

Dreizehnter

Zusammenfassender Bericht

2004

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: 1.000

Landtags-Drucksache: 16/2590

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

Internet-Adresse: www.rechnungshof-hessen.de

Vorwort

Der Hessische Landtag berät in diesen Wochen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze. Mit zu den wesentlichen Inhalten gehören die Wahlmöglichkeit für kommunale Körperschaften, ihren Haushalt nach kameralen oder kaufmännischen Grundsätzen zu gestalten, und ergänzende Regelungen des nicht nur dem Volumen nach bedeutenden Felds kommunaler Beteiligungsgesellschaften privaten Rechts.

Wie im Zusammenfassenden Bericht mehrfach aufgezeigt, stellt die Doppelte Buchführung für diejenigen Kommunen, die sie einführen, umfassende Informationen bereit und kann dazu beitragen, ihre Haushalte transparenter zu gestalten. Die umfängliche und regelmäßige Unterrichtung der kommunalen Parlamente mittels qualifizierter Berichtsberichte wird zu einer Verbesserung der Möglichkeiten zeitnaher und wirkungsvoller Steuerung und Einflussnahme beitragen.

Mit dem Dreizehnten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus sieben Vergleichenden Prüfungen vorgestellt, in die 93 kommunale Körperschaften einbezogen waren.

Die Vergleichenden Prüfungen geben Informationen über die Erfolge kommunalen Handelns, decken aber auch die Schwachstellen auf. Der Bericht zeigt über den Kreis der geprüften kommunalen Körperschaften hinaus Leistungsverbesserungen und Sparpotenziale auf.

Mein Dank gilt allen, die bei den beauftragten Prüfungsgesellschaften, in den geprüften Gebietskörperschaften, aber auch in meiner Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“ zum Gelingen der Prüfungen und dieses Berichts beigetragen haben.

Darmstadt, im Oktober 2004

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis	V
Ansichtenverzeichnis.....	XI
1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze	1
1.1 Einundachtzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“ bei 40 Städten und Gemeinden.....	1
1.2 Sechsendachtzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“ bei sieben Städten	3
1.3 Siebenundachtzigste Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“ bei 15 Städten und Gemeinden.....	5
1.4 Neunzigste Vergleichende Prüfung „Naturschutz“ bei sechs Landkreisen	7
1.5 Zweiundneunzigste Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“ bei dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und den fünf kreisfreien Städten.....	9
1.6 Dreiundneunzigste Vergleichende Prüfung „E-Government“ bei neun kommunalen Körperschaften.....	11
1.7 Sechsendneunzigste Vergleichende Prüfung „Schulen“ bei zehn Landkreisen.....	13
2. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	15
2.1 Struktur der kommunalen Körperschaften	15
2.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte.....	15
3. Prüfprogramm	25
3.1 Laufende Prüfungen.....	25
3.2 Beendete Projekte	26
4. Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände	29
5. Einundachtzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“	30
5.1 Geprüfte Städte und Gemeinden	30
5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	31
5.3 Leitsätze	31
5.4 Geprüftes Risiko	31
5.5 Sparpotenziale.....	31
5.6 Rückstände	33
5.7 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	33
5.8 Haushaltsstabilität.....	33
5.9 Einnahmekraft.....	40

5.10	Personalaufwendungen mit starken Schwankungen unter den Gemeinden	41
5.11	Große Leistungen in der Kinderbetreuung, aber unterschiedliche Wirtschaftlichkeit	42
5.12	Investitionsverhalten wirkt auf Zinshöhe	44
5.13	Langfristige Wirkungen von Investitionen bleiben unberücksichtigt.....	45
5.14	Haushalte zu spät verabschiedet.....	45
5.15	Rechtmäßigkeit.....	46
5.16	Grundsteuer B Referenz.....	46
5.17	Schlussbemerkung	48
6.	Sechsendachtzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“	50
6.1	Geprüfte Städte	50
6.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	51
6.3	Leitsätze	51
6.4	Geprüftes Risiko.....	51
6.5	Sparpotenzial und Rückstände.....	52
6.6	Fortsetzung der Betätigungsprüfung bei den Großstädten.....	52
6.7	Wirtschaftliche Bedeutung der Betätigung der Sonderstatusstädte.....	52
6.8	Beteiligungsportfolio der Sonderstatusstädte	56
6.9	Organisationsmodelle für das Beteiligungsmanagement.....	58
6.10	Kommunale Steuerungs- und Kontrollelemente.....	59
6.11	Präferenzmodell für die Organisation des Beteiligungsmanagements.....	64
6.12	Prüfung nach §§ 53 und 54 HGrG.....	65
6.13	Schlussbemerkung	65
7.	Siebenundachtzigste Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“	68
7.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	68
7.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	69
7.3	Leitsätze	69
7.4	Geprüftes Risiko.....	69
7.5	Sparpotenzial.....	70
7.6	Rückstände.....	70
7.7	Ausstattung mit Friedhöfen	70
7.8	Grab- und Leistungsangebot	71
7.9	Bestattungsarten.....	75
7.10	Kostendeckungsgrad	77
7.11	Kostenstruktur	82
7.12	Gebührenkalkulation.....	86

7.13	Flächenbedarf.....	87
7.14	Grababräumung.....	90
7.15	Grabmalgenehmigung	91
7.16	Schlussbemerkung	91
8.	Neunzigste Vergleichende Prüfung „Naturschutz“	92
8.1	Geprüfte Landkreise.....	92
8.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	93
8.3	Leitsätze	93
8.4	Geprüftes Risiko	93
8.5	Sparpotenzial	93
8.6	Rückstände	93
8.7	Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	93
8.8	Prüfungsansatz und Methodik	94
8.9	Erfolgskontrolle.....	96
8.10	Erdstoffdeponie Freiensteinau	97
8.11	Pflanzenkläranlage einer Gaststätte in Wald-Michelbach	99
8.12	Ausgleich für einen Waldweg, Gemeinde Mücke, Ortsteil Nieder-Ohmen	99
8.13	Ausgleichsabgabe	100
8.14	Arxbachtal bei Kirchhain-Großseelheim	102
8.15	Streuobstpflanzung „Hinterm Kirl“, Lauterbach-Wallenrod	103
8.16	Anwendung der Ausgleichsabgabenverordnung	104
8.17	Verwaltungshandeln der Landkreise	104
8.18	Zusatzbewertung Landschaftsbild	106
8.19	Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage Lorsbach.....	106
8.20	Kläranlage mit Abwasserleitung in Grebenhain-Weidenmoos.....	107
8.21	Bearbeitungszeiten	108
8.22	Schlussbemerkung	110
9.	Zweiundneunzigste Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“	112
9.1	Geprüfte kommunale Körperschaften.....	112
9.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	113
9.3	Leitsätze	113
9.4	Geprüftes Risiko	113
9.5	Sparpotenziale.....	113
9.6	Rückstände	113
9.7	Verwendung des Begriffs Obdachlosenhilfe	114
9.8	Rechtsgrundlagen	114
9.9	Beschreibung des Personenkreises	116

9.10	Organisation und Struktur des Hilfesystems.....	118
9.11	Systembedingte Defizite	121
9.12	Systembedingte Defizite	122
9.13	Defizite der Fallsteuerung	125
9.14	Defizite in der Angebotsstruktur	127
9.15	Defizite der alten Durchführungsverordnung zum § 72 BSHG	127
9.16	Referenzmodelle in den Handlungsfeldern der Obdachlosenhilfe.....	128
9.17	Aufgabenteilung zwischen Landeswohlfahrtsverband und kommunalen Körperschaften	131
9.18	Bedarfsbezogene Finanzierung	133
9.19	Fallmanagement und Bedarfsgruppenprinzip	134
9.20	Einsatz von Kennzahlensystemen und Informationstechnik	136
9.21	Konsolidierungspotenziale in der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe	138
9.22	Umsetzung der Vorschläge.....	142
9.23	Schlussbemerkung	143
10.	Dreiundneunzigste Vergleichende Prüfung „E-Government“	145
10.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	145
10.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	145
10.3	Leitsätze	145
10.4	Geprüftes Risiko.....	145
10.5	Sparpotenzial.....	145
10.6	Rückstände.....	145
10.7	Bedeutung von E-Government.....	146
10.8	Organisation der Körperschaften	146
10.9	IT-Kosten	149
10.10	Technische Infrastruktur.....	151
10.11	E-Government Strategie und Planung	153
10.12	Web-Auftritt	154
10.13	Formulardienste.....	155
10.14	Elektronische Unterstützung interner Aufgaben.....	156
10.15	Elektronische Unterstützung externer Aufgaben.....	158
10.16	Sicherheitsorganisation und Datenschutz.....	160
10.17	Schutzmaßnahmen.....	161
10.18	Schlussbemerkung	162
11.	Sechsendneunzigste Vergleichende Prüfung „Schulen“	164
11.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	164
11.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	165

11.3	Leitsätze	165
11.4	Geprüftes Risiko	165
11.5	Sparpotenzial	165
11.6	Rückstände	165
11.7	Gesetzlicher Rahmen.....	166
11.8	Konzentration der Prüfung auf die Sekundarstufe II.....	166
11.9	Ausgangssituation.....	166
11.10	Duale Finanzierung von Schule.....	166
11.11	Haushalt und Finanzen	166
11.12	Lehr- und Unterrichtsmaterial	168
11.13	IT-Infrastruktur	170
11.14	Datenschutz	173
11.15	Förderverein.....	173
11.16	Schlussbemerkung	175
12.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze.....	177
12.1	Sachstand	177
12.2	Stellungnahme des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze.....	178
13.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	183
14.	Stichwortverzeichnis	187
15.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....	193

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (1): Verwaltungshaushalte	17
Ansicht 2: Gewerbesteuer (netto) und Gewerbesteuerumlage in den Jahren 1994 bis 2003	17
Ansicht 3: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (2): Vermögenshaushalte	19
Ansicht 4: Vergleich der Schulden der Kernhaushalte mit Schulden einschließlich Nebenhaushalte und Beteiligungen (2003).....	20
Ansicht 5: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (3): Schulden	23
Ansicht 6: Schlussbesprechungen	27
Ansicht 7: Dreizehnter Zusammenfassender Bericht - Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände.....	29
Ansicht 8: „Vollprüfung 2002“ - Lage der Städte und Gemeinden.....	30
Ansicht 9: Interkommunales Sparpotenzial in 2001	32
Ansicht 10: Interkommunales Einnahmepotenzial in 2001	33
Ansicht 11: Überschrittene Finanzwarngrenzen	34
Ansicht 12: Überschrittene Hoch- und Tiefbauwarngrenzen	34
Ansicht 13: Überschrittene Frühwarnindikatoren (Finanzkennzahlen)	35
Ansicht 14: Überschrittene Frühwarnindikatoren (Hoch- und Straßenbau)	35
Ansicht 15: Zahl der überschrittenen Frühwarnindikatoren im Jahre 2001	35
Ansicht 16: Übersicht über alle Gemeinden mit einem stabilen Haushalt im Prüfungszeitraum	37
Ansicht 17: Übersicht über alle Gemeinden mit einem instabilen Haushalt im Prüfungszeitraum	38
Ansicht 18: Steuereinnahmekraft je Einwohner im Prüfungszeitraum	40
Ansicht 19: Zusammenhang zwischen Personalausgaben je Einwohner und Aufgabenwahrnehmung	41
Ansicht 20: Zusammenhang zwischen Personalausgaben je Einwohner, Aufgabenwahrnehmung und der Gebührenbelastung der Bürger	42
Ansicht 21: Aufteilung der Kindergartenplätze nach Träger im Jahr 2001	43
Ansicht 22: Ausgliederungsgrad und Zuschuss im Vergleich	44
Ansicht 23: Durchschnittliche Abweichung vom 30. November des Vorjahrs in Tagen.....	45
Ansicht 24: Kennzahlen für die Grundsteuer B Referenz.....	48
Ansicht 25: „Betätigung der Sonderstatusstädte“ – Städte	50
Ansicht 26: Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Sonderstatusstädte in 2001	53
Ansicht 27: Wirtschaftskraft der Beteiligungen der Sonderstatusstädte 2001	53
Ansicht 28: Darlehen an Beteiligungen zum 31. Dezember 2001.....	54
Ansicht 29: Bürgschaften für Beteiligungen zum 31. Dezember 2001	54
Ansicht 30: Zahlungen der Städte an ihre Beteiligungen in 2001	55

Ansicht 31: Einnahmen der Städte aus Beteiligungen in 2001.....	55
Ansicht 32: Umfang der Betätigung zum 31. Dezember 2002	57
Ansicht 33: Beteiligungsportfolio zum 31. Dezember 2002	57
Ansicht 34: Beteiligungsmanagement.....	59
Ansicht 35: Bewertungsprofil Betätigungen Sonderstatusstädte 2002/2003.....	61
Ansicht 36: „Friedhöfe“ - Städte und Gemeinden.....	68
Ansicht 37: Friedhöfe im Jahr 2002.....	71
Ansicht 38: Grabstätten 2002 im Vergleich (1)	72
Ansicht 39: Grabstätten 2002 im Vergleich (2)	73
Ansicht 40: Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (1).....	74
Ansicht 41: Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (2).....	75
Ansicht 42: Anteil der Sargbestattungen an den kommunalen Gesamtbestattungen (1).....	76
Ansicht 43: Anteil der Sargbestattungen an den kommunalen Gesamtbestattungen (2).....	76
Ansicht 44: Urnenwand in Klein-Gerau, Gemeinde Büttelborn, Aufnahme vom 17. März 2003.....	77
Ansicht 45: Vergleich Kostendeckungsgrad nach Haushaltsrechnungen 2002.....	77
Ansicht 46: Vergleich des Kostendeckungsgrads nach Haushalt sowie des tatsächlichen Kostendeckungsgrads des Jahres 2002	78
Ansicht 47: Friedhof in Marborn, Steinau an der Straße, Aufnahme vom 28. April 2003.	79
Ansicht 48: Berechnung der fehlenden Gebühreneinnahmen im Jahr 2002	80
Ansicht 49: Gegenüberstellung von tatsächlichem Kostendeckungsgrad und tatsächlichem Ausgabenvolumen im Jahr 2002.....	80
Ansicht 50: Vergleich des Zuschussbedarfs je Einwohner und je Bestattung im Jahr 2002.....	81
Ansicht 51: Friedhof in Villmar – Aufnahme vom 14. Januar 2003.	81
Ansicht 52: Belastung der Haushalte im Jahr 2002	82
Ansicht 53: Ausgewählte Kosten im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2002 im Vergleich.....	83
Ansicht 54: Durchschnittliche Personalausstattung im Prüfungszeitraum im Friedhofs- und Bestattungswesen.....	83
Ansicht 55: Stellenanteile der Friedhofsverwaltung im Vergleich (1)	84
Ansicht 56: Stellenanteile der Friedhofsverwaltung im Vergleich (2)	84
Ansicht 57: Stellenanteile im Friedhofsbetrieb im Vergleich (1)	85
Ansicht 58: Stellenanteile im Friedhofsbetrieb im Vergleich (2)	85
Ansicht 59: Ausgewählte Gebühren im Jahr 2002 im Vergleich (1).....	86
Ansicht 60: Ausgewählte Gebühren im Jahr 2002 im Vergleich (2).....	87
Ansicht 61: Fallzahlenentwicklung Bestattungen.....	88
Ansicht 62: Einwohner, Bestattungen und Gesamtfläche der Friedhöfe im Jahr 2002	89
Ansicht 63: Im Zeitraum 1998 bis 2002 durchschnittlich benötigte kommunale Friedhofsfläche.....	90
Ansicht 64: „Naturschutz“ – Landkreise	92

Ansicht 65: Kenngrößen der Landkreise	96
Ansicht 66: Bewertung der vor Ort geprüften Vorhaben von 1997 bis 2002	97
Ansicht 67: Erdstoffdeponie Freiensteinau im Vogelsbergkreis, Ausgleichsfläche und Sichtschutzpflanzung entlang der Straße. Aufnahme vom 15. Mai 2003.	98
Ansicht 68: Kein Schilfbiotop, sondern ein technisches Bauwerk; Bauausführung vor 2001. Aufnahme vom 16. Juni 2003.	99
Ansicht 69: Eine Buchenpflanzung nach zwei Jahren ist noch kein Buchenmischwald. Aufnahme vom 1. Juli 2003.	100
Ansicht 70: Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe in den Jahren 1997 bis 2002.....	100
Ansicht 71: Ausgleichsabgabe: Haushaltsausgabereste.....	101
Ansicht 72: Ausgleichsabgabe: Nicht verwendete Mittel	102
Ansicht 73: Extensive Rinderweide am Anfang ihrer Entwicklung. Aufnahme vom 3. Juni 2003.	102
Ansicht 74: Extensive Streuobstwiese in der Planung, in der Realität früh vergreiste Bäume und Grünlandbrache. Aufnahme vom 15. Mai 2003.....	103
Ansicht 75: Bewertung der geprüften Vorhaben anhand der Akten von 1997 bis 2002.....	105
Ansicht 76: Ein altes Feldgehölz (geschütztes Biotop nach § 15 Hessisches Naturschutzgesetz) in Großalmerode-Laudenbach wird als Ausgleich einer Waldrodung in Waldfläche umgewandelt. Statt auszugleichen, ändert man die Bezeichnung bestehender Biotope. Aufnahme vom 27. März 2003.....	105
Ansicht 77: Ein Beispiel für Farbe in der Landschaft: Auflagen schützen nicht immer vor Beeinträchtigungen. Aufnahme vom 9. März 2003	107
Ansicht 78: Wesentliche Planungsänderungen, nachdem die Genehmigung erteilt wurde. Aufnahme vom 15. Mai 2003	108
Ansicht 79: Laufzeiten der Vorhaben für die Jahre 1997 bis 2002	109
Ansicht 80: Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in den Jahren 1997 bis 2002	109
Ansicht 81: Bearbeitungszeit im Verhältnis zur Laufzeit für die Jahre 1997 bis 2002	110
Ansicht 82: „Obdachlosenhilfe“ – Städte und Sitz des Landeswohlfahrtsverbands.....	112
Ansicht 83: Verwaarloste Wohnung	116
Ansicht 84: Wohnungs- und Obdachlose in den Jahren von 1999 bis 2002	117
Ansicht 85: Gesamtausgaben der Städte im Jahr 2001	119
Ansicht 86: Zimmer in einem Frauenwohnheim in Darmstadt, Aufnahme vom Juli 2003	119
Ansicht 87: Speiseraum einer Tagesaufenthaltsstätte in Kassel. Aufnahme vom Januar 2003.	120
Ansicht 88: Kleidersammlung des Möbel- und Kleiderdiensts der gemeinsamen Tagesstätte von Caritas und Diakonie in Offenbach am Main. Aufnahme vom 26. Juni 2003.	121
Ansicht 89: Die Teichmühle bei Frankfurt am Main, ein Altersheim für Obdachlose. Aufnahme vom Juli 2003.....	122
Ansicht 90: Finanzierungsanteile des Landeswohlfahrtsverbands und der Kommunen an der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe im Jahre 2001.....	123
Ansicht 91: Auslastung des Betreuten Wohnens.....	123
Ansicht 92: Kosten je geöffneter Wochenstunde im Jahr 2001	124

Ansicht 93: Großküche in einer Einrichtung nach § 72 BSHG in Kassel. Aufnahme vom Januar 2003.	125
Ansicht 94: Verweildauer in ausgewählten Unterbringungseinrichtungen und im Betreuten Wohnen im Zeitraum von 1992 bis 2001	126
Ansicht 95: Einrichtung der zentralen Fachstelle Wohnen Kassel. Aufnahme vom 13. Februar 2003.	127
Ansicht 96: Kosten je Wohnungs- und Obdachlosen im Jahr 2001	129
Ansicht 97: Struktur eines Gesamt- oder Hilfeplans	135
Ansicht 98: Datenmodell eines Bedarfsträgers.....	137
Ansicht 99: Informationsorganisation in der Obdachlosenhilfe	138
Ansicht 100: Modell der optimierten Betreuung	139
Ansicht 101: Ausgaben für Unterbringung der Städte im Jahr 2001.....	140
Ansicht 102: Ausgaben der Tageseinrichtungen und Beratungsstellen je Obdachlosen 2001.....	141
Ansicht 103: Referenzmodell der Hilfen	141
Ansicht 104: Sparpotenziale der Städte mit den Aufwendungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen	142
Ansicht 105: Projektstruktur zur Umsetzung der Empfehlungen	143
Ansicht 106: Besetzte Planstellen; Stand: 31. Dezember 2002.....	146
Ansicht 107: Unmittelbare und mittelbare Kunden; Stand: 31. Dezember 2002.....	147
Ansicht 108: Interne und externe IT-Dienstleistungen; Stand: 31. Dezember 2002	148
Ansicht 109: IT-Anwender je IT-Mitarbeiter (in Vollzeitäquivalenten); Stand: 31. Dezember 2002	149
Ansicht 110: IT-Kostenübersicht der kommunalen Körperschaften für das Jahr 2002.....	150
Ansicht 111: IT-Kosten je IT-Anwender; Stand: 31. Dezember 2002.....	150
Ansicht 112: Vergleich der internen und externen IT-Kosten für das Jahr 2002.....	151
Ansicht 113: Server-Betriebssysteme; Stand: 31. Dezember 2002.....	152
Ansicht 114: Leistungsklassen der Arbeitsplatz-Computer; Stand: 31. Dezember 2002.....	153
Ansicht 115: Interaktionsstufen der realisierten E-Government-Lösungen; Stand: 31. Dezember 2002	154
Ansicht 116: Mittlere Web-Zugriffe am Tag.....	155
Ansicht 117: DV-technische Unterstützung des Formulardienstes; Stand: 31. Dezember 2002	156
Ansicht 118: IT-Unterstützung der internen Prozesse, Stand: 31. Dezember 2002.....	157
Ansicht 119: Produkte der Beamtenversorgungs- und Zusatzversorgungskassen; Stand: 31. Dezember 2002	158
Ansicht 120: Produkte des Zweckverbands und des Planungsverbands; Stand: 31. Dezember 2002	158
Ansicht 121: Erfüllung der IT-Sicherheitsanforderungen im Bereich Sicherheitsorganisation; Stand: 31. Dezember 2002.....	161
Ansicht 122: „Schulen“ – Landkreise	164
Ansicht 123: Duale Finanzierung von Schule	166

Ansicht 124: Vergleich der Schulträger: Mittelwert der Ausgaben je Schüler in den Jahren 2000 bis 2002	168
Ansicht 125: Kreis- und Schulbibliothek Wolfhagen	168
Ansicht 126: Bestandspflege in der Schulbibliothek der Wigbertschule im Landkreis Fulda	169
Ansicht 127: Vergleich der Schulträger: Ausleihquoten der Lehrer- und Schülerbibliotheken im Jahr 2002.....	170
Ansicht 128: Beispielhafte Aufbewahrung der Schulbücher in der Pestalozzischule im Rheingau-Taunus-Kreis	170
Ansicht 129: Vergleich der Schulträger: IT-Ausstattung	172
Ansicht 130: Verbesserung der IT-Infrastruktur im Jahr 2003	173
Ansicht 131: Vergleich der Schulträger: Höhe und Anteil der Spenden im Jahr 2002	174

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze

1.1 Einundachtzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“ bei 40 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 30.

Leitsätze:

23 der 40 geprüften Gemeinden haben erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, ihren Haushalt zu stabilisieren. Diese Gemeinden stehen vor der Aufgabe, die Grenzen ihrer oftmals selbst gesetzten (hohen) Standards neu zu definieren. Maßstab sollten Gemeinden sein, deren Haushaltslage bereits stabil ist.

Die Personalausgaben sind mit durchschnittlich 24 Prozent ein wesentlicher Kostenblock in allen Gemeindehaushalten. Sie schwankten in der Allgemeinen Verwaltung zwischen 90 € und 230 € je Einwohner, obwohl alle Gemeinden die gleichen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen haben.

Die Zuschüsse je belegtem Kindergartenplatz schwankten zwischen 913 € und 3.193 € im Jahr 2001.

Breitscheid gestaltete den Freibadbetrieb so, dass ein Zuschuss von 1,20 € je Einwohner im Jahr 2001 reichte. In Kirchheim lagen die Zuschüsse hingegen bei 60 € im Jahr und Einwohner.

Eine schlanke Verwaltung zahlte sich tendenziell mit einer geringeren Gebührenbelastung für die Bürgerschaft aus.

Die Gemeinden können ihre Einnahmen verbessern, wenn sie ihr Gebührenpotenzial für Wasser und Abwasser ausschöpfen.

Die Überörtliche Prüfung verkennt nicht: Sparvorschläge sind politisch in der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln. Vorteile werden stillschweigend akzeptiert; die Nachteile beherrschen die öffentliche Diskussion. Die Grundsteuer B ist von allen Teilen der Bevölkerung einer Gemeinde - direkt oder indirekt - aufzubringen. Die Überörtliche Prüfung rät zur Erhöhung der Anschaulichkeit kommunaler Leistungen, die Mehr- oder Minderausgaben politischer Vorschläge in Grundsteuer B-Hebesatzpunkte umzurechnen. So wird für jeden Bürger sichtbar, wie sich Änderungen des Finanzverhaltens der Gemeinde unmittelbar für ihn auswirken.

1.2 Sechsendachtzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“ bei sieben Städten

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 50.

Leitsätze:

Die Jahresergebnisse der kommunalen Unternehmen sind für die Finanzkraft und den Haushalt der sieben hessischen Sonderstatusstädte von großer Bedeutung: Im Jahr 2001 betrug die Betriebsleistung der Beteiligungsgesellschaften, bei denen die Städte mehr als 20 Prozent der Anteile hielten, und die der Eigenbetriebe 966 Millionen €. Das haftende Kapital der einbezogenen Beteiligungsgesellschaften betrug zum 31. Dezember 2001 rund 748 Millionen €. Die Städte nahmen in ihren Verwaltungshaushalten im gleichen Jahr 1.075 Millionen € ein.

Bürgschaften für die kommunalen Gesellschaften beeinträchtigen die Haftungsbegrenzung (§ 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO). Zum 31. Dezember 2001 hatten die sieben Städte an ihre Beteiligungsgesellschaften Bürgschaften in Höhe von rund 242 Millionen € ausgereicht. Im Ergebnis trugen die Städte bei diesen Gesellschaften unmittelbar das wirtschaftliche Risiko.

Auf Basis ihrer Prüfungserfahrungen stellt die Überörtliche Prüfung ein Konzept für die Organisation eines Teilnehmungsmanagements vor. Mit dem Konzept kann die Zielerreichung des Teilnehmungsmanagements gemessen werden.

Die Städte könnten vor allem mit zwei Maßnahmen ihren Einfluss auf die Unternehmen verstärken:

- **Die strategische und operative Steuerung der Beteiligungsgesellschaften ist auszubauen. Die Teilnehmungsverwaltungen sollten zum Teilnehmungscontrolling weiterentwickelt werden. Eine angemessene aufgabenadäquate Personalausstattung des Teilnehmungsmanagements wäre unumgänglich.**
- **Der Magistrat vertritt die Stadt in den Beteiligungsgesellschaften (§ 125 Absatz 1 Satz 1 HGO). Die Entscheidungen des Vertreters des Magistrats in der Beteiligungsgesellschaft wiederum wirken für und gegen den Magistrat. Ein standardisiertes Berichtswesen hilft allen Mitgliedern des Magistrats, Entscheidungen zur Steuerung der Teilnehmungsunternehmen sachkundiger zu treffen.**

1.3 Siebenundachtzigste Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“ bei 15 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 68.

Leitsätze:

Örtliche Besonderheiten prägen das Friedhofs- und Bestattungswesen Die Zahl der Friedhöfe in den Städten und Gemeinden hängt von der Zahl der Ortsteile und dem regionalen Selbstverständnis bei der Friedhofskultur ab.

Die Bestattungsfallzahlen entwickelten sich in den meisten Städten und Gemeinden konstant. Fallzahlen reichen als Kalkulationsgröße für die Bedarfsplanung aus.

In 7 der 15 Städte und Gemeinden nahmen die Urnenbestattungen deutlich zu.

Drei Städte und Gemeinden hatten eine systematische Gebührenkalkulation.

14 Städte und Gemeinden erhoben am Ende der Nutzungsdauer Grabräumungsgebühren. Die Erhebung ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand zur Ermittlung der Gebührenpflichtigen verbunden. Außerdem besteht ein hohes Ausfallrisiko.

In allen Städten und Gemeinden war die Grabmalaufstellung genehmigungspflichtig. Das Genehmigungsverfahren wandte eine Gemeinde nicht an. Die übrigen Städte und Gemeinden setzten das Verfahren nicht entsprechend des geltenden Satzungsrechts um. Deshalb empfiehlt sich eine Satzungsvereinfachung.

Das Friedhofs- und Bestattungswesen bedurfte hoher kommunaler Zuschüsse. Nach der Haushaltsrechnung 2002 reichten die Einnahmen im Mittelwert für 54 Prozent der Ausgaben. Bei Vollausweisung und -veranschlagung der Friedhofskosten lag der tatsächliche Kostendeckungsgrad bei 40 Prozent. Umgerechnet bedeutet dies, dass die Städte und Gemeinden durchschnittlich 22 Prozent ihrer Einnahmen aus der Grundsteuer B für die Bezuschussung des Friedhofswesens aufwendeten.

Die Personalausgaben und die kalkulatorischen Kosten waren die bestimmenden Faktoren Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit können die Gemeinden Teilaufgaben auf private Anbieter oder – bei kleinen Gemeinden – auf die Angehörigen übertragen und auf pflegeaufwändige Friedhofsanlagen verzichten.

1.4 Neunzigste Vergleichende Prüfung „Naturschutz“ bei sechs Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 92.

Leitsätze:

Der gesetzliche Zweck des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft könnte in der Praxis besser erfüllt werden: Bistlang wird in 40 Prozent aller Fälle der Erfolg geprüft. In etwa der gleichen Größenordnung liegt die Erfolgsquote bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Die geprüften Landkreise führen das Naturschutzregister (§ 19 Absatz 2 Hessisches Naturschutzgesetz) unvollständig oder gar nicht. Damit geht die Übersicht über ausgeführte Maßnahmen verloren. Im Ergebnis wirkt die Kompensation von Eingriffen nicht nachhaltig.

Die Landkreise könnten ihre Mittel aus der Ausgleichsabgabe konsequenter einsetzen: Im Mittelwert der Haushaltsjahre 1997 bis 2002 blieben jährlich zusammen rund 9,2 Millionen € als Haushaltsausgabereste ungenutzt.

Die Ausgleichsabgabenverordnung wurde bei 32 Prozent der Eingriffe nicht beachtet. Abweichungen wurden nicht begründet.

Die geprüften Landkreise sollten sich stärker bemühen, Ausgleichsmaßnahmen schneller umzusetzen und besser zu überwachen.

1.5 Zweiundneunzigste Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“ bei dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und den fünf kreisfreien Städten

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 112.

Leitsätze:

Der steigende Problemdruck bei den Hilfesystemen für Obdachlose führte zum Ausbau der Infrastruktur, die bei zurückgehenden Fallzahlen Ende der neunziger Jahre nicht angepasst wurde. Im Prüfungszeitraum waren die Hilfsangebote daher nicht ausgelastet.

Aussagefähige Statistiken für den Erfolg von Hilfen fehlten. Vergleiche der Leistungsfähigkeit von Hilfesystemen waren mit dem bestehenden Datenmaterial nicht möglich. Hilfeplanung und Hilfedokumentation sollten daher verbessert und vereinheitlicht werden.

Um die Hilfen besser zu kalkulieren und zu steuern, sollten Bedarfsgruppen eingeführt werden. Aus ihnen ist der Hilfebedarf ableitbar. Durch ein kommunales Fallmanagement mit einheitlichen Verfahren der Hilfeplanung und einer Dokumentation der Leistungs- und Kostendaten kann das Hilfesystem deutlich verbessert werden. Zur Umsetzung ist eine geeignete Informationstechnik unerlässlich.

Für die in die Zuständigkeit des Landeswohlfahrtsverbands Hessen fallenden Personengruppen gab es überwiegend eine bessere Hilfeinfrastruktur als für Personen, die in kommunal finanzierten Hilfeangeboten betreut wurden. In Kassel und Frankfurt am Main übernahm der Landeswohlfahrtsverband mehr als 70 Prozent aller Ausgaben in der Obdachlosenhilfe.

Die bestehende Aufgabenteilung zwischen Landeswohlfahrtsverband und kommunalen Körperschaften fördert eine Tendenz zu teureren und vermehrten Hilfen, die erst wirksam werden, wenn bereits Wohnungs- oder Obdachlosigkeit eingetreten ist.

Die Abrechnungsverfahren zwischen Landeswohlfahrtsverband und kommunalen Körperschaften sollten vereinfacht werden.

1.6 Dreiundneunzigste Vergleichende Prüfung „E-Government“ bei neun kommunalen Körperschaften

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 145.

Leitsätze:

E-Government unterstützt die elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen innerhalb und zwischen Behörden. Soll E-Government zur Modernisierung und zur Steigerung der Effizienz genutzt werden, so bedingt dies einen tief greifenden Veränderungsprozess in der öffentlichen Verwaltung.

E-Government stellt an die Kassen und Verbände beträchtliche organisatorische, technische und finanzielle Ansprüche. Bei kleinen Körperschaften besteht die Gefahr der Überforderung.

Die IT-Ausstattung der geprüften Körperschaften entspricht mit den für das Jahr 2003 geplanten Vorhaben den Anforderungen von E-Government. Die Betriebssysteme für die Server und die Arbeitsplätze sind zu harmonisieren und in eine Version zusammenzuführen.

Die IT-Unterstützung war bei den geprüften Kassen durchgängig vorhanden. Eine „medienbrucharmer“ oder auch -freie Prozessunterstützung im Sinne von E-Government fand nicht statt. Den Körperschaften wird empfohlen, Formulare im Internet bereit zu stellen, die eine Online-Übernahme von Daten in Fachanwendungen zulassen.

1.7 Sechsendneunzigste Vergleichende Prüfung „Schulen“ bei zehn Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 164.

Leitsätze:

Die kommunalen Ausgaben für Schulen sollten transparenter gestaltet werden. Die Schulträger stehen vor der Entscheidung, in den Schulbudgets jeder Schule ihre Finanzierungsmittel, die des Landes und die von Dritten auszuweisen. Transparente Budgets hatten schon zwei Schulen.

Den Schulträgern wird empfohlen, allgemeingültige Standards für die Ausstattung ihrer Schulen festzulegen. Es wird angeregt, das Verfahren unzusammenhängender Anträge der Schulen zu systematischen schulindividuellen Investitions- und Ausstattungsplänen fortzuentwickeln.

Die IT-Ausstattung war zu alt und zu heterogen. Wartung und Pflege waren aufwändig. Die Landesinitiative Schule@Zukunft half, die Ausstattung der Schulen zu modernisieren. Die Schulträger waren durch diese Initiative gehalten, pädagogische IT-Fachkonzepte zu formulieren.

Die Schulträger erkannten die Notwendigkeit, Konzepte für den professionellen Betrieb ihrer IT-Infrastruktur in den Schulen (Wartung und Pflege) zu erarbeiten, umzusetzen und zu steuern.

Synergien und Kostenvorteile von Einkaufsgemeinschaften und Rahmenverträgen könnten besser genutzt werden. Rabatte für Schulversionen von Software und für Bücher sollten ausgeschöpft werden.

2. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

2.1 Struktur der kommunalen Körperschaften¹

Der Kreis der zu prüfenden kommunalen Körperschaften wird in § 4 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)² bestimmt. Deren Struktur stellte sich im Jahr 2003 wie folgt dar:

- 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:
 - 34 Städte und Gemeinden bis 3.000
 - 71 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000
 - 149 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000
 - 133 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000
 - 27 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:
 - 4 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

- 2 kommunale Gebietsrechenzentren
- 347 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
- 3 Versorgungskassen
- 4 Zusatzversorgungskassen

2.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte

Die finanzwirtschaftliche Lage der kommunalen Körperschaften im Jahr 2003 wird unter Rückgriff auf die Daten des Hessischen Statistischen Landesamts dargestellt³.

¹ Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 2003.

² 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)

Zu den kommunalen Körperschaften zählen die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband. Mit den vorliegenden Daten kann Auskunft gegeben werden über die Kernhaushalte der kommunalen Körperschaften.

Bei der Betrachtung der kommunalen Schulden werden über die Kernhaushalte hinaus ergänzend die Schulden der Eigenbetriebe, der Zweckverbände⁴ und die kommunalen Schulden öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen einbezogen. Dies ist aufgrund der Höhe der außerhalb der Kernhaushalte geführten Kommunalschulden erforderlich.

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (1) Verwaltungshaushalte				
Einnahme- / Ausgabebart	2002	2003	Veränderung 2002 / 2003	
Einnahmen der Verwaltungshaushalte ohne Gewerbesteuerumlage	14.695 Mio. €	14.938 Mio. €	242 Mio. €	1,6 %
Steuereinnahmen (netto) (davon:)	4.871 Mio. €	4.910 Mio. €	38 Mio. €	0,8 %
Grundsteuer A und B	626 Mio. €	646 Mio. €	20 Mio. €	3,2 %
Gewerbesteuer (netto)	1.571 Mio. €	1.659 Mio. €	88 Mio. €	5,6 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2.337 Mio. €	2.267 Mio. €	-70 Mio. €	-3,0 %
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 012	275 Mio. €	274 Mio. €	-1 Mio. €	-0,3 %
Allgemeine Zuweisungen des Landes	1.872 Mio. €	1.816 Mio. €	-56 Mio. €	-3,0 %
Verwaltungs- und Nutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	1.362 Mio. €	1.417 Mio. €	55 Mio. €	4,0 %
Ausgaben der Verwaltungshaushalte ohne Gewerbesteuerumlage	15.914 Mio. €	16.314 Mio. €	400 Mio. €	2,5 %
Personalausgaben	3.377 Mio. €	3.437 Mio. €	60 Mio. €	1,8 %
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.421 Mio. €	3.682 Mio. €	261 Mio. €	7,6 %
Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsopfer, Sonstige Leistungen	2.959 Mio. €	3.279 Mio. €	320 Mio. €	10,8 %

³ Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; Schuldenstandstatistik; Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung; jeweils verschiedene Jahre

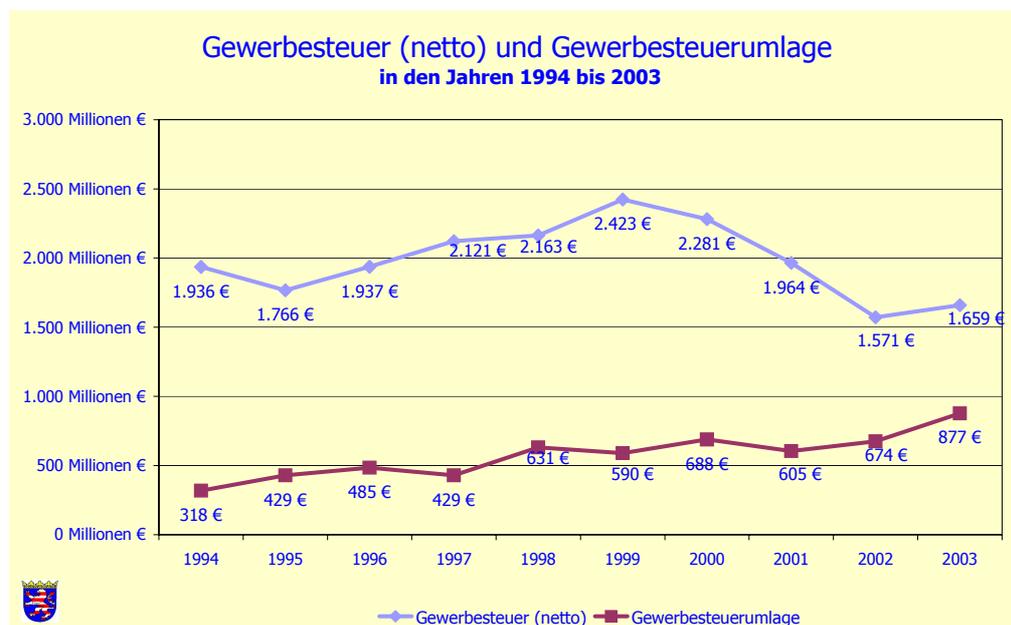
⁴ Zweckverbände mit kameralem oder kaufmännischem Rechnungswesen

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (1) Verwaltungshaushalte				
Einnahme- / Ausgabebart	2002	2003	Veränderung 2002 / 2003	
Zinsausgaben	510 Mio. €	495 Mio. €	-15 Mio. €	-3,0 %
Zuweisungen / Zuschüsse an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen	267 Mio. €	341 Mio. €	74 Mio. €	27,9 %
Rundungsbedingte Differenzen				
Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; verschiedene Jahre.				

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (1): Verwaltungshaushalte

Die Einnahmen der Verwaltungshaushalte sind, abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage, nach dem Einbruch im Jahr 2002 (-4,3 Prozent) im Jahr 2003 um 1,6 Prozent auf 14.938 Millionen € gestiegen. Sie haben nicht das Einnahmenniveau der Jahre 2001 und 2000 erreicht, liegen aber um 5,3 Prozent über den Einnahmen von vor fünf Jahren. Zu dieser leicht positiven Entwicklung der Einnahmen der Verwaltungshaushalte trugen die Gewerbesteuer (netto)⁵, die Gebühreneinnahmen und die Grundsteuer bei, während die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die allgemeinen Landeszuweisungen gegenüber 2002 sanken.

Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Einbruch leicht erholt



Ansicht 2: Gewerbesteuer (netto) und Gewerbesteuerumlage in den Jahren 1994 bis 2003

Die Gewerbesteuer (netto) nahm um 5,6 Prozent zu, obwohl an Bund und Land gegenüber dem Vorjahr eine um 30 Prozent höhere Gewerbesteuerumlage abzuführen war. Brutto gesehen stiegen die Gewerbesteuereinnahmen um 12,9 Prozent im Jahr 2003 an. Die von den Gemeinden abzuführende Gewerbesteuerumlage stieg in den letzten zehn Jahren an. Die Gemeinden erzielten in den Jahren 1999 und 2000 hohe Gewerbesteuereinnahmen (netto) (siehe Ansicht 2). Trotz der Erholung im Jahr 2003

Gewerbesteuer verbessert auf niedrigem Niveau

⁵ Gewerbesteuer abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage

konnten die den Gemeinden verbleibenden Gewerbesteuereinnahmen (netto) noch nicht an die Einnahmenhöhen der Jahre 1994 bis 1998 anknüpfen.

Ausgaben erneut höher als Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte, korrigiert um die Bund und Land zustehende Gewerbesteuerumlage, stiegen im Jahr 2003 mit 2,5 Prozent auf 16.314 Millionen €. Damit stiegen die Ausgaben der Verwaltungshaushalte schneller als die Einnahmen an. Unter den Ausgaben erhöhten sich die Ausgaben für Jugend und Soziales, bedingt durch deutlich gestiegene Jugendhilfeausgaben, auf 3.279 Millionen € (10,8 Prozent), der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand auf 3.682 Millionen € (7,6 Prozent) und die Personalausgaben, vor allem durch gestiegene Beiträge zu Versorgungskassen (7,3 Prozent) und zur gesetzlichen Sozialversicherung (3,2 Prozent), auf 3.437 Millionen € (1,8 Prozent). Rückläufig waren die Zinsausgaben (-3,0 Prozent). Für Zins- und Tilgungsausgaben zusammen waren 1.231 Millionen € aufzubringen, was 8,2 Prozent der Einnahmen der Verwaltungshaushalte entspricht.

... auch in Vermögenshaushalten driften Einnahmen und Ausgaben auseinander

Die Vermögenshaushalte sanken auf der Einnahmenseite (-7,4 Prozent) stärker als auf der Ausgabenseite (-3,8 Prozent); die Einnahmen erreichten 2.906 Millionen € und die Ausgaben 3.200 Millionen €. Die schwierige Finanzsituation der kommunalen Körperschaften zeigt sich an den im Vergleich zu 2002 um 13,3 Prozent gesunkenen Zuführungen des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt. Hingegen wirkten die Investitionszuweisungen (12,7 Prozent) und die aus den Rücklagen entnommenen Mittel (9,0 Prozent) stabilisierend auf die Einnahmen des Vermögenshaushalts.

Investitionen und Zuführungen an Rücklage sinken

Das Sinken der Ausgaben der Vermögenshaushalte ist zurückzuführen auf deutlich niedrigere Ausgaben für den Erwerb von Vermögen⁶ (-21,1 Prozent), deutlich niedrigere Rücklagenzuführungen (-14,8 Prozent), niedrigere Tilgungsausgaben (-7,0 Prozent) sowie auf niedrigere Ausgaben für den größten Ausgabenposten im Vermögenshaushalt, den Baumaßnahmen (-1,6 Prozent). Damit sanken die Bauinvestitionen erstmals wieder seit 1998. Bei den Baumaßnahmen wurden gegenüber dem Jahr 2002 weniger in Schulen, Straßen und übrige Aufgabenbereiche investiert. Erwähnenswert sind höhere Bauinvestitionen für die Abwasserbeseitigung (25,0 Prozent).

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (2)				
Vermögenshaushalte				
Einnahme- / Ausgabebart	2002	2003	Veränderung 2002 / 2003	
Einnahmen der Vermögenshaushalte	3.140 Mio. €	2.906 Mio. €	-234 Mio. €	-7,4 %
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	810 Mio. €	702 Mio. €	-108 Mio. €	-13,3 %
Entnahmen aus der Rücklage	249 Mio. €	272 Mio. €	23 Mio. €	9,0 %
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	916 Mio. €	777 Mio. €	-139 Mio. €	-15,2 %
Einnahmen aus Verkaufserlösen	509 Mio. €	495 Mio. €	-14 Mio. €	-2,8 %
Investitionszuweisungen	347 Mio. €	391 Mio. €	44 Mio. €	12,7 %
Ausgaben der Vermögenshaushalte	3.325 Mio. €	3.200 Mio. €	-125 Mio. €	-3,8 %
Zuführungen an Rücklagen	340 Mio. €	290 Mio. €	-50 Mio. €	-14,8 %

⁶ Rückläufig waren sowohl der Erwerb von Beteiligungen oder Kapitaleinlagen (-52,4 Prozent), der Erwerb von Grundstücken (-21,9 Prozent) als auch der Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens (-7,0 Prozent).

