohnerzahl besonders hoch.

Kostenvergleich Leitung und Verwaltung 1999 auf Basis der Stellenanteile (ohne Fachverwaltungsaufgaben)			
Zweckverband	Kosten von Leitung und Verwaltung	Verwaltungs- kosten zu Auf- wand oder Ausga- ben Verwaltungs- haushalt	Verwaltungs- kosten je Einwohner ⁷
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation	258.107 €	4,1 %	0,62 €
Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf	215.684€	3,8 %	1,24 €
Sozialstation Krebsbach-Kinzig	86.256 €	14,5 %	2,47 €
Sozialstation Oberes Niddertal	40.121 €	5,9 %	1,95 €
Altenheim St. Kilian	105.492 €	8,0 %	7,83 €
Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg	114.434 €	5,1 %	0,27 €
Erziehungsberatungsstelle Fulda	80.668 €	18,6 %	0,37 €
Hallenschwimmbad Freigericht	47.008 €	7,4 %	3,20 €
Schwimmbad Battenberg	23.222 €	5,2 %	4,07 €
Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich	166.444 €	8,1 %	2,21 €
Raum Kassel	312.793 €	14,6 %	0,98 €

Ansicht 6: Kostenvergleich Leitung und Verwaltung 1999 auf Basis der Stellenanteile (ohne Fachverwaltungsaufgaben)

Die Überörtliche Prüfung empfahl allen Zweckverbänden, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren oder Rationalisierungspotenziale auszuschöpfen, so durch

Rationalisierungspotenziale nutzen

- organisatorische Optimierung und Bündelung,
- Outsourcing von Rechnungswesen und speziellen Verwaltungsleistungen,

⁷ Fiktive Vergleichsgröße zur Verdeutlichung, wie hoch die Kosten für Leitung und Verwaltung des Zweckverbands bezogen auf die Einwohner des Verbandsgebiets sind. Die Verwaltungskosten werden nicht von den Einwohnern selbst getragen.

- verbesserte Nutzung moderner DV- und Technikausstattung,
- Straffung der Steuerungsfunktionen.

5.24 Vergaben

Vergabevorteile

Nur die zwei Zweckverbände, die im öffentlichen Personennahverkehr tätig waren, hatten ihre betrieblichen Aufgaben fast vollständig an Dritte vergeben. In den anderen neun Zweckverbänden war die Vergabequote gering; sie erfüllten fast alle in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben mit eigenem Personal. Wesentliche Vorteile einer Vergabe wie

- Wettbewerbsorientierung,
- erhöhte Flexibilität in der Gemeinschaftsarbeit,
- Unabhängigkeit von Arbeitsmengenschwankungen,
- Priorität der Steuerungsfunktionen,
- verbesserte Transparenz,
- Wirtschaftlichkeitsvorteile (z. B. Aufgabenerledigung außerhalb der engen Strukturen des öffentlichen Tarifrechts)

wurden nur unzureichend genutzt.

5.25 Verbandsumlagen und Defizite aus Geschäftsbetrieb

Umlageschlüssel unzureichend

Der Umlageschlüssel für die Verbandsumlage orientierte sich bei sieben Zweckverbänden nicht an dem tatsächlichen Nutzen, den die Verbandsmitglieder aus dem Zweckverband zogen. Dies war Anlass für Auseinandersetzungen zwischen den Verbandsmitgliedern. Die Verbandssatzungen enthielten in den sieben Fällen nur pauschale Regelungen mit festen Prozentsätzen zur Umlagengestaltung. Sie waren nicht an aktuellen Einwohnerzahlen, Fallzahlen oder Leistungsmengen ausgerichtet. Der Grundsatz einer leistungs- oder nutzenbezogenen Umlagengestaltung wurde in einigen Fällen missachtet. So war in einem Zweckverband der Umlageanteil der beiden Zweckverbandsmitglieder auf 50 Prozent festgeschrieben. Gleichwohl klärte die detaillierte Nutzerstatistik, dass das Nutzerverhältnis der Einrichtung sich seit vielen Jahren im Verhältnis von rund einem Drittel zu zwei Dritteln aufteilte.

Erhebliche Betriebsverluste

In der Regel ergeben sich aus der Mitgliedschaft einer Körperschaft in einem Zweckverband finanzielle Belastungen durch die Verbandsumlagen. Nur beim Zweckverband für die Altenpflege waren in den letzten drei Jahren keinerlei Umlagen von den Verbandsmitgliedern zu zahlen. Bei acht Zweckverbänden waren die zu tragenden Betriebsverluste mit mehr als 250.000 € im Jahr erheblich.

Bei drei Zweckverbänden lag der Verlust aus Geschäftsbetrieb im Jahr 1999 sogar über 500.000 €. Dazu zählte der Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen, der Gebühren erhob und seine Kosten mit Gebühreneinnahmen voll decken sollte. Statt dessen wurde ein Ausgabendeckungsgrad durch Gebühren und Nutzungsentgelte von 38 Prozent erreicht. Weiterhin konnte der Zweckverband keine Gebührenbedarfsberechnung vorlegen und verstieß gegen § 10 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG). Der mit Bauleitplanung und Raumplanung beschäftigte Zweckverband finanzierte sich nur zu einem marginalen Anteil aus leistungsbezogenen Entgelten für die in der Regel durch einen expliziten Projektcharakter (Auftragsplanungen der bestellenden Verbandsmitglieder, definierter zeitlicher und inhaltlicher Umfang etc.) gekennzeichneten Aufgaben. Die allgemeine und nicht an den Pla-

nungsleistungen orientierte Verbandsumlage deckte mehr als 88 Prozent der Ausgaben.

Zuschüsse der öffentlichen Hand und Anteil an den Gesamtausgaben		
Zweckverband	Zuschüsse der öffentlichen Hand je Einwohner ⁸	Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamtausgaben
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation	10,34 €	68,4% (1998)
Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf	7,81 €	24,1%
Sozialstation Krebsbach-Kinzig	1,29 €	7,5%
Sozialstation Oberes Niddertal	0,17 €	0,5%
Altenheim St. Kilian	0,00 €	0,0%
Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg	2,11 €	95,1%
Erziehungsberatungsstelle Fulda	1,99 €	99,9%
Hallenschwimmbad Freigericht	32,82 €	76,5%
Schwimmbad Battenberg	55,37 €	71,0%
Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich	16,08 €	59,8%
Raum Kassel	5,90 €	88,1%

Ansicht 7: Zuschüsse der öffentlichen Hand je Einwohner und Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamtausgaben 1999

Die Zweckverbände erhielten neben der Verbandsumlage je nach Aufgabenstellung häufig noch weitere öffentliche Mittel, wie Zuschüsse des Landes Hessen. Ein Zweckverband bekam im Jahre 1999 keine direkten öffentlichen Mittel. Die folgende Übersicht zeigt die Größenordnung der Landesmittel.

Hohe
Zuschussquoten

Sechs Zweckverbände finanzierten sich zu mehr als zwei Dritteln über öffentliche Mittel (Verbandsumlagen und Zuschüsse der Mitglieder, Mittel des Landes Hessen und des Bundes). Bezogen auf die Einwohnerzahl des Verbandsgebiets lag der Zuschussbedarf je Einwohner zwischen null und 55 € im Jahr 1999.

Die Umlageschlüssel und die Umlagezahlungen an die Zweckverbände sollten sich an aktuellen und leistungsbezogenen Faktoren (Fallzahlen, Nutzerstatistik, Kennzahlen) orientieren. Wo immer denkbar (so im Planungswesen nach HOAI), sind direkte leistungsbezogene Verrechnungen einer allgemeinen Verbandsumlage vorzuziehen. Basis dazu ist eine Kosten- und Leistungsrechnung mit Produktrechnung sowie ein definiertes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Grundsätzlich sollte die Umlagegestaltung mit dem konkreten Nutzen korrespondieren, den die Verbandsmitglieder aus der Tätigkeit des Zweckverbands ziehen.

⁸ Fiktive Größe zur Verdeutlichung, welche öffentlichen Mittel bezogen auf die Einwohner des Verbandsgebiets zur Erledigung der Aufgaben aufgewendet werden.

5.26 Verbandsorgane

Die Überörtliche Prüfung gelangte zu dem Ergebnis, dass die Besetzung und Struktur der Verbandsorgane im Wesentlichen sachgerecht und angemessen waren. Für den Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich wurde eine Reduzierung der Zahl der Vorstandsmitglieder vorgeschlagen.

Die Kosten für Sitzungsgelder, Aufwandsentschädigungen und Fahrkostenerstattungen waren je Zweckverband unterschiedlich. So reichten die Sitzungsgelder für die Mitglieder der Verbandsversammlungen von 2,50 € bis zu 37,50 € je Sitzung.

Entschädigungen differenziert betrachten

Sitzungsgelder, Aufwandsentschädigungen und Fahrkostenerstattungen		
Zweckverband	Summe Verbandsversammlung und Verbandsvorstand	Entschädigungen zu Aufwand oder Ausgaben Verwaltungshaushalt
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation	23.053 €	0,36%
Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf	1.213 €	0,02%
Sozialstation Krebsbach-Kinzig	383 €	0,06%
Sozialstation Oberes Niddertal	2.757 €	0,41%
Altenheim St. Kilian	28 €	0,00%
Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg	8.858 €	0,04%
Erziehungsberatungsstelle Fulda	107 €	0,02%
Hallenschwimmbad Freigericht	2.503 €	0,40%
Schwimmbad Battenberg	85 €	0,02%
Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich	9.198 €	0,46%
Raum Kassel	12.800 €	0,60%

Ansicht 8: Sitzungsgelder, Aufwandsentschädigungen und Fahrkostenerstattungen

Die Entschädigungen, Sitzungsgelder und Fahrkostenerstattungen an Mitglieder der Verbandsorgane überstiegen nie 0,6 Prozent des Gesamtaufwands. Sie waren als Kostenfaktor vernachlässigbar. Die absoluten Beträge lagen zwischen 28 € und 23.053 € je Zweckverband. Die Verbandsorgane verursachten die in Ansicht 8 dargestellten Aufwände.

5.27 Dienstleistungen der Mitglieder für den Zweckverband

Die Mitglieder beachteten aufmerksam die Höhe der Verbandsumlage. In der Regel war sie aktuell oder zumindest doch in den vorausgehenden Jahren Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. In deutlichem Gegensatz dazu erbrachten die Mitglieder in großem Umfang Dienstleistungen für die Zweckverbände. So die Haushalts- und Kassenführung, Rechnungs- und Kassenprüfung, Personalverwaltung und –abrechnung, Gebäudeunterhaltung und –bewirtschaftung. Auch wurden keine Marktmieten für Räumlichkeiten vereinbart. Ihr Wert war den Beteiligten nicht bekannt. Zwischen den Zweckverbänden und den dienstleistenden Mitgliedern wurde auf Grund fehlender Kostentransparenz nicht oder nur pauschal abgerechnet.

Gemeindliche Dienstleistungen verrechnen

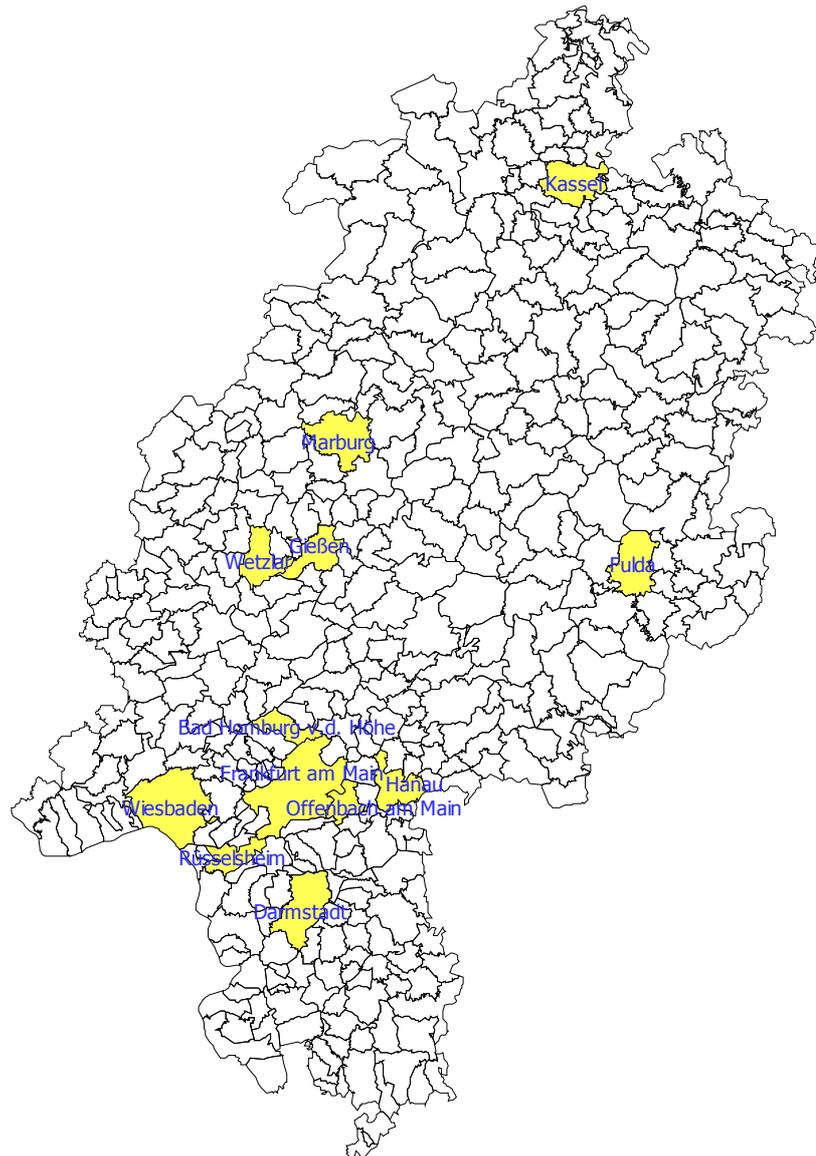
Die Überörtliche Prüfung hält die Vergabe von Aufgaben an fachkundige Verwaltungseinheiten der Mitgliedskörperschaften für sinnvoll. Sie sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einer Eigenerledigung vorgezogen werden. Jedoch ist die pauschale Leistungserbringung nicht sachgerecht. Mit ihr geht eine mangelnde Kostentransparenz einher.

Den Beteiligten sollte bewusst sein, welche Leistungen zu welchen Kosten für den Zweckverband erbracht werden. Die Praxis zeigt, dass die Ressourcen sonst nicht sparsam verwaltet werden. Nur wenn die Arbeitsleistung und wenn die eingesetzten Sachmittel in ihrem Wert beziffert werden, kann beurteilt werden, ob dem jeweiligen Aufwand ein angemessenes Entgelt gegenübersteht.

6. Zweiundsechzigste Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung“

6.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden



Ansicht 9: „Straßenreinigung“ - Lage der Städte

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Mai 2000 bis November 2001

TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH in Frankfurt am Main

6.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Den hessischen Gemeinden steht frei, ob sie selbst die Straßen reinigen (öffentliche Straßenreinigung) oder diese Pflicht den Anliegern auferlegen (private Straßenreinigung).

Im Falle der öffentlichen Straßenreinigung können die Gemeinden die Anlieger zur Zahlung von Straßenreinigungsgebühren heranziehen. Bis auf Fulda machten alle hessischen Groß- und Sonderstatusstädte von dem Recht Gebrauch.

Nur in Frankfurt am Main und Kassel gilt die öffentliche Straßenreinigung für die gesamte Stadt, in den übrigen Städten nur für die Innenstadt und die Durchgangsstraßen.

Für die öffentliche Reinigung aller Straßen sprechen Synergieeffekte und Kostenvorteile. Gleichwohl kann die Überörtliche Prüfung den anderen Städten keinen Wechsel ihres Straßenreinigungsmodells empfehlen. Der Änderungsaufwand ist hoch. Erhebliche Widerstände der Gebührenzahler sind zu erwarten.

In Hessen gibt es keinen gesetzlich verbindlichen Gebührenmaßstab für die Straßenreinigung. Folglich sind die Maßstäbe der Gemeinden heterogen. Dies gilt auch für Höhe und Berechnung des Eigenanteils der Städte.

Die hessische obergerichtliche Rechtsprechung hat sich bislang nicht grundsätzlich zu Straßenreinigungsgebühren und -maßstäben geäußert. Auch deswegen ist den Städten keine Änderung ihrer Gebührensatzung zu empfehlen.

Gebührenfähig ist nur die Reinigung der Straßenoberfläche. Der Aufwand für die Papierkorbbewirtschaftung und die Sinkkastenreinigung darf nicht in die Straßenreinigungsgebühren eingerechnet werden.

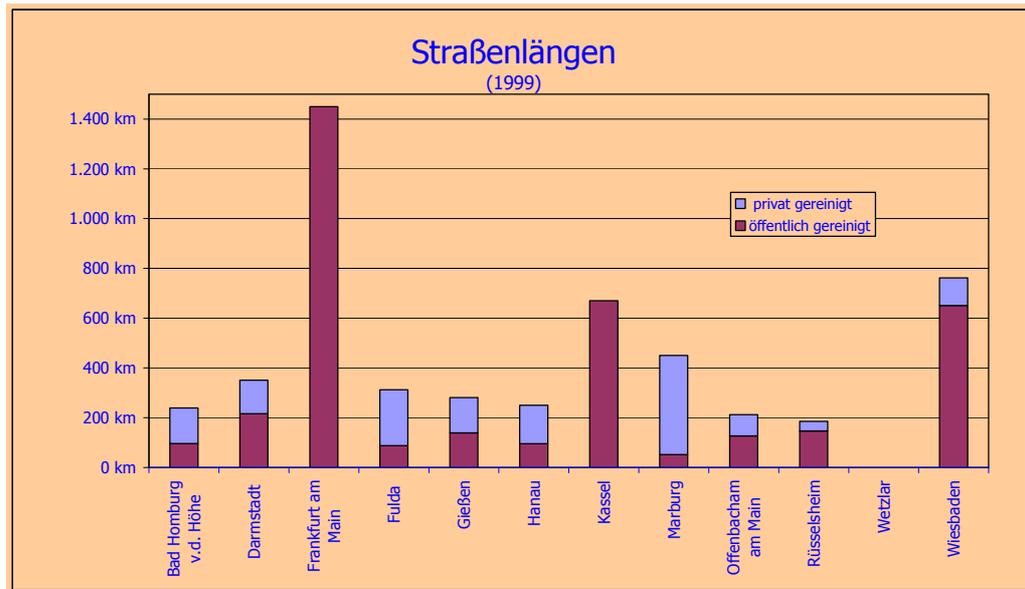
Objektivierbare Standards über den Erfolg der Straßenreinigung gab es in keiner Stadt. Die Überörtliche Prüfung legte deshalb ein einfach handhabbares Messmodell vor. Sie erprobte mit dessen Hilfe den Erfolg der Straßenreinigung in den Jahren 2000 und 2001: 19 Prozent der öffentlich gereinigten Flächen blieben ohne Reinigungserfolg.

Die Gesamtkosten je Reinigungseinheit differierten stark.

6.4 Geprüftes Risiko

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Straßenreinigung aller hessischen Groß- und Sonderstatusstädte. Deren Aufwand betrug 83,4 Millionen € im Jahr 1999. Das geprüfte Risiko der Straßenreinigung entsprach diesem Ansatz.

Der Aufwand für die Straßenreinigung ist - wie Ansicht 10 zeigt - erheblich. Das zu reinigende Straßennetz war 5.162 Kilometer lang. Davon waren 3.731 Kilometer öffentlich und 1.431 Kilometer privat zu säubern. Hinzu kommt die Stadt Wetzlar, der die Länge ihrer zu reinigenden Straßen unbekannt war.



Ansicht 10: Straßenlängen (1999)

6.5 Öffentliche und private Straßenreinigung

§ 10 Absatz 1 Hessisches Straßengesetz verpflichtet die Gemeinden, alle öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage zu reinigen. Für Gehwege und Überwege für Fußgänger gilt außerdem, dass sie von Schnee zu räumen und bei Schnee- und Eisglätte zu streuen sind (§ 10 Absatz 3 Hessisches Straßengesetz).

Wie im Mittelalter:
Hand- und
Spanndienste

Nach § 10 Absatz 5 Hessisches Straßengesetz können die Gemeinden zur Straßenreinigung die Eigentümer und Besitzer der durch öffentlichen Straßen erschlossenen Grundstücke (Anlieger) heranziehen. Ganz im Sinne der mittelalterlichen Hand- und Spanndienste (noch heute: § 22 HGO) bedeutet dies nicht nur den körperlichen Einsatz zur Straßenreinigung, sondern der Pflichtige hat auch auf eigene Kosten Gerät, Streumaterial und Schutzkleidung zu beschaffen und den Kehricht zu entsorgen. Ob der Pflichtige, der eine öffentliche Aufgabe nach dem Hessischen Straßengesetz erfüllt, nach einem Unfall eine kommunale Unfallfürsorge genießt, konnte keine Stadt beantworten. Die Überörtliche Prüfung empfahl den Gemeinden, diese Frage zu klären. Die Städte machten von § 10 Absatz 5 Hessisches Straßengesetz durchweg Gebrauch: Alle Städte zogen die Anlieger zum Winterdienst heran, während das Bild bei der üblichen Straßenreinigung vielfältiger ist, wie sich aus Ansicht 11 ergibt.

Die Gemeinde kann die Anlieger auch an den Kosten für die Straßenreinigung beteiligen. Notwendig ist ein Satzungsbeschluss der Gemeinde.

Ansicht 11 zeigt das erhebliche Maß, mit dem Private eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Gleichwohl berichteten alle Städte, dass die private Straßenreinigung unproblematisch war. Weder gab es Beschwerden über die Heranziehung noch über die Qualität der privaten Straßenreinigung. Die private Straßenreinigung funktioniert. Das beweist die Tatsache, dass stets Private den Winterdienst, der der Gefahrenabwehr dient, auf Gehwegen erfolgreich leisten. Auch in den Städten, die sonst durchweg öffentlich reinigen.

Mit privater Straßenreinigung entsteht den Gemeinden kein Aufwand für das Berechnen, Erheben und Beitreiben der Straßenreinigungsgebühren.

In der Praxis der Städte stellte sich das Straßenreinigungsgebührenrecht als kompliziert dar. Auch war die Zahl der Widerspruchsverfahren hoch, was auch mit der geringen Zufriedenheit über die städtische Straßenreinigungsleistung zusammenhängt.

Heranziehung zur Straßenreinigung (1999) ⁹				
	öffentlich	privat	öffentlicher Winterdienst	privater Winterdienst
Bad Homburg v.d. Höhe	Fahrbahn, Gehweg	Fahrbahn, Gehweg	Fahrbahn	Gehweg
Darmstadt	Straße, Weg	Straße, Fußsteige	Fahrbahn	Fußsteige
Frankfurt am Main	halbe Straßenbreite, Gehweg	Stichwege (nicht befahrbare öffentliche Straßen)	Fahrbahn	Gehweg
Fulda	Fußgängerzonen, Fahrbahn bis Mitte im Tempo 50-Netz und Straßen über 20.000 KfZ am Tag	Rinne, Gehweg	Fahrbahn	Gehweg
Gießen	Fahrbahn bis Mitte, Rinne, Gehweg	Fahrbahn bis Mitte, Rinne, Gehweg	Fahrbahn, Bundesstraßen, Gehweg	Gehweg
Hanau	gesamte Fahrbahn	Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn	Fahrbahn, Gehweg
Kassel	Fahrbahn von Grundstück bis Mitte Straße, Rinne, Gehweg	keine Heranziehung	Fahrbahn	Gehweg
Marburg	Fahrbahn, Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn, Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn	Gehweg
Offenbach am Main	halbe Straßenbreite, Gehweg	halbe Straßenbreite, Gehweg	Fahrbahn	Gehweg
Rüsselsheim	Fahrbahn, Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn, Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn	Fahrbahn, Gehweg
Wetzlar	Fahrbahn bis Mitte, Rinne, Gehweg	Fahrbahn bis Mitte, Rinne, Gehweg	Fahrbahn, Bundesstraßen, Gehweg	Gehweg
Wiesbaden	Fahrbahn, Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn, Fahrbahnrinne, Gehweg	Fahrbahn, Gehweg	Fahrbahn, Gehweg

Ansicht 11: Heranziehung zur Straßenreinigung (1999)

6.6 Modelle für die öffentliche Straßenreinigung

In der Prüfung waren für die öffentliche Straßenreinigung drei Modelle festzustellen:

- Modell 1: Die Gemeinde reinigt die Straßen mit eigenem Personal und erhebt dafür Gebühren.
- Modell 2: Die Gemeinde gründet einen Betrieb und überträgt die Reinigungspflicht der öffentlichen Straßen diesem Betrieb. Die Gebühren werden analog Modell 1 erhoben.
- Modell 3: Die Gemeinde vergibt diese Leistung an Dritte. Die Kosten werden über Gebühren gedeckt.

⁹ Die Städte verwendeten unterschiedliche Begriffe. Grundsätzlich wäre zwischen Fahrbahn, Gehweg und Rinne zu unterscheiden. Diese Begriffe werden so in dem Bericht verwendet, gleichwohl werden in Ansicht 11 die von den Städten zum Teil abweichenden Begriffe dargestellt.

Sondermodell Fulda

Die Stadt Fulda erhob als einzige Stadt des Vergleichsrings keine Straßenreinigungsgebühren. Die Reinigungspflicht trifft in Fulda die Anlieger. Nach der Satzung sind ausgenommen:

- Straßen mit einer Verkehrsdichte von 20.000 Fahrzeugen am Tag und
- Straßen mit zugelassener Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h, allerdings nicht die Bordsteinrinne.

Die Straßenreinigungsmodelle sowie der Anteil der öffentlichen Straßenreinigung sind in Ansicht 12 dargestellt.

Straßenreinigungsmodelle im Vergleich (1999)			
	Modell 1 / „Amt“	Modell 2 / „Eigenbetrieb“	Modell 3 / „Vergabe“
Bad Homburg v.d. Höhe		✓	
Darmstadt		✓	
Frankfurt am Main			✓
Fulda	✓		
Gießen	✓		
Hanau	✓		
Kassel		✓	
Marburg		✓	
Offenbach am Main		✓	
Rüsselsheim		✓	
Wetzlar	✓		
Wiesbaden		✓	

Ansicht 12: Straßenreinigungsmodelle im Vergleich (1999)

Einen Wechsel des Straßenreinigungsmodells kann die Überörtliche Prüfung nicht empfehlen. Die Umstellung ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand und Akzeptanzproblemen in der Bürgerschaft verbunden.

6.7 Gebührenmaßstäbe

Gebührenmaßstab noch frei wählbar

Wie die Straßenreinigungsgebühren zu bemessen sind, ist gesetzlich nicht geregelt: § 10 Hessisches Straßengesetz verweist als Ermächtigungsgrundlage für die Reinigung öffentlicher Straßen auf das Gesetz über kommunale Abgaben. Da seine Formulierungen allgemein sind, können die hessischen Gemeinden den Gebührenmaßstab bislang frei wählen.¹⁰ Ein Gebührenmaßstab ist notwendig, um eine Formel zu gewinnen, die das Grundstück in ein Verhältnis zum Aufwand für die Straßenreinigung setzt. Die Städte verwendeten

- den Frontmetermaßstab, bei dem die Reinigungsgebühr von der Strecke abhängt, mit der das Grundstück an die Straße grenzt,

¹⁰ Wichmann, Straßenreinigung und Winterdienst in der kommunalen Praxis, Berlin, 1997, S. 347, RdNr. 362

- den Frontflächenmaßstab, der auch noch die Breite der Straße berücksichtigt und
- den Quadratwurzelmaßstab, der nicht die Straßenlänge aufgreift, sondern an die Grundstücksfläche anknüpft. Wegen ihrer exponentiellen Minderung belastet die Quadratwurzel kleine Grundstücke stärker als große.

Bei der Prüfung waren folgende Gebührenmaßstäbe festzustellen:

Gebührenmaßstäbe für die öffentliche Straßenreinigung (1999)	
Stadt	Maßstab
Bad Homburg v.d. Höhe	Quadratwurzelmaßstab
Darmstadt	Frontmetermaßstab
Frankfurt am Main	Frontflächenmaßstab
Fulda	keine Gebühren
Gießen	Frontflächenmaßstab
Hanau	Frontmetermaßstab
Kassel	Quadratwurzelmaßstab
Marburg	Frontmetermaßstab
Offenbach am Main	Frontmetermaßstab
Rüsselsheim	Frontmetermaßstab
Wetzlar	Frontflächenmaßstab
Wiesbaden	Quadratwurzelmaßstab

Ansicht 13: Gebührenmaßstäbe für die öffentliche Straßenreinigung (1999)

Die obergerichtliche Rechtsprechung hat bislang keinen dieser Gebührenmaßstäbe verworfen.¹¹

Die Frontmeter- und Frontflächenmaßstäbe hatten sich in den meisten Städten etabliert. Die Stadt Wiesbaden stellte im Prüfungszeitraum auf den Quadratwurzelmaßstab um. Die Stadt Frankfurt am Main sucht seit Jahren, aber ohne Erfolg, einen geeigneten Gebührenmaßstab. Sie befürchtet bei einer Umstellung eine Flut von Widersprüchen.

Kompliziert wird das Straßenreinigungsgebührenrecht, weil Mehrfrontengrundstücke unter Umständen überproportional herangezogen werden können, obwohl sie die Straßen nicht stärker belasten als andere Grundstücke. Umgekehrt unterliegen Hinterliegergrundstücke der Gebührenpflicht. Auch berücksichtigte keiner der Maßstäbe die unterschiedliche Zahl der Bewohner oder Nutzer eines Grundstücks.

Solange die Rechtsprechung alle Gebührenmaßstäbe anerkennt, besteht kein Anlass, einen dieser Maßstäbe zu empfehlen.

¹¹ Lohmann: Die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren in Hessen, Hessische Städte- und Gemeindezeitung, 1999, Seite 82 ff.

6.8 Ordnungsmäßigkeit der Gebührenberechnung

In der Prüfung stellte sich heraus, dass die Städte die Gebühren bei identischer Rechtslage uneinheitlich berechneten: Abweichungen gab es beim Eigenanteil und bei der Einbeziehung der Aufwendungen für die Papierkorbbewirtschaftung.

6.9 Eigenanteil

Vorteil der
Allgemeinheit

Nach § 11 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Abgaben sind die Gemeinden wie bei jeder Gebühr verpflichtet, den Vorteil, den die Allgemeinheit hat, aus der Gebühr herauszurechnen. Die Städte setzten ihre Eigenanteile wie folgt an:

Eigenanteile (1999)		
Stadt	Höhe des Eigenanteils	Ermittlungsart
Bad Homburg v. d. Höhe	30%	pauschal ermittelt
Darmstadt	25%	detailliert ermittelt
Frankfurt am Main	12,5%	pauschal ermittelt
Fulda	kein Eigenanteil, da keine Gebühr erhoben wird	
Gießen	12%	detailliert ermittelt
Hanau	30%	pauschal ermittelt
Kassel	20%	pauschal ermittelt
Marburg	lag nicht vor	
Offenbach am Main	20%	pauschal ermittelt
Rüsselsheim	lag nicht vor	
Wetzlar	16%	pauschal ermittelt
Wiesbaden	20%	pauschal ermittelt

Ansicht 14: Eigenanteile (1999)

Bis auf Darmstadt und Gießen berechnete detailliert keine Stadt den Eigenanteil.

Frankfurt am Main und Gießen nahmen an, dass in den Eigenanteil auch der Aufwand für die Reinigung der Straßen vor den städtischen Grundstücken einfließen kann. Dies ist falsch, denn von dem Vorteil der Allgemeinheit ist der fiskalische Aufwand für die Reinigung der Straßen vor den kommunalen Grundstücken strikt zu trennen.

Das Bundesverwaltungsgericht¹² räumte zwar den Gemeinden bei der Bewertung des Allgemeininteresses an der Straßenreinigung eine weitgehende Einschätzungsfreiheit ein. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hielt in einem Einzelfall den Vorteil der Allgemeinheit bei einem pauschal ermittelten Gemeindeanteil von 20 Prozent für noch ausreichend.¹³ Die Überörtliche Prüfung hält dennoch die Praxis, wie der Eigenanteil bestimmt wurde, für nicht mehr hinnehmbar und forderte die Gemeinden auf, tragfähige Berechnungen für den Eigenanteil vorzulegen.

¹² Bundesverwaltungsgericht, DVBl 1985, 123, 124

¹³ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, DVBl 1986, 770-778

6.10 Papierkorbbewirtschaftung nicht gebührenfähig

Die Straßenreinigungsgebühren in sechs Städten umfassten auch den Aufwand für die Papierkorbbewirtschaftung (Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Marburg, Offenbach am Main und Wetzlar).

Das Hessische Straßengesetz klärt im Gegensatz zum Niedersächsischen Straßerecht¹⁴ nicht die Frage, wer die Kosten für die Papierkorbleerung zu tragen hat (Gebührenzahler oder Allgemeinheit). Allerdings entschied das Oberverwaltungsgericht Münster¹⁵, unter dem Begriff der Straßenreinigung sei nur die Reinigung der Straßenoberfläche zu verstehen. Deshalb können die Kosten für die Papierkorbbewirtschaftung nicht in die Gebühren eingerechnet werden. Die Überörtliche Prüfung hält die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster für überzeugend und auf die hessische Rechtslage übertragbar:

Wie in Hessen gibt es in Nordrhein-Westfalen keine Aussage darüber, wer die Kosten der Papierkorbbewirtschaftung trägt. Den Gemeinden fehlt in Hessen die gesetzliche Ermächtigung, die Anlieger zu den Kosten heranzuziehen. Die Papierkorbbewirtschaftung ist der Normalfall des Interesses der Allgemeinheit. Die Überörtliche Prüfung hält auch keine Änderung der Rechtslage für geboten. Überall, wo private Straßenreinigung gilt, kam bislang niemand auf den Gedanken, die Anlieger die Papierkörbe leeren und den Abfall entsorgen zu lassen. Papierkorbbewirtschaftung ist eine Aufgabe der Allgemeinheit. Die Kosten sind von ihr zu tragen.

6.11 Sinkkastenreinigung nicht gebührenfähig

Ebenso wie die Papierkorbreinigung ist die Sinkkastenreinigung nicht gebührenfähig, da nur die Straßenoberfläche Bestandteil der Straßenreinigung ist. Nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster¹⁶ gehört zur Straßenreinigung nicht die Reinigung der Sinkkästen in den Wasserabläufen der Straße. Die Kosten dieser Reinigung können bei der Ermittlung der Straßenreinigungsgebühren nicht berücksichtigt werden. Zwar fangen die Sinkkästen, wenn das Wasser von der Straßenoberfläche durch die Einläufe in die Kanalisation abläuft, Straßenschmutz auf, so dass die Sinkkästen gereinigt werden müssen. Dieser Geschehensablauf hängt aber mit dem Erfordernis, die Straßen zu reinigen, nicht zusammen. Der vom Regen weggespülte Straßenschmutz ist Bestandteil des Abwassers. Demgemäß gehört die Reinigung der Sinkkästen zur Abwasserbeseitigung. Als einzige Stadt im Vergleichsring ließ Frankfurt am Main die Sinkkastenreinigung in die Straßenreinigungsgebühren einfließen.

6.12 Qualität der Straßenreinigung

Die Qualität der Straßenreinigung ist ein Maß für die Zufriedenheit der Bürger und prägt das städtische Erscheinungsbild. Durchgängig hatte keine Stadt einen objektivierbaren und operationalisierbaren Standard für die Qualität der Straßenreinigung. Die Überörtliche Prüfung hielt dies für einen schweren Mangel in der Steuerung der Gemeinden. Reinigungsstandards können im Sinne des Neuen Steuerungsmodells auf der einen Seite im Wege der Satzung zwischen Gemeinde und Bürger und auf der anderen Seite im Wege des Vertrags oder einer Zielvereinbarung zwischen Gemeinde und Reinigungsanstalt festgelegt werden.

¹⁴ Driehaus: Kommunalabgabenrecht, Berlin, § 6, 462

¹⁵ Urteil vom 17. Oktober 1985 – 2 A 2689/84

¹⁶ Urteil vom 31. Januar 1984 – 2 A 1312/82

6.13 Reinigungsstandards

Alle Städte setzten das Erscheinungsbild der Straße und die Reinigungsqualität bisher nicht zum Standard. Als Grund dafür wurde das Fehlen eines handhabbaren Prüfungs- und Kontrollkonzepts angeführt. Sie kannten als Standard nur die in ihren Satzungen festgelegten Reinigungsintervalle. Dem konnte nicht zugestimmt werden.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung kann jede Gemeinde Standards setzen. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass eine vollkommene (100-prozentige) Straßenreinigung ausgeschlossen und keinesfalls zu finanzieren ist.

Der Reinigungsstandard soll einfach handhabbar sein, damit der Erfolg ohne großen Aufwand gemessen und geprüft werden kann.

Der Qualitätsstandard ist die wesentliche Grundlage für die Prüfung, ob die aktuellen Reinigungsintervalle bei den Straßen angemessen sind. Die Reinigungskategorie kann sicher bestimmt werden.

Qualitätsstandards
zur
Aufwandsminimierung

6.14 Qualitätsprüfung

Da die Städte keine objektiven Reinigungsstandards kannten, entschloss sich die Überörtliche Prüfung, den Erfolg der Straßenreinigung anhand eines eigens entwickelten Reinigungsstandards darzustellen. Bei der Qualitätsprüfung wurde der Zustand der Straßenreinigung vor und nach einer turnusmäßigen Reinigung festgestellt. Diese Qualitätsprüfung war in dieser Form bislang einzigartig in Deutschland.

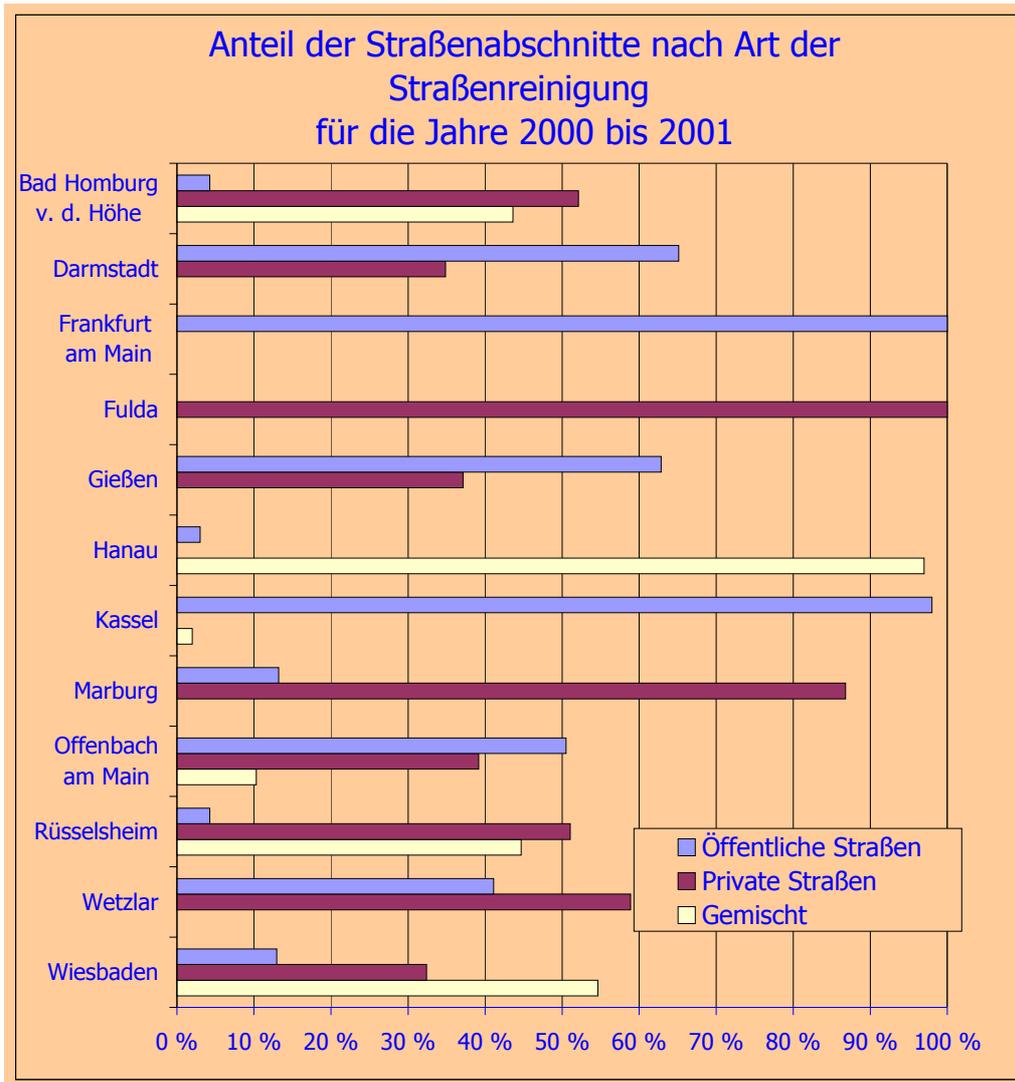
Ziel war, den Reinigungserfolg von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Straßenabschnitten in jeder der Städte zu messen. Die Qualität von rund 1.500 Straßenabschnitten wurde geprüft. In Bad Homburg v.d. Höhe, Hanau und Marburg waren Fahrbahnen öffentlich zu reinigen, Gehwege und die Straßenrinne hingegen privat zu säubern. Deshalb wurden dort die von der Qualitätsprüfung betroffenen Straßenabschnitte zweimal geprüft. Insgesamt ergaben sich aufgrund der Doppelbetrachtung rund 2.900 Wertepaare. Ein Straßenabschnitt betraf eine Länge von 100 Metern. Bei ihm wurde die Fläche von der Mitte des Straßenraums bis zu den angrenzenden Grundstücken oder Gebäuden bewertet. Von den 1.500 Straßenabschnitten wurden rund 1.300 Abschnitte in die Wertung einbezogen. Nur bei diesen war eine sichere Prüfung¹⁷ gewährleistet. 200 Abschnitte waren nicht zu werten, weil nicht eindeutig klar war, ob Straßenreiniger überhaupt anwesend waren.¹⁸

Die Verteilung der Straßenabschnitte nach der Zuständigkeit für die Reinigung (öffentlich/privat) ergibt sich aus Ansicht 15.

Einzigartige
Qualitätsprüfung

¹⁷ Eine „sichere Prüfung“ lag vor, wenn festgestellt wurde, dass Straßenreiniger anwesend waren, die Fahrbahn- oder Gehwegdecke nicht beschädigt war und der Straßenabschnitt nicht durch Laub, Glatteis oder Schnee bedeckt war.

¹⁸ Die Prüfung musste verdeckt geschehen, weil sich herausstellte, dass unter einer Prüfungssituation die Reinigungsleistung erheblich, und zwar positiv, vom üblichen Ergebnis abwich.



Ansicht 15: Anteil der Straßenabschnitte nach Art der Straßenreinigung für die Jahre 2000 bis 2001

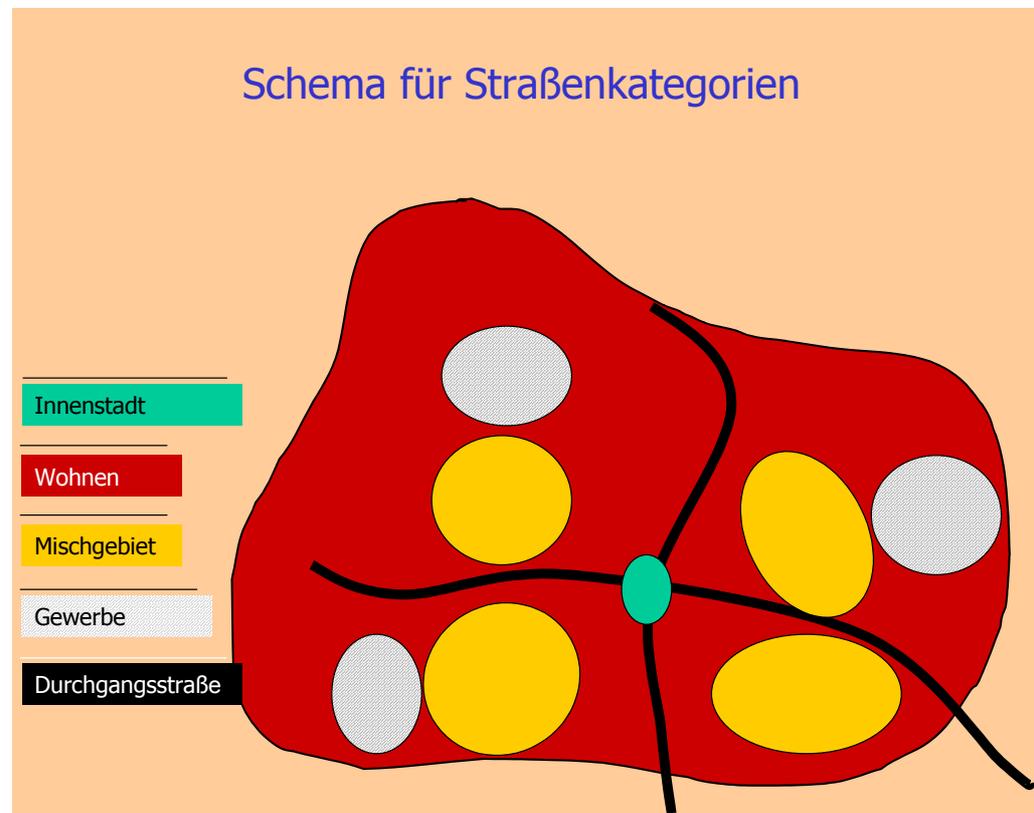
Der Verunreinigungsgrad einer Straße ist eng verbunden mit deren Nutzungsfrequenz und angrenzenden Einflussfaktoren wie Einkaufsmärkten, Parkflächen, Bushaltestellen oder Schulen. Um den unterschiedlichen Nutzungsfrequenzen Rechnung zu tragen, wurden die Straßenabschnitte¹⁹ in Anlehnung an die Baunutzungsverordnung, wie in Ansicht 16 dargestellt, kategorisiert.

Definition der Straßenkategorien	
Kategorie	Definition
Straße in Wohngebiet	(§ 4 BauNVO) dienen vorwiegend dem Wohnen
Straße in Gewerbegebiet	(§§ 8 und 9 BauNVO) dienen zur Unterbringung von Gewerbe- und Industriebetrieben
Innenstadtstraße	(§ 11 BauNVO) werden definiert als Fußgänger- und Ladenzonen
Durchgangsstraße	überörtliche Straßen oder mehrspurige Straßen

¹⁹ Die Einteilung der Straßenabschnitte war aus Gründen der Vergleichsmethodik unabhängig von den Straßenreinigungssatzungen der geprüften Städte; sie dienen nicht als Anspruchsgrundlage für die Einstufung einer bestimmten Straße in eine Reinigungsklasse nach der Straßenreinigungssatzung.

Definition der Straßenkategorien	
Kategorie	Definition
Straße im Mischgebiet	(§ 6 BauNVO) dienen dem Wohnen und dem Gewerbe

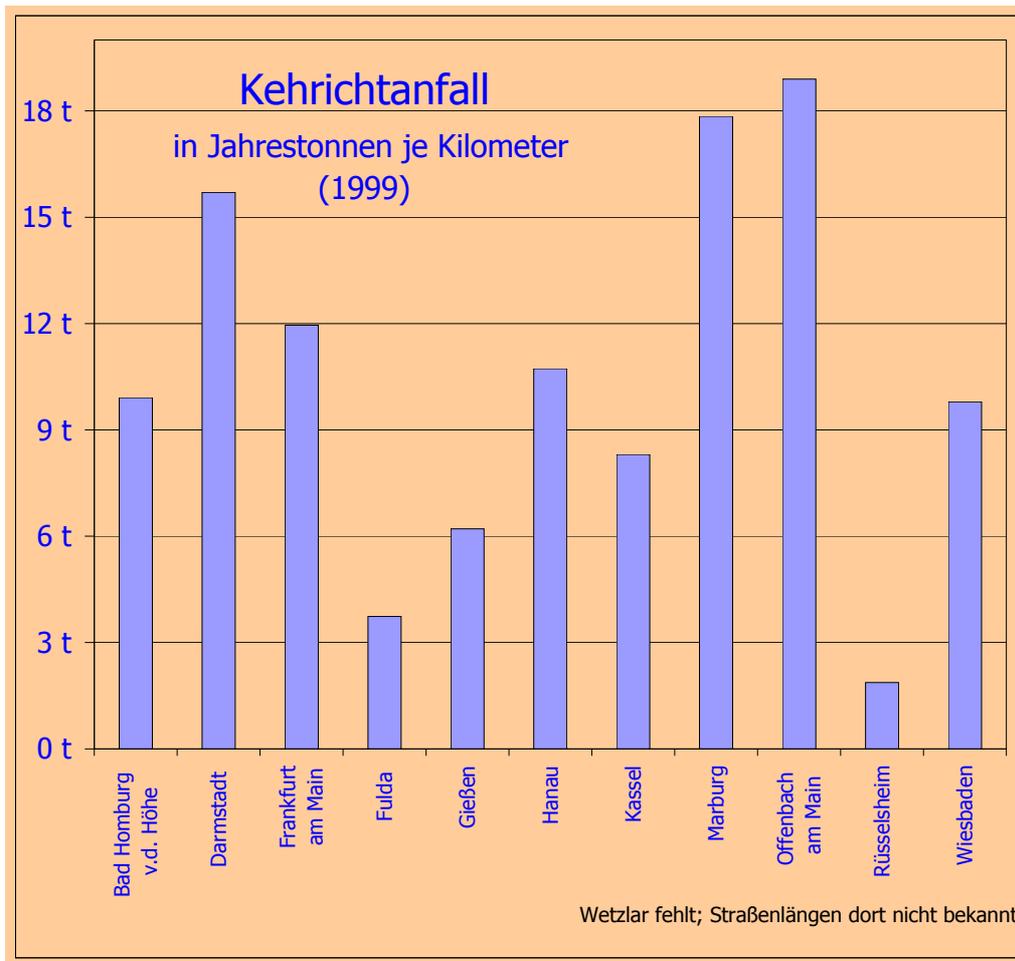
Ansicht 16: Definition der Straßenkategorien



Ansicht 17: Schema für Straßenkategorien

Bei der Verteilung wurde sichergestellt, dass der Anteil der geprüften Straßenkategorien ihrem tatsächlichen Anteil in der Stadt entsprach.