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (2) Vermögenshaushalte				
Einnahme- / Ausgabebart	2002	2003	Veränderung 2002 / 2003	
Erwerb von Vermögen	469 Mio. €	370 Mio. €	-99 Mio. €	-21,1 %
Baumaßnahmen	1.365 Mio. €	1.344 Mio. €	-21 Mio. €	-1,6 %
Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inneren Darlehen	791 Mio. €	736 Mio. €	-56 Mio. €	-7,0 %
Rundungsbedingte Differenzen				
Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; verschiedene Jahre.				

Ansicht 3: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (2): Vermögenshaushalte

Die schwierige Finanzlage der kommunalen Haushalte zeigt sich in niedrigeren Investitionsaufwendungen und niedrigeren Rücklagenerhöhungen sowie in erhöhten Schulden. Während es von 1995 bis 2001 gelang, die kommunalen Schulden der Kernhaushalte um insgesamt 1,5 Milliarden € abzubauen, stiegen sie, wie im Vorjahr, wieder an (0,9 Prozent). Die kommunalen Körperschaften wiesen zum Ende des Jahres 2003 in ihren Haushalten Schulden von 9,0 Milliarden € aus. Das entspricht einer durchschnittlichen kommunalen Verschuldung von 1.486 € je Einwohner.

Kommunale Schulden der Kernhaushalte erneut erhöht auf über 9 Milliarden € oder 1.500 € je Einwohner

Über den Schuldenstand der Kernhaushalte hinaus können eine Reihe weiterer Schuldenpositionen auf die kommunalen Körperschaften zukommen⁷. Ebenfalls zum Kernhaushalt zählend, aber nicht im Schuldenstand enthalten, sind die zur Überbrückung kurzfristiger Kassenanspannungen gedachten Kassenkredite.

Weitere kommunale Schulden

Die Kassenkredite stiegen, nach einem Zuwachs von 19,4 Prozent im Jahr 2002, im Jahr 2003 gar um 44,2 Prozent auf 1,5 Milliarden € an. In der Folge erhöhte sich der Anteil der Kassenkredite von 11,7 Prozent auf 16,6 Prozent des Schuldenstands der Kernhaushalte der kommunalen Körperschaften. Der gesteigerte Rückgriff auf Kassenkredite für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben ist Ausdruck der stärkeren finanzwirtschaftlichen Anspannung der Kommunalhaushalte.

Kassenkredite stärker beansprucht

Weitere erhebliche Schulden werden außerhalb der kommunalen Kernhaushalte geführt und betragen zum Jahresende 2003⁸:

- Schulden der kameraleen Zweckverbände: 0,6 Milliarden €
- Schulden der Eigenbetriebe einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen: 2,5 Milliarden €
- Schulden der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen⁹: 0,6 Milliarden €
- Schulden der privatrechtlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung: 12,1 Milliarden €

Allein die Schulden der Eigenbetriebe und Krankenhäuser entsprechen 27,7 Prozent der Schulden der Kernhaushalte

Die Bedeutung der außerhalb des Kernhaushalts geführten Schulden veranschaulicht Ansicht 4. Zu den Schulden der privatrechtlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung ist darauf hinzuweisen, dass deren Schulden nicht allein

⁷ Hierauf wurde im Zwölften Zusammenfassenden Bericht 2002 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Landtags-Drucksache 16 / 387, Seite 21 f., hingewiesen.

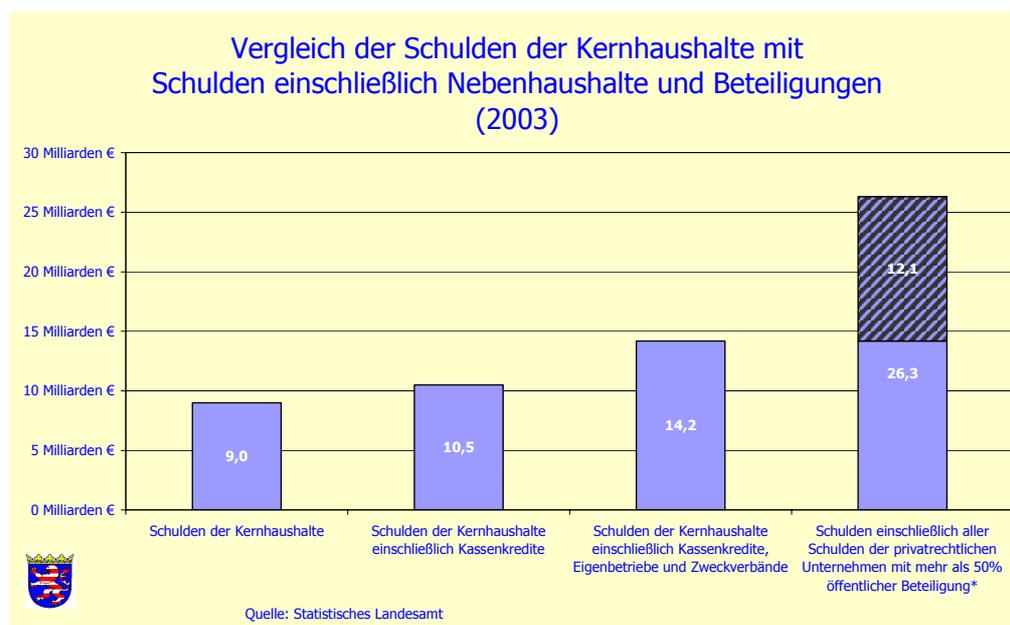
⁸ Die Darstellung berücksichtigt nicht die Kassenverstärkungskredite der kameraleen Zweckverbände.

⁹ Hinzu kommen Schulden weiterer öffentlich-rechtlicher Unternehmen in Höhe von 24,8 Millionen €.

kommunale Körperschaften belasten könnten. Die Schulden der privatrechtlichen Unternehmen müssten auf die Anteilseigner (kommunale Körperschaften, ggf. Land und Bund sowie private Anteilseigner) aufgeteilt werden. Gegenwärtig ist eine Zurechnung der Schulden der privatrechtlichen Unternehmen nur für privatrechtliche Unternehmen möglich, die zu 100 Prozent einer kommunalen Körperschaft gehören.

Jüngst hat das Hessische Statistische Landesamt erstmals eine Berechnung der Gesamtverschuldung der Gemeinden (Kernhaushalte einschließlich der ihnen unmittelbar zurechenbaren Schulden kommunaler Einrichtungen und Beteiligungen) vorgelegt¹⁰. Es stellte fest, dass zu den 6,5 Milliarden € Schulden in den Kernhaushalten der Städte und Gemeinden (ohne Landkreise) weitere 3,9 Milliarden € Schulden der Eigenbetriebe, Gesellschaften (mit Anteilen von 100 Prozent) und Krankenhäuser hinzukommen. Allerdings sei es nicht gelungen, weitere zwei Milliarden € den Gemeinden zuzurechnen. Diese entfallen auf Beteiligungen an Gesellschaften (mit Anteilen unter 100 Prozent), Verbindlichkeiten der Zweckverbände und den Landeswohlfahrtsverband.

Die Betrachtung des Hessischen Statistischen Landesamts konzentriert sich auf die Städte und Gemeinden. Um die Gesamtsumme der kommunalen Schulden zu erhalten, sind zudem die Schulden der Kernhaushalte der Landkreise in Höhe von 2,4 Milliarden € zu berücksichtigen. Auch die Landkreise verfügen über ausgelagerte Bereiche. Das sind zum einen die Eigenbetriebe und Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen in Höhe von 0,3 Milliarden €. Weiterhin gehört zur Darstellung der Gesamtverschuldung der auf die Kommunen entfallende Anteil an den Schulden privatrechtlicher Unternehmen mit mindestens 50 Prozent öffentlicher Beteiligung. Die Höhe des Anteils an diesen Schulden, die rund 10 Milliarden € betragen, ist nicht bekannt.



* In der letzten Säule sind Schulden der privatrechtlichen Unternehmen mit 50 Prozent öffentlicher Beteiligung in Höhe von 12,1 Milliarden € enthalten (schraffiert). Derzeit kann nicht dargestellt werden, welcher Betrag davon gemäß den gehaltenen Anteilen auf die kommunalen Körperschaften entfällt.

Ansicht 4: Vergleich der Schulden der Kernhaushalte mit Schulden einschließlich Nebenhaushalte und Beteiligungen (2003)

Die in den Kernhaushalten zum Jahresende 2003 ausgewiesenen Schulden verteilen sich unterschiedlich auf die einzelnen kommunalen Körperschaften. Die Schulden der Landkreise betragen durchschnittlich 515 € je Einwohner, die Schulden der kreisangehörigen Gemeinden 780 € je Einwohner und die Schulden der kreisfreien Städte

¹⁰ Pressemitteilung Nr. 176 / 2004 vom 13. Juli 2004

2.096 € je Einwohner. Dabei bestanden zwischen den einzelnen kommunalen Körperschaften erhebliche Unterschiede:

- Unter den Landkreisen war, wie im Vorjahr, der Landkreis Fulda am niedrigsten verschuldet (96 € je Einwohner) und, ebenfalls wie im Vorjahr, der Hochtaunuskreis am höchsten verschuldet (1.092 € je Einwohner).
- Unter den kreisangehörigen Gemeinden waren unverändert zwei Gemeinden ohne Schulden: Jossgrund und Ludwigsau. Es folgen sieben Gemeinden mit einer Verschuldung von unter 50 € je Einwohner: Eschborn (1 €), Gründau (2€), Wabern (19 €), Heusenstamm (23 €), Linden (25 €), Alsbach-Hähnlein (41 €) und Künzell (45 €). Die hessenweit höchstverschuldete (kreisangehörige oder kreisfreie) Kommune war, wie im Vorjahr, Waldkappel mit 4.515 € je Einwohnern; gefolgt von Spangenberg (3.209 €), Hanau (3.099 €) und Heidenrod (2.903 €).
- Unter den kreisfreien Städten wies Kassel die niedrigste Verschuldung je Einwohner (1.297 €) und Frankfurt am Main die höchste Verschuldung je Einwohner (2.659 €) auf.

Große Unterschiede in der Schuldenbelastung der einzelnen Landkreise, Städte, Gemeinden (Kernhaushalte)

Werden die Eigenbetriebe in eine erweiterte Schuldenbetrachtung der kommunalen Körperschaften einbezogen, ist festzustellen, dass im Durchschnitt auf jeden Einwohner 1.898 € entfallen¹¹. Welche relative Bedeutung die Schulden der Eigenbetriebe für die einzelnen kommunalen Körperschaften zum Jahresende 2003 hatten, ist differenziert zu betrachten¹²:

Schulden einschließlich Eigenbetriebe bei 1.900 € je Einwohner

- Die Schulden der Eigenbetriebe der Landkreise entsprachen im Durchschnitt zehn Prozent der Schulden der Kernhaushalte¹³. Dabei gab es in vier Landkreisen (Fulda, Gießen, Offenbach und Vogelsbergkreis) keine Schulden der Eigenbetriebe, während die Schulden der beiden Eigenbetriebe des Werra-Meißner-Kreises einen Umfang von über 330 Prozent der Schulden des Kernhaushalts erreichten.
- Die Schulden der Eigenbetriebe der kreisangehörigen Gemeinden entsprachen im Durchschnitt 35 Prozent der Schulden der Kernhaushalte. 257 Gemeinden waren nicht durch Schulden aus Eigenbetrieben belastet. Zugleich waren unter den kreisangehörigen Gemeinden die relativ höchsten Schulden in Eigenbetriebe ausgelagert: In 68 kreisangehörigen Gemeinden waren die Eigenbetriebsschulden mindestens so hoch wie die Schulden im Kernhaushalt, davon in fünf Gemeinden mehr als zehn Mal höher als die Schulden des Kernhaushalts.
- Die Schulden der Eigenbetriebe der kreisfreien Städte entsprachen durchschnittlich 33 Prozent der Schulden der Kernhaushalte. Dabei schwanken die einzelnen Anteile der Städte zwischen 19 Prozent (Darmstadt) und 81 Prozent (Kassel).
- Der Landeswohlfahrtsverband hatte in seine 17 Eigenbetrieben¹⁴ Schulden, die 43 Prozent seiner im Kernhaushalt ausgewiesenen Schulden entsprachen.

¹¹ Zählt man außerdem die Schulden der Zweckverbände mit kameralistischem oder kaufmännischem Rechnungswesen hinzu, entfallen umgerechnet 2.087 € auf jeden Einwohner.

¹² Einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. Nicht alle kommunalen Körperschaften verfügen über Eigenbetriebe oder Krankenhäuser dieser Rechtsform.

¹³ Ohne Kassenkredite

¹⁴ Einschließlich seiner nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Da bei den einzelnen kommunalen Körperschaften in unterschiedlichem Ausmaß Schulden ihrer Eigenbetriebe¹⁵ zu berücksichtigen sind, verändern sich teilweise die Schuldenbelastungen:

Schulden der Eigenbetriebe verschieben oft den Rang

- Der niedrigstverschuldete Landkreis bleibt der Landkreis Fulda mit unveränderten 96 € je Einwohner. Der Hochtaunuskreis bleibt der höchstverschuldete Landkreis, die Belastung je Einwohner liegt bei 1.097 €. Die dazwischen liegenden Landkreise verändern meist ihren Rang. Die erwähnte relativ hohe Eigenbetriebsverschuldung des Werra-Meißner-Kreises führt zu einem Wechsel von Rang zwei auf Rang neun unter den 21 Landkreisen.
- Gemessen an den Schulden der Kernhaushalte tragen die kreisangehörigen Gemeinden die relativ bedeutsamsten Schulden der Eigenbetriebe. Die Schulden der Eigenbetriebe liegen über dem Zehnfachen der Schulden der Kernhaushalte bei den Gemeinden, deren Kernhaushalte zu den sechzehn niedrigstverschuldeten Haushalten zählen. So hat Eschborn 264 Mal mehr Schulden in seinem Eigenbetrieb als in seinem Kernhaushalt, Gründau 140 Mal, Heusenstamm 25 Mal, Kirtorf 22 Mal und Linden 12 Mal. In der Folge wechselt Eschborn von der drittniedrigst verschuldeten Gemeinde Hessens (nur Kernhaushalt) auf Rang 27 (197 € je Einwohner), Gründau fällt von Rang vier auf Rang 69 (354 € je Einwohner), Heusenstamm fällt von Rang 6 auf Rang 150 (604 € je Einwohner), Kirtorf von Rang 16 auf Rang 385 (1.728 € je Einwohner) und Linden fällt von Rang 7 auf Rang 60 (331 € je Einwohner).
- Auch bei den kreisfreien Städten kommt es zu Rangverschiebungen, wenn die Schulden einschließlich der Eigenbetriebe betrachtet werden: Die niedrigste Verschuldung hatte Wiesbaden (2.262 € je Einwohner, ohne Eigenbetriebe auf Rang 2), gefolgt von Offenbach (2.304 € je Einwohner, ohne Eigenbetriebe auf Rang 3) und Kassel (2.348 € je Einwohner, ohne Eigenbetriebe auf Rang 1). Darmstadt und Frankfurt bleiben auf den Rängen 4 und 5 der kreisfreien Städte (2.637 und 3.251 € je Einwohner).
- Folgende Städte und Gemeinden (kreisfreie und kreisangehörige) sind, einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe, am höchsten verschuldet: Waldkappel (unverändert 4.515 € je Einwohner), Hanau (3.255 € je Einwohner), Frankfurt am Main (3.251 € je Einwohner), Spangenberg (3.209 € je Einwohner), Hochheim am Main (3.074 € je Einwohner) und Heidenrod (3.029 € je Einwohner).

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (3) Schulden				
	2002	2003	Veränderung 2002 / 2003	
Schuldenstand zum Jahresende (Kernhaushalte)	8.965 Mio. €	9.045 Mio. €	81 Mio. €	0,9 %
Schuldenstand einschließlich Eigenbetriebe ¹⁾ , Zweckverbände ²⁾	12.614 Mio. €	12.711 Mio. €	97 Mio. €	0,8 %

¹⁵ Einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen

Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (3) Schulden				
	2002	2003	Veränderung 2002 / 2003	
Nachrichtlich: Schuldenstand einschließlich Eigenbetriebe ¹⁾ , Zweckverbände ²⁾ , alle weiteren Schulden öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ³⁾	24.250 Mio. €	24.844 Mio. €	595 Mio. €	2,5 %
<p>1) Einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen</p> <p>2) Zweckverbände mit kameralistischem und kaufmännischem Rechnungswesen</p> <p>3) Darunter sind Schulden der privatrechtlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung in Höhe von 12.108 Millionen €. Diese Schulden wären auf die Anteilseigner (kommunale Körperschaften, ggf. Land und Bund sowie Private) aufzuteilen. Gegenwärtig ist eine genaue Zurechnung auf die kommunalen Körperschaften nicht möglich. Rundungsbedingte Differenzen</p> <p>Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Schuldenstandstatistik; Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung; jeweils verschiedene Jahre.</p>				

Ansicht 5: Ausgewählte Haushaltsdaten der kommunalen Haushalte (3): Schulden

3. Prüfprogramm

3.1 Laufende Prüfungen

Im Berichtszeitraum waren 18 Projekte zu bearbeiten. Sieben Projekte wurden beendet.

Geprüft wurden 299 Einzelprojekte.

84. Vergleichende Prüfung „Kindergärten I“ bei 21 Städten und Gemeinden (Altstadt, Bad Hersfeld, Dautphetal, Erbach, Eschwege, Haiger, Hattersheim am Main, Korbach, Langenselbold, Langgöns, Limburg a. d. Lahn, Melsungen, Münster, Nauheim, Neuhaus, Obertshausen, Oestrich-Winkel, Schauenburg, Schlitz, Steinbach (Taunus), Wald-Michelbach)

89. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2003“ bei 50 Städten und Gemeinden (Alsbach-Hähnlein, Aßlar, Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Sooden-Allendorf, Battenberg (Eder), Biedenkopf, Birstein, Bischofsheim, Borken (Hessen), Breidenbach, Buseck, Dieburg, Dietzhöltal, Einhausen, Erzhausen, Eschenburg, Fernwald, Fulda, Gernsheim, Gladenbach, Großkrotzenburg, Groß-Zimmern, Grünberg, Heringen (Werra), Hessisch Lichtenau, Höchst i. Odw., Homberg (Ohm), Hünfelden, Hungen, Kelsterbach, Lich, Lohfelden, Lollar, Naumburg, Ober-Mörlen, Otzberg, Petersberg, Raunheim, Rimbach, Rodenbach, Schöneck, Schotten, Schwalbach am Taunus, Solms, Sulzbach (Taunus), Trebur, Weilburg, Wolfhagen, Zierenberg)

91. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung der Großstädte“ bei den fünf kreisfreien Städten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)

94. Vergleichende Prüfung „Leitfunkstellen“ bei fünf Städten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden) und zwei Landkreisen (Landkreis Fulda, Landkreis Gießen)

95. Vergleichende Prüfung „Krankenhäuser der Regelversorgung“ bei zwei Städten (Bad Nauheim, Korbach) und drei Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Limburg-Weilburg)

97. Vergleichende Prüfung „Trinkwasser II“ bei zehn Städten und Gemeinden (Calden, Edermünde, Elz, Frielendorf, Greifenstein, Hasselroth, Immenhausen, Lautertal (Odenwald), Mainhausen, Staufenberg)

98. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“ bei 40 Gemeinden (Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bischoffen, Bromskirchen, Elbtal, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Hesseneck, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nieste, Nüsttal, Ottrau, Oberaula, Philippstal (Wohra), Rasdorf, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rosenthal, Rothenberg, Schwalmtal, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Steffenberg, Wahlsburg, Weißenborn, Wohratal)

99. Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ bei sieben Städten und sieben Landkreisen (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Main-Kinzig-Kreis, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar)

100. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“ bei vier Landkreisen (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Kassel, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis)

101. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Mittlere Städte“ bei 40 Städten (Alsfeld, Babenhausen, Bad Arolsen, Bad Soden am Taunus, Bruchköbel, Bürstadt, Eltville, Frankenberg (Eder), Freigericht, Friedrichsdorf, Fritzlar, Gelnhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Groß-Gerau, Groß-Umstadt, Gründau, Hadamar, Hainburg, Hochheim am Main, Karben, Kirchhain, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Künzell, Michelstadt, Neu-Anspach, Nidda, Nidderau, Ober-Ramstadt, Pohlheim, Rein-

heim, Riedstadt, Rotenburg a.d. Fulda, Schlüchtern, Schwalmstadt, Seeheim-Jugenheim, Seligenstadt, Usingen, Vellmar)

102. Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“ bei zehn Landkreisen (Hochtaunuskreis, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Schwalm-Eder-Kreis, Werra-Meißner-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg)

3.2 Beendete Projekte

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, Schenkklengsfeld, Söhrewald, Tann (Rhön), Twistetal, Ulrichstein, Waldsolms, Wanfried, Weinbach, Willingshausen)

86. Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“ bei sieben Städten (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar)

87. Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“ bei 15 Städten und Gemeinden (Birkenau, Büttelborn, Eichenzell, Erlensee, Gedern, Kriftel, Lohra, Lützelbach, Niestetal, Reiskirchen, Roßdorf, Schaafheim, Steinau an der Straße, Villmar, Wettenberg)

90. Vergleichende Prüfung „Naturschutz“ bei sechs Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Landkreis Offenbach, Main-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis)

92. Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“ bei dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und den fünf kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden

93. Vergleichende Prüfung „E-Government“ bei neun kommunalen Körperschaften (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände Darmstadt, Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck, Kommunalbeamtenversorgungskasse Nassau, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände im Regierungsbezirk Kassel, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände Wiesbaden, Zweckverband Raum Kassel)

96. Vergleichende Prüfung „Schulen“ bei zehn Landkreisen (Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Wetteraukreis)

Mit den geprüften Städten, Gemeinden und Landkreisen fanden 69 Schlussbesprechungen nach § 6 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften statt. Sie dauerten insgesamt rund 156 Stunden.

Schlussbesprechungen			
Prüfung	Körperschaften	Schlussbesprechung	Dauer
81. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“	40	24	50:58 h
86. Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“	7	7	17:20 h
87. Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“	15	11	16:00 h
90. Vergleichende Prüfung „Naturschutz“	6	6	20:33 h
92. Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“	6	6	16:00 h
93. Vergleichende Prüfung „E-Government“	9	5	16:10 h
96. Vergleichende Prüfung „Schulen“	10	10	18:51 h
Gesamt	93	69	155:52 h

Ansicht 6: Schlussbesprechungen

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, Sparpotenziale, Rückstände

Für die in diesem Bericht vorgestellten Projekte wurden geprüfte Risiken, Sparpotenziale und Rückstände festgestellt. Bei den geprüften Risiken handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden, jeweils auf die Prüfungen angepasst, die Ausgaben der Verwaltungs- und / oder Vermögenshaushalte (insgesamt oder der betrachteten Aufgabenfelder), das haftende Kapital, das eingesetzte Eigenkapital oder ausgereichte Bürgschaften oder der mit einer Aufgabe verbundene Kostenaufwand für Personal- und Sachkosten zugrunde gelegt. Somit informiert das geprüfte Risiko über die durch die kommunalen Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel.

Das geprüfte Risiko der im Dreizehnten Zusammenfassenden Bericht zusammengefassten Prüfungen betrug, jeweils auf ein Jahr bezogen, insgesamt 1.362 Millionen €.

Dreizehnter Zusammenfassender Bericht Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände			
	Geprüftes Risiko	Sparpotenzial	Rückstände
81. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“	297 Mio. €	31 Mio. €	0 Mio. €
86. Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“	990 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €
87. Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“	2 Mio. €	2 Mio. €	0 Mio. €
90. Vergleichende Prüfung „Naturschutz“	13 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €
92. Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“	27 Mio. €	6 Mio. €	0 Mio. €
93. Vergleichende Prüfung „E-Government“	32 Mio. €	0 Mio. €	6 Mio. €
96. Vergleichende Prüfung „Schulen“	1 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €
Summe	1.362 Mio. €	39 Mio. €	6 Mio. €
Rundungsbedingte Differenzen			

Ansicht 7: Dreizehnter Zusammenfassender Bericht - Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände

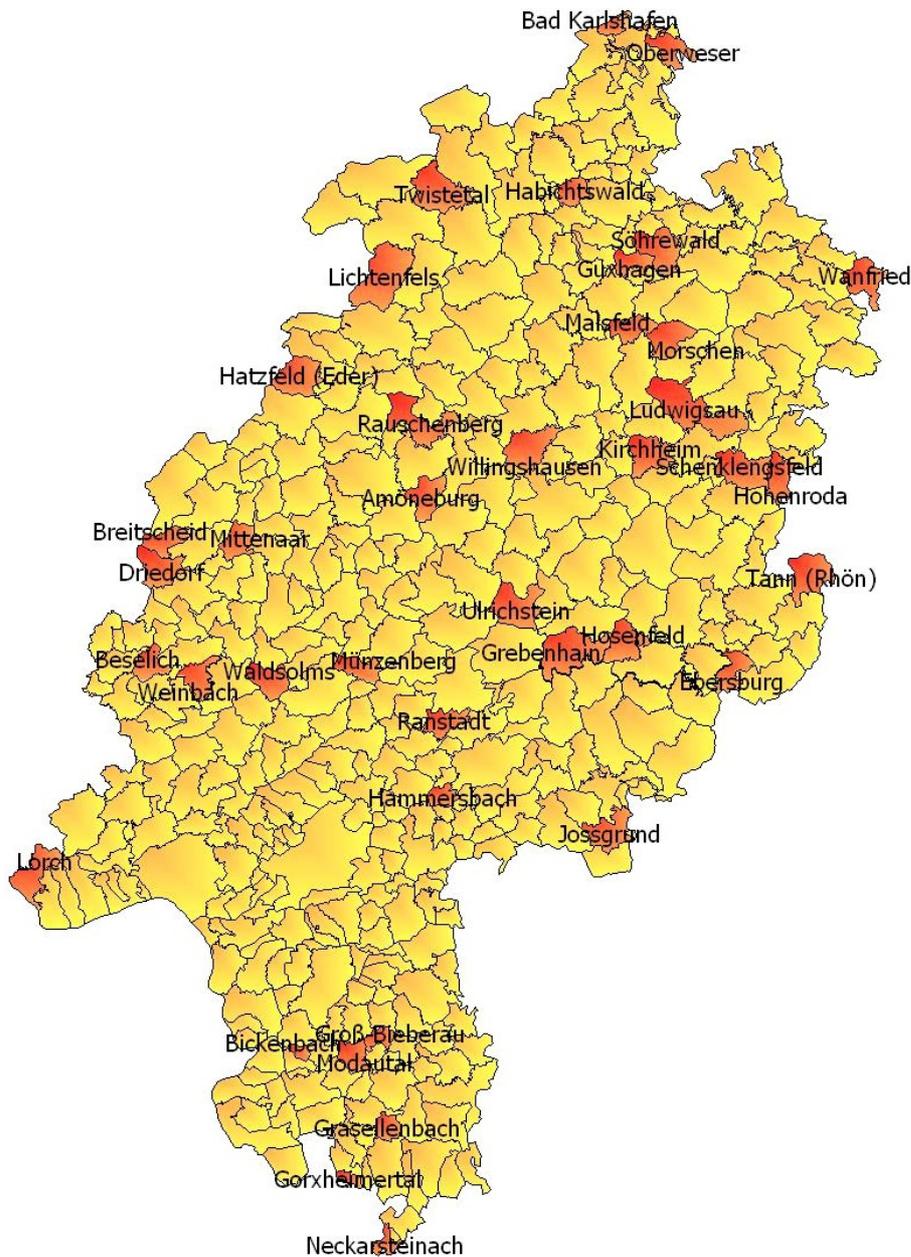
Die in den Prüfungen festgestellten Sparpotenziale betragen 39 Millionen €. Dieser Betrag könnte von den in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften erwirtschaftet werden, sofern sie beispielsweise Personalausgaben und Betriebskosten effizienter einsetzen oder auf einige freiwillige Leistungen verzichten. Ebenso könnten Zuschussbedarfe und damit Ausgaben gesenkt werden, indem durch verbesserte Gebühreneinnahmen die Kostendeckung erhöht würde. Die Bezugsgrößen zur Berechnung von Einsparmöglichkeiten waren zumeist einer anderen kommunalen Körperschaft der gleichen Prüfung entnommen. Damit wurden realistische Wertmaßstäbe zugrunde gelegt.

In den Prüfungen dieses Berichts wurden Rückstände von insgesamt 6 Millionen € festgestellt. Unter Rückständen werden Finanzmittel verstanden, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder um bestimmte Standards zu erreichen. In der 93. Vergleichenden Prüfung „E-Government“ wurde festgestellt, dass 5,8 Millionen € erforderlich sind, um das Handlungsfeld „E-Government“ fortzuentwickeln. Unter den Rückständen sind die in der 90. Vergleichenden Prüfung „Naturschutz“ festgestellten einmaligen Mindereinnahmen zu Lasten des Landes in Höhe von 0,2 Millionen €. Darüber hinaus werden in den Prüfungen weitere, nicht quantitativ ausgewiesene Rückstände verbal beschrieben.

5. Einundachtzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2002“

5.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Amöneburg, Bad Karlshafen, Beselich, Bickenbach, Breitscheid, Driedorf, Ebersburg, Gorchheimertal, 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, Schenkklengsfeld, Söhrewald, Tann (Rhön), Twistetal, Ulrichstein, Waldsolms, Wanfried, Weinbach, Willingshausen



Ansicht 8: „Vollprüfung 2002“ - Lage der Städte und Gemeinden

5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

August 2002 bis April 2003

Rödl & Partner, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte in Nürnberg und Köln

5.3 Leitsätze

23 der 40 geprüften Gemeinden haben erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, ihren Haushalt zu stabilisieren. Diese Gemeinden stehen vor der Aufgabe, die Grenzen ihrer oftmals selbst gesetzten (hohen) Standards neu zu definieren. Maßstab sollten Gemeinden sein, deren Haushaltslage bereits stabil ist.

Die Personalausgaben sind mit durchschnittlich 24 Prozent ein wesentlicher Kostenblock in allen Gemeindehaushalten. Sie schwankten in der Allgemeinen Verwaltung¹⁶ zwischen 90 € und 230 € je Einwohner, obwohl alle Gemeinden die gleichen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen haben.

Die Zuschüsse je belegtem Kindergartenplatz schwankten zwischen 913 € und 3.193 € im Jahr 2001.

Breitscheid gestaltete den Freibadbetrieb so, dass ein Zuschuss von 1,20 € je Einwohner im Jahr 2001 reichte. In Kirchheim lagen die Zuschüsse hingegen bei 60 € im Jahr und Einwohner.

Eine schlanke Verwaltung zahlte sich tendenziell mit einer geringeren Gebührenbelastung für die Bürgerschaft aus.

Die Gemeinden können ihre Einnahmen verbessern, wenn sie ihr Gebührenpotenzial für Wasser und Abwasser ausschöpfen.

Die Überörtliche Prüfung verkennt nicht: Sparvorschläge sind politisch in der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln. Vorteile werden stillschweigend akzeptiert; die Nachteile beherrschen die öffentliche Diskussion. Die Grundsteuer B ist von allen Teilen der Bevölkerung einer Gemeinde - direkt oder indirekt - aufzubringen. Die Überörtliche Prüfung rät zur Erhöhung der Anschaulichkeit kommunaler Leistungen, die Mehr- oder Minderausgaben politischer Vorschläge in Grundsteuer B-Hebesatzpunkte umzurechnen. So wird für jeden Bürger sichtbar, wie sich Änderungen des Finanzverhaltens der Gemeinde unmittelbar für ihn auswirken.

5.4 Geprüftes Risiko

Die Summe der geprüften Verwaltungs- und Vermögenshaushalte aller Gemeinden im Jahr 2001 betrug 297 Millionen €.

5.5 Sparpotenziale

Über alle Städte und Gemeinden ergab sich ein rechnerisches Sparpotenzial von insgesamt 18 Millionen € und zusätzliche Einnahmepotenziale in Höhe von 13 Millionen €. Die Umsetzung von Spar- und Einnahmepotenzialen bei Kindergärten sowie Sport und Kultur verlangt wegen der schwierigen öffentlichen Erörterung dieser Fragen ein besonderes Gestaltungsvermögen der politisch Verantwortlichen. Dies verkennt die Überörtliche Prüfung nicht. Sie hat deshalb bewusst die Potenziale auf die Hälfte des rechnerisch Denkbaren gekürzt. Die Gesamtsummen sind in Ansicht 9 und Ansicht 10 dargestellt.

¹⁶ Für den interkommunalen Vergleich wurden folgende Bereiche der Allgemeinen Verwaltung zugeordnet: Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, Besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, Öffentliche Ordnung und Bauverwaltung.

Obwohl die Sparpotenziale in Ansicht 9 zur Veranschaulichung auch in einer Gesamtsumme ausgewiesen werden, sollten sie nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht addiert werden. Vielmehr handelt es sich um ein über die Gemeinde gespanntes Netz, das - vergleichbar mit dem magischen Viereck¹⁷ - nicht überall den kostengünstigsten Wert erreichen kann. Die Referenzwerte stellen somit einen Anreiz für die Gemeinden dar und zeigen, welche Werte grundsätzlich erreichbar sind.

Interkommunales Sparpotenzial in 2001			
Aufgabe	Indikator	Referenzwert	Sparpotenzial
Personaleinsatz	Personalausgaben der Allgemeinen Verwaltung je Einwohner	90 € ¹⁸	7.570.941 €
Kinderbetreuung	Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz	991 € ¹⁹	3.175.831 €
Bäderbetrieb	Zuschuss je Einwohner	1,2 € ²⁰ / 12,1 € ²¹	1.462.703 €
Sport und Kultur	Gesamtförderung je Einwohner	9 € ²²	5.957.450 €
Summe			18.166.925 € ²³
Quelle: Eigene Zusammenstellung			

Ansicht 9: Interkommunales Sparpotenzial in 2001

- Einnahmepotenzial

Einnahmepotenziale bestehen in den Gemeinden im Wesentlichen durch verbesserte Kostendeckung der Gebühren.

Im Jahr 2001 erhoben 27 Gemeinden in der Trinkwasserversorgung²⁴, 28 Gemeinden in der Abwasserentsorgung²⁵ und 36 Gemeinden im Bestattungswesen²⁶ keine kostendeckenden Gebühren.

In 28 von 40
Gemeinden keine
kostendeckende
Abwassergebühr

¹⁷ Die Überlegungen orientieren sich an dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz - StWG) vom 8. Juni 1967.

¹⁸ Referenzwert von 90 €: Waldsolms

¹⁹ Referenzwert von 991 €: Grebenhain. Die Gemeinde wurde gewählt, da sie alle Kindergartenplätze selbst bereit stellte. Den niedrigsten Wert im interkommunalen Vergleich hatte Ebersburg mit 913 € und einem Ausgliederungsgrad von 76 Prozent. Da die Gemeinden aber geringeren Einfluss auf die Kosten der Kinderbetreuung haben, wenn sie ein anderer Träger übernommen hat, wurde Grebenhain als Referenz gewählt. Das rechnerische Sparpotenzial betrug 6.351.661 €.

²⁰ Referenzwert für Freibäder von 1,2 €: Breitscheid

²¹ Referenzwert für Hallenbäder von 12,1 €: Driedorf

²² Referenzwert für Sport und Kultur von 9 €: Lorch am Rhein. Das rechnerische Sparpotenzial betrug 11.914.900 €.

²³ Rechnerisches Gesamtparpotenzial 27.300.205 €

²⁴ Im Jahr 2001 erhoben folgende Gemeinden keine kostendeckenden Gebühren für Trinkwasser: Amöneburg, Beselich, Breitscheid, Driedorf, Grebenhain, Groß-Bieberau, Guxhagen, Habichtswald, Hatzfeld (Eder), Jossgrund, Kirchheim, Lichtenfels, Lorch am Rhein, Ludwigsau, Malsfeld, Mittenaar, Modautal, Morschen, Münzenberg, Neckarsteinach, Rauschenberg, Schenklengsfeld, Twistetal, Ulrichstein, Waldsolms, Weinbach und Willingshausen.

²⁵ Im Jahr 2001 erhoben folgende Gemeinden keine kostendeckenden Gebühren für Abwasser: Amöneburg, Beselich, Bickenbach, Breitscheid, Gornheimertal, Grebenhain, Groß-Bieberau, Guxhagen, Hammersbach, Hatzfeld (Eder), Jossgrund, Kirchheim, Lichtenfels, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Morschen, Münzenberg, Neckarsteinach, Ranstadt, Rauschenberg, Schenklengsfeld, Tann (Rhön), Ulrichstein, Waldsolms, Wanfried, Weinbach und Willingshausen.

²⁶ Im Jahr 2001 erhoben für das Bestattungswesen lediglich Ludwigsau, Malsfeld, Morschen und Neckarsteinach kostendeckende Gebühren.

Bei der Kinderbetreuung und beim Bäderbetrieb deckten die Einnahmen in keiner Gemeinde die Kosten. Trotzdem unterschied sich die Höhe der Defizite signifikant. Würden die Gemeinden ihre Gebühren kostendeckend erheben, könnten 20,4 Millionen € mehr eingenommen werden.

Die Dienstleistungsqualität der Gemeinden bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung war in der Regel hoch. So gab es bei der Einhaltung der Trinkwasserqualität keine Beanstandungen. Ferner wurde die nach § 12 Absatz 1 Trinkwasserverordnung vorgeschriebene Zahl der Untersuchungen teilweise deutlich überschritten. Das Gebührenpotenzial bei Wasser und Abwasser sollte hingegen nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung vollständig ausgeschöpft werden.

Interkommunales Einnahmepotenzial in 2001		
Aufgabe	Indikator	Einnahmepotenzial
Kinderbetreuung	Kostendeckung in 2001	6.229.387 € ²⁷
Abwassergebühren	Kostendeckung in 2001	3.253.943 €
Wassergebühren	Kostendeckung in 2001	1.687.646 €
Bestattungswesen	Kostendeckung in 2001	1.275.355 €
Bäderbetrieb	Kostendeckung in 2001	884.866 € ²⁸
Summe		13.331.196 € ²⁹

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 10: Interkommunales Einnahmepotenzial in 2001

Aus sozialpolitischen Überlegungen werden die Einnahmepotenziale für Kindergärten nicht oder nicht in voller Höhe umsetzbar sein. Wenn diese Einrichtungen mittels Entgelten der Nutzer kostendeckend arbeiten könnten, würden sie von privaten Dienstleistern angeboten. Jedoch liefern konkrete Zahlen an dieser Stelle Informationen für Politik und Bürgerschaft über die tatsächliche finanzielle Inanspruchnahme durch die öffentlichen Einrichtungen. Sie können damit ein Beitrag zu einer sachgerechten Diskussion öffentlicher Leistungen sein.

5.6 Rückstände

Monetär bezifferbare Rückstände waren nicht festzustellen.

5.7 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Die Prüfung ergab keine Hinweise dafür, dass Vorschriften zu ändern wären.

5.8 Haushaltsstabilität

Die Überörtliche Prüfung stützt sich zur Beurteilung der Haushaltsstabilität auf ihre Erfahrungen aus vergangenen Prüfungen. Sieben Kennzahlen reichen mit ihren Warngrenzen als Indikatoren für einen stabilen Haushalt aus³⁰.

²⁷ Rechnerisches Sparpotenzial 12.458.773 €

²⁸ Rechnerisches Sparpotenzial 1.769.731 €

²⁹ Rechnerisches Gesamteinnahmepotenzial 20.445.448 €

³⁰ Im Einzelnen sind die Warngrenzen wie folgt definiert:

Normiertes Haushaltsergebnis: Die Warngrenze wird überschritten, wenn die freie Spitze unter acht Prozent der allgemeinen Deckungsmittel sinkt.

Die Entwicklung der Frühwarnindikatoren für alle Gemeinden über den Prüfungszeitraum ist in Ansicht 11 dargestellt.

Überschrittene Finanzwarngrenzen							
Anteil der Kommunen, die die Warngrenze überschritten	Warngrenze	1997	1998	1999	2000	2001	Mittelwert
Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	8 %	28 %	20 %	25 %	23 %	45 %	28 %
Anteil des Bestands der allgemeinen Rücklage an gesetzlicher Mindestrücklage	100 %	23 %	18 %	15 %	20 %	28 %	21 %
Fiktive Kreditlaufzeit in Jahren	20 Jahre	23 %	28 %	23 %	28 %	25 %	25 %
Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmitteln	10 %	13 %	10 %	8 %	8 %	8 %	9 %

Quelle: Beurteilungsbögen, Haushaltssatzungen, Aufstellungen der Kassen, eigene Berechnungen

Ansicht 11: Überschrittene Finanzwarngrenzen

Überschrittene Hoch- und Tiefbauwarngrenzen							
Anteil der Kommunen, die die Warngrenze überschritten	Warngrenze	1997	1998	1999	2000	2001	Mittelwert
Straßenunterhaltungsaufwand je Quadratmeter	0,80 €	92 %	97 %	92 %	94 %	100 %	95 %
Hochbauunterhaltungsaufwand in Prozent des Brandversicherungswerts	0,9 %	48 %	38 %	40 %	40 %	38 %	41 %

Quelle: Beurteilungsbögen, Haushaltssatzungen, Aufstellungen der Kassen, eigene Berechnungen

Ansicht 12: Überschrittene Hoch- und Tiefbauwarngrenzen

Straßenunterhaltung: Die Warngrenze für die Straßenunterhaltung ist die Unterschreitung eines jährlichen Aufwands von 0,80 € für einen Quadratmeter Straße (Quelle: 82. Vergleichende Prüfung „Straßenunterhalt“).

Hochbauunterhaltung: Die Warngrenze ist ein Sollwert für die Gebäudeunterhaltung von mindestens 0,9 Prozent des Brandversicherungswerts im Jahr.

Anteil des Bestands der allgemeinen Rücklage am Pflichtbestand: Eine Warngrenze ist erreicht, wenn sich diese Rücklage lediglich auf den gesetzlichen Mindestbetrag beläuft, d.h. zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre gemäß § 20 Abs. 2 GemHVO.

Fiktive Kreditlaufzeit in Jahren: Eine Warngrenze bestand hier, wenn die fiktive Kreditlaufzeit als Verhältnis der Summe aller Kredite zur ordentlichen Tilgung in Anlehnung an die durchschnittliche Nutzungsdauer kommunaler Investitionen 20 Jahre überschritt.

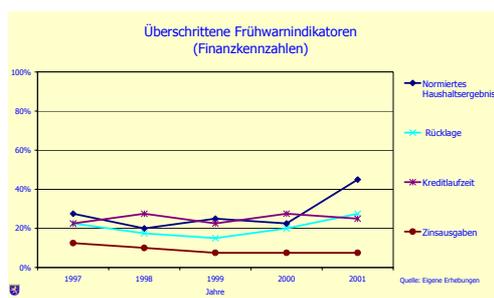
Anteil der Zinsausgaben der Gemeinden an den allgemeinen Deckungsmitteln: Die Warngrenze wird überschritten, wenn die Zinsausgaben zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel überschreiten.

Dabei ist deutlich zwischen den Frühwarnindikatoren für die Finanzkennzahlen und den Kennzahlen für Hoch- und Straßenbau³¹ zu unterscheiden.

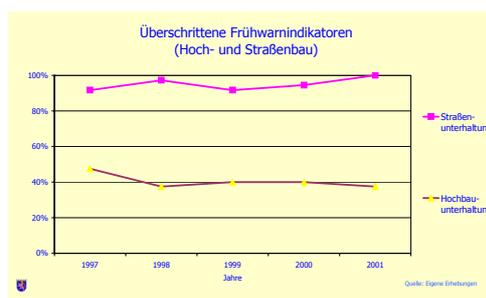
Ansicht 11 und Ansicht 13 zeigen, dass nach den Finanzkennzahlen die Mehrheit der Gemeinden für eine stabile Haushaltswirtschaft sorgte. Jedoch geht die Tendenz - gerade bei dem normierten Haushaltsergebnis - seit 2000 wieder in Richtung instabilerer Haushaltskennzahlen.

Der Anteil des Bestands der allgemeinen Rücklagen am Pflichtbestand stieg deutlich an, was für ein konservatives Wirtschaften der Gemeinden spricht.

Die Gemeinden bemühten sich, trotz der angespannten Finanzlage ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Dies ging zu Lasten des langfristigen Substanzerhalts (siehe Ansicht 12 und Ansicht 14).

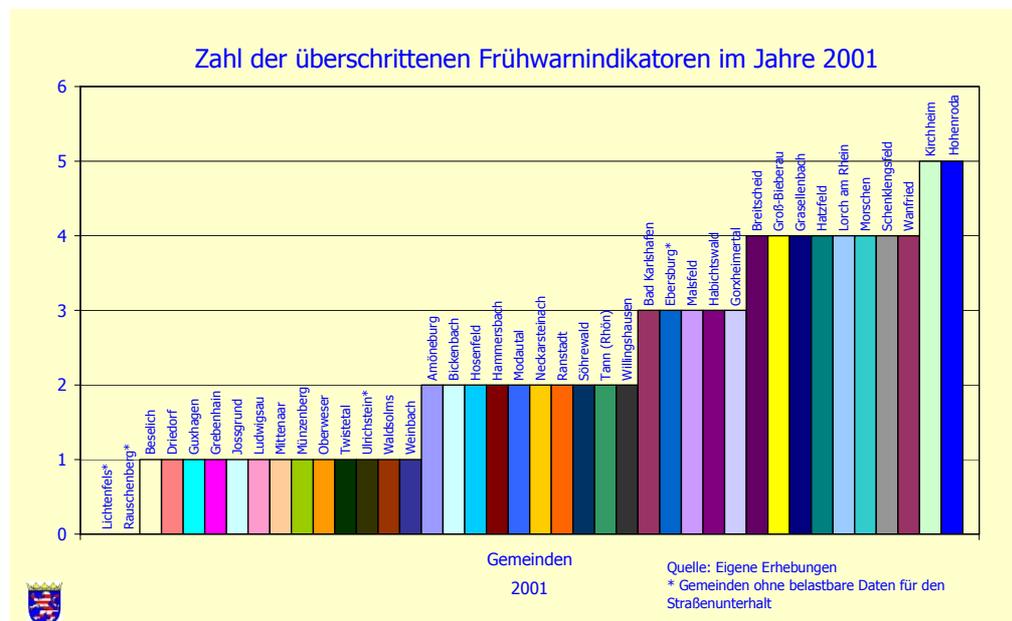


Ansicht 13: Überschrittene Frühwarnindikatoren (Finanzkennzahlen)



Ansicht 14: Überschrittene Frühwarnindikatoren (Hoch- und Straßenbau)

Ansicht 13 zeigt, dass in den meisten Gemeinden der Aufwand für den Straßenunterhalt in allen Jahren unterhalb der Warngrenze lag. Alle anderen Indikatoren erreichten im Median über alle Gemeinden nicht die Warngrenzen. Über den Prüfungszeitraum nahm der Aufwand für den Straßenunterhalt um 30 Prozent zu, reicht aber dennoch, gemessen an der Warngrenze, nicht aus.



Ansicht 15: Zahl der überschrittenen Frühwarnindikatoren im Jahre 2001

³¹ Keine belastbaren Daten für den Straßenunterhalt in Ebersburg, Lichtenfels, Rauschenberg und Ulrichstein. Die vier Gemeinden blieben außerhalb der Wertung.

Im Detail betrachtet, zeigten sich folgende Unterschiede zwischen den geprüften kommunalen Körperschaften bei der finanziellen Ausstattung und Leistungsfähigkeit sowie der Sicherung kommunalen Vermögens:

- Im Prüfungszeitraum wurde im Mittel für den Substanzerhalt der Straßen zwischen 0,03 €³² und 0,81 €³³ je Quadratmeter aufgewendet. Die Warngrenze von 0,80 € je Quadratmeter wurde in 36 der 38 Gemeinden mit belastbaren Daten für den Straßenunterhalt erreicht.
- Der Aufwand für die Hochbauunterhaltung im Verhältnis zum Brandversicherungswert schwankte im Mittel über den Prüfungszeitraum zwischen 0,2³⁴ und 3,6³⁵ Prozent. Die Warngrenze von 0,9 Prozent des Brandversicherungswerts wurde in 15 Gemeinden erreicht.
- Der Anteil der Zinsausgaben der Gemeinde an den allgemeinen Deckungsmitteln schwankte im Mittel über den Prüfungszeitraum zwischen 0³⁶ und 19,9³⁷ Prozent. Die Warngrenze von 20 Jahren wurde in vier Gemeinden³⁸ überschritten.
- Der Anteil der allgemeinen Rücklage am Pflichtbestand schwankte im Mittel über den Prüfungszeitraum zwischen 15³⁹ und 2.856⁴⁰ Prozent. Die Warngrenze von 100 Prozent wurden in sechs Gemeinden⁴¹ überschritten.

17 von 40
Gemeinden mit
stabilem und
ausreichend
flexiblem Haushalt

Die Überörtliche Prüfung stellte bei ihrer Analyse der Haushalte fest, dass die Haushalte in 17 von 40 Gemeinden⁴² im Prüfungszeitraum grundsätzlich stabil und ausreichend flexibel waren. Ansicht 16 und Ansicht 17 zeigen die Gemeinden mit stabilem und instabilem Haushalt. In den Ansichten werden zusätzlich drei wesentliche Kostentreiber der Gemeinden dargestellt:

- die Personalausgaben der Allgemeinen Verwaltung je Einwohner in 2001,
- der Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz in 2001,
- die Gesamtförderung von Sport und Kultur je Einwohner in 2001.

Prinzipiell nehmen die Gemeinden gleichartige Aufgaben auf der Grundlage von gleichen (Mindest-)Standards wahr. Der Vergleich verdeutlicht die erheblichen Unterschiede des finanziellen Aufwands zwischen den Gemeinden.

³² Morschen

³³ Malsfeld

³⁴ Grasellenbach, Hohenroda

³⁵ Bad Karlshafen, Hosenfeld

³⁶ Jossgrund

³⁷ Lorch am Rhein

³⁸ Bad Karlshafen, Hohenroda, Lorch am Rhein, Wanfried

³⁹ Grasellenbach

⁴⁰ Bickenbach

⁴¹ Bad Karlshafen, Ebersburg, Grasellenbach, Hohenroda, Lorch am Rhein, Malsfeld

⁴² Im Einzelnen waren das folgende Gemeinden: Amöneburg, Beselich, Driedorf, Grebenhain, Guxhagen, Jossgrund, Lichtenfels, Ludwigsau, Münzenberg, Oberweser, Ranstadt, Rauschenberg, Tann (Rhön), Twistetal, Waldsolms, Weinbach und Willingshausen.

Übersicht über alle Gemeinden mit einem stabilen Haushalt im Prüfungszeitraum				
Gemeinde	Personalausgaben der Allgemeinen Verwaltung je Einwohner in 2001	Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz in 2001	Gesamtförderung von Sport und Kultur je Einwohner in 2001	Rang ⁴³
Amöneburg	117 €	1.735 €	93 €	18
Beselich	91 €	2.538 €	73 €	20
Driedorf	124 €	1.681 €	46 €	5
Grebenhain	112 €	991 €	86 €	3
Guxhagen	107 €	1.482 €	79 €	4
Jossgrund	130 €	2.508 €	65 €	33
Lichtenfels	116 €	1.520 €	153 €	17
Ludwigsau	120 €	2.666 €	53 €	26
Münzenberg	97 €	2.298 €	109 €	29
Oberweser	147 €	1.412 €	82 €	23
Ranstadt	115 €	2.842 €	177 €	37
Rauschenberg	119 €	2.070 €	54 €	13
Tann (Rhön)	142 €	1.466 €	40 €	6
Twistetal	133 €	1.120 €	194 €	23
Waldsolms	90 €	1.551 €	99 €	6
Weinbach	122 €	1.915 €	84 €	26
Willingshausen	135 €	1.436 €	33 €	2
Minimum	90 €	991 €	33 €	2
Maximum	147 €	2.842 €	194 €	37
Median	119 €	1.681 €	82 €	18
Mittelwert	119 €	1.837 €	89 €	17

Quelle: Beurteilungsbögen, Haushaltssatzungen, Aufstellung der Kassen, eigene Berechnungen

Ansicht 16: Übersicht über alle Gemeinden mit einem stabilen Haushalt im Prüfungszeitraum

⁴³ Der Rang gibt die Platzierung der Gemeinde im Vergleich an. Er berechnet sich aus dem Durchschnitt der Einzelränge für die drei dargestellten Bereiche.

Übersicht über alle Gemeinden mit einem instabilen Haushalt im Prüfungszeitraum

Gemeinde	Personalausgaben der Allgemeinen Verwaltung je Einwohner in 2001	Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz in 2001	Gesamtförderung von Sport und Kultur je Einwohner in 2001	Rang ⁴⁴
Bad Karlshafen	232 €	2.507 €	56 €	39
Bickenbach	151 €	3.147 €	88 €	40
Breitscheid	118 €	2.258 €	70 €	23
Ebersburg	108 €	913 €	34 €	1
Gorxheimertal	135 €	1.564 €	73 €	19
Grasellenbach	141 €	2.191 €	67 €	34
Groß-Bieberau	165 €	1.929 €	51 €	30
Habichtswald	115 €	2.325 €	133 €	36
Hammersbach	149 €	2.730 €	25 €	31
Hatzfeld	145 €	3.193 €	34 €	34
Hohenroda	112 €	1.959 €	68 €	10
Hosenfeld	121 €	1.775 €	60 €	11
Kirchheim	133 €	1.843 €	95 €	32
Lorch am Rhein	199 €	2.007 €	9 €	21
Malsfeld	128 €	1.982 €	67 €	21
Mittenaar	114 €	2.240 €	49 €	9
Modautal	135 €	1.661 €	60 €	15
Morschen	158 €	1.706 €	29 €	13
Neckarsteinach	153 €	1.290 €	36 €	8
Schenklengsfeld	121 €	2.294 €	39 €	12
Söhrewald	147 €	2.095 €	40 €	26
Ulrichstein	138 €	1.768 €	41 €	15
Wanfried	134 €	2.358 €	91 €	38
Minimum	108 €	913 €	9 €	1
Maximum	232 €	3.193 €	133 €	40
Median	135 €	2.007 €	56 €	21
Mittelwert	141 €	2.075 €	57 €	23

Quelle: Beurteilungsbögen, Haushaltssatzungen, Aufstellung der Kassen, eigene Berechnungen

Ansicht 17: Übersicht über alle Gemeinden mit einem instabilen Haushalt im Prüfungszeitraum

Höhere Leistungen für Sport und Kultur in Gemeinden mit einem stabilen Haushalt

Ansicht 16 zeigt, dass bei den Gemeinden mit einem stabilen Haushalt der Mittelwert der Personalausgaben in der Allgemeinen Verwaltung je Einwohner im Jahr 2001 bei 119 € und der Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz im Jahr 2001 bei 1.837 € lag. Dem gegenüber standen, wie in Ansicht 17 dargestellt, 141 € und 2.075 € bei den Gemeinden mit einem instabilen Haushalt. Tendenziell arbeiteten Gemeinden wirt-

⁴⁴ Der Rang gibt die Platzierung der Gemeinde im Vergleich an. Er berechnet sich aus dem Durchschnitt der Einzelränge für die drei dargestellten Bereiche.

schaftlicher, die ihre Ausgaben gering hielten. Die vergleichende Betrachtung von Sport und Kultur zeigt zudem, dass Gemeinden mit einem stabilen Haushalt deutlich höhere finanzielle Mittel in die Vereinsförderung investierten als Gemeinden mit einem instabilen Haushalt. Der Mittelwert der Sport- und Vereinsförderung bei Gemeinden mit einem stabilen Haushalt lag bei 89 € im Vergleich zu 57 € bei den anderen Gemeinden. In der Gesamtschau gaben stabilere Gemeinden die Ersparnisse des wirtschaftlicheren Handelns über Transferleistungen an die Bürger zurück⁴⁵.

Anhand einiger Praxisbeispiele aus der „Vollprüfung 2002“ wird ersichtlich, wie groß der Handlungsspielraum der Gemeinden zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation tatsächlich ist. In vielen Gemeinden konnten teurere, selbst gesetzte Standards festgehalten werden. Aber es war nicht zu erkennen, dass die Zufriedenheit der Bürgerschaft mit den kommunalen Leistungen in Gemeinden mit höherem Ausgabeniveau größer gewesen wäre als in den Gemeinden mit sparsamer Verwaltung.

- Praxisbeispiel „Kinderbetreuung“

Die Spanne für den Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz lag zwischen 991 € und 3.193 €. Die Gemeinde Ebersburg brauchte im Prüfungszeitraum nur 913 € je Kind zuzuschießen. Dieses herausragend günstige Ergebnis lag an einem besonderen Engagement einer örtlichen Kirchengemeinde. Sie trug bis zu 50 Prozent des Defizits aus eigenen Mitteln. Dieser Vertrag wurde mittlerweile neu und mit ungünstigeren Konditionen für Ebersburg verhandelt.

991 € bis 3.193 €
Zuschuss je
Kindergartenplatz

Grebenhain wurde deshalb im interkommunalen Vergleich als Referenzwert ausgewählt, da die Gemeinde mit 991 € Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz an zweiter Stelle lag und gleichzeitig keine Kindergartenplätze ausgegliedert hatte⁴⁶. In Grebenhain gab es für die Leitung beider gemeindlicher Kindergärten nur eine Kindergartenleiterin. Dadurch konnten Personalausgaben gespart werden. Zudem wurde eine Ganztagsbetreuung nur in einem Kindergarten angeboten. Dieses Angebot konnte von Kindern beider Einrichtungen wahrgenommen werden. Zwischen den Einrichtungen gab es hierzu nachmittags einen kostenlosen Bustransfer.

- Praxisbeispiel „Bäderbetrieb“

Für die „Vollprüfung 2002“ gilt was immer galt: Da Bäderbetriebe Zuschussbetriebe sind, liegt das für den Gemeindehaushalt günstigste Schwimmbad immer in der Nachbargemeinde. Dementsprechend arbeitete in den 40 geprüften Gemeinden kein einziges Bad kostendeckend. Insgesamt 19 Gemeinden hatten ein Freibad. Der Zuschuss je Einwohner lag hier zwischen 0,8 € und 63,0 €. Ein Hallenbad hatten drei Gemeinden. Der Zuschuss je Einwohner bewegte sich hier zwischen 12,1 € und 39,1 €. Oberweser besaß sowohl ein Frei- als auch ein Hallenbad.

Das günstigste Freibad betrieb Malsfeld mit einem Zuschuss von 0,84 € je Einwohner. Hierbei handelte es sich um ein Naturschwimmbad (Badesee). Neben den kaum vorhandenen Unterhaltungskosten reduzierte auch eine nur in der Zeit von Juni bis August vorhandene Badeaufsicht die anfallenden Kosten.

Das zweitgünstigste Freibad betrieb mit 1,19 € Zuschuss je Einwohner Breitscheid. Kostenminimierend wirkte, dass eine Solaranlage das Freibad heizte und der Betrieb in hohem Maße von bürgerschaftlichem Engagement getragen wurde.

Die Unterschiede beim Betrieb der Hallenbäder lagen vor allem bei den Öffnungszeiten (Tagesöffnungszeit, Jahresöffnungszeit). So war das Hallenbad in Bad Karlshafen ganzjährig geöffnet⁴⁷, das Hallenbad in Driedorf bis auf acht Wochen (Sommerferien

⁴⁵ Vgl. hierzu auch die gleiche Feststellung bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Höhe der Personalausgaben und der Gebührenbelastung der Bürger in Kapitel 5.10, insbesondere Ansicht 20.

⁴⁶ Eine nähere Betrachtung des Zusammenhangs zwischen dem Zuschussbedarf je belegtem Kindergartenplatz und dem Ausgliederungsgrad ist dem Kapitel 5.11 zu entnehmen.

⁴⁷ In der Sommersaison von Juni bis September war das Hallenbad täglich durchgängig von 8.00 Uhr bis 20.00 Uhr geöffnet. In der Wintersaison von Oktober bis Mai hatte das Bad folgende Öffnungszeiten:

und Weihnachten) ganzjährig geöffnet⁴⁸ und das Hallenbad in Oberweser nur von April (Ostern) bis zur ersten Woche im Januar (Ende der Schulferien) geöffnet⁴⁹. Dies führte im Ergebnis zu unterschiedlichen Unterhaltungskosten und insbesondere zu unterschiedlichen Personalausgaben.

- Praxisbeispiel „Sport und Kultur“

Sportfläche je Einwohner zwischen 2,5 m² und 13,6 m²

Die Unterschiede bei der Förderung von Sport und Kultur waren vielfältig. In Lorch am Rhein betrug die Sportfläche in Quadratmetern je Einwohner beispielsweise 2,5, in Twistetal hingegen 13,6 Quadratmeter. In Twistetal stieg auch die Summe der indirekten Förderung über den Prüfungszeitraum durch zunehmende Defizite der Dorfgemeinschaftshäuser immer weiter an.

5.9 Einnahmekraft

Die Einnahmekraft aller Gemeinden war von den traditionellen Einnahmetöpfen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern“ abhängig.

Steuereinnahmekraft als Vergleichskennzahl

Um die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden vergleichen zu können, wurde die Steuereinnahmekraft⁵⁰ als Vergleichskennzahl berechnet, die das potenzielle Steuereinnahmeaufkommen unabhängig von der Hebesatzgestaltung der Gemeinden darstellt. Die Steuereinnahmekraft unterscheidet sich von der tatsächlichen Höhe der Steuereinnahmen, die sich aus der Hebesatzgestaltung für die Grund- und Gewerbesteuer ergibt.

Die Steuereinnahmekraft der Gemeinden ist in Ansicht 18 dargestellt:

Steuereinnahmekraft je Einwohner im Prüfungszeitraum					
	1997	1998	1999	2000	2001
Minimum	360 €	370 €	400 €	398 €	391 €
Maximum	954 €	1.402 €	1.468 €	1.118 €	973 €
Median	443 €	467 €	493 €	511 €	496 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Jahresrechnung

Ansicht 18: Steuereinnahmekraft je Einwohner im Prüfungszeitraum

In 30 von 40 Gemeinden lag die Steuereinnahmekraft zwischen dem Minimum von 360 €⁵¹ und 600 €. Das Maximum lag bei 1.468 €⁵².

Montag geschlossen, Dienstag bis Freitag von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr und von 14.30 Uhr bis 20.00 Uhr, Samstag von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr und von 14.30 Uhr bis 18.00 Uhr und Sonntag von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr.

⁴⁸ Das Hallenbad hatte ganzjährig folgende Öffnungszeiten: Montag bis Freitag von 16.00 Uhr bis 21.00 Uhr, Donnerstag zusätzlich von 21.00 Uhr bis 22.00 Uhr, Samstag von 14.00 Uhr bis 18.00 Uhr und Sonntag von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr.

⁴⁹ Das Hallenbad hatte in dieser Zeit folgende Öffnungszeiten: Montag geschlossen (falls Feiertag, geöffnet wie Sonntag), Dienstag, Mittwoch und Freitag von 8.00 Uhr bis 11.30 Uhr und von 16.00 Uhr bis 20.00 Uhr, Donnerstag von 8.00 Uhr bis 11.30 Uhr und von 16.00 Uhr bis 21.00 Uhr, Samstag von 9.00 Uhr bis 11.30 Uhr von 15.00 Uhr bis 17.30 Uhr und Sonntag von 9.00 Uhr bis 12.00 Uhr.

⁵⁰ Das fiktive Aufkommen an Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) unter Zugrundelegung der landesdurchschnittlichen Steuerhebesätze ergibt die Realsteueraufbringungskraft einer Gemeinde unabhängig von der gemeindlichen Hebesatzgestaltung. Hinzugerechnet wurden der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer. Davon abgezogen wurde die Gewerbesteuerumlage.

⁵¹ Ludwigsau im Jahre 1997

⁵² Bickenbach im Jahre 1999

5.10 Personalauswendungen mit starken Schwankungen unter den Gemeinden

Die Personalausgaben sind mit durchschnittlich 24 Prozent ein wesentlicher Kostenblock in allen Gemeindehaushalten. Die Personalausgaben je Einwohner schwankten zwischen 188 € (Ebersburg und Mittenaar) und 426 € (Bad Karlshafen).

Der größte Anteil des Personals war mit durchschnittlich 37 Prozent in der Allgemeinen Verwaltung eingesetzt, gefolgt von Kinderbetreuung und Bauhof mit jeweils durchschnittlich 22 Prozent.

Aus der Prüfung ließ sich tendenziell ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Personalausgaben und der Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden ableiten (siehe Ansicht 19).

Personalausgaben je Einwohner schwankten zwischen 188 € und 426 €

Schlankes Verwaltung führt zu niedrigen Gebühren

Zusammenhang zwischen Personalausgaben je Einwohner und Aufgabenwahrnehmung

Gemeinde	Personalausgaben		Aufgabenwahrnehmung durch Gemeinde						
	je Einwohner	Rang	W	A	K	Bau	Bad	Stg.	Aufgaben
Ebersburg	188 €	1			√	√			2
Mittenaar	188 €	1	√			√		√	3
Hohenroda	191 €	3			√	√			2
Beselich	202 €	4	√	√	√	√			4
Twistetal	205 €	5	√			√	√		3
Wanfried	214 €	6	√	√		√	√	√	4
Amöneburg	220 €	7	√	√		√	√		4
Weinbach	230 €	8	√			√	√	√	4
Lichtenfels	243 €	9	√	√	√	√		√	5
Tann (Rhön)	245 €	10	√	√		√	√		4
Münzenberg	321 €	31	√	√	√	√		√	4
Morschen	323 €	32	√	√	√	√			4
Malsfeld	328 €	33	√	√	√	√			4
Neckarsteinach	332 €	34	√	√	√	√			4
Hammersbach	341 €	35	√	√	√	√			4
Hatzfeld (Eder)	343 €	36	√	√	√	√			4
Söhrewald	358 €	37	√		√	√	√	√	5
Lorch am Rhein	366 €	38	√	√		√		√	4
Groß-Bieberau	400 €	39	√		√	√			3
Bad Karlshafen	426 €	40	√	√		√	√		4

Quelle: Jahresrechnung, Vor-Ort-Erhebung, Stand 2001

W = Wasserversorgung, A = Abwasserentsorgung, K = Kinderbetreuung, Bau = Bauhof, Bad = Bäderbetrieb, Stg. = Sonstige (Forst, Pflegestation usw.)

Ansicht 19: Zusammenhang zwischen Personalausgaben je Einwohner und Aufgabenwahrnehmung

Die drei Gemeinden mit den geringsten Personalausgaben je Einwohner hatten die meisten Aufgaben ausgegliedert. Ab Rang 5 ist dieser Zusammenhang nicht mehr erkennbar. Vielen Gemeinden gelang es, trotz eines breiten Aufgabenspektrums den Personalausgabenblock gering zu halten. Den kostengünstigsten Wert der Gemeinden mit geringem Ausgliederungsgrad hatte Beselich. Mit 202 € Personalausgaben je Einwohner belegte die Gemeinde den viertbesten Platz unter allen Vergleichsgemeinden, obwohl sie die vier Aufgaben Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Kinderbetreuung und Bauhof selbst erledigte. Aus Ansicht 19 geht hervor, dass die meisten Ge-

Trotz vieler Aufgaben hatten viele Gemeinden geringe Personalausgaben

meinden bei einem ähnlichen Leistungsspektrum wie Beselich sehr viel höhere Personalausgaben hatten.

Bezieht man in die Betrachtung neben der Höhe der Personalausgaben und der Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden zusätzlich die Gebührenbelastung der Bürger mit ein (vgl. Ansicht 20), so wird deutlich, dass sich eine schlanke Verwaltung für den Bürger tendenziell mit einer geringeren Gebührenbelastung auszahlt.

Zusammenhang zwischen Personalausgaben je Einwohner, Aufgabenwahrnehmung und der Gebührenbelastung der Bürger

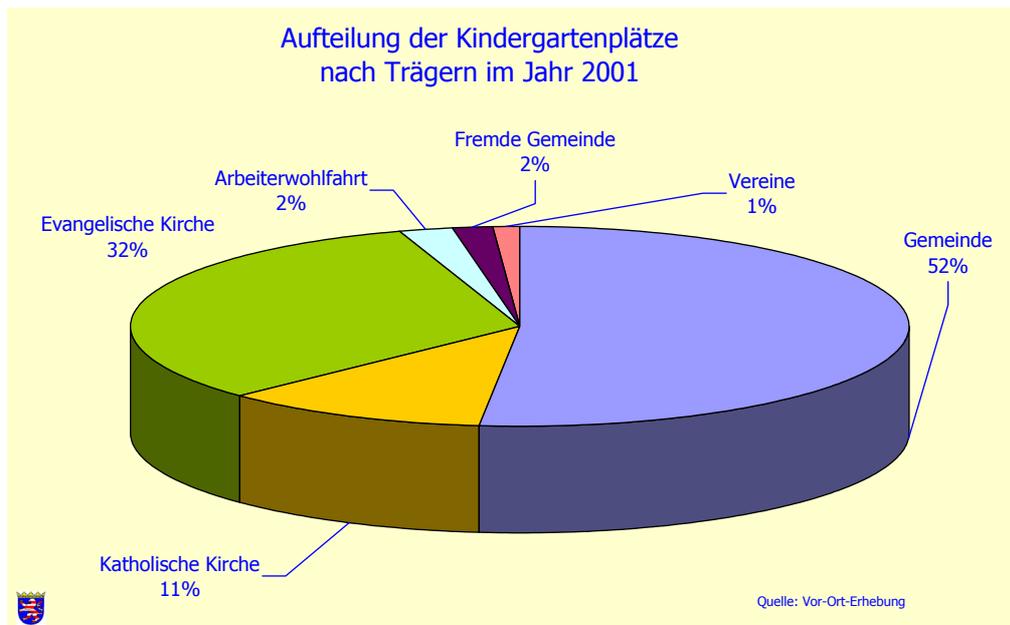
Gemeinde	Personalausgaben		Aufgaben	Modellfamilie	
	je Einwohner	Rang		Gebühren	Rang
Ebersburg	188 €	1	2	3.665 €	21
Mittenaar	188 €	1	3	3.410 €	7
Hohenroda	191 €	3	2	3.663 €	20
Beselich	202 €	4	4	3.321 €	5
Twistetal	205 €	5	3	3.458 €	10
Hatzfeld (Eder)	343 €	36	4	3.388 €	6
Söhrewald	358 €	37	5	4.412 €	39
Lorch am Rhein	365 €	38	4	4.107 €	38
Groß-Bieberau	400 €	39	3	3.715 €	23
Bad Karlshafen	426 €	40	4	4.041 €	35

Quelle: Jahresrechnung, Vor-Ort-Erhebung, Stand 2001

Ansicht 20: Zusammenhang zwischen Personalausgaben je Einwohner, Aufgabenwahrnehmung und der Gebührenbelastung der Bürger

5.11 Große Leistungen in der Kinderbetreuung, aber unterschiedliche Wirtschaftlichkeit

Die Kinderbetreuung war mit durchschnittlich 7,4 Prozent vom Verwaltungshaushalt ein wesentlicher Ausgabenblock der Gemeinden. Das unterstreicht die außerordentliche Leistung der Gemeinden in der Kinderbetreuung. Aus Ansicht 21 wird die Verteilung der Träger nach ihrem Anteil an der verantwortungsvollen Aufgabe der Kinderbetreuung ersichtlich.



Ansicht 21: Aufteilung der Kindergartenplätze nach Träger im Jahr 2001

Die Gesamtkosten der Kinderbetreuung schwankten im Jahr 2001 zwischen 148.260 €⁵³ und 800.782 €⁵⁴. 3.797 Kindergartenplätze wurden von den Gemeinden und 3.543 Kindergartenplätze von Freien Trägern⁵⁵ betrieben.

Starke Schwankung der Gesamtkosten der Kinderbetreuung

Ein Zusammenhang zwischen dem Ausgliederungsgrad der Kinderbetreuung und dem Zuschuss je belegtem Kindergartenplatz bestand nicht (vgl. Ansicht 22). Eine geringere Zufriedenheit der Bürger mit den Leistungen in der kommunalen Kinderbetreuung war in den Gemeinden nicht festzustellen.

Ausgliederungsgrad und Zuschuss der Kindergärten im Vergleich		
Gemeinde	Ausgliederungsgrad	Zuschuss je Kindergartenplatz
Ebersburg	76 %	913 €
Grebenhain	0 %	991 €
Twistetal	100 %	1.120 €
Neckarsteinach	65 %	1.290 €
Oberweser	15 %	1.412 €
Willingshausen	0 %	1.436 €
Tann (Rhön)	0 %	1.466 €
Guxhagen	0 %	1.482 €
Lichtenfels	88 %	1.520 €
Waldsolms	43 %	1.551 €
Gorxheimertal	41 %	1.564 €
Modautal	67 %	1.661 €
Driedorf	44 %	1.681 €
Morschen	100 %	1.706 €
Amöneburg	100 %	1.735 €
Ulrichstein	100 %	1.768 €

⁵³ Oberweser

⁵⁴ Münzenberg

⁵⁵ Die 3.543 Kindergartenplätze verteilen sich wie folgt: Evangelische Kirchengemeinden 2.365 Plätze, Katholische Kirchengemeinden 805 Plätze, Arbeiterwohlfahrt 165 Plätze, fremde Gemeinden 133 Plätze und Vereine 75 Plätze.

Ausgliederungsgrad und Zuschuss der Kindergärten im Vergleich		
Gemeinde	Ausgliederungsgrad	Zuschuss je Kindergartenplatz
Hosenfeld	0 %	1.775 €
Weinbach	0 %	1.915 €
Groß-Bieberau	52 %	1.929 €
Hohenroda	50 %	1.959 €
Kirchheim	0 %	1.843 €
Malsfeld	0 %	1.982 €
Lorch am Rhein	100 %	2.007 €
Rauschenberg	100 %	2.070 €
Söhrewald	100 %	2.095 €
Grasellenbach	60 %	2.191 €
Mittenaar	0 %	2.240 €
Breitscheid	43 %	2.258 €
Schenklengsfeld	100 %	2.294 €
Münzenberg	0 %	2.298 €
Habichtswald	49 %	2.325 €
Wanfried	0 %	2.358 €
Bad Karlshafen	100 %	2.507 €
Jossgrund	33 %	2.508 €
Beselich	64 %	2.538 €
Ludwigsau	0 %	2.666 €
Hammersbach	0 %	2.730 €
Ranstadt	0 %	2.842 €
Bickenbach	58 %	3.147 €
Hatzfeld (Eder)	16 %	3.193 €
Minimum	0 %	913 €
Maximum	100 %	3.193 €
Median	44 %	1.944 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Jahr 2001

Ansicht 22: Ausgliederungsgrad und Zuschuss im Vergleich

5.12 Investitionsverhalten wirkt auf Zinshöhe

Den Gemeinden standen zinsvergünstigte Kredite zur Verfügung, um ihre notwendigen Investitionen zu tätigen. Sie nahmen in unterschiedlichem Umfang zusätzlich Kredite über den freien Kapitalmarkt in Anspruch.

Jossgrund und Ludwigsau ohne Kreditverpflichtungen

Die durchschnittlichen Kreditzinsen einer Gemeinde lagen effektiv zwischen 0,9 Prozent (Rauschenberg) und 8,2 Prozent (Malsfeld). Der Median lag bei 4,2 Prozent. Jossgrund und Ludwigsau hatten als einzige Gemeinden im interkommunalen Vergleich keine laufenden Kreditverpflichtungen.

Die Gemeinden waren in der Lage, ihre Investitionen so zu planen, dass zinsvergünstigte Kredite in Anspruch genommen werden konnten. Gemeinden mit hohen Kreditzinsen investierten in nicht förderfähige Maßnahmen oder waren zu einer kurzfristigen Kreditaufnahme gezwungen.

Hohe Kreditzinsen waren demnach ein Indiz für

- ein erhöhtes Anspruchsverhalten der Gemeinden im interkommunalen Vergleich,
- eine Umschuldung von kurzfristigen Kassenkrediten, die aus einem Defizit im laufenden Verwaltungshaushalt entstanden sind oder

- die Notwendigkeit zur kurzfristigen Finanzierung von Investitionen (lange Vorlaufzeit von Förderdarlehen).

5.13 Langfristige Wirkungen von Investitionen bleiben unberücksichtigt

Kosten-Nutzen-Analysen bei Investitionen wurden in 2 von 40 Gemeinden für die Investitionszahlungen angestellt⁵⁶. Die laufenden Instandhaltungsaufwendungen wurden bei Investitionsentscheidungen in keiner Gemeinde vollständig berücksichtigt.

In zwei Gemeinden
Kosten-Nutzen-
Analysen

Hauptdiskussionspunkt bei den politischen Beschlüssen zu den Investitionsmaßnahmen war meist nur die Höhe der Investition und deren Unterbringung im Haushalt. War eine Investition politisch gewünscht, wurde sie im Falle der Finanzierbarkeit auch umgesetzt. Zu wenig Beachtung schenkte man dabei in der Regel der Frage, welche langfristigen Belastungen sich im Haushalt und für die „freie Spitze“ ergeben würden.

Der systematische Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen hilft, die langfristigen Haushaltsbelastungen von vornherein klar abzuschätzen und zu berücksichtigen. Insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen und oftmals bereits unterschrittener Warngrenzen zur Haushaltsstabilität sollten Kosten-Nutzen-Überlegungen für geplante Investitionen standardmäßig in das Verwaltungshandeln der Gemeinden Eingang finden. Im Übrigen fordern § 10 Absatz 2 der Gemeindehaushaltsverordnung und die dazu ergangene Verwaltungsvorschrift, Anschaffungs-, Herstellungs- und Folgekosten sowie die mit der Maßnahme verbundenen Mehr- oder Mindereinnahmen zu ermitteln.

5.14 Haushalte zu spät verabschiedet

Ein Kriterium für die Qualität der Haushaltsplanung ist die zeitlich rechtskonforme Vorlage der Haushaltssatzung. Nach § 97 Abs. 4 HGO soll die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, also bis zum 30. November des Vorjahres, vorgelegt werden.

Ansicht 23 zeigt, dass der tatsächliche Termin des Haushaltsbeschlusses im Mittel um 50 oder mehr Tage abweicht; eine Gemeinde überschritt den Termin im Prüfungszeitraum um durchschnittlich 139 Tage. Lediglich eine Gemeinde verabschiedete in zwei Jahren die Haushaltssatzung rechtzeitig⁵⁷.

Eine Gemeinde
arbeitete in zwei
Jahren termingerecht

Als Grund für die verspätete Verabschiedung nannten die Gemeinden in der Regel die späte Veröffentlichung der Orientierungsdaten des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport oder deren kurzfristige Korrektur. Diese dienten in den Gemeinden als Grundlage für die Haushaltsplanung.

Durchschnittliche Abweichungen vom 30. November des Vorjahrs in Tagen					
1997	1998	1999	2000	2001	2002
54	64	66	58	50	67

Quelle: Eigene Berechnung, Vor-Ort-Erhebung

Ansicht 23: Durchschnittliche Abweichung vom 30. November des Vorjahrs in Tagen

⁵⁶ Bad Karlshafen und Bickenbach

⁵⁷ Kirchheim in den Jahren 2001 und 2002

5.15 Rechtmäßigkeit

Zusammenfassende Feststellungen:

- Bei der Vergabe von Aufträgen bediente sich lediglich die Hälfte der Kommunen einer eigenen Vergaberichtlinie, wie sie das Hessische Ministerium des Innern empfiehlt. In vier Gemeinden entsprach die Fassung den aktuellen Vorgaben.
- Neun Gemeinden hatten kein Jahresleistungsverzeichnis. Bei 22 von 40 Gemeinden gab es Beanstandungen in Form von fehlerhaften Ausschreibungen, unzulässigen Verlängerungen oder zu langen Laufzeiten⁵⁸. In neun Gemeinden gab es keine Beanstandungen.
- Die Ausschreibung großer Baumaßnahmen wurde meist durch Ingenieurbüros unterstützt. Hierbei kam es kaum zu fehlerhaften Vergabeverfahren. Bei kleineren Beschaffungen genossen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht immer Priorität.
- Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen waren in den Städten und Gemeinden nicht bekannt.
- Eine Globalkalkulation für die Beitragserhebung in der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung gab es in 2 der 40 Gemeinden.

5.16 Grundsteuer B Referenz

Mit den Verantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise führte die Überörtliche Prüfung viele Gespräche⁵⁹. In ihnen zeigte sich, dass es den Entscheidungsträgern schwer fällt, überzeugend für sparsames Verwalten zu werben und dies durchzusetzen: Wenn eine kommunale Aufgabe oder auch nur ein Verwaltungsstandard reduziert werden soll, regt sich sofort der Widerstand der Betroffenen. Die Einschränkungen beherrschen die öffentlichen Erörterungen. Vorteile werden geräuschlos vereinnahmt.

In der 81. Vergleichenden Prüfung wurde versucht, mit dem Rechenmodell der Grundsteuer B Referenz den Wert des Sparens klarer und für jeden unmittelbar spürbar zum Ausdruck zu bringen. Das Modell kann sich auch eignen, um den Mehraufwand für neue Leistungen, Standards oder Investitionen bürgernah und individualisierbar zu nennen.

Die Grundsteuer B wurde als Referenz gewählt, weil sie die einzige Einnahme einer Gemeinde ist, zu der alle Einwohner einer Gemeinde⁶⁰ direkt oder indirekt beitragen. Jeder kann bei einer Anhebung oder Senkung des Prozentwerts des Hebesatzes seinen Vorteil oder Nachteil geldwert für sich berechnen.

Aus den drei Basiszahlen

- Prozentwert des Hebesatzes der Grundsteuer B
- Jahresaufkommen der Grundsteuer B
- Sparpotenzial, Einnahmepotenzial oder Mehraufwand

lässt sich die Formel ableiten:

$$\frac{\text{Hebesatz} \times \text{Sparpotenzial}}{\text{Grundsteuer B Aufkommen}} = \text{Grundsteuer B Referenz}$$

⁵⁸ Die Laufzeit eines Jahresleistungsverzeichnisses sollte vier Jahre nicht übersteigen.

⁵⁹ Bis zum 31. Juli 2004 gab es allein 1.431 Einzelprojekte, in denen regelmäßig Eingangs- und Erörterungsgespräche sowie die förmlichen Schlussbesprechungen nach § 6 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG zu führen sind.

⁶⁰ Bei Landkreisen eignet sich ein Rechenmodell anhand einer Kreisumlage Referenz.

Ein Beispiel soll die Grundsteuer B Referenz erläutern:

Im Jahre 2001 wandte Waldsolms (5.212 Einwohner) 469.080 € für die Allgemeine Verwaltung auf. Die Kennzahl betrug damit 90 € je Einwohner für die Allgemeine Verwaltung⁶¹. Sie war die günstigste Kennzahl im Vergleichsring. Hingegen brauchte die Modellgemeinde (5.562 Einwohner) im gleichen Jahr 622.944 € an Personalkosten für die Allgemeine Verwaltung. Die Kennzahl betrug 112 € je Einwohner.

Wenn die Modellgemeinde sich bei der Kennzahl der Größenordnung von Waldsolms näherte, ergäbe sich ein Personalaufwand von 500.580 €. Das absolute jährliche Sparpotenzial wäre mit 122.364 € im Jahr zu veranschlagen.

Die Schwierigkeiten in der Gemeinde, die Vorgabe umzusetzen, liegen auf der Hand. Verwaltungsstandards – in welcher Form auch immer⁶² – wären zu senken. Die Betroffenen melden sich zu Wort, nur nicht der Steuerzahler, dem Entlastung signalisiert werden kann. Mit der Grundsteuer B Referenz könnte aber sein Vorteil mit konkreten Zahlen untermauert werden, wobei der Hebesatz mit 215 Prozent und das Aufkommen mit 363.587 € anzusetzen ist:

$$\frac{215 \% \text{ Hebesatz} \times -122.364 \text{ € Sparpotenzial}}{363.587 \text{ € Grundsteuer B Aufkommen}} = -72 \text{ Grundsteuer B Referenz}$$

Wäre der Haushalt der Gemeinde ausgeglichen, so könnte sie unter diesen Bedingungen den Hebesatz der Grundsteuer B um den Wert der Grundsteuer B Referenz, also um 72 Prozentpunkte, senken. Jeder, der in seinen Grundsteuer B-Bescheid schaut, kann sich sofort seinen Vorteil ausrechnen.

Läge der Messbetrag für ein Einfamilienhaus bei 100 € im Jahr bei einem Hebesatz von 215 Prozent, ergäben sich 215 € Grundsteuer B im Jahr. Mit dem neuen Hebesatz von 143 Prozent für die Grundsteuer B wären noch 143 € im Jahr zu zahlen. Der Familie kämen mit einer schlankeren Gemeindeverwaltung unmittelbar in jedem Jahr 72 € zugute, ohne dass die Leistungen sich spürbar veränderten, denn die Standards der Gemeinde Waldsolms waren in Ordnung. Die öffentliche Diskussion kann einen anderen Verlauf nehmen.

Die Überörtliche Prüfung berechnete in der 81. Vergleichenden Prüfung für alle geprüften Gemeinden die Grundsteuer B Referenz anhand folgender Kennzahlen für Spar- und Einnahmepotenziale:

Kennzahlen für die Grundsteuer B Referenz im Jahre 2001		
Aufgabe	Indikator	Referenzwert
Personaleinsatz	Personalausgaben der Allgemeinen Verwaltung je Einwohner 2001	90 € ⁶³
Kinderbetreuung	Zuschuss je Einwohner 2001	991 € ⁶⁴
Bäderbetrieb (Freibad)	Zuschuss je Einwohner 2001	1,19 € ⁶⁵

⁶¹ Zur allgemeinen Verwaltung zählen die Abschnitte 00 Gemeindeorgane, 02 Hauptverwaltung, 03 Finanzverwaltung, 05 Besondere Dienststellen der Verwaltung, 06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, 11 öffentliche Ordnung, 60 Bauverwaltung, 61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (in der Regel Abschnitt 60)

⁶² Zu denken ist an geringeren Bürgerservice bis zu lieb gewordenen Traditionen, zum Beispiel zusätzliche Pausen.

⁶³ Waldsolms

⁶⁴ Grebenhain

⁶⁵ Breitscheid

Kennzahlen für die Grundsteuer B Referenz im Jahre 2001		
Aufgabe	Indikator	Referenzwert
Bäderbetrieb (Hallenbad)	Gesamtförderung je Einwohner 2001	12,12 € ⁶⁶
Sport und Kultur	Gesamtkosten je m ³ 2001	9 € ⁶⁷
Wasserversorgung	Gesamtkosten je m ³ 2001	1,19 € ⁶⁸
Abwasserentsorgung	Gesamtkosten je m ³ 2001	1,60 € ⁶⁹

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 24: Kennzahlen für die Grundsteuer B Referenz

Ob sich die Grundsteuer B Referenz in der Praxis bewährt, wird die Erfahrung zeigen. Insbesondere wird es darauf ankommen, ob bei Ausweitung von Leistungen die Diskussion stärker die Be- oder Entlastung der gesamten Bürgerschaft mit einbeziehen kann.

5.17 Schlussbemerkung

Die Verwaltungen kleiner Gemeinden waren auf vielen Gebieten sehr leistungsfähig; dabei engagierten sie sich sehr stark für ihre Kindergärten. Es war durchweg das Bemühen erkennbar, trotz der angespannten Finanzlage einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, was jedoch teilweise zu Lasten des Substanzerhalts ging. Handlungsspielräume offenbarten sich bei den selbst gesetzten Standards. Große Schwankungen zeigten sich in den Ausgaben für Kindergärten sowie für Sport und Kultur. Kommunen, die die Wasser- und Abwasserversorgung nicht kostendeckend betrieben, hatten hier ebenfalls Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Lage.

Bei der Finanzplanung sollten die Gemeinden die Dauer der Planungsprozesse verkürzen und die Planungsgenauigkeit erhöhen.

Die Ergebnisse der früheren Vollprüfungen, wonach betriebswirtschaftliche Entscheidungshilfen bei Investitionsvorhaben nicht ausreichend genutzt wurden, haben sich bestätigt.

⁶⁶ Driedorf

⁶⁷ Lorch am Rhein

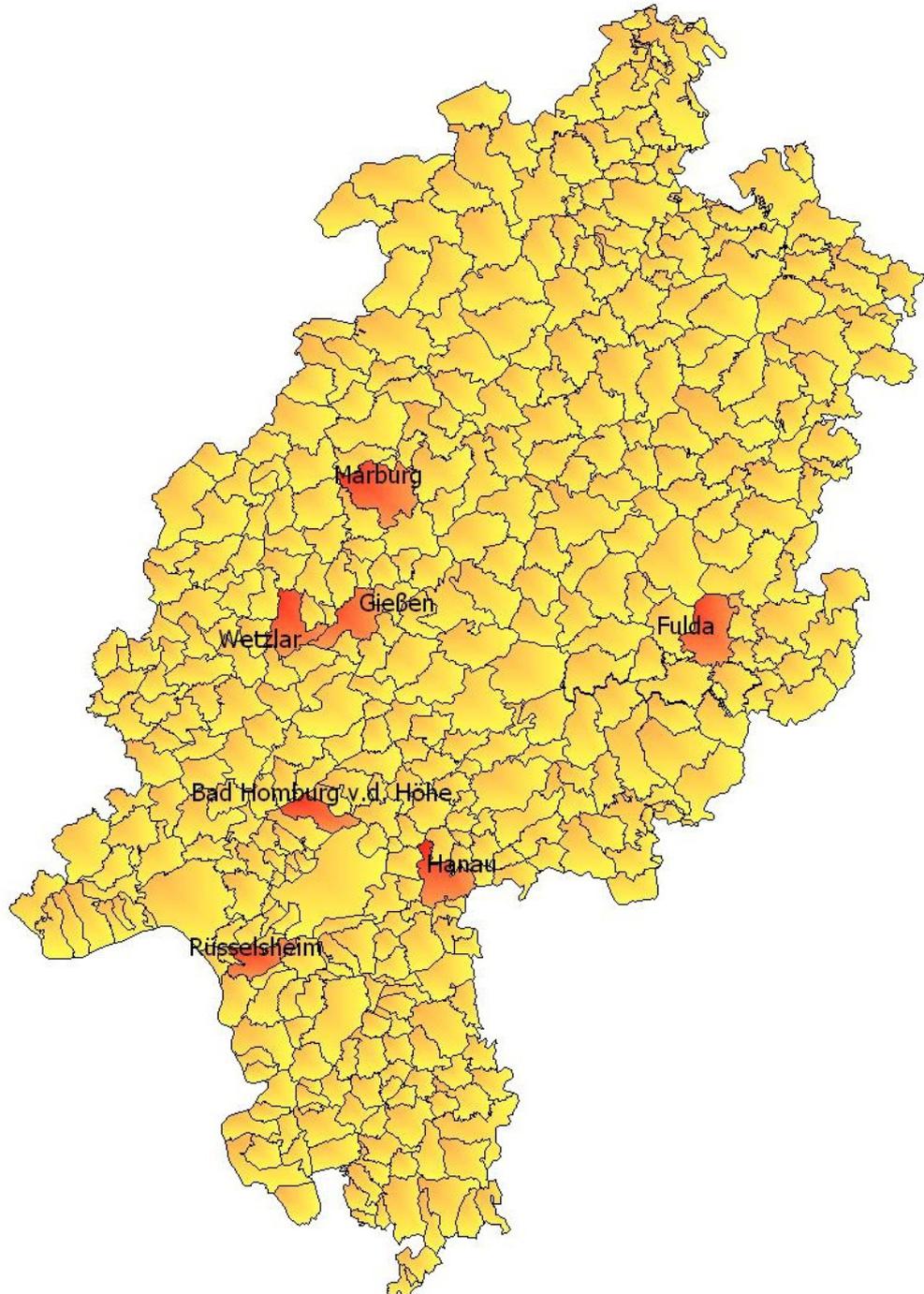
⁶⁸ Malsfeld

⁶⁹ Lichtenfels

6. Sechshundachtzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“

6.1 Geprüfte Städte

Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar



Ansicht 25: „Betätigung der Sonderstatusstädte“ – Städte

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	November 2002 bis Oktober 2003
Prüfungsbeauftragter:	WIBERA AG in Düsseldorf
Prüfungszeitraum:	1998 bis 2002 sowie der Finanzplanungszeitraum 2003 bis 2006

6.3 Leitsätze

Die Jahresergebnisse der kommunalen Unternehmen sind für die Finanzkraft und den Haushalt der sieben hessischen Sonderstatusstädte von großer Bedeutung: Im Jahr 2001 betrug die Betriebsleistung⁷⁰ der Beteiligungsgesellschaften, bei denen die Städte mehr als 20 Prozent der Anteile hielten, und die der Eigenbetriebe 966 Millionen €. Das haftende Kapital der einbezogenen Beteiligungsgesellschaften betrug zum 31. Dezember 2001 rund 748 Millionen €. Die Städte nahmen in ihren Verwaltungshaushalten im gleichen Jahr 1.075 Millionen € ein.