Die Qualitätsprüfung ergab, dass die Masse des Kehrichts kein sicherer Indikator für den Erfolg der Straßenreinigung war.



Ansicht 18: Kehrichtanfall in Jahrestonnen je Kilometer (1999)

Entscheidend für den Erfolg der Straßenreinigung und für das Erscheinungsbild der Straße waren vielmehr die liegen gebliebenen Grobfraktionen. Sie prägen mehr als der Schmutz in der Straßenrinne das Erscheinungsbild einer Straße. Gerade die Grobfraktionen sind in den Europäischen Abfallkatalog (EAK)²⁰ aufgenommen. Nicht verständlich war, dass die Städte ihr Wissen um den EAK-Katalog nicht für objektivierbare Reinigungsstandards nutzten.

Abfallarten nach EAK-Katalog (Grobfraktionen)		
Abfallart nach EAK	EAK-Nr.	Kategorie
Kleinmetalle (Getränkedosen u.ä.)	200-105	1
Papier, Pappe	200-101	2
Glas	200-102	3
Kunststoffkleinteile	200-103	4
Organische Abfälle (anthropogen)	200-108	5
Straßenkehricht (Sand, Splitt, Kies)	200-303	6

²⁰ Verordnung zur Einführung des Europäischen Abfallkatalogs (EAK-Verordnung – EAKV vom 13. September 1996, BGBl. I. S. 1428

Abfallarten nach EAK-Katalog (Grobfraktionen)		
Abfallart nach EAK	EAK-Nr.	Kategorie
Fäkalien	020-106	7
Sonstiges (z.B. Holz ohne Astwerk)	200-107	8
Zigaretten	200-301	9

Ansicht 19: Abfallarten nach EAK-Katalog (Grobfraktionen)

Zweckmäßigerweise wurden Zigaretten separat erfasst. Sie sind in Abhängigkeit vom Bodenbelag (Kopfsteinpflaster) schwierig maschinell zu beseitigen. Um jahreszeitlichen Schwankungen zu begegnen, blieb Laub bei der Erhebung unberücksichtigt.

Ermittlung der Punkte je Abfallkategorie	
Umfang des Fundes	Punkte
Kein Fund	0 Punkte
Einzelfund (1 - 2 Funde)	1 Punkt
Geringer Umfang (3 - 10 Funde)	2 Punkte
Häufiger Umfang (mehr als 10 Funde)	3 Punkte

Ansicht 20: Ermittlung der Punkte je Abfallkategorie

Die Funde wurden zunächst in einer Strichliste festgehalten und anhand des Schemas nach Ansicht 19 bewertet. Für jeden Straßenabschnitt wurden die Punkte der Abfallkategorien addiert und ergaben die Gesamtpunktzahl. Dies entsprach dem Verunreinigungsgrad für einen Straßenabschnitt. Die Gesamtpunktzahlen je Straßenabschnitt wurden addiert und durch die Gesamtzahl der Straßenabschnitte dividiert.

Der Verunreinigungsgrad wurde wie folgt bewertet:

Ermittlung des Verunreinigungsgrads	
Verunreinigungsgrad (Punkte)	Bewertung der Verunreinigung
0 - 3	zu vernachlässigende Verunreinigung
4 - 7	sehr geringe Verunreinigung
8 - 11	geringe Verunreinigung
12 - 15	mittlere Verunreinigung
16 - 19	hohe Verunreinigung
20 - 23	sehr hohe Verunreinigung
24 - 27	extrem hohe Verunreinigung

Ansicht 21: Ermittlung des Verunreinigungsgrads

Für jeden prüffähigen Straßenabschnitt und für beide Reinigungsarten (öffentlich / privat) wurden die Abfälle, getrennt nach Abfallarten, in ihrer Menge erfasst, und zwar zweimal innerhalb der Prüfungszeiträume.

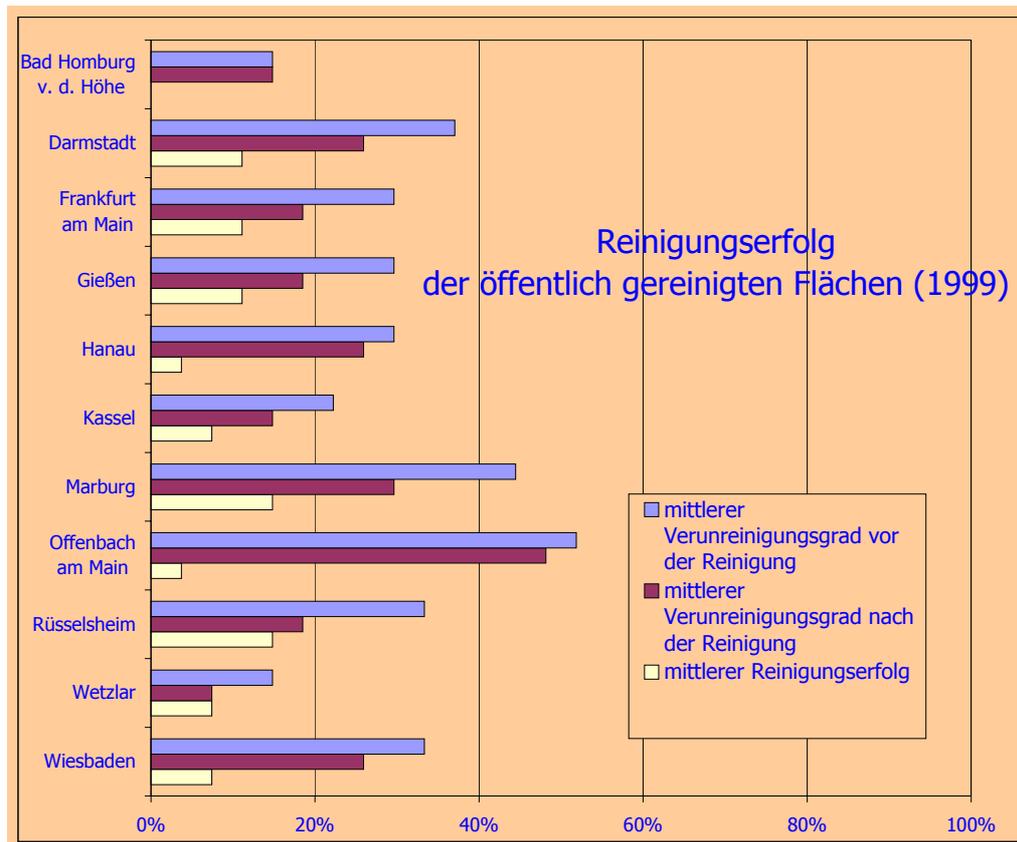
Prüfungszeiträume		
Reinigungsart	vor der Reinigung	nach der Reinigung
öffentlich	am Tag vor der Reinigung oder kurz vor der Reinigung	bis zu 2 Stunden nach der Reinigung
privat	am Werktag vor dem Reinigungstag	am Werktag nach dem Reinigungstag, bis spätestens 10:00 Uhr

Ansicht 22: Prüfungszeiträume

Aus den Werten für alle Straßenabschnitte einer Stadt wurden die mittleren Verunreinigungsgrade festgestellt. Dies galt sowohl für die beiden Prüfungszeiträume als auch für die beiden Reinigungsarten.

Aus der Gegenüberstellung der mittleren Verunreinigungsgrade ergab sich der mittlere Reinigungserfolg für jede Stadt. Der mittlere Reinigungserfolg war die Maßzahl für die Effizienz des Reinigers (öffentlich / privat).

Die Ergebnisse der Qualitätsprüfung in den zwölf hessischen Groß- und Sonderstatusstädten sind in den folgenden Ansichten dargestellt. In Ansicht 23 und Ansicht 24 ist dabei Fulda nicht aufgeführt. Die Stadt hat zu wenig öffentlich gereinigte Flächen. Zum Fuldaer Sondermodell siehe auch Kapitel 6.6, ab Seite 45.



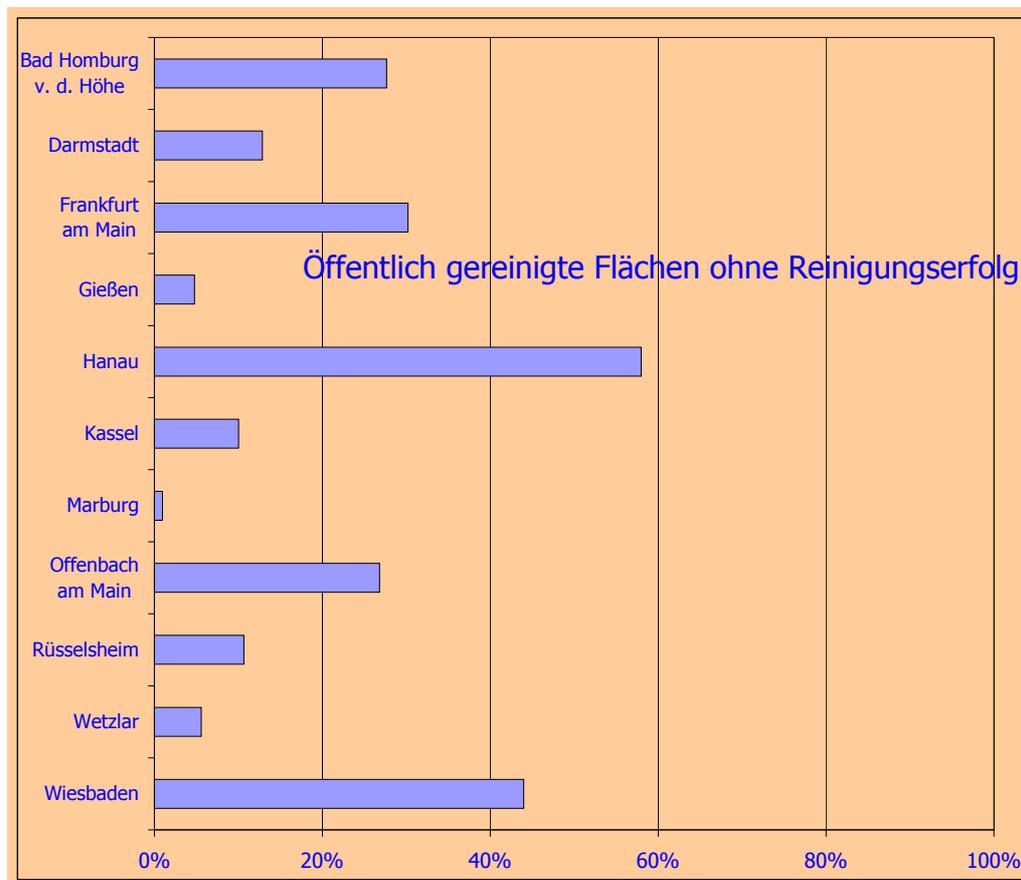
Ansicht 23: Reinigungserfolg der öffentlich gereinigten Flächen (1999)

Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung erscheint die Maßzahl von zehn Prozent an Flächen ohne Reinigungserfolg gerade noch akzeptabel. Auffällig ist, dass die größten in den Vergleichsring einbezogenen Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Frankfurt am Main, Hanau, Offenbach am Main und Wiesbaden deutlich über dieser Quote lagen. Diese Städte sollten die Prüfung zum Anlass nehmen, Reinigungsleistungen durch Entwicklung gemeindespezifischer Reinigungsstandards zu überdenken.

Öffentliche Straßen schmutziger als privat gereinigte

Höchster Anteil der Straßen ohne Reinigungserfolg in Hanau

In Hanau wurde mit 58 Prozent der höchste Anteil der öffentlichen Straßenabschnitte ohne Reinigungserfolg festgestellt. Die Straßen außerhalb der Innenstadt werden unregelmäßig und ohne konkrete Zeit- und Personalplanung gereinigt.

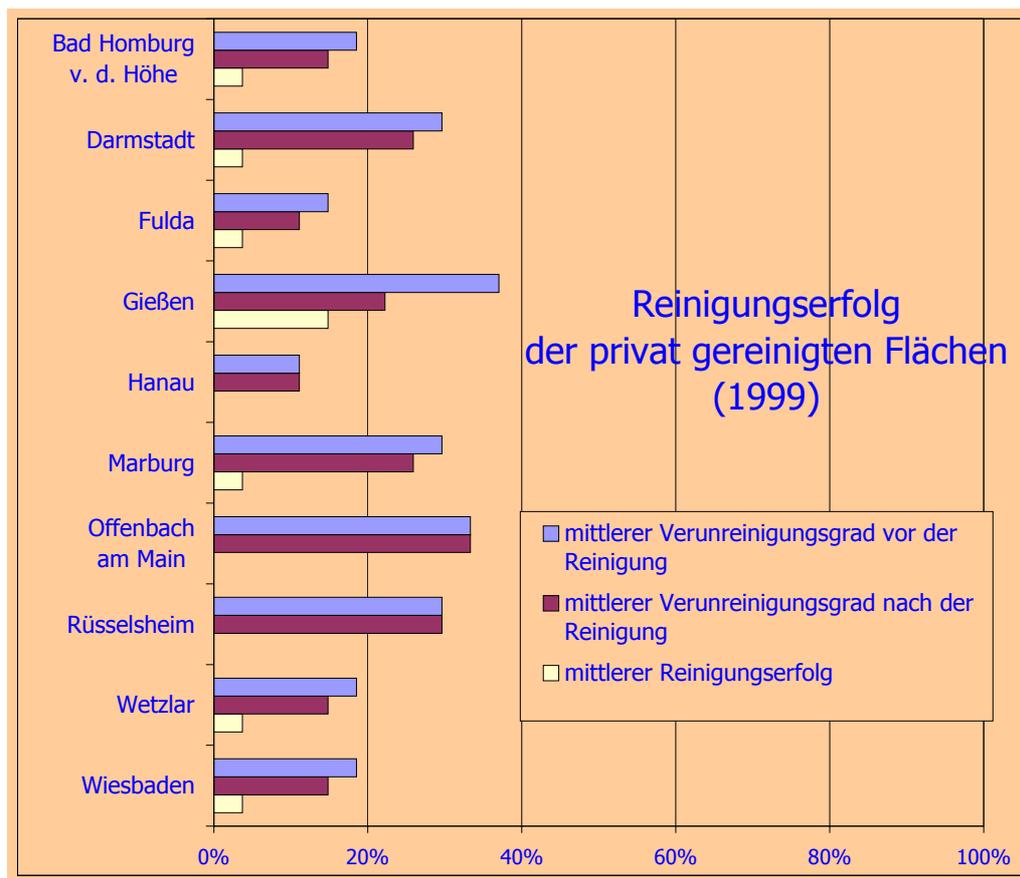


Ansicht 24: Öffentlich gereinigte Flächen ohne Reinigungserfolg

Gießen, Marburg und Wetzlar schnitten bei diesem Vergleich am besten ab. Dies galt sowohl für den „mittleren Reinigungserfolg“ als auch für „gereinigte Flächen ohne Reinigungserfolg“.

In zwei Dritteln der Fälle war der Verschmutzungsgrad der öffentlich gereinigten Straßen höher als bei privat gereinigten Straßen. Der Reinigungserfolg der öffentlichen Straßenreinigung war in 75 Prozent der Fälle größer als bei der privaten Reinigung. Dies ist auch auf höhere Verschmutzungsgrade der öffentlich gereinigten Flächen zurückzuführen.

Frankfurt am Main und Kassel sind in Ansicht 25 nicht aufgeführt. Alle Straßen werden öffentlich gereinigt.



Ansicht 25: Reinigungserfolg der privat gereinigten Flächen (1999)

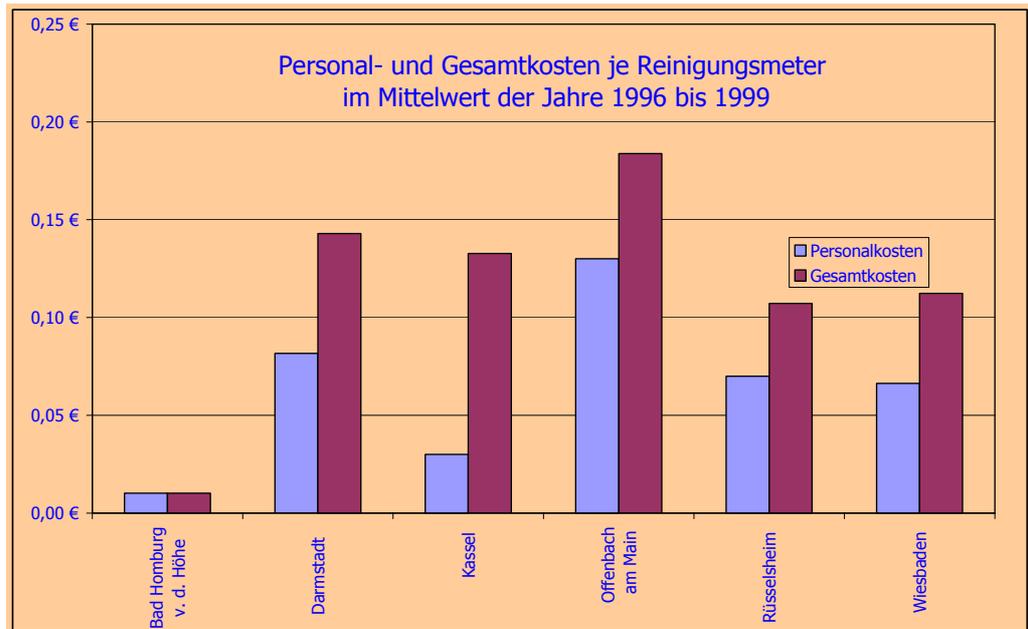
Die Straßenreinigungspflicht auf den Anlieger an den Hauptverkehrsstraßen vollständig zu übertragen, ist aus Gründen der Verkehrssicherung nicht sinnvoll oder nicht vollziehbar. Die Städte Frankfurt am Main und Kassel reinigten das gesamte kommunale Straßennetz. Die Prüfung ergab keine Anhaltspunkte, dieses Modell zu verwerfen oder besonders zu empfehlen.

Die Kombination von öffentlicher und privater Straßenreinigung war das häufigste Modell. Die Kombination von öffentlicher Straßenreinigung in Fußgängerzonen, auf Plätzen oder Hauptverkehrsstraßen und privater Reinigung in Wohngebieten erschien günstig.

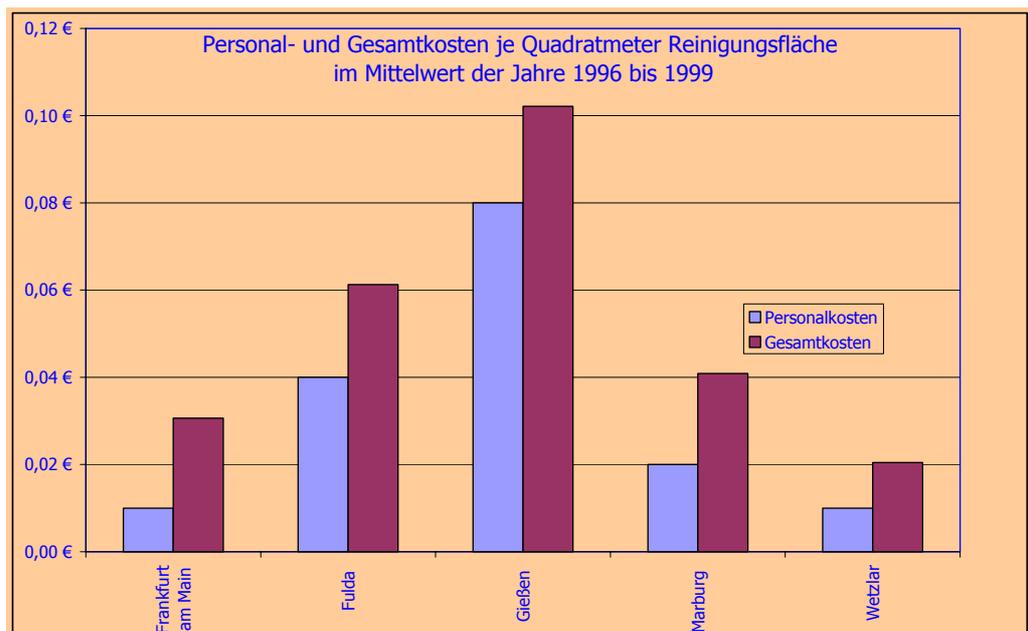
6.15 Kosten der Straßenreinigung

Den größten Kostenfaktor in der Straßenreinigung bildeten die Personalkosten. Die Städte setzten zwar moderne Fahrzeuge ein; dennoch bleibt die Straßenreinigung personalintensiv.

Eine aussagekräftige Kennzahl, um die Kosten der Straßenreinigung vergleichbar darzustellen, bildeten die Personalkosten und die Gesamtkosten für einen Meter oder einen Quadratmeter der Straßenreinigung.



Ansicht 26: Personal- und Gesamtkosten je Reinigungsmeter im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999²¹



Ansicht 27: Personal- und Gesamtkosten je Quadratmeter Reinigungsfläche im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999²²

Eigenbetrieb arbeitet wirtschaftlicher

Der Vergleich der Jahres- und Betriebsergebnisse lässt in der Tendenz erkennen, dass ein Eigenbetrieb wirtschaftlicher arbeiten kann als ein Regiebetrieb. Die Jahresergebnisse von acht Eigenbetrieben und vier Regiebetrieben wurden über einen Zeitraum

²¹ Wiesbaden im Durchschnitt der Jahre 1996-1997

²² Hanau nicht vergleichbar, da Zahlenwerte über öffentlich gereinigte Flächen nicht vorlagen.

von vier Jahren geprüft. Von den 32 Eigenbetriebsjahren waren 14 Ergebnisse neutral oder positiv, während von den 16 Regiebetriebsjahren alle negativ waren.

Jahres- und Betriebsergebnisse im Vergleich				
	1996	1997	1998	1999
Bad Homburg v.d. Höhe	19.971 €	54.445 €	188.275 €	-17.162 €
Darmstadt	233.303 €	682.040 €	571.259 €	320.089 €
Frankfurt am Main	0 €	-2.514.569 €	-6.188.724 €	-1.694.609 €
Fulda	-899.872 €	-831.184 €	-802.015 €	-877.120 €
Gießen	-23.575 €	-25.321 €	-92.045 €	-31.295 €
Hanau	-1.576.106 €	-1.640.961 €	-1.416.610 €	-1.451.382 €
Kassel	-75.986 €	210.934 €	170.638 €	66.746 €
Marburg	-1.024.818 €	-32.528 €	-141.409 €	-308.385 €
Offenbach am Main	294.564 €	381.861 €	630.336 €	397.860 €
Rüsselsheim	-84.976 €	-436.996 €	-356.846 €	-430.359 €
Wetzlar	-187.876 €	-136.275 €	-141.806 €	-9.226 €
Wiesbaden	0 €	-805.427 €	1.729.685 €	-542.691 €

Ansicht 28: Jahres- und Betriebsergebnisse im Vergleich

Die Städte Darmstadt und Fulda vereinbarten für die Laubentsorgung im Vergleich zur Kehrrichtentsorgung günstige Konditionen. Die Kehrrichtentsorgungspreise unterlagen starken Schwankungen, die durch unterschiedliche vertragliche Regelungen mit den Trägern der Entsorgungspflicht (Kreise) entstanden. So musste der Straßenkehrrecht aufgrund vertraglicher Bindungen in den Städten Darmstadt und Kassel den Müllverbrennungsanlagen angedient werden, obwohl alternative Entsorgungswege in anderen Kommunen praktiziert wurden.

Starke Preisunterschiede in der Kehrrichtentsorgung

Marburg fand einen vergleichsweise preiswerten Entsorgungsweg für den Straßenkehrrecht über Dritte, den auch das Regierungspräsidium Gießen, Staatliches Umweltamt Marburg, genehmigte. Der Marburger Straßenkehrrecht wird auf einer Kalihalde zum Zwecke der Rekultivierung verwertet. Zuvor wurde der Kehrrecht als Abfall zur Entsorgung auf einer kreiseigenen Deponie eingelagert. Am Beispiel Gießens war zu erkennen, dass eine Trennung der Entsorgungswege einzelner Fraktionen nicht pauschal zu empfehlen ist. Der für das Laub gewählte Entsorgungsweg war dort sogar teurer als die Kehrrichtentsorgung.

Ansicht 29 und Ansicht 30 verdeutlichen die Unterschiede im Vergleichsring.

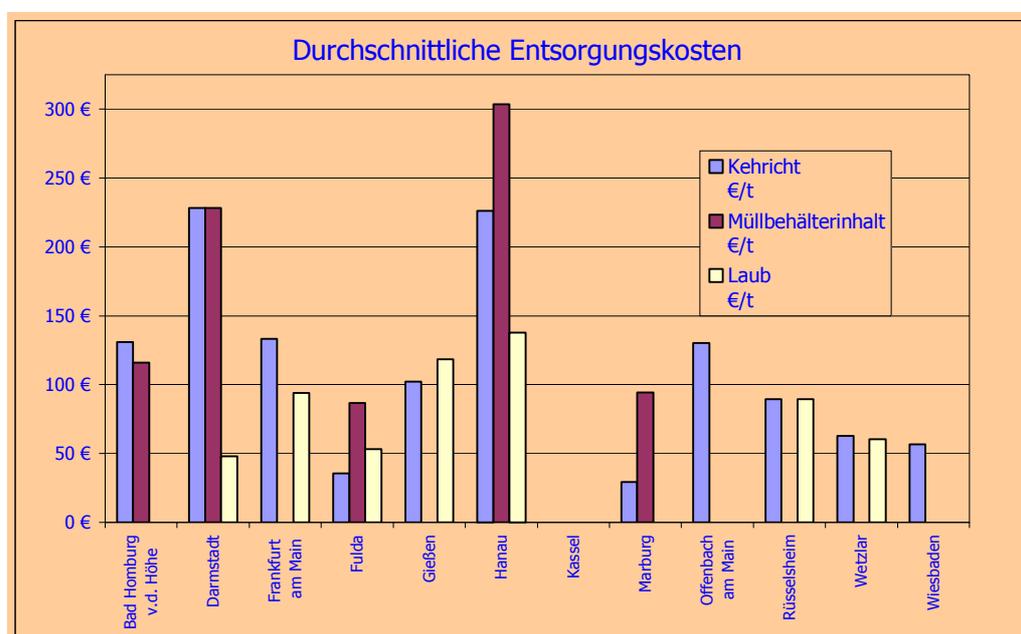
Entsorgungskosten der Gemeinden (Mittelwert 1996–1999)			
	Kehrrecht €/t	Müllbehälterinhalt €/t	Laub €/t
Bad Homburg v.d. Höhe	131,15 €	116,06 €	23
Darmstadt	228,80 €	228,80 €	47,97 €
Frankfurt am Main	133,66 €	23	94,08 €
Fulda	35,79 €	86,70 €	53,36 € ²⁴
Gießen	102,26 €	23	118,62 €

²³ Abfallfraktion fällt in der Gemeinde nicht an oder wird nicht separat erfasst.

²⁴ Jahr 2000

Entsorgungskosten der Gemeinden (Mittelwert 1996–1999)			
	Kehricht €/t	Müllbehälterinhalt €/t	Laub €/t
Hanau	226,50 €	304,22 €	138,05 €
Kassel ²⁵	-	-	-
Marburg	29,50 €	94,59 €	–23
Offenbach am Main	130,38 €	–23	–23
Rüsselsheim	89,76 €	–23	89,76 €
Wetzlar	63,06 €	–23	60,68 €
Wiesbaden	58,54 €	–23	–23

Ansicht 29: Entsorgungskosten der Gemeinden (Mittelwert 1996–1999)



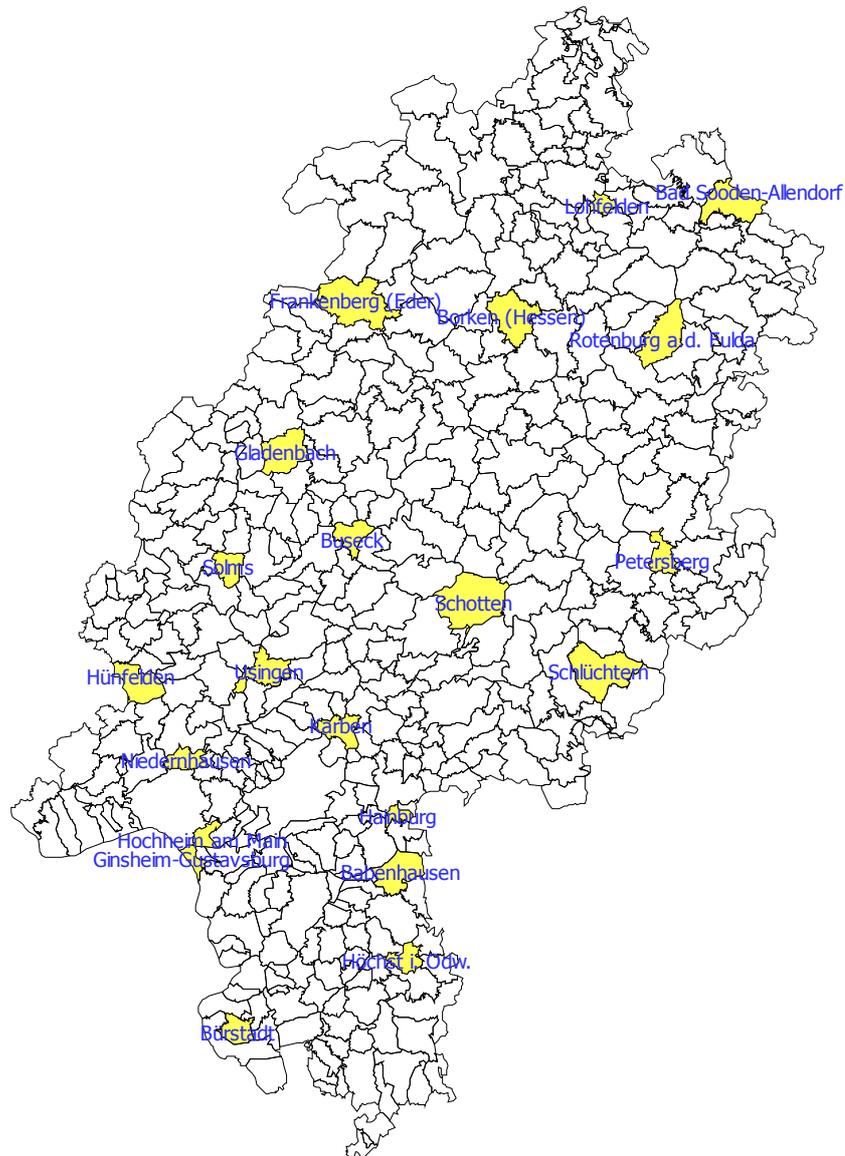
Ansicht 30: Durchschnittliche Entsorgungskosten

²⁵ Kassel nicht vergleichbar, da Abfallarten nach Entsorgungswegen (Verbrennung, thermische Verwertung und Direktverwertung) differenziert werden.

7. Siebenundsechzigste Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“

7.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Babenhausen, Bad Sooden-Allendorf, Borken, Bürstadt, Buseck, Frankenberg (Eder), Ginsheim-Gustavsburg, Gladenbach, Hainburg, Hochheim am Main, Höchst im Odenwald, Hünfelden, Karben, Lohfelden, Niedernhausen, Petersberg, Rotenburg an der Fulda, Schlüchtern, Schotten, Solms und Usingen



Ansicht 31: Lage der Städte und Gemeinden

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Januar 1997 bis Dezember 1999

Kienbaum Management Consultants GmbH in Düsseldorf

7.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Die Gemeinden könnten die Gestaltungsspielräume der geltenden Vorschriften besser ausschöpfen.

Die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung – das Personal – wurde zumeist unzureichend gesteuert. Die Datenlage in der Personalverwaltung war nicht aussagekräftig: Personalwirtschaftliche Grunddaten wie Krankenstatistiken, Altersstatistiken und Qualifikationsprofile wurden nicht sorgfältig geführt. Nur in vier der 21 Gemeinden lagen EDV-unterstützte quantitative und qualitative Personaldaten vor.

Das Personalmanagement ist zu verbessern: Keine Gemeinde setzte Instrumente des Personalcontrollings ein; nur zwei Gemeinden verwendeten Konzepte zur Personalentwicklung.

Die Flexibilisierungsmöglichkeiten in der Personalwirtschaft sollten besser genutzt werden: Leistungszulagen wurden zu selten gewährt. Zeitarbeitsverträge wurden ausschließlich mit Bediensteten in den Kindergärten abgeschlossen.

Die Ergebnisse der personalwirtschaftlichen Schritte wurden nicht kontrolliert: So wurde der Erfolg von Personalentwicklung nicht ausreichend überprüft.

Ansätze moderner Personalführung und Personaleinstellung wie regelmäßige und dokumentierte Zielvereinbarungs- oder Mitarbeitergespräche, Beurteilungen und Assessment Center gab es nur in einer von 21 Gemeinden. Sie sollten künftig verstärkt genutzt werden.

Personalwirtschaft wurde als Fortschreibung des Personalbestands gesehen: Systematische Ansätze zur Personalbedarfsbemessung, Aufgabenkritik und eine grundsätzliche Überprüfung der Eingruppierungen waren selten.

Die Angemessenheit der Personalausstattung war nur bedingt nachvollziehbar.

7.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko der 21 Städte und Gemeinden der Vergleichenden Prüfung betrug 81,7 Millionen € für das Jahr 1999. Die Summe umfasste die Ausgaben laut Stellenplan sowie die Personalausgaben, die außerhalb des Stellenplans angefallen waren, abzüglich der von Eigenbetrieben erstatteten Kosten.

7.5 Sparpotenzial

Das jährliche Sparpotenzial liegt bei rund 2,0 Millionen €, sofern die Städte und Gemeinden, deren Krankenstand über dem Mittelwert der deutschen Dienstleistungswirtschaft (4,2 Prozent) liegt, ihn auf diese Höhe senken. Dies ist möglich, denn in Höchst i. Odw. lag er sogar um 25 Prozent unterhalb dieses Mittelwerts.

7.6 Änderungsvorschläge für Vorschriften

Die Vergleichende Prüfung ergab, dass die Gemeinden von den Gestaltungschancen, die die Vorschriften über die zukunftsorientierte Personalwirtschaft eröffnen, derzeit noch kaum Gebrauch machen.

Den Kommunen wird empfohlen, die geltenden Vorschriften mit ihren Gestaltungsspielräumen auszuschöpfen. Folgende vier Themen sind von Bedeutung:

- Die Regelbeurteilung von Beamten (§§ 21, 22 Hessische Laufbahnverordnung²⁶) unterblieb in allen Gemeinden mit Ausnahme der Stadt Usingen. Dort waren Regelbeurteilungen Bestandteil der Zielvereinbarungsgespräche.
- Die Leistungsprämien- und Zulagenverordnung und § 33 Bundes-Angestelltentarifvertrag oder § 22 Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BAT / BMT G II) zum flexiblen Umgang mit der Aufgabenverteilung (so bei Ausscheiden eines Mitarbeiters) wurden nicht ausreichend angewendet.
- Befristete Arbeitsverträge bei anerkannten Befristungsgründen wurden ausschließlich für die Kindergärten abgeschlossen. Das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG)²⁷ lässt einen flexibleren Personaleinsatz zu und sollte stärker eingesetzt werden.
- Nach § 133 HGO können neue Modelle zur Steuerung der Gemeindeverwaltung auch in personalwirtschaftlichen Fragestellungen erprobt werden. Die Gemeinden sollten die Experimentierklausel für den Stellenplan verstärkt einsetzen, um Personal und Budget flexibel zu steuern.

7.7 Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel

Personalwirtschaft im engeren und weiteren Sinne

Gegenstand der Prüfung war das Personalmanagement der Gemeinden, das heißt, Personalwirtschaft im engeren und im weiteren Sinne. Beide Felder gliedern sich so auf:

Aufgabenfelder der Personalwirtschaft	
Personalwirtschaft im engeren Sinne	Personalwirtschaft im weiteren Sinne
<p>Bewirtschaftung und Verwaltung des Personals:</p> <ul style="list-style-type: none">• Allgemeine Personalangelegenheiten (Einstellung, Probezeitüberwachung, Entlassung, Auflösungsverträge)• Stellenbewirtschaftung• Stellenbewertung	<p>Qualitative Förderung und Entwicklung (Personalentwicklung):</p> <ul style="list-style-type: none">• Personalauswahlverfahren• Personalbeurteilung• Führungsnachwuchsqualifizierung• Aus- und Fortbildung

²⁶ Hessische Laufbahnverordnung (HLVO) vom 18. Dezember 1979 (GVBl. I S. 266), zuletzt geändert durch Art. 52 Drittes Rechts- und VerwaltungsvereinfachungsG vom 17. Dezember 1998 (GVBl. I S. 562)

²⁷ Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG), Artikel 1 des Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966)

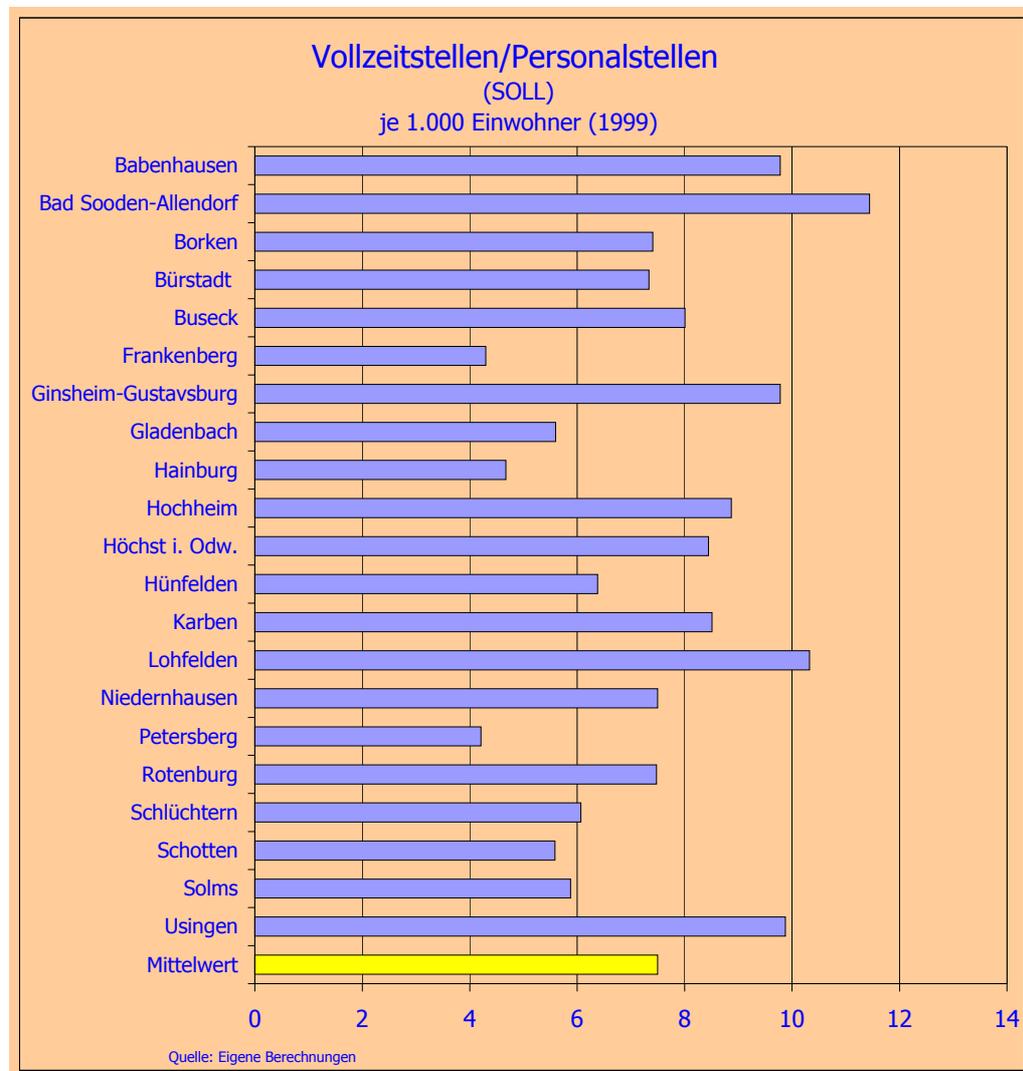
Aufgabenfelder der Personalwirtschaft	
Personalwirtschaft im engeren Sinne	Personalwirtschaft im weiteren Sinne
<ul style="list-style-type: none"> • Bezügeabrechnung • Personalbedarfs- und -einsatzplanung Beihilfen und Versorgung	

Ansicht 32: Aufgabenfelder der Personalwirtschaft

Die Überörtliche Prüfung gab Empfehlungen für eine umfassende Personalwirtschaft. Im Vordergrund standen Konzepte und Instrumente zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes, zur Personalentwicklung und Strategien zur Konsolidierung der Personalausgaben. Sie berücksichtigen kommunale Besonderheiten und Probleme.

7.8 Ausgangssituation der Städte und Gemeinden

Die Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden schwankten zwischen 9.352 und 22.381 Einwohnern. Die durchschnittliche Einwohnerzahl lag bei 14.544 Einwohnern.



Ansicht 33: Vollzeitstellen/Personalstellen (SOLL) je 1.000 Einwohner (1999)

Für die kommunalen Aufgaben wurden in der Kernverwaltung im Mittelwert 7,5 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner eingesetzt. Damit waren durchschnittlich 288.702 € für Personalausgaben je 1.000 Einwohner verbunden.

Der Vergleich der Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner zeigt, dass sie sich zwischen vier in Petersberg und elf in Bad Sooden-Allendorf bewegten.

Die Schwankungen lassen sich zum Teil mit einer unterschiedlichen Handhabung der Ausgliederung von Verwaltungsteilen erklären. So wurden die personalintensiven Aufgaben des Bauhofs überwiegend in Eigenregie wahrgenommen. Auch ist bei der Interpretation der Daten zu beachten, ob die Gemeinden oder die Kirchen Träger der Kindergärten sind. Das war in den Kommunen unterschiedlich. Das Ausmaß variierte zwischen acht städtischen und keinem kirchlichen Kindergarten in Borken (zusätzlich einer kommunalen Kindertagesstätte) sowie keinem städtischen und fünf kirchlichen Kindergärten in Hainburg.

Unabhängig davon verdeutlichen die Schwankungen bei den Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner (siehe Ansicht 33), dass eine systematische Personalbedarfsbemessung ebenso notwendig ist wie der Einsatz weiterer personalwirtschaftlicher Instrumente. Dies gilt umso mehr, als sich Aufgabentiefe und Aufgabenbreite in der Kernverwaltung der Gemeinden deutlich unterscheiden. Durchschnittlich betreute ein Mitarbeiter der Personalverwaltung 61 Beschäftigte.

7.9 Steuerung und Führung

Schlüsseldaten

Verwaltungsweit aggregierte, EDV-unterstützte Schlüsseldaten zu Kosten, Bestand, Struktur und Entwicklung des Personals lagen in der Regel nicht ausreichend vor. Dadurch waren Personalausgaben, Quantität und Qualität des Personals als wichtigste, aber auch kostenträchtigste Ressource der Gemeinden nicht steuerbar. Allerdings war ein erster Ansatz in Solms festzustellen. Die Gemeinde schuf mit dem Personalmanagementprogramm Kommboss eine Grundlage für die Zusammenstellung von Schlüsseldaten.

Personalbedarfs- ermittlung

Die Städte und Gemeinden erfassten systematisch weder ihre Leistungen noch betrieben sie eine Aufwandsanalyse. Ausnahme war Gladenbach, wo alle Mitarbeiter zweimal jährlich ihre Leistungen selbst aufschrieben. In den anderen Städten fehlte die solide Grundlage für eine mittel- bis langfristige Personaleinsatzplanung (Personalbemessungssystem, Kennzahlen). Ein nur mündlich formulierter Bedarf genügt keinesfalls einer systematischen und methodisch transparenten Personalbedarfsermittlung.

Stellen- bewirtschaftung

Eine verwaltungsweite, EDV-unterstützte Stellenbewirtschaftung, die sich am mittelfristig zu erwartenden Aufgabenbestand ausrichtete konnte keine Gemeinde. Unter solchen Voraussetzungen sind an der Wirklichkeit orientierte Entwicklungspläne kaum aufzustellen. Usingen richtete Personalressourcen nach einem Leitbild zur kommunalen Aufgabenwahrnehmung (Lokale Agenda) strategisch aus. Damit ließ sich der mittelfristige Personaleinsatz aus den Entwicklungen der Ämter und Fachbereiche ableiten.

Experimentierklausel

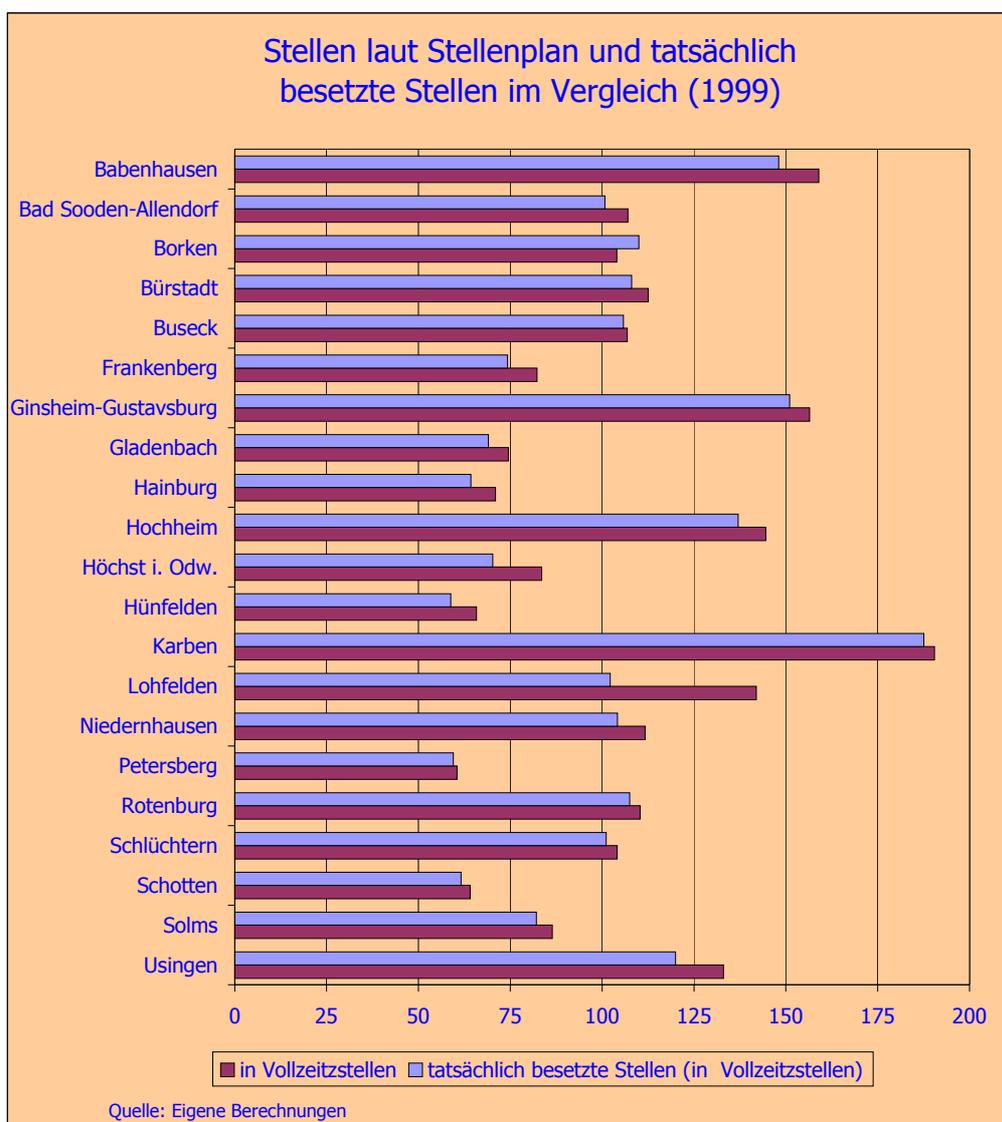
Die Prüfung zeigte, dass die starren Zuordnungsregelungen für den Stellenplan eine flexible Personaleinsatzplanung erschweren. Mit einem Stellenpool kann genauer auf Personaleinsatzschwankungen reagiert werden. Die Spielräume der Experimentierklausel (§ 133 HGO) wurden in Gladenbach genutzt: Dort war für Beamte, Angestellte und Arbeiter je ein gesonderter Pool eingerichtet. Mit Hilfe eines summarischen Selbsteinschätzungsbogens der Beschäftigten wurden die Personalkosten auf die Abschnitte und Unterabschnitte des Haushalts verteilt. Überflüssige Personalkapazitäten wurden erfasst. Dadurch konnte flexibel und zeitnah auf neue Forderungen und Aufgaben reagiert werden. Frei werdende Stellen, die nicht oder teilweise wiederbesetzt werden, blieben im Pool. Bedarf kann aus diesen Kapazitäten kurzfristig gedeckt werden. Darüber hinaus wird die Transparenz der Aufgaben erhöht und die Zuordnung der Personalkosten präzisiert.