Bürgschaften für die kommunalen Gesellschaften beeinträchtigen die Haftungsbegrenzung (§ 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO). Zum 31. Dezember 2001 hatten die sieben Städte an ihre Beteiligungsgesellschaften⁷¹ Bürgschaften in Höhe von rund 242 Millionen €⁷² ausgereicht. Im Ergebnis trugen die Städte bei diesen Gesellschaften unmittelbar das wirtschaftliche Risiko.

Auf Basis ihrer Prüfungserfahrungen stellt die Überörtliche Prüfung ein Konzept für die Organisation eines Beteiligungsmanagements vor. Mit dem Konzept kann die Zielerreichung des Beteiligungsmanagements gemessen werden.

Die Städte könnten vor allem mit zwei Maßnahmen ihren Einfluss auf die Unternehmen verstärken:

- **Die strategische und operative Steuerung der Beteiligungsgesellschaften ist auszubauen. Die Beteiligungsverwaltungen sollten zum Beteiligungscontrolling weiterentwickelt werden. Eine angemessene aufgabenadäquate Personalausstattung des Beteiligungsmanagements wäre unumgänglich.**
- **Der Magistrat vertritt die Stadt in den Beteiligungsgesellschaften (§ 125 Absatz 1 Satz 1 HGO). Die Entscheidungen des Vertreters des Magistrats in der Beteiligungsgesellschaft wiederum wirken für und gegen den Magistrat. Ein standardisiertes Berichtswesen hilft allen Mitgliedern des Magistrats, Entscheidungen zur Steuerung der Beteiligungsunternehmen sachkundiger zu treffen.**

6.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 990 Millionen €.

In die Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung wurden wesentliche Beteiligungen einbezogen, an denen die Städte unmittelbar oder mittelbar zu mindestens

⁷⁰ Betriebliche Gesamtleistung des Unternehmens

⁷¹ Unter dem Begriff „Beteiligungsgesellschaften“, bzw. „Beteiligungen“ werden nachfolgend unmittelbare und mittelbare Beteiligungen der Stadt zu mindestens 20 Prozent, Beteiligungen an Genossenschaften und Eigenbetrieben zusammengefasst.

⁷² davon 15,2 Millionen € für Eigenbetriebe

20 Prozent⁷³ beteiligt sind, sowie die Sondervermögen. Als Sondervermögen werden Eigenbetriebe und Beteiligungen an Genossenschaften betrachtet.

Das geprüfte Risiko umfasste einerseits den Verlust der Beteiligung. Andererseits bestand ein Risiko, aus gegebenen Sicherheiten künftig in Anspruch genommen zu werden. Das haftende Kapital der einbezogenen Beteiligungsgesellschaften betrug zum 31. Dezember 2001 rund 748 Millionen €. Ferner reichten die Städte Bürgschaften zum 31. Dezember 2001 in Höhe von 242 Millionen € aus.

6.5 Sparpotenzial und Rückstände

Monetär zu beziffernde Sparpotenziale und Rückstände waren nicht festzustellen.

6.6 Fortsetzung der Betätigungsprüfung bei den Großstädten

Die Ergebnisse der Betätigungsprüfung bei den sieben Sonderstatusstädten entsprechen denen der Prüfung der Betätigung der fünf Großstädte in der 45. Vergleichenden Prüfung⁷⁴. Daher genügt es, wenn in dem Bericht zentrale Kenndaten der Sonderstatusstädte vorgestellt werden.

Bei Drucklegung dieses Berichts befindet sich der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze in der parlamentarischen Beratung⁷⁵.

Auf die Stellungnahme des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs vom September 2004 (siehe Kapitel 12, Seite 177) wird verwiesen.

6.7 Wirtschaftliche Bedeutung der Betätigung der Sonderstatusstädte

Der Haushalt der sieben Städte umfasste nach Rechnungsergebnis 2001

- im Verwaltungshaushalt 1.074,7 Millionen € Einnahmen und Ausgaben sowie
- im Vermögenshaushalt 278,3 Millionen € Einnahmen und Ausgaben.

Zum 31. Dezember 2001 betrug die Gesamtverschuldung der Kernhaushalte⁷⁶ der sieben Städte 809,8 Millionen €. Den Schulden standen Forderungen der Städte gegenüber den Beteiligungen für ausgereichte Darlehen in Höhe von 126 Millionen € gegenüber.

Ansicht 26 stellt ausgewählte finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Sonderstatusstädte dar:

⁷³ Bei der Quote von 20 Prozent folgt die Überörtliche Prüfung § 311 Absatz 1 Satz 2 HGB, wonach ein maßgeblicher Einfluss vermutet wird, wenn ein Unternehmen mindestens den fünften Teil der Stimmrechte der Gesellschaft innehat.

⁷⁴ Veröffentlicht im Zehnten Zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtags-Drucksache 15/295, S. 6 ff.

⁷⁵ Landtags-Drucksache 16/2463

⁷⁶ Ohne Kassenkredite und Ausgliederungen

Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Sonderstatusstädte in 2001				
	Verwaltungs- haushalt	Vermögenshaushalt	Gesamt- verschuldung zum 31. Dezember 2001	Plan- stellen
Bad Homburg	158 Mio. €	46 Mio. €	8 Mio. €	539,0
Fulda	113 Mio. €	30 Mio. €	100 Mio. €	705,5
Gießen	161 Mio. €	36 Mio. €	167 Mio. €	986,0
Hanau	249 Mio. €	62 Mio. €	270 Mio. €	1.361,0
Marburg	148 Mio. €	34 Mio. €	97 Mio. €	756,0
Rüsselsheim	152 Mio. €	40 Mio. €	113 Mio. €	838,0
Wetzlar	95 Mio. €	31 Mio. €	56 Mio. €	734,0
Gesamt	1.075 Mio. €	278 Mio. €	810 Mio. €	5.919,5

Quelle: Eigene Zusammenstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 26: Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Sonderstatusstädte in 2001

Die Planstellen in den betrachteten Stadtverwaltungen verringerten sich von 1999 bis 2001 um 60 (1999: 5.979; 2001: 5.919,5). Zum 30. Juni 2002 waren 83,5 Prozent der Planstellen 2001 besetzt (= 4.942,8 Stellen).

Die Wirtschaftsdaten der in die Prüfung einbezogenen Beteiligungen stellten sich zum 31. Dezember 2001 nach Ansicht 27 dar:

Wirtschaftskraft der Beteiligungen 2001						
Stadt	Maß- gebliche Beteili- gungen ¹⁾	Eigen- kapital	Bilanz- summe	Aufge- nommene Darlehen	Betriebs- leistung	Mitarbeiter
Bad Homburg	7	54 Mio. €	131 Mio. €	29 Mio. €	66 Mio. €	527
Fulda	13	106 Mio. €	306 Mio. €	42 Mio. €	255 Mio. €	2.108
Gießen	7	110 Mio. €	363 Mio. €	169 Mio. €	178 Mio. €	857
Hanau	17	216 Mio. €	526 Mio. €	149 Mio. €	124 Mio. €	1.913
Marburg	12	43 Mio. €	226 Mio. €	104 Mio. €	108 Mio. €	674
Rüsselsheim	13	95 Mio. €	426 Mio. €	178 Mio. €	135 Mio. €	1.287
Wetzlar	13	111 Mio. €	262 Mio. €	98 Mio. €	99 Mio. €	510
Gesamt	82	735 Mio. €	2.241 Mio. €	769 Mio. €	966 Mio. €	7.876

¹⁾ unmittelbare und mittelbare Beteiligung der Stadt zu mindestens 20 Prozent sowie Eigenbetriebe und Beteiligungen an Genossenschaften

Quelle: Eigene Zusammenstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 27: Wirtschaftskraft der Beteiligungen der Sonderstatusstädte 2001

Die Sonderstatusstädte reichten Darlehen und Kontokorrentkredite in Höhe von 126 Millionen € an die zu prüfenden Unternehmen aus.

Darlehen an Beteiligungen zum 31. Dezember 2001				
Stadt	Eigenesellschaft ¹⁾	Beherrschte Beteiligungsgesellschaft ²⁾	Eigenbetrieb	Sonstige Beteiligungsgesellschaft ³⁾
Bad Homburg	6 Mio. €	---	4 Mio. €	---
Fulda	---	14 Mio. €	9 Mio. €	---
Gießen	15 Mio. €	---	---	4 Mio. €
Hanau	1 Mio. €	8 Mio. €	---	8 Mio. €
Marburg	---	7 Mio. €	5 Mio. €	---
Rüsselsheim	---	31 Mio. €	7 Mio. €	---
Wetzlar	---	3 Mio. €	4 Mio. €	3 Mio. €
Gesamt	21 Mio. €	62 Mio. €	28 Mio. €	14 Mio. €

¹⁾ Beteiligungsanteil der Stadt 100 Prozent

²⁾ Beteiligungsanteil der Stadt ≥ 50 bis < 100 Prozent

³⁾ Beteiligungsanteil der Stadt ≥ 20 bis < 50 Prozent sowie Genossenschaften

Quelle: Eigene Zusammenstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 28: Darlehen an Beteiligungen zum 31. Dezember 2001

Die Städte gewährten 22 Beteiligungsunternehmen 242 Millionen € an Bürgschaften.

Bürgschaften für Beteiligungen zum 31. Dezember 2001				
Stadt	Eigenesellschaft ¹⁾	Beherrschte Beteiligungsgesellschaft ²⁾	Eigenbetrieb	Sonstige Beteiligungsgesellschaft ³⁾
Bad Homburg	25 Mio. €	---	---	---
Fulda	---	2 Mio. €	---	---
Gießen	83 Mio. €	0,1 Mio. €	---	1 Mio. €
Hanau	6 Mio. €	18 Mio. €	---	8 Mio. €
Marburg	---	24 Mio. €	15 Mio. €	---
Rüsselsheim	25 Mio. €	17 Mio. €	---	---
Wetzlar	1 Mio. €	18 Mio. €	---	---
Gesamt	138 Mio. €	80 Mio. €	15 Mio. €	9 Mio. €

¹⁾ Beteiligungsanteil 100 Prozent

²⁾ Beteiligungsanteil 50 bis 99 Prozent

³⁾ Beteiligungsanteil 20 bis 49 Prozent sowie Genossenschaften

Quelle: Eigene Zusammenstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 29: Bürgschaften für Beteiligungen zum 31. Dezember 2001

Die laufenden Zahlungen der Sonderstatusstädte an ihre Beteiligungsunternehmen oder Sondervermögen stellen sich zusammenfassend wie folgt dar:

Zahlungen der Städte an ihre Beteiligungen in 2001			
Stadt	Waren- und Dienstleistungsverkehr ¹⁾	Zuschüsse ²⁾	Eigenkapitalmaßnahmen ³⁾
Bad Homburg	14.373.000 €	133.000 €	6.809.000 €
Fulda	900.000 €	--- €	82.000 €
Gießen	289.000 €	8.206.000 €	---
Hanau	---	411.000 €	---
Marburg	21.005.000 €	529.000 €	309.000 €
Rüsselsheim	3.649.000 €	2.584.000 €	3.806.000 €
Wetzlar	202.000 €	437.000 €	4.090.000 €
Gesamt	40.418.000 €	12.300.000 €	15.096.000 €

¹⁾ Rüsselsheim und Wetzlar: durchschnittliche Zahlungen im Jahr
²⁾ Wetzlar: durchschnittliche Zahlungen im Jahr
³⁾ durchschnittliche Zahlungen im Jahr (außer Wetzlar)
 Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 30: Zahlungen der Städte an ihre Beteiligungen in 2001

Die Zahlungen Bad Homburgs gingen zu 53 Prozent an den städtischen Betriebshof für bezogene Leistungen und zu 43,3 Prozent an die Kur- und Kongress GmbH Bad Homburg v.d. Höhe aus der Weitergabe des Anteils aus Spielerlösen für Kurwesen und kulturelle Angelegenheiten und Kurtheater.

Die Zuschüsse Gießens entfielen zu 48,3 Prozent (unter Berücksichtigung der Zuschüsse von Land und Kreis) auf das Stadttheater Gießen.

Mit 71,8 Prozent betrafen die Zahlungen Marburgs den Dienstleistungsbetrieb der Stadt. Der Dienstleistungsbetrieb erbringt seine Leistungen fast ausschließlich direkt an Marburg (94 Prozent des Umsatzes).

Einnahmen der Städte aus Beteiligungen in 2001			
Stadt	Waren- und Dienstleistungsverkehr ¹⁾	Konzessionsabgaben ²⁾	Gewinnausschüttung ³⁾
Bad Homburg	1.539.000 €	1.011.000 €	---
Fulda	263.000 €	1.783.000 €	18.000 €
Gießen	194.000 €	3.326.000 €	---
Hanau	217.000 €	4.644.000 €	45.000 €
Marburg	10.544.000 €	2.365.000 €	---
Rüsselsheim	385.000 €	1.384.000 €	---
Wetzlar	62.000 €	1.484.000 €	---
Gesamt	13.204.000 €	15.997.000 €	63.000 €

¹⁾ durchschnittliche Zahlungen 1999-2001
²⁾ durchschnittliche Zahlungen 1999-2001; Bad Homburg, Gießen und Hanau Zahlungen für 2001
³⁾ durchschnittliche Zahlungen im Jahr
 Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 31: Einnahmen der Städte aus Beteiligungen in 2001

Marburg übertrug im Jahr 2001 die Müllgebührenausgleichsrücklage (1,1 Millionen €) im Zuge der Gründung eines Eigenbetriebs zurück an die Stadt. Aus dem Verkauf von Wohnungen nahm Marburg 8,9 Millionen € ein.

Das Eigenkapital der wesentlichen Beteiligungen belief sich zum 31. Dezember 2001 auf 735 Millionen €. In 2001 konnten zwei Städte Einnahmen aus Gewinnausschüttungen (in Höhe von 63.000 €) erwirtschaften. Es ist festzustellen, dass die von den Städten vorgelegten Übersichten zu den Einnahmen aus Gewinnausschüttungen im Vergleich zu den Jahresabschlussberichten der einzelnen Beteiligungsgesellschaften nicht in jedem Fall vollständig waren.

Den Einnahmen aus Gewinnausschüttungen stehen Zuschüsse (12,3 Millionen €) sowie Eigenkapitalmaßnahmen (15,1 Millionen €) gegenüber.

Der Haushalt der Sonderstatusstädte wurde somit mit direkten oder indirekten Kapitalmaßnahmen für die Beteiligungen in Höhe von 27,4 Millionen € belastet.

6.8 Beteiligungsportfolio der Sonderstatusstädte

Die sieben Sonderstatusstädte hielten, wie Ansicht 32 zeigt, 145 Beteiligungen in ihrem Beteiligungsportfolio. Zu 68 Prozent wurden Anteile an Kapitalgesellschaften gehalten. Gießen hielt eine Beteiligung an einer Aktiengesellschaft.

Die Städte hatten an vier Gesellschaften bürgerlichen Rechts Mitgliedsrechte. Das Gemeindefinanzrecht gestattet eine Betätigung dann, sofern ihre Haftung begrenzt ist (§ 122 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO) - es sei denn, die Aufsichtsbehörde lässt eine Ausnahmegenehmigung zu. Bad Homburg v.d. Höhe hat bei einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts die Haftung, wie in § 122 Abs. 1 Satz 2 HGO vorgesehen, durch Hinweise in sämtlichen Schriftstücken und Verträgen begrenzt⁷⁷. Ohne Ausnahme-

⁷⁷ § 122 HGO Beteiligung an Gesellschaften

(1) ¹Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 vorliegen,
2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist,
3. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält,
4. gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden.

²Die Aufsichtsbehörde kann von den Vorschriften der Nr. 2 bis 4 in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen.

(2) ¹Abs. 1 gilt mit Ausnahme der Vorschriften der Nr. 1 auch für die Gründung einer Gesellschaft, die nicht auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, und für die Beteiligung an einer solchen Gesellschaft. ²Darüber hinaus ist die Gründung einer solchen Gesellschaft oder die Beteiligung an einer solchen Gesellschaft nur zulässig, wenn ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder Beteiligung vorliegt.

(3) Gehören einer Gemeinde mehr als 50 vom Hundert der Anteile an einer Gesellschaft, so hat sie darauf hinzuwirken, dass

1. in sinngemäßer Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften
 - a) für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird,
 - b) der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt und der Gemeinde zur Kenntnis gebracht wird,
2. nach den Wirtschaftsgrundsätzen (§ 127a) verfahren wird, wenn die Gesellschaft ein wirtschaftliches Unternehmen betreibt.

(4) Abs. 1 und 2 gelten entsprechend, wenn eine Gesellschaft, an der Gemeinden oder Gemeindeverbände mit insgesamt mehr als 50 vom Hundert beteiligt sind, sich an einer anderen Gesellschaft beteiligen will.

(5) Die Gemeinde kann einen Geschäftsanteil an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft erwerben, wenn eine Nachschusspflicht ausgeschlossen oder die Haftsumme auf einen bestimmten Betrag beschränkt ist.

genehmigung setzten sich die Städte und die für sie Handelnden zusätzlichen Risiken aus.

Umfang der Betätigung zum 31. Dezember 2002						
Stadt	Alle Beteiligungen	Eigengesellschaften	Beherrschte Beteiligungen	Eigenbetriebe	Genossenschaften	Mittelbare Beteiligungen
Bad Homburg	17	4	0	2	3	6
Fulda	21	6	2	2	3	6
Gießen	24	4	1	0	4	9
Hanau	22	7	5	1	2	9
Marburg	21	6	5	1	2	6
Rüsselsheim	22	3	2	4	4	5
Wetzlar	18	3	5	3	2	2
Gesamt	145	33	20	13	20	43

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 32: Umfang der Betätigung zum 31. Dezember 2002

Die Art der wirtschaftlichen Betätigung der Beteiligungsunternehmen zeigt Ansicht 33:

Beteiligungsportfolio zum 31. Dezember 2002							
Wirtschaftszweig	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Wohnungswirtschaft			✓	✓	✓	✓	✓
Versorgung							
Wasser	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Strom			✓	✓	✓		✓
Gas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fernwärme		✓	✓	✓	✓		✓
Entsorgung							
Abwasser			✓		✓		
Abfall	✓		✓		✓		✓
Krankenhaus	✓ ¹⁾	✓		✓		✓	
Verkehr		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Alten- und Pflegeheime	✓	✓				✓	✓
Wirtschaftsförderung		✓		✓	✓	✓	
Sonstige	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

¹⁾ Betriebsgesellschaft Klinik Dr. Baumstark GmbH

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 33: Beteiligungsportfolio zum 31. Dezember 2002

Die wirtschaftliche Gesamtlage der Wohnungswirtschaftsunternehmen war gut. Die Wohnungsgesellschaften erreichten positive Jahresergebnisse. Alle Wohnungsgesellschaften investierten in den vergangenen Jahren im branchenüblichen Rahmen, um eine marktgerechte Entwicklung des Bestands zu sichern. Mit diesen Modernisierungs-

Wohnungswirtschaft

und Instandhaltungsarbeiten lässt sich das Wohnungsportfolio konsequent weiterentwickeln.

Energie

Die Liberalisierung des Strom- und Gasmarkts spiegelt sich in der wirtschaftlichen Entwicklung der Versorgungsunternehmen wider. Sinkende Umsätze waren die Folge sinkender Abgabemengen. Ungünstigere Markt- und Wettbewerbsbedingungen und Preiserhöhungen auf der Beschaffungsseite konnten nicht immer an Kunden weitergegeben werden. Die Geschäftsplanungen gingen mittelfristig von stabilen positiven Jahresergebnissen aus.

Wasser

Bei nahezu konstanten Verkaufspreisen und -mengen blieben die Umsatzerlöse in der Wasserversorgung 2001 auf Vorjahresniveau. Die Wasserversorgung zeigt keine auffällige Entwicklung.

Krankenhäuser

Die künftige wirtschaftliche Entwicklung der Krankenhäuser wird wesentlich geprägt von der Umsetzung des Fallpauschalensystems zum 1. Januar 2004.

Wenn die in den Krankenhäusern eingeleiteten Maßnahmen zur Umstellung nicht vollständig umgesetzt werden können, besteht die Gefahr, dass sich die bisherige wirtschaftliche Lage der Krankenhäuser verschlechtert. Durch die Fallpauschalen werden die Krankenhausleistungen nicht mehr nach dem Krankenhausbudget, sondern über allgemein festgelegte Pauschalbeträge abgerechnet. Die Städte werden ihre Krankenhäuser mit Sorgfalt zu steuern haben.

Verkehr

Die Verkehrsunternehmen erwirtschafteten in der Vergangenheit negative Betriebsergebnisse aus dem öffentlichen Nahverkehr. Auch zukünftig werden die Verkehrsunternehmen auf öffentliche Zuschüsse angewiesen sein. Eine von der Europäischen Union angestrebte Verordnung sieht vor, dass unter anderem ab 2005 und 2006 alle Linienverkehre, die nicht eigenwirtschaftlich sind, auszuschreiben sind. Es besteht aber das Risiko, dass der laufende Betrieb (ohne Kosten für Infrastrukturmaßnahmen) kostendeckend sein muss, um eine Ausschreibungspflicht zu vermeiden. Aus diesem Grund sind Strukturanpassungsmaßnahmen notwendig.

Wirtschaftsförderung

Die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Wirtschaftsförderungsgesellschaften ist angeschlagen. In den neunziger Jahren hatten Fulda, Hanau, Marburg sowie Rüsselsheim mit Fördermitteln Technologie-, Gründer- und Multimediazentren errichtet. Diese Objekte verzeichnen Leerstände. Ferner sind die Mieten nicht kostendeckend. Die Gesellschaften sind auf Zuschüsse angewiesen.

Zum Prüfungszeitpunkt war eine Gesellschaft der Stadt Marburg bilanziell überschuldet. Die Gesellschaft verfügte Ende 2003 durch diverse Sanierungsmaßnahmen wieder über Eigenkapital.

6.9 Organisationsmodelle für das Beteiligungsmanagement

Die Sonderstatusstädte setzten die Aufgabe „Überwachung und Steuerung von Beteiligungen“ nach unterschiedlichen Organisationsmodellen um: Bis auf Wetzlar hatten die Sonderstatusstädte eigene Organisationseinheiten eingerichtet.

Drei Modelle des städtischen Beteiligungsmanagements waren festzustellen:

- Eine Stabsstelle koordinierte das Beteiligungsmanagement. Mitarbeiter der Verwaltung betreuten und steuerten dezentral die Unternehmen. Die Mitarbeiter hatten das notwendige Branchenwissen (Rüsselsheim).
- Eine zentrale Stabsstelle betreute die wirtschaftlich bedeutsamen Beteiligungen der Stadt. Der Oberbürgermeister oder die Dezernenten führten in bestimmten Abständen mit den Geschäftsleitungen der wirtschaftlich bedeutsamen Unternehmen Gespräche. Inhalt der Gespräche waren die wirtschaftliche Entwicklung, anstehende geschäftspolitische Entscheidungen sowie Strategiediskussionen (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau und Marburg).

- Koordination des Beteiligungsmanagements ausdrücklich durch den Oberbürgermeister. Gesteuert wurden die Unternehmen vom Oberbürgermeister und den Dezernenten. Dokumentation und Auswertung der Unterlagen lagen in der Zuständigkeit der Kämmerei (Wetzlar).

Beteiligungsmanagement							
	Bad Hom- burg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüssels- heim	Wetzlar
Mitarbeiter	1	1	1	1	1	1	entfällt
Beteiligungsbericht	ja	in Vorbe- reitung	ja	ja	ja	ja	-
Beteiligungs- richtlinie	-	-	Entwurf	-	-	Dienst- anwei- sung	-
Steuerung mit Kennzahlen	-	-	-	-	-	zum Teil	-
Kontraktsystem	-	-	-	-	-	ja (WBG) ⁷⁸	-
§ 54 HGrG in Gesellschafts- verträgen	ja	ja, teil- weise	-	-	-	-	ja
§ 54 HGrG Prüfungen	-	-	-	-	-	-	ja
Verstöße gegen Wettbewerbsrecht	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Besonderheiten	Treffen Oberbür- germeister mit Ge- schäfts- führer vor jeder Aufsichts- ratssitzung	regelmä- ßige Treffen Oberbür- ger- meister mit Ge- schäfts- führer	-	-	-	Fachver- antworti- che	Beteili- gungsde- zernat des Oberbür- ger- meisters
							Abstim- mung Dezernat alle zwei Wochen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 34: Beteiligungsmanagement

6.10 Kommunale Steuerungs- und Kontrollelemente

Den Städten wurde mit einem Bewertungsprofil eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse an die Hand gegeben. Es erlaubt einen schnellen Überblick über die Ausprägung der unterschiedlichen Zieldimensionen und kann als Steuerungsinstrument genutzt werden. Die Prüfungsergebnisse wurden in den Schlussberichten für die Städte jeweils im Detail beschrieben.

Auf Basis ihrer Prüfungserfahrungen stellt die Überörtliche Prüfung ein Konzept für die Organisation eines Beteiligungsmanagements vor. Das Konzept bestimmt besondere Kriterien für die Obergruppen Finanzen, Prozesse, Kunden und Entwicklung. Damit

Konzept für
Beteiligungs-
management

Messsystem für die
Zielerreichung

⁷⁸ Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Rüsselsheim mbH

gelingt es, die Zielerreichung zu messen. Die Bewertung wurde auf vergleichbarer Basis vorgenommen. Dabei wurden Punkte wie folgt vergeben:

4 = „wird voll erreicht“

3 = „wird erreicht“

2 = „wird teilweise erreicht“

1 = „wird ansatzweise erreicht“

0 = „wird nicht erreicht“.

Bewertungsprofil Betätigungen Sonderstatusstädte 2002/2003									
			Bad Hom- burg	Fulda	Gie- ßen	Ha- nau	Mar- burg	Rüs- sels- heim	Wetz- lar
Ober- gruppe	Gruppe	Kriterium	Zielerreichung						
Finanzen	Ressourcen- effizienz	Aufgabenkritik/ öffentlicher Zweck	2	3	2	2	1	4	1
		Arbeitsteilung Stadt/Beteili- gungen	4	3	3	3	3	4	3
	Risiko- management	Berichtswesen	1	1	0	1	0	2	3
		Kontrolle/Vali- dierung der Ergebnisse der Beteiligungen	3	3	2	3	1	4	3
		Durchführung Soll/Ist- Abgleich	1	3	1	3	1	3	2
		Steuerungs- relevante Kennzahlen	0	1	0	1	0	1	0
		Zieldefinition	2	2	1	2	0	2	3
Prozesse	Steuerung der Beteiligungen	Aufgaben- und Produkt- beschreibung	2	3	3	4	3	4	2
		Beteiligungs- richtlinie	0	1	4	1	0	3	0
		Controlling- system	2	2	2	2	1	2	1
	Koordina- tionseffizienz	Organisation des Beteiligungs- managements	4	3	3	3	3	4	4
		Standardi- sierungsgrad der Prozesse	2	3	1	3	2	3	3
		Informations- fluss Beteili- gungen zu Beteiligungs- management	2	2	1	1	2	2	4
		Informations- fluss Vertreter der Stadt zu Beteiligungs- management	3	1	1	1	2	1	4
Kunden	Service- orientierung	Beratung der Beteiligungen	1	1	1	1	2	1	1

Bewertungsprofil Betätigungen Sonderstatusstädte 2002/2003			Bad Homburg	Fulda	Gie- ßen	Ha- nau	Mar- burg	Rüs- sels- heim	Wetz- lar
	Beteiligungs- bericht	Info zu rechtl. u. organ. Grundlagen	3	0	3	4	3	2	0
		Übersicht Konzern Stadt	3	0	3	4	3	2	0
		Darstellung relevanter betriebs- u. finanzwirt- schaftl. Daten	1	0	4	3	1	2	0
		Darlegung des öffentlichen Zwecks	2	0	0	2	3	3	0
		Allgemeine Informationen	2	0	3	4	1	2	0
		Entwicklungs- perspektiven des Konzerns Stadt	1	0	0	1	3	3	0
Entwick- lung	Qualifikation	Ausbildung	4	3	3	4	2	2	2
		Berufliche Erfahrungen	2	3	3	4	3	3	4
		Entwicklungs- perspektiven	3	3	3	3	4	4	4

Ansicht 35: Bewertungsprofil Betätigungen Sonderstatusstädte 2002/2003

Bei der Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass die Organisation der Beteiligungsverwaltung bewertet wurde.

Die Beteiligungsverwaltungen von Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen und Marburg befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Aufbau.

Die Erstellung und Veröffentlichung eines Beteiligungsberichts ist Kriterium eines effektiven Beteiligungsmanagements. Mit ihm kann Transparenz in den Betätigungsfeldern der Städte geschaffen werden. Ein Beteiligungsbericht war zur Zeit der Drucklegung dieses Berichts in Hessen nicht gesetzlich vorgeschrieben. Die Überörtliche Prüfung sieht Beteiligungsberichte als wichtige Quelle zur Befriedigung von Informationsbedürfnissen der politischen Vertreter der Stadt, der Bürger und interessierter Dritter.

Beteiligungsbericht

Beteiligungsberichte gaben Bad Homburg v.d. Höhe, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim heraus. Die Berichte Gießens und Hanaus zeichneten sich durch ihre umfassende und gut strukturierte Darstellung der wesentlichen Beteiligungen aus. Gleichzeitig lieferten die Berichte detaillierte allgemeine Informationen zum Betätigungsbereich der Stadt und den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Diese beiden Berichte hoben sich dadurch hervor, dass finanzwirtschaftliche Eckdaten der Unternehmen grafisch aufbereitet wurden.

Im Regelfall verwalteten die Städte ihre Beteiligungen mehr als diese zu steuern oder gar zu gestalten. Der Grad der Steuerung von Eigenbetrieben und städtischen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften war unterschiedlich ausgeprägt. Bei den Eigenbetrieben waren Steuerung und Kontrolle intensiver. Nach Ansicht der Städte standen ihnen bei den Eigenbetrieben durch das Eigenbetriebsgesetz mehr Rechte zur Steuerung und Kontrolle zu. Daneben seien dem Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung durch das Eigenbetriebsgesetz Pflichten zur Überwachung oder Kontrolle der Eigenbetriebe übertragen worden.

Steuerung statt
Verwaltung der
Beteiligungen

Hierzu ist anzumerken, dass der Gesetzgeber den Kommunen bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften in Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung im GmbHG genügend Möglichkeiten zur Steuerung einräumt. Diese wurden nach dem Ergebnis

der Prüfung eingeschränkt genutzt. Nach den Grundsätzen des GmbHG hat der Mehrheitsgesellschafter in der Gesellschafterversammlung weitreichende Rechte, um die Gesellschaft in seinem Sinne und unter Berücksichtigung städtischer Ziele zu steuern.

Durch § 54 HGrG⁷⁹ i.V.m. § 44 HGrG⁸⁰ und § 131 HGO⁸¹ werden dem Rechnungsprüfungsamt weitgehende Prüfungsrechte eingeräumt.

In 98 Prozent der Gesellschaftsverträge oder Satzungen waren diese Rechte normiert. Die Rechnungsprüfungsämter, die Magistrate, die Oberbürgermeister und die Stadtverordnetenversammlungen schöpften die sich hieraus ergebenden Überwachungsmöglichkeiten eingeschränkt aus. Mit Sonderprüfungen im Sinne von § 131 Absatz 2 Nr. 4 und Nr. 5 HGO wurden im Untersuchungszeitraum die Rechnungsprüfungsämter in Bad Homburg v.d. Höhe und Wetzlar beauftragt.

Die Rechnungsprüfungsämter führten bei den Eigenbetrieben und ausgewählten Gesellschaften Kassenprüfungen durch.

In allen Städten wurde konsequent die Frage geprüft, ob die Aufgabe in einer anderen Organisationsform wirtschaftlicher erbracht werden kann. Fulda überprüfte in unre-

⁷⁹ § 54 HGrG - Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

(1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, daß sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.

(2) Ein vor Inkrafttreten dieses Gesetzes [Anm.: 1.1.1970] begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.

⁸⁰ § 44 HGrG - Prüfung staatlicher Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen

(1) Der Rechnungshof prüft die Betätigung des Bundes oder des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund oder das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend bei Erwerbs- oder Wirtschaftsgenossenschaften, in denen der Bund oder das Land Mitglied ist.

⁸¹ § 131 HGO - Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:

1. die Prüfung der Jahresrechnung (§ 128),
2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
3. die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen,
4. bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zuläßt,
5. im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben der Nr. 1 bis 4 zu prüfen, ob zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird.

(2) Der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der für die Verwaltung des Finanzwesens bestellte Beigeordnete und die Gemeindevertretung können dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

1. die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
2. die Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
3. die Prüfung von Auftragsvergaben,
4. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
5. die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe,
6. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
7. die Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredits oder sonst vorbehalten hat.

gelmäßigen Abständen ihr Beteiligungsportfolio, ob die Betätigungen dem öffentlichen Zweck dienen (§ 121 Absatz 1 Nr. 1 HGO). Marburg und Hanau beauftragten externe Dritte.

Das Risikomanagement als eines der bedeutendsten Elemente des Beteiligungsmanagements war bei den Städten in Ansätzen ausgeprägt. Es gab positive erste Schritte im Berichtswesen und bei der Anwendung von Soll-/Ist-Abgleichen in Rüsselsheim, Marburg und Wetzlar. Hier wurden die Berichterstattungen der Eigenbetriebe (vierteljährlich) und der Kapitalgesellschaften (in Rüsselsheim halbjährlich) ausgewertet und die Auswertungen schriftlich dem Magistrat zur Verfügung gestellt. Der Magistrat oder die Dezernentenrunde in Wetzlar werteten diese Berichte aus. Auf Grundlage der Ergebnisse wurden Steuerungsmaßnahmen festgelegt.

Risikomanagement

Steuerungsrelevante Kennzahlen wurden in Rüsselsheim für eine Gesellschaft bei der Einführung des Kontraktsystems festgelegt. Nach der erfolgreichen Einführung des Kontraktsystems plant Rüsselsheim, dieses Modell bei anderen Gesellschaften (Anteil der Stadt mehr als 50 Prozent) und den Eigenbetrieben einzuführen.

Die Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen sollten in allen Städten weiterentwickelt oder eingeführt werden. Rüsselsheim kannte eine Beteiligungsrichtlinie, für Gießen lag eine solche im Entwurf vor und Hanau bereitete zum Zeitpunkt der Prüfung (1998 bis 2002) eine vor. Ansatzweise hatten Rüsselsheim und Wetzlar ein Zielsystem definiert, das die Ziele des Konzerns Stadt und des Beteiligungsunternehmens miteinander verknüpft. Eine zielgerichtete strategische und operative Steuerung setzt jedoch ein messbares Zielsystem voraus.

Es bestand ein Informationsdefizit insofern, als - trotz der Festlegung in § 125 HGO⁸², wonach die Gemeinde vom Magistrat als Ganzes und nicht von einzelnen Angehörigen des Magistrats vertreten wird und somit Entscheidungen des jeweiligen Vertreters für und gegen den Magistrat getroffen werden - kein entsprechendes Berichtssystem bei den Städten eingerichtet war. Nach der Konstruktion des § 125 Absatz 1 Satz 1 und § 125 Absatz 1 Satz 4 HGO in Verbindung mit den Vorschriften des Gesellschaftsrechts ist durch den Vertreter des Magistrats über die Organsitzung in der Beteiligung ein Bericht anzufertigen und den Mitgliedern des Magistrats zugänglich zu machen:

Bei Beteiligungen an Aktiengesellschaften durch Kommunen geht das Aktienrecht als Bundesrecht der HGO vor. Die Einrichtung eines Berichtswesens (§ 125 HGO, formalisierte Information der Magistratsmitglieder über Organsitzungen der städtischen Beteiligungen) wird durch die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder nach §§ 93 Absatz 1 Satz 2⁸³, 116⁸⁴ und 394⁸⁵, 395⁸⁶ AktG erschwert. Eine gesetzliche Frei-

⁸² § 125 HGO - Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften

(1) ¹Der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde in Gesellschaften, die der Gemeinde gehören (Eigengesellschaften) oder an denen die Gemeinde beteiligt ist. ²Der Bürgermeister vertritt den Gemeindevorstand kraft Amtes; er kann sich durch ein von ihm zu bestimmendes Mitglied des Gemeindevorstands vertreten lassen. ³Der Gemeindevorstand kann weitere Vertreter bestellen. ⁴Alle Vertreter des Gemeindevorstands sind an die Weisungen des Gemeindevorstands gebunden, soweit nicht Vorschriften des Gesellschaftsrechts dem entgegenstehen ⁵Die vom Gemeindevorstand bestellten Vertreter haben ihr Amt auf Verlangen des Gemeindevorstands jederzeit niederzulegen.

(2) ¹Abs. 1 gilt entsprechend, wenn der Gemeinde das Recht eingeräumt ist, in den Vorstand, den Aufsichtsrat oder ein gleichartiges Organ einer Gesellschaft Mitglieder zu entsenden. ²Der Bürgermeister oder das von ihm bestimmte Mitglied des Gemeindevorstands führt in den Gesellschaftsorganen den Vorsitz, wenn die Gesellschaft der Gemeinde gehört oder die Gemeinde an ihr mehrheitlich beteiligt ist. ³Die Mitgliedschaft gemeindlicher Vertreter endet mit ihrem Ausscheiden aus dem hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Dienst der Gemeinde.

(3) ¹Werden Vertreter der Gemeinde aus ihrer Tätigkeit bei einer Gesellschaft haftbar gemacht, so hat ihnen die Gemeinde den Schaden zu ersetzen, es sei denn, daß sie ihn vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. ²Auch in diesem Falle ist die Gemeinde schadensersatzpflichtig, wenn die Vertreter der Gemeinde nach Weisung gehandelt haben.

⁸³ § 93 AktG - Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit der Vorstandsmitglieder

(1) ¹Die Vorstandsmitglieder haben bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. ²Über vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesell-

stellung von der Pflicht zur Verschwiegenheit ist durch eine Regelung in § 125 HGO nicht erfolgt. Es sollten jedoch für den verbleibenden rechtlichen Gestaltungsrahmen konkrete Anweisungen für die von der Gebietskörperschaft entsandten Vertreter erstellt werden, so dass auf gesetzeskonforme Weise eine systematische Unterrichtung des Magistrats gewährleistet wird.

6.11 Präferenzmodell für die Organisation des Beteiligungsmanagements

Die Sonderstatusstädte hatten ein differenziertes Branchenspektrum in ihren wirtschaftlichen Betätigungsfeldern. Einzelne Branchen erfahren derzeit gravierende Veränderungen der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen aufgrund von Vorschriften oder Initiativen der Europäischen Gemeinschaft und des Bundes. So wurde unter anderem der Strom- und Gasmarkt liberalisiert. Bei Krankenhäusern werden durch die Gesundheitsreform und die neuen Abrechnungssysteme wie Fallpauschalen Struktur- und Organisationsänderungen notwendig.

Das Beteiligungsmanagement setzt ein interdisziplinäres Fachwissen der zuständigen Mitarbeiter voraus (so Controlling, betriebswirtschaftliche, gesellschaftsrechtliche und Kenntnisse des Kommunalwirtschaftsrechts, Branchenkenntnisse). Darüber hinaus sind Erfahrungen in der Entwicklung kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse unentbehrlich. Die kontinuierlichen Veränderungen der Branchen sowie der übergreifenden Rahmenbedingungen verlangen eine permanente Weiterbildung der Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements. In der Praxis hat es sich als vorteilhaft gezeigt, sowohl branchenspezifische als auch betriebswirtschaftliche Experten innerhalb der Kommune zu entwickeln. Das branchenspezifische Know-how kann dabei dezentral in den Fachbereichen angesiedelt sein, da von dort ohnehin im Regelfall das Beteiligungsunternehmen fachlich betreut wird.

Das betriebswirtschaftliche Know-how sollte zentral aufgebaut werden, um konzentriert für alle Unternehmen an einer einheitlichen Systematik des Controllingsystems mit Bezug auf die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen arbeiten zu können.

Nach den Kennzahlen des Bewertungsprofils und unter den gegebenen Umständen praktiziert Rüsselsheim nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung die effektivste Form des Beteiligungsmanagements.

schaft, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die ihnen durch ihre Tätigkeit im Vorstand bekanntgeworden sind, haben sie Stillschweigen zu bewahren.

⁸⁴ § 116 AktG - Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit der Aufsichtsratsmitglieder

Für die Sorgfaltspflicht der Aufsichtsratsmitglieder gilt § 93 über die Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit der Vorstandsmitglieder sinngemäß.

⁸⁵ § 394 AktG - Berichte der Aufsichtsratsmitglieder

¹Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, unterliegen hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht. ²Für vertrauliche Angaben und Geheimnisse, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, gilt dies nicht, wenn ihre Kenntnis für die Zwecke der Berichte nicht von Bedeutung ist.

⁸⁶ § 395 Aktiengesetz - Verschwiegenheitspflicht

(1) Personen, die damit betraut sind, die Beteiligungen einer Gebietskörperschaft zu verwalten oder für eine Gebietskörperschaft die Gesellschaft, die Betätigung der Gebietskörperschaft als Aktionär oder die Tätigkeit der auf Veranlassung der Gebietskörperschaft gewählten oder entsandten Aufsichtsratsmitglieder zu prüfen, haben über vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die ihnen aus Berichten nach § 394 bekanntgeworden sind, Stillschweigen zu bewahren; dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr.

(2) Bei der Veröffentlichung von Prüfergebnissen dürfen vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nicht veröffentlicht werden.

6.12 Prüfung nach §§ 53 und 54 HGrG

Im Ergebnis war festzustellen, dass bei 90 Prozent aller Gesellschaften, bei denen der kommunale Anteil mehr als 50 Prozent beträgt, im Gesellschaftsvertrag die Rechte nach §§ 53⁸⁷ und 54⁸⁸ HGrG verankert waren.

Die Rechte, die sich aus § 44 HGrG i.V.m. § 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO ergeben, wurden von den Kommunen für Sonderprüfungen genutzt. In § 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO wird dem Rechnungsprüfungsamt das Recht eingeräumt, zu prüfen, ob der öffentliche Zweck erfüllt wird. Es können auch Prüfungshandlungen, aus denen Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung abgeleitet werden können, wahrgenommen werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren den Rechnungsprüfungsämtern die Rechte zur Prüfung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks auf eigene Initiative (im Sinne von § 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO) nicht übertragen worden.

Die Prüfung ist abhängig von der Organisationsform des Unternehmens (eine Stadt verfügte nicht über einen Eigenbetrieb). Bei Eigenbetrieben, die von sechs Städten als Bestandteil der Verwaltung angesehen wurden, führte das Rechnungsprüfungsamt Kassenprüfungen nach § 131 Absatz 1 HGO durch. Das Rechnungsprüfungsamt war im Berichtszeitraum bei Kapitalgesellschaften mit Sonderprüfungen beauftragt worden.

Angesichts der wirtschaftlichen Risiken, die sich aus der Gewährung von Krediten sowie der Übernahme von Bürgschaften ergeben, sollten die Städte die gesetzlich eingeräumten Überwachungs- und Kontrollrechte ausschöpfen. In einem ersten Schritt sollten die Zuständigen (hier Magistrat, Oberbürgermeister, Stadtverordnetenversammlung, Finanzdezernat) dem Rechnungsprüfungsamt formal die in den Satzungen der Gesellschaften eingeräumten Rechte nach § 54 HGrG in Verbindung mit § 44 HGO und § 131 Absatz 2 HGO geben. Magistrat und Stadtverordnetenversammlung sollten die organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen schaffen, damit von dem Rechnungsprüfungsamt die übertragenen Prüfungsaufgaben ordnungsgemäß und effektiv erfüllt werden können.

6.13 Schlussbemerkung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Beteiligungscontrolling der Sonderstatusstädte zielgerichtet weiterzuentwickeln. Die bisher in Ansätzen vorhandene Steuerung der Unternehmen ist auszubauen. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen ist die personelle

⁸⁷ § 53 HGrG Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, daß das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlußprüfung auch die Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung prüfen läßt;
 2. die Abschlußprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
 - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
 3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlußprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluß aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlußprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.
- (2) Für die Anwendung des Absatzes 1 rechnen als Anteile der Gebietskörperschaft auch Anteile, die einem Sondervermögen der Gebietskörperschaft gehören.

⁸⁸ Text § 54 HGrG siehe Fußnote 79

Ausstattung des Beteiligungsmanagements der Städte aufgabenadäquat zu verbessern.