Instrumente zur Personalführung wurden nicht ausreichend eingesetzt. Die Stichprobe bei der Prüfung von Personalakten zeigte, dass es keine schriftlichen Regelbeurteilungen gab. Die Gemeinden verzichteten auf ein wesentliches personalwirtschaftliches Element zur qualitativen Einordnung der Mitarbeiter. Zudem wurde dadurch den Beschäftigten eine Chance zur laufenden Einordnung der eigenen Leistungen genommen.

Leistungsbeurteilungen gehören zu Zielvereinbarungsgesprächen und sind ein wesentliches Element der Personalführung. Dieser sinnvolle Ausbau von Vorschriften zu zusätzlichen, innovativen Instrumenten der Personalführung wird durch fehlende Beurteilungen beschnitten.

7.10 Operative Steuerung und Flexibilisierung

Die operative Steuerung des Personaleinsatzes baut auf dem Stellenplan sowie einer Transparenz der eingesetzten Stellenanteile je Aufgabe auf.



Ansicht 34: Stellen laut Stellenplan und tatsächlich besetzte Stellen im Vergleich (1999)

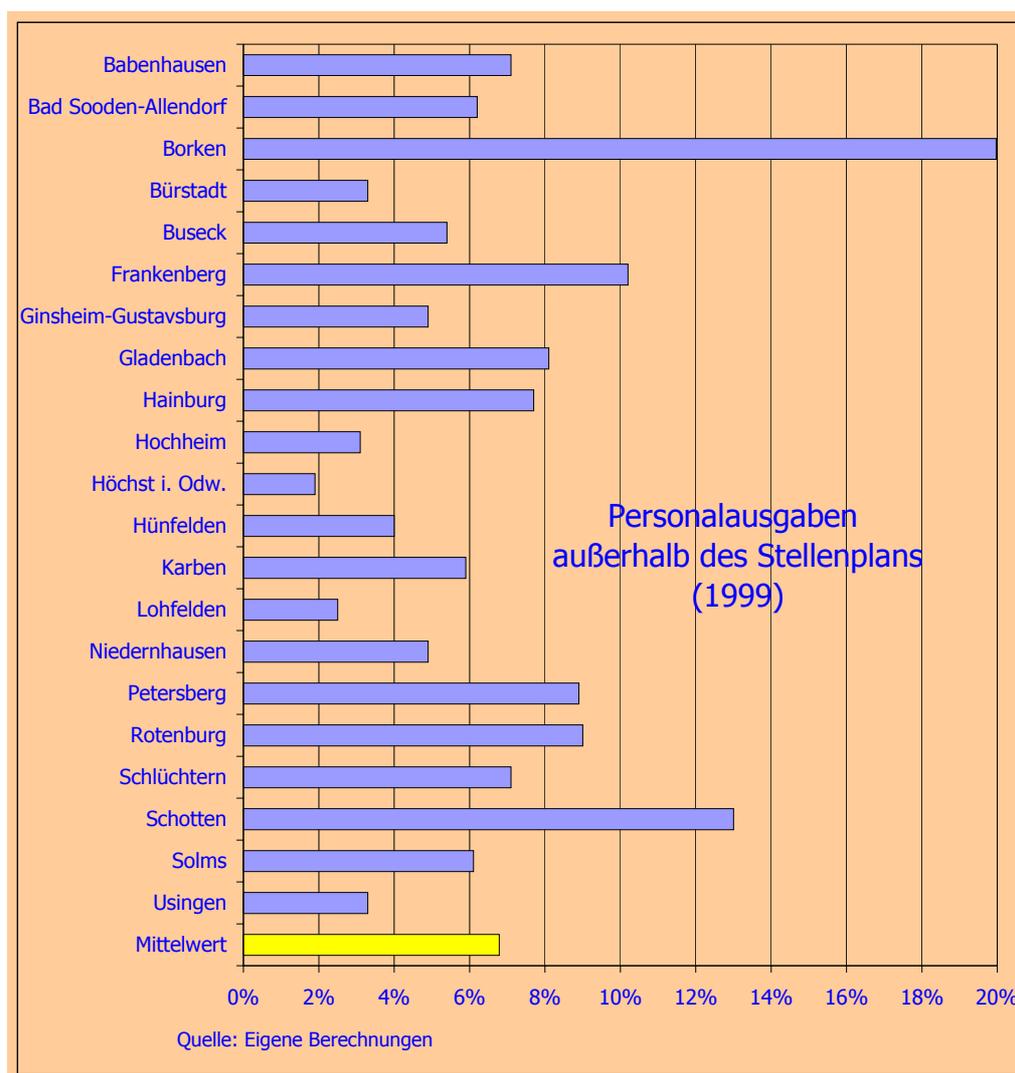
Die Prüfung zeigte, dass der Stellenplan in drei Fällen (Höchst i. Odw., Hünfelden, Lohfelden) nicht als Steuerungsinstrument herangezogen werden konnte, da er nicht die tatsächliche Stellenbesetzung widerspiegelte.

Ansicht 34 zeigt das Verhältnis der Stellen nach dem Stellenplan (in Vollzeitstellen) zu den tatsächlich besetzten Stellen (in Vollzeitstellen). Besonders auffällig war die Gemeinde Lohfelden mit erheblichen Abweichungen zur tatsächlichen Stellenbesetzung.

Kernelemente der operativen Steuerung sind die Fragen, wie die Gemeinden mit frei werdenden Stellen umgehen und wie die Führungskräfte das Personal steuern.

Personal außerhalb
des Stellenplans

Die Verwendung von Personal außerhalb des Stellenplans ist ein flexibles Instrument, wenn Aufgaben abgedeckt werden, in denen der Arbeitsanfall infolge saisonaler Einflüsse stark schwankt. Die tatsächlich erbrachten Leistungen und die dafür eingesetzten Stellenäquivalente wurden nur zum Teil transparent gemacht. Die Ausgaben für Personal außerhalb des Stellenplans der Gemeinden betragen durchschnittlich 6,8 Prozent der Gesamtpersonalausgaben. Die Vergleichende Prüfung zeigte kritisch zu betrachtende Eigenleistungen der Gemeinden. So betrieb die Stadt Borken im Jahr 1999 eine stadt eigene Wäscherei und vier Wäschemangeln mit einem jährlichen direkten Personalkostenzuschuss von 45.761 €.



Ansicht 35: Personalausgaben außerhalb des Stellenplans (1999)

Leistungsprämien
und Zulagen

Anreize zur Stellenreduktion gab es nur in Einzelfällen. Sie wären nach der Leistungsprämien- und Zulagenverordnung oder BAT/BMT G II zulässig. Nur sieben Städte und Gemeinden nutzten dieses Instrument der flexiblen Stellenbewirtschaftung.

Wiederbesetzungssperre

Die Vergleichende Prüfung ergab, dass Wiederbesetzungssperren mit unterschiedlichen Zielrichtungen eingesetzt wurden. Vier der 21 Gemeinden beschlossen Wieder-

besetzungssperren in ihrer Haushaltssatzung. Die finanzwirtschaftlichen Vorteile von Wiederbesetzungssperren wurden genutzt; allerdings war es infolge der fehlenden systematischen Verzahnung von Wiederbesetzung und Organisationsüberprüfung nicht möglich, Stellen durch Umorganisation einzusparen. Das Ausbringen qualifizierter Wiederbesetzungssperren war sinnvoll, wenn der personalwirtschaftliche Handlungsdruck erhöht wurde.

Kw-Vermerke (künftig wegfallend) und ku-Vermerke (künftig umzuwandeln) wurden nur in geringem Umfang ausgebracht. Dadurch fehlte es an einer strategischen Ausrichtung der Personalbedarfsplanung. Der Personalbestand wurde in keiner Gemeinde systematisch reduziert.

Von dem Recht, neues Personal bei Vorliegen eines sachlichen Grunds für eine Übergangszeit befristet einzustellen, wurde nicht immer Gebrauch gemacht, obwohl die Personalwirtschaft flexibler geworden wäre (Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei Ablauf des Beschäftigungszeitraums). Mit dem Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) steigen künftig die Gestaltungsspielräume der Gemeinden bei Zeitarbeitsverträgen.

Regelmäßige Zielvereinbarungsgespräche wurden in den Städten und Gemeinden nur im Einzelfall geführt. Dabei sind sie ein wesentliches Element der operativen Personalführung, denn die Interessen der Gemeinde lassen sich mit denen der Mitarbeiter sonst nur schwer verzahnen. Nur in Usingen waren regelmäßige Zielvereinbarungsgespräche üblich. Gegenstand der Gespräche waren neben der Prüfung der vereinbarten Zielerreichung das Arbeitsklima sowie die Zusammenarbeit und der individuelle Fortbildungsbedarf (Persönlichkeitsentwicklung).

Das Bild zeigt ein Muster eines Formblatts für ein Zielvereinbarungsgespräch. Es ist als 'Leitfaden für Mitarbeiter/innengespräche' überschrieben. Das Formblatt ist in drei Hauptbereiche unterteilt, die jeweils eine Frage stellen und Platz für Antworten von Mitarbeiter/in und Vorgesetzte/r bieten:

- Wie kommen Sie mit der Arbeit qualitativ und quantitativ zurecht?**
 - Mitarbeiter/in
 - Vorgesetzte/r
- Wo empfinden Sie Konflikte innerhalb unserer Abteilung?**
 - Mitarbeiter/in
 - Vorgesetzte/r
- Welche Ziele wurden erreicht bzw. nicht erreicht und warum?**
 - Mitarbeiter/in
 - Vorgesetzte/r

Jede Antwortbox enthält vier horizontale Linien für die handschriftliche Eingabe.

Ansicht 36: Muster eines Formblatts „Zielvereinbarungsgesprächs“

7.11 Effizienz des Personaleinsatzes

Zur Prüfung des quantitativen Personaleinsatzes wurde in ausgewählten personalintensiven Aufgaben der Einsatz der Instrumente

- Personalbedarfsbemessungen,
- Wirtschaftlichkeitsprüfungen oder
- systematische Aufgabenkritik

untersucht. Prüfungsschwerpunkte bildeten Bauhof, Badeanstalten und Sozialstationen. Dort arbeiteten durchschnittlich über 25 Prozent des Personals. Die Verwaltungsführung sollte sich zur optimalen Verwaltungssteuerung und zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes der Instrumente zur quantitativen Beurteilung des Personaleinsatzes bedienen. Sie kamen in den Prüfungsschwerpunkten nur unregelmäßig und in Einzelfällen zum Einsatz. Der Personaleinsatz wurde nicht konsequent überprüft. Wesentliche Optimierungspotenziale für einen quantitativen Personaleinsatz wurden nicht ausgeschöpft.

wurde kaum geprüft, was sich für eine Ausgliederung / Teilausgliederung aus der Kernverwaltung eignete.

Zu den qualitativen Aspekten zählen Eingruppierung, Höhergruppierungen / Beförderungen, Beurteilung und Personalentwicklung.

Eingruppierung;
Höhergruppierung /
Beförderung

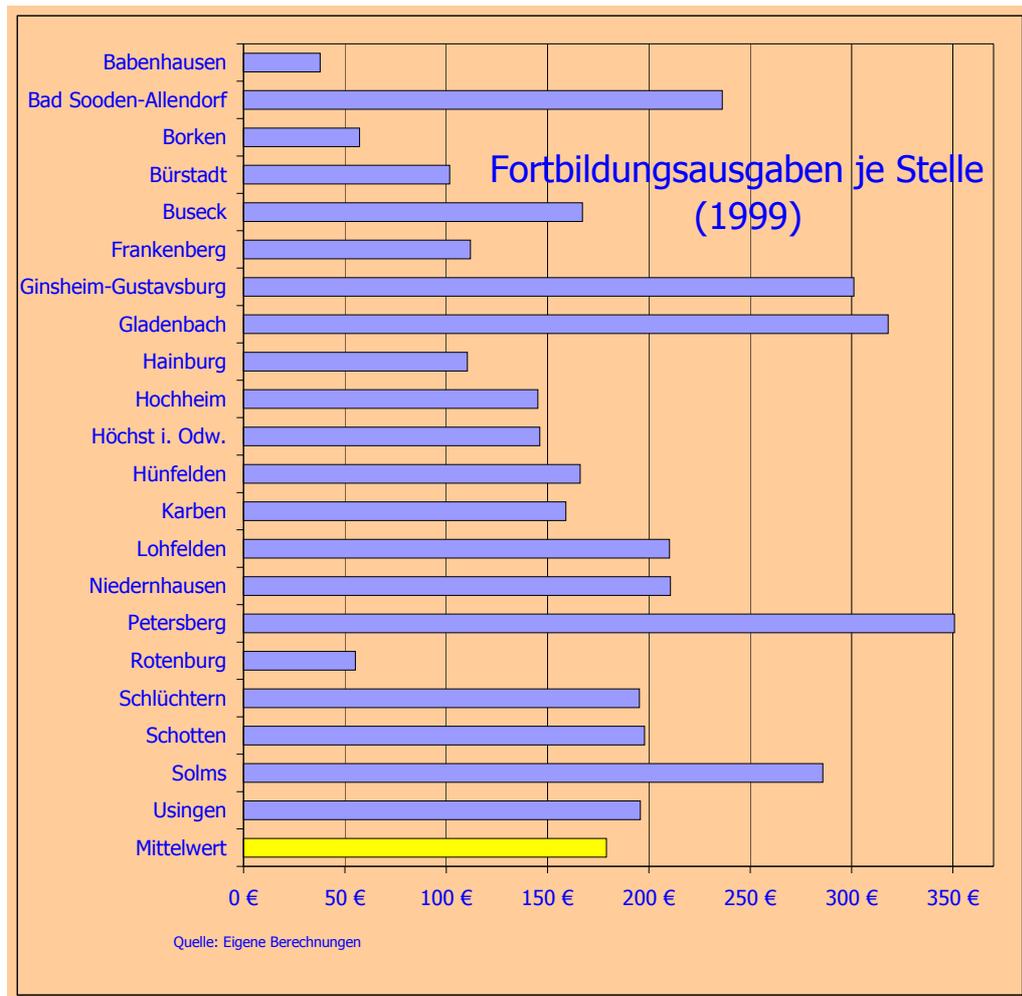
Der Eingruppierung wie auch der Höhergruppierung / Beförderung lag oftmals keine schriftliche Stellenbeschreibung zugrunde. Basis waren veraltete Stellenbeschreibungen und Organisationsgutachten wie in Buseck. Dies hatte zur Folge, dass den Gemeinden die Schlüsseldaten zum tatsächlichen Leistungsspektrum der Beschäftigten fehlten. Sie benötigen sie für eine strategische Personalplanung. In Zukunft sollten die Stellenbeschreibungen Angaben von Zeitanteilen enthalten, um Stellenbewertungen besser vornehmen zu können; das war zum Beispiel in Karben der Fall.

Personalentwicklungskonzept

Nur zwei Gemeinden hatten Konzepte zur Personalentwicklung. Sie führten Zielvereinbarungsgespräche und regelmäßige Mitarbeitergespräche. Sie planten die individuelle Fortbildung und die Führungskräfte-Nachwuchsqualifizierung. Mit einer schriftlichen Dokumentation der Vereinbarungen zwischen Mitarbeitern und Führungskräften erhielten diese Instrumente mehr Verbindlichkeit. In Usingen wurde das Assessment Center als Personalauswahlinstrument eingesetzt.

7.12 Fortbildung und Evaluation

Konzepte zur Personalentwicklung verzahnen sowohl persönliche als auch organisatorische Entwicklungsziele. Dies bedeutet, dass sie neben der fachlichen Kompetenz die Sozial- und Methodenkompetenz der Mitarbeiter berücksichtigen. In den meisten Gemeinden scheiterte die Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten nicht allein an fehlenden Ressourcen. Sie scheiterte auch an einer fehlenden systematischen Verzahnung von beruflichen Voraussetzungen, persönlichen Entwicklungszielen (vereinbart mit dem Vorgesetzten) und der ausgewählten Fortbildung. Die Fortbildungsstandards der Gemeinden waren unzulänglich. Fortbildungen wurden nicht nach thematischen Schwerpunkten und organisatorischen Erfordernissen, sondern überwiegend nach dem Fortbildungswunsch der Mitarbeiter und den Angeboten ausgewählt. Deswegen war die Praxis der Fortbildung nicht wirtschaftlich.



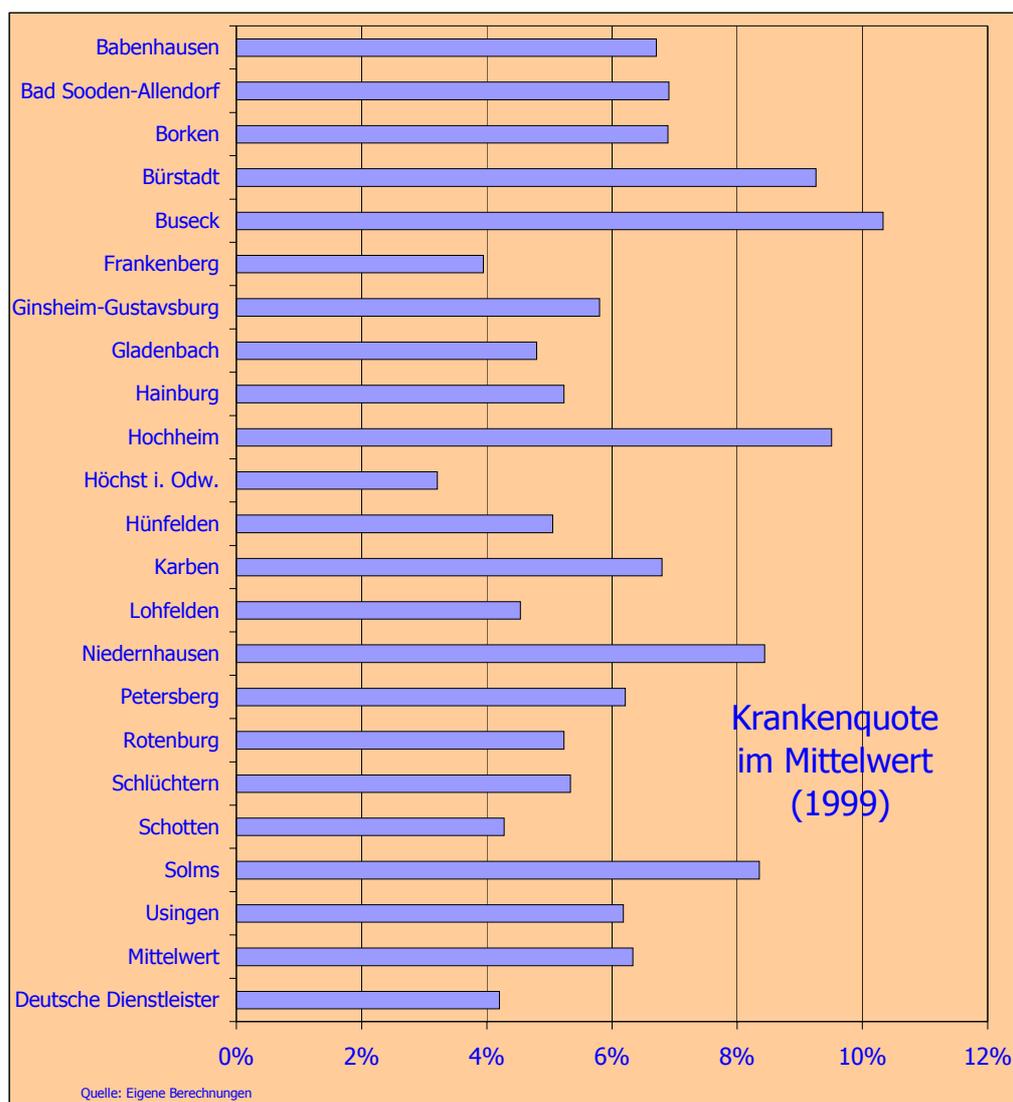
Ansicht 37: Fortbildungsausgaben je Stelle (1999)

Der Vergleich der Fortbildungsausgaben je Stelle schwankte erheblich. Die Werte variierten zwischen 38 € in Babenhausen und 351 € in Petersberg. Durchschnittlich wurden 179 € für die Fortbildung je Stelle investiert. Der Fortbildungserfolg wurde nicht evaluiert, obwohl dies aus Sicht der Überörtlichen Prüfung notwendig ist (Fortbildungskonzept).

Zukünftig sind höhere Fortbildungsausgaben anzustreben. Das gesteigerte Fortbildungsbudget sollte mit Mitarbeiter- oder Zielvereinbarungsgesprächen einhergehen. Es darf zudem nicht ohne systematische Evaluation der besuchten Veranstaltungen eingesetzt werden.

7.13 Krankenstand

Der Krankenstand kann als Indikator für die Motivation und Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz herangezogen werden. Darüber hinaus stellen die krankheitsbedingten Fehlzeiten eine erhebliche finanzielle Mehraufwendung für die Gemeinden und zusätzliche Belastung der restlichen Beschäftigten dar.



Ansicht 38: Krankenquote im Mittelwert (1999)

Der Vergleich der durchschnittlichen Krankenquote zeigt, dass die Krankenstände erheblich schwankten. Sie lagen zwischen 3,2 Prozent in Höchst i. Odw. und 10,3 Prozent in Buseck. Der durchschnittliche Krankenstand der Städte und Gemeinden betrug 6,3 Prozent. Die KGSt geht von einem Durchschnittswert je Mitarbeiter von 13,75 Krankheitstagen oder 6,3 Prozent aus²⁸. Diesen Wert hält die Überörtliche Prüfung für zu hoch. Sie erkennt keinen Grund, warum der Krankenstand bei Städten und Gemeinden höher sein soll als bei der übrigen deutschen Dienstleistungswirtschaft.²⁹

Gemessen am Krankenstand der deutschen Dienstleistungswirtschaft fielen durch den erhöhten Krankenstand der Städte und Gemeinden Mehraufwendungen an. Bezogen auf das Jahr 1999 lassen sich 1.999.648 € als Sparpotenzial ausweisen. Daraus resultiert die Forderung, dass die Gemeinden dieser Entwicklung entgegenwirken sollten.

²⁸ Die KGSt geht von einer Soll-Nettoarbeitszeit von 203,45 Tagen und krankheitsbedingten Ausfallzeiten von 13,75 Tagen aus. (KGSt-Bericht 5/1995: Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft, S. 9).

²⁹ Aktuelle Statistiken zum Krankenstand in der deutschen Wirtschaft gehen von einem durchschnittlichen Krankenstand von 4,2 Prozent aus. (Badura, B., Litsch, M., Vetter, C. (Hrsg.): Fehlzeiten-Report 1999, Psychische Belastung am Arbeitsplatz, Zahlen, Daten, Fakten aus allen Branchen der Wirtschaft, Berlin/Heidelberg 2000, S. 383).

Das ist sicher nicht in ausreichendem Maße geschehen. Vor allem Buseck, Hochheim, Niedernhausen und Bürstadt hatten Defizite. Sie hatten weder mit den Mitarbeitern über konkrete Problemlösungsstrategien diskutiert noch versucht, die Gründe für Unzufriedenheiten zu finden und zu analysieren.

7.14 Personalmanagement-Konzept

Aus den Erfahrungen und Ergebnissen der Vergleichenden Prüfung wird ein Personalmanagement-Konzept auf Basis folgender vier Fächer empfohlen:

- Grundsatzfragen: Wesentliche Elemente der Grundsatzfragen sind
 - die Definition von Mindestanforderungen an Führung und Führungsqualität, die sich aus der strategischen Entwicklung einer Gemeinde ergeben. Hierzu zählen Grundsatzentscheidungen über die Vergabe kommunaler Leistungen und Mindestanforderungen an die Qualifikationen der Mitarbeiter;
 - die Bestimmung der einzusetzenden Instrumente, wie beispielsweise Zielvereinbarungsgespräche (organisatorische Ebene).
- Personalcontrolling: Dazu gehören alle Steuerungen, die das Management der Organisationsressource Personal betreffen. Die Ziele der Steuerungsleistungen des Personalcontrollings werden durch die Grundsatzfragen vorgegeben. Die Einsatzplanung, der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes (Organisationsanalyse in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich) und die Ausführung allgemeiner Vorgaben wie Leistungszulagen-Regelungen fallen in das Controlling (instrumentelle Ebene).
- Personalentwicklung: Die anforderungsgerechte Entwicklung von Mitarbeitern und das Aufzeigen von persönlichen Entwicklungspfaden stellen den Kern eines pragmatischen Personalentwicklungskonzepts dar. Ein Personalentwicklungskonzept wird Mindestanforderungen für Funktionen und Aufgaben festschreiben, die als Entwicklungsziel Orientierung bieten können, und daraus notwendige Instrumente ableiten wie etwa ein Evaluationskonzept für Fortbildungsveranstaltungen (Mitarbeiter Ebene).
- Personaladministration: Darunter fallen die administrativen, personenbezogenen Grundleistungen des Personalwesens, wie das Führen von Personalakten oder die Abwicklung von Vergütungszahlungen (Serviceleistung).

Beispielhaft für eine sinnvolle Steuerung des Personaleinsatzes sind die Steuerungsinstrumente, die Usingen und Borken einsetzen: Usingen plante den Personaleinsatz auf der Basis eines Personalbemessungssystems, aus dem der tatsächliche Stellenbedarf abgeleitet wurde. Borken setzte eine Standard-Software zur Erfassung und Steuerung von Projekten und Aufträgen ein. Dies ließ ein zentrales Berichtswesen über den Ressourceneinsatz und eine zyklische Planung der Aufgaben und Aufträge zu.

7.15 Methodische Ansätze zur Überprüfung des Personaleinsatzes

Nach den Prüfungserfahrungen lässt sich die Effizienz des Personaleinsatzes feststellen, wenn man auf folgende methodische Weise vorgeht:

- Systematische Aufgabenkritik
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie
- Personalbedarfsbemessungen

Die systematische Aufgabenkritik (Zweckkritik: „Tun wir die richtigen Dinge?“, Vollzugskritik: „Tun wir die Dinge richtig?“) ist der Ausgangspunkt für effektives und ef-

Methodische Ansätze

Aufgabenkritik

fizientes Handeln. Aus einer kontinuierlichen Aufgabenkritik (Einbettung in ein Qualitätsmanagement) heraus lassen sich mit systematischen Wirtschaftlichkeitsvergleichen erhebliche Sparpotenziale sowohl zur Aufgabenquantität als auch -qualität ableiten, ohne dass gerade bei kleineren Gemeinden komplexe Steuerungssysteme (Kosten- und Leistungsrechnung) implementiert werden müssen. Die Vergleichende Prüfung hat gezeigt, dass die Städte und Gemeinden ihre wesentlichen Ausgaben nicht kritisch durchforsteten. Dort konnten sie bislang nicht sparen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen steht die Entscheidung über die Frage, ob eine Leistung selbst erbracht oder fremd vergeben werden soll (Make-or-buy-Entscheidungen) im Vordergrund. Es ist aber davon auszugehen, dass die verstärkte Vergabe von Leistungen an Externe oder die Aufgabenerfüllung im Gemeindeverbund zu Sparpotenzialen führen können. Auch ist darauf zu achten, dass Steuerungsfunktionen ordnungsgemäß wahrgenommen werden.

Personalbedarfsbemessung

Sowohl die Aufgabenkritik als auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führen nicht nur zu Sachkosten-, sondern auch zu Personalkosteneinsparungen. Die Personalreduzierungen lassen sich innerhalb einer Personalbedarfsbemessung kontinuierlich abbilden und geben einen Überblick über weiteren Personalbedarf oder weitere Personal-minderung.

Weitere finanzwirtschaftliche und personalwirtschaftliche Spareffekte können sich ergeben, wenn eine kommunale Körperschaft für einzelne Aufgaben eine bestimmte Rechtsform wählt.

Rechtsformprüfung

In einem ersten Schritt der Rechtsformprüfungen wäre zu klären:

- Welche Vor- und Nachteile sind mit einer Ausgliederung verbunden,
- welche Rechtsform kommt in Frage und
- welche finanziellen und personalwirtschaftlichen Effekte sind dabei zu erwarten?

Verselbständigung der Organisationseinheiten

Die Verselbständigung der Organisationseinheiten kann folgende organisatorische Vorteile bringen:

- Steigerung der Wirtschaftlichkeit (verbesserte interne Steuerung, optimierte Kontrolle des personellen Ressourceneinsatzes),
- Steigerung der organisatorischen Effizienz (Verflachung der Hierarchien, Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes),
- Übernahme der Personalhoheit aus der Kernverwaltung; dadurch können privatwirtschaftliche Anstellungsverträge geschlossen und die Personalverantwortung besser dezentralisiert werden.

Eine Rechtsformveränderung kann zudem folgende positive Auswirkungen auf die Personalwirtschaft haben:

- Flexibilisierung des Besoldungs- und Entlohnungssystems (variable Vergütungsstrukturen) sowie des Personalbestands,
- verbesserte Aufstiegschancen für aufstrebende Mitarbeiter,
- mehr Sanktionsmöglichkeiten bei unzulänglichen Leistungen.

Spareffekte können pauschal nicht quantifiziert werden; sowohl die bisher genutzten internen Optimierungspotenziale, die Kostensituation, die Leistungsstandards als auch die vertikale Aufgabenteilung (Beibehaltung von kommunalen Steuerungsleistungen) sind im Einzelfall zu prüfen und determinieren wesentlich die zu erwartenden Effekte.

Aufgrund der Bestands- und Übernahmegarantien gegenüber öffentlich Beschäftigten kann das Personalwesen hauptsächlich mittel- und langfristig optimiert werden.

Auf Grund der überdurchschnittlichen Krankheitsraten werden folgende Mittel empfohlen:

- Überwachung des Krankenstands, falls notwendig mit Kontrollbesuchen durch das Personalamt und Rückmeldungen an das Fachamt,
- regelmäßige Mitarbeitergespräche, in denen über konkrete Problemlösungsstrategien diskutiert wird. Beseitigung von Motivationsdefiziten mittels einer Unzufriedenheitsanalyse und der Ausbau der Verantwortung der Mitarbeiter zur Steigerung ihrer Motivation,
- Konsequenzen bei erkennbarem Fehlverhalten (Abmahnung, Kündigung),
- Fortbildung der Führungskräfte bei der Mitarbeiterführung und Mitarbeitermotivation.

Krankenstand

Die Stadt Schotten führte eine systematische Fehlzeitenstatistik, der Krankenstand wurde kontinuierlich überwacht und die Verantwortungsebenen der Mitarbeiter wurden ausgebaut. Auf diese Weise wurden Motivationsdefizite gesenkt.

In Zielvereinbarungsgesprächen zwischen der Führungskraft und den Mitarbeitern sind zu klären:

Zielvereinbarungsgespräche

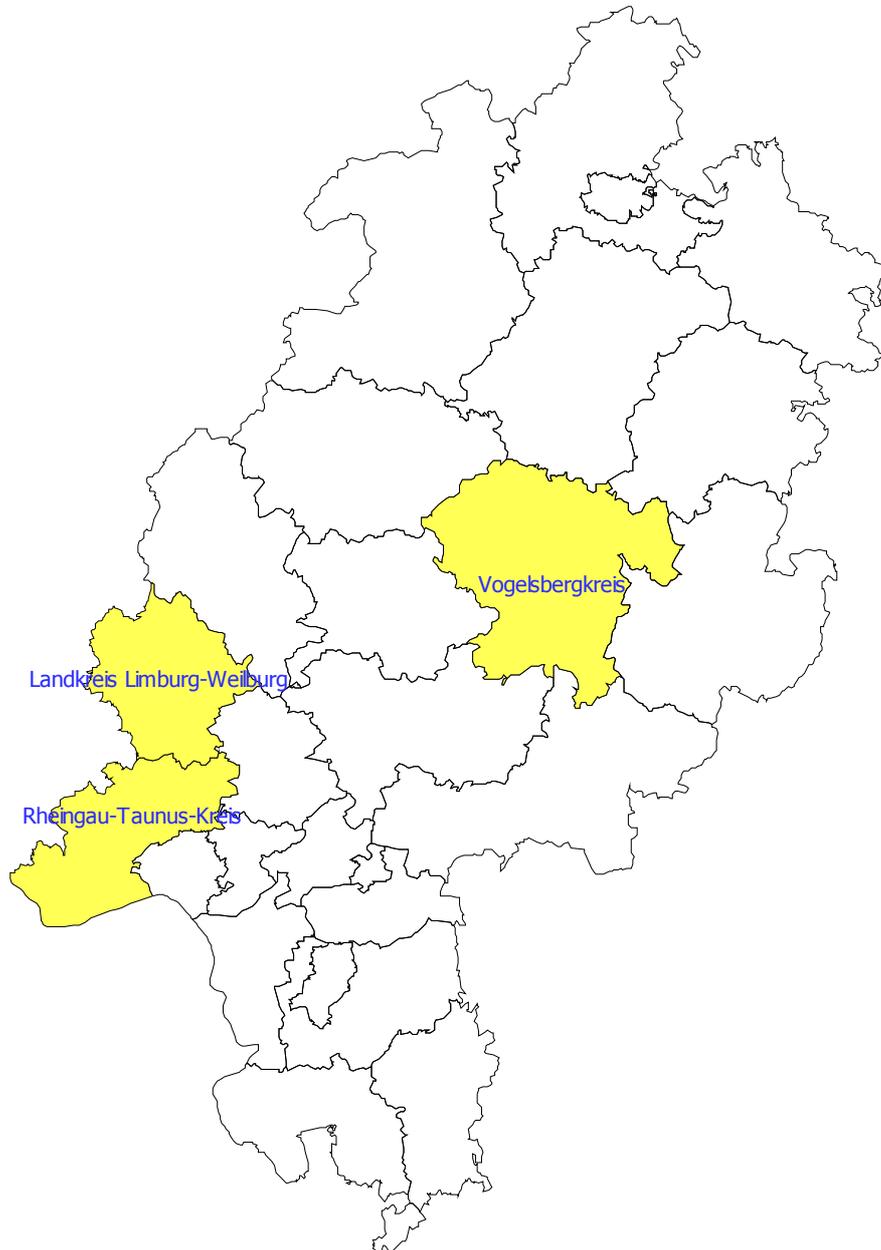
- Arbeitsklima / Zusammenarbeit,
- Aus- und Fortbildung,
- arbeitsbezogene Themen,
- Bewertung der „erreichten Ziele“
- sowie eine „abschließende Vereinbarung“ zwischen Führungskraft und Mitarbeitern.

In regelmäßigen Mitarbeitergesprächen, die schriftlich dokumentiert werden und ein hohes Maß an Verbindlichkeit erzeugen, ist zu prüfen, ob die Ziele erreicht wurden.

8. Achtundsechzigste Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“

8.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Landkreis Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis



Ansicht 39: „Kreisumlage“ - geprüfte Landkreise

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

August 2000 bis Juli 2001

Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

8.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Hessen erhebt mit dem Saarland bundesweit die höchsten Kreisumlagen, wenn man die in Hessen gesondert erhobene Schulumlage mit berücksichtigt. Gleichzeitig hatten die hessischen Landkreise zusammen mit den niedersächsischen Kreisen deutschlandweit die höchsten Haushaltsfehlbeträge.

Die ursprünglich als subsidiäres Finanzierungsmittel konzipierte Kreisumlage ist mittlerweile ein wesentliches Finanzierungsinstrument der hessischen Landkreise. So betrug der Anteil der Kreisumlage (einschließlich Schulumlage) an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in 1999 in den drei geprüften Landkreisen zwischen 44,6 Prozent und 48,2 Prozent.

Im Prüfungszeitraum waren 14 der 15 Kreishaushalte defizitär. Allein im Jahr 1998 war der Haushalt des Landkreises Limburg-Weilburg ausgeglichen.

Inzwischen reduzierten die Kreise ihre freiwilligen Aufgaben stark. Bei Pflichtaufgaben und in der Querschnittsverwaltung bestanden noch Gestaltungsspielräume. Sie könnten zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

Die Prüfung zeigte Konsolidierungspotenziale in Höhe von 9,4 Millionen € auf. Sie auszuschöpfen, verlangt politischen Gestaltungswillen.

Bei einem Konsolidierungspotenzial von 3,4 Millionen € könnte der Landkreis Limburg-Weilburg sein strukturelles Haushaltsdefizit in Höhe von 0,9 Millionen € ausgleichen. Dies könnte auch dem Vogelsbergkreis bei einem Konsolidierungspotenzial von 3,3 Millionen € gelingen.

Wollte der Rheingau-Taunus-Kreis seinen Haushalt konsolidieren, hätte er seine Standards unter das Niveau der Vergleichskreise zu reduzieren. Sein strukturelles Haushaltsdefizit von 14,7 Millionen € überstieg deutlich das Konsolidierungspotenzial von 2,7 Millionen €.

Solange die Sozialhilfe mit der gegenwärtigen Regelungsdichte das heutige Niveau erreicht, ist bei schwachem Wirtschaftswachstum trotz aller Anstrengungen nicht mit einer spürbaren Entlastung der Landkreise zu rechnen.

Die schwierige finanzielle Lage der drei Landkreise beruhte nicht zuletzt darauf, dass die Finanzausstattung für die Wahrnehmung der von Bund und Land übertragenen Aufgaben nicht ausreichte.

8.4 Geprüftes Risiko

Für die drei Landkreise wurden die Einnahmen aus den Kreis- und Schulumlagen der Jahre 1996 bis 1999 und des Haushalts 2000 im Plan geprüft. Das geprüfte Risiko der 68. Vergleichenden Prüfung „Kreisumlage“ betrug 721,7 Millionen €.

8.5 Sparpotenziale

Jährliche Sparpotenziale in folgender Höhe konnten festgestellt werden:

Konsolidierungspotenziale der drei Landkreise in 1999				
	Limburg-Weilburg	Rheingau-Taunus-Kreis	Vogelsberg-kreis	Summen
Querschnittsverwaltung	1.880.583 €	1.384.291 €	2.277.856 €	5.542.730 €
Sicherheits- und Ordnungsverwaltung		230.951 €		230.951 €
Schule, Sport, Kultur	1.540.521 €	1.058.796 €	992.641 €	3.591.958 €
Summe	3.421.104 €	2.674.037 €	3.270.497 €	9.365.639 €
Angaben gerundet				

Ansicht 40: Konsolidierungspotenziale der drei Landkreise

In der Summe lag das jährliche Sparpotenzial bei 9,4 Millionen €.

8.6 Rückstände

Neben den ausgewiesenen Haushaltsdefiziten bestanden weitere Finanzierungsbedarfe, die der Investitionsstau bei den kommunalen Liegenschaften verursachte. Auf der Grundlage der Sanierungsprogramme bezifferten die Landkreise den Investitionsbedarf allein für die Schulen auf rund 226 Millionen €.

Die Zahlen stellen nur qualifizierte Schätzungen ihrer Hochbauämter dar, die aufgrund der notwendigen Bauten ermittelt wurden. Sie beinhalten insofern die bei Baukosten-schätzungen üblichen Toleranzen.

8.7 Beschreibung des Prüfungsziels

Ziel der 68. Vergleichenden Prüfung war, die Haushaltswirtschaft der drei Landkreise zu beurteilen und den Reformbedarf der Kreisfinanzierung festzustellen. Darauf aufbauend sollten angesichts der Tatsache, dass Hessen – zusammen mit dem Saarland – die höchsten Kreisumlagesätze hat, Möglichkeiten zur Reduzierung der Kreisumlage gezeigt werden. Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich auf die Frage, inwiefern eine Umstrukturierung der Kreisumlage selbst zusätzliche Anreizmechanismen für Einsparungen schafft. Eine vollständige Reform der Kreisfinanzen, die eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zur Folge hätte, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

In einem ersten Schritt wurde beurteilt, welche Konsolidierungspotenziale bestehen und welche Maßregeln notwendig sind, um sie auszuschöpfen. Die Prüfung sollte aufzeigen, ob die Landkreise bei Beibehaltung ihres finanzwirtschaftlichen Kurses in zwei bis vier Jahren einen ausgeglichenen Haushalt haben werden.

Zunächst wurden folgende Aufgaben der Landkreise geprüft:

- Allgemeine Verwaltung,
- Sicherheits- und Ordnungsverwaltung,
- Schulen, Kultur und Sport,
- Soziales und Jugend.

Anschließend wurden die Konsolidierungspotenziale in Bezug zu den bestehenden Mechanismen der Kreisfinanzierung gesetzt. So konnte gezeigt werden, welcher Handlungsbedarf für eine Reform der Kreisfinanzierung bei Ausschöpfung aller Konsolidierungspotenziale bestand.

8.8 Finanzwirtschaftlicher Rahmen

Erhebliche Haushaltsdefizite prägten die Haushaltslage aller Vergleichskreise. Sie lagen in 1999 bei 0,9 Millionen € im Landkreis Limburg-Weilburg, 2,0 Millionen € im Vogelsbergkreis und 14,7 Millionen € im Rheingau-Taunus-Kreis. Sie schränkten die politische Handlungsfreiheit ein. Zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel mussten für Zinsausgaben und Tilgungen gezahlt werden. Für die Leistungserbringung blieben nur 90 Prozent übrig.

Hierdurch war nicht nur die Handlungsfähigkeit der Landkreise beeinträchtigt, sondern es wurden die Gestaltungsräume kommender Generationen beschnitten.

Haushaltsvolumen und –defizit der drei Landkreise 1999		
Landkreis	Haushaltsvolumen (Einnahmen)	Haushaltsdefizit ¹⁾
Landkreis Limburg-Weilburg	114.732.364 €	876.016 €
Rheingau-Taunus-Kreis	125.654.070 €	14.705.489 €
Vogelsbergkreis	79.092.764 €	2.003.373 €
1) Grundlage: Normiertes Defizit		

Ansicht 41: Haushaltsvolumen und –defizit der drei Landkreise 1999

Zwischen 1996 und 1999 schlossen alle drei Vergleichskreise (mit Ausnahme des Landkreises Limburg-Weilburg im Jahr 1998) ihren Haushalt nicht ausgeglichen ab. Für diese Entwicklung war vor allem der starke Anstieg der Sozialhilfeausgaben seit Beginn der neunziger Jahre verantwortlich. Die Höhe der Kreisumlage war zu großen Teilen von den Sozialhilfeausgaben der Landkreise beeinflusst. 1999 machten sie mit 114 Millionen € rund 31 Prozent der erhobenen Kreisumlage aus. Die Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe zählen zwar zu den Selbstverwaltungsaufgaben. Der Kreis kann sie aber wegen der Regelungsdichte auf der Leistungsseite nur beschränkt selbst gestalten. Bezieht man die Umlage für den Landeswohlfahrtsverband mit ein, so betrug nach Angaben des Hessischen Landkreistags der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (ohne Abdeckung der Altfehlbeträge) aller hessischen Landkreise im Mittelwert der Jahre 1990 bis 1999 rund 62,1 Prozent. Im gleichen Zeitraum wuchsen die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (ohne Abdeckung der Altfehlbeträge) maßgeblich durch die starke Erhöhung der Aufwendungen für die Soziale Sicherung an.

Die drei Landkreise steuerten den hohen Sozialhilfeausgaben vielfach gegen. Sie verbesserten beispielsweise das Fallmanagement und vermittelten Arbeitsangebote für Sozialhilfeempfänger. Auf diese Weise konnten Potenziale der Hilfeempfänger zum Ausstieg aus der Sozialhilfe genutzt werden. Zugleich führte ein Arbeitsangebot bei der Hilfe zur Arbeit zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit der Hilfeempfänger. Es ließ bei mangelnder Mitwirkung des Hilfeempfängers eine Reduktion der Sozialhilfeszahlungen zu. Alle drei Kreise hatten spezialisierte Beschäftigungsgesellschaften, die in enger Abstimmung mit dem Fallmanagement des Sozialamts Leistungen der Hilfe zur Arbeit erbrachten.

Alle drei Landkreise steuern den Sozialhilfeausgaben aktiv gegen

Solange aber die Sozialhilfe ihr gegenwärtiges Niveau und ihre Regelungsdichte behält, ist bei schwachem Wirtschaftswachstum trotz aller Anstrengungen nicht mit einer spürbaren Entlastung der Gebietskörperschaften zu rechnen. Andere Ausgabearten als die Aufwendungen für soziale Sicherung schlagen im Hinblick auf eine strukturell wirksame Reduzierung der Kreisumlage weniger durch.

Die Mehrausgaben bei der Sozialhilfe konnten nicht die deutlichen Entlastungseffekte des Pflegeversicherungsgesetzes kompensieren. Die drei Kreise bezifferten die Entlastungen über den Zeitraum von 1995 bis 2000 auf 71,8 Millionen €. Die stärksten Entlastungen mit rund 29,2 Millionen € hatte der Rheingau-Taunus-Kreis. Der Landkreis Limburg-Weilburg bezifferte sie auf 23,3 Millionen €. Aufgrund der ländlichen Struktur des Vogelsbergkreises mit entsprechend weniger stationären Unterbringungsfällen wa-

ren hier die Entlastungen deutlich geringer und beliefen sich auf 19,3 Millionen €.

Dabei war zu berücksichtigen, dass den Entlastungen wiederum Belastungen gegenüber standen. Sie rühren her aus der Übertragung zusätzlicher Aufgaben und dem Wegfall oder der Kürzung von Mittelzuflüssen. Besonders schlugen sich die Übertragung der Aufgaben gemäß § 35a Kinder- und Jugendhilfegesetz, die Finanzierung lokaler Nahverkehrsgesellschaften beim Öffentlichen Personennahverkehr und die Übertragung der Straßenbaulast negativ nieder. Diese zusätzlichen Belastungen lassen sich über den Zeitraum von 1995 bis 2000 mit rund 46,8 Millionen € beziffern. Bedingt durch die Entlastungseffekte der Pflegeversicherung hatten die Landkreise eine Nettoentlastung von 24,9 Millionen €. Der Landkreis Limburg-Weilburg war von der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Einführung einer Pauschalierung) besonders belastet.

Finanzielle Entlastung (-) und Belastung (+) der Landkreise durch veränderte Aufgabenzuweisung 1995 bis 2000				
	Limburg-Weilburg	Rheingau-Taunus-Kreis	Vogelsbergkreis	Gesamt
Angaben in Tausend €				
Pflegeversicherungsgesetz stationär ¹⁾	-17.936,1	-22.692,2	-14.164,3	-54.792,6
Ambulante Pflegeversicherung	-5.322,5	-6.477,9	-5.170,2	-16.970,6
Übertragung § 35a KJHG ²⁾	2.383,1	4.326,0	6.381,4	13.090,6
Kürzung Kostenerstattung KOF (Art. 52 SGB XI)	737,3	929,0	670,3	2.336,6
Pauschalierung Asylbewerber ³⁾	4.060,7	1.150,7	61,4	5.272,8
Änderung Kostenerstattung UVG	316,5	393,7	221,6	931,8
Zuständigkeitsverlagerung vom LWV: Heilpädagogik / Integration in Kindertagesstätten	1.095,3	911,4	603,3	2.610,1
ÖPNV Lokale Nahverkehrsgesellschaft ⁴⁾	3.571,7	4.094,9	6.286,3	13.952,8
Straßenbau (Übertragung der Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben, Plan- und Bauaufgaben) ⁴⁾	2.469,4	1.643,7	4.159,1	8.272,2
Zwangswise Stilllegung von Kraftfahrzeugen	69,2	k.A.	52,8	122,0
Katastrophenschutz	k.A.	k.A.	238,8	238,8
Summe Entlastung	-23.258,7	-29.170,1	-19.334,5	-71.763,2
Summe Belastung (soweit benannt)	14.703,2	13.449,5	18.675,0	46.827,7
Nettoentlastung	-8.555,4	-15.720,6	-659,5	-24.935,5
Quelle: Angaben der Kreise				
Anmerkungen:				
1) Weniger stationäre Pflege durch ländliche Struktur im Vogelsbergkreis.				
2) Differenzen sind aus den restriktiven Eingruppierungsmodalitäten und der Fallzahlentwicklung zu erklären.				
3) Fallzahlentwicklung und Unterschiede in der Unterbringungsart (Wohnungen oder Sammelunterkünfte).				
4) Überdurchschnittliche Mehrbelastungen im Vergleich zu den anderen Landkreisen können durch den Vogelsbergkreis belegt werden.				

Ansicht 42: Finanzielle Entlastung (-) und Belastung (+) der Landkreise durch veränderte Aufgabenzuweisung 1995 bis 2000

Die finanzielle Situation der hessischen Landkreise war gekennzeichnet durch eine nicht ausreichende Finanzausstattung der Landkreise für übertragene Aufgaben des Bundes und des Landes.

So reichten die gesetzlich begrenzten Einnahmen aus der Schulumlage nicht aus, um die Ausgaben für die Schulträgerschaft zu decken.

Nach Berücksichtigung der Schulumlage gemäß § 37 Absatz 4 FAG und der Landeszuweisungen gemäß § 22 FAG verblieb im Mittelwert der Jahre 1995 bis 1999 ein im

Einzelplan 2 (Schulen) ausgewiesener Zuschussbedarf zwischen 2,1 und 5,8 Millionen €. Sein Anteil an der durchschnittlichen Kreisumlage betrug zwischen 5,2 Prozent (Landkreis Limburg-Weilburg) und 14,4 Prozent (Vogelsbergkreis) der Kreisumlage (siehe Ansicht 43).