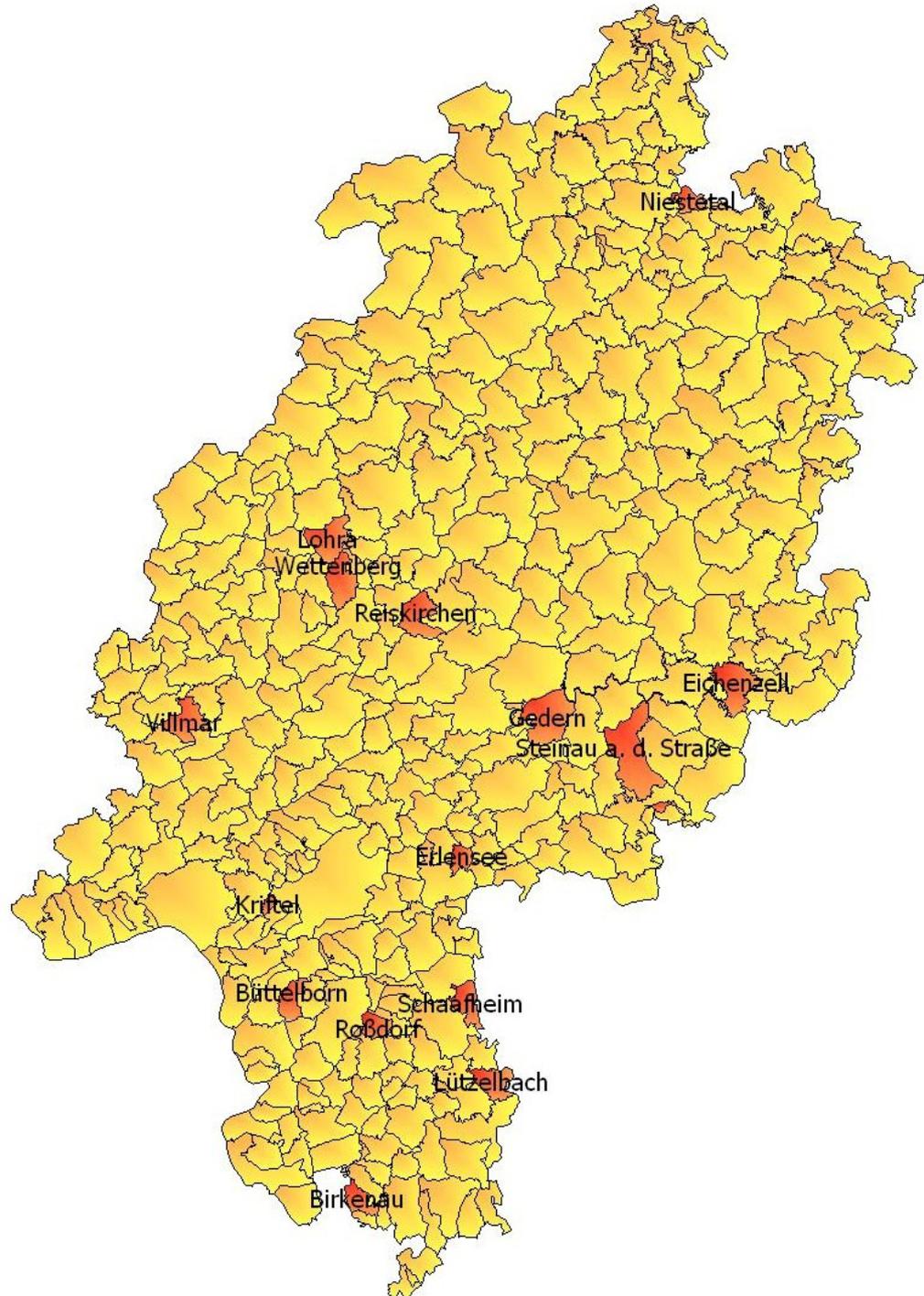
Die Oberbürgermeister oder deren Vertreter erklärten, dass eine personelle Verstärkung des Bereichs Beteiligungscontrolling wünschenswert wäre, jedoch aufgrund von Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung oder Vorgaben der Kommunalaufsicht nicht möglich sei.

Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass es in Zeiten finanzieller Anpassung angesichts der großen wirtschaftlichen Bedeutung wie auch der Risiken der Betätigungen für die Städte der Weiterentwicklung von der Beteiligungsverwaltung zu einem Beteiligungscontrolling mit angemessener Personalausstattung bedarf. Dies verlangt keine neuen Stellen, sondern besser qualifiziertes Personal mit grundlegend besserer und vertiefterer beruflicher Ausbildung. Gutes Beteiligungsmanagement setzt solide praxiserprobte Fachkenntnisse voraus. Die Städte werden dabei das Anforderungsprofil an ihr Personal in diese Richtung zu ändern haben.

7. Siebenundachtzigste Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“

7.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Birkenau, Büttelborn, Eichenzell, Erlensee, Gedern, Kriftel, Lohra, Lützelbach, Niestetal, Reiskirchen, Roßdorf, Schaaheim, Steinau an der Straße, Villmar, Wettbergen



Ansicht 36: „Friedhöfe“ - Städte und Gemeinden

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand: Januar 1998 bis Dezember 2002

Prüfungszeitraum: 1998 bis 2002

Prüfungsbeauftragter: BSL Public Sector Managementberatung GmbH in Bergheim

7.3 Leitsätze

Örtliche Besonderheiten prägen das Friedhofs- und Bestattungswesen: Die Zahl der Friedhöfe in den Städten und Gemeinden hängt von der Zahl der Ortsteile und dem regionalen Selbstverständnis bei der Friedhofskultur ab.

Die Bestattungsfallzahlen entwickelten sich in den meisten Städten und Gemeinden konstant. Fallzahlen reichen als Kalkulationsgröße für die Bedarfsplanung aus.

In 7 der 15 Städte und Gemeinden nahmen die Urnenbestattungen deutlich zu.

Drei Städte und Gemeinden⁸⁹ hatten eine systematische Gebührenkalkulation.

14 Städte und Gemeinden erhoben am Ende der Nutzungsdauer Grababräumungsgebühren. Die Erhebung ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand zur Ermittlung der Gebührenpflichtigen verbunden. Außerdem besteht ein hohes Ausfallrisiko.

In allen Städten und Gemeinden war die Grabmalaufstellung genehmigungspflichtig. Das Genehmigungsverfahren wandte eine Gemeinde⁹⁰ nicht an. Die übrigen Städte und Gemeinden setzten das Verfahren nicht entsprechend des geltenden Satzungsrechts um. Deshalb empfiehlt sich eine Satzungsvereinfachung.

Das Friedhofs- und Bestattungswesen bedurfte hoher kommunaler Zuschüsse. Nach der Haushaltsrechnung 2002 reichten die Einnahmen im Mittelwert für 54 Prozent der Ausgaben. Bei Vollaussweisung und –veranschlagung der Friedhofskosten lag der tatsächliche Kostendeckungsgrad bei 40 Prozent. Umgerechnet bedeutet dies, dass die Städte und Gemeinden durchschnittlich 22 Prozent ihrer Einnahmen aus der Grundsteuer B für die Bezuschussung des Friedhofswesens aufwendeten.

Die Personalausgaben und die kalkulatorischen Kosten waren die bestimmenden Faktoren. Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit können die Gemeinden Teilaufgaben auf private Anbieter oder – bei kleinen Gemeinden – auf die Angehörigen übertragen und auf pflegeaufwändige Friedhofsanlagen verzichten.

7.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko im Friedhofs- und Bestattungswesen der Gemeinden im Zeitraum 1998 bis 2002 entsprach dem Finanzvolumen des Haushaltsabschnitts 7500. Es umfasste im Jahr 2002 Ausgaben in Höhe von 2,5 Millionen €.

⁸⁹ Büttelborn, Kriftel, Steinau an der Straße

⁹⁰ Reiskirchen

⁹¹ Friedhof im Ortsteil Zillbach

7.5 Sparpotenzial

Das Sparpotenzial liegt in der Ausschöpfung des Gebührenpotenzials und der damit verbundenen Rückführung des Zuschussbedarfs aus allgemeinen Deckungsmitteln. Mit vollständig kostendeckenden Gebühren ließe sich der Zuschussbedarf deutlich senken. Er lässt sich mit 1,8 Millionen € im Jahr veranschlagen.

7.6 Rückstände

In den 15 Städten und Gemeinden wurden keine mengenmäßig bewertbaren Rückstände (Investitionsbedarfe) festgestellt.

7.7 Ausstattung mit Friedhöfen

Gemäß § 1 des hessischen Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen ist das Friedhofswesen Selbstverwaltungsangelegenheit. Die Gemeinden sind verpflichtet, Friedhöfe anzulegen, zu unterhalten und zu erweitern, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht. Zahl und Größe der Friedhöfe stehen in Beziehung zu den in der Stadt oder Gemeinde vorhandenen Ortsteilen.

Friedhöfe im Jahr 2002							
	Einwohner	Ortsteile	Kommunale Friedhöfe	Kirchliche Friedhöfe	Bestattungen ¹⁾	Gesamtfläche Friedhöfe ²⁾	Friedhofsfläche je Einwohner
Birkenau ²⁾	10.443	6	7	0	-	42.517 m ²	3,3 m ²
Büttelborn	13.350	3	3	0	102	22.086 m ²	1,7 m ²
Eichenzell ²⁾	10.651	10	11	0	69	47.476 m ²	4,0 m ²
Erlensee ²⁾	12.656	2	3	0	119	41.776 m ²	2,6 m ²
Gedern	7.875	6	6	0	78	32.911 m ²	4,2 m ²
Kriftel	10.589	1	1	0	97	22.886 m ²	2,2 m ²
Lohra	5.815	10	11	0	54	46.228 m ²	7,9 m ²
Lützelbach	7.280	5	5	0	59	28.920 m ²	4,0 m ²
Niestetal	10.553	2	2	0	108	30.716 m ²	2,9 m ²
Reiskirchen	10.718	8	7	1	85	39.039 m ²	3,7 m ²
Roßdorf	12.196	2	2	0	98	18.941 m ²	1,6 m ²
Schaafheim	8.900	4	4	0	77	16.914 m ²	2,5 m ²

Friedhöfe im Jahr 2002							
	Ein- wohner	Orts- teile	Kom- munale Fried- höfe	Kirch- liche Fried- höfe	Bestat- tungen ¹⁾	Gesamt- fläche Friedhöfe ²⁾	Fried- hofs- fläche je Ein- wohner
Steinau an der Straße	11.343	8	7	1	91	40.564 m ²	4,4 m ²
Villmar	7.446	6	6	0	78	46.346 m ²	6,2 m ²
Wettenberg	12.292	3	4	0	105	33.076 m ²	2,7 m ²
Mittelwert	10.140	5	5	0	88	34.026 m ²	3,6 m ²
Minimalwert	5.815	1	1	0	54	16.914 m ²	1,6 m ²
Maximalwert	13.350	10	11	1	119	47.476 m ²	7,9 m ²

1) im Mittelwert der Jahre 1998 bis 2002

2) Bei der Fläche je Einwohner wurden die Orts-/Stadtteile in Reiskirchen und in Steinau an der Straße nicht berücksichtigt, deren Einwohner sich auf einem kirchlichen Friedhof bestatten ließen. Außerdem wurden bei der Berechnung der Friedhofsfläche je Einwohner die Flächen in Birkenau, Eichenzell und Erlensee nicht berücksichtigt, die zukünftig als öffentlicher Park genutzt werden sollen.

Quelle: Statistiken der Gemeinden, eigene Berechnungen. Die Zahlen wurden mit den Gemeinden abgestimmt.

Ansicht 37: Friedhöfe im Jahr 2002

Die untersuchten Städte und Gemeinden unterhielten zwischen einem und elf Friedhöfen in bis zu zehn Ortsteilen. In zwei Gemeinden gab es zusätzlich kirchliche Friedhöfe.

Starke Bindung zwischen Ortsteilen und Friedhöfen

Die Bestattungen im Mittelwert der Jahre 1998 bis 2002 variierten zwischen 54 Fällen in der Gemeinde Lohra und 119 Fällen in der Gemeinde Erlensee.

Die Zahl der Friedhöfe einer Stadt oder Gemeinde hing stark von der Zahl der Ortsteile ab. Die Größe der Friedhöfe war auf die Einwohnerzahl der Ortsteile abgestimmt. Innerhalb der Städte und Gemeinden hatten Ortsteile mit weniger Einwohnern meist auch kleinere Friedhöfe.

Eichenzell⁹¹ und Lohra⁹² betrieben Friedhöfe mit durchschnittlich weniger als einer Bestattung im Jahr.

7.8 Grab- und Leistungsangebot

Die kommunalen Leistungen unterschieden sich deutlich. Sie waren von dem Selbstverständnis der Region geprägt: Während Steinau an der Straße keine mehrstellige Wahlgrabstätten, sondern lediglich Reiheneinzelgrabstätten, Reihendoppelgrabstätten sowie Tiefengrabstätten und Urnenreihengrabstätten anbot, waren zum Beispiel in Kriftel auch Bestattungen in Einzelwahlgrabstätten und einer Urnenwand möglich (vergleiche Ansicht 38). Auch war noch in einigen Gemeinden Brauch, dass die Angehörigen selbst das Grab aushoben oder die Sargträgerdienste (vergleiche Ansicht 40) erledigten. Schließlich hatten in einigen Regionen Hessens noch kirchliche Friedhöfe⁹³ Bedeutung.

Deutlich variiertes Grab- und Leistungsangebot

⁹² Friedhof in den Ortsteilen Nanzhausen und Seelbach

⁹³ Steinau an der Straße, Reiskirchen

Grabstätten 2002 im Vergleich (1)							
	Birken- au	Büttel- born	Eichen- zell	Erlen- see	Gedern	Kriftel	Lohra
Reihengrabstätte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einzelwahlgrabstätte						✓	
Wahlgrabstätte (Doppelgrab)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dreiergrabstätte	✓	✓		✓		✓	
Vierergrabstätte	✓	✓				✓	
Tiefengrabstätte	✓		✓			✓	
Urnenreihengrabstätte	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Urnen-doppelgrabstätte		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Urnen-dreiergrabstätte		✓					
Anonyme Urnengrabstätte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bestattung einer Urne in einer Reihengrabstätte	i.d.R. nicht	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bestattung einer Urne in einer Wahlgrabstätte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Urnenwand / Kolumbarium		✓				✓	

Quelle: Statistiken der Gemeinden

Ansicht 38: Grabstätten 2002 im Vergleich (1)

Grabstätten 2002 im Vergleich (2)								
	Lützel- bach	Nieste- tal	Reis- kirchen	Roß- dorf	Schaaf- heim	Steinau an der Straße	Villmar	Wetten- berg
Reihengrabstätte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einzelwahl- grabstätte								
Wahlgrabstätte (Doppelgrab)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ²⁾	✓	✓
Dreiergrabstätte	✓	✓		✓	✓		✓	
Vierergrabstätte	✓			✓	✓			
Tiefengrabstätte						✓	✓	
Urnenreihen- grabstätte	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Urnen-doppel- grabstätte	✓	✓	✓	✓			✓	
Urnen-dreier- grabstätte	✓							
Anonyme Urnengrabstätte	✓ ¹⁾		✓	✓	✓	✓		✓
Bestattung einer Urne in einer Reihengrabstätte	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bestattung einer Urne in einer Wahlgrabstätte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Urnenwand / Kolumbarium				✓	✓			✓

Grabstätten 2002 im Vergleich (2)								
	Lützel- bach	Nieste- tal	Reis- kirchen	Roß- dorf	Schaaf- heim	Steinau an der Straße	Villmar	Wetten- berg
¹⁾ vereinzelt anonyme Urnenbestattungen ohne eigenes Grabfeld ²⁾ nur Doppelreihengräber Mehrfachbelegung bei Urnengräbern in Birkenau, Erlensee, Gedern, Kriftel, Reiskirchen, Roßdorf, Schaafheim, Steinau an der Straße.								
Quelle: Statistiken der Gemeinden								

Ansicht 39: Grabstätten 2002 im Vergleich (2)

Im Friedhofsbetrieb gab es große Unterschiede zwischen Eigen- und Fremderledigung (vergleiche Ansicht 40):

Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (1)							
	Birke- nau	Büttel- born	Eichen- zell	Erlen- see	Gedern	Kriftel	Lohra
Begleitung der Bestattungen durch Gemeindearbeiter	✓	✓		✓		✓	
Ausheben und Schließen von Gräbern für Sargbestattungen durch Gemeinde	✓	✓		✓	nur Schließen ⁹⁴		
Ausheben und Schließen von Gräbern für Urnenbestattungen durch Gemeinde	✓	✓		✓	✓		
Ausheben und Schließen von Gräbern in Eigenleistung							✓
Gemeindearbeiter als Sargträger	✓	✓		✓		✓	
Geringfügig Beschäftigte als Sargträger	✓						
Laufende Überwachung des Gräberzustands (mit Prüfung der Grabmale)	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Laufende Überwachung des Gräberzustands (ohne Prüfung der Grabmale)						✓	
Unterhaltung der Friedhofsanlagen	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Unterhaltung der Friedhofsanlagen fremdvergeben		✓				✓	

⁹⁴ Aushub durch Feldwegeverband Vogelsberg

Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (1)							
	Birke- nau	Büttel- born	Eichen- zell	Erlen- see	Gedern	Kriftel	Lohra
Grabpflege		√					√*
*Keine Grabpflege, auslaufender Grabpflegevertrag							
Quelle: Statistiken der Gemeinden							

Ansicht 40: Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (1)

Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (2)								
	Lützel- bach	Nieste- tal	Reis- kirchen	Roß- dorf	Schaaf- heim	Stei- nau an der Straße	Villmar	Wetten- berg
Begleitung der Bestattungen durch Gemein- dearbeiter		√	√	√				
Ausheben und Schließen von Gräbern für Sargbestat- tungen durch Gemeinde		√	√	√		√		√
Ausheben und Schließen von Gräbern für Urnenbestat- tungen durch Gemeinde		√	√	√		√		√
Ausheben und Schließen von Gräbern in Eigenleistung						√		
Gemein- dearbeiter als Sarg- träger				√				
Geringfügig Be- schäftigte als Sargträger		√						
Laufende Überwachung des Gräberzu- stands (mit Prüfung der Grabmale)	√	√		√	√	√	√	√
Laufende Überwachung des Gräberzu- stands (ohne Prüfung der Grabmale)			√					
Unterhaltung der Friedhofs- anlagen	√	√	√	√	√	√	√	√
Unterhaltung der Friedhofs- anlagen fremd- vergeben			√					
Grabpflege	√							

Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (2)								
	Lützelbach	Niestetal	Reiskirchen	Roßdorf	Schaafheim	Stein au an der Straße	Villmar	Wettenberg
Quelle: Statistiken der Gemeinden								

Ansicht 41: Leistungen im Friedhofsbetrieb im Jahr 2002 im Vergleich (2)

Zwölf Gemeinden unterhielten ihre Friedhofsanlagen mit eigenem Personal. Kriftel hatte diese Aufgabe vollständig fremdvergeben, Büttelborn und Reiskirchen teilweise. In acht Gemeinden⁹⁵ wurden Grabaushub und -schließung in Eigenregie erledigt. Zwei Gemeinden⁹⁶ gestatteten den Angehörigen den Grabaushub in Eigenleistung.

In fünf Gemeinden⁹⁷ transportierten Gemeindemitarbeiter (in der Regel Bauhofmitarbeiter) die Särge. Die zeitgleiche Abordnung mehrerer Mitarbeiter führte zu Störungen der betrieblichen Regelabläufe des Bauhofs. Es empfiehlt sich, wie in Eichenzell, Gernern oder Steinau an der Straße, diese Aufgabe an Bestattungsunternehmen oder freiwillige Helfer zu vergeben.

Kriftel und Reiskirchen hatten die jährliche Prüfung der Standfestigkeit der Grabmale fremdvergeben.

Die Überörtliche Prüfung stellte hinsichtlich Kosten und Qualität keine wesentlichen Unterschiede bei Eigen- oder Fremdleistung fest.

Büttelborn und Lützelbach übernahmen Grabpflegeaufträge. Die Leistungen stehen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft.

7.9 Bestattungsarten

Ein Vergleich des Anteils (Ansicht 43) der Sargbestattungen an den kommunalen Gesamtbestattungen zeigte wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen.

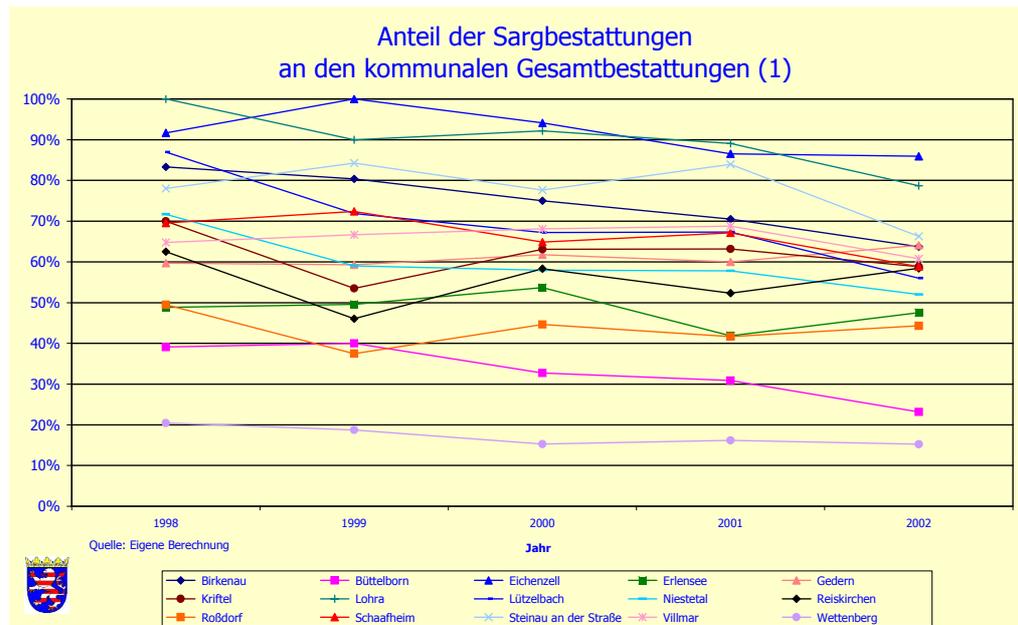
Lohra hatte mit durchschnittlich 90 Prozent den höchsten und Wettenberg mit durchschnittlich 17 Prozent den niedrigsten Anteil an Sargbestattungen. Während zum Beispiel in Erlensee, Reiskirchen, Roßdorf und Wettenberg zwischen 1998 und 2002 der Anteil der Sargbestattungen auf unterschiedlichem Niveau konstant war, war insbesondere in Birkenau, Büttelborn, Eichenzell, Lohra, Lützelbach, Niestetal und Schaafheim ein stabiler Trend zu Urnenbestattungen festzustellen.

⁹⁵ Birkenau, Büttelborn, Erlensee, Niestetal, Reiskirchen, Roßdorf, Steinau an der Straße, Wettenberg

⁹⁶ Lohra, Steinau an der Straße

⁹⁷ Birkenau, Büttelborn, Erlensee, Kriftel, Niestetal

Wesentliche Unterschiede beim Anteil an Sargbestattungen ...



Ansicht 42: Anteil der Sargbestattungen an den kommunalen Gesamtbestattungen (1)

... aber insgesamt stabiler Trend zu Urnenbestattungen

Im direkten Vergleich der Städte und Gemeinden war trotz der unterschiedlichen Einzelanteile im Mittel eine Zunahme der Urnenbestattungen zu verzeichnen:

Anteil der Sargbestattungen an den kommunalen Gesamtbestattungen (2)					
	1998	1999	2000	2001	2002
Birkenau	83 %	80 %	75 %	71 %	64 %
Büttelborn	39 %	40 %	33 %	31 %	23 %
Eichenzell	92 %	100 %	94 %	87 %	86 %
Erlensee	49 %	50 %	54 %	42 %	48 %
Gedern	60 %	59 %	62 %	60 %	64 %
Kriftel	70 %	53 %	63 %	63 %	59 %
Lohra	100 %	90 %	92 %	89 %	79 %
Lützelbach	87 %	72 %	67 %	67 %	56 %
Niestetal	72 %	59 %	58 %	58 %	52 %
Reiskirchen	63 %	46 %	58 %	52 %	58 %
Roßdorf	49 %	38 %	45 %	42 %	44 %
Schaafheim	70 %	72 %	65 %	67 %	59 %
Steinau an der Straße	78 %	84 %	78 %	84 %	66 %
Villmar	65 %	67 %	68 %	69 %	61 %
Wettenberg	20 %	19 %	15 %	16 %	15 %
Mittelwert	66 %	62 %	62 %	60 %	56 %

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 43: Anteil der Sargbestattungen an den kommunalen Gesamtbestattungen (2)

Urnenwände

Auf Grund der zunehmenden Urnenbestattungen errichteten die Gemeinden vermehrt Urnenwände. Im Jahr 2002 bot ein Drittel⁹⁸ Urnenwände oder Kolumbarien zur Bestattung an.

⁹⁸ Büttelborn, Kriftel, Roßdorf, Schaafheim, Wettenberg



Ansicht 44: Urnenwand in Klein-Gerau, Gemeinde Büttelborn, Aufnahme vom 17. März 2003.

7.10 Kostendeckungsgrad

Der Kostendeckungsgrad berechnet sich aus dem Verhältnis der Gesamteinnahmen und der Gesamtausgaben im Friedhofs- und Bestattungswesen. Nach allen Haushaltsrechnungen lag der Kostendeckungsgrad im Jahr 2002 im Mittel bei 54 Prozent. Dies entsprach einem mittleren Zuschussbedarf von 78.300 € je Kommune im Jahr 2002. Insgesamt brachten die 15 Städte und Gemeinden im Jahr 2002 nach ihren Haushaltsrechnungen 1,2 Millionen € aus allgemeinen Haushaltsmitteln für das kommunale Friedhofs- und Bestattungswesen auf (vergleiche Ansicht 45).

Der Kostendeckungsgrad gemäß Haushaltsrechnung lag bei 54 Prozent...

Vergleich Kostendeckungsgrad nach Haushaltsrechnungen 2002				
	Gesamteinnahmen	Gesamtausgaben	Kostendeckungsgrad nach Haushaltsrechnung	Zuschussbedarf
Birkenau	105.256 €	202.351 €	52,0 %	97.095 €
Büttelborn	63.303 €	119.381 €	53,0 %	56.078 €
Eichenzell	60.334 €	152.462 €	39,6 %	92.128 €
Erlensee	98.446 €	260.146 €	37,8 %	161.701 €
Gedern	70.668 €	78.861 €	89,6 %	8.192 €
Kriftel	185.201 €	360.827 €	51,3 %	175.625 €
Lohra	26.591 €	86.478 €	30,7 %	59.888 €
Lützelbach	32.755 €	63.961 €	51,2 %	31.206 €
Niestetal	133.974 €	241.410 €	55,5 %	107.436 €
Reiskirchen	40.036 €	157.556 €	25,4 %	117.520 €
Roßdorf	108.565 €	147.168 €	73,8 %	38.603 €
Schaafheim	71.615 €	108.816 €	65,8 %	37.201 €
Steinau an der Straße	158.905 €	194.905 €	81,5 %	36.000 €
Villmar	81.621 €	111.946 €	72,9 %	30.325 €
Wettenberg	67.676 €	193.437 €	35,0 %	125.761 €
Summe	1.304.947 €	2.479.705 €	-	1.174.758 €
Mittelwert	86.996 €	165.314 €	54,4 %	78.317 €

Quelle: Statistiken der Gemeinden; eigene Berechnungen

Ansicht 45: Vergleich Kostendeckungsgrad nach Haushaltsrechnungen 2002

... der tatsächliche Kostendeckungsgrad betrug jedoch 40 Prozent

Alle Städte und Gemeinden wiesen die Kosten nicht vollständig aus. Die nicht ausgewiesenen Kosten setzten sich zusammen aus Kostenzuschlägen für Leistungen der Querschnittsverwaltung, Kosten für nicht verrechnete Bauhof- oder sonstige städtische Leistungen sowie aus zu gering oder gar nicht angesetzten kalkulatorischen Kosten. Im Mittel fehlte im Jahr 2002 ein Betrag von 52.700 € je Kommune, so dass der tatsächliche Kostendeckungsgrad bei durchschnittlich 40 Prozent lag.

Kriftel war im Quervergleich die einzige Gemeinde, die richtigerweise die Arbeitszeitanteile oder Kosten der Leistungs- und Querschnittsverwaltung über innere Verrechnungen einbezog.

Unter Einbeziehung der nicht ausgewiesenen Kosten veränderte sich die Rangfolge der Städte und Gemeinden zum Teil deutlich. So rutschte zum Beispiel Gedern von Rang eins auf Rang sieben, während sich Kriftel von Rang neun auf Rang sechs und Wettenberg von Rang 15 auf Rang 10 verbesserte.

Vergleich des Kostendeckungsgrads nach Haushalt sowie des tatsächlichen Kostendeckungsgrads des Jahres 2002

	Kosten- deckungs- grad nach Haushalt	Rang nach Haushalt	Nicht aus- gewiesene Kosten	Tat- sächlicher Kosten- deckungs- grad	Tatsäch- licher Rang
Birkenau	52,0 %	8	116.010 €	33,1 %	9
Büttelborn	53,0 %	7	128.331 €	25,6 %	12
Eichenzell	39,6 %	11	74.141 €	26,6 %	11
Erlensee	37,8 %	12	54.404 €	31,3 %	10
Gedern	89,6 %	1	88.402 €	42,2 %	7
Kriftel	51,3 %	9	14.314 €	49,4 %	6
Lohra	30,7 %	14	34.787 €	21,9 %	14
Lützelbach	51,2 %	10	95.092 €	20,6 %	15
Niestetal	55,5 %	6	26.454 €	50,0 %	5
Reiskirchen	25,4 %	15	23.966 €	22,1 %	13
Roßdorf	73,8 %	3	53.561 €	54,1 %	3
Schaafheim	65,8 %	5	22.021 €	54,7 %	2
Steinau an der Straße	81,5 %	2	12.810 €	76,5 %	1
Villmar	72,9 %	4	39.093 €	54,0 %	4
Wettenberg	35,0 %	13	7.485 €	33,7 %	8
Mittelwert	54,4 %	-	52.725 €	39,7 %	-

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 46: Vergleich des Kostendeckungsgrads nach Haushalt sowie des tatsächlichen Kostendeckungsgrads des Jahres 2002

Die höchsten kalkulatorischen Kosten waren die Kosten des Gebäudebestands. Ein Verzicht auf zu großzügig dimensionierte und ausgestaltete Leichenhallen sowie auf großzügig angelegte Grün- und Wegeflächen (als Beispiel vergleiche Ansicht 44) wirkt sich merklich auf die Kosten und den Gebührenbedarf aus.

Da Friedhöfe auch immer Naherholungsanlagen für die Menschen und Rückzugsgebiet für die Pflanzen- und Tierwelt sind, erfüllen sie auch eine Funktion als öffentliches Grün. Die Kosten hierfür dürfen nicht den Gebührenzahlern angelastet werden. Ein einheitliches Verfahren für die Ermittlung dieses Grünanteils war nicht festzustellen.



Beispiel für einen kostengünstig gestalteten Friedhof

Ansicht 47: Friedhof in Marborn, Steinau an der Straße, Aufnahme vom 28. April 2003.

Wegen der zumeist ländlichen Lage der Gemeinden wurden in der Prüfung zehn Prozent der Friedhofsunterhaltungs- und Pflegekosten (als Teil der Gesamtkosten) als Kosten für Öffentliches Grün angesetzt. Kriftel hatte auf Grund seiner Lage im Rhein-Main-Gebiet einen höheren Anteil von 15 Prozent angesetzt, was in die Folgeberechnungen übernommen wurde. Nach Abzug dieses Anteils von den tatsächlichen Gesamtausgaben der Städte und Gemeinden fehlten im Jahr 2002 im Mittel 122.000 € an Gebühreneinnahmen je Gemeinde (vergleiche Ansicht 48).

Friedhofsanlage als öffentliche Grünfläche

Berechnung der fehlenden Gebühreneinnahmen im Jahr 2002

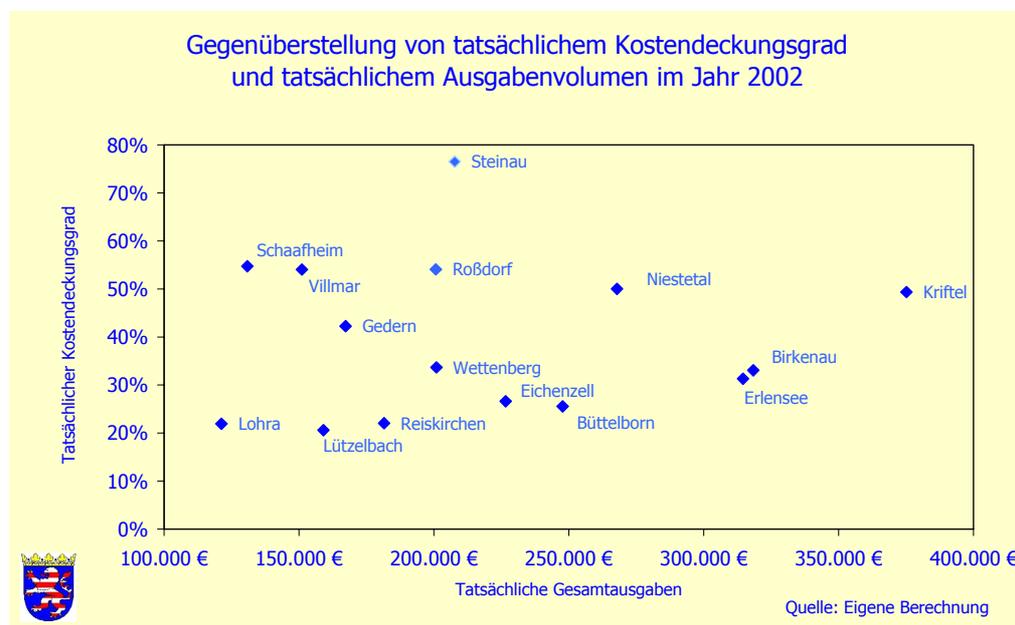
	Tatsächliche Gesamtausgaben	Anteil Öffentliches Grün	Gesamteinnahmen	Fehlende Gebühreneinnahmen
Birkenau	318.361 €	8.896 €	105.256 €	204.209 €
Büttelborn	247.712 €	11.673 €	63.303 €	172.736 €
Eichenzell	226.603 €	8.469 €	60.334 €	157.800 €
Erlensee	314.550 €	9.191 €	98.446 €	206.914 €
Gedern	167.263 €	6.568 €	70.668 €	90.026 €
Kriftel	375.141 €	26.776 €	185.201 €	163.163 €
Lohra	121.265 €	7.673 €	26.591 €	87.002 €
Lützelbach	159.053 €	6.387 €	32.755 €	119.911 €
Niestetal	267.864 €	6.777 €	133.974 €	127.113 €
Reiskirchen	181.522 €	8.607 €	40.036 €	132.879 €
Roßdorf	200.729 €	9.884 €	108.565 €	82.280 €
Schaafheim	130.837 €	6.178 €	71.615 €	53.044 €

Berechnung der fehlenden Gebühreneinnahmen im Jahr 2002				
	Tatsächliche Gesamtausgaben	Anteil Öffentliches Grün	Gesamteinnahmen	Fehlende Gebühreneinnahmen
Steinau an der Straße	207.715 €	9.233 €	158.905 €	39.577 €
Villmar	151.039 €	7.084 €	81.621 €	62.334 €
Wettenberg	200.922 €	8.126 €	67.676 €	125.120 €
Summe	3.270.576 €	141.522 €	1.304.947 €	1.824.107 €
Mittelwert	218.038 €	9.435 €	86.996 €	121.607 €

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 48: Berechnung der fehlenden Gebühreneinnahmen im Jahr 2002

Die Gegenüberstellung des Gesamtausgabenvolumens und des Kostendeckungsgrads zeigt, dass zwischen diesen Größen kein Zusammenhang besteht (vergleiche Ansicht 49).



Ansicht 49: Gegenüberstellung von tatsächlichem Kostendeckungsgrad und tatsächlichem Ausgabenvolumen im Jahr 2002

So hatte Lohra trotz niedriger Gesamtausgaben einen geringen Kostendeckungsgrad, wogegen Kriftel trotz der höchsten Gesamtausgaben beim Kostendeckungsgrad den sechsten Platz erreichte und Steinau an der Straße mit dem siebthöchsten Ausgabevolumen den höchsten Kostendeckungsgrad hatte.

Der Vergleich des Zuschussbedarfs je Einwohner oder je Bestattung zeigt ebenfalls, dass niedrige Kosten nicht zwingend einen geringen Zuschussbedarf zur Folge haben (vergleiche Ansicht 50).

Hohe Zuschüsse je Bestattung

Vergleich des Zuschussbedarfs je Einwohner und je Bestattung im Jahr 2002						
	Tatsächliche Gesamtausgaben je Einwohner	Zuschussbedarf je Einwohner	Rang Zuschussbedarf je Einwohner	Zuschussbedarf je Bestattung	Rang Zuschussbedarf je Bestattung	Rang tatsächlicher Kostendeckungsgrad
Birkenau	30,5 €	19,6 €	15	1.807 €	12	9
Büttelborn	18,6 €	12,9 €	9	1.818 €	13	12
Eichenzell	21,3 €	14,8 €	10	2.466 €	15	11
Erlensee	24,9 €	16,3 €	13	1.696 €	11	10
Gedern	21,2 €	11,4 €	6	1.154 €	5	7
Kriftel	35,4 €	15,4 €	12	1.600 €	10	6
Lohra	20,9 €	15,0 €	11	1.426 €	8	14
Lützelbach	21,8 €	16,5 €	14	2.398 €	14	15
Niestetal	25,4 €	12,0 €	7	1.271 €	7	5
Reiskirchen	16,9 €	12,4 €	8	1.493 €	9	13
Roßdorf	16,5 €	6,7 €	3	935 €	4	3
Schaafheim	14,7 €	6,0 €	2	624 €	2	2
Steinau an der Straße	18,3 €	3,5 €	1	460 €	1	1
Villmar	20,3 €	8,4 €	4	789 €	3	4
Wettenberg	16,3 €	10,2 €	5	1.192 €	6	8
Mittelwert	21,5 €	12,1 €	-	1.409 €	-	-

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 50: Vergleich des Zuschussbedarfs je Einwohner und je Bestattung im Jahr 2002



Ansicht 51: Friedhof in Villmar – Aufnahme vom 14. Januar 2003.

Birkenau und Lützelbach belegten bei beiden Kennzahlen einen Platz am Ende der Rangliste. Steinau an der Straße hatte bei beiden Kennzahlen wie beim Vergleich des tatsächlichen Kostendeckungsgrads den Bestwert.

Belastung der Haushalte im Jahr 2002			
	Einnahmen aus der Grundsteuer B	Zuschussbedarf Friedhof Gesamt	Mögliche Senkung des Hebesatzes der Grundsteuer B
Birkenau	487.241 €	204.209 €	42 %
Büttelborn	636.130 €	172.736 €	27 %
Eichenzell	612.819 €	157.800 €	26 %
Erlensee	851.783 €	206.914 €	24 %
Gedern	416.974 €	90.026 €	22 %
Kriftel	917.475 €	163.163 €	18 %
Lohra	374.293 €	87.002 €	23 %
Lützelbach	300.591 €	119.911 €	40 %
Niestetal	894.565 €	127.113 €	14 %
Reiskirchen	601.447 €	132.879 €	22 %
Roßdorf	791.109 €	82.280 €	10 %
Schaafheim	357.064 €	53.044 €	15 %
Steinau an der Straße	548.176 €	39.577 €	7 %
Villmar	324.042 €	62.334 €	19 %
Wettenberg	925.256 €	125.120 €	14 %
Summe	9.038.966 €	1.824.107 €	-
Mittelwert	602.598 €	121.607 €	22 %

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 52: Belastung der Haushalte im Jahr 2002

Während in Steinau an der Straße mit sieben Prozent das niedrigste Potenzial zur Senkung der Grundsteuer B vorhanden war, hätte die Gemeinde Birkenau die Grundsteuer B um 40 Prozent verringern können.

7.11 Kostenstruktur

Nach den Ergebnissen der Haushaltsrechnung 2002 entfielen im Mittel 47 Prozent der Gesamtausgaben auf die Personalausgaben und 22 Prozent auf kalkulatorische Kosten (vergleiche Ansicht 53).

47 Prozent der ausgewiesenen Ausgaben waren Personalausgaben

Ausgewählte Kosten im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2002 im Vergleich					
	Gesamtausgaben nach Haushalt	Personalkosten	Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben	Kalkulatorische Kosten	Anteil der kalk. Kosten an den Gesamtausgaben
Birkenau	202.351 €	110.933 €	55 %	32.350 €	16 %
Büttelborn	119.381 €	54.706 €	46 %	0 €	0 %
Eichenzell	152.462 €	1.599 €	1 %	98.491 €	65 %
Erlensee	260.146 €	186.693 €	72 %	21.998 €	8 %

Ausgewählte Kosten im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2002 im Vergleich

	Gesamt- ausgaben nach Haushalt	Personal- kosten	Anteil der Personal- ausgaben an den Gesamt- ausgaben	Kalkula- torische Kosten	Anteil der kalk. Kosten an den Gesamt- ausgaben
Gedern	78.861 €	58.474 €	74 %	0 €	0 %
Kriftel	360.827 €	110.901 €	31 %	110.544 €	31 %
Lohra	86.478 €	42.902 €	50 %	16.135 €	19 %
Lützelbach	63.961 €	52.076 €	81 %	0 €	0 %
Niestetal	241.410 €	131.684 €	55 %	73.578 €	30 %
Reiskirchen	157.556 €	57.681 €	37 %	42.576 €	27 %
Roßdorf	147.168 €	71.803 €	49 %	25.505 €	17 %
Schaafheim	108.816 €	38.122 €	35 %	51.915 €	48 %
Steinau an der Straße	194.905 €	66.123 €	34 %	4.387 €	2 %
Villmar	111.946 €	45.684 €	41 %	23.104 €	21 %
Wettenberg	193.437 €	80.998 €	42 %	81.283 €	42 %
Mittelwert	165.314 €	74.025 €	47 %	38.791 €	22 %

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 53: Ausgewählte Kosten im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2002 im Vergleich

Dabei waren zwischen den Gemeinden deutliche Unterschiede im Anteil der Personalausgaben zu erkennen.

Durchschnittliche Personalausstattung im Prüfungszeitraum
im Friedhofs- und Bestattungswesen

	Stellenanteil Verwaltung	Stellenanteil Friedhofsbetrieb	Stellenanteil Gesamt
Birkenau	0,30 VZÄ	3,25 VZÄ	3,55 VZÄ
Büttelborn	0,14 VZÄ	2,26 VZÄ	2,40 VZÄ
Eichenzell	0,20 VZÄ	0,59 VZÄ	0,79 VZÄ
Erlensee	0,40 VZÄ	3,75 VZÄ	4,15 VZÄ
Gedern	0,32 VZÄ	0,97 VZÄ	1,29 VZÄ
Kriftel	0,13 VZÄ	0,77 VZÄ	0,90 VZÄ
Lohra	0,15 VZÄ	0,60 VZÄ	0,75 VZÄ
Lützelbach	0,20 VZÄ	1,34 VZÄ	1,54 VZÄ
Niestetal	0,06 VZÄ	2,58 VZÄ	2,64 VZÄ
Reiskirchen	0,14 VZÄ	1,22 VZÄ	1,36 VZÄ
Roßdorf	0,05 VZÄ	2,00 VZÄ	2,05 VZÄ
Schaafheim	0,17 VZÄ	0,33 VZÄ	0,50 VZÄ
Steinau an der Straße	0,43 VZÄ	1,00 VZÄ	1,43 VZÄ
Villmar	0,14 VZÄ	1,00 VZÄ	1,14 VZÄ
Wettenberg	0,21 VZÄ	1,32 VZÄ	1,53 VZÄ
Mittelwert	0,20 VZÄ	1,53 VZÄ	1,73 VZÄ

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 54: Durchschnittliche Personalausstattung im Prüfungszeitraum im Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Zahl der Mitarbeiter in der Verwaltung unterschied sich in absoluten Größen gemessen wenig, wogegen die Mitarbeiterzahl für den reinen Friedhofsbetrieb deutlich voneinander abwich (vergleiche Ansicht 54).

Im Vergleich bestanden erhebliche Unterschiede beim Personaleinsatz je Bestattung (vergleiche Ansicht 55 und Ansicht 56). Steinau an der Straße (211 Bestattungen je Stelle) und Gedern (243 Bestattungen je Stelle) wandten einen deutlich höheren Personaleinsatz je Bestattung auf als die am besten positionierten Gemeinden Niestetal (1.797 Bestattungen je Stelle) und Roßdorf (1.956 Bestattungen je Stelle).

Stellenanteile der Friedhofsverwaltung im Vergleich (1)							
	Birke- nau	Büttel- born	Ei- chen- zell	Erlen- see	Ge- dern	Kriftel	Lohra
Durchschnittliche kommunale Bestattungsfälle 1998 - 2002	101	102	69	119	78	97	54
Durchschnittlicher Stellenanteil Verwaltung in VZÄ	0,30	0,14	0,20	0,40	0,32	0,13	0,15
Durchschnittliche Bestattungen je VZÄ in der Verwaltung	336	729	345	297	243	748	357
Quelle: Eigene Berechnungen							

Ansicht 55: Stellenanteile der Friedhofsverwaltung im Vergleich (1)

Stellenanteile der Friedhofsverwaltung im Vergleich (2)								
	Lützel- bach	Nieste- tal	Reis- kirchen	Roß- dorf	Schaaf- heim	Steinau an der Straße	Vill- mar	Wetten- berg
Durchschnittliche kommunale Bestattungsfälle 1998 - 2002	59	108	85	98	77	91	78	105
Durchschnittlicher Stellenanteil Verwaltung in VZÄ	0,20	0,06	0,14	0,05	0,17	0,43	0,14	0,21
Durchschnittliche Bestattungen je VZÄ in der Verwaltung	293	1.797	604	1.956	453	211	556	499
Quelle: Eigene Berechnungen								

Ansicht 56: Stellenanteile der Friedhofsverwaltung im Vergleich (2)

Zusammenhang
zwischen
Personalbestand und
Leistungspalette

Der Leistungsvergleich im Friedhofsbetrieb zeigte, dass die große Bandbreite des Personalanteils je Bestattung auf die unterschiedliche Leistungspalette (vergleiche Ansicht 40) zurückzuführen war. Denn die Gemeinden mit den wenigsten Bestattungen je Stelle führten die meisten Arbeiten im Friedhofswesen in Eigenregie durch.

Stellenanteile im Friedhofsbetrieb im Vergleich (1)							
	Birke- nau	Büttel- born	Eichen- zell	Erlen- see	Ge- dern	Kriftel	Lohra*
Durchschnittliche kommunale Bestattungsfälle 1998 - 2002	101	102	69	119	78	97	54
Durchschnittlicher Stellenanteil im Friedhofsbetrieb in VZÄ	3,25	2,26	0,59	3,75	0,97	0,77	0,60
Durchschnittliche Bestattungen je VZÄ im Friedhofsbetrieb	31	45	117	32	80	126	89

* In Lohra wird keine Grabpflege mehr angeboten. Es bestand ein auslaufender Grabpflegevertrag.
Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 57: Stellenanteile im Friedhofsbetrieb im Vergleich (1)

Stellenanteile im Friedhofsbetrieb im Vergleich (2)								
	Lützel- bach	Nieste- tal	Reis- kirchen	Roß- dorf	Schaaf- heim	Steinau an der Straße	Vill- mar	Wetten- berg
Durchschnittliche kommunale Bestattungsfälle 1998 - 2002	59	108	85	98	77	91	78	105
Durchschnittlicher Stellenanteil im Friedhofsbetrieb in VZÄ	1,34	2,58	1,22	2,00	0,33	1,00	1,00	1,32
Durchschnittliche Bestattungen je VZÄ im Friedhofsbetrieb	44	42	69	49	233	91	78	79

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 58: Stellenanteile im Friedhofsbetrieb im Vergleich (2)

Der wesentliche Ansatzpunkt zur Senkung der Personalausgaben ist die Auslagerung von Einzelaufgaben. Grundsätzlich können alle betrieblichen Leistungen im Friedhofs- und Bestattungswesen auf private Unternehmen, ehrenamtliche Mitarbeiter oder sonstige geeignete Dritte übertragen werden. Spürbare Kostensenkungspotenziale lagen bei Arbeiten, die im Zusammenhang mit den Bestattungen stehen.

Der größte Kostenverursacher waren die Sargträgerdienste durch städtische Mitarbeiter. Für diese Aufgabe mussten vier Mitarbeiter für mindestens zwei Stunden (einschließlich Umziehen) bereitgestellt werden, so in Büttelborn, Erlensee, Kriftel und Roßdorf sowie teilweise in Birkenau. Die Kosten lassen sich durch Übertragung der Trägerdienste auf die Bestattungsunternehmen oder die Angehörigen der Verstorbenen einsparen oder aber durch den Einsatz von Mitarbeitern in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen deutlich reduzieren.

Die Städte und Gemeinden, die die Sargträgerdienste in Eigenregie erbrachten, gaben an, dass es in ihrem Gemeindegebiet mangels Angebot keine Alternativen zur Übernahme der Sargträgerdienste gäbe. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass diese

[Sargträgerdienste](#)

Städte und Gemeinden in ihren Gebührensatzungen eine reduzierte Gebührenposition für Bestattungen ohne Trägerdienste einführen, um so Nachfragen nach externen Anbietern zu erzeugen.

Grabaushub

Des Weiteren wird angeregt, künftig auf den Einsatz von Gemeindearbeitern zu verzichten: In den sieben Städten und Gemeinden, in denen der Grabaushub fremdvergeben war⁹⁹, war die Vergabe nachweislich kostengünstiger als die Aufgabenwahrnehmung in Eigenregie. Der Kostenvorteil externer Anbieter lag in der besseren Auslastung der Friedhofsbagger. Nach Auskunft dieser sieben Städte und Gemeinden gab es keine Qualitätsunterschiede zwischen Fremd- und Eigenleistung.

7.12 Gebührenkalkulation

In den Städten und Gemeinden wurden folgende wesentliche Gebühren erhoben:

Ausgewählte Gebühren im Jahr 2002 im Vergleich (1)								
	Birkenau	Büttelborn	Eichenzell	Erlensee ¹⁾	Gedern	Kriftel ²⁾	Lohra	Lützelbach
Gebühr für Erdbestattungen:								
- Reihengrab	450 €	451 €	330 €	460 €	404 €	1.353 €	486 €	266 €
- Doppelgrab - 1. Bestattung	450 €	451 €	330 €	460 €	404 €	1.548 €	486 €	266 €
- Tiefgrab - 1. Bestattung	550 €	-	430 €	-	-	1.363 €	-	-
Gebühr für Urnenbestattungen:								
- Urnen(reihen)grab	120 €	165 €	100 €	153 €	147 €	390 €	128 €	77 €
- Urnenwand	-	151 €	-	ab 2003	-	137 €	-	-
Nutzungsdauer [Jahre]: Reihengrab/Wahlgrab	20/25	30/30	35/50	30/30	25/25	25/30	40/40	30/30
Nutzungsdauer [Jahre]: Urnenreihengrab/ Urnenwahlgrab	20/20	30/30	35/50	30/30	25/25	25/30	40/40	30/30
Gebühr für Erwerb von Nutzungsrechten:								
- Reihengrab	350 €	387 €	250 €	153 €	220 €	205 €	-	360 €
- Wahlgrab - 2-stellig	1.000 €	460 €	750 €	511 €	919 €	2.300 €	77 €	720 €
- Urnen(reihen)grab	280 €	221 €	175 €	92 €	110 €	180 €	-	180 €
- Urnenwand (2 Urnen)	-	467 €	-	-	-	410 €	-	-
Gebühr für Aufbewahrung einer Leiche in Kühlzelle (bis 5 Tage)	120 €	in Bestattung enthalten	81 €	46 €	96 €	22 €	31 €	66 €
1) In Erlensee wurden die Gebühren für die Benutzung der Friedhofseinrichtung zur Grabpflege ins Nutzungsrecht eingerechnet. 2) In Kriftel wurden die Gebühren für die Benutzung der Friedhofseinrichtung zur Grabpflege in die Bestattungsgebühr eingerechnet. Dort waren die Gebühren für Grabräumungen in den Bestattungsgebühren enthalten. Quelle: Gebührenordnungen der Gemeinden								

Ansicht 59: Ausgewählte Gebühren im Jahr 2002 im Vergleich (1)

⁹⁹ Eichenzell, Gedern, Kriftel, Lohra, Lützelbach, Schaafheim, Villmar

Ausgewählte Gebühren im Jahr 2002 im Vergleich (2)							
	Niestetal	Reiskirchen	Roßdorf	Schaafheim	Steinau an der Straße	Villmar	Wettenberg
Gebühr für Erdbestattungen:							
- Reihengrab	700 €	310 €	535 €	Bestatter	360 €	394 €	200 €
- Doppelgrab - 1. Bestattung	700 €	310 €	535 €	Bestatter	360 €	394 €	200 €
- Tiefgrab - 1. Bestattung	-	-	-	Bestatter	600 €	394 €	-
Gebühr für Urnenbestattungen:							
- Urnen(reihen)grab	350 €	51 €	113 €	Bestatter	150 €	102 €	97 €
- Urnenwand	-	-	85 €	Bestatter	-	-	97 €
Nutzungsdauer [Jahre]: Reihengrab/Wahlgrab	30/40	30/30	20/30	30/30	35/-	30/30	30/45
Nutzungsdauer [Jahre]: Urnenreihengrab/ Urnenwahlgrab	30/40	30/30	20/20	20/20	25/-	30/30	30/30
Gebühr für Erwerb von Nutzungsrechten:							
- Reihengrab	600 €	-	338 €	300 €	420 €	256 €	460 €
- Wahlgrab - 2-stellig	1.590 €	767 €	1.408 €	1.200 €	900 €	1.636 €	1.431 €
- Urnen(reihen)grab	195 €	-	-	300 €	275 €	128 €	357 €
- Urnenwand (2 Urnen)	-	-	423 €	400 €	-	-	945 €
Gebühr für Aufbewahrung einer Leiche inkl. Kühlzelle (bis 5 Tage)	125 €	-	53 €	100 €	105 €	92 €	50 €
In Steinau an der Straße waren die Gebühren für Grabräumungen in den Bestattungsgebühren enthalten Quelle: Gebührenordnungen der Gemeinden							

Ansicht 60: Ausgewählte Gebühren im Jahr 2002 im Vergleich (2)

Büttelborn, Kriftel und Steinau an der Straße kalkulierten ihre Gebühren systematisch. Niestetal sowie Gedern wandten ein vereinfachtes Berechnungsverfahren an. In Wettenberg lag für die Kolumbarien und Urnenwände eine aktuelle Kalkulation vor, die Kalkulation für die übrigen Grabarten war nicht aktualisiert. In Birkenau, Lohra und Reiskirchen lagen alte, nicht aktualisierte Kalkulationen vor.

Gebühren meist Ausdruck des politischen Willens ohne detaillierte Kalkulation

7.13 Flächenbedarf

Die Städte und Gemeinden leiteten ihren Flächenbedarf aus der Entwicklung der Bestattungszahlen ab. Komplexere Berechnungsmethoden zur Bedarfsprognose, wie sie in größeren Städten zur Anwendung kommen, wurden nicht genutzt. Wie Ansicht 61 zeigt, unterlag die Fallzahlenentwicklung in 14 Städten und Gemeinden geringen Schwankungen, so dass dort von einer konstanten Entwicklung ausgegangen werden kann. In Lützelbach ergab sich eine eindeutig fallende Tendenz. Das gewählte Prognoseverfahren reicht für die mittelfristige Bedarfsplanung aus.

Fallzahlenentwicklung Bestattungen						
	1998	1999	2000	2001	2002	Mittelwert 1998 - 2002
Birkenau	102	107	104	78	113	101
Büttelborn	87	85	107	136	95	102
Eichenzell	72	74	68	67	64	69
Erlensee	129	117	108	117	122	119
Gedern	72	86	68	85	78	78
Kriftel	100	86	84	114	102	97
Lohra	48	40	64	55	61	54
Lützelbach	69	64	58	52	50	59
Niestetal	106	105	119	109	100	108
Reiskirchen	88	76	84	86	89	85
Roßdorf	97	96	112	96	88	98
Schaafheim	69	87	74	70	85	77
Steinau an der Straße	82	89	85	112	86	91
Villmar	71	81	94	64	79	78
Wettenberg	93	96	131	99	105	105

Quelle: Statistiken der Gemeinden

Ansicht 61: Fallzahlenentwicklung Bestattungen

Die konstante oder sinkende Fallzahlenentwicklung zeigt des Weiteren, dass mittelfristig in den Städten und Gemeinden bei einzelnen Ortsteilfriedhöfen ein – über das bisher bekannte Maß hinausgehender – zusätzlicher Flächenbedarf auftreten wird. Friedhofserweiterungen können jedoch vermieden oder verzögert werden, wenn die Grabstellen oder Grabfelder nach Ablauf der Ruhefristen konsequent abgeräumt und wieder neu belegt werden.

Je Einwohner wurden 3,6 m² Fläche vorgehalten

Die Städte und Gemeinden hielten im Durchschnitt 3,6 Quadratmeter Friedhofsfläche je Einwohner vor. Während in Büttelborn und Roßdorf unter zwei Quadratmeter Friedhofsfläche je Einwohner vorgehalten wurden, hielten die Gemeinden Villmar und Lohra mehr als sechs Quadratmeter je Einwohner vor (vergleiche Ansicht 62). Dies lässt jedoch keine direkten Rückschlüsse auf eventuelle Über- oder Unterkapazitäten an Friedhofsfläche zu, denn das Verhältnis von Urnen- und Sargbestattungen oder die Aufstellung von Urnenwänden bleiben unberücksichtigt.

Einwohner, Bestattungen und Gesamtfläche der Friedhöfe im Jahr 2002				
Stadt / Gemeinde	Einwohner	Bestattungen im Mittelwert	Gesamtfläche Friedhöfe	Fläche je Einwohner
Birkenau	10.443	101	42.517 m ²	3,3 m ²
Büttelborn	13.350	102	22.086 m ²	1,7 m ²
Eichenzell	10.651	69	47.476 m ²	4,0 m ²
Erlensee	12.656	119	41.776 m ²	2,6 m ²
Gedern	7.875	78	32.911 m ²	4,2 m ²
Kriftel	10.589	97	22.886 m ²	2,2 m ²
Lohra	5.815	54	46.228 m ²	7,9 m ²

Einwohner, Bestattungen und Gesamtfläche der Friedhöfe im Jahr 2002				
Stadt / Gemeinde	Einwohner	Bestattungen im Mittelwert	Gesamtfläche Friedhöfe	Fläche je Einwohner
Lützelbach	7.280	59	28.920 m ²	4,0 m ²
Niestetal	10.553	108	30.716 m ²	2,9 m ²
Reiskirchen	10.718	85	39.039 m ²	3,7 m ²
Roßdorf	12.196	98	18.941 m ²	1,6 m ²
Schaafheim	8.900	77	16.914 m ²	2,5 m ²
Steinau an der Straße	11.343	91	40.564 m ²	4,4 m ²
Villmar	7.446	78	46.346 m ²	6,2 m ²
Wettenberg	12.292	105	33.076 m ²	2,7 m ²
Mittelwert	10.140	88	34.026 m ²	3,6 m ²

Bei der Fläche je Einwohner wurden die Orts-/Stadtteile in Reiskirchen und in Steinau an der Straße nicht berücksichtigt, deren Einwohner sich auf einem kirchlichen Friedhof bestatten ließen. Außerdem wurden bei der Berechnung der Friedhofsfläche je Einwohner die Flächen in Birkenau, Eichenzell und Erlensee nicht berücksichtigt, die zukünftig als öffentlicher Park genutzt werden sollen.

Ansicht 62: Einwohner, Bestattungen und Gesamtfläche der Friedhöfe im Jahr 2002

Um Anhaltspunkte auf Über- oder Unterkapazitäten zu erhalten, bedarf es einer weiteren Berechnung auf der Grundlage des Erlasses des Hessischen Ministeriums des Innern vom 17. Juli 1991 zur Anlegung und Erweiterung von Friedhöfen¹⁰⁰. Für Sargbestattungen sollen hiernach vier Quadratmeter je Kopf der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Für ein Urnengrab wurde die Hälfte eines Sarggrabs angesetzt. Der Flächenbedarf für Urnenwände wurde außer Acht gelassen.

Die Berechnung führte zu folgendem Ergebnis:

Im Zeitraum 1998 bis 2002 durchschnittlich benötigte kommunale Friedhofsfläche								
Stadt / Gemeinde	Einwohner	Sargbestattungen	Urnenerdbestattungen	Fläche Sarggrab gem. Erlass	Benötigte Friedhofsfläche	Vorhandene Friedhofsfläche	Flächenunterschied	Differenz
Birkenau	10.434	75 %	25 %	4 m ²	36.519 m ²	34.341 m ²	-2.178 m ²	-6 %
Büttelborn	13.282	33 %	16 %	4 m ²	21.782 m ²	22.086 m ²	304 m ²	1 %
Eichenzell	10.540	92 %	8 %	4 m ²	40.474 m ²	42.413 m ²	1.939 m ²	5 %
Erlensee	12.566	48 %	52 %	4 m ²	37.195 m ²	32.864 m ²	-4.331 m ²	-12 %
Gedern	7.787	61 %	39 %	4 m ²	25.074 m ²	32.911 m ²	7.837 m ²	31 %
Kriftel	10.617	62 %	29 %	4 m ²	32.488 m ²	22.886 m ²	-9.602 m ²	-30 %
Lohra	5.812	90 %	10 %	4 m ²	22.086 m ²	46.228 m ²	24.142 m ²	109 %
Lützelbach	7.279	70 %	30 %	4 m ²	24.749 m ²	28.920 m ²	4.171 m ²	17 %
Niestetal	10.357	60 %	40 %	4 m ²	33.142 m ²	30.716 m ²	-2.426 m ²	-7 %
Reiskirchen	10.595	56 %	44 %	4 m ²	33.056 m ²	39.039 m ²	5.983 m ²	18 %

¹⁰⁰ Anlegung und Erweiterung von Friedhöfen: Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern vom 17.07.1991 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1991, S. 1834)

Im Zeitraum 1998 bis 2002 durchschnittlich benötigte kommunale Friedhofsfläche								
Stadt / Gemeinde	Einwohner	Sargbestatungen	Urnenerdbestatungen	Fläche Sarggrab gem. Erlass	Benötigte Friedhofsfläche	Vorhandene Friedhofsfläche	Flächenunterschied	Differenz
Roßdorf	12.196	44 %	18 %	4 m ²	25.856 m ²	18.941 m ²	-6.915 m ²	-27 %
Schaafheim	8.740	67 %	21 %	4 m ²	27.094 m ²	22.178 m ²	-4.916 m ²	-18 %
Steinau an der Straße	9.200	78 %	22 %	4 m ²	32.752 m ²	40.564 m ²	7.812 m ²	24 %
Villmar	7.400	66 %	34 %	4 m ²	24.568 m ²	46.346 m ²	21.778 m ²	89 %
Wettenberg	12.171	17 %	47 %	4 m ²	19.717 m ²	33.076 m ²	13.359 m ²	68 %
Mittelwert	9.932	61 %	29 %	4 m ²	29.103 m ²	32.901 m ²	3.797 m ²	18 %

Alle Werte sind Durchschnittswerte über den Zeitraum 1998 bis 2002. Bei der Berechnung wurden die Orts- / Stadtteile in Reiskirchen und Steinau an der Straße nicht berücksichtigt, deren Einwohner sich auf einem kirchlichen Friedhof bestatten ließen. Es wurden die Flächen der Friedhöfe in Birkenau, Eichenzell und Erlensee nicht berücksichtigt, die zukünftig als öffentlicher Park genutzt werden sollen. Die Fläche für das Sarggrab wurde gemäß Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern vom 17. Juli 1991 zur Anlegung und Erweiterung von Friedhöfen angesetzt. Für ein Urnengrab wurde von der Hälfte einer Sarggrabfläche ausgegangen.

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 63: Im Zeitraum 1998 bis 2002 durchschnittlich benötigte kommunale Friedhofsfläche

Große Unterschiede hinsichtlich Über- oder Unterkapazitäten

Im Mittelwert hielten die Städte und Gemeinden rund 3.800 Quadratmeter Friedhofsfläche zuviel vor, was rund 18 Prozent entsprach. Dabei gab es deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. In Kriftel, Roßdorf und Schaafheim bestand eine rechnerische Unterkapazität von über 15 Prozent. Roßdorf konnte aber durch das Aufstellen von Urnenwänden eine Friedhofserweiterung vermeiden. Kriftel möchte dies über eine bessere Nutzung der vorhandenen Friedhofsfläche erreichen. Dagegen waren in Villmar und Wettenberg Überkapazitäten von mehr als 60 Prozent und in Lohra von mehr als dem Doppelten der nötigen Fläche vorhanden.

Die Überkapazitäten resultierten aus der Vergangenheit: Die vorhandenen Friedhofsflächen wurden überwiegend vor der kommunalen Neugliederung ohne nachvollziehbare Bedarfsplanung angelegt.

7.14 Grababräumung

Außer in Steinau an der Straße lag die Pflicht zur Abräumung der Grabstellen bei den Angehörigen. Bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung räumte die Gemeinde das Grab im Wege der Ersatzvornahme ab.

Die Kosten der Ersatzvornahme durch die Gemeinde konnten zum Teil durch Verwaltungs- und Rechercheaufwand an die Angehörigen weitergereicht werden. Außerdem bestand bei der derzeitigen Verfahrensweise ein Gebührenausrisiko.

Trotz der fast durchgängig vorgefundenen Verpflichtung der Angehörigen stellte die Abräumung durch die Kommune in den meisten Städten und Gemeinden den Regelfall dar. Nach Auskunft der Verwaltungen wurde häufig der Wunsch an die Städte und Gemeinden herangetragen, die Abräumung anstelle der Hinterbliebenen zu übernehmen.

Diesem geänderten Nachfrageverhalten sollte auch in den Friedhofssatzungen sowie den zugehörigen Gebührensatzungen Rechnung getragen werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Abräumung durch die Gemeinde als Regelfall festzulegen und

die Kosten für diese Leistung als antizipierte Gebühr in die Kalkulation für das Nutzungsrecht einzurechnen. Die Angehörigen könnten weiterhin die Gräber eigenverantwortlich gegen Rückerstattung des Gebührenanteils abräumen¹⁰¹.

Zwecks Reduktion des Verwaltungsaufwands sowie des Gebührenausrisikos wird angeregt, die in Steinau an der Straße existierende Friedhofsunterhaltungsgebühr, die über die Laufzeit des Nutzungsrechts jährlich erhoben wird, ebenfalls zu Gunsten einer Integration in die Gebühr für die Grabüberlassung aufzugeben.

7.15 Grabmalgenehmigung

In allen Städten und Gemeinden war die Grabmalaufstellung genehmigungspflichtig.

In Reiskirchen wurde in der selbst gegebenen Friedhofssatzung die Genehmigungspflicht nicht umgesetzt. Stattdessen erhielten die auf den Friedhöfen tätigen Steinmetzbetriebe von der Verwaltung die Gestaltungsvorschriften zwecks Befolgung zur Kenntnis. Die Zuständigkeit für die Sicherstellung der vorschriftenadäquaten Gestaltung der Grabmale wurde somit de facto auf die Steinmetzbetriebe übertragen. Diese Vorgehensweise hat sich nach Auskunft der Gemeindeverwaltung bewährt.

Die übrigen 14 Städten und Gemeinden setzten ihre Satzungen nicht konsequent um. In jeder Stadt und Gemeinde wurden Grabmalantragsunterlagen vorgefunden, die nicht gemäß den örtlichen Vorlageregeln ausgearbeitet waren oder den örtlichen Gestaltungsregeln nicht entsprachen. Im Untersuchungszeitraum war jedoch nicht eine Ablehnung ausgesprochen worden.

Angesichts des fehlenden Willens sowie der fehlenden Notwendigkeit, die in den Friedhofssatzungen enthaltenen Regelungen zur Grabmalgenehmigung konsequent anzuwenden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, gemäß der Reiskirchener Praxis generell auf das Genehmigungsverfahren zu verzichten und die Friedhofssatzungen anzupassen.

7.16 Schlussbemerkung

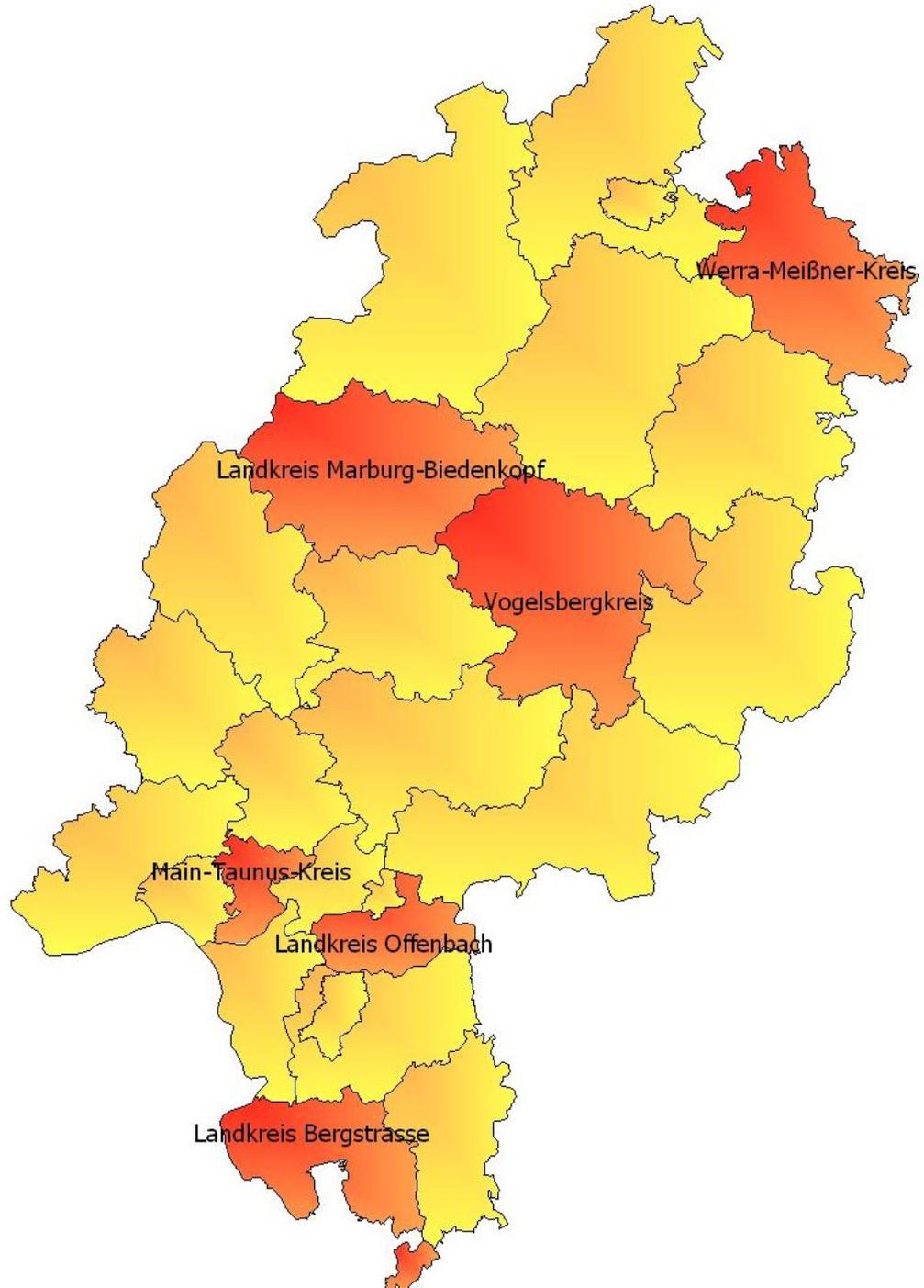
Die 87. Vergleichende Prüfung „Friedhöfe“ zeigte, dass das Friedhofs- und Bestattungswesen in Städten und Gemeinden einem Wandel unterliegt. Die Erdbestattung war vor einigen Jahren die dominierende Bestattungsart, doch – so hat die Vergleichende Prüfung gezeigt – hat die Bedeutung der Urnenbestattungen inzwischen zugenommen. Dies führt oft dazu, dass die Kommunen zu viel Fläche vorhalten. Die Auswirkungen neuer Entwicklungen wie Friedwälder oder ein eventuelles Aufheben des Bestattungszwangs von Urnen sind derzeit noch nicht abzusehen. Für die Kommunen wird die Friedhofsplanung schwieriger.

¹⁰¹ Vergleiche hierzu das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 31. Dezember 2002, Aktenzeichen 12 A 11270/02.OVG.

8. Neunzigste Vergleichende Prüfung „Naturschutz“

8.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Bergstraße, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Landkreis Offenbach, Main-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis



Ansicht 64: „Naturschutz“ – Landkreise

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand: Dezember 2002 bis September 2003

Prüfzeitraum: 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2002

Prüfungsbeauftragter: TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH in Frankfurt am Main

8.3 Leitsätze

Der gesetzliche Zweck des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft könnte in der Praxis besser erfüllt werden: Bisher wird in 40 Prozent aller Fälle der Erfolg geprüft. In etwa der gleichen Größenordnung liegt die Erfolgsquote bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Die geprüften Landkreise führen das Naturschutzregister (§ 19 Absatz 2 Hessisches Naturschutzgesetz) unvollständig oder gar nicht. Damit geht die Übersicht über ausgeführte Maßnahmen verloren. Im Ergebnis wirkt die Kompensation von Eingriffen nicht nachhaltig.

Die Landkreise könnten ihre Mittel aus der Ausgleichsabgabe konsequenter einsetzen: Im Mittelwert der Haushaltsjahre 1997 bis 2002 blieben jährlich zusammen rund 9,2 Millionen € als Haushaltsausgabereste ungenutzt.

Die Ausgleichsabgabenverordnung wurde bei 32 Prozent der Eingriffe nicht beachtet. Abweichungen wurden nicht begründet.

Die geprüften Landkreise sollten sich stärker bemühen, Ausgleichsmaßnahmen schneller umzusetzen und besser zu überwachen.

8.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko setzt sich aus den Personal- und Sachkosten sowie den Mitteln der Ausgleichsabgabe zusammen. Es betrug im Prüfungszeitraum durchschnittlich 12,9 Millionen € je Jahr.

8.5 Sparpotenzial

Exakt bezifferbare Sparpotenziale waren nicht festzustellen.

8.6 Rückstände

Zwei Landkreise¹⁰² verzichteten auf Einnahmen nach der Ausgleichsabgabenverordnung¹⁰³. Dadurch entstanden dem Land Hessen einmalig 209.000 € Mindereinnahmen.

8.7 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Die Prüfung ergab keine Hinweise dafür, dass Rechtsvorschriften zu ändern wären. Das gesetzliche Instrumentarium reicht aus, um die Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich zu erfüllen.

¹⁰² Landkreis Bergstraße, Vogelsbergkreis

¹⁰³ Ausgleichsabgabenverordnung vom 9. Februar 1995, GVBl. I, S. 120 ff.

8.8 Prüfungsansatz und Methodik

Nach dem Hessischen Naturschutzgesetz sind Natur und Landschaft sowohl für den Menschen als auch wegen ihres eigenen Werts zu erhalten und zu entwickeln. Dabei geht es nicht nur darum, der Natur freien Lauf zu lassen, sondern die Kulturlandschaft mit ihrer größeren Artenvielfalt zu erhalten (§ 1 Ziffer 4 Hessisches Naturschutzgesetz)¹⁰⁴.

Eingriffe in Natur und Landschaft¹⁰⁵ sind Veränderungen von Grundflächen, die den Naturhaushalt erheblich beeinträchtigen können¹⁰⁶. Das sind beispielsweise Bauwerke im Außenbereich und Straßen(aus)bauten, Aufforstungen, Rodungen und Veränderung von Gewässern. Sie sind genehmigungsfähig, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden. Hierfür ist die Untere Naturschutzbehörde¹⁰⁷ des Landkreises zuständig¹⁰⁸. Ergänzt wird ihre Arbeit durch die Obere Naturschutzbehörde, die bei dem Regierungspräsidium angesiedelt ist. Sie ist in aller Regel für die großen Vorhaben zuständig (§ 7 Hessisches Naturschutzgesetz).

Im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung verwalten die Landkreise die Mittel aus der Ausgleichsabgabe und führen die Ökokonten. Ökokonten sind freiwillige Ausgleichsmaßnahmen, die nach Abnahme durch die Untere Naturschutzbehörde auf spätere Eingriffe angerechnet werden können.

Die Prüfung bei den Unteren Naturschutzbehörden hatte zum Ziel, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Verwaltungshandelns der Landkreise in der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung zu vergleichen. Wesentlicher Inhalt der Vergleichenden Prüfung war die Qualität und Nachhaltigkeit der Ausgleichsmaßnahmen¹⁰⁹. Sie sollen geeignet sein, einen Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft zu schaffen und ihn auch langfristig noch gewährleisten (§ 6 b Hessisches Naturschutzgesetz). Insbesondere wurden

- die Nachvollziehbarkeit und Vorgehensweise bei der Bilanzierung,
- Zielerreichung und Nachhaltigkeit der Ausgleichsmaßnahmen und die
- Verwendung von Mitteln der Ausgleichsabgabe

¹⁰⁴ § 1 Hessisches Naturschutzgesetz – Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Natur und Landschaft sind aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass

1. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts,
2. die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind.

¹⁰⁵ Eingriffe werden im Sinne von § 5 Satz 1 Hessisches Naturschutzgesetz definiert als Veränderungen von Grundflächen, die den Naturhaushalt erheblich beeinträchtigen können. Sie können jedoch genehmigt werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden (GVBl. I Seite 364).

¹⁰⁶ § 5 Absatz 1 Hessisches Naturschutzgesetz

¹⁰⁷ Die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden werden den kreisfreien Städten, den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern zur Erfüllung nach Weisung übertragen (§ 30 Absatz 3 Hessisches Naturschutzgesetz). Im Weiteren wird hier nicht mehr von den Unteren Naturschutzbehörden, sondern von den Landkreisen als den verantwortlichen Verwaltungseinheiten gesprochen.

¹⁰⁸ § 30a Hessisches Naturschutzgesetz

¹⁰⁹ Der Ausgleich dient der Wiederherstellung des Zustands vor dem Eingriff (§ 6a Absatz 3 Hessisches Naturschutzgesetz). Ersatz findet an einem vom Eingriff getrennten Ort (§ 6 b Absatz 4 Hessisches Naturschutzgesetz) statt. Im Weiteren wird für Eingriffe auch die Bezeichnung Vorhaben gebraucht und für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wird der Begriff Maßnahmen verwendet.

geprüft. Dazu wurde die Planung von Ausgleichsmaßnahmen, die Genehmigung von Eingriffen und deren Vollzug vor Ort untersucht.

Im Vergleichsring wurden 286 Fallakten geprüft und 72 Vorhaben einer Qualitätsprüfung vor Ort unterzogen. Mit einem eigens für die Vergleichende Prüfung entwickelten Punktesystem wurden die

- Aktenführung
- Rechtmäßigkeit
- fachliche Richtigkeit
- Realisierung und
- Pflege

bewertet.

Für Aktenführung und fachliche Richtigkeit waren drei Punkte (gut), ein Punkt (nicht zufriedenstellend) oder null Punkte (unzureichend), für die Rechtmäßigkeit drei Punkte (rechtmäßig) oder null Punkte (nicht rechtmäßig) erreichbar, bei zwölf Vorhaben also maximal 36 Punkte. Realisierung und Pflege wurden in fünf Stufen von vier bis null Punkten bei maximal 48 erreichbaren Punkten bewertet.

In Hessen kommt es zu zahlreichen Eingriffen¹¹⁰ in Natur und Landschaft¹¹¹. In 2002 wurden im dicht besiedelten Landkreis Offenbach 848 Eingriffe aktenkundig, im kleinflächigen Main-Taunus-Kreis 292 und im strukturschwachen Werra-Meißner-Kreis 427. Insgesamt wurden in sechs Landkreisen und sechs Jahren 23.841 Vorgänge zur Eingriffsregelung gezählt. Mit 27 und 21 Eingriffen je Quadratkilometer Freifläche ist der hohe Siedlungsdruck im Landkreis Offenbach und im Main-Taunus-Kreis erkennbar, die anderen Landkreise haben zwei bis fünf Eingriffe je Quadratkilometer vorzuweisen.

Kenngrößen der Landkreise						
	Berg- straße	Main- Taunus	Mar- burg- Bieden- kopf	Offen- bach	Vogels- berg	Werra- Meißner
Gesamtfläche (km ²)	720	222	1.139	356	1.459	1.025
Bevölkerungsdichte (Einwohner/km ²)	368	997	154	945	81	111
Landwirtschaftliche Nutzfläche (km ² / Prozent der Gesamtfläche) ¹⁾	303 / 42,1	98 / 44,1	503 / 44,2	90 / 25,3	725 / 49,7	443 / 43,2
Waldfläche (km ² / Prozent der Gesamtfläche) ¹⁾	287 / 39,9	54 / 24,3	465 / 40,8	157 / 44,1	564 / 38,7	441 / 43,0
Siedlungs- und Verkehrsfläche (km ² / Prozent der Gesamtfläche) ¹⁾	108 / 15,0	65 / 29,3	151 / 13,3	100 / 28,1	56 / 3,8	47 / 4,6
Sonstige Flächen (km ² /%) ¹⁾	22 / 3,0	5 / 2,3	20 / 1,7	9 / 2,5	114 / 7,8	94 / 9,2

¹¹⁰ Siehe Fußnote 105

¹¹¹ Nach dem Hessischen Naturschutzgesetz sind Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Werts und für den Menschen zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 Absatz 1 Hessisches Naturschutzgesetz).

Kenngrößen der Landkreise						
	Berg- straße	Main- Taunus	Mar- burg- Bieden- kopf	Offen- bach	Vogels- berg	Werra- Meißner
Fläche Landschaftsschutz- gebiete (km ² /%) ¹⁾	459 / 63,8	74 / 33,3	450 / 39,5	204 / 57,2	483 / 33,1	950 / 92,7
Fläche Naturschutz- gebiete (km ² /%) ¹⁾	18 / 2,5	7 / 2,9	11 / 0,9	16 / 4,4	18 / 1,3	34 / 3,3
Eingriffe in Natur und Landschaft im Prüfungszeitraum	31.412	33.173	38.773	6.851 ^{2) 4)}	3.117 ²⁾	3.538 ⁵⁾
Eingriffe je km ² Freifläche ⁶⁾ (1997- 2002)	5,1	21,1	3,9	26,8	2,2	3,6
Vorhaben mit Eingriffsregelung (2002)	296 ²⁾	292 ³⁾	312 ³⁾	848 ^{2) 4)}	447 ²⁾	427 ⁵⁾

1) Angaben der Landkreise; 2) Auswertung von Datenbanken; 3) Auswertung des Posteingangsbuchs der Unteren Naturschutzbehörde; 4) darunter 3.568 Baumfällungen (Auswertung des Aktenplans Ziffer 563); 5) eigene Auswertungen des Posteingangsbuchs, der Datenbank Buttler (1997-2000) und einer Access-Datenbank (2000-2002); 6) Freiflächen sind landwirtschaftliche Nutzfläche, Waldfläche und sonstige Flächen

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 30. Juni 2002. Statistische Berichte; Angaben der Landkreise; eigene Berechnungen

Ansicht 65: Kenngrößen der Landkreise

8.9 Erfolgskontrolle

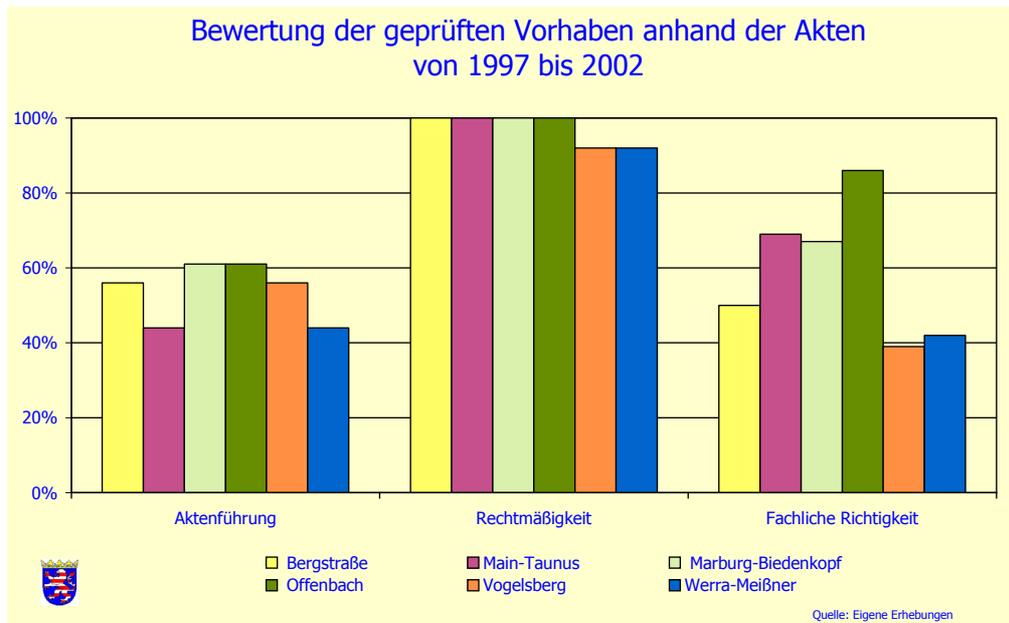
Im Vergleichsring wurden 72 Vorhaben auf Umsetzung und Pflegezustand überprüft. In einem Soll-Ist-Vergleich, der Ausführung, Fläche, Pflege und Zielerreichung umfasste, wurde die Planung in den Genehmigungsunterlagen dem Zustand der Ausgleichsmaßnahmen vor Ort gegenübergestellt. Die Maßnahmen wurden beschrieben und fotografiert.

38 Prozent der geprüften Ausgleichsmaßnahmen wurden in der Ausführung als gut oder sehr gut eingestuft.

Nicht umgesetzt wurden dagegen 17 Prozent der geprüften Maßnahmen, 42 Prozent wiesen starke Mängel oder unvollständige Umsetzung auf.

Die Ergebnisse der Gesamtbewertung der Landkreise sind in Ansicht 65 dargestellt.

Alle Landkreise erreichten Punktwerte, die nah bei 50 Prozent liegen. Dieses Ergebnis ist unbefriedigend, da so schon im Ansatz das Ziel nicht erreicht wird, einen Ausgleich für Natur und Landschaft zu schaffen. Bei der Realisierung sind unvollständige oder fehlende Ausführung eine Hauptursache der geringen Zielerfüllung, weiterhin sind Fehler in der Ausführung zu nennen.



Ansicht 66: Bewertung der vor Ort geprüften Vorhaben von 1997 bis 2002

Die Pflege als Bestandteil des Gesamterfolgs der Ausgleichsmaßnahmen führte in rund der Hälfte der Fälle nicht in Richtung des festgelegten Ziels. Nebenbestimmungen zur Pflege wurden im Genehmigungsbescheid entweder nicht festgelegt oder durch die Vorhabenträger nicht umgesetzt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Pflege der Ausgleichsmaßnahmen im Genehmigungsbescheid eindeutig und präzise zu verankern.

Pflege nicht
gesichert

Bei 40 Prozent der Vorhaben prüften die Unteren Naturschutzbehörden, ob die Maßnahmen verwirklicht wurden. Durch vermehrte Erfolgskontrollen kann die Nachhaltigkeit des Ausgleichs gesichert werden.

Die folgenden Fallbeispiele zeigen die Probleme und typischen Fehler bei der Bilanzierung und in der Ausführung der Ausgleichsmaßnahmen.

8.10 Erdstoffdeponie Freiensteinau

Bei der Planung der Erdstoffdeponie Freiensteinau im Vogelsbergkreis mit einer Gesamtfläche von fast sechs Hektar und einer Nutzungsdauer von 25 Jahren wurde als Nacheingriffszustand der rekultivierte Zustand zur Bilanzierung angenommen¹¹². Der vorübergehende Eingriff von 25 Jahren Dauer wurde in der Bilanz nicht berücksichtigt. Für den Ausgleich plante der Vorhabenträger eine Wiesen-Extensivierung, zur Kompensation für Eingriffe in das Landschaftsbild eine Heckenpflanzung.

¹¹² Zu zeitlich befristeten Eingriffen ist in Anlage 1 Punkt 4.3.1 Satz 1 der Ausgleichsabgabenverordnung festgelegt: „Ist zum Zeitpunkt der Genehmigung abzusehen und ist es Gegenstand der Genehmigung, dass der Eingriff nicht wenigstens in Abschnitten innerhalb von 30 Jahren beendet und ausgeglichen werden kann, so ist für die Berechnung der Ausgleichsabgabe der Zustand während des laufenden Eingriffs heranzuziehen.“



Ansicht 67: Erdstoffdeponie Freiensteinau im Vogelsbergkreis, Ausgleichsfläche und Sichtschutzpflanzung entlang der Straße. Aufnahme vom 15. Mai 2003.

Fehlbilanzierung

Nur weil die Ausgleichsabgabenverordnung¹¹³ fehlerhaft angewendet wurde, war eine ausgeglichene Bilanz möglich: Eine Nachberechnung unter Berücksichtigung der Eingriffszeit, des erreichten Ausgleichs und einer Ausgleichsfläche von rund 6.000 Quadratmetern statt der 9.300 Quadratmeter ergab einen Ausgleichsbedarf von 559.000 Biotopwertpunkten¹¹⁴. Das entspricht einer Ausgleichszahlung von rund 177.000 €. Außerdem hätte wegen der weiten Sichtbarkeit und der Schütthöhen von teilweise über fünf Metern der Eingriff in das Landschaftsbild bilanziert werden können.

Ausgleich nicht korrekt ausgeführt

Die Sichtschutzpflanzung sollte 1997 entlang der Straße angelegt werden. Nach sechs Jahren hätte bei geeigneter Pflege und Artenwahl eine Hecke mit zwei Metern Höhe erreicht sein sollen. Die Büsche wurden nicht rechtzeitig gepflanzt oder schlecht gepflegt. Wie in Ansicht 67 zu erkennen ist, sind von einem Sichtschutz entlang der Straße (linke Bildmitte) kaum Ansätze zu erkennen.

Die Wiese, die sich als Ausgleich zur Extensivwiese¹¹⁵ (44 Biotopwertpunkte) entwickeln sollte, kann bestenfalls als intensiv genutzte Frischwiese¹¹⁶ (27 Biotopwertpunkte) bewertet werden.

Die Genehmigung wurde nach Beteiligung der Aufsichtsbehörde erteilt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Eingriff nachzubilanzieren.

¹¹³ Die Ausgleichsabgabenverordnung wird zur Ermittlung der Eingriffe in Natur und Landschaft und der Bemessung der zu leistenden Ausgleichsabgabe herangezogen. Bewertung: Vor einem Eingriff (Errichtung eines Bauwerks) werden die Nutzungstypen auf der Eingriffsfläche dokumentiert und der Punktwert nach der Ausgleichsabgabenverordnung mit der Fläche in Quadratmetern multipliziert. Mit den Nutzungstypen im geplanten Endzustand wird analog verfahren. Aus dem Wertverlust zwischen vorher und nachher wird der Ausgleichsbedarf in Biotopwertpunkten errechnet. Ein Biotopwertpunkt entspricht 0,32 €.