Zuschussbedarf für die Schulträgerschaft in den Jahren 1995 bis 1999								
Jahr	Zuschussbedarf Einzelplan 2	Zusätzliche investive Kosten ¹⁾	Summe Zuschussbedarf	Kreisumlage	Anteil der Unterdeckung an der Kreisumlage		Landesmittelwert: Zuschussbedarf an Kreisumlage	Abweichung vom Landesmittelwert
					nur Einzelplan 2	Einzelplan 2 mit investiven Kosten		
Angaben in Millionen €					in Prozent			
Landkreis Limburg-Weilburg								
1995	3,18	6,54	9,7	39,30	8,1%	24,7%	8,0%	-0,1%
1996	2,92	5,46	8,4	40,36	7,2%	20,8%	9,2%	2,0%
1997	2,36	5,31	7,7	40,23	5,9%	19,1%	10,5%	4,6%
1998	1,36	5,37	6,7	43,51	3,1%	15,5%	8,6%	5,4%
1999	0,86	5,27	6,1	46,81	1,8%	13,1%	8,0%	6,2%
Mittelwert	2,1	5,6	7,7	42,04	5,2%	18,6%	8,9%	3,6%
Rheingau-Taunus-Kreis								
1995	2,58	9,47	12,1	49,24	5,2%	24,5%	8,0%	2,7%
1996	3,71	9,74	13,5	48,14	7,7%	28,0%	9,2%	1,5%
1997	6,49	8,09	14,6	46,19	14,0%	31,6%	10,5%	-3,6%
1998	8,39	7,34	15,7	46,66	18,0%	33,7%	8,6%	-9,4%
1999	7,90	7,06	15,0	49,86	15,9%	30,0%	8,0%	-7,8%
Mittelwert	5,8	8,3	14,2	48,0	12,2%	29,5%	8,9%	-3,3%
Vogelsbergkreis								
1995	3,92	3,57	7,5	26,33	14,9%	28,5%	8,0%	-6,9%
1996	3,85	3,77	7,6	25,33	15,2%	30,1%	9,2%	-5,9%
1997	4,21	4,17	8,4	25,15	16,7%	33,3%	10,5%	-6,2%
1998	3,83	4,34	8,2	27,11	14,1%	30,1%	8,6%	-5,6%
1999	3,24	4,49	7,7	29,76	10,9%	26,0%	8,0%	-2,9%
Mittelwert	3,8	4,1	7,9	26,7	14,4%	29,6%	8,9%	-5,5%
Quelle: Jahresrechnung / Haushaltsplan								
Anmerkung:								
1) anteiliger Zins- und Tilgungsaufwand zum Bau und Unterhaltung der Schulgebäude								

Ansicht 43: Zuschussbedarf für die Schulträgerschaft in den Jahren 1995 bis 1999

Im Landesschnitt betrug der anteilige Zuschussbedarf an der Kreisumlage, also wiederum die Unterdeckung, die nach Abzug der Schulumlage und der Landeszuweisungen bei den Kreisen verblieb, neun Prozent.

Der durchschnittliche jährliche Zuschussbedarf lag im Landkreis Limburg-Weilburg unter und im Rheingau-Taunus-Kreis sowie im Vogelsbergkreis über dem hessischen Mittelwert. Darin sind noch nicht die anteiligen Kosten für investive Handlungen (Bau und Unterhaltung der Schulgebäude) enthalten.

Sie lagen landesweit nicht vor, wurden aber für die drei Vergleichskreise ermittelt. Sie betragen im Betrachtungszeitraum durchschnittlich von 4,1 Millionen € im Vogelsbergkreis bis 8,3 Millionen € im Rheingau-Taunus-Kreis.

Wie in den Schlussberichten für die Kreise ausgeführt, sind diese Zahlen angesichts des hohen Investitionsstaus nur die Spitze des Eisbergs. Bei einer sachgerechten Unterhaltung der Schulgebäude wären diese Kosten um ein Mehrfaches höher, da in den drei Landkreisen ein erheblicher Substanzverzehr an Schulgebäuden stattfand.

8.9 Einnahmeentwicklung

Nach Rückgängen im Jahr 1996 und noch im Jahr 1997 stiegen die Einnahmen der drei Kreise von 1998 bis 2000 (Planzahlen) wieder. Über den gesamten Zeitraum von 1996 bis 2000 (Plan) legten die Einnahmen im Landkreis Limburg-Weilburg um 2,5 Prozent und im Vogelsbergkreis um 3,7 Prozent zu. Im Rheingau-Taunus-Kreis mit einer Steigerung von 0,3 Prozent wurde das Niveau von 1996 nur leicht überschritten.

Am deutlichsten wuchsen die allgemeinen Umlagen (Kreisumlagen einschließlich der Schulumlagen, die acht Prozent der Kreisumlagen betragen). Sie stiegen im Betrachtungszeitraum sowohl im Landkreis Limburg-Weilburg als auch im Vogelsbergkreis um 29 Prozent, im Rheingau-Taunus-Kreis immerhin noch um 16 Prozent.

Im Gegenzug gingen die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen im Betrachtungszeitraum um zwei bis sechs Prozent zurück. Dieser Einnahmerückgang wurde aber von den gestiegenen allgemeinen Umlagen überkompensiert.³⁰

Kreisumlagevolumen und Hebesätze im Jahr 1999					
Landkreis	Einnahmen des Verwaltungshaushalts	Kreisumlage	Schulumlage	Hebesätze der Kreisumlage	Anteil Kreis- und Schulumlage an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts
Landkreis Limburg-Weilburg	114.732.364 €	46.806.455 €	8.510.264 €	44,0%	48,2%
Rheingau-Taunus-Kreis	125.654.070 €	49.861.696 €	9.169.958 €	43,5%	47,0%
Vogelsbergkreis	79.092.764 €	29.756.855 €	5.536.160 €	43,0%	44,6%
Summe	319.479.198 €	126.425.006 €	23.216.382 €		46,8%

Ansicht 44: Kreisumlagevolumen und Hebesätze im Jahr 1999

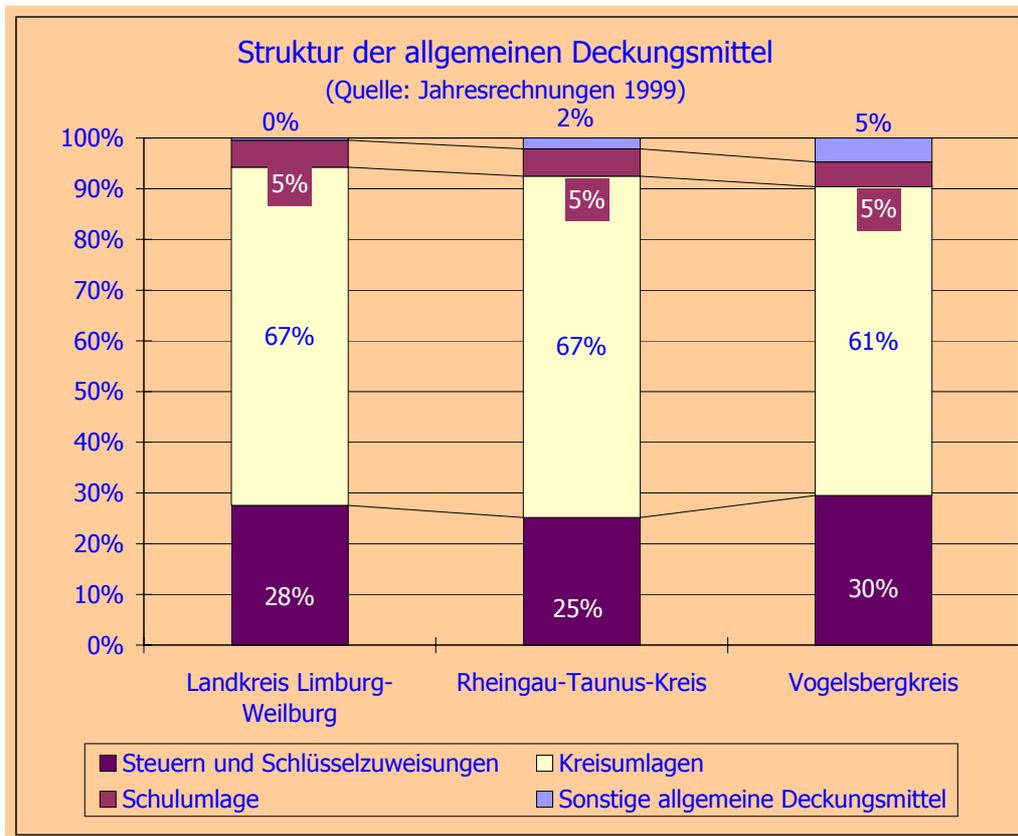
Das macht deutlich, welche Rolle die allgemeinen Umlagen für die Finanzierung der Kreise inzwischen spielen.

³⁰ Der Befund deckt sich mit den Erkenntnissen in drei anderen Landkreisen, die während der neunundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung III“ erhoben wurden. Siehe Neunter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/1600 (Seite 138 f.).

Ursprünglich als ergänzendes Finanzierungsinstrument gedacht³¹, machen die Einnahmen der drei Vergleichskreise aus allgemeinen Umlagen inzwischen nahezu die Hälfte der Einnahmen des Verwaltungshaushalts aus. Bei Gesamteinnahmen im Verwaltungshaushalt der drei Kreise von zusammen 320 Millionen € in 1999 betragen die Einnahmen aus der Kreis- und Schulumlage 149,6 Millionen € oder 46,8 Prozent (siehe Ansicht 44).

Steuern und Schlüsselzuweisungen sind gegenüber den Umlagen von untergeordneter Bedeutung

Bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise wird die Abhängigkeit von den Umlagen noch deutlicher.



Ansicht 45: Struktur der allgemeinen Deckungsmittel (1999)

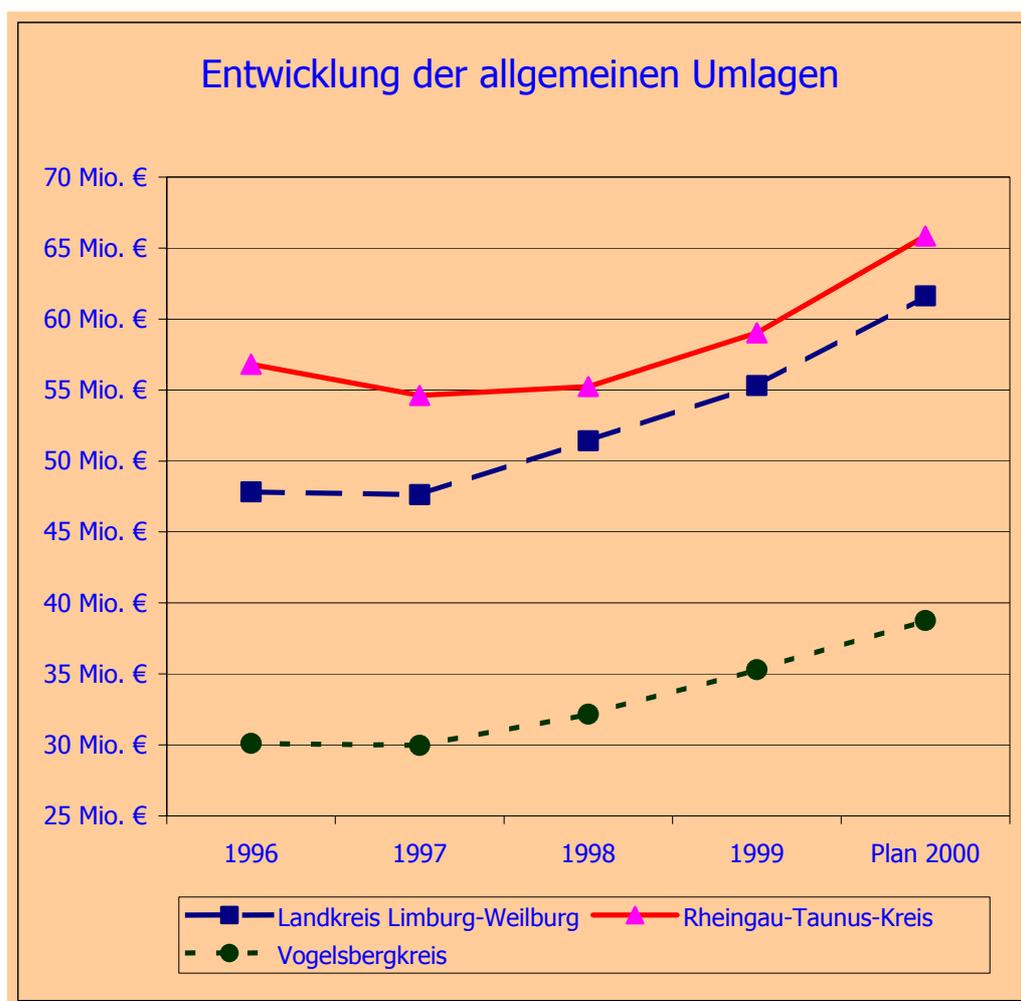
Mehr als zwei Drittel der Deckungsmittel der Landkreise entstammen den allgemeinen Umlagen. Steuern und Schlüsselzuweisungen spielen mit weniger als 30 Prozent für die allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise eine untergeordnetere Rolle.

Kreise finanzieren sich zu zwei Dritteln aus den allgemeinen Umlagen

Die Gemeinden sind mit Abstand der größte Finanzier der Landkreise, gleichwohl haben sie kein formales Mitspracherecht an den Entscheidungen des Kreises.

Die allgemeinen Umlagen stiegen in der Vergangenheit kontinuierlich. Sie entwickelten sich im Lauf der Zeit zu dem zentralen Finanzierungsinstrument der Landkreise. Auch ist die Kreisumlage das einzige Finanzierungsinstrument, das die Kreise direkt beeinflussen können. Im Betrachtungszeitraum entwickelten sich die allgemeinen Umlagen wie folgt:

³¹ vgl. § 53 Abs. 2 HKO: „Der Landkreis kann, soweit seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um seinen Bedarf zu decken, nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und den gemeindefreien Grundstücken erheben (Kreisumlage).“



Ansicht 46: Entwicklung der allgemeinen Umlagen

Die Einnahmen aus Kreisumlage und Schulumlage erhöhten sich im Rheingau-Taunus-Kreis von 1996 bis 1999 um immerhin vier Prozent. Die Einnahmen des Landkreises Limburg-Weilburg und des Vogelsbergkreises stiegen sogar um 16 respektive 17 Prozent an. Die im Vergleich geringere Steigerung im Rheingau-Taunus-Kreis erklärt nicht das finanzielle Ungleichgewicht des Kreises. Im selben Zeitraum stiegen die Ausgaben des Verwaltungshaushalts des Rheingau-Taunus-Kreises um acht Prozent. Die Ausgaben im Landkreis Limburg-Weilburg sanken um sechs Prozent.

Die Belastung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage ist beträchtlich und betrug im Jahr 1999 in den Kreisen durchschnittlich zwischen 20,4 Prozent und 22,1 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Gemeinden:

- Landkreis Limburg-Weilburg: 16,6 bis 33,2 Prozent
- Rheingau-Taunus-Kreis: 13,3 bis 25,3 Prozent
- Vogelsbergkreis: 16,1 bis 24,6 Prozent

Die Belastungen der Verwaltungshaushalte der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage im Jahr 1999 sind Ansicht 47 zu entnehmen:

Belastung der Gemeinden durch die Kreis- und Schulumlage (1999)				
Gemeinde	Ausgaben des Verwaltungshaushalts in 1999 ¹⁾	Kreisumlage ²⁾	Schulumlage ²⁾	Anteil der Kreisumlage an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts
Landkreis Limburg-Weilburg				
Beselich	6.936.281 €	1.306.174 €	237.486 €	18,8%
Brechen	7.615.001 €	1.578.604 €	287.019 €	20,7%
Bad Camberg	15.298.702 €	3.939.969 €	716.358 €	25,8%
Dornburg	9.910.268 €	2.168.894 €	394.344 €	21,9%
Elbtal	2.919.293 €	606.354 €	110.246 €	20,8%
Elz	9.905.054 €	2.117.508 €	385.001 €	21,4%
Hadamar	9.455.842 €	3.136.166 €	570.212 €	33,2%
Hünfelden	11.661.902 €	2.646.779 €	481.233 €	22,7%
Limburg a. d. Lahn	54.740.901 €	10.826.341 €	1.968.426 €	19,8%
Löhnberg	5.860.583 €	1.100.799 €	200.145 €	18,8%
Mengerskirchen	6.017.854 €	1.555.089 €	282.743 €	25,8%
Merenberg	4.806.292 €	1.024.566 €	186.285 €	21,3%
Runkel	10.677.647 €	2.403.973 €	437.086 €	22,5%
Selters (Taunus)	8.754.096 €	2.086.109 €	379.293 €	23,8%
Villmar	8.058.914 €	1.741.128 €	316.569 €	21,6%
Waldbrunn/Westerwald	6.551.899 €	1.513.708 €	275.220 €	23,1%
Weilburg/Lahn	17.175.470 €	3.656.453 €	664.809 €	21,3%
Weilmünster	14.036.795 €	2.331.313 €	423.875 €	16,6%
Weinbach	5.362.017 €	1.066.530 €	193.915 €	19,9%
Mittelwert				22,1%
Rheingau-Taunus-Kreis				
Aarbergen	8.532.359 €	1.652.495 €	303.878 €	19,4%
Bad Schwalbach	13.095.845 €	3.211.936 €	590.743 €	24,5%
Eltville am Rhein	19.864.370 €	4.413.472 €	811.676 €	22,2%
Geisenheim	11.704.305 €	2.957.312 €	543.829 €	25,3%
Heidenrod	12.015.663 €	2.051.303 €	377.208 €	17,1%
Hohenstein	8.291.153 €	1.479.167 €	271.984 €	17,8%
Hünstetten	12.644.916 €	2.473.630 €	454.950 €	19,6%
Idstein	27.606.880 €	6.260.258 €	1.151.352 €	22,7%
Kiedrich	5.157.096 €	847.722 €	155.936 €	16,4%
Lorch am Rhein	7.340.155 €	975.034 €	179.302 €	13,3%
Niedernhausen	16.671.943 €	4.176.743 €	768.119 €	25,1%
Oestrich-Winkel	12.860.701 €	3.244.147 €	596.648 €	25,2%
Rüdesheim am Rhein	13.695.497 €	2.652.071 €	487.751 €	19,4%
Schlangenbad	7.039.355 €	1.639.713 €	301.526 €	23,3%
Taunusstein	36.368.202 €	8.437.339 €	1.551.730 €	23,2%
Waldems	6.398.397 €	1.396.849 €	256.864 €	21,8%
Walluf	8.024.122 €	1.992.504 €	366.461 €	24,8%
Mittelwert				21,2%

Belastung der Gemeinden durch die Kreis- und Schulumlage (1999)				
Gemeinde	Ausgaben des Verwaltungshaushalts in 1999 ¹⁾	Kreisumlage ²⁾	Schulumlage ²⁾	Anteil der Kreisumlage an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts
Vogelsbergkreis				
Alsfeld	21.708.676 €	4.862.662 €	904.681 €	22,4%
Antrifttal	2.204.164 €	477.884 €	88.909 €	21,7%
Feldatal	3.123.022 €	651.443 €	121.199 €	20,9%
Freiensteinau	4.630.520 €	745.708 €	138.736 €	16,1%
Gemünden (Felda)	3.268.403 €	715.813 €	133.175 €	21,9%
Grebenau	3.576.065 €	654.327 €	121.735 €	18,3%
Grebenhain	7.268.898 €	1.260.105 €	234.438 €	17,3%
Herbstein	7.645.594 €	1.249.125 €	232.395 €	16,3%
Homburg (Ohm)	10.594.987 €	2.219.108 €	412.857 €	20,9%
Kirtorf	4.281.334 €	805.264 €	149.817 €	18,8%
Lauterbach (Hessen)	19.716.815 €	4.266.430 €	793.755 €	21,6%
Lautertal (Vogelsberg)	2.849.382 €	580.242 €	107.952 €	20,4%
Mücke	10.702.887 €	2.635.987 €	490.416 €	24,6%
Romrod	3.484.910 €	668.097 €	124.297 €	19,2%
Schlitz	10.497.629 €	2.569.649 €	478.074 €	24,5%
Schotten	13.392.728 €	3.035.693 €	564.780 €	22,7%
Schwalmtal	3.802.382 €	737.930 €	137.290 €	19,4%
Ulrichstein	3.890.664 €	728.783 €	135.587 €	18,7%
Wartenberg	4.036.782 €	892.604 €	166.066 €	22,1%
Mittelwert				20,4%
Anmerkung: 1) Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresrechnungsergebnis für das Berichtsjahr 1999, 2001. 2) Quelle: Landkreise				

Ansicht 47: Belastung der Gemeinden durch die Kreis- und Schulumlage (1999)

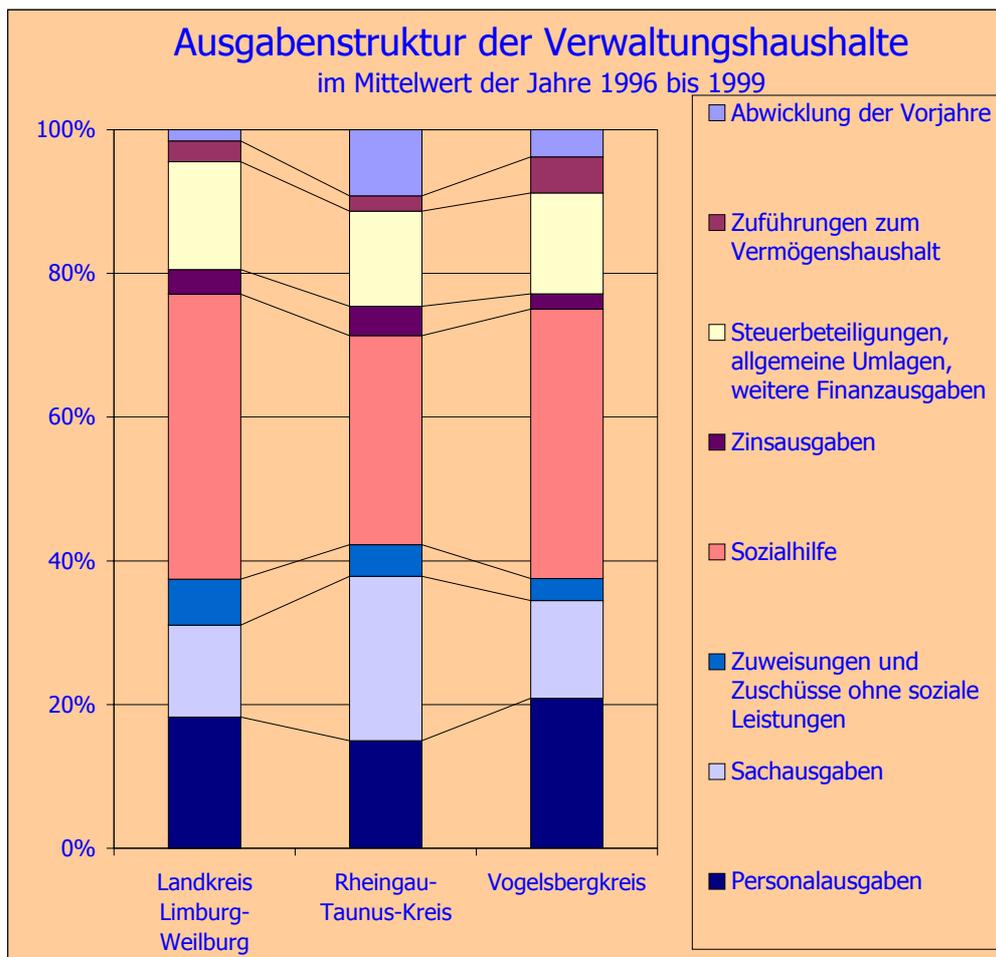
8.10 Ausgabenentwicklung

Kein Haushalt war 1999 ausgeglichen

Im Untersuchungszeitraum von 1996 bis 1999 war im Landkreis Limburg-Weilburg in 1998 der Haushalt nach Rechnungsergebnis ausgeglichen. Die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts stiegen von 1996 bis 1999 im Rheingau-Taunus-Kreis um 11,4 Millionen € (acht Prozent) und im Vogelsbergkreis um 9,8 Millionen € (zwölf Prozent). Die Gesamtausgaben des Landkreises Limburg-Weilburg sanken im gleichen Zeitraum um 7,2 Millionen € (sechs Prozent).

Finanzielle Entlastungen waren konjunkturbedingt

Eine deutliche Entlastung für die Landkreise brachte ein Rückgang der Sozialhilfeausgaben. Nach einem starken Anstieg der Sozialhilfeausgaben von 1990 bis 1995 sanken in allen drei Landkreisen die Sozialhilfeausgaben von 1996 bis 1999 um zwölf Prozent. Da die Sozialhilfe den größten absoluten Ausgabenblock darstellte, waren die Entlastungen erheblich. Diese Minderausgaben müssen zu einem großen Teil als konjunkturbedingt bezeichnet werden.



Ansicht 48: Ausgabenstruktur der Verwaltungshaushalte im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999

Ein Blick auf die Ausgabenstruktur des Verwaltungshaushalts zeigt, dass die Mittelwerte (1996 bis 1999) der Landkreise vom Grundsatz her eine ähnliche Struktur hatten. Größere Abweichungen waren für folgende Positionen festzustellen:

- Personalausgaben

Den geringsten Anteil an Personalkosten hatte mit rund 15 Prozent der Rheingau-Taunus-Kreis. Der Landkreis Limburg-Weilburg nahm mit einem Personalkostenanteil von 18 Prozent eine Mittelstellung ein. Die anteilig höchsten Personalkosten hatte mit rund 21 Prozent der Vogelsbergkreis.

Hier zeigten sich die Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen. So vergaben der Landkreis Limburg-Weilburg und der Rheingau-Taunus-Kreis die Gebäudereinigung ganz oder weitestgehend an Private. Den Reduzierungen bei den Personalkosten standen geringere Erhöhungen bei den Sachausgaben gegenüber.

Im Landkreis Limburg-Weilburg senkten sich 1996 die im Haushalt ausgewiesenen Personalausgaben durch die Ausgliederung der Abfallwirtschaft in einen Eigenbetrieb.

- Sachausgaben

Im Landkreis Limburg-Weilburg und im Vogelsbergkreis lagen die Sachausgaben jeweils bei rund 13 Prozent. Im Rheingau-Taunus-Kreis machten die Sachausgaben dagegen 23 Prozent der Gesamtausgaben aus.

- Leistungen der Sozialhilfe

Die Leistungen der Sozialhilfe lagen im Landkreis Limburg-Weilburg und im Vogelsbergkreis bei rund 40 respektive 38 Prozent. Sie beliefen sich im Rheingau-Taunus-Kreis auf etwa 29 Prozent der Gesamtausgaben.

Die im Vergleich höchsten Schulden des Rheingau-Taunus-Kreises führten dazu, dass der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts mit rund vier Prozent doppelt so hoch war wie im Vogelsbergkreis mit etwa zwei Prozent. Die Verschuldung schränkt den politischen Handlungsspielraum des Rheingau-Taunus-Kreises somit stärker ein.

8.11 Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Vermögenshaushalts

Tilgungslasten und Umschuldungen dominieren den Vermögenshaushalt des Rheingau-Taunus-Kreises

Die Vermögenshaushalte der Vergleichskreise waren auf der Einnahmeseite stark von den Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen geprägt. Diese Position entsprach über den Betrachtungszeitraum von 1996 bis 1999 zwischen 12 und 37 Prozent der Gesamteinnahmen des Vermögenshaushalts. Die Einnahmen aus Umschuldungen erreichten bis zu 18 Prozent der Gesamteinnahmen (Rheingau-Taunus-Kreis).

In allen drei Landkreisen stieg der absolute Betrag der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt in 1999 gegenüber dem Basisjahr 1996 deutlich an. Zuweisungen und Zuschüsse machten in allen drei Kreisen einen hohen Anteil an den Einnahmen aus. Sie bewegten sich zwischen 11 und 18 Prozent der Einnahmen des Vermögenshaushalts. Im Rheingau-Taunus-Kreis waren zudem die Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen konstant hoch. Jährlich lagen diese Einnahmen bei durchschnittlich 474 Millionen € oder 32 Prozent der Einnahmen des Vermögenshaushalts.

Größte Ausgabenposition in den Vermögenshaushalten der Landkreise Limburg-Weilburg und Vogelsberg waren die Bauten. Sie betragen im Mittelwert der Jahre 1996 bis 1999 mehr als 40 Prozent der Gesamtausgaben. Ein anderes Bild zeigte der Rheingau-Taunus-Kreis. Dort betragen die Ausgaben für Bauten 24 Prozent der durchschnittlichen Gesamtausgaben. Weitere wesentliche Ausgabenblöcke bildeten Kredittilgungen und Umschuldungen. Die Positionen Tilgung von Krediten, Rückzahlung innerer Darlehen und Tilgung von Krediten für Umschuldungen machten zwischen 34 und 44 Prozent der Gesamtausgaben des Vermögenshaushalts aus. Es wurde deutlich, dass der Vermögenshaushalt des Rheingau-Taunus-Kreises von Finanztransaktionen geprägt war, denen keine direkte Investitionstätigkeit gegenüberstand. Auf der Ausgabenseite dominierten die Kredittilgung sowie die Rückzahlung innerer Darlehen.

Eine Ausgabenstruktur mit geringen Baumaßnahmen und umfangreichen Finanztransaktionen ist charakteristisch für unter Druck stehende Haushalte.

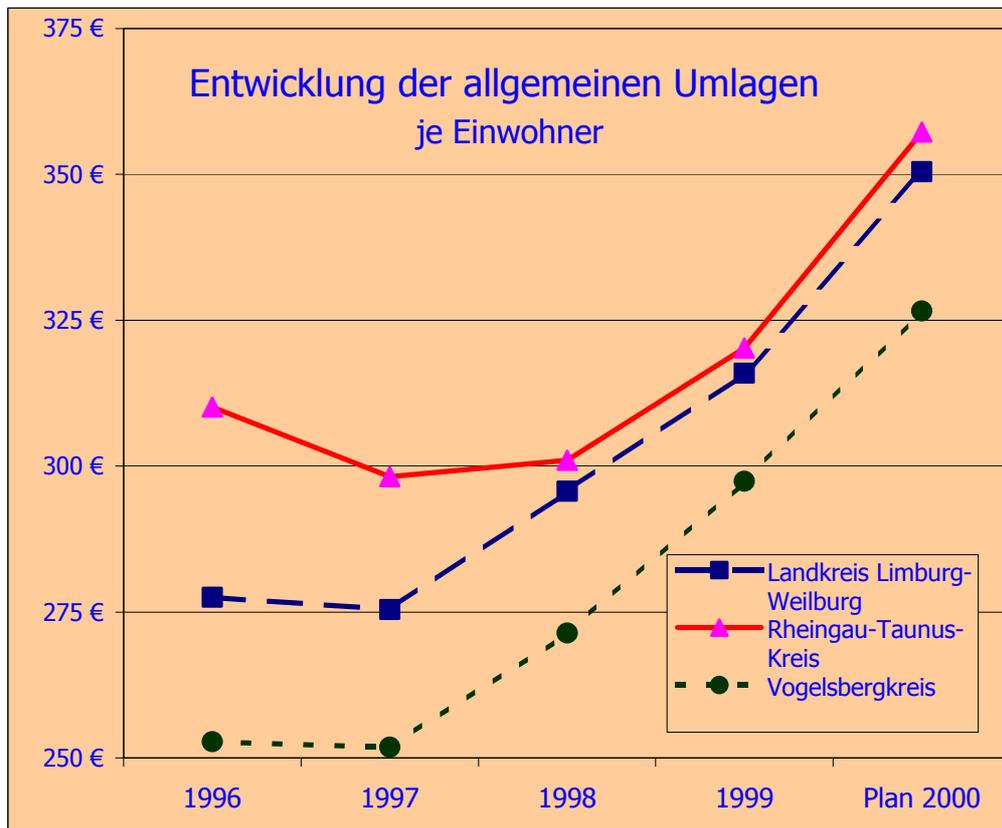
8.12 Höhe der Kreisumlage bei Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale

Die Kreisumlage ist mittlerweile ein Finanzierungsinstrument der Landkreise von beträchtlichem Volumen. Dies trifft in besonderem Maße auf die hessischen Landkreise zu. Im Vergleich der Bundesländer variiert die Höhe der jeweiligen Umlagehebesätze erheblich, in Hessen waren sie mit Abstand am höchsten.³² Nur das Saarland hat höhere Kreisumlagehebesätze, doch im Gegensatz zu Hessen waren dort die Kreise ohne Haushaltsfehlbeträge.

³² vgl. Wohltmann, Matthias, Fiskalische Entwicklungen und Trends der Kreisfinanzen 2000/2001, in: „Der Landkreis“, 71. Jahrgang 2001, S. 76 –118, hier: S. 85, 92

Eine Betrachtung der Entwicklung der Umlagen je Einwohner machte deutlich, dass der Anstieg und die absolute Höhe der allgemeinen Umlage in den drei Kreisen vergleichbar ist. Der geringere absolute Betrag im Vogelsbergkreis war durch dessen kleinere Einwohnerzahl und ein geringeres Finanzvolumen begründet.

In der Betrachtung je Einwohner lag der Vogelsbergkreis leicht günstiger als die beiden anderen Kreise, wogegen sich der Landkreis Limburg-Weilburg und der Rheingau-Taunus-Kreis von 1998 bis 2000 beinahe auf einer Linie bewegten. Die Steigerung der allgemeinen Umlage je Kopf war spätestens ab 1998 beträchtlich. Sie ist über die drei Landkreise vergleichbar.



Ansicht 49: Entwicklung der allgemeinen Umlagen je Einwohner

Die absolute Höhe der Kreisumlage empfinden die Gemeinden vielfach als belastend. Es wird die Frage gestellt, ob die Leistungen der Kreise deren Kosten rechtfertigen. Aus Sicht der Landkreise ist eine Anpassung der Kreisumlage zur Zeit nicht möglich. Freiwillige Aufgaben nehmen sie kaum wahr. Bei den Pflichtaufgaben – besonders in der ausgabenintensiven Jugend- und Sozialarbeit – gibt es nur geringe Spielräume, was Art und Umfang der Leistungen und die Kostenstruktur betrifft.

Allerdings: Bei vollständiger Ausschöpfung der Konsolidierungsschritte und bei konstanten Finanzierungsbedingungen könnte die Kreisumlage in den Vergleichskreisen um zwischen 2,3 (Rheingau-Taunus-Kreis) und 4,7 Prozentpunkte (Vogelsbergkreis) gesenkt werden.

Alle drei Vergleichskreise könnten einen spürbaren Beitrag leisten und die Kreisumlage wieder auf ein geringeres Niveau zurückführen. Der Vogelsbergkreis könnte die Kreisumlagehebesätze (von derzeit 43 Prozent auf 38 Prozent) am stärksten senken.

Reduzierung der Kreisumlage nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale					
Landkreis	Kreisumlage in 1999		Senkung der Kreisumlage nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale ¹⁾ in 1999 auf:		
	absolut	Kreisumlage in Prozent	absolut	Kreisumlage in Prozent	Senkung in Prozent- punkten
Landkreis Limburg-Weilburg	46.806.455 €	44,0%	43.385.351 €	40,8%	3,2
Rheingau-Taunus-Kreis	49.861.649 €	43,5%	47.187.612 €	41,2%	2,3
Vogelsbergkreis	29.756.855 €	43,0%	26.486.358 €	38,3%	4,7

Anmerkung:
1) Konsolidierungspotenzial weist die Untergrenze des Potenzials aus

Ansicht 50: Reduzierung der Kreisumlage nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale

Selbst unter der Annahme, dass die Landkreise gleichzeitig ihren strukturellen Haushaltsausgleich über die Kreisumlage finanzierten, könnten sowohl der Landkreis Limburg-Weilburg als auch der Vogelsbergkreis die Kreisumlage noch auf 41,6 Prozent respektive 41,2 Prozent senken. Allein der Rheingau-Taunus-Kreis müsste bei vollständiger Ausschöpfung des Konsolidierungspotenzials und gleichzeitigem strukturellem Haushaltsausgleich die Kreisumlage auf rund 54,0 Prozent anheben (Ansicht 51).

Veränderung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale und Ausgleich der Haushaltsdefizite (1999)						
Landkreis	Höhe der Kreisumlage (1999)		Reduzierung der Kreisumlage nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale ¹⁾		Erhöhung der Kreisumlage nach Verteilung des Haushaltsdefizits ²⁾	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Landkreis Limburg-Weilburg	46.806.455 €	44,0%	43.385.351 €	40,8%	44.261.367 €	41,6%
Rheingau-Taunus-Kreis	49.861.649 €	43,5%	47.187.612 €	41,2%	61.893.101 €	54,0%
Vogelsbergkreis	29.756.855 €	43,0%	26.486.358 €	38,3%	28.489.731 €	41,2%

Anmerkungen
1) Konsolidierungspotenzial weist die Untergrenze des Potenzials aus
2) Basis: Normiertes Defizit

Ansicht 51: Veränderung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale und Ausgleich der Haushaltsdefizite (1999)

Ein weiterer Anstieg der Kreisausgaben hätte namentlich negative Konsequenzen für die kreisangehörigen Gemeinden, wenn er mit einer höheren Kreisumlage auszugleichen wäre.

Eine Ausgabenausweitung um zehn Prozent führte zu einem defizitären Haushalt in allen Kommunen der drei Landkreise. Das belegen Ansicht 52 und Ansicht 53.

Unter Berücksichtigung der Faktoren

- Abdeckung des vorhandenen (normierten) Haushaltsdefizits des Landkreises,
- Erhöhung der Ausgaben um zehn Prozent,

- Reduzierung der Ausgaben in Höhe der Untergrenze der ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale,

entwickelte sich die Kreisumlage auf Basis der Zahlen von 1999 wie folgt:

Fiktive Berechnung der erforderlichen Kreisumlage 1999							
		Landkreis Limburg-Weilburg		Rheingau-Taunus-Kreis		Vogelsbergkreis	
Lfd. Nr.	Berechnungsgrundlagen		in Prozent		in Prozent		in Prozent
1	Haushaltsvolumen 1999 (Ausgaben)	115.738.075 €		158.428.902 €		90.847.875 €	
2	Höhe der Kreisumlage 1999 (IST)	46.806.455 €	44,0%	49.861.649 €	43,5%	29.756.855 €	43,0%
3	Strukturelles Haushaltsdefizit 1999 ¹⁾	876.016 €		14.705.489 €		2.003.373 €	
4	Höhe der Kreisumlage 1999 (Summe lfd. Nr. 2 + 3)	47.682.471 €	44,8%	64.567.138 €	56,3%	31.760.228 €	45,9%
5	Ausgabenwachstum der Kreise (10 Prozent zusätzlich zu lfd. Nr. 1 + 3)	11.661.409 €		17.313.439 €		9.285.125 €	
6	Höhe der Kreisumlage 1999 (Summe lfd. Nr. 4 + 5)	59.343.880 €	55,8%	81.880.577 €	71,4%	41.045.352 €	59,3%
7	Konsolidierungspotenzial ²⁾	3.421.104 €		2.674.037 €		3.270.497 €	
8	Erforderl. Höhe der Kreisumlage 1999 (Summe lfd. Nr. 6 - 7)	55.922.776 €	52,6%	79.206.540 €	69,1%	37.774.855 €	54,6%

Anmerkungen:
 1) Ansatz: Normiertes Defizit
 2) Konsolidierungspotenzial weist die Untergrenze des Potenzials aus

Ansicht 52: Fiktive Berechnung der erforderlichen Kreisumlage 1999

Aus Ansicht 53 ist zu entnehmen, wie sich die Zahl der defizitären kreisangehörigen Gemeinden der Kreise gegenüber dem Status quo veränderte, wenn

1. das Konsolidierungspotenzial umgesetzt,
2. zusätzlich das Haushaltsdefizit des Kreises mit einer Erhöhung der Kreisumlage auszugleichen wäre und
3. schließlich die Kreise ihre Ausgaben einschließlich einberechneter Haushaltsdefizite um zehn Prozent erhöhten.

Nur scheinbar am angespanntesten war die Haushaltslage der Gemeinden des Landkreises Limburg-Weilburg und des Vogelsbergkreises. Bezogen auf die Verwaltungshaushalte war dort bei 79 Prozent aller Gemeinden der Haushalt defizitär. Demgegenüber war dies im Rheingau-Taunus-Kreis bei 71 Prozent der Gemeinden der Fall.

Nach Umlage der Konsolidierungspotenziale (Schritt 1 der Ansicht 53) verkehrte sich dieses Bild. Legte man das Konsolidierungspotenzial der Landkreise entsprechend der Anteile der Gemeinden an der Kreisumlage auf diese um, hätten im Landkreis Limburg-Weilburg nur noch vier und im Vogelsbergkreis nur noch drei Gemeinden einen defizitären Verwaltungshaushalt. Im Rheingau-Taunus-Kreis verblieben immerhin noch acht defizitäre Gemeinden.

Nach Umlage des Haushaltsdefizits der Landkreise auf die Gemeinden (Schritt 2 der Ansicht 53) zeigte sich deutlich die prekäre Haushaltssituation des Rheingau-Taunus-Kreises. Bedingt durch sein hohes Haushaltsdefizit wiesen nach dessen Umlage nahezu alle kreisangehörigen Gemeinden einen defizitären Haushalt auf. Demgegenüber hätten nur 26 Prozent der Gemeinden im Landkreis Limburg-Weilburg und 21 Prozent der Gemeinden im Vogelsbergkreis ein Defizit im Haushalt.

Der dritte Schritt, der eine zehnprozentige Erhöhung der Kreishaushalte (Ausgaben des Verwaltungshaushalts) einschließlich einberechneter Haushaltsdefizite unterstellt, die durch Umlageerhöhungen finanziert wären, führte, mit zwei Ausnahmen im Landkreis Limburg-Weilburg, bei allen Gemeinden der drei betrachteten Kreise zu defizitären Haushalten.

Zunahme der defizitären Gemeinden in den Landkreisen						
	Landkreis Limburg-Weilburg		Rheingau-Taunus-Kreis		Vogelsbergkreis	
	Gemeinden	in Prozent	Gemeinden	in Prozent	Gemeinden	in Prozent
Kreisangehörige Gemeinden	19		17		19	
Ist-Stand: Gemeinden mit defizitärem Verwaltungshaushalt	15	79%	12	71%	15	79%
1. defizitäre Gemeinden nach Ausschöpfung der ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale	4	21%	8	47%	3	16%
2. defizitäre Gemeinden nach Ausschöpfung der ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale und Ausgleich des strukturellen Haushaltsdefizits	5	26%	16	94%	4	21%
3. defizitäre Gemeinden nach zusätzlicher (fiktiver) Erhöhung der Ausgaben einschließlich Haushaltsdefizite um 10 Prozent	17	89%	17	100%	19	100%
Anmerkung: Defizitäre Gemeinden des Landkreises (Basis: Haushaltszahlen 1999) Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresrechnungsergebnis für das Berichtsjahr 1999, 2001.						

Ansicht 53: Zunahme der defizitären Gemeinden in den Landkreisen

Eine künftige Verlagerung von Aufgaben auf die Landkreise ohne gleichzeitige Verlagerung der notwendigen Finanzmittel sollte im Interesse der Gemeinden dringend vermieden werden.

Verwaltungshaushalte			
nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale, kreisumlagefinanziertem Ausgleich des Haushaltsdefizits und Ausgabenerhöhung der Kreise um zehn Prozent (Basisjahr 1999)			
Gemeinde	1. Schritt: Nach Umlegung der Konsolidierungs- potenziale	2. Schritt: Nach zusätzlichen kreisumlagefinan- ziertem Ausgleich des Normierten Defizits	3. Schritt: Nach zusätzlicher Erhöhung der Ausgaben des Verwaltungs- haushalts einschließlich einberechneter Haushaltsdefizite um 10%
Landkreis Limburg-Weilburg			
Beselich	79.989 €	55.543 €	-269.879 €
Brechen	91.444 €	61.899 €	-331.396 €
Bad Camberg	-42.739 €	-116.479 €	-1.098.087 €
Dornburg	149.006 €	108.414 €	-431.947 €
Elbtal	-2.236 €	-13.585 €	-164.653 €
Elz	588.852 €	549.222 €	21.664 €
Hadamar	-590.941 €	-649.637 €	-1.430.984 €
Hünfelden	712.423 €	662.887 €	3.466 €
Limburg a. d. Lahn	581.368 €	378.745 €	-2.318.541 €
Löhnberg	42.793 €	22.191 €	-252.063 €
Mengerskirchen	90.459 €	61.355 €	-326.082 €
Merenberg	-1.058.686 €	-1.077.862 €	-1.333.123 €
Runkel	142.263 €	97.271 €	-501.658 €
Selters (Taunus)	210.677 €	171.634 €	-348.101 €
Villmar	47.496 €	14.910 €	-418.877 €
Waldbrunn/Westerwald	94.697 €	66.367 €	-310.760 €
Weilburg/Lahn	711.156 €	642.723 €	-268.249 €
Weilmünster	42.111 €	-1.521 €	-582.347 €
Weinbach	65.902 €	45.942 €	-219.775 €
Rheingau-Taunus-Kreis			
Aarbergen	120.684 €	-366.679 €	-940.473 €
Bad Schwalbach	-22.162 €	-969.444 €	-2.084.722 €
Eltville am Rhein	2.450.659 €	1.149.014 €	-383.473 €
Geisenheim	-253.578 €	-1.125.765 €	-2.152.630 €
Heidenrod	-90.549 €	-695.531 €	-1.407.803 €
Hohenstein	63.717 €	-372.528 €	-886.138 €
Hünstetten	183.662 €	-545.875 €	-1.404.792 €
Idstein	243.931 €	-1.602.379 €	-3.776.124 €
Kiedrich	-262.721 €	-512.736 €	-807.090 €
Lorch am Rhein	-1.877.713 €	-2.165.275 €	-2.503.835 €
Niedernhausen	29.574 €	-1.202.254 €	-2.652.542 €
Oestrich-Winkel	379.693 €	-577.089 €	-1.703.551 €
Rüdesheim am Rhein	118.761 €	-663.403 €	-1.584.279 €

Verwaltungshaushalte nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale, kreisumlagefinanziertem Ausgleich des Haushaltsdefizits und Ausgabenerhöhung der Kreise um zehn Prozent (Basisjahr 1999)			
Gemeinde	1. Schritt: Nach Umlegung der Konsolidierungs- potenziale	2. Schritt: Nach zusätzlichen kreisumlagefinan- ziertem Ausgleich des Normierten Defizits	3. Schritt: Nach zusätzlicher Erhöhung der Ausgaben des Verwaltungs- haushalts einschließlich einberechneter Haushaltsdefizite um 10%
Schlangenberg	-270.161 €	-753.755 €	-1.323.111 €
Taunusstein	-91.950 €	-2.580.337 €	-5.510.027 €
Waldems	-35.814 €	-447.781 €	-932.808 €
Walluf	155.731 €	-431.909 €	-1.123.765 €
Vogelsbergkreis			
Alsfeld	-1.098.806 €	-1.426.183 €	-2.943.495 €
Antrifttal	83.371 €	51.198 €	-97.918 €
Feldatal	63.985 €	20.127 €	-183.145 €
Freiensteinau	81.169 €	30.965 €	-201.721 €
Gemünden (Felda)	50.029 €	1.837 €	-221.520 €
Grebenau	53.954 €	9.901 €	-194.270 €
Grebenhain	-118.725 €	-203.562 €	-596.756 €
Herbstein	114.710 €	30.613 €	-359.156 €
Homburg (Ohm)	443.610 €	294.209 €	-398.226 €
Kirchhof	84.295 €	30.081 €	-221.188 €
Lauterbach (Hessen)	-125.838 €	-413.074 €	-1.744.341 €
Lautertal (Vogelsberg)	72.553 €	33.488 €	-147.567 €
Mücke	274.123 €	96.656 €	-725.859 €
Romrod	54.779 €	9.800 €	-198.668 €
Schlitz	145.814 €	-27.187 €	-829.003 €
Schotten	414.953 €	210.575 €	-736.661 €
Schwalmtal	67.031 €	17.350 €	-212.908 €
Ulrichstein	77.783 €	28.718 €	-198.686 €
Wartenberg	94.916 €	34.822 €	-243.701 €

Ansicht 54: Verwaltungshaushalte nach Ausschöpfung der Konsolidierungspotenziale, kreisumlagefinanziertem Ausgleich des Haushaltsdefizits und Ausgabenerhöhung der Kreise um zehn Prozent (Basisjahr 1999)

8.13 Normiertes Defizit

Die wichtigste Größe der in den Schlussberichten ausgewiesenen Frühwarnindikatoren³³ ist das normierte Haushaltsergebnis. Es stellt den Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben unter der Bedingung dar, dass die Vermögenssubstanz erhalten bliebe.

Laufender Haushalt
nicht nachhaltig
ausgeglichen

Ergibt sich ein positiver Saldo des Haushaltsergebnisses, liegt eine freie Spitze vor. Bei einem negativen Saldo wird von einem normierten Defizit gesprochen. Das normierte Defizit ist der Betrag, der nötig wäre, um eine freie Spitze von 0 € zu erreichen. In die Defizitberechnung sind die haushaltswirksamen Ausgaben einbezogen, die zum Substanzerhalt notwendig gewesen wären.

Darüber hinaus wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht vertreten, dass alle Abschreibungen einen Vermögensverzehr von Investitionsgütern darstellen. Er ist durch Ersatzinvestitionen früher oder später auszugleichen. Dem Vermögenshaushalt müssten auch solche die Tilgung überschreitenden Abschreibungen zugeführt werden, die nicht aus besonderen Entgelten gedeckt werden. Erst der diese Zuführung übersteigende Betrag wäre eine Freie Spitze für Neuinvestitionen. Zukünftige, kaufmännisch orientierte Rechnungslegungsregeln werden diese Interpretation bestärken.

Eine verschärfte Unterdeckung der Ausgaben tritt ein, wenn die kamerale Rechnung mit einem Defizit abschließt. In diesem Fall ist der Substanzverzehr beträchtlich. Das kamerale Haushaltssaldo ist ein zweiter Frühwarnindikator.

Sofern die Vorgaben zur Erhaltung der Vermögenssubstanz unbeachtet blieben, wurden die Haushaltsergebnisse berichtigt:

- Wurde das Ergebnis des Verwaltungshaushalts beispielsweise durch Entnahmen aus den Rücklagen und Zuführungen vom Vermögenshaushalt verändert, so ist dies rechnerisch korrigiert worden.
- Wurde dem Vermögenshaushalt nicht die erforderliche Pflichtzuführung³⁴ zugeleitet, ist das ausgewiesene Haushaltsergebnis um diese erhöht worden.

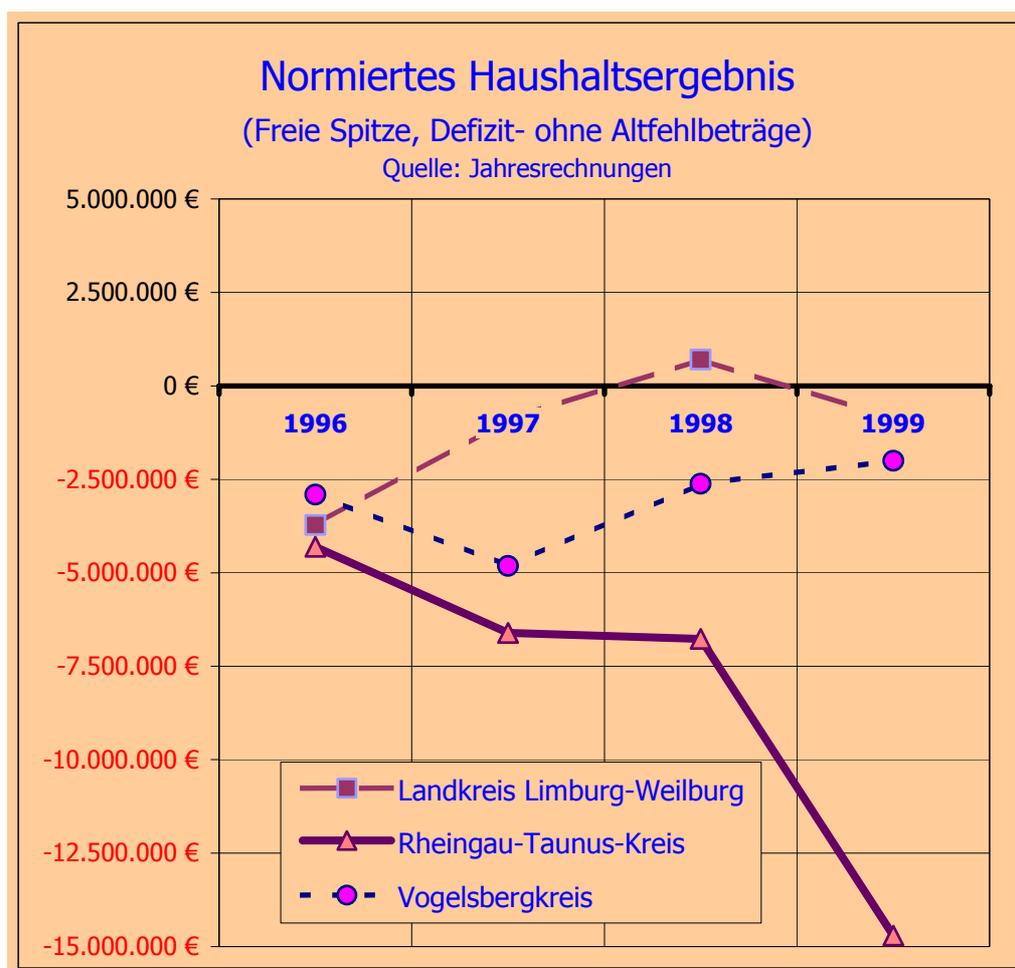
Bis auf den Landkreis Limburg-Weilburg - und dort nur in 1998 - hatte zwischen 1996 und 1999 kein Vergleichskreis eine Freie Spitze.

Die angespannte Haushaltssituation der drei Landkreise zeigte sich nicht nur in Form des normierten Defizits. Sie drückte sich auch in zu geringen Unterhaltungsleistungen und zu geringen Investitionen sowie teilweise zu langen rechnerischen Tilgungszeiträumen des gesamten Kreditbestands aus. Zu diesen Kriterien wurden Frühwarnindikatoren entwickelt und die drei Landkreise daran gemessen.³⁵

³³ Die Haushaltsstabilität wurde anhand von Kennzahlen, den von der Überörtlichen Prüfung entwickelten Frühwarnindikatoren, geprüft. Zu den Beurteilungskriterien der Haushaltsstabilität siehe die Ergebnisse der 76. und 77. Vergleichenden Prüfung „Vollprüfung V und VI“ in diesem Band. Zur Definition und Bewertung der Frühwarnindikatoren vergleiche Abschnitt 6.7.1 im Neunten Zusammenfassenden Bericht, Landtagsdrucksache 15/1600.

³⁴ § 22 Absatz 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 13. Juli 1973 (GVBl. I Seite 275), zuletzt geändert durch die Änderungsverordnung vom 8. Juli 1996 (GVBl. I Seite 334)

³⁵ Auf eine ausführliche Darstellung der in den einzelnen Schlussberichten dokumentierten Frühwarnindikatoren wurde in diesem Gesamtbericht verzichtet.



Ansicht 55: Normiertes Haushaltsergebnis

8.14 Konsolidierungspotenziale

Der Rheingau-Taunus-Kreis sollte eine deutliche Absenkung seiner Standards erwägen

Die Sparpotenziale von jährlich zwischen 2,7 Millionen € und 3,4 Millionen € (siehe Ansicht 40) erlauben bei Umsetzung der empfohlenen Schritte einen strukturellen Haushaltsausgleich im Landkreis Limburg-Weilburg und im Vogelsbergkreis, während im Rheingau-Taunus-Kreis der für einen strukturellen Haushaltsausgleich notwendige Betrag von rund 14,7 Millionen € den Konsolidierungsbetrag von rund 2,7 Millionen € deutlich übersteigt. Aus diesem Grund sollte der Rheingau-Taunus-Kreis zur Haushaltskonsolidierung Standardreduzierungen unter das Medianniveau der Vergleichskreise in Erwägung ziehen. Dabei ist der Überörtlichen Prüfung bewusst, dass Konsolidierungsschritte den Gestaltungswillen der Verantwortlichen vor Ort in besonderer Weise fordern.

Andererseits: Wenn es nicht gelingt, den Haushalt zu konsolidieren, engt dies nicht nur die ohnehin eingeschränkten Handlungsspielräume der Landkreise weiter ein. In einer weitergehenden Betrachtung wäre die Frage aufzuwerfen, wie die Landkreise neben den übergemeindlichen Aufgaben überhaupt noch ihren Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben gemäß § 2 HKO³⁶ nachkommen können.

Für die Verwaltungen waren folgende Konsolidierungspotenziale festzustellen:

³⁶ Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 1993 (GVBl. I Seite 569), zuletzt geändert durch Artikel 7 LFN-Reform- und ÄndG vom 20. Dezember 2000 (GVBl. I Seite 588)

Jährliches Gesamtkonsolidierungspotenzial in den Landkreisen berechnet auf Basis des Jahres 1999			
Aufgaben-/Haushaltsgebiet	Landkreis Limburg-Weilburg	Rheingau-Taunus-Kreis	Vogelsbergkreis
Querschnittsverwaltung			
Gebäudereinigung	1.040.530 €	199.557 €	2.088.985 €
Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung			
Anpassung des Personalbestandes an die Leistungswerte der Vergleichskreise			
• Controlling, Organisation und Zentrale Dienste	308.258 €	149.553 €	
• Liegenschaftsverwaltung	275.893 €	399.951 €	
• Kasse	111.666 €	75.825 €	
• Personalverwaltung	89.936 €	347.781 €	89.936 €
Telekommunikation: Anpassung des Verrechnungssystems an das der Vergleichskreise	31.342 €		33.541 €
Verkleinerung des Kreistags um 10 Mandatsträger	22.957 €	41.773 €	18.764 €
Organe des Landkreises Anpassung des Aufwands für die Organe an die Vergleichswerte der anderen Landkreise		169.851 €	46.630 €
Zwischensumme	1.880.583 €	1.384.291 €	2.277.856 €
Sicherheits- und Ordnungsverwaltung			
Reduzierung des Personals in der Zulassungsstelle		230.951 €	
Schule, Sport und Kultur			
Vergabe der Eigenreinigung	68.374 €	34.625 €	
Schülerbeförderung mit ÖPNV (außer Sonderschüler)	186.325 €	110.477 €	
Erhebung von Nutzungsentgelten für			
• Schulsportstätten	1.285.822 €	913.694 €	836.397 €
• Vereinssportstätten			128.682 €
Reduzierung der Sportförderung auf Durchschnittsniveau			27.562 €
Zwischensumme	1.540.521 €	1.058.796 €	992.641 €
Gesamtsumme	3.421.104 €	2.674.037 €	3.270.497 €

Ansicht 56: Jährliches Gesamtkonsolidierungspotenzial in den Landkreisen, berechnet auf Basis des Jahres 1999

Die Konsolidierungspotenziale und weiteren Prüfungsergebnisse für

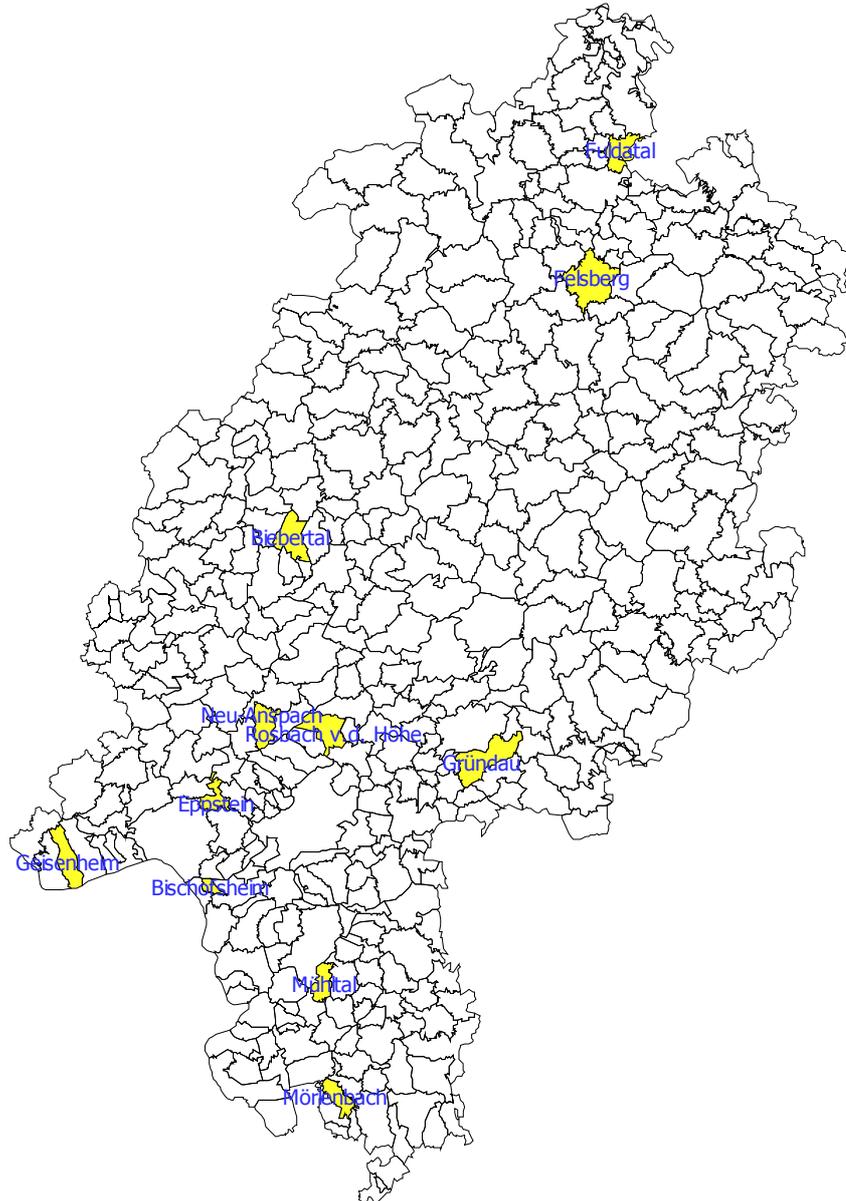
- Allgemeine Verwaltung,
- Sicherheits- und Ordnungsverwaltung,
- Schulen, Kultur und Sport und
- Soziales und Jugend

stellte die Überörtliche Prüfung in den Schlussberichten im Detail dar. Sie liegen den Kreisausschüssen, den Kreistagen und den Kommunalaufsichtsbehörden vor.

9. Siebzigste Vergleichende Prüfung „Bürgerhäuser“

9.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Biebertal, Bischofsheim, Eppstein, Felsberg, Fuldaatal, Geisenheim, Gründau, Mörlenbach, Mühlthal, Neu-Anspach und Rosbach v.d. Höhe



Ansicht 57: „Bürgerhäuser“ – Lage der Städte und Gemeinden

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Mai 2001 bis März 2002

BDO Deutsche Warentreuhand AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Düsseldorf

9.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Betrieb und Unterhaltung der Gemeinschaftshäuser verursachten hohe Kosten³⁷: Die Einnahmen deckten 12 Prozent. Zum Ausgleich der Unterdeckung verwendeten die Kommunen 41 Prozent ihres Aufkommens an Grundsteuer B für die Gemeinschaftshäuser.

Die Nutzungsintensität der Gemeinschaftshäuser variierte zwischen 1 und 54 Prozent einer Sollauslastung. Eine Auslastung von mehr als 45 Prozent ist sehr gut.

8 von 54 Häusern waren weniger als zehn Prozent ausgelastet. Dies widerspricht dem Prinzip des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel.

Vereine nutzten die Gemeinschaftshäuser im Mittelwert zu 62 Prozent. Nur drei Gemeinden erfassten die Ermäßigungen für Vereine als Vereinsförderung im Haushalt.

Die Häuser wurden überwiegend gut instand gehalten. Der Instandhaltungstau betrug das Anderthalbfache der jährlichen Unterhaltungsbudgets.

Eine Kostenrechnung, die eine qualifizierte Kalkulation von Benutzungsgebühren und Mieten zuließ, gab es in keiner der Städte und Gemeinden.

9.4 Geprüftes Risiko

Der Wert der 54 Gemeinschaftshäuser zum 31. Dezember 2000 betrug rund 23,5 Millionen €; die zugehörigen Grundstücke hatten einen Wert von rund 23 Millionen €. Das geprüfte Risiko lag bei rund 46 Millionen €.

9.5 Sparpotenziale

Sparpotenziale ergeben sich aus der Schließung derjenigen Häuser, die zu weniger als zehn Prozent ausgelastet sind. Mit der Schließung ließen sich Zuschüsse in Höhe von jährlich 120.000 € sparen.

9.6 Rückstände

Die Gemeinschaftshäuser hatten Rückstände bei Instandhaltung und Reparaturen über 670.000 €.

9.7 Angebot an Gemeinschaftshäusern

Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser sind freiwillige Aufgaben der Städte und Gemeinden. Zahl und Größe des Angebots spiegeln den Willen und die Bereitschaft der Kommunen wider, ihre Mittel für Gemeinschaftshäuser einzusetzen.

³⁷ Die Gemeinschaftshäuser der geprüften Gemeinden hatten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000 einen Zuschussbedarf von 8,5 Millionen €. Der Planansatz für die Grundsteuer B für 2001 belief sich auf 3,6 Millionen €.

Gemeinschaftshäuser im Jahr 2001						
Stadt / Gemeinde	Einwohner	Ortsteile	Gemeinschaftshäuser	Hauptnutzfläche	Hauptnutzfläche je 1.000 Einwohner	Hauptnutzfläche je Haus
Biebertal	10.331	6	6	4.036 m ²	391 m ²	673 m ²
Bischofsheim	12.867	1	2	2.407 m ²	187 m ²	1.204 m ²
Eppstein	13.615	5	3	1.274 m ²	94 m ²	425 m ²
Felsberg	11.747	16	13	4.357 m ²	371 m ²	335 m ²
Fuldatal	12.539	6	4	1.516 m ²	121 m ²	379 m ²
Geisenheim	12.027	4	3	1.424 m ²	118 m ²	475 m ²
Gründau	14.507	7	7	3.708 m ²	256 m ²	530 m ²
Mörlenbach	10.605	6	3	2.417 m ²	228 m ²	806 m ²
Mühltal	13.492	6	6	3.259 m ²	242 m ²	543 m ²
Neu-Anspach	14.927	4	4	3.139 m ²	210 m ²	785 m ²
Rosbach v.d. Höhe	11.062	3	3	2.039 m ²	184 m ²	680 m ²
Mittelwert	12.520	5,8	4,9	2.689 m ²	218 m ²	621 m ²

Ansicht 58: Gemeinschaftshäuser im Jahr 2001

Starke Bindung zwischen Ortsteilen und Gemeinschaftshäusern

Die untersuchten Städte und Gemeinden lagen mit 10.000 bis 15.000 Einwohnern in der gleichen Größenklasse. Das Angebot reichte von zwei bis dreizehn Gemeinschaftshäusern. Wie der Vergleich mit der Zahl der Ortsteile zeigt, sind die Gemeinschaftshäuser stark an die Ortsteile gebunden. Dies ergibt sich auch aus der durchschnittlichen Größe der Häuser, gemessen an der Hauptnutzfläche in Quadratmetern: Bei mehreren und entsprechend einwohnerschwächeren Ortsteilen waren die Häuser kleiner. Insofern war das Angebot an die Nachfrage (Zahl der Einwohner) des Ortsteils angepasst. Wie die Kennzahl Hauptnutzfläche je 1.000 Einwohner zeigt, blieben deutliche quantitative Unterschiede im Angebot an Gemeinschaftshäusern.

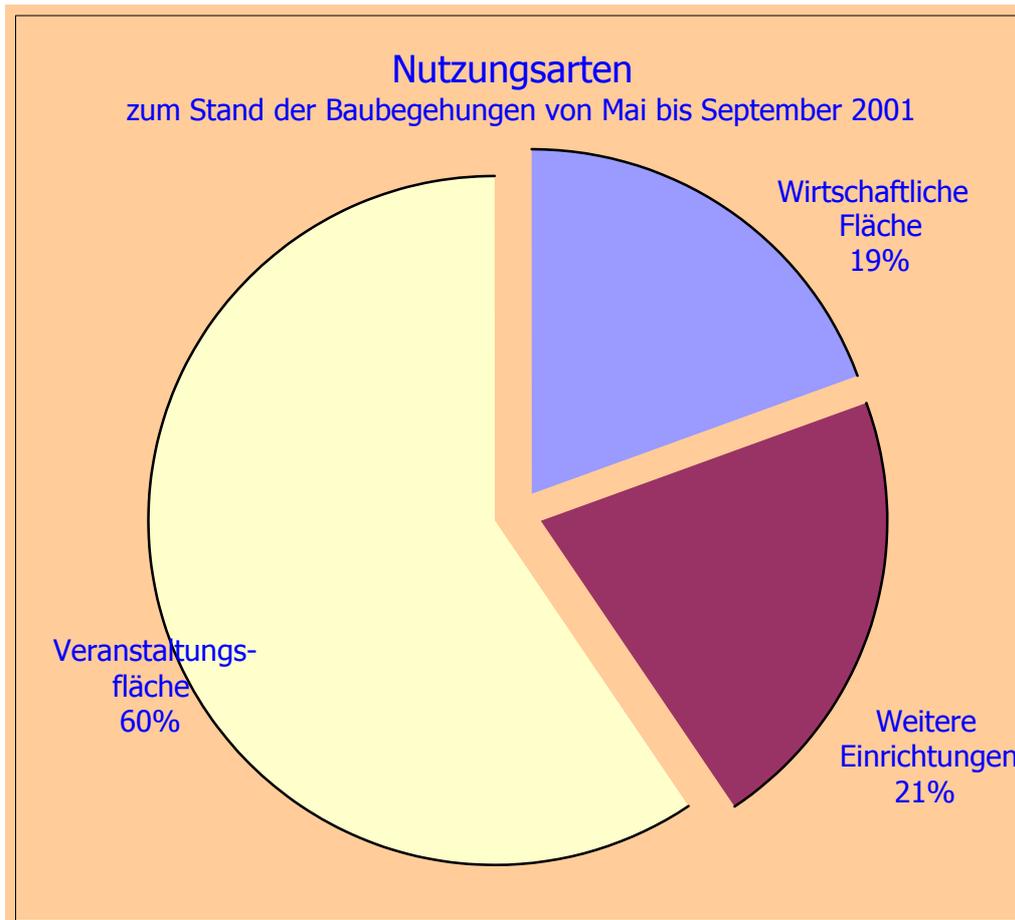
9.8 Nutzungsarten

Gemeinschaftshäuser haben viele Funktionen

Gemeinschaftshäuser sind Gebäude mit einer Vielzahl von Funktionen. Drei wesentliche Arten der Raumbereitstellung und -nutzung waren zu notieren:

- Vorhalten und Überlassen von Veranstaltungsräumen für Vereine, Unternehmen und Privatpersonen gegen Entgelt oder unentgeltlich, so für Übungsstunden örtlicher Vereine,
- Vorhalten von Räumlichkeiten, die in längerfristigeren Vertragsbeziehungen vermietet oder verpachtet wurden, so Wohnungen oder Gaststätten in den Gemeinschaftshäusern (wirtschaftliche Flächen),
- Vorhalten von Räumen, die für andere Zwecke genutzt wurden, beispielsweise für besondere Vereine (Schießanlage), für weitere öffentliche Einrichtungen (Bibliothek, Kindergarten) oder für Räume der Verwaltung (weitere Einrichtungen).

Ansicht 59 zeigt, wie sich die Hauptnutzflächen der Gemeinschaftshäuser auf die drei Nutzungsarten verteilen.



Ansicht 59: Nutzungsarten zum Stand der Baubegehungen von Mai bis September 2001

9.9 Auslastung

Gemeinschaftshäuser sind öffentliche Einrichtungen. Als Zweck gaben die Städte und Gemeinden an, Räume für Bürger und Vereine für soziale, kulturelle und sportliche Veranstaltungen bereitzustellen. Dabei bezogen sich die Kommunen vorwiegend auf die Veranstaltungsräume. Gradmesser für die Zweckerfüllung der Gemeinschaftshäuser ist die tatsächliche Nutzung, gemessen an der Auslastung.

Auslastung als
Messlatte für die
Zweckerfüllung

Die Untersuchungen zur Nutzungsintensität bezogen sich auf die Veranstaltungsräume. Die Auslastung konnte nicht anhand von Besucher- oder Nutzerzahlen vorgenommen werden, weil die Städte und Gemeinden solche Zahlen nicht erfassten. Deshalb wurde die Auslastung als Prozentteil der tatsächlich genutzten Quadratmeterstunden (Produkt aus Fläche der genutzten Veranstaltungsräume und den Nutzungsstunden) des Jahres 2000 an der gesamten Kapazität in Quadratmeterstunden ermittelt³⁸. Die Einzelnutzungen wurden mit einer Auslastung von 16 Stunden je Tag angesetzt. In den Benutzungsordnungen war die Überlassung der Räumlichkeiten meist für einen ganzen Tag vorgesehen. Einzelne Veranstaltungen wurden mit ihrer Dauer in Stunden erfasst. Die regelmäßigen Nutzungen (meist Übungsstunden von Vereinen, aber auch Schulsport) wurden auf Wochenbasis mit der geplanten Dauer in Stunden berücksichtigt.

³⁸ Die Kapazität ergibt sich als Produkt aus der Fläche der Veranstaltungsräume („Veranstaltungsfäche“), einer angenommenen maximalen Nutzung von 16 Stunden je Tag und 365 Tagen für das Jahr.

Auslastung

45 Prozent ist eine sehr gute Auslastung

Ein Haus ist nach den Erfahrungen der Prüfung mit 45 Prozent sehr gut ausgelastet. Dies entspricht einer Belegung, bei der jeder Veranstaltungsraum an jedem Arbeitstag vier Stunden (entspricht zwei Übungsstunden) sowie an beiden Tagen des Wochenendes genutzt wird.

Durchschnittliche Auslastung betrug 28 Prozent

Die Auslastung der Gemeinschaftshäuser variierte stark. Sie lag zwischen 1 Prozent und 54 Prozent. Die durchschnittliche Auslastung betrug 28 Prozent.

Gemeinschaftshäuser mit mehr als 40 Prozent Auslastung im Jahr 2000						
Stadt / Gemeinde	Gemeinschaftshaus	Kapazität m ² -Std	Nutzung m ² -Std	Auslastung	Einwohner im Ortsteil	Mehrzweckhalle
Biebertal	Fellinghausen	1.121.280	603.919	54%	1.706	✓
Eppstein	Dattenbachhalle	2.114.080	1.003.696	47%	1.265	✓
Biebertal	Vetzberg	765.040	346.447	45%	693	✓
Mörtenbach	Mörtenbach	8.847.600	3.920.911	44%	6.370	
Biebertal	Krumbach	1.535.920	675.505	44%	853	✓
Mühltal	Nieder-Beerbach	905.200	390.700	43%	1.933	✓
Rosbach	Ober-Rosbach	2.984.240	1.213.796	41%	4.418	

Ansicht 60: Gemeinschaftshäuser mit mehr als 40 Prozent Auslastung im Jahr 2000

Erfolgsfaktor Mehrzweckhalle

Von den sieben Häusern mit mehr als 40 Prozent Auslastung wurden fünf auch als Sporthalle genutzt. Säle oder Hallen mit Sportböden und Nebenräumen (Umkleiden) ließen Trainingsstunden der Sportvereine und den Turnunterricht der Schulen oder Kindergärten zu. Dieser Mehrzweckcharakter ist ein Erfolgsfaktor für die sehr gute Auslastung dieser Gemeinschaftshäuser.

Von 54 Gemeinschaftshäusern hatten acht eine Auslastung von unter zehn Prozent. Eine Auslastung unter zehn Prozent ist ein sicheres Indiz dafür, dass die Nachfrage nicht ausreicht. Die Überörtliche Prüfung empfahl den Städten und Gemeinden, diese Häuser zu schließen.

Gemeinschaftshäuser mit weniger als zehn Prozent Auslastung im Jahr 2000					
Stadt / Gemeinde	Gemeinschaftshaus	Kapazität m ² -Std	Nutzung m ² -Std	Auslastung	Einwohner im Ortsteil
Mühltal	Trautheim	554.800	48.432	9%	2.110
Felsberg	Neuenbrunslar	327.040	25.737	8%	967
Mühltal	Waschenbach	402.960	28.106	7%	650
Felsberg	Melgershausen	870.160	54.100	6%	463
Felsberg	Hilgershausen	876.000	43.088	5%	243
Felsberg	Lohre	998.640	46.160	5%	403
Geisenheim	Stephanshausen	916.880	36.424	4%	1.018
Felsberg	Hesserode	309.520	2.968	1%	123

Ansicht 61: Gemeinschaftshäuser mit weniger als zehn Prozent Auslastung im Jahr 2000



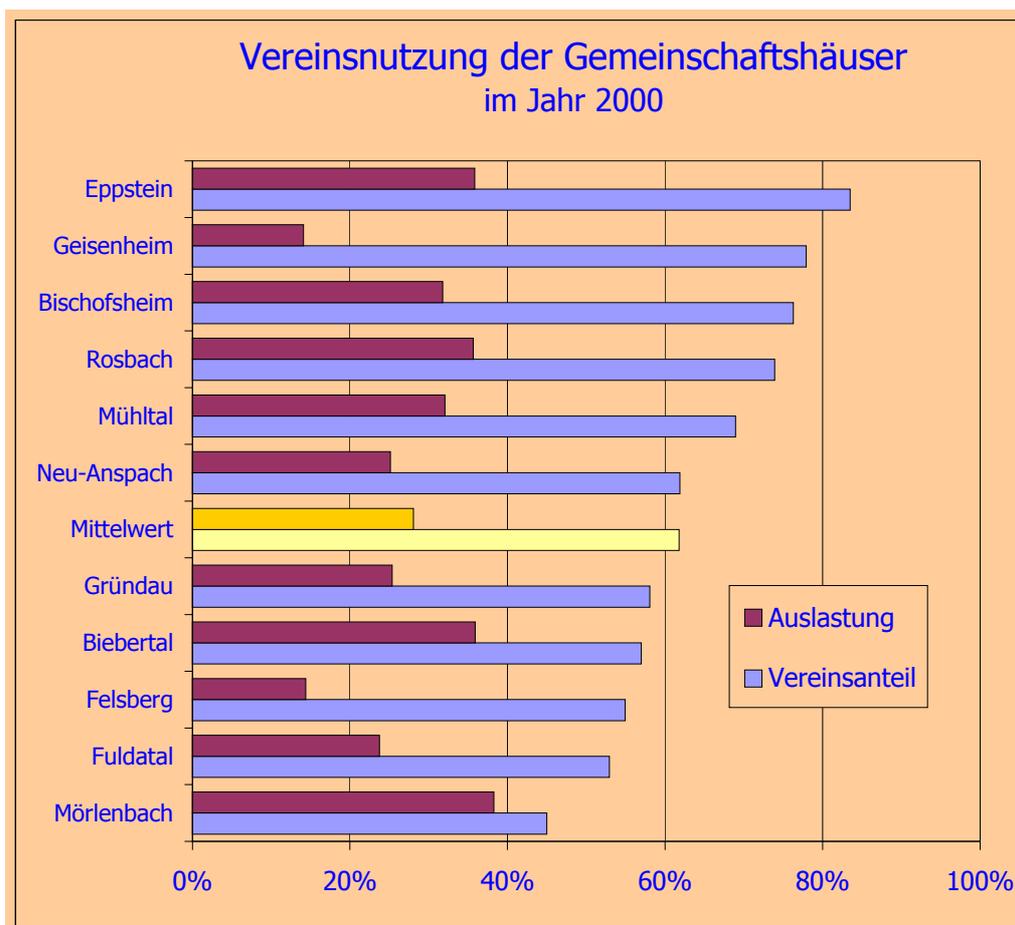
Ansicht 62: Gemeindehaus in Mühlthal Waschenbach

Die Häuser mit einer Auslastung von weniger als zehn Prozent lagen in Ortsteilen mit durchschnittlich 747 Einwohnern. Im Vergleich befanden sich die Häuser mit mehr als 40 Prozent Auslastung in Ortsteilen mit durchschnittlich 2.473 Einwohnern. Ein zu kleines Einzugsgebiet (kleine Ortsteile) ist ein Misserfolgsweg. Gemeinschaftshäuser sind auf ihr unmittelbares Umfeld, den Ortsteil, ausgerichtet.

9.10 Vereinsnutzung

Gemeinschaftshäuser wurden überwiegend von Vereinen genutzt. Ihr Anteil an der Auslastung betrug im Mittelwert 62 Prozent. Die Förderung der Vereine wurde von den Kommunen mit Ausnahme von Fulda und Rosbach v.d. Höhe ausdrücklich als Ziel der Gemeinschaftshäuser angegeben.

Häuser werden überwiegend von Vereinen genutzt



Ansicht 63: Vereinsnutzung der Gemeinschaftshäuser im Jahr 2000

Eine starke Nutzung der Vereine garantiert nicht, dass die Gemeinschaftshäuser gut ausgelastet sind. Hohe und niedrige Vereinsanteile fanden sich unter den sehr gut sowie den schlecht ausgelasteten Häusern.

Stadt/ Gemeinde	Gemeinschaftshaus	Auslastung Gesamt m ² - Std.	Nutzung Vereine m ² - Std.	Vereins- anteil	Vereine im Ortsteil	Einwohner im Ortsteil
Biebertal	Fellinghausen	603.919	295.635	49%	41	1.706
Eppstein	Dattenbachhalle	1.003.696	839.356	84%	14	1.265
Biebertal	Vetzberg	346.447	68.871	20%	8	693
Mörlenbach	Mörlenbach	3.920.911	1.430.972	36%	44	6.370
Biebertal	Krumbach	675.505	386.457	57%	10	853
Mühltal	Nieder-Beerbach	390.700	187.680	48%	11	1.933
Rosbach	Ober-Rosbach	1.213.796	867.522	71%	28	4.418

Ansicht 64: Vereinsnutzung bei Häusern mit mehr als 40 Prozent Auslastung im Jahr 2000

Vereine gehören zum Umfeld des Orts- oder Stadtteils, dessen Potenzial das Gemeinschaftshaus auslastet. Die absolute Zahl der Vereine und die Vereinsdichte (Vereine je 1.000 Einwohner) lag in der sehr gut ausgelasteten Gruppe deutlich höher als in der geringer ausgelasteten.

Vereinsnutzung bei Häusern mit weniger als zehn Prozent Auslastung im Jahr 2000						
Stadt/ Gemeinde	Gemeinschaftshaus	Auslastung Gesamt m ² - Std.	Nutzung Vereine m ² - Std.	Vereins- anteil	Vereine im Ortsteil	Einwohner im Ortsteil
Mühltal	Trautheim	48.432	43.680	90%	1	2.110
Felsberg	Neuenbrunslar	25.737	16.778	65%	5	967
Mühltal	Waschenbach	28.106	14.742	52%	4	650
Felsberg	Melgershausen	54.100	20.812	38%	3	463
Felsberg	Hilgershausen	43.088	15.008	35%	0	243
Felsberg	Lohre	46.160	15.024	33%	4	403
Geisenheim	Stephanshausen	36.424	36.424	100%	11	1.018
Felsberg	Hesserode	2.968	0	0%	1	123

Ansicht 65: Vereinsnutzung bei Häusern mit weniger als zehn Prozent Auslastung im Jahr 2000

Alle Städte und Gemeinden räumten den Vereinen Vergünstigungen gegenüber privaten Nutzern beim Entgelt für die Nutzung der Gemeinschaftshäuser ein:

Vereine begünstigt

- Die Städte und Gemeinden überließen den Vereinen die Gemeinschaftshäuser kostenfrei für Übungs- und Trainingsstunden.
- Versammlungen und Vereinsfeiern waren kostenfrei oder kostengünstiger als bei einer normalen privaten Nutzung.
- Auch Veranstaltungen von Vereinen mit Getränkeauschank oder sonstigem Außenumsatz waren in einigen Kommunen günstiger als für andere Nutzer.

Diese Ermäßigungen sind Vereinsförderung. Sie weisen die meisten Kommunen nicht aus. Nur Eppstein, Mühltal und Neu-Anspach bildeten einen Ansatz für Vereinsförderung im Haushalt. Die Vereine kannten in diesen Kommunen dennoch nicht die individuelle Höhe ihres Anteils an der Vereinsförderung.

9.11 Laufende Kosten

Die laufenden Kosten wurden nach den wesentlichen Aufgaben der Gebäudeverwaltung gruppiert. Der Posten Unterhaltung umfasste die Ausgaben sowohl für die Gebäude als auch für Geräte und Ausstattungen. Der Posten Bewirtschaftung enthielt die Ausgaben für den laufenden Betrieb der Häuser. So Ausgaben für Energie, Grundbesitzabgaben, Versicherungen, Weihnachtsdekoration und Wartungen sowie die Aufwendungen für Reinigungsleistungen durch eigenes und fremdes Personal. Die inneren Verrechnungen für Leistungen des Bauhofs wurden auf die Posten Unterhaltung und Bewirtschaftung verteilt. Der Posten Verwaltung umfasste die inneren Verrechnungen für dispositive Leistungen der Kommunalverwaltung für die Häuser.

Laufende Kosten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000					
Stadt/Gemeinde	Unterhaltung	Bewirtschaftung	Hausmeister	Verwaltung	Summe laufender Kosten
Biebertal	29.221 €	128.407 €	27.520 €	15.395 €	200.543 €
Bischofsheim	42.293 €	120.094 €	43.264 €	9.040 €	214.692 €
Eppstein	24.938 €	37.845 €	12.716 €	27.405 €	102.904 €
Felsberg	40.459 €	96.985 €	22.090 €	18.351 €	177.885 €
Fulda	60.035 €	31.399 €	20.567 €	8.795 €	120.796 €

Laufende Kosten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000					
Stadt/Gemeinde	Unterhaltung	Bewirtschaftung	Hausmeister	Verwaltung	Summe laufender Kosten
Geisenheim	8.862 €	26.843 €	7.413 €	21.985 €	65.103 €
Gründau	81.306 €	83.171 €	26.096 €	12.458 €	203.031 €
Mörlenbach	44.846 €	71.460 €	13.661 €	36.562 €	166.529 €
Mühltal	41.288 €	136.393 €	69.523 €	33.983 €	281.187 €
Neu-Anspach	62.170 €	113.346 €	100.624 €	39.551 €	315.691 €
Rosbach v.d. Höhe	15.614 €	82.549 €	73.533 €	9.116 €	180.812 €
Gesamt	451.031 €	928.490 €	417.009 €	232.642 €	2.029.172 €
Mittelwert	41.003 €	84.408 €	37.910 €	21.149 €	184.470 €

Ansicht 66: Laufende Kosten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

Die Bewirtschaftungskosten (Kosten für Strom, Heizung, Wasser, Abwasser und Reinigung) waren die größte Position bei den laufenden Kosten. Einen etwa gleichen Anteil an den Kosten hatten die Unterhaltungskosten sowie die Kosten für Hausmeister. Rund halb so hoch waren die Verwaltungskosten.

9.12 Kalkulatorische Kosten / Finanzierungskosten

Unter Finanzierungskosten wurden Abschreibungen und Verzinsung sowie - im Sinne einer Alternative zum kommunalen Eigentum - Mieten zusammengefasst.

Finanzierungskosten im Vergleich im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000			
Stadt/Gemeinde	Laufende Kosten	Finanzierungskosten	Gesamtkosten
Biebertal	200.543 €	177.162 €	377.705 €
Bischofsheim	214.692 €	140.496 €	355.188 €
Eppstein	102.904 €	143.761 €	246.666 €
Felsberg	177.885 €	163.843 €	341.728 €
Fulda	120.796 €	57.725 €	178.521 €
Geisenheim	65.103 €	109.830 €	174.933 €
Gründau	203.031 €	307.404 €	510.435 €
Mörlenbach	166.529 €	311.341 €	477.870 €
Mühltal	281.187 €	277.494 €	558.680 €
Neu-Anspach	315.691 €	174.372 €	490.062 €
Rosbach v.d. Höhe	180.812 €	221.371 €	402.183 €
Gesamt	2.029.179 €	2.084.800 €	4.113.972 €
Mittelwert	184.470 €	189.527 €	373.997 €

Ansicht 67: Finanzierungskosten im Vergleich im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

Die Hälfte der Gesamtkosten sind Finanzierungskosten

Die Finanzierungskosten machten rund die Hälfte der Gesamtkosten aus. Vier Kommunen hatten im Prüfungszeitraum die kalkulatorischen Kosten für Abschreibung und Verzinsung noch nicht in den Haushaltsunterabschnitt einbezogen. Die Kommunen maßen diesen Kosten nicht die richtige Bedeutung bei: Die Abschreibungen bilden einen Ausgleich für den Substanzverzehr der Gebäude und Geräte. § 12 Absatz 3 GemHVO schreibt auch für Einrichtungen wie die Gemeinschaftshäuser den Ansatz von Abschreibungen und Verzinsung des Anlagevermögens vor. Alle Kommunen sollten Abschreibungen und Verzinsung veranschlagen, um ein realistisches Bild über die Kosten zu bekommen.

Als Alternative zu eigenen Häusern mieteten Eppstein in Niederjosbach, Felsberg in Lohre, Geisenheim den Germaniasaal und Mühlthal in Trautheim die Räume für ein Gemeinschaftshaus. Im Mittel waren die Kosten der gemieteten Häuser höher als die Kosten der Häuser im kommunalen Eigentum. Dies lag daran, dass auch bei Mieträumen in die Ausstattung investiert worden war. Eine Besonderheit ergab sich beim Germaniasaal in Geisenheim. Die Stadt zahlte einem privaten Investor einen einmaligen Zuschuss für die Errichtung und den Betrieb auf 25 Jahre. Auf diesen Zeitraum gerechnet ergeben sich hohe Abschreibungen.

Gemietete Häuser
nicht günstiger

9.13 Einnahmestruktur

Die Kommunen erlangten Einnahmen zum einen aus den Nutzungsentgelten für die Veranstaltungs- und Gemeinschaftsräume nach den Benutzungs- und Gebührenordnungen. Zum anderen flossen Einnahmen aus der Vermietung von Wohnraum und der Verpachtung der Gaststätte. In geringem Umfang gab es Einnahmequellen für weitere Einrichtungen, zumeist aus dem Betrieb von Kegelbahnen.

Einnahmen der Gemeinschaftshäuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000						
Stadt/ Gemeinde	Vermietung / Verpachtung	für weitere Einrichtungen	Nutzungsentgelte	gesamt	je m ² Hauptnutzfläche	je Einwohner
Biebertal	32.094 €	5.021 €	11.323 €	53.119 €	13,16 €	5,14 €
Bischofsheim	31.894 €	1.432 €	2.897 €	36.900 €	15,33 €	2,87 €
Eppstein	0 €	4.237 €	13.879 €	18.116 €	14,22 €	1,33 €
Felsberg	21.606 €	1.653 €	23.948 €	50.276 €	11,54 €	4,28 €
Fulda	4.750 €	913 €	7.764 €	13.427 €	8,86 €	1,07 €
Geisenheim	17.284 €	1.309 €	11.845 €	31.644 €	22,22 €	2,63 €
Gründau	0 €	106 €	34.579 €	35.218 €	9,50 €	2,43 €
Mörtenbach	0 €	7.568 €	25.227 €	33.527 €	13,87 €	3,16 €
Mühlthal	56.272 €	7.708 €	8.510 €	73.012 €	22,40 €	5,41 €
Neu-Anspach	48.885 €	1.755 €	28.479 €	79.932 €	25,46 €	5,35 €
Rosbach v.d. H.	35.321 €	4.218 €	14.239 €	53.849 €	26,41 €	4,87 €
Mittelwert	22.555 €	3.265 €	16.608 €	43.547 €	16,20 €	3,48 €

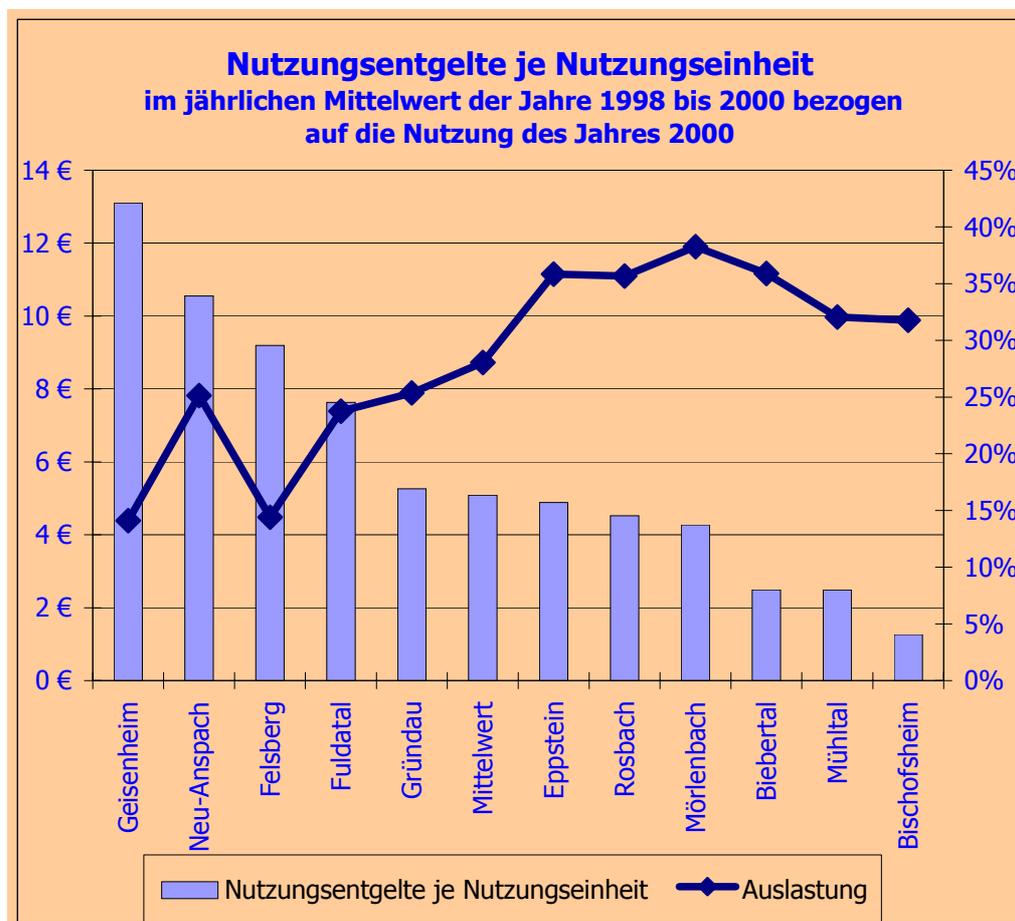
Ansicht 68: Einnahmen der Gemeinschaftshäuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

Die wesentlichen Einnahmen beruhen auf Vermietung und Verpachtung. Die Einnahmen aus weiteren Einrichtungen sind zu vernachlässigen.

- Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sind höher als die Einnahmen aus Nutzungsentgelten.
- Kommunen mit geringer oder keiner wirtschaftlichen Fläche (Eppstein, Mörtenbach, Gründau) haben vergleichsweise geringe Einnahmen je Quadratmeter Hauptnutzfläche.
- Die Benutzungs- und Gebührenordnungen (und damit die Entgelthöhe) sind sehr unterschiedlich ausgestaltet.

9.14 Nutzungsentgelte

Einen Vergleichsmaßstab für die von den Nutzern erhobenen Entgelte erhält man durch die Kennzahl Nutzungsentgelte je Nutzungseinheit.³⁹ (vgl. Ansicht 69)



Ansicht 69: Nutzungsentgelte je Nutzungseinheit in € im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000 bezogen auf die Nutzung des Jahres 2000

Wie Ansicht 69 zeigt, besteht ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Nutzungsentgelte und der Auslastung: Gemeinden, deren Häuser gut ausgelastet sind, nehmen je Nutzungseinheit deutlich weniger ein. Gemeinden, die vergleichsweise viel einnehmen, haben eine schlechtere Auslastung. Hierfür gibt es zwei Erklärungen:

- Hohe Gebühren halten einige potenzielle Nutzer von den Häusern fern.
- Aufgrund ihres Angebots und ihrer Ausstattung werden Häuser mit hoher Auslastung für Nutzungsarten in Anspruch genommen (Training von Sportvereinen, Turnstunden der Schule), für die die Städte und Gemeinden gewöhnlich keine Entgelte verlangen.

9.15 Normatives Sparpotenzial

Ein normatives Sparpotenzial beruht auf höheren Benutzungsgebühren, die mindestens den Mittelwert je Nutzungseinheit erreichen. Bei unveränderter Auslastung der

³⁹ Als Nutzungseinheit ist in Ansicht 70 die Nutzung einer Räumlichkeit von 50 Quadratmeter für einen Tag mit 16 Stunden angenommen.

Gemeinschaftshäuser in den Kommunen mit weniger als 5,08 € je 50 Quadratmeter am Tag durchschnittlichem Nutzungsentgelt nahmen Eppstein 9.081 €, Rosbach 11.192 €, Mörlenbach 22.485 €, Biebertal 25.375 €, Mühlthal 19.116 € und Bischofsheim 15.603 € mehr ein. Es liegen keine Prüfungserfahrungen vor, wie sich die Auslastung bei einer Erhöhung der Entgelte entwickelt.

9.16 Kostendeckung

Die Städte und Gemeinden orientierten sich mit den Einnahmen nicht an der Kostenstruktur. In den meisten Gemeinschaftshäusern deckten die Einnahmen nicht einmal die Bewirtschaftungskosten (Kosten für Strom, Heizung, Wasser, Abwasser und Reinigung). In 6 von 54 Häusern war das anders. Hierzu zählten alle Häuser in Geisenheim sowie die Häuser in Westerfeld (Neu-Anspach), Knickhagen (Fuldata) und Heßlar (Felsberg).

Nur in 6 von 54 Häusern deckten die Einnahmen die Bewirtschaftungskosten

Die Überörtliche Prüfung empfahl, Entgelte und Mieten zumindest in Höhe der Bewirtschaftungskosten zu erheben.

Der Kostendeckungsgrad bezogen auf alle Kosten lag im Mittelwert der Häuser bei zwölf Prozent.