¹¹⁴ Vgl. Fußnote 113

¹¹⁵ Bei einer Extensivwiese handelt es sich um einen stark gefährdeten Wiesentyp ohne Düngung. Sie wird ein bis zwei Mal im Jahr gemäht und zeigt die typischen bunten Wiesenblumen, viele Grasarten, zahlreiche Insekten. Es kommen Wiesenbrüter vor.

¹¹⁶ Die intensiv genutzte Frischwiese stellt eine gedüngte, häufig gemähte und / oder beweidete Wiesenform mit wenigen Pflanzenarten (Löwenzahn, Gänseblümchen), wenigen Insektenarten und ohne Wiesenbrüter dar. Sie wird mittlerweile oft durch noch intensivere Nutzungsformen wie Mähumtriebsweiden verdrängt.

8.11 Pflanzenkläranlage einer Gaststätte in Wald-Michelbach

Biologische Kleinkläranlagen für Gebäude im Außenbereich¹¹⁷ werden mit Schilf bepflanzt, um eine Wasserreinigung zu erreichen. Die in Ansicht 68 dargestellte Schilffläche der Pflanzenkläranlage einer Gaststätte in Wald-Michelbach im Landkreis Bergstraße wurde als Schilfröhricht bilanziert, obwohl die Anlage mit einer wurzelfesten Plane vom Grundwasser getrennt war. In der Umgebung kamen keine ähnlichen natürlichen Schilfflächen vor. Zusätzliche Pflanzen und Tiere konnten nicht aus der Umgebung zuwandern. Damit war der Nutzen als Biotop an dieser Stelle fraglich. Als technisches Bauwerk unterlag die Kläranlage außerdem Wartungsarbeiten, die eine naturnahe Entwicklung verhinderten.



Ansicht 68: Kein Schilfbiotop, sondern ein technisches Bauwerk; Bauausführung vor 2001. Aufnahme vom 16. Juni 2003.

Die Überörtliche Prüfung verkennt nicht die positive Wirkung von Schilfkläranlagen. Die Anlage war jedoch nicht mit ähnlichen Lebensräumen vernetzt und musste zudem in Stand gehalten werden¹¹⁸. Somit wäre die Anlage als temporäres Becken mit 25 Biotopwertpunkten je Quadratmeter und nicht als Schilfröhricht zu 53 Biotopwertpunkten je Quadratmeter einzustufen gewesen.

8.12 Ausgleich für einen Waldweg, Gemeinde Mücke, Ortsteil Nieder-Ohmen

Für die Befestigung von 900 Quadratmetern Waldweg in der Gemeinde Mücke im Vogelsbergkreis wurde als Ausgleich entlang eines Waldrands ein Streifen Fichtenforst aufgelichtet und mit Jungbuchen unterbaut. Ansicht 69 zeigt die Jungbuchen und die Schlagflur im aufgelichteten Fichtenwald.

¹¹⁷ Außenbereich nach § 35 BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 17. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3108)

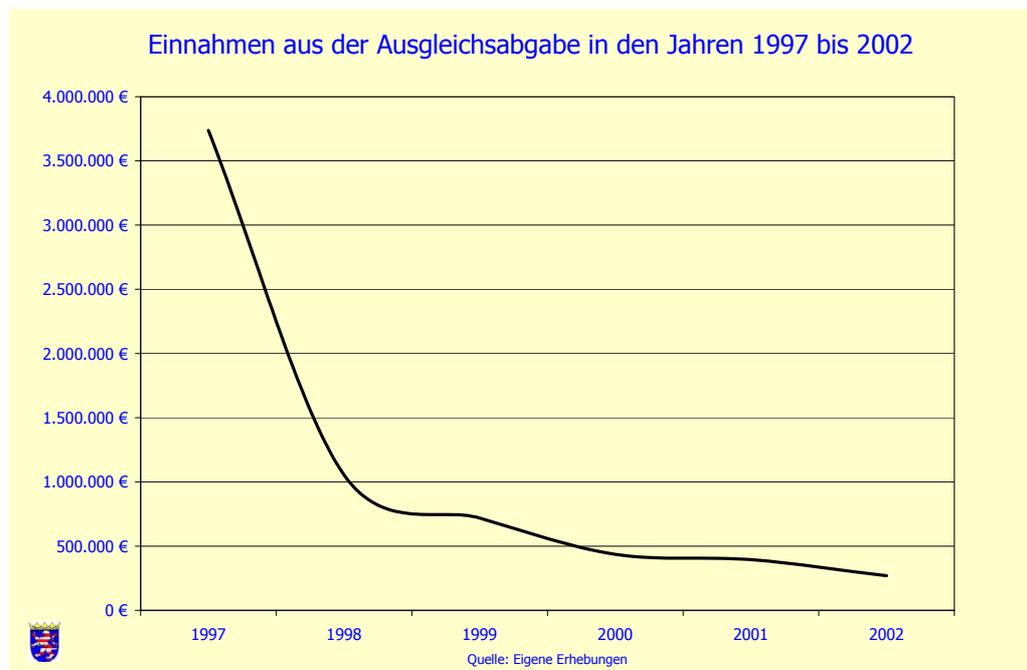
¹¹⁸ Damit die für Schilfröhricht passenden Tiere und Pflanzen einwandern können, müssen andere Röhrichte in der Umgebung vorhanden sein. Eine künstliche Ergänzung ist derzeit nicht möglich. Ohne den Artenaustausch ist die Maßnahme für Natur und Umwelt wertlos.



Ansicht 69: Eine Buchenpflanzung nach zwei Jahren ist noch kein Buchenmischwald. Aufnahme vom 1. Juli 2003.

In unzutreffender Anwendung der Ausgleichsabgabenverordnung wurde die Fläche nicht als Buchenaufforstung vor Kronenschluss mit 31 Biotopwertpunkten je Quadratmeter bilanziert, sondern als Buchenmischwald mit 41 Biotopwertpunkten je Quadratmeter, wodurch der Eingriff ausgeglichen wurde.

8.13 Ausgleichsabgabe



Ansicht 70: Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe in den Jahren 1997 bis 2002

Die Landkreise verwalten die Mittel aus den Ausgleichszahlungen für Eingriffe für das Land Hessen und die Städte und Gemeinden. Die Daten zeigten eine abnehmende Tendenz (vergleiche Ansicht 70).

Über den Prüfungszeitraum (1997 bis 2002) war ferner festzustellen, dass die Landkreise die Mittel aus der Ausgleichsabgabe nicht vollständig ausgeben konnten und deshalb Haushaltsausgabereste bildeten. Zusammen gaben sie im Mittelwert der Haushaltsjahre 1997 bis 2002 jährlich rund 9,2 Millionen € nicht aus (vgl. Ansicht 71).

Ausgleichsabgabe: Haushaltsausgabereste							
Ausgabereste	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Mittelwert
Bergstraße	1.342.794 €	1.251.493 €	1.179.602 €	1.095.662 €	1.021.572 €	882.338 €	1.128.910 €
Main-Taunus	1.169.201 €	1.255.203 €	1.191.682 €	1.202.814 €	1.211.997 €	1.081.350 €	1.185.375 €
Marburg-Biedenkopf	2.578.963 €	2.593.089 €	2.338.228 €	1.861.144 €	1.774.892 €	1.614.373 €	2.126.781 €
Offenbach	4.245.635 €	3.808.506 €	3.932.864 €	3.544.879 €	3.340.197 €	3.121.932 €	3.665.669 €
Vogelsberg	911.023 €	796.147 €	696.857 €	745.672 €	697.800 €	617.783 €	744.214 €
Werra-Meißner	494.716 €	444.734 €	414.608 €	414.775 €	429.170 €	286.122 €	414.021 €
Summe	10.742.333 €	10.149.172 €	9.753.841 €	8.864.946 €	8.475.629 €	7.603.898 €	9.264.970 €

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 71: Ausgleichsabgabe: Haushaltsausgabereste

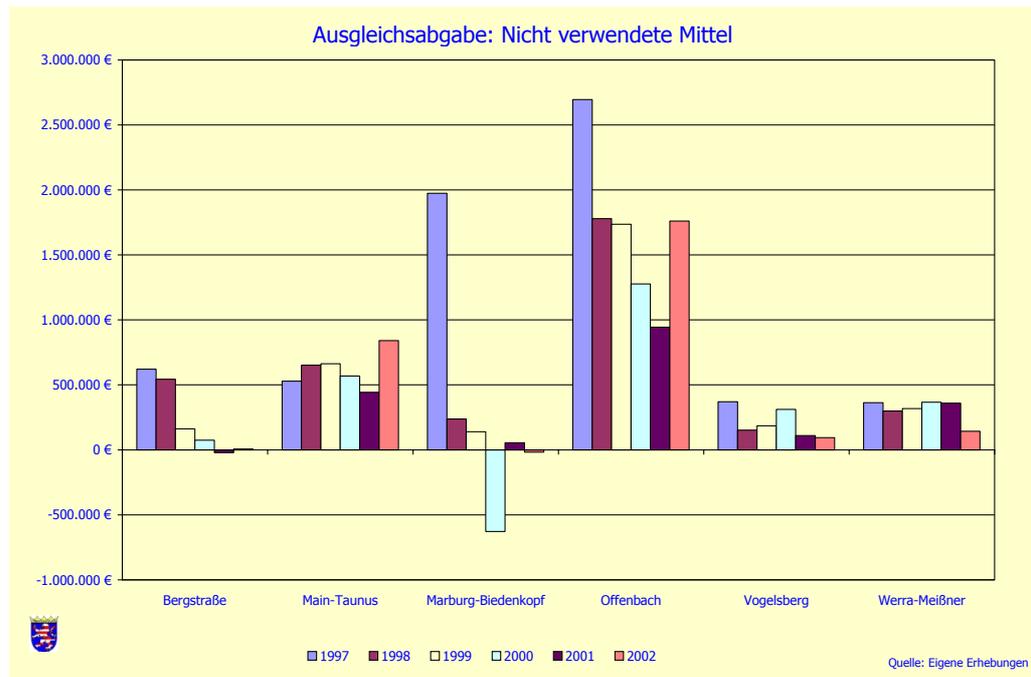
Wie aus Ansicht 72 zu erkennen ist, schöpften der Main-Taunus-Kreis, der Landkreis Offenbach und - etwas geringer - der Werra-Meißner-Kreis die Mittel aus der Ausgleichsabgabe noch nicht vollständig aus. Dieser Einnahmeüberhang verringerte sich in den letzten Jahren, weil einerseits die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe rückläufig waren und andererseits die Mittel durch die beteiligten Kommunen zunehmend abgerufen und eingesetzt wurden. Er wird sich weiter verringern, wenn die Landkreise die Planungen für Ausgleichsmaßnahmen schneller umsetzen. Dies bedingt, dass die Mittel in größerem Umfang für den Ankauf von Ausgleichsflächen verwendet werden.

Im Gegensatz zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft wurden aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierte Maßnahmen in allen geprüften Fällen umgesetzt. Die Landkreise kontrollierten 16 von 24 Vorhaben. In drei Fällen stellten sie Mängel fest. Nachbesserungen wurden eingefordert und überprüft.

Das erste der folgenden Fallbeispiele ist ein positives Beispiel für langfristige und effektive Planung. Das zweite Beispiel beleuchtet typische Probleme von Streuobst-Neuanlagen und extensiv genutzten Wiesen.

Ziele und Ergebnisse geförderter Maßnahmen sollten dokumentiert werden, um einen Erfolgsnachweis zu führen und den künftigen Mitteleinsatz zu verbessern. Bei Bachrenaturierungen und Grünlandextensivierungen liegen bisher keine ausreichenden Erfahrungen zur langfristigen Entwicklung der Flächen vor.

Einnahmeüberhang aus der Ausgleichsabgabe



Ansicht 72: Ausgleichsabgabe: Nicht verwendete Mittel

8.14 Arxbachtal bei Kirchhain-Großseelheim

Positives Beispiel der Verwendung von Mitteln aus der Ausgleichsabgabe

Im Zuge eines Flurbereinigungsverfahrens erwarb der Landkreis Marburg-Biedenkopf eine geschlossene Fläche von rund zehn Hektar in der Aue des Arxbachs bei Kirchhain-Großseelheim. Ziele des Vorhabens waren eine Bachrenaturierung und eine Wiesenextensivierung zugunsten von Wiesenbrütern.



Ansicht 73: Extensive Rinderweide am Anfang ihrer Entwicklung. Aufnahme vom 3. Juni 2003.

Der Grunderwerb dauerte etwa acht Jahre. Im Jahr 2002 wurden mehrere flache Mulden zur Schaffung von temporären Gewässern ausgehoben. Mit dem Aushub wurde der begradigte Bachlauf verfüllt. Das Gewässer schuf sich durch Eigendynamik einen neuen Lauf.

Ansicht 73 zeigt die Ausdehnung der Fläche quer über das Tal hinweg. Am unregelmäßigen Wuchs der Gräser ist die Zusammensetzung aus verschiedenen Arten zu erkennen. Der Bestand ist noch recht arm an Blüten, doch eine Vergrößerung der Artenzahl von typischen Wiesenblumen ist zu erwarten.

Die für die weitere Entwicklung der Maßnahme ausschlaggebende Pflege übernahm ein Naturschutzverband. Rinder beweideten die Flächen extensiv. Bereits 2003 wurden erste Kiebitzbruten festgestellt. Die weiteren Entwicklungschancen der Fläche werden als hoch eingestuft. So konnten mit konzentriertem Mitteleinsatz, langfristiger Planung und einem sinnvollen Ziel Maßnahmen erfolgreich verwirklicht werden.

8.15 Streuobstpflanzung „Hinterm Kirle“, Lauterbach-Wallenrod

1996 wurden im Ortsteil Lauterbach-Wallenrod 34 Hochstamm-Obstbäume auf einem Acker angepflanzt. Weiter wurden Grünland eingesät und Hecken gepflanzt. Die Maßnahme wurde mit 10.225 € für Grunderwerb, Einsaat und Baumpflanzung gefördert. Die Nebenbestimmungen enthielten keine Festlegungen zur Pflege der Bäume.

Zum Zeitpunkt der Besichtigung waren die Bäume in ihrem siebten Jahr. Erste Erträge wären zu erwarten gewesen. Mangels Pflege (Baumschnitt, Baumscheiben hacken) waren die überlebenden 27 Bäume in einem kümmerlichen Zustand. Das Grünland war mindestens seit 2002 nicht mehr geschnitten oder beweidet worden.

Probleme der
Streuobst-
Neuanlage



Ansicht 74: Extensive Streuobstwiese in der Planung, in der Realität früh vergreiste Bäume und Grünlandbrache. Aufnahme vom 15. Mai 2003.

Das Beispiel veranschaulicht zwei verbreitete Pflegeprobleme: Streuobstpflanzungen sind als Bestandteil der Kulturlandschaft auf regelmäßige Nutzung und Pflege angewiesen. Ohne diese Nutzung verkümmern nicht nur die Bäume, auch der ökologische Nutzen als Lebensraum bleibt gering. Nur bei angepasster Pflege entwickelt sich aus Acker oder aus Fettwiesen mageres (extensives) Grünland. Im vorliegenden Beispiel konnte ein benachbartes mageres Grünland als Artenreservoir dienen, daher bestanden gute Entwicklungsaussichten. Mangels Pflege blieb der Erfolg trotzdem weitgehend aus.

Streuobstwiesen sollten als Ausgleich genehmigt werden, wenn Pflege und Nutzung vertraglich geregelt und ein überzeugendes Nutzungskonzept sichergestellt ist.

8.16 Anwendung der Ausgleichsabgabenverordnung

Die Ausgleichsabgabenverordnung bilanziert die Schwere des Eingriffs und legt den zu leistenden Ausgleich als Maßnahme oder Geldleistung fest. Nach § 3 der Ausgleichsabgabenverordnung hat der Antragsteller den Bestandsplan, den Ausgleichsplan und eine Ausgleichsberechnung nach § 3 der Bauvorlagenverordnung¹¹⁹ (Bilanzierung) vorzulegen.

Fehlende
Dokumentation

Den Landkreisen ist ein Ermessensspielraum eingeräumt (§ 3 Absatz 2 Ausgleichsabgabenverordnung). So wurde bei 32 Prozent der Vorhaben auf die Bilanzierung nach Ausgleichsabgabenverordnung verzichtet. In keinem der geprüften Fälle wurde diese Ausübung des Ermessens dokumentiert.

Der Landkreis Offenbach und der Vogelsbergkreis bilanzierten alle Vorhaben nach der Ausgleichsabgabenverordnung außer sehr kleinen Eingriffen. Der Landkreis Bergstraße, der Main-Taunus-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf bilanzierten rund zwei Drittel aller Fälle, der Werra-Meißner-Kreis die Hälfte der untersuchten Vorhaben.

In zehn Fällen (27 Prozent) wurde der Ermessensspielraum der Ausgleichsabgabenverordnung zu Gunsten der Eingreifer ausgeschöpft oder überschritten, in zwei Fällen wurden die Regelungen der Ausgleichsabgabenverordnung ignoriert. In einem Fall wurde eine Fehlbilanzierung zu Ungunsten des Eingreifers festgestellt.

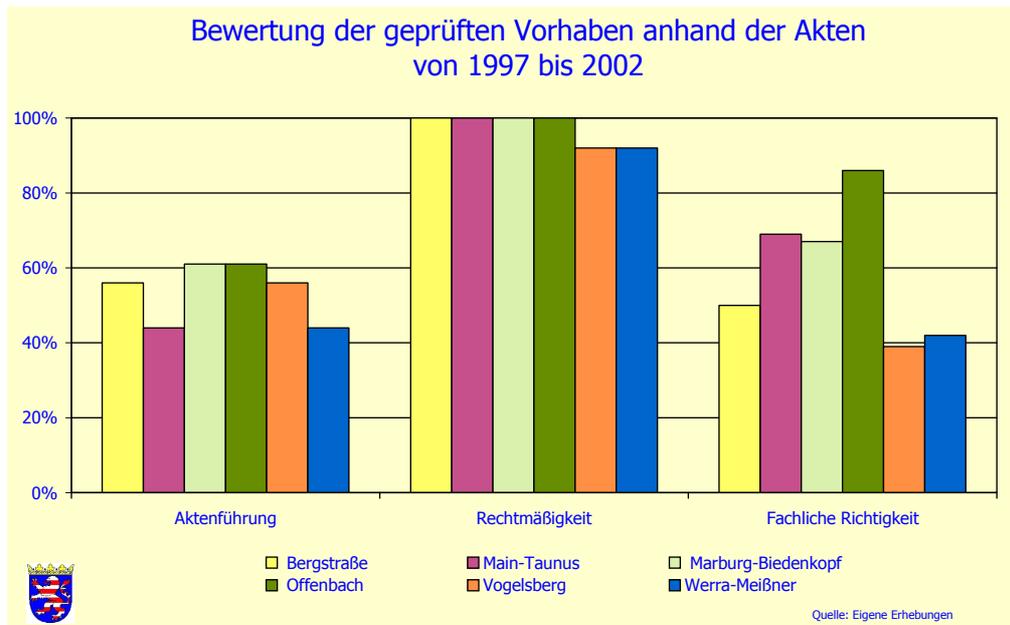
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Abweichungen von der Bilanzierung nach Ausgleichsversorgung immer schriftlich zu begründen und bei einer Bilanzierung nach Ausgleichsabgabenverordnung auf die korrekte Einstufung der Nutzungstypen zu achten.

8.17 Verwaltungshandeln der Landkreise

Das Verwaltungshandeln der Landkreise wurde unter den Gesichtspunkten der Aktenführung, Rechtmäßigkeit und fachlichen Richtigkeit betrachtet. Die Ergebnisse sind in Ansicht 75 dargestellt.

Die Aktenführung der Unteren Naturschutzbehörden war überwiegend ordentlich und nachvollziehbar. Bei der Dokumentation von Ortsterminen und Kontrollen ergaben sich in 52 von 72 Fällen Lücken.

¹¹⁹ Bauvorlagenverordnung (BauVorlVO) vom 17. Dezember 1994, GVBl. I, S. 828 bis 838 und Hessisches Naturschutzgesetz, hier: Ausgleichsabgabenverordnung (AAV)



Ansicht 75: Bewertung der geprüften Vorhaben anhand der Akten von 1997 bis 2002

Fast alle Vorhaben wurden rechtmäßig abgewickelt. Lediglich in 2 von 72 Fällen ergaben sich rechtliche Beanstandungen. So wurde in einem Fall ein nach § 15d Hessisches Naturschutzgesetz gesetzlich geschütztes Biotop durch eine Ausgleichsmaßnahme zu seinem Nachteil verändert.



Ansicht 76: Ein altes Feldgehölz (geschütztes Biotop nach § 15 Hessisches Naturschutzgesetz) in Großalmerode-Laudenbach wird als Ausgleich einer Waldrodung in Waldfläche umgewandelt. Statt auszugleichen, ändert man die Bezeichnung bestehender Biotope. Aufnahme vom 27. März 2003.

In einem anderen Fall wurde ein Eingriff ohne Begründung gesetzwidrig genehmigt; gleichzeitig wurde die Ausgleichsabgabenverordnung falsch angewendet und so der Ausgleichsbedarf in erheblichem Umfang verringert (siehe Abschnitt 8.10).

Bei der Beurteilung der fachlichen Richtigkeit zeigten 20 Fälle kleinere fachliche Mängel und 18 Fälle größere Fehler. Die häufigsten Feststellungen waren:

- fehlerhafte Anwendung der Ausgleichsabgabenverordnung,

- unklare oder unzureichende Nebenbestimmungen zu Genehmigungen, insbesondere zur Pflege der Maßnahmen,
- fehlende Dokumentation und Sicherung von Maßnahmen oder
- Förderung von nicht zielführenden Maßnahmen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe.

Drei¹²⁰ der sechs Landkreise führten das Naturschutzregister (§ 19 Hessisches Naturschutzgesetz). Ein vollständiges Register von Ausgleichsflächen einschließlich kleiner und älterer Maßnahmen konnte nicht vorgelegt werden. Die dauerhafte Sicherung von Flächen mit naturschutzrechtlichen Bindungen oder eine Vermeidung von Doppelbelegungen war nicht gewährleistet.

8.18 Zusatzbewertung Landschaftsbild

Eine Zusatzbewertung¹²¹ nach der Ausgleichsabgabenverordnung kommt in Betracht, wenn die Eingriffsbilanzierung zu einer falschen oder unvollständigen Bewertung führen würde. Dies trifft gerade dann zu, wenn hohe Masten für Windkraftanlagen oder Mobilfunk gebaut werden.

Für die Zusatzbewertung Landschaftsbild wurden im Vergleichsring unterschiedliche Vorgehensweisen gefunden. So gibt es einfache Rechenmodelle bis hin zu komplexen Berechnungen unter Einbeziehung des Umfelds und der daraus resultierenden Sichtbeziehungen.

Auch bei Eingriffen innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets kann diese Zusatzbewertung angewandt werden, da hier über die jeweilige Verordnung der Schutz des Landschaftsbilds ausdrücklich ausgewiesen wird. Es sollte überlegt werden, inwieweit ein Schwellenwert für Bauten im Außenbereich (wie Kubikmeter umbauter Raum) eingeführt werden kann, um Eingriffe in das Landschaftsbild bei landschaftsschutzrechtlichen Genehmigungen besser fassen zu können. Den Handlungsbedarf machen die beiden nachfolgenden Beispiele deutlich:

8.19 Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage Lorsbach

Der Schwarzbachverband Main-Taunus erweiterte eine Kläranlage um 1,7 Hektar im Landschaftsschutzgebiet Vordertaunus¹²². Die Genehmigung sah einen unauffälligen Anstrich in sand- oder erdfarben vor, dazu Neupflanzung von Hecken und Dachgehölzen sowie Dachbegrünungen.

¹²⁰ Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach, Werra-Meißner-Kreis

¹²¹ Anlage 1, Ziffer 2 der Ausgleichsabgabenverordnung (AAV)

¹²² Verordnung zur Ausweisung des Landschaftsschutzgebiets „Osttaunus“ und zur Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnungen „Taunus“ und „Schmiehbachtal Kelkheim“. Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 16. September 2002, S. 3481-3599



Ansicht 77: Ein Beispiel für Farbe in der Landschaft: Auflagen schützen nicht immer vor Beeinträchtigungen. Aufnahme vom 9. März 2003

Die Heckenpflanzung und die Dachbegrünungen wurden umgesetzt. Dagegen wurden keine Bachgehölze angepflanzt. Die silbergraue, hellgelbe und orange-braune Farbgestaltung hatte eher Signalcharakter als Landschaftseinbindung.

Eingriffe im
Landschaftsschutz-
gebiet

Dort, wo die Anlage zu sehen ist, verändert sie das Aussehen des Tals deutlich. Der Ausgleich von 614 €, einigen Hecken und Baumpflanzungen wurde dem Eingriff nicht gerecht. Für solche Fälle sieht die Ausgleichsabgabenverordnung eine Zusatzbewertung des Landschaftsbilds vor. Es ist anhand der Akten nicht zu erkennen, weshalb auf sie verzichtet wurde.

8.20 Kläranlage mit Abwasserleitung in Grebenhain-Weidenmoos

Für eine kleine Kläranlage (2.900 Quadratmeter) in einem Tal im Vogelsberg wurden Eingrünungen und andere Ausgleichsmaßnahmen im Landschaftsschutzgebiet „Vogelsberg – Hessischer Spessart“¹²³ geplant und genehmigt.

In der Bauausführung wurden die versiegelten Flächen vergrößert, die Anordnung der Anlage und die Art der Ausgleichsmaßnahmen verändert. Auf die Eingrünung wurde verzichtet. Der in der Planung hierfür vorgesehene Platz ist anderweitig genutzt.

¹²³ Sechste Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen in den Landkreisen Gießen, Main-Kinzig, Vogelsberg und Wetterau – Landschaftsschutzgebiet „Vogelsberg – Hessischer Spessart“ vom 16. Januar 1996. Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 5. Februar 1996, S. 545-546.

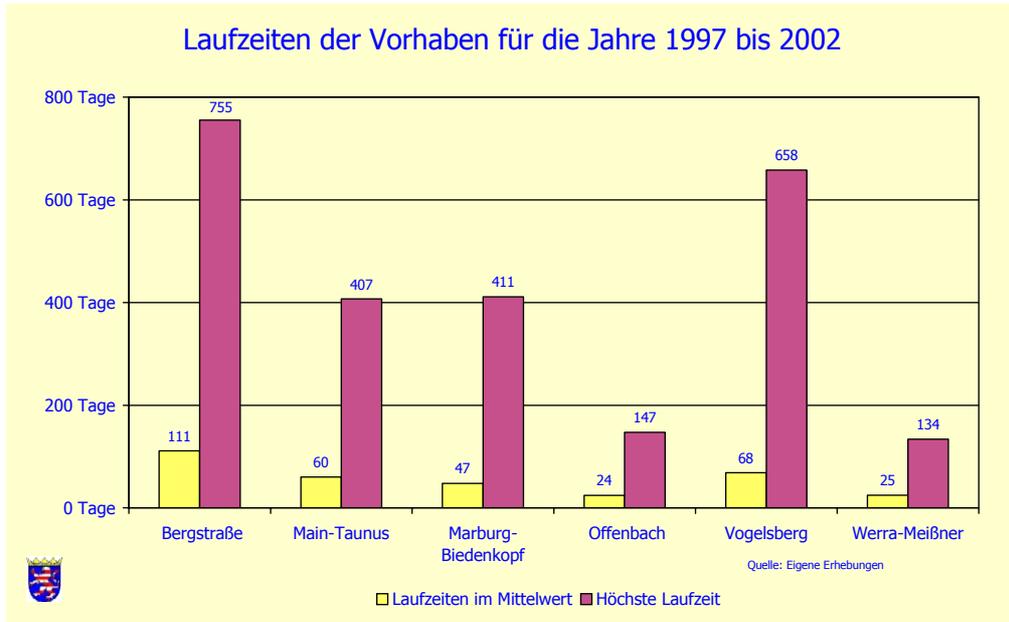


Ansicht 78: Wesentliche Planungsänderungen, nachdem die Genehmigung erteilt wurde. Aufnahme vom 15. Mai 2003

Die Anlage hätte eine Zusatzbewertung des Landschaftsbilds verlangt: Obwohl sie weder hoch noch großflächig war, bildete sie eine weithin sichtbare technische Anlage. In einem weitgehend unbelasteten Tal war sie ein Fremdkörper. Da der Landkreis die Ausführung des Ausgleichs nicht prüfte, konnte er dies auch nicht beanstanden.

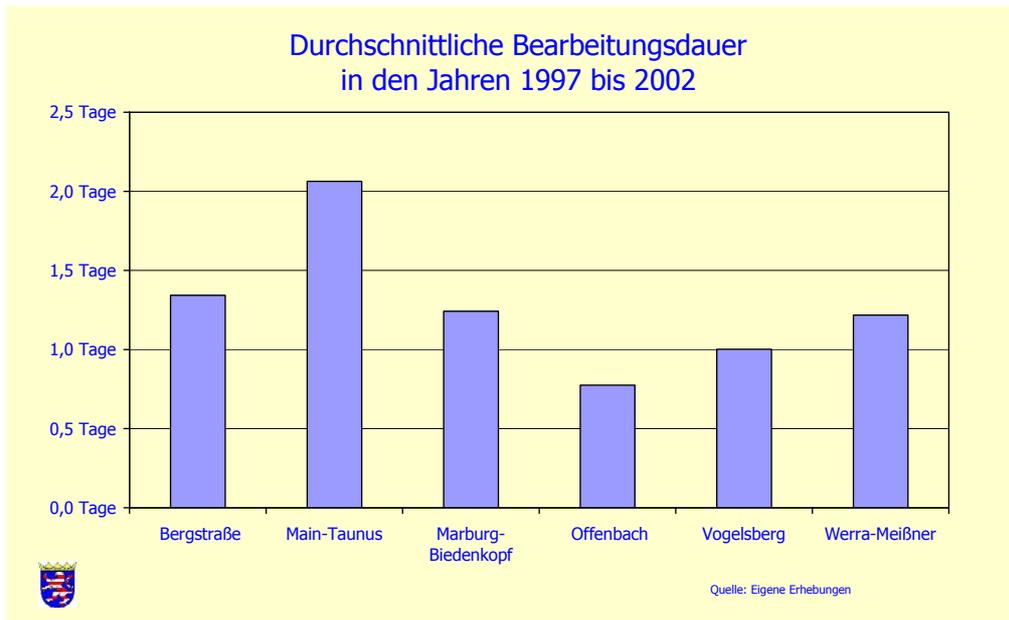
8.21 Bearbeitungszeiten

Für die insgesamt 286 geprüften Fallakten wurden anhand der Akten die Lauf- und Bearbeitungszeiten ermittelt. Unterschieden wurden Brutto- und Nettolaufzeiten. Die Bruttolaufzeit eines Vorhabens ist der Zeitraum zwischen Antragstellung und Erteilung der Genehmigung. Die Nettolaufzeit eines geprüften Vorhabens ergibt sich aus dem Zeitraum zwischen der Vorlage der vollständigen Antragsunterlagen bei der Unteren Naturschutzbehörde und der Erteilung der Genehmigung.



Ansicht 79: Laufzeiten der Vorhaben für die Jahre 1997 bis 2002

Ansicht 79 zeigt die Maximalwerte sowie die Durchschnittswerte der Laufzeiten der Vorhaben¹²⁴. Der Durchschnittswert streut weit mit Werten zwischen 24 und 111 Tagen. Dabei haben der Landkreis Offenbach (24 Tage) und der Werra-Meißner-Kreis (25 Tage) die kürzesten durchschnittlichen Laufzeiten der Vorhaben.

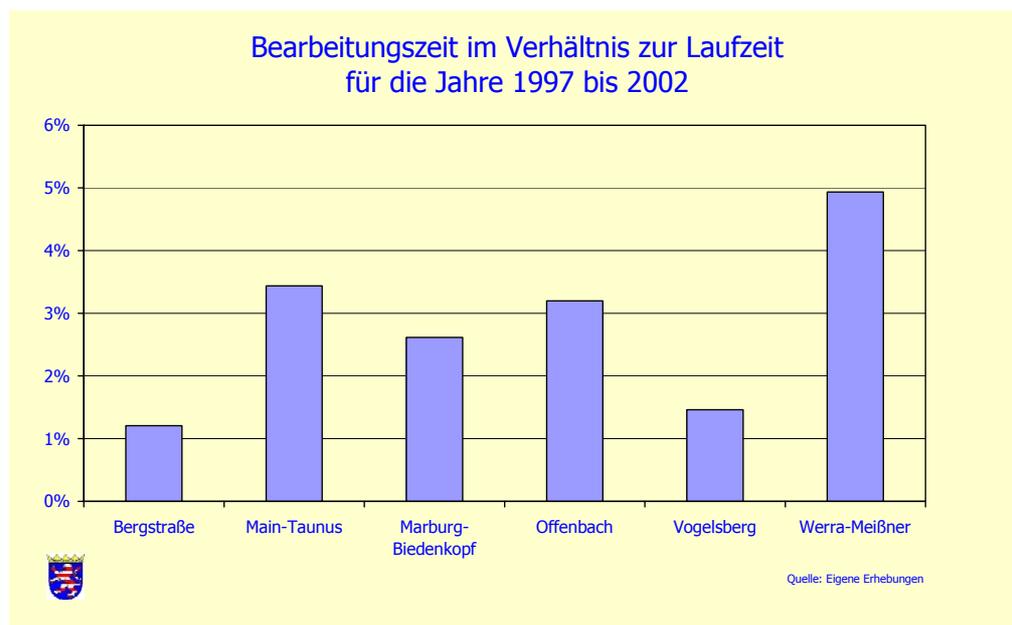


Ansicht 80: Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in den Jahren 1997 bis 2002

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Vorhaben mit Eingriffen in Natur und Landschaft ist Ansicht 80 zu entnehmen. Um Bearbeitungszeiten und Planungsabläufe auszuklammern, die nicht von den Landkreisen zu beeinflussen waren, wurden die Netto-Laufzeiten herangezogen. Der Durchschnitt eines Genehmigungsvorgangs be-

¹²⁴ Die Bearbeitungsdauer wurde mit 2004 Stunden im Jahr (ohne Bereinigung durch Urlaub, Fortbildung und Krankheit) und der für die Eingriffsregelung zuständigen Mitarbeiterzahl, geteilt durch die Anträge zu Eingriffen, errechnet. Die Mitarbeiterzahlen wurden auf Vollzeitstellen zu 38,5 Wochenstunden bezogen.

trug über alle Landkreise 1,3 Tage. Mit einer mittleren Bearbeitungsdauer von 0,8 Tagen lag der Landkreis Offenbach an erster Stelle.



Ansicht 81: Bearbeitungszeit im Verhältnis zur Laufzeit für die Jahre 1997 bis 2002

In Ansicht 81 ist das Verhältnis der Bearbeitungszeit zur Laufzeit der Vorhaben dargestellt. Der Werra-Meißner-Kreis hatte mit einem Anteil von rund 5 Prozent das beste Ergebnis. 95 Prozent der Genehmigungsdauer bestand aus Liegezeiten. Die Gründe dafür waren vielschichtig:

- Beurteilung anderer Behörden
- geringe Personalausstattung
- persönliche Arbeitsorganisation
- uneinheitliche Antragsunterlagen

Die Landkreise brauchen eine detaillierte Ursachenanalyse, um die Liegezeiten zu vermindern und Abläufe zu optimieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Mustervorlagen für Antragsteller einzuführen.

8.22 Schlussbemerkung

Die Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise hatten bei abnehmenden Mitteln eine zunehmende Menge an Aufgaben zu bewältigen. Dabei ist das Maß an Sparmöglichkeiten weitgehend ausgeschöpft.

Der Landkreis Bergstraße, der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis beschränken sich weitgehend auf ihre Genehmigungsaufgaben. Auch damit erfüllen sie eine wichtige Funktion: die Verringerung vermeidbarer Eingriffe¹²⁵ und teilweise auch die Verwirklichung des Ausgleichs.

Der Main-Taunus-Kreis, der Landkreis Marburg-Biedenkopf und der Landkreis Offenbach steuerten Ausgleichsmaßnahmen nach den regionalen Notwendigkeiten und gestalteten damit ihre Umwelt.

Große Maßnahmen aus konzentriertem Einsatz von Ausgleichsmitteln sind effektvoller als viele zusammenhanglose kleine Maßnahmen.

¹²⁵ § 6a Absatz 1 bis 3 Hessisches Naturschutzgesetz

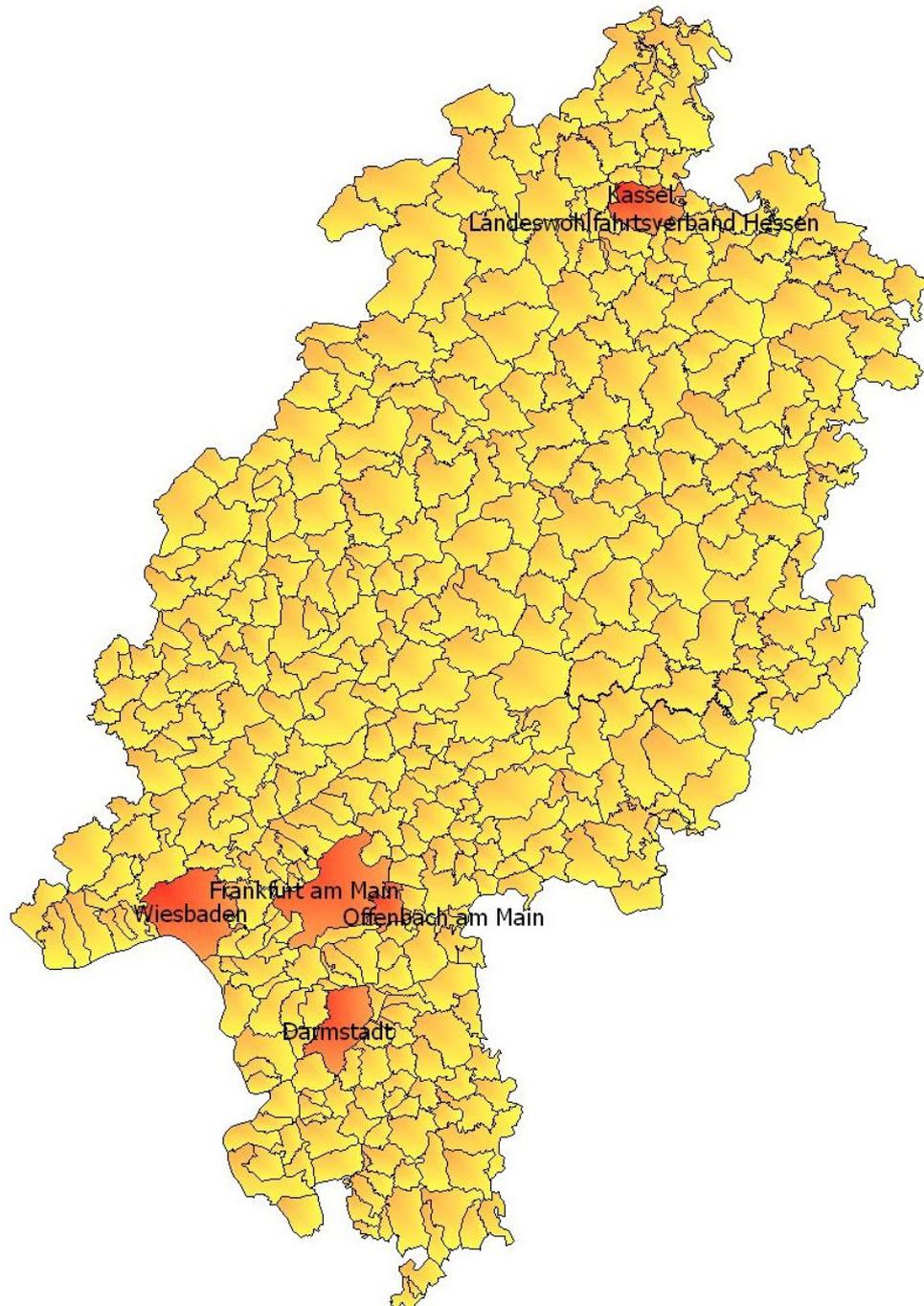
Nach dem Ausgleich kontrollierten die Landkreise – nicht in allen Fällen – die Herstellung der Ausgleichsmaßnahmen. Sie beobachteten nicht hinreichend deren Entwicklung: Sie sicherten die Flächen teilweise und dokumentierten ihre Entwicklung meist nicht durchgängig. Sie überprüften den Erfolg in späteren Jahren nicht mehr. So wurden Personal und Geld investiert, ohne festzustellen, ob oder wie weit das geplante Ziel erreicht wurde. Neben dem zusätzlichen Aufwand für Erfolgskontrollen lag dies auch daran, dass das Interesse an den Ergebnissen relativ gering war.

Es ist eine gesellschaftspolitische Entscheidung, ob und wie viel an natürlicher Lebensgrundlage erhalten wird. Die Landkreise befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und den Interessen der Eingreifer. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sind sie von den gesetzlichen Rahmenbedingungen und von der öffentlichen Unterstützung abhängig. Der Einfluss der Landkreise als Untere Naturschutzbehörden innerhalb der Verwaltung hängt auch vom Grad der Urbanisierung der Region ab.

9. Zweiundneunzigste Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“

9.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Landeswohlfahrtsverband Hessen, Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden.



Ansicht 82: „Obdachlosenhilfe“ – Städte und Sitz des Landeswohlfahrtsverbands

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand: Januar 2003 bis Oktober 2003

Prüfungszeitraum: 1999 bis 2001. Im Hinblick auf den Aufgabenvollzug und die Organisation wurden die Jahre 2002 und 2003 einbezogen. Bewertet wurde auf Basis der aktuellen Gesetzeslage¹²⁶.

Prüfungsbeauftragter: dialogicon GmbH in Hamburg

9.3 Leitsätze

Der steigende Problemdruck bei den Hilfesystemen für Obdachlose führte zum Ausbau der Infrastruktur, die bei zurückgehenden Fallzahlen Ende der neunziger Jahre nicht angepasst wurde. Im Prüfungszeitraum waren die Hilfsangebote daher nicht ausgelastet.

Aussagefähige Statistiken für den Erfolg von Hilfen fehlten. Vergleiche der Leistungsfähigkeit von Hilfesystemen waren mit dem bestehenden Datenmaterial nicht möglich. Hilfeplanung und Hilfedokumentation sollten daher verbessert und vereinheitlicht werden.

Um die Hilfen besser zu kalkulieren und zu steuern, sollten Bedarfsgruppen eingeführt werden. Aus ihnen ist der Hilfebedarf ableitbar. Durch ein kommunales Fallmanagement mit einheitlichen Verfahren der Hilfeplanung und einer Dokumentation der Leistungs- und Kostendaten kann das Hilfesystem deutlich verbessert werden. Zur Umsetzung ist eine geeignete Informationstechnik unerlässlich.

Für die in die Zuständigkeit des Landeswohlfahrtsverbands Hessen fallenden Personengruppen gab es überwiegend eine bessere Hilfeinfrastruktur als für Personen, die in kommunal finanzierten Hilfeangeboten betreut wurden. In Kassel und Frankfurt am Main übernahm der Landeswohlfahrtsverband mehr als 70 Prozent aller Ausgaben in der Obdachlosenhilfe.

Die bestehende Aufgabenteilung zwischen Landeswohlfahrtsverband und kommunalen Körperschaften fördert eine Tendenz zu teureren und vermehrten Hilfen, die erst wirksam werden, wenn bereits Wohnungs- oder Obdachlosigkeit eingetreten ist.

Die Abrechnungsverfahren zwischen Landeswohlfahrtsverband und kommunalen Körperschaften sollten vereinfacht werden.

9.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 27,3 Millionen €. Es berechnet sich aus der Summe der Gesamtausgaben ohne § 15a BSHG-Mittel für das Jahr 2001.

9.5 Sparpotenziale

Das Sparpotenzial betrug 5,9 Millionen €. Dies sind 21,6 Prozent des geprüften Risikos. Das Sparpotenzial beruht auf der Optimierung des Hilfeangebots und einer Verbesserung des Fallmanagements.

9.6 Rückstände

Rückstände waren nicht festzustellen.

¹²⁶ Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG (Bundessozialhilfegesetz) in der Fassung vom 24. Januar 2001 (BGBl. I S. 179).

9.7 Verwendung des Begriffs Obdachlosenhilfe

Die Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“¹²⁷ galt allen Maßnahmen des örtlichen und überörtlichen Trägers der Sozialhilfe und der Wohnungsämter, die geeignet sind,

- den Verlust von Wohnungen zu vermeiden,
- Menschen zu helfen, eine eigene Wohnung zu erhalten und
- Wohnungs- und Obdachlosen ein menschenwürdiges Leben zu gewähren.

Nicht einbezogen in die Betrachtung wurden Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge, Personen in humanitären Hilfemaßnahmen und Spätaussiedler. Die Unterbringung dieser Personengruppen beeinflusst die Unterbringungsmöglichkeiten der in dem Bericht angesprochenen Wohnungs- und Obdachlosen.

9.8 Rechtsgrundlagen

Zentrale Rechtsgrundlage in der Obdachlosenhilfe ist § 72 BSHG¹²⁸ „Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten“ in Verbindung mit der aktuellen Durchführungsverordnung vom 24. Januar 2001 (BGBl. I S. 179). Zusätzlich findet § 3 Absatz 1 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz Anwendung. Bei Vermeidung von Wohnungsverlusten und bei Unterbringung Obdachloser sind außerdem Maßnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr nach dem Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (HSOG) von Bedeutung. Der Handlungsrahmen und die Zuständigkeiten des Landeswohlfahrtsverbands, der kommunalen Körperschaften und der freien Träger in der Wohlfahrtspflege werden durch §§ 93 bis 100 BSHG geregelt.

Gefahrenabwehr und Sozialhilfe

Menschen, die vor dem Verlust ihrer Wohnung stehen oder sie bereits verloren haben, sind zunächst ein Problem der öffentlichen Ordnung nach § 1 HSOG, das im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr die Kommunen dazu verpflichtet, die Wohnung zu erhalten oder für eine Unterbringung zu sorgen.