Nur 12 Prozent Kostendeckung

Kostendeckungsgrade der Gemeinschaftshäuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000				
Stadt/Gemeinde	Gesamteinnahmen	Gesamtkosten	Zuschussbedarf	Kostendeckungsgrad
Biebertal	53.119 €	377.705 €	324.586 €	14%
Bischofsheim	36.900 €	355.188 €	318.288 €	10%
Eppstein	18.116 €	246.666 €	228.549 €	7%
Felsberg	50.276 €	341.728 €	291.453 €	15%
Fuldata	13.427 €	178.521 €	165.094 €	8%
Geisenheim	31.644 €	174.933 €	143.290 €	18%
Gründau	35.218 €	510.435 €	475.216 €	7%
Mörlenbach	33.527 €	477.870 €	444.343 €	7%
Mühlthal	73.012 €	558.680 €	485.668 €	13%
Neu-Anspach	79.932 €	490.062 €	410.130 €	16%
Rosbach v.d. Höhe	53.849 €	402.183 €	348.334 €	13%
Mittelwert	43.547 €	373.997 €	330.450 €	12%

Ansicht 70: Kostendeckungsgrade der Gemeinschaftshäuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

Die niedrigen Kostendeckungsgrade sorgten für hohe Zuschussbedarfe der Gemeinschaftshäuser. Von den Gemeinschaftshäusern war keines kostendeckend. Der höchste Kostendeckungsgrad betrug 36 Prozent für die Begegnungsstätte in Bischofsheim. Kostendeckungsgrade sind zudem trügerische Kennzahlen; selbst bei den höchsten Kostendeckungsgraden kommt es zu hohen absoluten Zuzahlungen, wenn die Gesamtkosten entsprechend hoch sind, was bei großen Häusern immer der Fall ist.

Kein Gemeinschaftshaus wurde kostendeckend betrieben

Den Städten und Gemeinden gelingt es nicht, die hohen Kosten für die Gemeinschaftshäuser durch Einnahmen zu decken. Die Kommunen müssen wissen: Ein Großteil des Zuschussbedarfs wird mit dem Bau des Gemeinschaftshauses festgelegt.



Ansicht 71: Bürgerhaus in Biebertal **Fehler! Textmarke nicht definiert.** Rodheim

Ansicht 72 zeigt die Kostendeckungsgrade der Häuser mit den höchsten und den niedrigsten Kostendeckungsgraden.

Kostendeckungsgrade ausgewählter Häuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000					
Stadt/ Gemeinde	Gemeinschaftshaus	Kosten- deckungs- grad	Zuschuss- bedarf	Hauptnutz- fläche (Sommer 2001)	Einnahmen aus wirt- schaftlichen Flächen
Bischofsheim	Begegnungsstätte	36%	31.285 €	327 m ²	15.528 €
Fuldatal	Knickhagen	30%	15.869 €	340 m ²	4.750 €
Geisenheim	Stephanshausen	27%	24.105 €	473 m ²	7.508 €
Felsberg	Heßlar	26%	15.955 €	475 m ²	4.295 €
Mühltal	Traisa	26%	103.921 €	1.264 m ²	27.109 €
Mörtenbach	Bonsweiher	3%	53.826 €	495 m ²	0 €
Fuldatal	Rothwesten	2%	41.216 €	272 m ²	0 €
Mühltal	Frankenhausen	1%	13.176 €	129 m ²	0 €
Mühltal	Trautheim	1%	21.580 €	95 m ²	0 €

Kostendeckungsgrade ausgewählter Häuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000					
Stadt/ Gemeinde	Gemeinschaftshaus	Kosten- deckungs- grad	Zuschuss- bedarf	Hauptnutz- fläche (Sommer 2001)	Einnahmen aus wirt- schaftlichen Flächen
Mörlenbach	Vöckelsbach	0%	25.193 €	289 m ²	0 €

Ansicht 72: Kostendeckungsgrade ausgewählter Häuser im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

Nicht der Kostendeckungsgrad ist ausschlaggebend für die Höhe des Zuschussbedarfs, sondern die Größe des Hauses. Kleine Häuser hatten niedrige Zuschussbedarfe und belasteten die kommunalen Haushalte absolut am wenigsten. Häuser mit Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung wirtschaftlicher Flächen hatten einen erheblich besseren Kostendeckungsgrad. Wirtschaftliche Flächen senken nicht den absoluten Zuschussbedarf.

Dies zeigt Ansicht 73, in der die Zuschüsse nach Nutzungsarten aufgliedert dargestellt sind.

Zuschuss nach Nutzungsarten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000				
Stadt/ Gemeinde	für vermietete oder verpachtete Einrichtungen	weitere Einrich- tungen	Veranstaltungs- räume	gesamt
Biebertal	13.403 €	124.720 €	186.463 €	324.586 €
Bischofsheim	39.387 €	78.429 €	200.471 €	318.288 €
Eppstein	0 €	26.297 €	202.253 €	228.549 €
Felsberg	2.966 €	81.498 €	206.989 €	291.453 €
Fuldatal	538 €	99.072 €	65.484 €	165.094 €
Geisenheim	2.691 €	11.097 €	129.502 €	143.290 €
Gründau	0 €	17.087 €	458.130 €	475.216 €
Mörlenbach	0 €	41.755 €	402.588 €	444.343 €
Mühltal	29.975 €	108.032 €	347.660 €	485.668 €
Neu-Anspach	43.422 €	72.198 €	294.510 €	410.130 €
Rosbach v.d.H.	12.987 €	73.618 €	261.730 €	348.334 €
Summe	145.367 €	733.803 €	2.755.781 €	3.634.951 €
Mittelwert	13.215 €	66.709 €	250.526 €	330.450 €

Ansicht 73: Zuschuss nach Nutzungsarten im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

Die vorgehaltenen Räume trugen nicht im gleichen Maße zur Unterdeckung bei:

- Die vermieteten und verpachteten Räume hatten bei einem Anteil von 19 Prozent an der Hauptnutzfläche nur einen Anteil von 4 Prozent an der Unterdeckung.
- Die sonstigen Einrichtungen hatten bei einem Anteil von 21 Prozent an der Hauptnutzfläche einen Anteil von 20 Prozent an der Unterdeckung.
- Die Veranstaltungsräume verursachten bei einem Anteil von 60 Prozent an der Hauptnutzfläche 76 Prozent der Unterdeckung.

Veranstaltungsräume
verursachen Großteil
des Zuschusses

9.17 Belastung der kommunalen Haushalte

Für Betrieb und Unterhaltung der Gemeinschaftshäuser wendeten die Städte und Gemeinden erhebliche Mittel auf.

Belastung der kommunalen Haushalte im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000					
Stadt/Gemeinde	Grundsteuer B (Planansatz 2001)	Zuschussbedarf Gesamt	Anteil des Zuschusses an Grundsteuer B	Hebesatzwert je Prozentpunkt	Zuschuss je Einwohner
Biebertal	511.292 €	324.586 €	63%	2.130 €	31,42 €
Bischofsheim	715.809 €	318.288 €	44%	2.863 €	24,74 €
Eppstein	935.664 €	228.549 €	24%	4.068 €	16,79 €
Felsberg	495.953 €	291.453 €	59%	2.156 €	24,81 €
Fulda	971.455 €	165.094 €	17%	3.036 €	13,17 €
Geisenheim	945.890 €	143.290 €	15%	3.051 €	11,91 €
Gründau	623.776 €	475.216 €	76%	3.119 €	32,76 €
Mörlenbach	501.066 €	444.343 €	89%	2.386 €	41,90 €
Mühltal	904.987 €	485.668 €	54%	4.022 €	36,00 €
Neu-Anspach	1.063.487 €	410.130 €	39%	4.727 €	27,48 €
Rosbach v.d. Höhe	870.730 €	348.334 €	40%	3.786 €	31,49 €
Summe	8.540.108 €	3.634.951 €	43%	-	-
Mittelwert	776.373 €	330.450 €	43%	3.213 €	26,39 €

Ansicht 74: Belastung der kommunalen Haushalte im jährlichen Mittelwert der Jahre 1998 bis 2000

43 Prozent der Grundsteuer B für Gemeinschaftshäuser

Der Zuschussbedarf aller Häuser betrug 3 Millionen € je Jahr. Die Kommunen wandten zwischen 15 Prozent und 89 Prozent des Aufkommens an der Grundsteuer B - im Mittelwert 43 Prozent - für die Gemeinschaftshäuser auf. Die Grundsteuer B ist Maßstab, weil sie die einzige verlässliche größere Einnahmequelle einer Gemeinde ist, bei der die Kommune ein eigenes Hebesatzrecht hat.

9.18 Aufgelaufene Instandhaltung

Durch Baubegehungen wurde der bauliche Zustand der Gemeinschaftshäuser beurteilt. Die dabei festgestellten Schäden wiesen auf unterlassene Instandhaltungen und Reparaturen hin. Sie wurden in die Dringlichkeitskategorien „sofort“ und „mittelfristig“ eingeteilt.

Unter die Kategorie „sofort“ wurden Schäden eingeteilt, die:

- zu Folgeschäden/Folgekosten führen können (über Putzrisse in die Außenwand eindringende Feuchtigkeit, undichte Fensteranschlüsse),
- die Nutzung einschränken (Schimmelbefall),
- die Sicherheit der Nutzer gefährdet (lose Treppengeländer, brüchige Fenstersimse),
- das Erscheinungsbild des Bürgerhauses negativ beeinflussen.

Alle übrigen Schäden wurden in die Kategorie „mittelfristig“ eingeteilt. Dies sind Schäden, die zwar den Wert des Gebäudes schmälern, die derzeitige Nutzung aber nicht negativ beeinflussen (so Feuchtigkeit im Mauerwerk eines weitgehend ungenutzten Kellers).

Instandhaltungsstau betrug 670.000 €

Die aufgelaufenen Instandhaltungskosten aller Häuser betragen mit 670.000 € das Anderthalbfache der jährlichen Unterhaltungsbudgets.

Aufgelaufene Instandhaltungskosten (zum Stand der Baubegehungen von Mai bis September 2001)					
Stadt/Gemeinde	sofort zu beheben	Sofortschritte	mittelfristig zu beheben	gesamt	Unterhaltungskosten im Jahr
Biebertal	49.980 €	18	0 €	49.980 €	29.221 €
Bischofsheim	9.200 €	8	1.000 €	10.200 €	42.293 €
Eppstein	45.250 €	8	21.000 €	66.250 €	24.938 €
Felsberg	104.935 €	45	146.675 €	251.610 €	40.459 €
Fuldata	10.500 €	7	21.500 €	32.000 €	60.035 €
Geisenheim	47.000 €	10	39.000 €	86.000 €	8.862 €
Gründau	12.350 €	11	42.375 €	54.725 €	81.306 €
Mörlenbach	5.500 €	4	0 €	5.500 €	44.846 €
Mühltal	10.990 €	5	17.500 €	28.490 €	41.288 €
Neu-Anspach	6.350 €	4	73.500 €	79.850 €	62.170 €
Rosbach v.d. Höhe	5.500 €	2	0 €	5.500 €	15.614 €
Gesamt	307.555 €	122	362.550 €	670.105 €	451.031 €
Mittelwert	27.960 €	11	32.959 €	60.919 €	41.003 €

Ansicht 75: Aufgelaufene Instandhaltungskosten (zum Stand der Baubegehungen von Mai bis September 2001)

Die Häuser wurden überwiegend gut instand gehalten. Die festgestellten Schäden beeinträchtigten nicht ernsthaft die Nutzung.

Häuser wurden überwiegend gut instand gehalten

Regelmäßige, systematische Baubegehungen zur Aufnahme des baulichen Zustands der Gemeinschaftshäuser unterblieben weitgehend. Sie wären aber nötig, um Schäden schnell erkennen und einen nach Dringlichkeit und Kosten gegliederten Instandhaltungsplan entwickeln zu können. Anhand dieses Plans könnten die Schäden zeitnah behoben und Folgekosten vermieden werden.

9.19 Wirtschaftliche Steuerung der Gemeinschaftshäuser

Die Instrumente der Kommunen zur wirtschaftlichen Steuerung sind der Haushaltsplan und die Jahresrechnung. Die meisten Städte und Gemeinden führten darin die Gemeinschaftshäuser jeweils in einem Unterabschnitt. Fuldata, Gründau und Rosbach v.d. Höhe fassten alle Gemeinschaftshäuser in einem einzigen Haushaltsunterabschnitt zusammen. Dadurch war die Wirtschaftlichkeit der Häuser nicht transparent. Die Überörtliche Prüfung empfahl auch diesen Kommunen, für jedes Haus einen eigenen Unterabschnitt zu führen.

Die wirtschaftliche Steuerung von Gemeinschaftshäusern sollte zwei Dinge berücksichtigen:

- Gemeinschaftshäuser sind einerseits Immobilien mit verschiedenen genutzten Gebäudeteilen, die in das kommunale Gebäudemanagement einzubinden sind.
- Andererseits sind Gemeinschaftshäuser aber auch Nutzer der Immobilien, um die Räume entsprechend der Satzung an die Bürger und Vereine weiter zu vergeben.

Bei allen Städten und Gemeinden waren Defizite im Gebäudemanagement festzustellen. So wurden die technischen Grunddaten der Gebäude nicht in direkt zugänglicher Form aufbereitet. Eine Ausnahme bildete Geisenheim, das für die Gemeinschaftshäuser solche Daten in Katasterblättern systematisch erfasst hatte. Eine Kostenrechnung, die für eine qualifizierte Kalkulation von Benutzungsgebühren und Mieten geeignet ist,

Keine technischen Grunddaten

gab es in keiner der Städte und Gemeinden.

Die Gemeinden sollten eine Professionalisierung ihres Gebäudemanagements in folgenden Punkten anstreben:

- Zusammenfassung der Verantwortung für den Substanzerhalt und Bewirtschaftung der Gebäude durch Einbindung in ein Gebäudemanagement für alle Immobilien einer Stadt oder Gemeinde,
- periodische Feststellung des baulichen Zustands der Gebäude in Baubegehungen und Einarbeitung in eine Instandhaltungsplanung,
- Aufbau einer einfachen Kosten- und Leistungsrechnung, die die Kosten verursachungsgerecht den Nutzungsarten Veranstaltungsfläche, wirtschaftliche Fläche und Flächen weiterer Einrichtungen zuordnet und die Berechnung von Mieten zulässt.
- Die so ermittelten Mieten werden den Nutzern in Rechnung gestellt. Die Vermietung und Verpachtung von Wohnungen oder Gastronomieräumen stellt eine wirtschaftliche Betätigung dar und sollte kostendeckend betrieben werden. Sofern es sich um eigengenutzte Räume handelt, nimmt die Kommune eine innere Verrechnung an die betreffenden internen Nutzer vor.
- Der Betrieb der Veranstaltungsräume stellt zunächst eine interne Nutzung der Immobilien dar. Diese Einrichtung hat die Kosten für die Veranstaltungsräume zu tragen. Bei der weiteren Vergabe der Räume an Bürger, Unternehmen, Vereine und Sonstige sollten die Kommunen ein Verfahren anwenden, das die Nutzer entsprechend der Inanspruchnahme an den Kosten beteiligt:
- Dazu ist ein kostendeckender Entgeltsatz je Nutzungseinheit zu kalkulieren, der von einer angemessenen Auslastung der Räume (z.B. 45 Prozent) ausgeht. Dies gewährleistet, dass bei schwach genutzten Häusern die tatsächlichen Nutzer nicht mit den Kosten der Leerstände belastet werden. Zur Steuerung ist die Kennzahl „Auslastungsgrad“ geeignet.
- Das kostendeckende Entgelt sollte grundsätzlich jedem Nutzer berechnet werden. Die Kommune kann entscheiden, inwieweit sie Vereine an den Kosten beteiligt oder Mittel aus dem Haushaltsansatz für die Vereinsförderung bereitstellt. Zur Steuerung ist die Kennzahl „Entgelte je Nutzungseinheit“ geeignet.

9.20 Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser

Die Überörtliche Prüfung stellt die Gesamtergebnisse der Städte und Gemeinden vor. Gleichwohl hängen Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit eines Bürgerhauses auch von anderen Faktoren ab. Deshalb wird in Ansicht 76 das Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser dargestellt.

Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser (1998-2000)								
Stadt/ Gemeinde	Gemein- schaftshaus	Haupt- nutzflä- che m ²	Kosten je m ² Haupt- nutz- fläche €	Nut- zungs- entgelt je Ein- heit ⁴⁰ €	Zu- schuss €	Kosten- de- ckungs- grad %	Auslas- tung %	Zuschuss je Nut- zung- seinheit €
Felsberg	Hesserode	53	170,55	136,51	8.750	3%	1%	2.358,48
Felsberg	Altenbrunslar	78	156,80	20,20	11.521	6%	11%	187,62
Mühlital	Trautheim	95	230,47	55,11	21.580	1%	9%	357,89
Felsberg	Altenburg	111	60,17	9,14	4.995	25%	29%	20,26
Rosbach	Nieder-Rosbach	123	154,51	16,58	16.639	12%	19%	98,30
Mühlital	Frankenhausen	129	103,66	23,61	13.176	1%	22%	63,93
Felsberg	Melgershausen	159	74,91	22,76	10.909	8%	6%	150,23
Felsberg	Beuern	177	100,96	11,53	16.951	5%	17%	78,42
Gründau	Gettenbach	183	121,61	15,67	19.443	13%	17%	83,39
Felsberg	Hilgershausen	210	77,90	18,20	15.379	6%	5%	198,76
Mühlital	Waschenbach	212	57,62	0,00	9.790	20%	7%	188,96
Neu-Anspach	Westerfeld	225	157,80	33,32	31.062	13%	19%	98,09
Felsberg	Lohre	232	94,67	34,11	19.025	13%	5%	309,36
Eppstein	Niederjosbach	264	267,99	13,07	67.417	5%	26%	120,80
Fuldata	Rothwesten	272	154,91	6,71	41.216	2%	20%	103,47
Felsberg	Neuenbrunslar	277	51,89	42,00	10.741	25%	8%	113,05
Mörtenbach	Vöckelsbach	289	87,17	0,00	25.193	0%	25%	47,99
Fuldata	Wahnhausen	313	161,59	32,93	46.826	7%	15%	127,82
Bischofsheim	Begegnungsstätte	327	149,99	10,62	31.285	36%	29%	96,71
Fuldata	Knickhagen	340	66,58	14,75	15.869	30%	15%	61,91
Biebertal	Krumbach	365	142,66	5,14	49.730	4%	44%	41,78
Eppstein	Dattenbachhalle	403	179,59	8,18	69.783	4%	47%	55,62
Gründau	Breitenborn	408	99,46	10,00	38.283	6%	20%	63,25
Neu-Anspach	Rod am Berg	450	109,83	22,10	37.081	25%	18%	100,39
Geisenheim	Germaniasaal	457	211,71	22,57	85.427	12%	14%	184,10
Geisenheim	Stephanshausen.	473	69,60	0,00	24.105	27%	4%	299,16
Felsberg	Heßlar	475	45,66	14,08	15.955	26%	14%	40,68
Gründau	Haingründau	490	145,15	9,07	66.680	6%	33%	57,07
Neu-Anspach	Hausen-Arnzbach	491	164,87	51,35	61.309	24%	13%	172,15
Geisenheim	Johannisberg	494	91,62	7,98	33.758	25%	20%	77,22
Mörtenbach	Bonsweiher	495	111,68	0,47	53.826	3%	21%	72,24
Felsberg	Niedervorschütz	510	64,00	15,45	28.156	14%	14%	56,61

⁴⁰ Nutzungseinheit ist die tatsächliche Nutzung des Jahres 2000 bezogen auf 50 m² und 16 Stunden je Tag.

Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser (1998-2000)								
Stadt/ Gemeinde	Gemein- schaftshaus	Haupt- nutzflä- che m ²	Kosten je m ² Haupt- nutz- fläche €	Nut- zungs- entgelt je Ein- heit ⁴⁰ €	Zu- schuss €	Kosten- de- ckungs- grad %	Auslas- tung %	Zuschuss je Nut- zung- seinheit €
Biebertal	Fellinghausen	523	101,79	5,26	49.692	7%	54%	24,69
Felsberg	Bürgersaal	549	142,35	12,33	65.987	16%	23%	71,78
Gründau	Rothenbergen	555	193,35	9,60	100.742	6%	24%	105,65
Biebertal	Vetzberg	556	64,29	8,55	28.397	21%	45%	16,14
Mühltal	Nieder-Beerbach	583	143,13	4,17	79.374	5%	43%	43,92
Fuldata	Wilhelmshausen	591	106,89	8,58	61.183	3%	38%	34,67
Eppstein	BGH Eppstein	607	170,58	21,62	91.350	12%	33%	63,23
Gründau	Niedergründau	637	136,31	10,30	80.941	7%	21%	81,95
Gründau	Mittelgründau	676	66,64	6,66	41.113	9%	28%	29,15
Biebertal	Frankenbach	714	59,42	4,09	34.083	20%	36%	23,08
Felsberg	Wolfershausen	714	69,85	17,11	43.673	12%	17%	53,50
Gründau	Lieblös	759	180,88	12,37	128.014	7%	27%	85,50
Biebertal	Königsberg	794	66,76	0,00	41.863	21%	10%	105,37
Felsberg	Rhünda	812	60,28	15,48	39.412	19%	10%	79,99
Rosbach	Ober-Rosbach (ARH)	833	225,26	12,39	159.619	15%	41%	83,18
Mühltal	Nieder-Ramstadt	976	295,33	6,64	257.827	11%	35%	163,16
Rosbach	Rodheim	1.083	180,55	3,31	172.076	12%	35%	81,38
Biebertal	Rodheim	1.084	130,27	4,71	120.821	14%	32%	58,79
Mühltal	Traisa	1.264	110,37	2,85	103.921	26%	35%	51,33
Mörlenbach	BGH Mörlenbach	1.633	243,35	6,04	365.325	8%	44%	69,94
Neu-Anspach	BGH Anspach	1.973	164,31	11,68	280.678	13%	33%	103,54
Bischofsheim	Bürgerhaus	2.080	147,18	0,80	287.002	6%	32%	86,10
Mittelwert		548	139,10	5,08	67.314	12%	28%	101,13

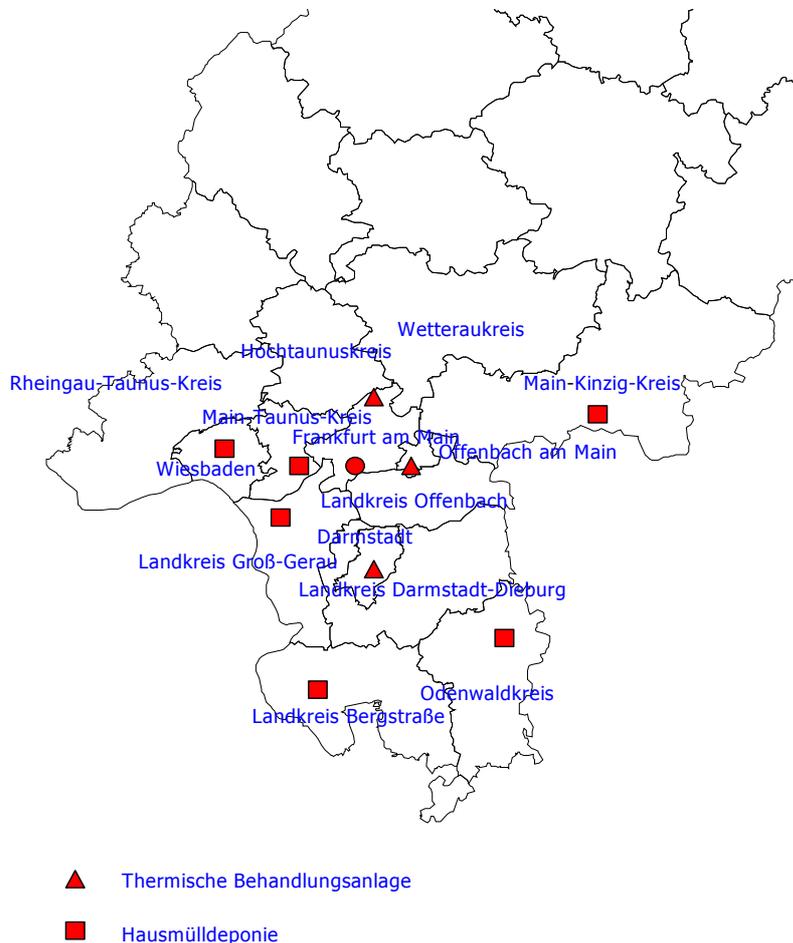
Ansicht 76: Benchmarking der Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser (1998-2000)

10. Dreiundsiebzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“

10.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Darmstadt, Wiesbaden, Abfallverband Rheingau mit Sitz in Walluf, Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg mit Sitz in Hainburg, Abfallwirtschaftsverband Kreis Groß-Gerau mit Sitz in Trebur, Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Sitz in Messel, Zweckverband Abfallverwertung Südhessen mit Sitz in Darmstadt

Um schlüssige Aussagen für den Regierungsbezirk Darmstadt zu erlangen, wurden noch Daten bei den Städten Bad Vilbel, Frankfurt am Main, Kelsterbach, Maintal und Offenbach am Main sowie dem Landkreis Bergstraße, dem Hochtaunuskreis, dem Odenwaldkreis, dem Kreis Offenbach, dem Main-Taunus-Kreis und dem Wetteraukreis erhoben.



Ansicht 77: „Abfallwirtschaft“ – Städte, Landkreise und Zweckverbände

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

November 2000 bis März 2002.

Arthur Andersen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft mbH, Eschborn

10.3 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Die Prüfung bestätigte für Südhessen die Ergebnisse der 52. Vergleichenden Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“:⁴¹

Im Zeitraum 1996 bis 1999 waren die beseitigungspflichtigen Hausmüllmengen auch im Regierungsbezirk Darmstadt weiter rückläufig. Dieser Trend wird bis zum Jahr 2005 anhalten.

Im Regierungsbezirk Darmstadt ist auch im Hinblick auf die Technische Anleitung Siedlungsabfall mittelfristig kein Müllnotstand zu befürchten. Es bestehen ausreichende Entsorgungskapazitäten.

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften im Regierungsbezirk kamen ihren gesetzlichen Pflichten zur Müllbeseitigung in vollem Umfang nach.

Die Wirtschaftlichkeit der Müllbeseitigung ist zu verbessern. Dies gilt vor allem für die Verbrennungsanlage des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen.

10.4 Geprüftes Risiko

Der Gesamtaufwand der untersuchten Körperschaften im Jahre 1999 für Sammlung und Entsorgung des Hausmülls sowie die Verwaltung der Abfallwirtschaft betrug 200,3 Millionen €. Dieser Betrag entspricht dem geprüften Risiko.

10.5 Ausgangssituation

Die Prüfung knüpfte eng an die 52. Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“⁴² an. Prüfungsziel und Prüfungsmethodik waren identisch.

Im Regierungsbezirk Darmstadt wurden elf Körperschaften vor Ort geprüft. Bei elf weiteren Körperschaften wurden ergänzend Daten erhoben und in die Prüfungsergebnisse einbezogen. Das Ergebnis der 73. Vergleichenden Prüfung hat die im Achten Zusammenfassenden Bericht definierte Aussage zur Aufgabe der ortsnahen Entsorgung bestätigt.

Die Strukturen der Abfallverwertung und Abfallentsorgung im Regierungsbezirk Darmstadt stellt Ansicht 77 dar.

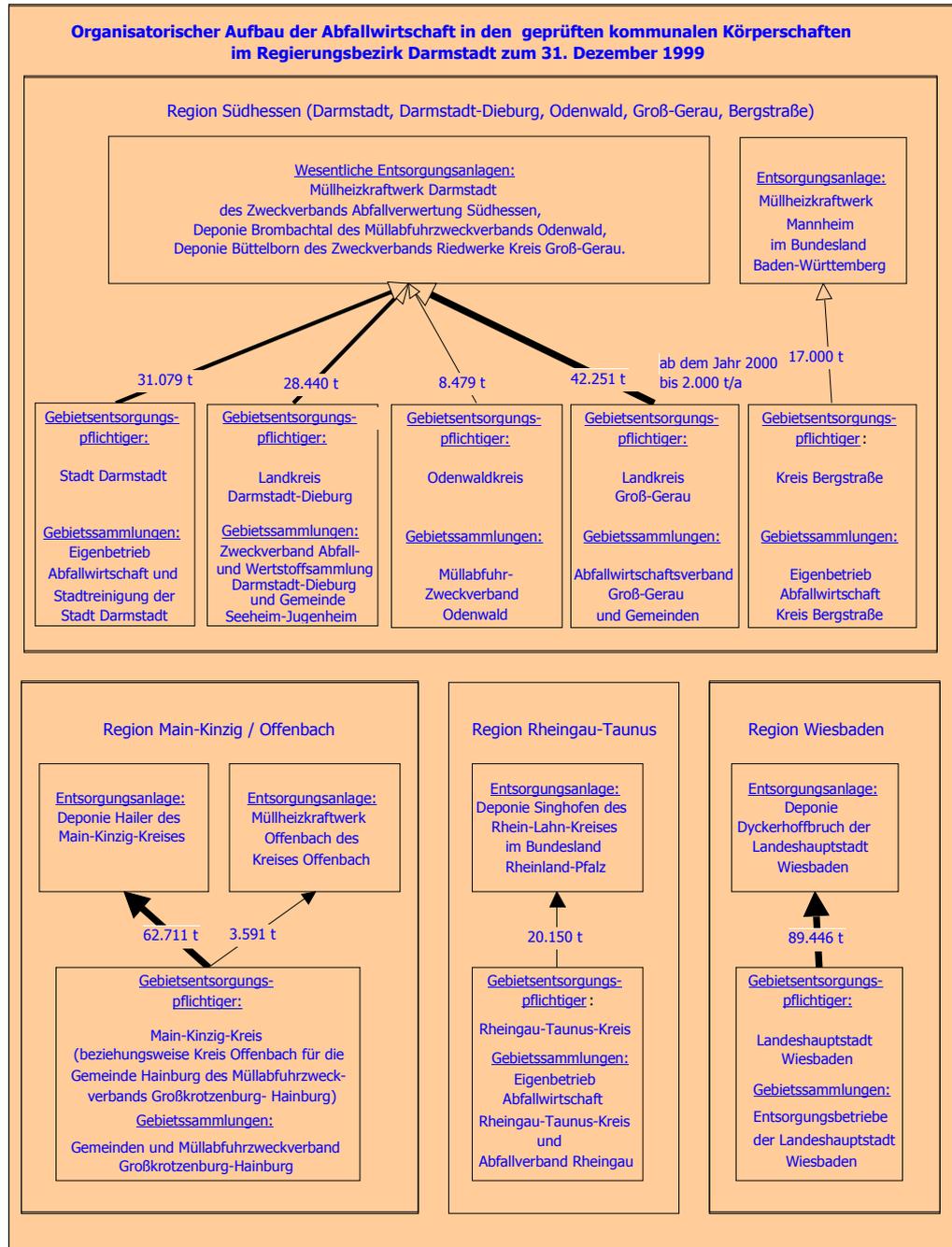
10.6 Organisatorischer Aufbau

Ansicht 78 zeigt den organisatorischen Aufbau der Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt und stellt die wesentlichen Entsorgungswege und –mengen für Haus-

⁴¹ vgl. Achten Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs (Landtags-Drucksache 15/1100, S. 94 ff.)

⁴² ebenda

müll der geprüften Körperschaften im Jahr 1999 dar. Das Müllheizkraftwerk Mannheim war zu berücksichtigen, da Teile des Mülls des Landkreises Bergstraße dort verbrannt werden.



Ansicht 78: Organisatorischer Aufbau der Abfallwirtschaft in den geprüften kommunalen Körperschaften im Regierungsbezirk Darmstadt zum 31. Dezember 1999

Ansicht 79 und Ansicht 80 zeigen die Organisationsstruktur bei Entsorgung und Sammlung des Hausmülls:

Eigenregie oder Fremdvergabe der Entsorgung 31. Dezember 1999			
	Entsorgung		
	Eigenregie	Fremdvergabe	
		Zweckverbände	Entsorgungspflichtige Körperschaften
Stadt Darmstadt		✓	
Landeshauptstadt Wiesbaden	✓		
Landkreis Darmstadt-Dieburg		✓	
Landkreis Groß-Gerau		✓	
Main-Kinzig-Kreis	✓		
Rheingau-Taunus-Kreis			✓
Abfallverband Rheingau			✓
Abfallwirtschaftsverband Kreis Groß-Gerau		✓	
Müllabfuhr-Zweckverband Groß-Krotzenburg und Hainburg			✓
Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg		✓	
Zweckverband Abfallverwertung Südhessen	✓		

Ansicht 79: Eigenregie oder Fremdvergabe der Entsorgung Stand 31. Dezember 1999

Drei Körperschaften entsorgten den Hausmüll selbst in eigenen Anlagen. Fünf Körperschaften beseitigten den Hausmüll direkt oder indirekt (Abfallwirtschaftsverband Kreis Groß-Gerau) über den Zweckverband Abfallverwertung Südhessen. Drei Körperschaften bedienten sich anderer entsorgungspflichtiger Körperschaften. Beim Rheingau-Taunus-Kreis und beim Abfallverband Rheingau war dies der Rhein-Lahn-Kreis, beim Müllabfuhr-Zweckverband Groß-Krotzenburg und Hainburg waren es der Main-Kinzig-Kreis und der Kreis Offenbach.

Die Vorteile der Entsorgung in Eigenregie könnten mit Public-Private-Partnership-Verträgen ergänzt werden.

Eigenregie oder Fremdvergabe der Sammlung 31. Dezember 1999				
	Sammlung			
	Eigenregie	Gemeinden	Fremdvergabe	
			Zweckverband	Privatunternehmen
Stadt Darmstadt	✓			
Landeshauptstadt Wiesbaden	✓			
Landkreis Darmstadt-Dieburg		✓	✓	✓
Landkreis Groß-Gerau		✓	✓	✓
Main-Kinzig-Kreis		✓	✓	✓
Rheingau-Taunus-Kreis			✓	✓
Abfallverband Rheingau				✓

Eigenregie oder Fremdvergabe der Sammlung 31. Dezember 1999				
	Sammlung			
	Eigen- regie	Gemeinden	Fremdvergabe	
			Zweckverband	Privatunternehmen
Abfallwirtschaftsverband Kreis Groß- Gerau				✓
Müllabfuhr-Zweckverband Groß- Krotzenburg und Hainburg	✓			
Zweckverband Abfall- und Wert- stoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg				✓

Ansicht 80: Eigenregie oder Fremdvergabe der Sammlung Stand 31. Dezember 1999

Drei Körperschaften sammelten den Müll in Eigenregie. Vier Landkreise setzten für die Sammlungsdienstleistungen Zweckverbände und Privatunternehmen ein. Drei Zweckverbände bedienten sich Privatunternehmen.

Die Körperschaften, die den Müll in Eigenregie sammelten, sollten prüfen, ob eine Fremdvergabe nicht wirtschaftlicher ist. Dies kann mittels Ausschreibungen geschehen unter Berücksichtigung der Überleitung vorhandener Kapazitäten wie Personal und Anlagen. Nur dadurch kann auch der Nachweis geführt werden, dass die anfallenden Aufwendungen beim Betrieb in Eigenregie gebührenfähig sind.

10.7 Restverfüllvolumen der Deponien

In Ansicht 81 sind die Restverfüllvolumina der zum Prüfungszeitpunkt in Verfüllung befindlichen Restmülldeponien im Regierungsbezirk Darmstadt dargestellt.

Restverfüllvolumen der Deponien zum 31. Dezember 1999			
Deponie	Restverfüllvolumen am 31.12.1999	Verfüllungsmenge in 1999	Rechnerische Restnutzungsdauer ²⁾
Dyckerhoffbruch, Abschnitt III, Landeshauptstadt Wiesbaden	3,8 Millionen m ³	0,19 Millionen t	20 Jahre
Büttelborn Landkreis Groß-Gerau	2,77 Millionen m ³	0,05 Millionen t	55 Jahre
Hailer Main-Kinzig-Kreis	0,38 Millionen m ³	0,08 Millionen t	4,8 Jahre
Wicker Main-Taunus-Kreis ¹⁾	1,85 Millionen m ³	0,05 Millionen t	37 Jahre
Brandholz Hochtaunuskreis ¹⁾	0	0,006 Millionen t	0 Jahre
Lampertheimer Wald, Verfüllabschnitte I und II. Kreis Bergstraße	0,18 Millionen m ³	0,04 Millionen t	4,5 Jahre
Brombachtal, Abschnitt III Odenwaldkreis	0,05 Millionen m ³	0,02 Millionen t	2,5 Jahre
1) Angaben beziehen sich auf beseitigungspflichtige Abfälle			
2) Die rechnerische Restnutzungsdauer ist die Minimallaufzeit, die sich aus dem Restverfüllvolumen unter Zugrundelegung einer gleichbleibenden Verfüllmenge ergibt. Setzungen des verdichteten Mülls auf den Deponien ergeben ein größeres tatsächliches Verfüllvolumen.			

Ansicht 81: Restverfüllvolumen der Deponien zum 31. Dezember 1999

Die Restmülldeponie Hailer des Main-Kinzig-Kreises sollte in absehbarer Zeit verfüllt sein. Die Genehmigung war bis 2004 verlängert worden.

Die Deponie Brandholz wurde zum 31. Dezember 1999 geschlossen. Die Deponie Lampertheimer Wald wird nach Verfüllung der derzeit genutzten Verfüllabschnitte für Restmüll zum 31. Mai 2005 geschlossen. Aufgrund der Technischen Anleitung Siedlungsabfall wurde ein bereits planfestgestelltes Restverfüllvolumen von über einer Million Kubikmeter nicht mehr ausgebaut. Die Deponie Brombachtal ist fast verfüllt.

Gemäß Technischer Anleitung Siedlungsabfall sollten die Deponien im Wesentlichen ab dem Jahr 2005 geschlossen werden. Mit der Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen und über biologische Abfallbehandlungsanlagen vom 20. Februar 2001 können vorbehandelte Siedlungsabfälle bis zum 31. Dezember 2009 und gegebenenfalls darüber hinaus auf Deponien abgelagert werden.⁴³ Insofern konnte von einer weiteren Nutzung der Deponien über das Jahr 2005 ausgegangen werden. Im Hinblick auf die Restverfüllvolumina und die umfangreichen Investitionen in die Deponien war diese Regelung wirtschaftlich sinnvoll, wenngleich sie den Betreibern von Verbrennungsanlagen die erhofften zukünftigen Abfallmengen bis auf weiteres entzieht.

In Wiesbaden und im Landkreis Groß-Gerau waren 6,57 Millionen Kubikmeter Deponievolumen vorhanden. Bei strikter Anwendung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall gab es somit im Regierungsbezirk Darmstadt ausreichend Ablagerungsflächen für inertes Material.

10.8 Müllheizkraftwerk Darmstadt

1967 wurde die Müllverbrennungsanlage mit zwei Verbrennungslinien in Betrieb genommen. 1977 wurde eine dritte Verbrennungslinie gebaut. Aufgrund behördlicher Anlagendurchsatzbeschränkungen durften aber nur zwei gleichzeitig betrieben werden.

Die Standards der im Jahr 1990 erlassenen 17. Bundesimmissionsschutzverordnung zog in den Jahren 1996 bis 1998 eine Generalsanierung der Müllverbrennungsanlage nach sich. Mit Bescheid vom 22. Mai 2000 genehmigte das Regierungspräsidium die gleichzeitige Nutzung aller drei Linien des Müllheizkraftwerks. Die Anlage hat nunmehr eine Leistung von 212.000 Tonnen im Jahr.

In den Jahren 1998 und 1999 steigerte sich die Gesamtauslastung des Müllheizkraftwerks Darmstadt von 72 Prozent auf 96 Prozent. Zusätzliche Müllmengen steuerten der Müllabfuhrzweckverband Odenwald, seit 1998 Mitglied im Zweckverband Abfallverwertung Südhessen, und über einen Kooperationsvertrag die Riedwerke Kreis Groß-Gerau bei. Seit 2000 werden weitere Müllmengen aus dem Kooperationsvertrag mit dem Kreis Bergstraße angeliefert.

Trotz der hohen Auslastung erscheint das Müllheizkraftwerk Darmstadt in seinem wirtschaftlichen Bestand gefährdet. Seine Gebührensätze lagen infolge der sehr hohen Investitionskosten für die Sanierung deutlich über denjenigen anderer Verbrennungsanlagen. Damit war es nicht konkurrenzfähig. Das Angebot einer der Technischen Anleitung Siedlungsabfall entsprechenden Entsorgungsmöglichkeit wog den Preisnachteil nicht auf.

Aus diesem Grund akquirierte der Zweckverband Abfallverwertung Südhessen auch Gewerbemüllmengen zu Preisen, die die Vollkosten nicht deckten. Die Lage des Müll-

⁴³ Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen und über biologische Abfallbehandlungsanlagen vom 20. Februar 2001, BGBl Nr. 10/2001, Artikel 1: Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (Abfallablagerversordnung – AbfAbIV) und Artikel 2: DreiBigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen – 30. BImSchV).

heizkraftwerks wird vor allem dann prekär, wenn vertragliche Vereinbarungen zu regulären Preisen auslaufen. Da der Zweckverband nicht über angemessenes Eigenkapital verfügt, ist die derzeitige Gesamtsituation als problematisch einzustufen. Er sollte sich darum bemühen, die ortsnahe Entsorgung (Müllverbrennung) gerade in der Übergangszeit bis zur Schließung der Deponien aufrecht zu erhalten.

10.9 Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt / Frankfurt am Main

Die Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt hatte eine zugelassene Verbrennungskapazität von 420.000 Tonnen im Jahr. Technisch möglich wären 525.600 Tonnen im Jahr. In 1999 betrug die Auslastung durch beseitigungspflichtigen Restmüll 71 Prozent.

Die Abfallverbrennungsanlage sollte nach den Planungen bis 2005 saniert sein. Dabei war unklar, ob eine vierte Verbrennungslinie gebaut werden sollte.

Der im Vergleich zum Gebiet des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen günstige Gebührensatz von 158,50 € je Tonne Hausmüll beruhte maßgeblich darauf, dass die Anlage bereits abgeschrieben war. Nach ihrer Sanierung ist ein deutlich höherer Gebührensatz zu erwarten.

10.10 Müllheizkraftwerk Offenbach

Das Müllheizkraftwerk Offenbach hatte eine zugelassene Verbrennungskapazität von 225.000 Tonnen im Jahr. Technisch möglich wäre eine Kapazität von 236.500 Tonnen im Jahr. In 1999 betrug die tatsächliche Auslastung 75 Prozent.

Der Gebührensatz für eine Tonne Hausmüll belief sich auf 158,50 € im Jahr 2000. Durch die in Zukunft erwartete Andienung von Abfällen aus dem Main-Kinzig-Kreis ist mit zusätzlichen Mengen von über 60.000 Tonnen im Jahr zu rechnen.

10.11 Müllnotstandsrisiken

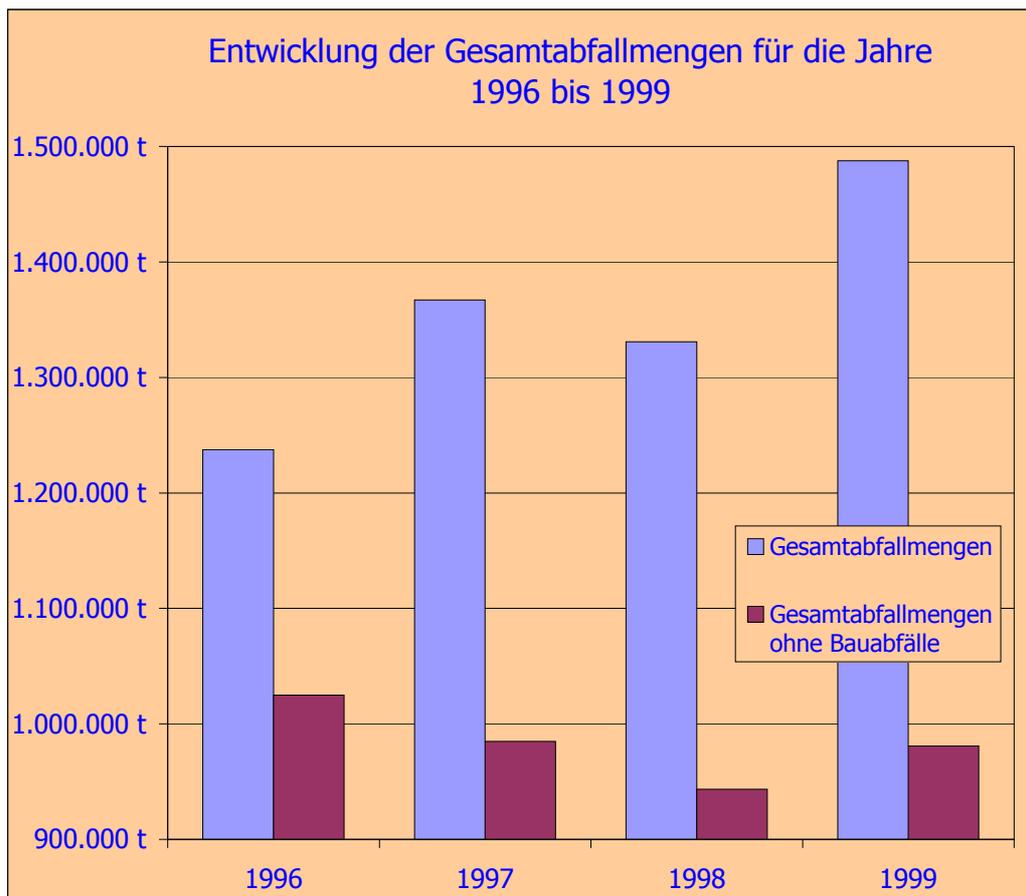
Die zunehmende energetische Verwertung von Abfällen in technisch komplexen Behandlungsanlagen (Müllheizkraftwerken, Mechanisch-biologische Anlagen) birgt die Gefahr, dass bei weiteren von der Technischen Anleitung Siedlungsabfall bedingten Schließungen von Deponien mit Entsorgungsempässen im Falle außergewöhnlicher Ereignisse zu rechnen ist.

In der Vergangenheit traten Müllnotstände durch den sanierungsbedingten Stillstand des Müllheizkraftwerks des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen (1985 bis 1992) auf. Es mussten insgesamt 476.875 Tonnen Abfall an die Deponie Dyckerhoffbruch geliefert werden. Weitere 150.000 Tonnen Abfall lieferte der Zweckverband wegen eines Entsorgungsempasses von 1991 bis 1996 an die Deponie Büttelborn des Zweckverbands Riedwerke Kreis Groß-Gerau.

Bei Müllengpässen erheben die abnehmenden Körperschaften in der Regel deutlich erhöhte Gebühren. Im Gegenzug verpflichten sie sich, zu einem späteren Zeitpunkt entsprechende Müllmengen zu ebenfalls erhöhten Gebühren oder Entgelten zurück zu liefern. Kommt es nicht zu den vereinbarten Müllrücklieferungen, sind Abgeltungszahlungen für den Verzicht auf das Müllrücklieferungsrecht zu leisten, die im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip des Kommunalen Abgabengesetzes bedenklich sind.

10.12 Abfallmengenentwicklung in den Jahren 1996 bis 1999

Die Entwicklung der Gesamtabfallmengen sind in Ansicht 82 dargestellt. Die Gesamtabfallmengen basieren auf den Abfallmengenbilanzen der Körperschaften Stadt Darmstadt, Landeshauptstadt Wiesbaden, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Rheingau-Taunus-Kreis und Main-Kinzig-Kreis.

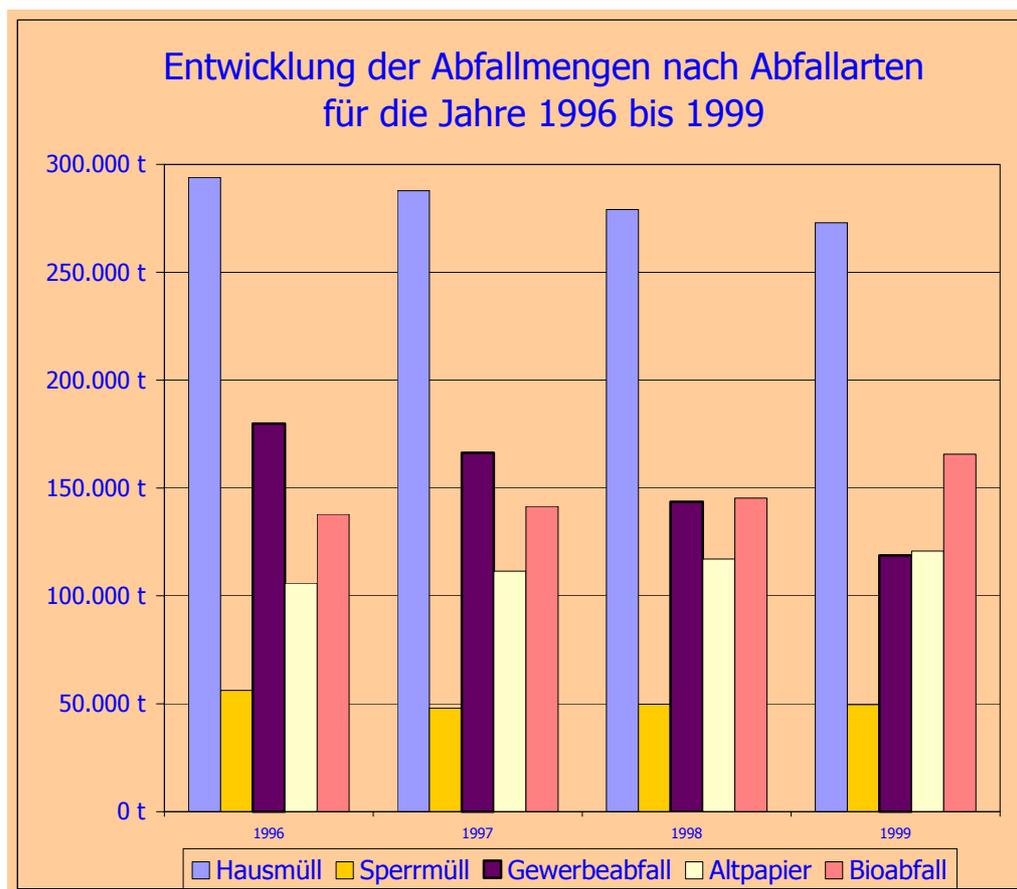


Ansicht 82: Entwicklung der Gesamtabfallmengen für die Jahre 1996 bis 1999

Die Bauabfälle (Bauschutt / Erdaushub, belastetes Erdreich, Baustellenabfälle) unterschieden sich stark voneinander und waren für eine interkommunale Vergleichsbeurteilung wenig aussagekräftig. Daher wurden die Gesamtabfallmengen zusätzlich ohne Berücksichtigung der Bauabfälle dargestellt.

Die Gesamtabfallmengen ohne Bauabfälle zeigten für den Zeitraum von 1996 bis 1998 eine rückläufige Entwicklung. Der Anstieg in 1999 war auf die gegenüber 1998 gestiegenen Wertstoffmengen zurückzuführen. Die Gesamtabfallmengen ohne Bauabfälle verringerten sich durch rückläufige Hausmüll- und Gewerbeabfallmengen um 4,3 Prozent von 1.024.954 Tonnen in 1996 auf 980.882 Tonnen in 1999. Der Rückgang konnte nicht vollständig durch den Anstieg der Bioabfall- und Wertstoffmengen kompensiert werden. Der Rückgang in 1997 war im Zusammenhang mit dem zum 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu sehen.

Die Entwicklung ausgewählter Abfallmengen nach Abfallarten wird in Ansicht 83 dargestellt.



Ansicht 83: Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten für die Jahre 1996 bis 1999

Der Rückgang des Hausmülls um 7,1 Prozent von 293.940 Tonnen in 1996 auf 272.945 Tonnen in 1999 war bei der Mehrzahl der kommunalen Körperschaften auf die Einführung der Bio-Tonne oder das zunehmende Trennungsbewusstsein der Bevölkerung zurückzuführen.

Die Gewerbeabfälle reduzierten sich um 34 Prozent von 179.885 Tonnen in 1996 auf 118.754 Tonnen in 1999. Der starke Rückgang stand im Zusammenhang mit den oben beschriebenen rechtlichen Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.

10.13 Hausmüllbeseitigungskonzept für den Regierungsbezirk Darmstadt für das Jahr 2005

Für den Regierungsbezirk Darmstadt ergab sich ein prognostiziertes Hausmüllaufkommen für das Jahr 2005 in Höhe von rund 768.000 Tonnen.

Es setzte sich wie folgt zusammen:

Prognose für den entsorgungspflichtigen Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt	
Körperschaft	tausend Tonnen im Jahr 2005
Stadt Darmstadt	29
Stadt Frankfurt am Main	190
Stadt Offenbach	34
Stadt Wiesbaden	79
Hochtaunuskreis	53

Prognose für den entsorgungspflichtigen Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt	
Körperschaft	tausend Tonnen im Jahr 2005
Main-Kinzig-Kreis (inklusive Stadt Maintal)	68
Main-Taunus-Kreis	54
Odenwaldkreis	12
Rheingau-Taunus-Kreis	20
Wetteraukreis (inklusive Bad Vilbel)	30
Landkreis Bergstraße	44
Landkreis Darmstadt-Dieburg	28
Landkreis Groß-Gerau (inkl. Stadt Kelsterbach)	45
Landkreis Offenbach	82
Prognostiziertes Hausmüllaufkommen 2005	768

Ansicht 84: Prognose für den entsorgungspflichtigen Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt

Hierbei waren folgende Determinanten zu beachten:

- In den Abfallmengen sind die Abfallmengen der Zweckverbände enthalten.
- Die Abfallmengen basieren auf den Ist-Zahlen des Jahres 1999 oder den Abfallwirtschaftskonzepten der Körperschaften. Teilweise ging die Prognose von einer konstanten Hausmüllentwicklung - basierend auf den Zahlen von 1999 - aus. Im Falle signifikanter Abweichungen der Ist-Werte 1999 zu den Planwerten wurden für das Jahr 2005 die vorhandenen Planwerte berücksichtigt. Dies betrifft Wiesbaden. Hier wird für 2005 eine Hausmüllmenge von 78.872 Tonnen erwartet. Im Jahr 1999 lag das Ist-Aufkommen bei 89.446 Tonnen. In Frankfurt am Main sollte sich der Hausmüll von 205.594 Tonnen im Jahr 1999 auf 189.687 Tonnen im Jahr 2005 reduzieren. Die Stadt Darmstadt hat nach neuesten Erkenntnissen für das Jahr 2005 eine Hausmüllmenge von rund 29.000 Tonnen prognostiziert. Die Abfallmengen beziehen sich auf die im Regierungsbezirk erhobenen Daten.
- Nicht einbezogen wurden im Regelfall die anderen Abfallarten zur Beseitigung: Sperrmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, produktionsspezifische Abfälle, Baustellenabfälle, nicht verwertbarer Bauschutt und verschmutzte oder nicht verwertbare Wertstoffe / Wertstoffgemische.
- Die vorgelegte Abfallmengenplanung der Rhein Main Abfall GmbH endete mit dem Jahr 2004. Die Werte des Jahres 2004 wurden für das Jahr 2005 unverändert übertragen.
- Wiesbaden hatte sich ein Verbrennungskontingent über 85.034 Tonnen jährlich bei der Rhein Main Abfall GmbH ab dem Jahr 2005 gesichert. Hierin waren, unter der Voraussetzung einer rechtzeitigen Inbetriebnahme der geplanten mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage in Wiesbaden, vorwiegend andere Abfallarten enthalten. Für den Fall, dass die Mechanisch-Biologische Abfallbehandlungsanlage in Wiesbaden nicht errichtet wird, wurde vorsorglich die von Wiesbaden erwartete Hausmüllmenge für das Jahr 2005 angesetzt, welche dann über das Kontingent bei der Rhein Main Abfall GmbH zu beseitigen wäre.

Von den prognostizierten 768.000 Tonnen Haushaltsmüll im Regierungsbezirk Darmstadt sind folgende Abschläge vorzunehmen:

Prognose des nicht zur thermischen Behandlung zu berücksichtigenden Hausmülls für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt (vertraglich gesichert)	
Körperschaft	tausend Tonnen im Jahre 2005
Hausmüll Kreis Bergstraße	29
Hausmüll Wetteraukreis	25
Gesamt	54

Ansicht 85: Prognose des nicht zur thermischen Behandlung zu berücksichtigenden Hausmülls für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt (vertraglich gesichert)

Hierbei waren folgende Determinanten zu beachten:

- Der Landkreis Bergstraße sollte aufgrund vertraglicher Vereinbarungen im Jahr 2005 zwei Drittel seines Restmüllaufkommens an das Müllheizkraftwerk Mannheim anliefern und ein Drittel des Restmüllaufkommens an das Müllheizkraftwerk Darmstadt des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen.
- Der Wetteraukreis behandelte den anfallenden Restmüll in der Müllbeseitigungsanlage Echzell innerhalb des Kreises. Für die aus dem Mechanisch-biologische Anlage-Behandlungsverfahren resultierenden geschätzten Restfraktionen von 8.000 Tonnen im Jahr wurde zum Prüfungszeitpunkt ein Ausschreibungsverfahren mit dem Ziel einer der Technischen Anleitung Siedlungsabfall gerechten Entsorgungssicherheit vorgenommen. Diese Mengen konnten bei der Ermittlung des im Jahr 2005 anfallenden und zu verbrennenden Hausmülls außer Acht gelassen werden. Es stand genügend Deponieraum – beispielsweise in Wiesbaden – zur Verfügung.
- Beim Rheingau-Taunus-Kreis bestand das Risiko, dass die Genehmigung zur Verbringung von Hausmüll in das Bundesland Rheinland-Pfalz nach Singhofen nicht verlängert oder die geplante Mechanisch-biologische Aufbereitungsanlage Singhofen nicht realisiert wird. Daher wurden die Mengen des Rheingau-Taunus-Kreises vorsorglich nicht in Abzug gebracht.

Nach Absetzung der oben genannten 54.000 Tonnen beträgt das prognostizierte Hausmüllaufkommen 714.000 Tonnen im Jahr 2005.

Die Prognosewerte an Verbrennungskapazitäten für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt sind in Ansicht 86 dargestellt:

Prognose der Verbrennungskapazitäten für Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt		
Szenarien	Einzelkapazitäten Tausend Tonnen 2005	Gesamtkapazitäten Tausend Tonnen 2005
Szenario 1: (Stilllegung Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt wegen Nichterfüllung Umweltschutzaufgaben infolge nicht rechtzeitiger Modernisierung bis 2005)		
Müllheizkraftwerk Darmstadt	212	
Müllheizkraftwerk Offenbach	200	412

Prognose der Verbrennungskapazitäten für Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt		
Szenarien	Einzelkapazitäten Tausend Tonnen 2005	Gesamtkapazitäten Tausend Tonnen 2005
Szenario 2: (ohne Kapazitätserweiterung Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt) Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt / Frankfurt am Main Müllheizkraftwerk Darmstadt Müllheizkraftwerk Offenbach	420 212 200	832
Szenario 3: (Kapazitätserweiterung der Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt um 100.000 t / a bis 2005) Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt / Frankfurt am Main Müllheizkraftwerk Darmstadt Müllheizkraftwerk Offenbach	520 212 200	932
Szenario 4: (Stilllegung Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt wegen Nichterfüllung Umweltschutzaufgaben infolge nicht rechtzeitiger Modernisierung bis 2005 unter Einbeziehung der Thermoselect-Anlage Hanau) Müllheizkraftwerk Darmstadt Müllheizkraftwerk Offenbach Thermoselect-Anlage Hanau	212 200 90	502
Szenario 5: (ohne Kapazitätserweiterung Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt unter Einbeziehung der Thermoselect-Anlage Hanau) Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt / Frankfurt am Main Müllheizkraftwerk Darmstadt Müllheizkraftwerk Offenbach Thermoselect-Anlage Hanau	420 212 200 90	922
Szenario 6: Kapazitätserweiterung der Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt um 100.000 t / a bis 2005 unter Einbeziehung der Thermoselect-Anlage Hanau) Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt / Frankfurt am Main Müllheizkraftwerk Darmstadt Müllheizkraftwerk Offenbach Thermoselect-Anlage Hanau	520 212 200 90	1.022

Ansicht 86: Prognose der Verbrennungskapazitäten für Hausmüll für das Jahr 2005 im Regierungsbezirk Darmstadt

Bei den Verbrennungskapazitäten wurde der genehmigungsrechtliche Stand zum Prüfungszeitpunkt berücksichtigt. Die Müllheizkraftwerke Darmstadt und Offenbach erfüllten bereits die 17. Bundesimmissionsschutzverordnung und hatten eine Betriebsge-

nehmung über das Jahr 2005 hinaus. Nach dem Kenntnisstand der Überörtlichen Prüfung erfüllte die Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt die Anforderungen gemäß der 17. Bundesimmissionsschutzverordnung nicht, deshalb war die Betriebsgenehmigung der Anlage bis 2005 befristet.

Sofern die Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt bis 2005 saniert ist, ist eine Kapazität von 420.000 Tonnen im Jahr wahrscheinlich. Die Überörtliche Prüfung erachtete die Stilllegung der Abfallverbrennungsanlage für unrealistisch. Vertragliche Verpflichtungen gehen über das Jahr 2005 hinaus.

Für den Fall der Sanierung oder des Umbaus wurde eine Kapazitätserweiterung um 100.000 Tonnen auf 520.000 Tonnen in Erwägung gezogen.

In die Berechnung einbezogen wurden nur die andienungspflichtigen Hausmüllmengen, nicht der Gewerbemüll oder andere Müllmengen.

In allen obigen sechs Szenarien zeigte sich, dass mit Ausnahme der Szenarien 1 und 4 (Stilllegung der Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt wegen Nichterfüllung von Umweltschutzaufgaben infolge nicht rechtzeitiger Modernisierung bis 2005) die vorhandenen oder noch zu schaffenden Verbrennungskapazitäten ausreichten, den prognostizierten Hausmüll im Regierungsbezirk Darmstadt zu entsorgen oder im Einklang mit der Technischen Anleitung Siedlungsabfall in Verbrennungsanlagen zu behandeln. Es bestanden noch zwischen 14 und 30 Prozent Reservekapazitäten. Diese dienten auch zur Abdeckung von anderen Restfraktionen (zum Beispiel Klärschlamm).

Die oben genannten Verbrennungsanlagen in Frankfurt am Main, Darmstadt und Offenbach hatten zum Prüfungszeitpunkt insgesamt neun Verbrennungslinien. Ein Ausfall einer Verbrennungslinie bedeutete einen durchschnittlichen Ausfall an Behandlungskapazität von 11 Prozent. Ein solcher Ausfall ließe sich - die Szenarien 1 und 4 ausgenommen - mit den restlichen Verbrennungslinien kompensieren.

Die ermittelten freien Kapazitäten decken voraussichtlich auch bevölkerungs- und wirtschaftswachstumsbedingte leichte Steigerungen im südhessischen Ballungsraum ab. Damit war die Entscheidung des Main-Kinzig-Kreises, die geplante Thermoselect-Anlage nicht zu bauen, aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sinnvoll.

Um Engpasssituationen sicher und wirtschaftlich bewältigen zu können, sollten auch ländergrenzenüberschreitende Lösungen nicht ausgeschlossen werden. Auf lange Sicht ist vielmehr eine Öffnung über die deutschen Grenzen hinaus vorzusehen. Neue Gesetze sollten aber frühestens nach einer Frist von fünf bis zehn Jahren in Kraft treten. Sonst wäre die Investitionssicherheit der Anlagen gefährdet.

10.14 Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Darmstadt

Die Darmstädter entsorgungspflichtigen Abfälle wurden zum Zeitpunkt der Prüfung nach den Vorschriften der Technischen Anleitung Siedlungsabfall verbrannt. Als Mitglied des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen war der Eigenbetrieb der Stadt Darmstadt verpflichtet, die entsorgungspflichtigen Abfälle an den Zweckverband Abfallverwertung Südhessen abzuliefern. Die im Vergleich zu anderen Verbrennungsanlagen hohen Verbrennungskosten des Müllheizkraftwerks Darmstadt ergaben hohe Gebühren für die Darmstädter Bürgerschaft.

Der Eigenbetrieb der Stadt Darmstadt verhinderte mit der Akquirierung von Gewerbeabfällen den Wegfall von Abfallmengen.

10.15 Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Wiesbaden

Die Landeshauptstadt wollte zum Zeitpunkt der Prüfung ab dem Jahr 2005 die Restabfälle nach einer mechanisch-biologischen Vorbehandlung verbrennen.

Hierzu wäre die mechanisch-biologische Aufbereitungsanlage von der MBA Wiesbaden GmbH zu bauen gewesen. Sie plante private Unternehmen der Entsorgungswirtschaft einzubeziehen. Ein öffentlich-rechtlicher Kooperationsvertrag mit der Rhein Main Abfall GmbH hätte die Verbrennungskapazitäten für Wiesbaden gesichert. Gleichzeitig wäre der Rhein Main Abfall GmbH ein Ablagerungskontingent auf der städtischen Deponie Dyckerhoffbruch einzuräumen gewesen.

Diese Planung gab die Landeshauptstadt inzwischen auf. Aussagen zum Abfallkonzept sind deshalb nicht zu treffen.

10.16 Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Das Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Darmstadt-Dieburg ging von einer Fortführung der Entsorgungsstruktur mit dem Zweckverband Abfallverwertung Südhessen aus. Insofern besteht Entsorgungssicherheit.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg rechnete bis 2005 mit nahezu konstanten bis leicht rückläufigen Restmüllmengen. Die Überörtliche Prüfung betrachtete diese Einschätzungen als schlüssig.

10.17 Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Groß-Gerau

Beim Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Groß-Gerau für die Jahre 2000 bis 2005 war für die Abfallgebührenentwicklung die Vermarktung der Deponie Büttelborn entscheidend. Nach dem Inkrafttreten der Technischen Anleitung Siedlungsabfall und somit dem Wegfall von 50.000 Tonnen Restmüll standen die vollständige Verfüllung der Deponie und ihre Wirtschaftlichkeit in Frage. Das für den Betrieb über das Jahr 2005 hinaus notwendige Zertifikat für eine Deponie der Klasse II war beantragt.

Zur engeren Kooperation mit privaten Entsorgern wurde 1999 die Abfallwirtschaftszentrum Südhessen GmbH gegründet. Auf diese Gesellschaft soll sukzessive das operative Geschäft der Abfallsammlung und -entsorgung übertragen werden.

Die Riedwerke erwarben vom Zweckverband Abfallverwertung Südhessen ein Anlieferungsrecht für Abfälle zur thermischen Beseitigung im Müllheizkraftwerk Darmstadt. Es gibt Entsorgungssicherheit bis in das Jahr 2008.

Das Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Groß-Gerau war schlüssig.

10.18 Abfallwirtschaftskonzept des Main-Kinzig-Kreises

Der Main-Kinzig-Kreis hatte zum Prüfungszeitpunkt keine Abfallmengenplanung bis 2005. Er schrieb sein Abfallwirtschaftskonzept aus dem Jahr 1991 über Kreistagsbeschlüsse sowie weitere konzeptionelle Beschlüsse des Kreisausschusses und der Betriebskommission fort. Einen signifikanten weiteren Rückgang des Restmüllaufkommens veranschlagte er nicht. Um jedoch die langfristige Entsorgung des Restabfalls sicherzustellen, entschied er sich im Jahr 1997 für den Bau und Betrieb einer thermischen Restmüll-Abfallbehandlungsanlage in Hanau (Thermoselect-Anlage). Dem Beschluss folgten Rechtsstreitigkeiten und umfangreiche Planungs- und Verhandlungsmaßnahmen. Diese Verfahren dauerten über den gesamten Zeitraum der Vergleichenden Prüfung an. Nach deren Abschluss konnte die Überörtliche Prüfung der Presse entnehmen, dass der Main-Kinzig-Kreis nunmehr einen Vertrag mit dem Betreiber des Müllheizkraftwerks Offenbach, der Energieversorgung Offenbach AG, abgeschlossen hatte. Der Main-Kinzig-Kreis hatte von sich aus die Überörtliche Prüfung über die Verhandlungen nicht informiert. Die Überörtliche Prüfung beanstandet das Verhalten des Kreises.

10.19 Abfallwirtschaftskonzept des Rheingau-Taunus-Kreises

Das Abfallwirtschaftskonzept 2000 prognostizierte bis zum Jahr 2004 einen Rückgang der zu deponierenden Abfallmengen. Im Wesentlichen begründete sich dies durch die gesetzlichen Änderungen in der Überlassungspflicht von Abfällen zur Verwertung durch Gewerbebetriebe.

Mit dem Bau einer mechanisch-biologischen Aufbereitungsanlage für Restmüll auf der Deponie Singhofen im rheinland-pfälzischen Rhein-Lahn-Kreis soll auch ab 2005 die Anlieferung des Restmülls nach Singhofen gesichert werden.

Für den Zeitraum ab 2005 bestand nach Ansicht des Rheingau-Taunus-Kreises Unklarheit über die weitere Entsorgung, da die Ausnahmegenehmigung zur Verbringung der Abfälle nach Singhofen (Rheinland-Pfalz) bis zum Jahr 2005 befristet ist. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung bestehen gegen eine Fortsetzung keine durchgreifenden Bedenken. Mangels gesetzlichen Verbots im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und im Hessischen Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist unter Beachtung des Gebots der ortsnahen Entsorgung eine Verbringung über Landesgrenzen als zulässig zu erachten. Im Vergleich zum Transportweg des Mülls aus dem Landkreis Marburg-Biedenkopf zum Müllheizkraftwerk Kassel ist der Weg zwischen dem Rheingau-Taunus-Kreis und Singhofen kürzer.

10.20 Abfallwirtschaftskonzept des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen

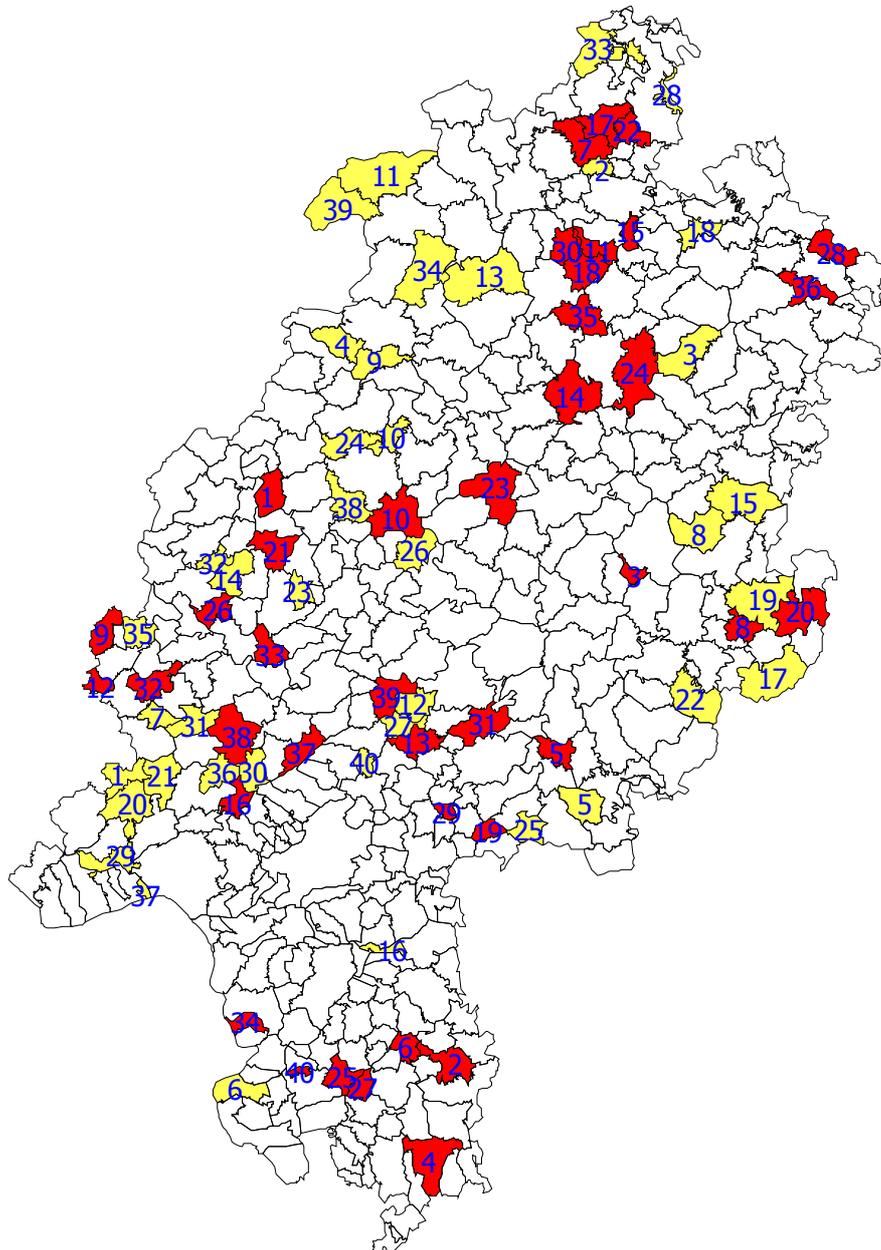
Die Abfallwirtschaftskonzepte der Mitglieder des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen konnten nur im Zusammenhang mit dem Zweckverband Abfallverwertung Südhessen gesehen werden. Die Stadt Darmstadt, der Landkreis Darmstadt-Dieburg und der Odenwaldkreis unterstellten eine Entsorgung der Abfallmengen im Müllheizkraftwerk des Zweckverbands auch über das Jahr 2005 hinaus. Spätestens ab dem Jahr 2005 werden nach derzeitiger Gesetzeslage die Deponien geschlossen oder nur noch eine eingeschränkte Ablagerung vorbehandelter Abfälle zulassen. Der Zweckverband ging davon aus, dass die Auslastung des Müllheizkraftwerks gesichert sein und die Kosten je Gewichtstonne nicht steigen werden. Die Abfallwirtschaftskonzepte der Mitglieder unter Einbeziehung des Zweckverbands Abfallverwertung Südhessen bis 2005 sind unter dieser Voraussetzung schlüssig. Die

10.21 Abfallwirtschaftskonzepte der anderen Zweckverbände

Die anderen Zweckverbände verwiesen auf die Abfallwirtschaftskonzepte der Landkreise oder ihrer Mitglieder und deren Planungen über die zukünftigen Entsorgungswege und -anlagen. Keine eigenen ausgearbeiteten Abfallwirtschaftskonzepte hatten der Abfallverband Rheingau, der Abfallwirtschaftsverband Kreis Groß-Gerau, der Müllabfuhr-Zweckverband Großkrotzenburg und Hainburg, die Riedwerke Kreis Groß-Gerau, der Zweckverband Abfallverwertung Südhessen und der Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg.

11. Sechundsiebzigste und Siebenundsiebzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung V und VI“

11.1 Vollprüfung V und VI: Lage der Städte und Gemeinden



Ansicht 87: Vollprüfung V und VI - Lage der Städte und Gemeinden

11.2 Geprüfte kommunale Körperschaften

Vollprüfung V		Vollprüfung VI	
Nr.	Gemeinde	Nr.	Gemeinde
1.	Bad Endbach	1.	Aarbergen
2.	Bad König	2.	Ahnatal
3.	Bad Salzschlirf	3.	Alheim
4.	Beerfelden	4.	Allendorf (Eder)
5.	Brachtal	5.	Bad Orb
6.	Brensbach	6.	Biblis
7.	Calden	7.	Brechen
8.	Dipperz	8.	Burghaun
9.	Dornburg	9.	Burgwald
10.	Ebsdorfergrund	10.	Cölbe
11.	Edermünde	11.	Diemelsee
12.	Elz	12.	Echzell
13.	Florstadt	13.	Edertal
14.	Frielendorf	14.	Ehringshausen
15.	Fuldabrück	15.	Eiterfeld
16.	Glashütten	16.	Eppertshausen
17.	Grebenstein	17.	Gersfeld (Rhön)
18.	Gudensberg	18.	Helsa
19.	Hasselroth	19.	Hofbieber
20.	Hilders	20.	Hohenstein
21.	Hohenahr	21.	Hünstetten
22.	Immenhausen	22.	Kalbach
23.	Kirtorf	23.	Lahnau
24.	Knüllwald	24.	Lahntal
25.	Lautertal (Odenwald)	25.	Linsengericht
26.	Leun	26.	Rabenau
27.	Lindenfels	27.	Reichelsheim/Wetterau
28.	Meinhard	28.	Reinhardshagen
29.	Neuberg	29.	Schlangenbad
30.	Niederstein	30.	Schmitt im Taunus
31.	Ortenberg	31.	Selters (Taunus)
32.	Runkel	32.	Sinn
33.	Schöffengrund	33.	Trendelburg
34.	Stockstadt am Rhein	34.	Vöhl
35.	Wabern	35.	Waldbrunn/Westerwald
36.	Wehretal	36.	Waldems
37.	Wehrheim	37.	Walluf
38.	Weilrod	38.	Weimar
39.	Wölfersheim	39.	Willingen (Upland)
40.	Zwingenberg	40.	Wöllstadt

11.3 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Vollprüfung V: September 2000 bis Juli 2001

Prüfungsbeauftragter: P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungs- / Steuerberatungsgesellschaft in Bad Schwalbach

Vollprüfung VI: Oktober 2000 bis Juni 2001

Prüfungsbeauftragter: Mummert + Partner Unternehmensberatung AG, Hamburg

11.4 Prüfungsergebnis und Leitsätze

Die Vollprüfung wird von den meisten Gemeinden als wertvolle Hilfe zur Selbsthilfe angesehen. Die Prüfungsberichte werden genutzt, um Klarheit über Art und Umfang des eigenen Konsumverhaltens der Gemeinde zu erhalten.

In den Verwaltungskosten der Gemeinden liegt das größte Sparpotenzial.

Hohe Leistungsstandards führen zu überhöhten Verwaltungskosten. Sie sind häufig die Ursache für Haushaltsinstabilitäten.

Die Gemeinden hielten in den Kindergärten durchweg ein qualitativ ausreichendes und teilweise hochwertiges Angebot vor.

Bei der Vollprüfung V schwankte die Unterdeckung bei den Kindergärten jährlich je Platz zwischen 1.213 € in Elz und 3.180 € in Brensbach. Die Gründe für hohe Unterdeckungen lagen hauptsächlich in zu geringen Belegungsquoten und zu niedrigen Kindergartengebühren.

Temporär hohe Gewerbesteuerereinnahmen sollten vor allem in die Rücklagen fließen. Sonst kann es zu Haushaltsinstabilitäten kommen.

Einnahmeschwache Gemeinden hatten häufig – wie in den vorangegangenen Vollprüfungen festgestellt – einen stabileren Haushalt als einnahmestarke. Dies galt vor allem, wenn sich bei letzteren die Einnahmekraft auf hohe Gewerbesteuerereinnahmen stützte.

Sport und Kultur werden zu mehr als 90 Prozent indirekt gefördert. Die Kosten der indirekten Förderung kennen weder Verwaltung noch Bürgerschaft. Das erschwert eine sachgerechte Steuerung. Die Hinwendung zur direkten Förderung durch Zuschüsse erscheint angezeigt, denn sie erhöht Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten.

11.5 Geprüftes Risiko

Die Summe der geprüften Verwaltungshaushalte betrug bei den Vollprüfungen V (1999) und VI (1998) insgesamt 646 Millionen €.

11.6 Sparpotenzial

Anhand der Ergebnisse aus den Vollprüfungen V und VI errechnete die Überörtliche Prüfung unter vereinfachenden Annahmen ein jährliches Sparpotenzial / Einnahmenerhöhungspotenzial von 65 Millionen €.

Offenlegung von Sparpotenzialen

11.7 Beschreibung der Prüfungsziele

Die Prüfung hatte das Ziel, Sparpotenziale und Kriterien für eine höhere Leistungsfähigkeit der Gemeinden aufzuzeigen. Dazu sollten vergleichende Kennzahlen und Berichte beitragen. Die Prüfungsmethode trug der Vielfalt der Aufgaben und Ziele einer Gemeindeverwaltung Rechnung.

Die Herausforderung in der Steuerung einer Gemeinde liegt darin, in sich widerstrebende Ziele auszugleichen. Es gilt, einen Mittelweg zu finden, der ein dauerhaft finanzierbares kommunales Angebot zulässt. Berücksichtigt wurden in der Prüfung insbesondere fünf Ziele kommunalen Verwaltungshandelns (Ansicht 88).

Zielkonflikte des kommunalen Verwaltungshandelns



Ansicht 88: Zielkonflikte des kommunalen Verwaltungshandelns

Die fünf Ziele des Verwaltungshandelns wurden als Grundlage einer Balanced Scorecard (ausgewogener Berichtsbogen) genutzt. Die Prüfung förderte zutage, wie den Gemeinden der Ausgleich dieser Ziele gelang und ob Aufgaben vernachlässigt wurden. Als zusätzliche Informationen wurden die Einnahmekraft und das Wachstum der Gemeinden aufgenommen.

11.8 Balanced Scorecard

Das Prüfungskonzept der Vollprüfungen I bis IV⁴⁴ bewährte sich in den Vollprüfungen V und VI. Den Gemeinden wurde mit der Balanced Scorecard eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse an die Hand gegeben. Sie erlaubt einen schnellen Überblick über die Ausprägung der Zieldimensionen und kann als Steuerungsinstrument ge-

⁴⁴ vgl. Achter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Juli 1999, Seite 64 ff. (Landtagsdrucksache 15/1100)

braucht werden. Die Prüfungsergebnisse wurden in den Schlussberichten für die Gemeinden jeweils im Detail beschrieben.

Ansicht 89 verdeutlicht das Instrument der Balanced Scorecard am Beispiel Kalbachs. Durch die Bewertung der Kennzahlen mittels einer fünfteiligen Skala von sehr gut (+ +) bis sehr schlecht (- -) entsteht das individuelle Gemeindeprofil.

Beispiel der Balanced Scorecard für Kalbach												
Zahlen für 1999 (soweit keine mehrjährigen Durchschnittswerte)												
Haushaltszahlen nach der Jahresrechnung												
Nr.	Prüffeld	Indikator	Wert	Gemeindeprofil					Vergleichsgemeinden			
				Kalbach	--	-	0	+	++	Minimum	Median/Grenzwert	Maximum
Gemeindeentwicklung				leichtes Wachstum								
1.1	Bevölkerungswachstum	Prozent seit 1995	3,5%				●			-6,4%	1,1%	8,2%
1.2	Bautätigkeit (Zugang Flächen)	Quadratmeter je Einwohner	6,12			●				1,85	4,31	9,79
Einnahmekraft				Durchschnittlich								
2.1	Allgemeine Deckungsmittel 1999	€ je Einwohner	675		●					598	719	1.400
2.2	Steuerkraft	Steuereinnahmekraft in € je Einwohner 1998	502			●				370	525	1.512
Haushaltsstabilität				Haushalt ist stabil								
3.1	Hebesätze	Prozent Gewerbesteuer	300			●				275	300	360
3.2	Mittleres normiertes Haushaltsergebnis 97-99	Prozent der allgemeinen Deckungsmittel 1998	35%					●		-2,1%	8,0%	34,8%
3.3	Durchschnittliche Tilgungszeit	Jahre 1997-99	16,6			●				8,5	20,0	43,6
3.4	Straßenunterhaltung	Jahre 1997-99 €/ Kilometer	250	●						250	5.113	11.817
3.5	Bauunterhaltung	Prozent des Werts	0,4%		●					0,00%	0,90%	1,81%
3.6	Zinsausgabenanteil	Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	3,3%					●		0,2%	10,0%	12,2%
3.7	Rücklagenbestand	Prozent der Pflichtrücklage	328%					●		0%	100%	3.800 %
Leistungsumfang für den Bürger				überdurchschnittlich								
4.1	Angebot Sport-/ Kultureinrichtungen	Punktwert	40,23				●			7,84	25,01	67,46
4.2	Investitionsvolumen	Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	53%				●			6%	34%	80%
Entgelt- und Gebührenhöhe				Gering								
5.1	Kitagebühren	€ / Modellfamilie	890			●				460	859	1.227
5.2	Abwassergebühren	€ / Modellfamilie	376			●				261	386	710
5.3	Wassergebühren	€ / Modellfamilie	240				●			207	281	447
5.4	Müllgebühren	€ / Modellfamilie	153				●			49	228	472

Beispiel der Balanced Scorecard für Kalbach												
Zahlen für 1999 (soweit keine mehrjährigen Durchschnittswerte)												
Haushaltszahlen nach der Jahresrechnung												
Nr.	Prüffeld	Indikator	Wert	Gemeindeprofil					Vergleichsgemeinden			
				Kalbach	--	-	0	+	++	Minimum	Median/Grenzwert	Maximum
5.5	Bestattung	€ / Modellfamilie	26						●	23	56	129
Wirtschaftlichkeit			überdurchschnittlich									
6.1	Personal Querschnittsverwaltung	Vollzeitstellen / 1.000 Einwohner	0,79						●	0,63	1,12	1,65
6.2	Personal Ordnungsverwaltung	Vollzeitstellen / 1.000 Einwohner	0,28						●	0,24	0,45	1,06
6.3	Zuschussbedarf gemeindliche Kita	Zuschuss je Platz	210			●				88	173	386
6.4	Zuschussbedarf Kita Freie Träger	Zuschuss je Platz	115			●				70	116	261
6.5	Arbeiterstellen Bauhof	Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner	0,43						●	0,41	1,02	5,28
6.6	Kosten Brandschutz	Punktwert	83			●				16	78	100
Steuerungsqualität			überdurchschnittlich									
7.1	Ausstattungsgrad DV	PCs je MA (Büro)	0,93			●				0,56	1,00	1,13
7.2	Qualität Finanzplanung	1 = niedrig, 5 = hoch	4				●			1	3	5
7.3	Zeitl. Vorlage HH-Planung	Tage vor / nach 1. Januar	81			●				-14	47	203
7.4	EKVO-Kontrollintensität	Prozent kontrollierte Kanäle	64%				●			0%	40%	100%

Ansicht 89: Beispiel der Balanced Scorecard für Kalbach

Die Balanced Scorecard zeigt zwar nur eine durchschnittliche Einnahmekraft (2.1 und 2.2). Aufgrund eines stabilen Haushalts (3.1 bis 3.7), der überdurchschnittlichen Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (6.1 bis 6.6) und der überdurchschnittlichen Steuerungsqualität (7.1 bis 7.4) bot Kalbach der Bürgerschaft einen überdurchschnittlichen Leistungsumfang (4.1 und 4.2).

Ein Vergleich mit den Mittelwerten vorangegangener Prüfungen erklärt den zunehmenden finanziellen Druck, unter dem Gemeinden stehen. Die durchschnittliche Tilgungszeit der Kredite lag über alle Gemeinden der Vollprüfung VI um drei Jahre höher als in der Vollprüfung III⁴⁵. In Verbindung damit steht auch ein um über sechs Prozent höherer Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln in Vollprüfung VI sowie ein gegenüber der Vollprüfung III deutlich geringerer durchschnittlicher Rücklagenbestand der Gemeinden.

⁴⁵ vgl. Zehnter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2000, Seiten 130 ff. (Landtagsdrucksache 15/295)

Die Betrachtung des Bevölkerungswachstums und des Zugangs an Wohn- und Nutzflächen über einen Zeitraum von vier Jahren (in Vollprüfung III beginnend mit 1993, in Vollprüfung VI mit 1995) legt den Schluss nahe, dass eine Ursache für die insgesamt angespanntere Haushaltssituation im geringeren durchschnittlichen Wachstum der Gemeinden der Vollprüfung liegen kann. Das Bevölkerungswachstum lag in der Vollprüfung VI im Durchschnitt bei 1,1 Prozent. Hingegen hatten die Gemeinden der Vollprüfung III noch einen durchschnittlichen Wert von 2,9 Prozent. Beim Zugang an Wohn- und Nutzflächen lagen die Werte bei 4,3 Quadratmetern je Einwohner in Vollprüfung VI und 5,2 Quadratmetern je Einwohner in Vollprüfung III. Das entspricht einem Unterschied von 16,5 Prozent.

Um die Belastung der Bürger in den Vergleichskommunen zu veranschaulichen, wurde eine Modellfamilie gebildet. Das Konzept einer Modellfamilie erklärt unabhängig davon, ob die Leistung von der Gemeinde oder einem Zweckverband stammt, welchen Betrag eine Modellfamilie im Jahr an die Gemeinde zu zahlen hat.

Folgende Parameter lagen den Berechnungen zugrunde:

- Wasser- und Abwassergebühren (ein Zähler) für 150 m³ Wasserverbrauch und Abwasservolumen im Jahr
- Abfallgebühren für 120 Liter Restmüll im Monat (einschließlich Biotonne und zusätzlich zwei 70 Liter-Müllsäcke im Jahr)⁴⁶
- Gebühren Bestattungswesen für die Aufbewahrung eines Toten für zwei Tage, Benutzung der Trauerhalle / Friedhofskapelle (einschließlich Reinigung), Bestattung in einem Reihengrab (Erwachsener) mit vier Sargträgern. Da die Modellfamilie nach der Definition lediglich alle zehn Jahre Bestattungskosten zu tragen hat, gehen die Kosten für das Bestattungswesen in Höhe eines Zehntels der Kosten in die Betrachtung ein.
- Gebühren Grabmiete (aufzuteilen jährlich, je nach Satzung)
- Entgelte Kindertagesstätte für eine vormittägliche Betreuung. Sofern nur längere Betreuungen angeboten werden, wird der Preis für die kürzeste Betreuung angesetzt.
- Grundsteuer B für einen Messbetrag von 200
- Gewerbesteuer für einen Messbetrag von 1.000

11.9 Die dominierende Bedeutung der Verwaltungs- und Kindergartenkosten sowie der Kosten für Sport und Kultur für die Haushaltsstabilität

Ausgabeverhalten als entscheidender Einflussfaktor der Haushaltsstabilität

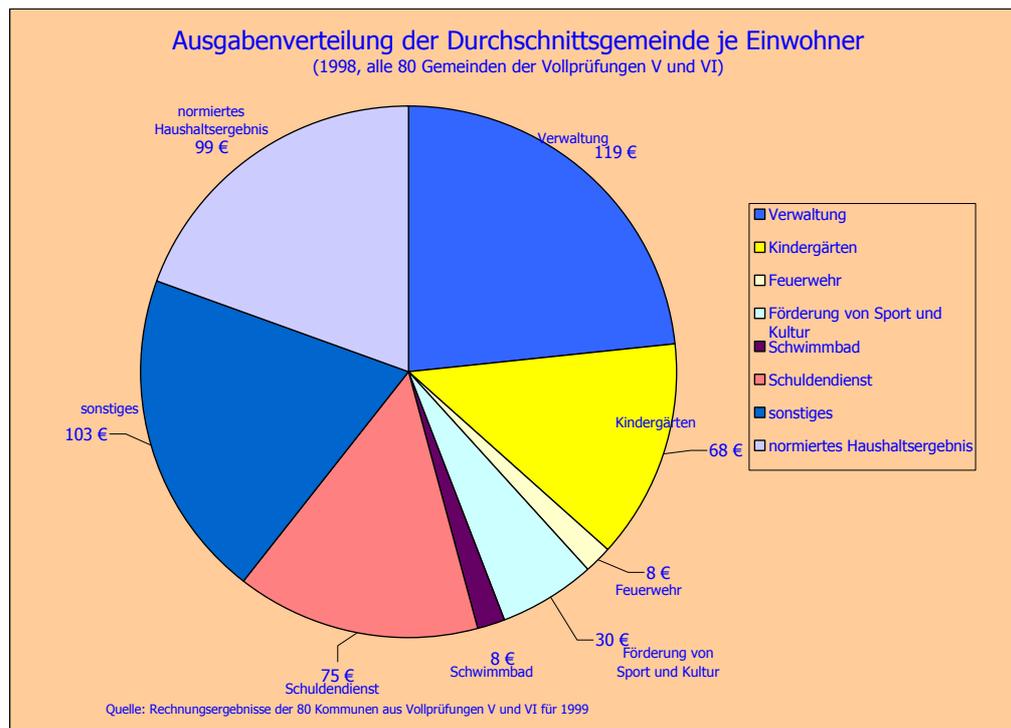
Es wurde festgestellt, dass die Einnahmekraft der Gemeinden nicht mit der Haushaltsstabilität korrelierte. Einnahmeschwache Gemeinden erreichten einen stabilen Haushalt, indem sie ihr Ausgabeverhalten an das niedrige Einnahmenniveau anpassten. Dagegen setzten sich Gemeinden mit hoher Einnahmekraft oft hohe Leistungsstandards. Diese Handhabung führte zu einem hohen Kostenpegel und in Jahren mit niedrigeren Einnahmen letztendlich zu Haushaltsinstabilitäten. So hatten die Gemeinden Beerfelden, Dipperz, Hilders, Hohenahr und Kirtorf stabile Haushalte, obwohl sie - bezogen auf das Jahr 1999 - zu den sechs Gemeinden der Vollprüfung V mit den nied-

⁴⁶ Bei den Gemeinden, bei denen die Abfallgebühren auf Basis des Gewichts abgerechnet werden, wurden jeweils sechs repräsentative Haushalte ausgewählt. Bei diesen wurden dann die Gewichtsangaben in Litermengen umgerechnet, so dass vergleichbare Werte herangezogen werden konnten.

rigsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner zählten. Dagegen gehörten Bad König, Lautertal, Ortenberg, Wehrheim und Weilrod zu den 13 Gemeinden der Vollprüfung V mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Dennoch hatten sie in den vergangenen Jahren mit Haushaltsschwierigkeiten zu kämpfen.

Die Gemeinden der Vollprüfung V wiesen im Mittelwert allgemeine Deckungsmittel von 739 € je Einwohner aus. Bereinigt um Kreis- und Schulumlage und Liquiditätsüberschuss aus den Gebührenhaushalten standen der Durchschnittsgemeinde tatsächlich 511 € je Einwohner für die Bewältigung ihrer Aufgaben⁴⁷ zur Verfügung.

Wie eine Durchschnittsgemeinde ihre Mittel ausgibt, zeigt Ansicht 90:



Ansicht 90: Ausgabenverteilung der Durchschnittsgemeinde je Einwohner

Die Kosten der allgemeinen Verwaltung, der Kindergärten und der Förderung von Sport und Kultur beeinflussen maßgeblich die Haushaltsstabilität. Von den durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln in Höhe von 511 € je Einwohner werden 119 € für die allgemeine Verwaltung, 68 € für die Unterhaltung der Kindergärten und 30 € für die Sport- und Kulturförderung benötigt.

Die ebenfalls bedeutenden sonstigen Kosten stellen ein Konglomerat verschiedener Posten dar, unter denen der Aufwand für den Bauhof herausragt.

Gespart werden kann vor allem bei den Verwaltungskosten.

Allgemeine Verwaltung, Kindergärten und Förderung von Sport und Kultur als wesentliche Ausgabeposten

⁴⁷ Die allgemeinen Deckungsmittel sind kein hinreichendes Indiz für die Handlungsfähigkeit einer Gemeinde. Die allgemeinen Deckungsmittel einer Gemeinde werden durch die Kreis- und Schulumlage vermindert. Die für Ausgaben zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen sich um den Liquiditätsüberschuss aus den Gebührenhaushalten, der sich durch den Anteil an kalkulatorischen Kosten, denen kein Mittelabfluss gegenübersteht, ergibt.

11.10 Haushaltsbelastung durch die allgemeine Verwaltung

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass Verwaltungskosten und Stabilität des Haushalts eng zusammenhängen. Sie ermittelte den prozentualen Anteil des normierten Haushaltsergebnisses an den allgemeinen Deckungsmitteln als Frühwarnindikator für die Haushaltsstabilität.⁴⁸ Nach ihren Prüfungserfahrungen ist von einer Gefährdung der Haushaltsstabilität auszugehen, wenn dieser Anteil unter einen Wert von acht Prozent absinkt⁴⁹. Ein negativer Wert zeigt, dass die Stabilität des Haushalts nicht mehr gewährleistet ist.

Zusammenhang von Verwaltungskosten und Haushaltsstabilität in Vollprüfung V				
Gemeinde	Gesamtkosten der Verwaltung je Einwohner (1999)	Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel		
		1997	1998	1999
Bad Endbach	153 €	13%	13%	8%
Bad König	187 €	5%	1%	7%
Bad Salzschlirf	206 €	7%	10%	19%
Beerfelden	179 €	12%	11%	13%
Brachtal	162 €	16%	10%	9%
Brensbach	155 €	17%	22%	8%
Calden	164 €	5%	15%	10%
Dipperz	145 €	11%	13%	9%
Dornburg	154 €	0%	16%	19%
Ebsdorfergrund	126 €	17%	10%	18%
Edermünde	149 €	9%	14%	12%
Elz	163 €	5%	21%	21%
Florstadt	171 €	5%	5%	1%
Frielendorf	160 €	11%	7%	11%
Fuldabrück	184 €	22%	14%	1%
Glashütten	212 €	5%	14%	13%
Grebenstein	156 €	23%	28%	21%
Gudensberg	141 €	27%	34%	18%
Hasselroth	153 €	11%	7%	7%
Hilders	110 €	22%	18%	18%
Hohenahr	158 €	23%	18%	19%

⁴⁸ Das normierte Haushaltsergebnis berechnet sich wie folgt:

Zuführung an den Vermögenshaushalt (Grp. 860)
 abzüglich Rückzuführungen vom Vermögenshaushalt (Grp. 28)
 abzüglich Pflichtzuführung (vgl. § 22 Abs. 1 GemHVO)
 abzüglich Defizit Verwaltungshaushalt (ohne Altdefizit)

= Normiertes Haushaltsergebnis (> 0: freie Spitze; < 0: normiertes Defizit)

⁴⁹ vgl. Neunte Vergleichende Prüfung „Konsolidierungsmaßnahmen“, Dritter (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht (Landtagsdrucksache 14/2963) und 30. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II“, Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht (Landtagsdrucksache 14/4150)

Zusammenhang von Verwaltungskosten und Haushaltsstabilität in Vollprüfung V				
Gemeinde	Gesamtkosten der Verwaltung je Einwohner (1999)	Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel		
		1997	1998	1999
Immenhausen	163 €	11%	23%	6%
Kirtorf	149 €	17%	36%	35%
Knüllwald	170 €	8%	14%	6%
Lautertal	195 €	-7%	3%	2%
Leun	159 €	8%	11%	15%
Lindenfels	188 €	-10%	0%	-8%
Meinhard	164 €	0%	0%	4%
Neuberg	157 €	5%	17%	11%
Niedenstein	142 €	1%	5%	6%
Ortenberg	165 €	6%	1%	4%
Runkel	115 €	15%	32%	17%
Schöffengrund	145 €	11%	16%	16%
Stockstadt	189 €	-6%	-3%	0%
Wabern	140 €	25%	14%	23%
Wehretal	119 €	15%	14%	8%
Wehrheim	216 €	15%	17%	0%
Weilrod	164 €	-2%	0%	3%
Wölfersheim	144 €	34%	26%	36%
Zwingenberg	171 €	17%	11%	11%

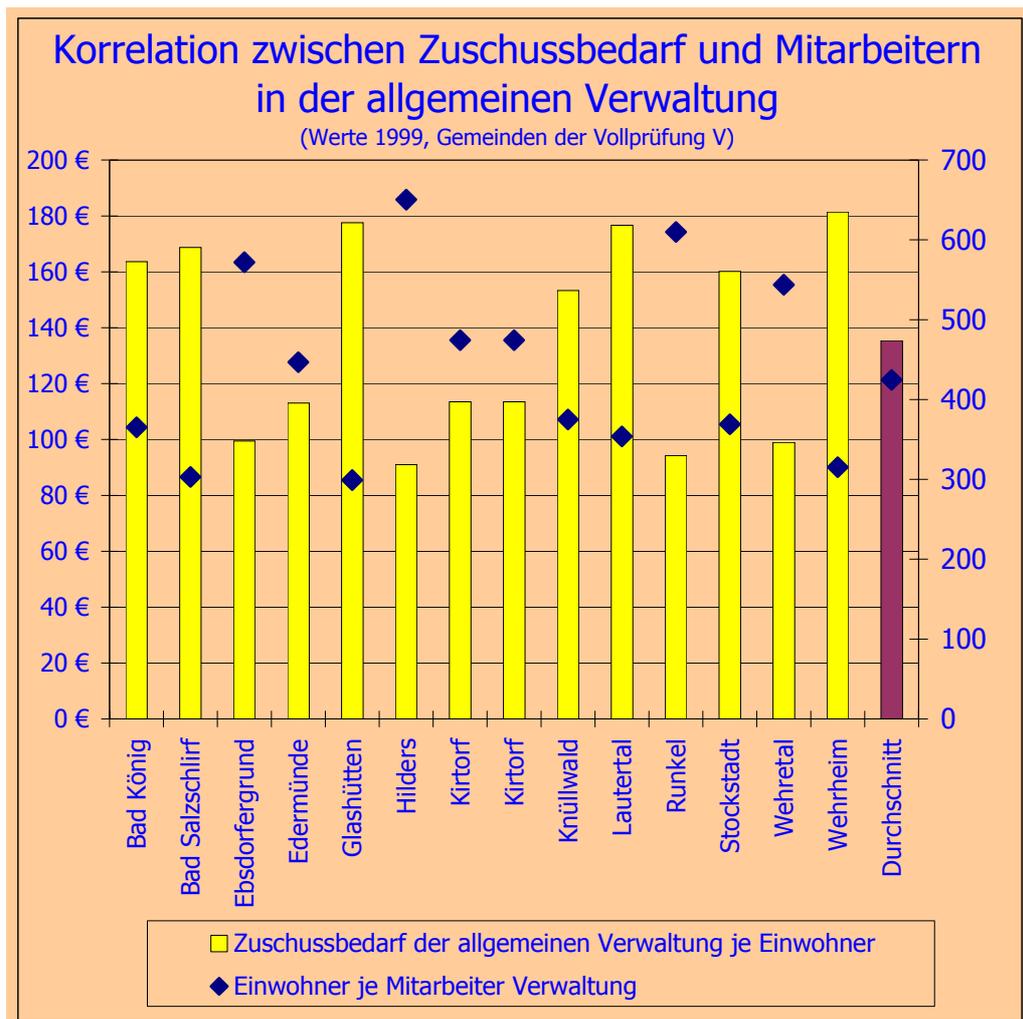
Ansicht 91: Zusammenhang von Verwaltungskosten und Haushaltsstabilität in Vollprüfung V

Aus Ansicht 91 ist ersichtlich, dass bei den acht Gemeinden mit den höchsten Gesamtkosten für die allgemeine Verwaltung (Bad König, Bad Salzschlirf, Fuldabrück, Glashütten, Lautertal, Lindenfels, Stockstadt und Wehrheim) die Warngrenze in den Jahren 1997 bis 1999 ausnahmslos mindestens einmal unterschritten wurde. Einige dieser Gemeinden haben mit erheblichen Haushaltsschwierigkeiten zu kämpfen, was durch das Absinken der Kennzahl unter null Prozent deutlich wird. Dagegen unterschritt von den zwölf Gemeinden mit den niedrigsten Gesamtkosten der allgemeinen Verwaltung (Dipperz, Ebsdorfergrund, Edermünde, Gudensberg, Hilders, Kirtorf, Niedenstein, Runkel, Schöffengrund, Wabern, Wehretal und Wölfersheim) nur Niedenstein im betrachteten Zeitraum die Warngrenze.

Gefährdung der Haushaltsstabilität durch hohe Kosten der allgemeinen Verwaltung

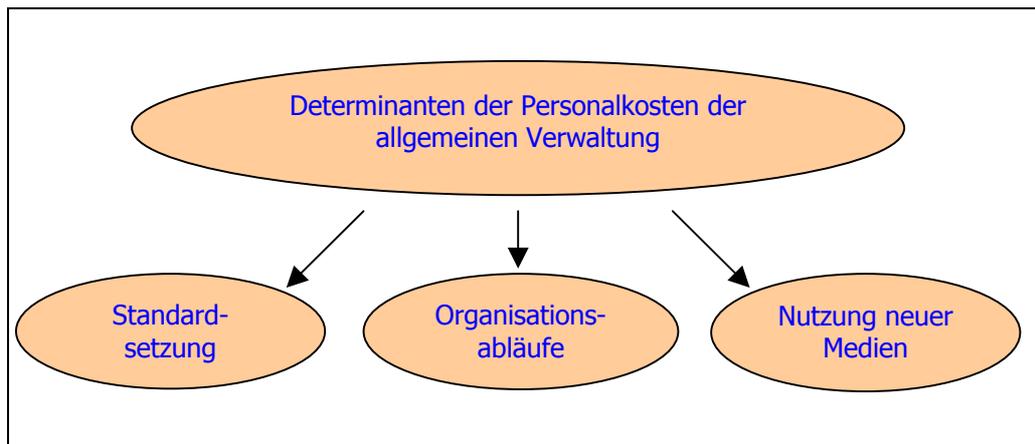
Hoher Personal-
kostenanteil an den
Kosten der
allgemeinen
Verwaltung

Die Spannweite der allgemeinen Verwaltungskosten bei den Gemeinden der Vollprüfung V von 216 € je Einwohner bis zu 110 € je Einwohner macht das Sparpotenzial deutlich. Um es umzusetzen, müssen die Verwaltungskosten analysiert werden. Sie bestanden zum überwiegenden Teil aus Personalkosten, die im Durchschnitt 78 Prozent der Gesamtkosten ausmachten. Daraus lässt sich ableiten, dass die Personalkosten den wesentlichen Faktor für den Zuschussbedarf der allgemeinen Verwaltung darstellen. Der Zuschussbedarf stellt die tatsächliche Ausgabenbelastung der Kommunen dar. Er ergibt sich, wenn von den Gesamtkosten der Verwaltung die Einnahmen abgezogen werden. Für die Höhe des Zuschussbedarfs spielt wiederum die Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter je Einwohner eine entscheidende Rolle. In Ansicht 92 wird am Beispiel der Gemeinden mit dem höchsten oder dem niedrigsten Zuschussbedarf je Einwohner deutlich, wie dieser Zuschuss von der Zahl der Einwohner, die von einem Verwaltungsmitarbeiter betreut werden, abhängt.



Ansicht 92: Korrelation zwischen Zuschussbedarf und Mitarbeiterzahl der allgemeinen Verwaltung

Drei Gründe sind für hohe Personalkosten bedeutsam:



Ansicht 93: Determinanten der Personalkosten der allgemeinen Verwaltung

Die bedeutendsten Determinanten der Personalkosten sind die von der Gemeinde selbst gesetzten Standards für ihre allgemeinen Verwaltungsleistungen. Erbringt sie diese Leistungen auf niedrigem Standard, benötigt sie wenig Personal. Bietet sie ihren Bürgern einen hohen Service, bedarf es eines höheren Personaleinsatzes. Standards, die auch bei kleinen Gemeinden den Personalaufwand ansteigen lassen, sind:

- die Unterhaltung von Verwaltungsaußenstellen in mehreren Ortsteilen (so in Glashütten),
- die Erhebung einer nach dem Einkommen gestaffelten Kindergartengebühr (Bad König, Meinhard),
- Betreuung von Gemeinschaftseinrichtungen durch Verwaltungsmitarbeiter (Wehrheim).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt in diesem Zusammenhang eine Zeiterfassung für die Tätigkeiten der Mitarbeiter. Eine derartige Aufstellung hilft abzuschätzen, wie viel Personalkosten auf einzelne Standards entfallen. Mit der Zeiterfassung werden Leerzeiten, also Zeiten, die nicht einer Tätigkeit direkt zugeordnet werden können, offenkundig. Unproduktivitäten werden transparent. Außerdem führt sie dazu, die Abgrenzung der Aufgaben deutlich zu machen.

Ein wesentlicher Organisationsmangel lag darin, dass Mitarbeiter nur für bestimmte Tätigkeiten einsetzbar und dort nicht ausgelastet, also unproduktiv waren. Diesem Mangel sollte mit einer zusätzlichen Schulung der Mitarbeiter abgeholfen werden. Das ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren kleiner Verwaltungen, was etwa am Beispiel von Hilders deutlich wird. Eine weitere Ursache hohen Personalbedarfs ist die Aufteilung der Verwaltung auf mehrere Standorte wie in Wehrheim, die zu einer nachteiligen Abgrenzung der Aufgaben führte.

Unproduktivität liegt auch vor, wenn Personalaufwand durch den Einsatz moderner Techniken ersetzbar wäre. Bei einzelnen Gemeinden (so Glashütten) wurde die EDV erst in den letzten Jahren eingeführt. Daneben war festzustellen, dass Möglichkeiten der EDV bei einzelnen Gemeinden noch nicht voll ausgeschöpft wurden und dass aus diesem Grund Tätigkeiten teilweise zeitaufwändig manuell verrichtet wurden.

Standardsetzung als Determinante der Personalkosten

Organisationsmängel als Ursache hoher Personalkosten

Unzureichender Einsatz von EDV als Ursache hoher Personalkosten

11.11 Haushaltsbelastung durch Kindergärten

Die Kostendeckung gemeindlicher Kindergartenplätze lag in der Vollprüfung VI zwischen 19 und 49 Prozent. Die Gründe für hohe Unterdeckungen lagen insbesondere in

Kindergärten
mancher Gemeinden
nur zu drei Vierteln
ausgelastet

einer zu geringen Belegungsquote und einer zu geringen Kindergartengebühr.

So waren die Kindergärten in Hohenstein nur zu drei Vierteln ausgelastet. Dennoch plante die Gemeinde im Prüfungszeitraum, noch einen Kindergarten zu bauen. Ohne Veränderung der Kinderzahlen gegenüber dem Prüfungszeitraum wären die Hohensteiner Kindergärten nur zu 65 Prozent genutzt. Die Belegungsquote von 73 Prozent war in Cölbe am niedrigsten. Entsprechend leistete Cölbe den zweithöchsten Zuschuss je besetzten Platz und Monat für gemeindliche Kindergärten. Von der Überörtlichen Prüfung mussten zwei Gruppen zur Schließung vorgeschlagen werden. Die hohe Verdichtung der Gemeinde aufgrund der geringen Gemarkungsfläche erleichtert die Umsetzung der Empfehlung.

Die jährlichen Kindergartengebühren für eine Vormittagsbetreuung schwankten bei den Gemeinden der Vollprüfung VI zwischen 460 und 1.230 €. Eine solche Bandbreite rechtfertigen nicht allein unterschiedliche Kostenstrukturen oder familienpolitische Erwägungen. In Willingen (Upland) kostete die Vormittagsbetreuung lediglich 615 €. Gleichwohl war das Angebot der Gemeinde sehr gut. Die Gruppenstärke lag in Willingen unterhalb des Medianwerts der Vergleichsgemeinden. Die Zahl der Betreuungskräfte je Gruppe lag oberhalb des Medianwerts. Die Gemeinden sollten stärker als bisher um eine Koppelung von Leistungsniveau und Preis bemüht sein.

Kostentreibende
Kindergarten-
verordnung

Kostentreibend wirkt bei den Kindergärten die neue Kindergartenverordnung⁵⁰. Die Verordnung gibt vor, dass sowohl mit der Kindergartenleitung als auch mit der Gruppenleitung nur Fachkräfte betraut werden dürfen. Zudem muss künftig jede einzelne Gruppe mit mindestens 1,5 Fachkräften besetzt sein. Die Höchstzahl in Kindergarten-
gruppen mit Kindern vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt beträgt 25 Kinder.

In der Vollprüfung zeigte sich, dass ein Kindergartenbetrieb auch mit einer geringeren Zahl von Fachkräften je Gruppe funktionierte. Zwar lag der Durchschnittswert über alle Gemeinden der Vollprüfung VI tatsächlich bei knapp 1,5 Betreuungskräften je Gruppe. In Einrichtungen mit drei und mehr Gruppen wurden zum Teil jedoch auch Betreuungsschlüssel von 1,3 angetroffen. Dennoch war in allen Gemeinden das Kindergartenangebot angemessen.

Bei einer durchschnittlichen Zahl von zehn Kindergartengruppen je Gemeinde (in Vollprüfung VI: 10,75) führt schon die Anhebung des Mitarbeiterstandards je Gruppe um den Wert von 0,1 zu zusätzlichen Ausgaben von rund 20.000 € je Gemeinde. Rein rechnerisch muss jede Gemeinde bei einer Standardanhebung um 0,1 je eine halbe zusätzliche Vollzeitstelle einrichten. Basis dieser Berechnung ist die Annahme einer reinen Vormittagsbetreuung. Gemeinden mit zusätzlicher Nachmittagsbetreuung sind noch stärker betroffen. Bei einer Kostendeckung der geprüften Kindertagesstätten von im Median 33 Prozent sind zwei Drittel dieser zusätzlichen Kosten von den Gemeinden zu tragen.

Die Festlegung einer Obergrenze von 25 Kindern je Gruppe kann dazu beitragen, dass die Kosten für die Bereitstellung von Kindergartenplätzen über Gebühr steigen. Gemeinden mit einem temporären Bedarf von 26 Plätzen in einer Gruppe werden im Extrem zur Einrichtung einer neuen Gruppe gezwungen. Die damit verbundenen zusätzlichen Personalkosten belasten die Kommune dann noch, wenn der Platzbedarf in den Folgejahren wieder unter 25 sinkt. Um solche Kosten zu vermeiden, sollte nicht auf die momentane Überschreitung der Obergrenze, sondern auf die voraussichtliche durchschnittliche Auslastung innerhalb der nächsten drei Jahre abgestellt werden.

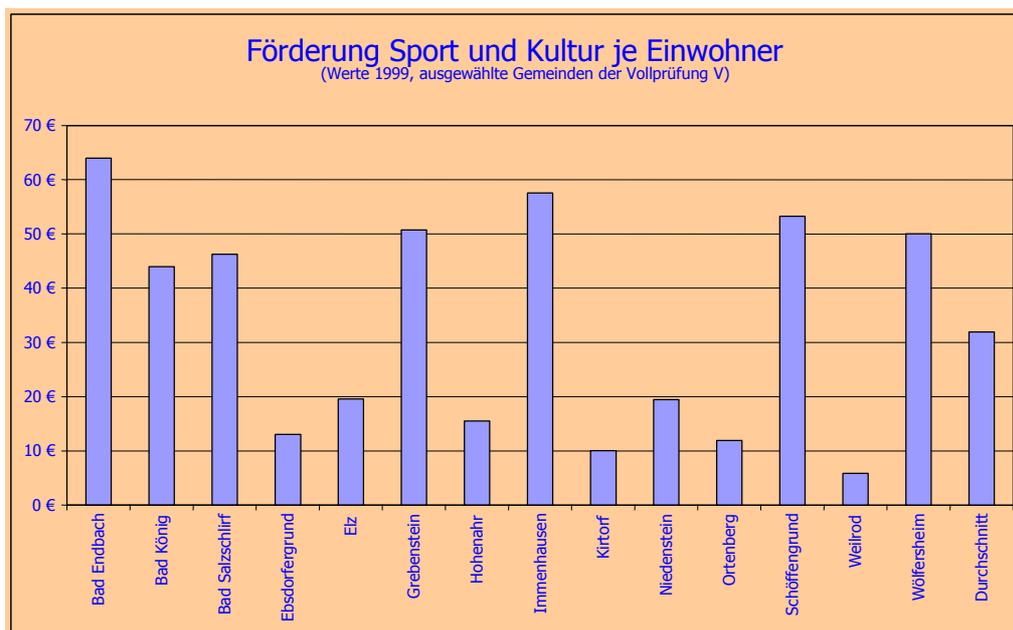
⁵⁰ Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder, vom 28. Juni 2001, Nr. 16 - Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I - 11. Juli 2001

Kurzfristige Auslastungsspitzen sollten also nicht durch die Einrichtung neuer Gruppen ausgeglichen werden.

Durch die Kindergartenverordnung wurde ein Standard festgeschrieben, der für einige Gemeinden ausgabeerhöhend wirkt. Auf Basis der Daten aus den Vollprüfungen V und VI lässt sich die Notwendigkeit dieses Standards jedoch nicht begründen.

11.12 Hoher Anteil indirekter Kosten für die Sport- und Kulturförderung

Wie Ansicht 90 zeigt, entfielen von den verfügbaren Mitteln in Höhe von 511 € lediglich 30 € auf die Förderung von Sport und Kultur. Aus diesen Zahlen kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Sport- und Kulturförderung für die Haushaltsstabilität generell unbedeutsam ist. Dies liegt in der Tatsache begründet, dass die Höhe der Förderungen von Gemeinde zu Gemeinde stark schwankt.



Ansicht 94: Förderung Sport und Kultur je Einwohner 1999

Ansicht 94 zeigt die fünf Gemeinden mit der höchsten und die fünf Gemeinden mit der geringsten Förderung je Einwohner in Vollprüfung V. Es wird deutlich, dass Weilrod lediglich 6 € je Einwohner für die Förderung von Sport und Kultur ausgab, während Bad Endbach 64 € ausgab. Gemeinden mit Haushaltsschwierigkeiten müsste es möglich sein, bei Sport und Kultur zu sparen, um den Haushalt zu konsolidieren.

Sparpotenzial bei Sport- und Kulturförderung

Sport und Kultur wurden im Mittelwert zu 93 Prozent indirekt und zu 7 Prozent direkt gefördert. Unter Berücksichtigung der auf die Sport- und Kultureinrichtungen entfallenden Zins- und Tilgungsleistungen, die sich aus der pagatorischen Istkostenrechnung ergaben, verringert sich der Anteil der direkten Förderung auf fünf Prozent der Gesamtförderung. Unter indirekter Förderung wurde in der Vollprüfung die Unterhaltung von Einrichtungen, die Übernahme von Kosten oder Unterdeckungen oder die Erbringung von Leistungen durch die Verwaltung oder den Bauhof verstanden. Eine direkte Förderung lag zum Beispiel vor, wenn Vereine Zuschüsse erhielten.

Hohe indirekte Förderung

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass weder die Verwaltung noch die Bürger die Höhe der indirekten Förderung kannten. Herrscht keine Transparenz über die Höhe der tatsächlichen Förderungen, ist bei angespannter Haushaltssituation die Abwehr zusätzlicher Begehrlichkeiten schwierig.

Fehlende Transparenz der Förderung

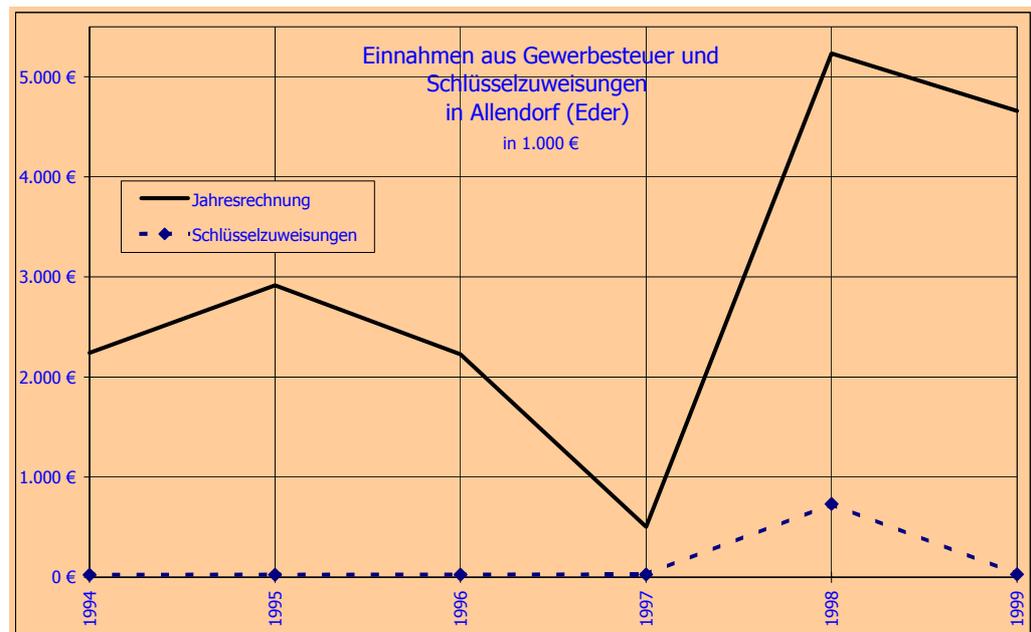
Substitution
indirekter durch
direkte Förderung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Anteil der direkten Förderung zu Lasten der indirekten Förderung auszuweiten. Das erhöht den Anpassungsspielraum der Gemeinde. Dies kann mit der Verlagerung der Instandhaltung und Unterhaltung von Sportplätzen auf die Vereine erreicht werden. Vereine akzeptieren dies, wenn sie anstelle der gemeindlichen Leistungen nun für ihre Arbeit einen direkten Zuschuss bekommen. Entsprechendes gilt für die Jugendarbeit der Vereine.

11.13 Bedeutung der Gewerbesteuereinnahmen für die Haushaltsstabilität

Temporär hohe Gewerbesteuereinnahmen sollten zur Rücklagenbildung verwandt werden.

Werden sie kurzfristig ausgegeben, führen Kürzungen in den folgenden Haushaltsjahren bei den Schlüsselzuweisungen zu Haushaltsinstabilitäten. Die Einnahmen von Allendorf (Eder) waren stark von dem Aufkommen der Gewerbesteuer abhängig und schwankten stark, was zu einer insgesamt instabilen Haushaltssituation führte. So stiegen die Gewerbesteuereinnahmen von 1,9 Millionen € in 1990 auf 7,2 Millionen € in den Jahren 1991 und 1992 und schließlich auf rund 11 Millionen € in 1993. Diese Einnahmespitzen wurden in den Folgejahren nicht mehr erreicht. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer brachen in 1994 auf rund 2,1 Millionen € ein. Im Betrachtungszeitraum der Prüfung waren die Einnahmen Allendorfs aus der Gewerbesteuer starken Schwankungen unterworfen.



Ansicht 95: Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen in Allendorf (Eder) in 1.000 €

Schlüsselzuweisungen kein
Kompensationsinstrument für
Einnahmeschwankungen

Diese Schwankungen wurden durch die Schlüsselzuweisungen nicht zeitnah abgemildert. Das Absinken der Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren 1995 bis 1997 blieb auf die Schlüsselzuweisungen ohne Einfluss. Sie erhöhten sich erst im Jahr 1998, zu einem Zeitpunkt, als auch die Gewerbesteuereinnahmen wieder drastisch anstiegen. Die Frage muss gestellt werden, inwieweit die Schlüsselzuweisungen noch einer Ausgleichsfunktion nachkommen können. Die kurzen Zyklen der Einnahmeschwankungen bei den Gemeinden erschweren den rechtzeitigen Ausgleich der Einnahmen durch die Schlüsselzuweisungen.

Aus diesem Grund sollten die Gemeinden bemüht sein, aus eigener Kraft solch zyklischen Entwicklungen vorzubeugen. Einnahmespitzen der Gewerbesteuer sollten des-

halb nicht für eine Ausweitung des laufenden Konsums oder für Investitionen genutzt, sondern im Wesentlichen als finanzieller Puffer der Rücklage zugeführt werden.

Als weitere Absicherung gegen starke Einnahmeschwankungen könnten viele Gemeinden die weniger konjunkturabhängige, da am Bestand und nicht am wirtschaftlichen Ergebnis orientierte Einnahmemöglichkeit der Grundsteuer B in stärkerem Umfang als bisher nutzen. Die Hebesätze der Grundsteuer B schwankten bei den Gemeinden der Vollprüfung VI zum 31. Oktober 2000 zwischen 195 und 330 Punkten. Die Gemeinde Biblis leistete sich einen Hebesatz von lediglich 210 Punkten. Das hohe Leistungs-niveau von Biblis rechtfertigte die Anhebung der Grundsteuer B und könnte die Einnahmen stabilisieren.

11.14 Keine Korrelation zwischen Einnahmen der Gemeinden und dem Entstehen eines normierten Haushaltsdefizits

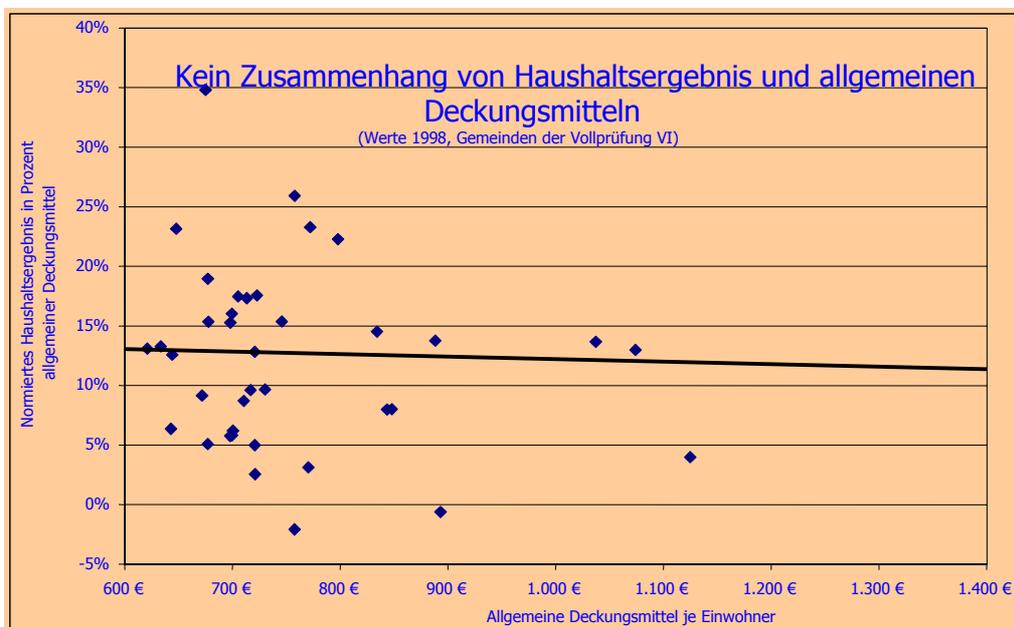
Einnahmeschwache Gemeinden hatten häufig einen stabileren Haushalt als einnahmestärke. Dies galt insbesondere, wenn sich die Einnahmekraft bei einnahmestarken Gemeinden im Wesentlichen auf das Gewerbesteueraufkommen stützte.

Die Gemeinden der Vollprüfung VI hatten zum Teil eine deutlich unterschiedliche Finanz-ausstattung. Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner bewegten sich in 1999 zwischen 600 und 1.400 €.

Auffallend war, dass vor allem die Gemeinden mit den geringsten Deckungsmitteln kein normiertes Haushaltsdefizit hatten. Ausschlaggebend hierfür war ihr Ausgabeverhalten und der Umgang mit schwankenden Einnahmen. So war etwa in Alheim der Haushalt trotz allgemeiner Deckungsmittel je Einwohner von lediglich 620 € äußerst solide.

Eine Auswertung über alle Gemeinden der Vollprüfung VI bestätigt diese Feststellung. Zwischen geringen allgemeinen Deckungsmitteln und einem normierten Haushaltsdefizit besteht kein statistischer Zusammenhang.

Defizite sind unabhängig von der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel



Ansicht 96: Kein Zusammenhang von Haushaltsergebnis und allgemeinen Deckungsmitteln

Ansicht 96 stellt die Werte von Normiertem Haushaltsergebnis und Höhe der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner für die Gemeinden der Vollprüfung VI dar. Die waagerechte Linie wurde als Trendgerade berechnet. Träfe die Aussage „Höhere De-

ckungsmittel führen zu einem besseren Haushaltsergebnis“ zu, müsste die Trendgerade diagonal von links unten nach rechts oben verlaufen. Ihr beinahe waagerechter Verlauf verdeutlicht aber, dass das Normierte Haushaltsergebnis im Durchschnitt zwischen 10 und 15 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel liegt, unabhängig davon, ob die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner nur 650 € oder sehr hohe 1.250 € betragen. Der leichte Abfall der Geraden nach rechts unten spricht darüber hinaus dafür, dass es einkommensschwächeren Gemeinden tendenziell eher gelingt, ein gutes Haushaltsergebnis auszuweisen als Gemeinden mit sehr hohen allgemeinen Deckungsmitteln.

12. Berichtigung

Nach Drucklegung des Zehnten Zusammenfassenden Berichts musste festgestellt werden, dass Ansicht 87 auf Seite 141 des Zehnten Zusammenfassenden Berichts fehlerhaft war und durch die nachfolgende Ansicht zu ersetzen ist. Wir bitten, den Fehler zu entschuldigen.

Ansicht 87: Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität

Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität					
	Mittleres Normiertes Haushaltsergebnis 1996 – 1998 in % der allg. Deckungsmittel	Bestand der Rücklage 1998 in % der Mindestrücklage	durchschn. Investitionen 1996 - 1998 in % der allg. Deckungsmittel	durchschn. Kreditlaufzeit Vollprüfung III: 1996 – 1998 Vollprüfung IV: 1998	Zinsausgaben 1998 in % der allg. Deckungsmittel
Frühwarnindikator	8%	100%	25%	20 Jahre	10%
Bad Zwesten	30%	906%	59%	11	3%
Biebesheim	-2%	0%	26%	15	3%
Breuna	17%	898%	60%	14	4%
Flörsbachtal	24%	2200%	47%	6	0%
Frankenau	11%	101%	69%	14	13%
Fränkisch-Crumbach	12%	696%	41%	16	3%
Grävenwiesbach	-3%	1%	23%	25	13%
Greifenstein	8%	313%	29%	20	6%
Groß-Rohrheim	18%	1565%	44%	17	3%
Haina (Kloster)	9%	211%	44%	31	8%
Jesberg	17%	672%	104%	29	7%
Kiedrich	-5%	121%	26%	38	13%
Körle	11%	110%	41%	4	1%
Liebenau	15%	643%	36%	10	3%
Liederbach	12%	1056%	19%	15	5%
Limeshain	20%	752%	41%	15	2%
Löhnberg	14%	516%	41%	28	8%
Mainhausen	1%	858%	63%	26	3%
Mengerskirchen	19%	541%	57%	13	6%
Messel	19%	1162%	56%	10	0%
Neu-Eichenberg	10%	1180%	58%	18	12%
Neuenstein	14%	366%	85%	17	8%
Neuental	3%	124%	63%	24	11%
Nieste	10%	748%	40%	13	4%
Nüsttal	16%	618%	66%	32	5%
Poppenhausen	14%	182%	68%	13	3%
Schrecksbach	5%	842%	99%	28	12%
Staufenberg	-9%	0%	23%	30	17%
Villmar	9%	175%	57%	58	8%
Wahlsburg	-1%	139%	28%	12	6%

Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität					
	Mittleres Normiertes Haushaltser- gebnis 1996 – 1998 in % der allg. De- ckungsmittel	Bestand der Rücklage 1998 in % der Mindest- rücklage	durchschn. Investitionen 1996 - 1998 in % der allg. Deckungsmit- tel	durchschn. Kre- ditlaufzeit Voll- prüfung III: 1996 – 1998 Vollprüfung IV: 1998	Zinsausgaben 1998 in % der allg. De- ckungsmittel
Wartenberg	21%	7%	67%	13	3%
Wohratal	9%	150%	41%	7	1%
Median VP III	10%	657%	44%	16	3%
Median VP IV	14%	441%	56%	14	7%

13. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)⁵¹

§ 1 Zuständige Behörde 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.⁵²

§ 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 Prüfungen (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden 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 Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main⁵³,
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁵⁴

⁵¹ Gesetz vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708, geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 1999, GVBl. I, S. 542)

⁵² § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

⁵³ § 4 Abs. 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,⁵⁵
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 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(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, Auskunftspflicht (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 hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu 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.

⁵⁴ § 4 Abs. 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).

⁵⁵ § 4 Abs. 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

§ 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.

Driedorf.....	20	Fußgängerüberweg	44
E			
Ebersburg	20	Gebäudemanagement	113
Ebsdorfergrund	21, 135, 143	Gebührenordnungen	107
Echzell.....	22, 135	Gehweg	44
Edermünde	21, 135	Geisenheim	21, 98, 107, 109, 113
Edertal	22, 135	Gemeinschaftshäuser	99
Effizienz des Personaleinsatzes	73	GemHVO	
Egelsbach	20	§ 12	106
Ehrenberg (Rhön).....	20	Gemünden (Wohra).....	20
Ehringshausen.....	20, 22, 135	Gersfeld (Rhön)	22, 135
Eingruppierung, Höhergruppierungen /		Gesetz über kommunale Abgaben	
Beförderungen	70	§ 11 Absatz 4	48
Einnahmekraft.....	13, 136, 140, 149	Gewerbesteuereinnahmen	13, 136,
Einzugsgebiet.....	103	148, 149	
Eiterfeld.....	22, 135	Gewinn- und Verlustrechnung ...	25, 36
Elz	21, 135	GG	
Entsorgungswege	119	Art. 2.....	28
Eppertshausen	22, 135	Gießen	21, 42, 45, 46, 47
Eppstein	21, 98, 105, 107, 109	Gilserberg.....	20
Erbach.....	20	Ginsheim-Gustavsburg.....	21, 62
Eschborn	20	Gladenbach	21, 62, 66
Espenau	20	Glashütten.....	21, 135, 143, 145
Europäischer Abfallkatalog	53	Glauburg	20
Experimentierklausel.....	64, 66	Gorxheimertal.....	20
F			
FAG		Grasellenbach	20
§ 22	80	Grebenau	20
§ 37	80	Grebenhain.....	20
Felsberg	21, 98, 107, 109	Grebenstein	21, 135
Flexibilisierungsmöglichkeiten	5, 63	Großalmerode.....	20
Flieden	20	Groß-Bieberau	20
Flörsheim am Main	20	Großenlüder	20
Florstadt.....	21, 135	Groß-Gerau	20
Frankenberg (Eder)	21, 62	Gründau.....	21, 98, 107, 113
Frankfurt am Main	3, 20, 21, 42, 43,	Grundsatzfragen	73
45, 46, 47, 118, 126, 127, 129, 130		Grundsteuer B	112
Freie Spitze.....	95	Grundstückswerte	99
Freiensteinau	20	Gudensberg.....	21, 135, 143
freiwillige Aufgaben	89	Guxhagen.....	20
Friedewald	20	H	
Friedhof.....	21, 32	Habichtswald	20
Frielendorf	21, 135	Hainburg	21, 62, 66
Frontflächenmaßstab	47	Hammersbach	20
Frontmetermaßstab	46, 47	Hanau	20, 21, 42, 45, 46, 47
Frühwarnindikator	142	Hand- und Spanndienste.....	44
Frühwarnindikatoren.....	95	Hasselroth.....	21, 135
Fulda..	3, 20, 21, 42, 43, 45, 46, 47, 59	Hatzfeld (Eder)	20
Fuldabrück.....	21, 135, 143	Hauneck.....	20
Fuldatal	21, 98, 103, 109, 113	Haunetal	20
Fürth/Odenwald	20	Hauptnutzfläche.....	100
		Haushaltsstabilität..	140, 141, 142, 147

Heidenrod	20	J	
Helsa	22, 135	Jossgrund	20
HENatG		Jugendberatung	33
§ 4	32	K	
Heppenheim	20	KAG	
Herborn	20	§ 10	38
Herbstein	20	Kalbach	22, 135, 138, 139
Herleshausen	20	Karben	21, 62, 70
Hessische Laufbahnverordnung		Kassel	20, 21, 42, 45, 46, 47
§§ 21, 22	64	Kaufungen	20
Hessisches Straßengesetz		Kehricht	44
§ 10	44, 46	Kelsterbach	118, 127
Heuchelheim	20	KGG	
Heusenstamm	20	§ 11	33
HGO		§ 16	26, 34
§ 1	28, 30, 33	§ 21	27, 28, 33
§ 133	64, 66	§ 5	30
§ 22	44	Kienbaum Management Consultants	
§ 38	15	GmbH	63
Hilders	21, 135, 140, 143, 145	Kinder- und Jugendhilfegesetz	
Hilfe zur Arbeit	79	§ 35a	80
Hirschhorn (Neckar)	20	Kindergärten	13, 136, 141
HKO		Kirchheim	20
§ 1	33	Kirtorf	22, 135, 140
§ 2 HKO	96	Knüllwald	22, 135
§ 25	15	Kommunales Gebietsrechenzentrum	15
Hochheim	73	Königstein im Taunus	20
Hochheim am Main	21, 62	Konsolidierungspotenzial	78, 96, 97
Höchst i. Odw.	21	Kooperationen	131
Höchst im Odenwald	62	Kosten	
Hochtaunuskreis	118, 122, 126	Abschreibung	106
Hofbieber	22, 135	Bewirtschaftungskosten	106, 109
Hofgeismar	20	Verzinsung	106
Hohenahr	21, 135, 140	Kosten- und Leistungsrechnung	35, 36, 39, 41
Hohenroda	20	Kostendeckungsgrad	109
Hohenstein	22, 135, 146	Kostenstellenrechnung	36
Homburg (Efze)	21	Krankenstand	71, 72
Honorarordnung für Architekten und		Kreis Offenbach	118, 121
Ingenieure	36	Kronberg im Taunus	20
Hosenfeld	20	ku-Vermerk	69
Hünfeld	21	kw-Vermerk	69
Hünfelden	21, 62	L	
Hünstetten	22, 135	Lahnau	22, 135
Hüttenberg	20	Lahntal	22, 135
I		Landeswohlfahrtsverband Hessen	15
Immenhausen	22, 135	Landkreis Bergstraße	118, 127, 128
Instandhaltung	112	Landkreis Darmstadt-Dieburg	21, 118
Instandhaltungskosten	112	Landkreis Fulda	20
Instandhaltungsplan	113	Landkreis Groß-Gerau	21, 118
Investitionen	95	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	20
Investitionsstau	82, 99		

Landkreis Kassel.....	21	Mummert + Partner	
Landkreis Limburg-Weilburg	21, 76, 78,	Unternehmensberatung AG..	77, 136
79, 81, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 90,		Münzenberg	20
95, 96			
Laubach.....	21	N	
Lauterbach (Hessen).....	21	Neckarsteinach	20
Lautertal (Odenwald)	22, 135	Nentershausen.....	20
Lautertal (Vogelsberg)	20	Neu-Anspach	21, 98
Leistungsprämien- und		Neuberg	22, 135
Zulagenverordnung	64, 68	Neues Steuerungsmodell	49
Leistungsstandard	13, 136	Neu-Isenburg	21
Leun.....	22, 135	Neukirchen/Knüllgebirge.....	20
Lichtenfels	20	Neustadt (Hessen)	20
Liederbach am Taunus.....	20	Nidda	20
Linden	20	Niddatal	20
Lindenfels	22, 135, 143	Niederstein	22, 135, 143
Linsengericht	22, 135	Niederaula.....	20
Lohfelden	21, 62, 68	Niedernhausen.....	21, 62, 73
Lorch am Rhein.....	20	Normiertes Defizit	95
Lorsch	20	Normiertes Haushaltsergebnis.....	95
Ludwigsau	20	Normiertes Haushaltsergebnis.....	142
		Nutzung	
M		Vereine	103
Main-Kinzig-Kreis.....	20, 21, 118	Nutzungsarten	100, 111
Maintal	118, 127	Nutzungsentgelte.....	108
Main-Taunus-Kreis.....	118, 122, 127	Nutzungsintensität	<i>Siehe</i> Auslastung
Malsfeld.....	20		
Marburg.....	21, 42, 45, 46, 47	O	
Mehrzweckhalle.....	102	Oberursel (Taunus)	21
Meinhard	22, 135, 145	Oberweser.....	20
Meißner	20	Odenwaldkreis.....	118, 122, 127, 132
Merenberg	20	Offenbach am Main ..	21, 42, 45, 46, 47,
Mitarbeitergespräche	5, 63, 70	118	
Mittenaar	20	Ortenberg	22, 135, 141
Modautal	20		
Mörfelden-Walldorf	21	P	
Mörlenbach.....	21, 98, 107, 109	P & P Treuhand GmbH	136
Morschen.....	20	Papierkorbbewirtschaftung... 3, 43, 48,	
Mossautal	20	49	
Motivation.....	71, 75	Personal außerhalb des Stellenplans	68
Mücke	20	Personaladministration	73
Mühlthal	21, 98	Personalausgaben	87
Müllabfuhrzweckverband		Personalausstattung	5, 63
Großkrotzenburg-Hainburg... 21, 118		Personalbedarfsbemessung.. 5, 63, 66,	
Müllabfuhrzweckverband von		74	
Gemeinden im Landkreis Groß-Gerau		Personalbedarfsermittlung	66
.....	21	Personalcontrolling.....	5, 63, 73
Müllheizkraftwerke		Personaleinsatz	
Abfallverbrennungsanlage		quantitativ.....	70
Nordweststadt	124	Personalentwicklung.. 5, 63, 65, 70, 73	
MHKW Darmstadt.....	123	Personalentwicklungskonzept.....	73
MHKW Offenbach.....	124	Personalführung.....	5, 63, 67, 69

Personalkosten	144, 145
Personalverwaltung	5, 63, 66
Personalwirtschaftliche Grunddaten ..	5, 63
Petersberg	21, 62, 66, 71
Pflichtaufgaben	89
Pflichtverband	27, 28
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	15
Q	
Quadratwurzelmaßstab	47
qualitative Betrachtung	70
R	
Rabenau	22, 135
Ranstadt	20
Rauschenberg	20
Rechtsformprüfung	74
Regelbeurteilung	64
Reichelsheim (Odenwald)	20
Reichelsheim/Wetterau	22, 135
Reinhardshagen	22, 135
Reinigungsqualität	50
Reparaturen	<i>Siehe</i> Instandhaltung
Restmülldeponien	122
Rheingau-Taunus-Kreis .	20, 21, 76, 78, 79, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 118
Ringgau	20
Rosbach v.d. Höhe.....	21, 98, 103, 113
Rotenburg a. d. Fulda	21
Rotenburg an der Fulda.....	62
Rückstände	78
Rüdesheim am Rhein	21
Runkel	20, 22, 135
Rüsselsheim	21, 42, 45, 46, 47
RWE Systems Applications GmbH....	25
S	
Schenklengsfeld	20
Schlangenbad.....	22, 135
Schlüchtern.....	21, 62
Schlussbesprechung.....	20
Schlüsselzuweisungen	148
Schmitten im Taunus	22, 135
Schöffengrund.....	22, 135
Schotten	21, 62, 75
Schulen	78, 97
Schulträgerschaft.....	80
Schwimmbad.....	31
Seeheim-Jugenheim.....	20
Selbstverwaltungsaufgabe	79
Seligenstadt.....	20
Selters (Taunus)	22, 135
SGB XI	
§ 11.....	30
§ 72.....	30
Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	78, 97
Sinn	22, 135
Sinntal	20
Söhrewald	20
Solms.....	21, 62, 66
Sontra.....	20
Sozialhilfe.....	86, 88
Sozialhilfeausgaben	79, 86
Sozialstation	29, 30, 31, 70
Spangenberg	20
Sparpotenzial	13, 77, 96, 136, 137, 144
Sport- und Kultureinrichtungen.....	147
Sport- und Kulturförderung	141, 147
Sporthallen	<i>Siehe</i> Mehrzweckhallen
Stadtallendorf	21
Steinau an der Straße.....	21
Stellenbewirtschaftung.....	66, 68
Stockstadt	143
Stockstadt am Rhein.....	22, 135
Straßenreinigung.	3, 43, 44, 45, 46, 49, 56, 57
Eigenanteil	48
Straßenreinigungsgebühr	3, 43, 44, 46, 47, 49
Streumaterial	44
T	
Tann (Rhön)	20
Trendelburg.....	22, 135
TÜV Technische Überwachung Hessen	43
Twistetal	20
TzBfG.....	64, 69
U	
Ulrichstein	20
Umlage	83
Ü	
ÜPKKG	
§ 6	20
U	
Usingen.....	21, 62, 66, 69, 70, 73
V	
Veranstaltungsräume.....	100

Vereine	
Trainingsstunden.....	102
Übungsstunden.....	101
Vereinsförderung.....	105
Vergabe.....	38
Vergleich der Vollzeitstellen.....	66
Vermietung und Verpachtung	100, 107
Vermögenshaushalt.....	88, 95
Verordnung über das Leichenwesen	32
Versorgungskasse.....	15
Verwaltungshaushalt.....	83, 87
Verwaltungskosten .	13, 136, 141, 142, 144
Vogelsbergkreis.	21, 76, 78, 79, 81, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 96
Vöhl.....	22, 135
Volkmarsen.....	20
W	
Wabern.....	22, 135, 143
Wächtersbach.....	20
Waldbrunn/Westerwald.....	22, 135
Waldeck.....	20
Waldems.....	22, 135
Waldkappel.....	20
Waldsolms.....	20
Walluf.....	22, 135
Wanfried.....	20
Warngrenze.....	143
Wasserbeschaffungsverband Ostteil	20
Wasserbeschaffungsverband	
Wasserwerke Dillkreis Süd.....	20
Wasserverband.....	15
Wasserverband Georg-Joseph.....	20
Wehretal.....	22, 135, 143
Wehrheim.....	22, 135, 141, 143, 145
Weilmünster.....	20
Weilrod.....	22, 135, 141, 147
Weimar.....	22, 135
Weinbach.....	20
Weierstadt.....	21
Werra-Meißner-Kreis.....	20
Wetter (Hessen).....	20
Wetteraukreis.....	20, 118, 127, 128
Wetzlar.....	20, 21, 42, 45, 46, 47
Wiederbesetzungssperre.....	68, 69
Wiesbaden.	21, 42, 45, 46, 47, 58, 118
Wildeck.....	20
Willingen.....	146
Willingen (Upland).....	22, 135
Willingshausen.....	20
Winterdienst.....	44, 46
Wirtschaftlichkeitsprüfungen.....	70
Witzenhausen.....	21
Wölfersheim.....	22, 135, 143
Wöllstadt.....	135
Z	
Zeitarbeitsverträge.....	5, 63
Zielvereinbarungsgespräch.....	71
Zusatzversorgungskasse.....	15
Zuschussbedarf.....	109, 111
Zweckverband.....	15
Aufsichtsbehörde.....	27, 28, 29, 33
Austritts- und Auflösebedingungen	28
Erziehungsberatung.....	31
Friedhofs- und Bestattungswesen	31, 33, 34, 39, 40
Geschäftsführer.....	26, 28, 34
Hallenbad.....	29, 31
Jugend- und Drogenberatung.....	31
Jugend-, Drogenberatung und	
Drogenhilfe.....	32
Kündigung.....	28
Leitungs- und Verwaltungskosten..	1, 25, 36, 37
Öffentlicher Personennahverkehr.	29, 31, 32, 38
Organisationsstruktur.....	27
Planungswesen.....	31, 39
Reduzierung der	
Entscheidungsebenen.....	27
Rückzug aus der Aufgabe.....	25, 31
Satzung.....	28, 33
Sparpotenzial.....	25, 26
Steuerung.....	1, 25, 34, 35, 36
Steuerungsinstrumente.....	32, 36
Subsidiaritätsprinzip.....	30
Synergieeffekte.....	1, 25, 31
Verbandsorgane.....	40
Verbandsumlage... 1, 25, 28, 38, 39,	40
Verein.....	33
Vergabe.....	25, 35, 41
Vorstand.....	28
Wirtschaftlichkeit.....	32, 35
Zielvereinbarungen.....	35
Zweckverband Abfall- und	
Wertstoffeinsammlung für den	
Landkreis Darmstadt-Dieburg	21, 118
Zweckverband Abfallverwertung	
Südhessen.....	21, 118
Zweckverband Altenheim St. Kilian .	21, 24
Zweckverband	
Erziehungsberatungsstelle Fulda .	21, 24
Zweckverband für das Friedhofs- und	
Bestattungswesen.....	21

Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen in Neu-Isenburg und Dreieich	24	Zweckverband Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf	21, 24
Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht	21, 24	Zweckverband Schwimmbad Battenberg	21, 24
Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg .	21, 24	Zweckverband Sozialstation Krebsbach-Kinzig	21, 24
Zweckverband Raum Kassel.....	21, 24	Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal	21, 24
		Zwyingenberg.....	22, 135

15. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefax: 0 61 51/381 255
E-Mail: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

Bernhard Hilpert, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, Abteilungsleiter,
Tel. 0 61 51/381 250

Reinhard Müller, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter, Projektleitung,
Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

Heinz Hechler, Regierungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

Dipl.-Volksw. Andreas Mathes, M.E.A., Verwaltungsangestellter, Projektleiter,
Tel. 0 61 51/381 257

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Ulrike Koch, Prüfungsassistentin, Tel. 0 61 51/381 254