Nachrangige und vorrangige Hilfen

Neben diesen Ordnungsmaßnahmen sind Hilfen nach § 72 BSHG zu gewähren, wenn spezifische Problemlagen zu einer Obdach- oder Wohnungslosigkeit geführt haben. § 72 BSHG ist als nachrangige Hilfe zu interpretieren, die zu gewähren ist, wenn keine

¹²⁷ Der Begriff der Obdachlosenhilfe wurde gewählt, da er im allgemeinen Sprachgebrauch am häufigsten verwendet wird und die Assoziation zum Untersuchungsgegenstand am ehesten gewährleistet. Einbezogen wurden alle Fälle, in denen der Verlust der Wohnung drohte und Fälle, die in dafür vorgesehenen Einrichtungen untergebracht waren (so genannte Wohnungsnotfälle).

¹²⁸ § 72 BSHG:

(1) Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, ist Hilfe zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu gewähren, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind. Soweit der Hilfebedarf durch Leistungen nach anderen Bestimmungen dieses Gesetzes oder nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (Kinder- und Jugendhilfe) gedeckt wird, gehen diese der Hilfe nach Satz 1 vor.

(2) Die Hilfe umfasst alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, vor allem Beratung und persönliche Betreuung für den Hilfe Suchenden und seine Angehörigen, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ist in geeigneten Fällen ein Gesamtplan zu erstellen.

(3) Die Hilfe wird ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen gewährt, soweit im Einzelfalle persönliche Hilfe erforderlich ist; im übrigen ist Einkommen und Vermögen der in § 28 genannten Personen nicht zu berücksichtigen sowie von der Inanspruchnahme nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtiger abzusehen, soweit dies den Erfolg der Hilfe gefährden würde.

(4) Die Träger der Sozialhilfe sollen mit den Vereinigungen, die sich die gleichen Aufgaben zum Ziel gesetzt haben, und mit den sonst beteiligten Stellen zusammenarbeiten und darauf hinwirken, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit dieser Vereinigungen und Stellen wirksam ergänzen.

(5) Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Bestimmungen über die Abgrenzung des Personenkreises sowie über Art und Umfang der Maßnahmen nach Absatz 2 erlassen.

der vorrangigen Hilfen (so Eingliederungshilfen für Behinderte, Kranken- oder Altenhilfe) in Betracht kommen. Damit ist § 72 BSHG ein Sammelbecken für alle Problemlagen, die nicht über vorrangige Leistungen anderer Gesetze abgedeckt werden.

Seit der Durchführungsverordnung vom 24. Januar 2001 sind Hilfen nach § 72 BSHG nicht mehr auf bestimmte Personenkreise eingegrenzt. Vorher waren diese Hilfen auf die so genannten „Nichtsesshaften“ beschränkt. Personen mit einem festen Aufenthaltsort konnten bisher keine Hilfen nach § 72 BSHG in Anspruch nehmen. Das Hessische Ausführungsgesetz zum BSHG wurde bisher nicht geändert und bezieht sich noch auf den Personenkreis der Nichtsesshaften.

Mit der Durchführungsverordnung von 2001 ist allein der Tatbestand der besonderen Lebensverhältnisse in Verbindung mit sozialen Schwierigkeiten für die Gewährung von Hilfen relevant.

Die Begriffe „Bestimmung der besonderen Lebensverhältnisse“ und „Bestimmung der sozialen Schwierigkeiten“ werden in Anlehnung an den Lehr- und Praxiskommentar zum BSHG¹²⁹ wie folgt verwendet:

- Besondere Lebensverhältnisse bestehen bei fehlender oder nicht ausreichender Wohnung, bei ungesicherter wirtschaftlicher Lebensgrundlage, durch Gewalt geprägten Lebensumständen, Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung oder vergleichbaren nachteiligen Umständen. Die Ursachen können in äußeren Umständen oder in der Person des Hilfesuchenden liegen.
- Soziale Schwierigkeiten liegen vor, wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist (so bei Beschaffung einer Wohnung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes, Störungen bei familiären und sozialen Beziehungen, Straffälligkeit).

Die Definition der besonderen Lebensverhältnisse beschreibt die Mangelsituation, also das Fehlen „normaler“ Lebensumstände (Definition über Beschreibung der Defizite). Erst wenn in Verbindung mit den besonderen Lebensumständen soziale Schwierigkeiten festzustellen sind, kann von einem persönlichen Hilfebedarf gesprochen werden. Dann liegt die Vermutung nahe, dass ohne persönliche Hilfen die Mangelsituation besonderer Lebensverhältnisse nicht eigenständig überwunden werden kann.

Für die Gestaltung und den Umfang der Hilfen sind drei weitere Punkte aus der Durchführungsverordnung von 2001 von Bedeutung:

- Hilfen nach § 72 BSHG können erst eingeleitet werden, wenn bei dem Hilfeempfänger ein erkennbarer Wille zur Überwindung der sozialen Schwierigkeiten vorhanden ist und dieser schriftlich geäußert wird.
- Grenzen der Hilfe ergeben sich außerdem aus § 2 Absatz 4 der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG. Ist eine Hilfe nicht oder nicht mehr zielgerecht, muss die Hilfe in der bisherigen Form beendet werden. Sie kann durch Änderung der Ziele und Maßnahmen an die aktuelle Situation des Hilfeempfängers angepasst werden. Gleiches gilt bei fehlender oder unzureichender Mitwirkung des Hilfeempfängers.
- § 2 Absatz 5 der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG gibt Hinweise zur Dauer und zur Art der Hilfe. Der Vorrang ambulanter und teilstationärer Hilfen vor stationären Hilfen wird ausdrücklich genannt. Außerdem stellt der Gesetzgeber klar, dass die Hilfen in einem Abstand von sechs Monaten regelmäßig zu überprüfen sind. Aus § 2 Absatz 5 der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG lässt sich keine zeitliche Begrenzung von Hilfen ableiten. Die regelmäßige Prüfung der Hilfen kann im Sinne des § 2 Absatz 4 der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG zu dem Ergebnis kommen, dass aus Gründen mangelnder Zielgerechtigkeit der Maß-

¹²⁹ Roscher, LPK-BSHG, 6. Auflage, Baden-Baden, 2003, § 72 mit VO, 4ff

nahmen oder mangelnder Mitwirkung des Hilfeempfängers die Hilfe zu beenden oder zu modifizieren ist.

9.9 Beschreibung des Personenkreises

In der Prüfung wurden 300 Fallakten analysiert, die zu einem Drittel den Wohnungsverlust und zu zwei Dritteln die Hilfeverläufe während der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit zum Gegenstand hatten.

Aus den Aktenanalysen konnten Gründe für die Situation wohnungs- und obdachloser Menschen abgeleitet werden. Bei Männern waren in mehr als 70 Prozent aller Fälle Suchtprobleme (hauptsächlich Alkohol) und Schulden Faktoren für die besonderen Lebensverhältnisse, denen die sozialen Schwierigkeiten folgten.



Ansicht 83: Verwahrloste Wohnung

Soweit es sich um Fälle handelte, in denen besondere Lebensverhältnisse und soziale Schwierigkeiten festgestellt werden konnten, waren Sucht und Schulden bei älteren (älter als 30 Jahre) Wohnungs- und Obdachlosen eher Symptom als Ursache. In nahezu allen Fällen (mehr als 90 Prozent) waren schwere Schicksalsschläge oder besondere Lebensumstände im Elternhaus (Unfälle mit schwerwiegenden Folgen für Beruf, Partnerschaft und soziales Umfeld,

Trennungen mit nachfolgender Wohnungslosigkeit und weiteren Folgen, wie namentlich bei Männern Verlust des Arbeitsplatzes mit folgendem sozialem Abstieg, beginnende Sucht, Heimkarrieren) für besondere Lebenssituationen in Kombination mit sozialen Schwierigkeiten ursächlich.

Bei Frauen waren vor allem von Gewalt geprägte Beziehungen und die Trennung / Scheidung Grund für die Obdach- oder Wohnungslosigkeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohnungslosenhilfe nannte ebenfalls diese beiden Gründe für Obdach- oder Wohnungslosigkeit von Frauen. Darüber hinaus wurde dort der Auszug aus der elterlichen Wohnung genannt. Dieser spielte in den gesichteten Akten keine wesentliche Rolle (Anteil unter 5 Prozent). Soziale Schwierigkeiten traten insbesondere bei den von Gewalt geprägten Beziehungen auf. In den Fällen von Trennung oder Scheidung waren soziale Schwierigkeiten erst nach längerem Leben auf der Straße feststellbar. In den übrigen Fällen bestand ein akutes Wohnungsproblem, Fälle im Sinne des § 72 BSHG waren dies nicht.

Von den Hilfeempfängern, die älter als 30 Jahre waren, hatten mehr als 50 Prozent der Männer eine Berufsausbildung. Die Beschäftigungsquote war bemerkenswert: 10 bis 20 Prozent der Menschen in Einrichtungen oder im Betreuten Wohnen erzielten Arbeitseinkommen. 20 bis 30 Prozent erhielten Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, waren also in den letzten Jahren in einem Beschäftigungsverhältnis. Weitere 5 bis 10 Prozent erhielten Renten. Die genannten Werte sind Schätzungen anhand der Daten freier Träger¹³⁰.

Bei den Fällen ist nicht auszuschließen, dass bei geringem Einkommen oder geringer Rente zusätzlich ergänzende Sozialhilfe gezahlt wurde. Festzuhalten bleibt, dass die betroffenen Menschen in bemerkenswertem Ausmaß Einkommen erzielten oder in der Vergangenheit erzielt hatten oder aus Einkommen Rentenansprüche erwerben konn-

Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist nicht allein ein Armutsproblem

¹³⁰ Jahresberichte 1999 bis 2001 der Unterbringungseinrichtung Weserstraße des Diakonischen Werks in Frankfurt am Main

ten. Dies zeigt, dass diese Gruppe nicht unmittelbar mit der Klientel in der Sozialhilfe vergleichbar war. Wohnungslosigkeit ist in ihren Ursachen kein reines Armutproblem, sondern ein Problem individueller Biografien, die eng mit sozialem Abstieg, Suchtproblemen und Einkommensverlusten verbunden sind.

Dies zeigte sich an der Schul- und Ausbildung dieses Personenkreises. In einer Unterbringungseinrichtung in Frankfurt am Main hatten 94,3 Prozent der Bewohner im Jahr 2001 eine abgeschlossene Schulausbildung. 20,7 Prozent hatten einen Realschul- oder Gymnasialabschluss. 1,9 Prozent hatten einen Hochschulabschluss, in 1999 hatten sogar 8,7 Prozent aller Bewohner einen Hochschulabschluss¹³¹.

Waren die Ereignisse, die zu einer besonderen Lebenssituation in Verbindung mit sozialen Schwierigkeiten führten, unterschiedlicher Natur, so waren die akuten Probleme der Klientel von erstaunlicher Homogenität. Für die Frankfurter Einrichtung hatten deren Bewohner im Jahr 2001 folgende Problemfelder:

- 77 Prozent: Schulden / Unterhaltsverpflichtungen
- 59 Prozent: Abhängigkeit von Alkohol
- 21 Prozent: Psychische / psychosomatische Störungen
- 17 Prozent: Körperliche Erkrankungen / Behinderungen
- 9 Prozent: Abhängigkeit von anderen Drogen

In den Städten stieg von 1999 bis 2001 die Zahl der Wohnungs- und Obdachlosen um 30 Prozent von 2.600 auf mehr als 3.300 Personen. Neuere Zahlen aus dem ersten Halbjahr 2003 des Sozialrathauses Frankfurt am Main - Bockenheim bestätigten den Trend: Während im 2. Halbjahr 2002 190 Wohnungsnotfälle gemeldet wurden, waren es im ersten Halbjahr 2003 bereits 349 Fälle.

Ein Anstieg war nicht in allen Städten zu verzeichnen. In Kassel ging die Zahl der Wohnungs- und Obdachlosen um 24 Prozent zurück, in Frankfurt am Main stieg sie um 25 Prozent und in Offenbach am Main um 62 Prozent.

Wohnungs- und Obdachlose in den Jahren von 1999 bis 2002			
	1999	2000	2001
Darmstadt	114	152	149
Frankfurt am Main	1.625	1.704	2.034
Kassel	693	602	524
Offenbach am Main	140	196	227
Wiesbaden	k.A.	455	404
Summe	2.572	3.109	3.338

Darmstadt: Zahl der Personen, die durch die Obdachlosenbehörde untergebracht sind und Zahl der Personen in Einrichtungen nach § 72 BSHG.

Offenbach am Main: Summe der untergebrachten Personen durch den freien Träger „Zentrale Vermittlung Unterkünfte“, in der vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Einrichtung Karlstraße (einschließlich Betreutes Wohnen) und der Unterbringungen

Quelle: Fragebogen der Stadt, Schätzwerte der Stadt

Ansicht 84: Wohnungs- und Obdachlose in den Jahren von 1999 bis 2002

Betrachtet man die Verteilung der Personen auf die Städte, so zeigt sich, dass die Wohnungs- und Obdachlosendichte mit 2,7 oder 3,1 Personen auf 1.000 Einwohner in Kassel und Frankfurt am Main am höchsten ist. Beide Städte haben eine Zentralitätsfunktion und ziehen obdachlose Menschen von außerhalb an.

¹³¹ Siehe dazu Fußnote 130

9.10 Organisation und Struktur des Hilfesystems

Das kommunale und teilweise durch den Landeswohlfahrtsverband finanzierte Hilfesystem lässt sich in drei Handlungsfelder unterteilen:

- Vermeidung des Wohnungsverlusts

Hierunter sind alle Maßnahmen zu fassen, die dem Erhalt der Wohnung dienen. Wesentliche Instrumentarien sind im Falle von Räumungsklagen die Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG und die Verhandlung mit Mieter und Vermieter zur Begleichung der aufgelaufenen Mietschuld über Ratenzahlung, Stundung und Ähnliches.

Den zuständigen Ämtern – in der Prüfung waren dies das Wohnungs- und / oder das Sozialamt – wurden von den Gerichten die Räumungsklagen und von den Gerichtsvollziehern die Zwangsräumungstermine bei schuldenbedingter Kündigung schriftlich mitgeteilt. Verhaltensbedingte Kündigungen wurden jedoch nicht an die Ämter weitergeleitet.

- Vermittlung in Wohnraum

Die Vermittlungsmöglichkeiten in Wohnraum sind naturgemäß stark von der Belastung des Wohnungsmarkts abhängig. Während Frankfurt am Main mit dem höchsten Mietniveau (durchschnittlicher Quadratmeterpreis 8,33 €) und der höchsten Obdachlosendichte erhebliche Vermittlungsprobleme hatte, konnte die Stadt Kassel, nicht zuletzt aufgrund des entspannten Wohnungsmarkts (1.400 freie Wohnungen in 2003, durchschnittlicher Quadratmeterpreis 4,63 €), die Obdachlosendichte durch ihre Vermittlungsbemühungen senken. Bei den genannten Preisen handelt es sich um durchschnittliche Nettokaltmieten je Quadratmeter für das Jahr 2002 nach Angaben des Rings Deutscher Makler.

- Unterbringung in Einrichtungen / Betreutes Wohnen

Soweit die Wohnung nicht erhalten werden konnte und keine Vermittlung in Wohnraum möglich war, brachten die Kommunen die wohnungslosen Personen in städtisch finanzierten Unterkünften oder Hotels unter. Soweit es sich um zugereiste Personen handelte und ein Hilfebedarf nach § 72 BSHG festgestellt werden konnte, wurden die Personen in den vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Unterbringungseinrichtungen nach § 72 BSHG oder in dem seit Mitte der neunziger Jahre eingeführten Instrument des Betreuten Wohnens (zur Erläuterung siehe weiter unten) untergebracht.

Die Gesamtausgaben für die genannten Maßnahmen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen und der kommunalen Körperschaften beliefen sich auf 27,7 Millionen €.

Ansicht 85 zeigt die nach Städten, örtlichen und überörtlichen Trägern differenzierten Ausgaben:

Gesamtausgaben der Städte 2001					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Landeswohlfahrtsverband					
Einrichtungen	1.037.989 €	9.270.557 €	1.850.068 €	680.311 €	334.896 €
Betreutes Wohnen / LWV	82.992 €	958.195 €	389.805 €	90.607 €	174.996 €
Tageseinrichtungen	267.917 €	499.753 €	638.698 €	245.947 €	0 €
Beratungsstellen	0 €	1.566.660 €	429.168 €	0 €	323.672 €
Sonstige	82.829 €	166.218 €	114.171 €	0 €	0 €
Städte					
Einrichtungen	583.653 €	3.364.556 € ¹³²	892.000 €	585.706 €	675.189 €
Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten		566.005 €			
Weitere Ausgaben		335.851 €			
Wohnraum für Obdachlose					1.098.639 €
Betreutes Wohnen / Stadt	88.450 €				
Zwischensumme	2.143.831 €	16.727.794 €	4.313.909 €	1.602.572 €	2.607.392 €
§ 15a BSHG Mittel	111.345 €	8.284.626 €	206.000 €	k.A.	1.252.028 €
Gesamtausgaben	2.255.176 €	25.012.419 €	4.519.909 €	1.602.572 €	3.859.420 €

Quelle: Angaben der Städte

Ansicht 85: Gesamtausgaben der Städte im Jahr 2001



Ansicht 86: Zimmer in einem Frauenwohnheim in Darmstadt, Aufnahme vom Juli 2003

Für alle Maßnahmen nach § 72 BSHG finanzierte der Landeswohlfahrtsverband eine umfangreiche Hilfeinfrastruktur in den Städten. Die Entscheidung über Art, Umfang und Dauer der Hilfen hatte der Landeswohlfahrtsverband auf die kommunalen Körperschaften als örtliche Träger delegiert. Allein Verlängerungen des Betreuten Wohnens über zwei Jahre hinaus sind zu begründen und vom Landeswohlfahrtsverband zu bewilligen.

Die wichtigsten Hilfeangebote sind in den folgenden Punkten aufgeführt:

- Unterbringungseinrichtung nach § 72 BSHG

Mit ihren Hilfen sollen die vom Landeswohlfahrtsverband anerkannten und finanzierten Einrichtungen nach § 72 BSHG Nichtsesshafte wieder sesshaft machen. Sesshaft sind Personen, wenn sie mit eigenem Mietvertrag in einer Wohnung dauerhaft ihren Lebensmittelpunkt finden konnten. Die Einrichtungen sollen einerseits

¹³² ZVU (Zentrale Vermittlung von Unterkünften in Frankfurt am Main) / Unterkünfte / Hotels / Zentrale Fachstelle Wohnen / Städtische Einrichtungen

auf das Leben in einer Wohnung vorbereiten, andererseits sollen zuvor besondere soziale Schwierigkeiten mit geeigneten Hilfen so beseitigt oder gemildert werden, dass die erforderlichen Grundlagen für das Leben in einer eigenen Wohnung vorhanden sind.

- **Betreutes Wohnen**

Beim Betreuten Wohnen werden wohnungslose Menschen in Wohnungen mit eigenem Mietvertrag untergebracht und ambulant betreut. Grundlage ist ein Schlüssel von einer Betreuungsstelle zu 16 Betreuten. Ziel der Hilfe ist - wie bei den Unterbringungseinrichtungen nach § 72 BSHG - besondere soziale Schwierigkeiten der Klientel zu beseitigen oder zu mindern, um die Grundlagen für das Leben in einer eigenen Wohnung zu schaffen.



Ansicht 87: Speiseraum einer Tagesaufenthaltsstätte in Kassel. Aufnahme vom Januar 2003.

- **Tageseinrichtungen und Beratungsstellen**

Tageseinrichtungen bieten obdach- und wohnungslosen Menschen an, am Tage einen Aufenthalt zu finden und dort Serviceangebote in Anspruch zu nehmen (Postadresse, Wäsche waschen, günstige oder kostenlose Mahlzeiten zu erhalten, Untersuchung durch einen Arzt). Weiterhin werden in Tageseinrichtungen erste Kontaktaufnahmen mit den Klienten angestrebt, um sie auf die Möglichkeiten zur Wiedererlangung einer Wohnung und die begleitenden Hilfen aufmerksam zu machen.

Die Beratungsstellen, die in vielen Fällen in räumlicher Nähe zu den Tagesaufenthalten stehen, bieten nach diesen Erstkontakten weitere Unterstützung bei der Einleitung von Hilfen an. Teilweise werden in den Beratungsstellen weitergehende Leistungen erbracht, wie die Beratung bei Behördengängen oder die Beschaffung von Papieren (Personalausweis, Geburtsurkunde). In vielen Beratungsstellen werden Tagessätze für Durchreisende ausgezahlt. Zusätzlich finden sich Angebote der Straßensozialarbeit (Frankfurt am Main, Wiesbaden) und gemeinnütziges Engagement, so Mittagstische oder Kleiderausgaben.



Ansicht 88: Kleidersammlung des Möbel- und Kleiderdiensts der gemeinsamen Tagesstätte von Caritas und Diakonie in Offenbach am Main. Aufnahme vom 26. Juni 2003.

9.11 Systembedingte Defizite

Die Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen, die Unmöglichkeit, soziale Arbeit als Markt zu organisieren und die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Landeswohlfahrtsverband und den kommunalen Körperschaften führten zu einer Reihe von Mängeln, die die Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit in der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe beeinträchtigen:

- Kostendeckungsprinzip

Die stationären Einrichtungen nach § 72 BSHG werden unabhängig von der Belegung oder der Zahl der Wohnungs- und Obdachlosen durch den Landeswohlfahrtsverband nach Platzkapazität finanziert. Kurz- oder mittelfristige Reaktionen des Angebots auf den aktuell vorhandenen Hilfebedarf sind damit ausgeschlossen. Die Ausgaben bleiben konstant in diesem Bereich.

- Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung

Die Finanzierung von Einrichtungen durch den Landeswohlfahrtsverband und die Entscheidung über die Hilfe nach § 72 BSHG durch den örtlichen Träger bietet keinen Anreiz für die Entscheider, wirtschaftliche Kriterien bei der Entscheidung über Art und Umfang der Hilfen anzulegen.

- Fehlende Anreize für die Steuerung des Angebots nach dem vorhandenen Hilfebedarf

Sozialpolitische Leistungen haben tendenziell eine hohe Nachfrage. Das System der Steuerung der sozialpolitischen Leistungen bietet sowohl Anbietern als auch Nachfragern keinen durchgreifenden monetären Anreiz, Leistungen zu begrenzen und wirtschaftliche Kriterien an Umfang und Dauer von Hilfen anzulegen.

- Jedem kann und muss geholfen werden.

Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten beeinträchtigen Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit



Ansicht 89: Die Teichmühle bei Frankfurt am Main, ein Altersheim für Obdachlose. Aufnahme vom Juli 2003.

Bei § 72 BSHG als einer nachrangigen Hilfe besteht letztlich ein dauerhafter Leistungsanspruch. In Gesprächen mit Mitarbeitern des Landeswohlfahrtsverbands und freien Trägern wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass „15 Mal eine Hilfe eingeleitet werden muss“, da nicht auszuschließen ist, dass irgendwann ein

erfolgreicher Hilfeprozess möglich sein kann. Zwar lässt die Durchführungsverordnung von 2001 zu § 72 BSHG einen Abbruch der Hilfe bei mangelnder Mitwirkung zu, doch mit dem Argument, eine schlechtere persönliche Lage sei nur so zu verhindern, greifen solche Normen bedingt, und eine erneute Hilfe wird eingeleitet.

Steigen die Fallzahlen der Wohnungs- und Obdachlosen, steigt damit auch das Angebot der Hilfen. Ein Rückbau des Angebots bei wieder sinkenden Fallzahlen wird durch die genannten Mängel behindert. Das erhöhte Angebot kann durch längere Verweildauern, umfangreichere Betreuung oder wiederholte Hilfeversuche ausgelastet werden. So war festzustellen, dass zum einen erhöhte Verweildauern auf Fällen beruhen, die eine dauerhafte Betreuung benötigen und vorübergehend oder dauerhaft nicht in der Lage sind, eigenverantwortlich in einer Wohnung zu leben. Solche Fälle sind in § 72 BSHG nicht vorgesehen. Zum anderen steigen die Fallzahlen durch wiederholte Hilfen an Klienten. Diese Faktoren bestimmen 30 bis 40 Prozent der Fälle, die sich in Einrichtungen befinden.

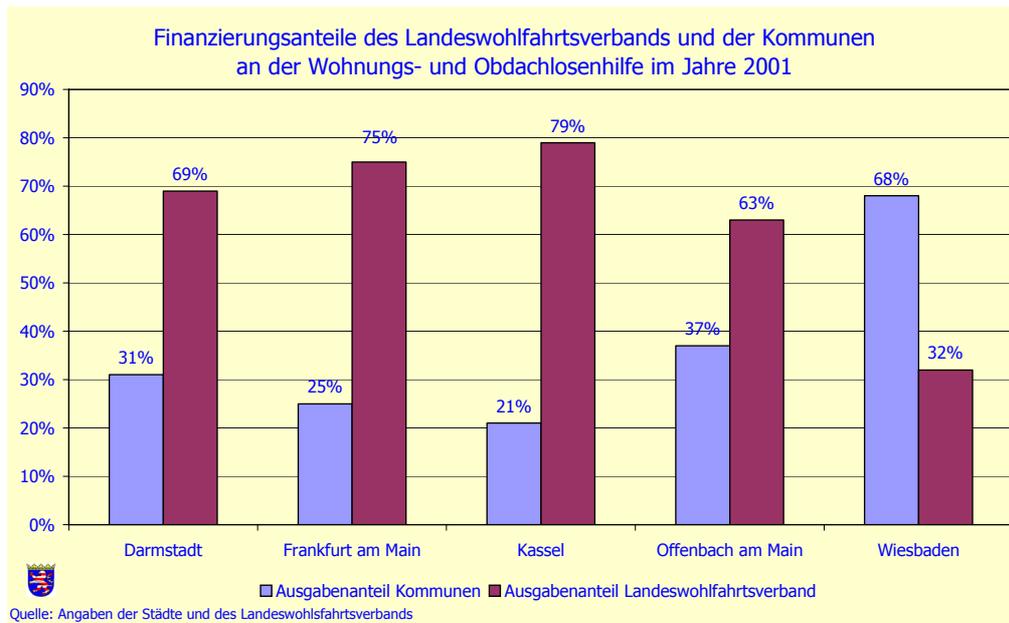
Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe beschriebene Senkung der Obdachlosenzahlen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war zunächst ein Erfolg der aufgebauten Hilfeinfrastruktur. Hierbei waren noch demografische und wohnungspolitische Faktoren ausschlaggebend. Dem zunächst sinkenden Hilfebedarf stand aufgrund fehlender Anreize jedoch kein entsprechender Abbau von Angeboten gegenüber. Im Ergebnis ist die Hilfeinfrastruktur teurer geworden¹³³. Die Fallzahlen steigen seit 2002 wieder an. So stiegen die Räumungsklagen in Frankfurt am Main - Bockenheim um mehr als 100 Prozent. Festzuhalten bleibt, dass die Hilfen im bestehenden System der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe nicht ausreichend bedarfsorientiert gesteuert wurden.

9.12 Systembedingte Defizite

In der Prüfung zeigen sich die genannten Defizite:

- In den Jahren 1999 bis 2001 gingen die Platzkapazitäten der Stadt Kassel, nicht zuletzt durch den sich entspannenden Wohnungsmarkt, um 31,6 Prozent zurück. Die Kapazitäten des Landeswohlfahrtsverbands wurden dagegen um 1,6 Prozent zurückgefahren.
- Abgesehen von Wiesbaden wird die Finanzierung der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe zu zwei Dritteln durch den Landeswohlfahrtsverband übernommen.

¹³³ Statistikbericht 1997/98 der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.



Ansicht 90: Finanzierungsanteile des Landeswohlfahrtsverbands und der Kommunen an der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe im Jahre 2001

- Die Kapazitäten im Betreuten Wohnen waren zum Untersuchungszeitpunkt überwiegend nicht ausgelastet. Eine Rückführung stationärer Angebote zur Kompensation der im Betreuten Wohnen aufgebauten Kapazitäten gelang in Ansätzen, obwohl § 2 Absatz 5 der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG den Vorrang der ambulanten Hilfe ausdrücklich nennt. Zwar ergaben sich aus der Unterauslastung keine zusätzlichen Kosten, da nur belegte Plätze finanziert wurden. Das Ergebnis zeigt, dass die Chance zur Reduzierung von stationären Plätzen nicht genutzt wurde. Da in 2001 ein Platz im Betreuten Wohnen ca. 12.000 € kostete und ein stationärer Platz durchschnittlich 17.250 €, wurden Konsolidierungspotenziale nicht genutzt.

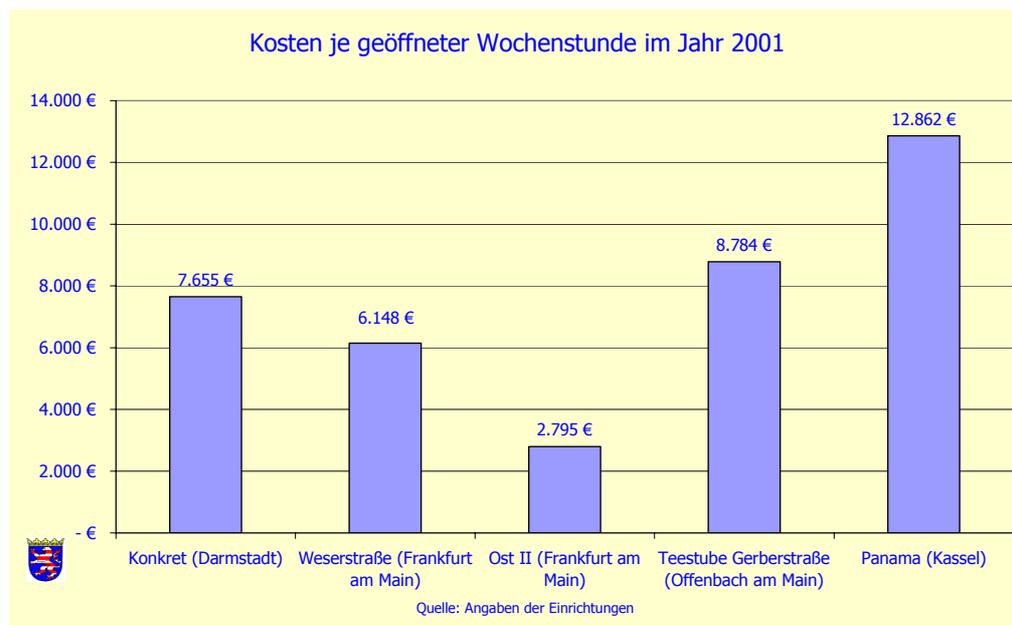
Auslastung des Betreuten Wohnens

	Plätze	Ausgelastete Plätze	Auslastung
Darmstadt	36	20	56 %
Frankfurt am Main	176	119	68 %
Kassel	53	50	95 %
Offenbach am Main	16	8	50 %
Wiesbaden	16	15	94 %

Quelle: Umfrage, Stichtagserhebung 15. Mai 2001

Ansicht 91: Auslastung des Betreuten Wohnens

- Während Unterschiede in den Platzkosten für die stationäre Unterbringung teilweise mit unterschiedlichen Betreuungskonzepten erklärbar sind (die Platzkosten lagen im Jahr 2001 zwischen 9.400 und 23.600 €), sind die noch unterschiedlicheren Kosten der Tageseinrichtungen nicht zu erklären: Eine Wochenöffnungsstunde in Tageseinrichtungen kostete zwischen 2.800 € und 12.860 € im Jahr. Diese Unterschiede sind angesichts vergleichbarer Aufgabenstellung und Serviceangebote durch Unterschiede bei Personal- und Liegenschaftskosten erklärbar.



Ansicht 92: Kosten je geöffneter Wochenstunde im Jahr 2001

Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass der Landeswohlfahrtsverband und die Städte keine geeigneten Instrumente hatten, um die Hilfen ausreichend zu analysieren und zu steuern. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten führten tendenziell zu höheren Kosten:

- Fehlende Steuerung des vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Hilfeangebots nach dem Hilfebedarf

Die Ausstattung und die Kostenstruktur der Städte mit Hilfeangeboten nach § 72 BSHG weist erhebliche Unterschiede auf. So wurden in Kassel bei sinkenden Zahlen Wohnungs- und Obdachloser die Hilfeangebote insgesamt nicht reduziert. Dort finanziert der Landeswohlfahrtsverband seit Jahren eine Wohnraumhilfe, die Wohnungsvermittlung für Obdachlose betreibt, obwohl in Kassel im Jahr 2003 mehr als 1.400 Wohnungen leer standen.

Wiesbaden hat dagegen eine deutlich günstigere Kostenstruktur. Das vom Landeswohlfahrtsverband finanzierte Hilfeangebot wurde nicht in dem Umfang aufgebaut wie in den anderen Städten des Vergleichs. Trotzdem konnte Wiesbaden den Hilfebedarf decken. Die Vermittlungsquoten aus dem Hilfesystem in eigene Wohnungen waren in Wiesbaden mit den Quoten der anderen Städte vergleichbar.

- Fehlende Instrumentarien für ein qualifiziertes Kostencontrolling

Die Differenzen in den Platzkosten bei den Unterbringungseinrichtungen und vor allem in den Tageseinrichtungen sind auf unterschiedliche Personalausstattung, unterschiedliche Kosten der Liegenschaften und der Ausstattung der Einrichtungen (Großküche mit eigenem Personal) zurückzuführen.

Landeswohlfahrtsverband trägt einen überproportionalen Anteil an der Finanzierung

9.13 Defizite der Fallsteuerung

Die Hilfen nach § 72 BSHG verlangen in vielen Fällen die Zusammenfassung mehrerer Hilfemaßnahmen zu einem Gesamtplan. Insbesondere bei Suchtproblemen, bei der Schuldnerberatung und bei verhaltensbedingten Auffälligkeiten, die das Wohnen mit Nachbarn beeinträchtigen, sind



Ansicht 93: Großküche in einer Einrichtung nach § 72 BSHG in Kassel. Aufnahme vom Januar 2003.

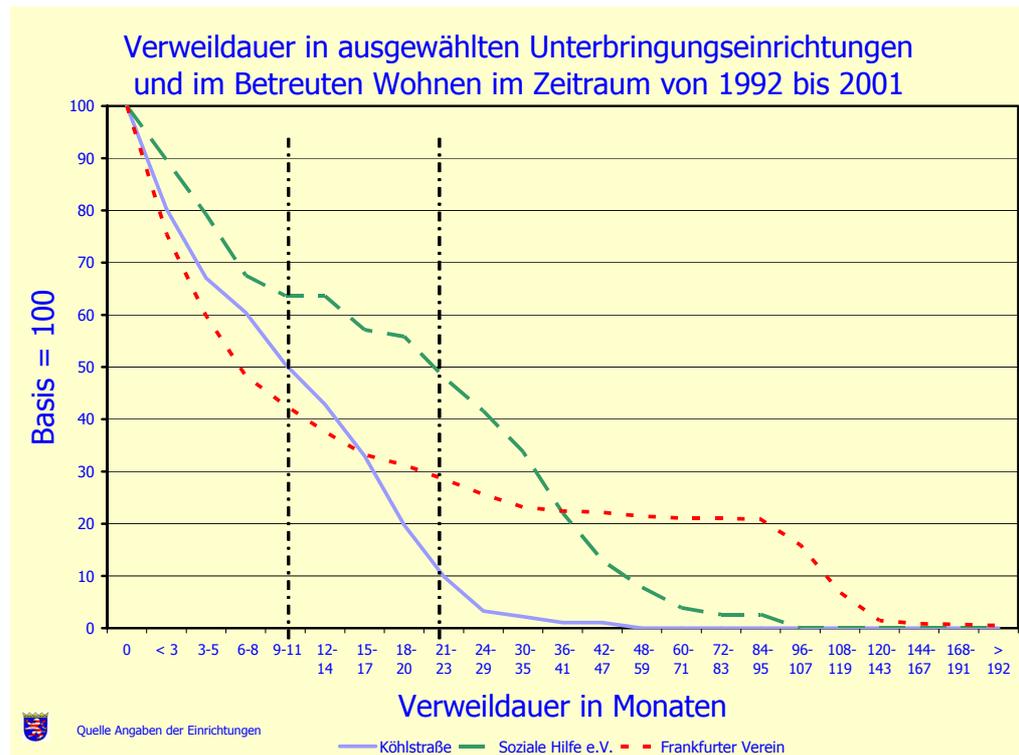
mehrere Hilfeangebote verschiedener Träger in die Hilfe einzubeziehen. Es fehlt bisher eine zielgerichtete Koordination von Hilfen. In Fällen, die bei der Prüfung eingesehen wurden, waren bis zu sechs verschiedene Instanzen mit einem Hilfeempfänger befasst. In diesen Fällen enthielt der Hilfeplan weder die Zielsetzung der Hilfen noch wurden die Leistungen abgegrenzt und in einen Gesamtzusammenhang gebracht, der eine koordinierte und erfolgreiche Hilfe erlaubt hätte.

Zugleich konkurrieren die verschiedenen Träger der Hilfen um Klienten. Ein Anreiz zur Limitierung der Hilfe fehlt. Örtliche Träger haben Probleme, die Hilfen qualifiziert zu koordinieren oder die Gesamtplanung zu fördern. Ansätze für ein Qualitäts- und Fallmanagement befinden sich im Aufbau. Erste positive Beispiele für den Versuch einer stärkeren Koordinationsfunktion und Wirkungskontrolle im Sozialamt konnten in Ausnahmefällen festgestellt werden und sind bisher noch vom Engagement einzelner Personen und Organisationseinheiten abhängig. Formale Regelungen und Verpflichtungen finden sich in den Zuständigkeiten und Aufgabenfeldern in Ausnahmefällen (so Aufgabenplan für die verschiedenen Akteure, Arbeitsgemeinschaften nach § 95 BSHG).

Die gesichteten Fallakten zeigen die Schwierigkeit, den Hilfebedarf zu bestimmen. Darüber hinaus konnte auch eine Verbesserung der Situation im Verlauf der Hilfewährung nicht festgestellt werden. So fragte eine junge Frau, die mit einem Mann zusammenwohnte, der sich im Betreuten Wohnen befand, ob sie eine solche Hilfe beantragen könne. Dem Antrag wurde stattgegeben. Die Begründung lautete, dass die Frau seit ihrem Auszug aus dem Elternhaus nur mit Männern zusammengelebt hat. Sie müsse nunmehr lernen, ohne Männer zu leben. Die Frau wird jetzt in einer Wohnung zusammen mit ihrem Freund betreut.

Daten zur Verweildauer im Betreuten Wohnen oder in Einrichtungen werden nicht systematisch erfasst. Eine umfassende Analyse für die Träger der Sozialhilfe ist deshalb nicht möglich. Für diese Vergleichende Prüfung wurden die Daten der Träger ausgewertet. Es zeigte sich, dass die Verweildauer in Maßnahmen nach § 72 BSHG durch Begründungspflichten der freien Träger gegenüber den Trägern der Sozialhilfe mitbestimmt wird. In Ansicht 94 werden mehrere Unterbringungseinrichtungen nach § 72 BSHG des Frankfurter Vereins, die Übergangseinrichtung Köhlstraße in Wiesbaden¹³⁴ und das Betreute Wohnen der Sozialen Hilfe e.V. in Kassel gegenübergestellt. Die Verläufe zeigen, dass die Verweildauern keine nennenswerten Unterschiede aufweisen.

¹³⁴ Übergangseinrichtungen sollen in der Regel für ein Jahr unterbringen.



Ansicht 94: Verweildauer in ausgewählten Unterbringungseinrichtungen und im Betreuten Wohnen im Zeitraum von 1992 bis 2001

In Ansicht 96 wurden die Zeiträume von einem oder zwei Jahren durch die gestrichelten vertikalen Linien kenntlich gemacht. Für Übergangseinrichtungen gilt, dass eine Verlängerung des Aufenthalts über ein Jahr hinaus durch den örtlichen Träger zu bewilligen ist. Beim Betreuten Wohnen prüft der Landeswohlfahrtsverband die Notwendigkeit einer Fortführung nach zwei Jahren. Bei den übrigen Unterbringungseinrichtungen (so beim Frankfurter Verein) fand keine systematische Prüfung durch die örtlichen Träger statt.

- Im ersten Jahr waren die abfallenden Kurven zu mehr als 90 Prozent durch Abbrüche der Hilfen erklärbar (fehlende Mitwirkung des Klienten).
- Bei Übergangseinrichtungen war die Bereitschaft zu einer halb- oder einjährigen Verlängerung der Hilfe bei den örtlichen Trägern hoch. Weitere Verlängerungen führten zu genauerer Prüfung der Fälle.
- Die Prüfung nach zwei Jahren im Betreuten Wohnen war im Verlauf der Verweildauer erkennbar. Abgänge bis zum Ende der Zweijahresfrist waren durch Hilfeabbruch und die Beendigung der Hilfe nach zwei Jahren erklärbar. Verlängerungen um ein Jahr wurden in vielen Fällen gewährt. Weitere Verlängerungen machten dann recht detaillierte Begründungen nötig.
- Der Verlauf bei den Unterbringungseinrichtungen des Frankfurter Vereins war in den ersten zwei Jahren ähnlich dem in der Übergangseinrichtung Köhlstraße. Die Verfestigung der Verweildauern bei 30 Prozent der Klienten war auf Fälle zurückzuführen, die mittelfristig oder dauerhaft nicht in der Lage waren, eine eigene Wohnung zu bewohnen. Hierbei handelte es sich um Personen, die eigentlich in ein Altersheim oder in Eingliederungshilfen nach § 39 BSHG gehörten. In der Praxis lehnten die Altersheime diese Personen ab. Maßnahmen nach § 39 BSHG wurden ergriffen, wenn der Klient eine Krankheitseinsicht hatte. Diese Voraussetzung war bei der Klientel kaum vorhanden.

Neben den Defiziten in der Fallsteuerung zeigte sich ein zweites Problem nicht steuerbarer Fälle, bei denen vorübergehend oder dauerhaft keine Aussicht auf Verbesserung der Lebenssituation möglich war. Selbst die nach § 72 BSHG vorgesehene „Verhütung

von Verschlimmerung“ war in solchen Fällen nicht geeignet. Die Menschen wurden zu Versorgungsfällen.

9.14 Defizite in der Angebotsstruktur

Die Einzelfallanalyse zeigte, dass niedrigschwellige Hilfen im hessischen Hilfesystem nicht ausreichend entwickelt wurden: Schätzungsweise 10 bis 15 Prozent der Hilfen im Betreuten Wohnen waren durch Beratung in den Beratungsstellen ersetzbar. Die Fallanalysen zeigten, dass in dem genannten Anteil Personen im Betreuten Wohnen (und teilweise in Einrichtungen) betreut wurden, die mit Beratung durch Beratungsstellen stabilisiert werden konnten. Diese Personengruppe geriet häufig – auch in Abständen von mehreren Jahren - immer wieder wegen finanzieller Engpässe oder temporärer Krisen in instabile Situationen, die zum Verlust der Wohnung führen konnten. Eine dauerhafte Betreuung war nicht nötig, eine Stelle, bei der sich diese Menschen Unterstützung holen konnten (so Geldverwaltung, Beratung bei Anträgen, Stellensuche), hatte dagegen hohe Bedeutung. Die Betreuung über Beratungsstellen konnte ein Übergang vom Betreuten Wohnen in ein eigenverantwortliches Leben sein. Als nachgehende Betreuung wäre ein solches Instrument ein Bindeglied zwischen intensiver Hilfe und eigenständiger Bewältigung des Lebens und auch – im Ergebnis – wirtschaftlicher.



Ansicht 95: Einrichtung der zentralen Fachstelle Wohnen Kassel. Aufnahme vom 13. Februar 2003.

9.15 Defizite der alten Durchführungsverordnung zum § 72 BSHG

Die Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung zeigten, dass die bisherige Aufgabenteilung für Wohnungs- und Obdachlose zwischen Landeswohlfahrtsverband und Kommunen nicht zu gleichen Ausgangsbedingungen für die Wohnungsnotfallhilfe führte. Die alte Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG hat zu einem asymmetrischen Hilfeangebot für Nichtsesshafte und städtische Bürger geführt. Strukturell haben Nichtsesshafte die Möglichkeit, auf ein besser ausgestattetes Hilfesystem zuzugreifen als Bürger der Städte, die in Obdachlosigkeit geraten. Es ist zwar davon auszugehen, dass Nichtsesshafte aufgrund der längeren Verweildauern in Wohnungs- und / oder Obdachlosigkeit einen strukturell höheren Hilfebedarf haben. Die bei der Prüfung gesichteten Fallakten zeigten, dass die von Wohnungslosigkeit betroffenen Bürger einer Stadt ebenfalls in nennenswertem Umfang Merkmale besonderer Lebensverhältnisse und sozialer Schwierigkeiten aufwiesen, die einen Hilfebedarf nach § 72 BSHG rechtfertigten. Das weiterhin gültige Hessische Ausführungsgesetz zum BSHG bestimmt den Umfang der Hilfe nach dem gewöhnlichen Aufenthaltsort und nicht nach dem tatsächlichen Hilfebedarf. Eine Veränderung dieses Zustands ist durch eine Änderung

des Hessischen Ausführungsgesetzes zum BSHG und eine veränderte Zuständigkeitsverteilung zwischen Kommunen und Landeswohlfahrtsverband erreichbar.

9.16 Referenzmodelle in den Handlungsfeldern der Obdachlosenhilfe

Neben den dargestellten Schwächen und Fehlfunktionen des Systems der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe ließen sich für alle Handlungsfelder Beispiele finden, die vorbildlich für die zukünftige Gestaltung des Hilfesystems und seiner Organisation sein könnten.

Positive Beispiele für Prävention in Frankfurt am Main und Kassel

Die höchste Bedeutung kam der präventiv wirkenden Vermeidung von Wohnungslosigkeit zu. Vor allem die Zentrale Fachstelle Wohnen in Kassel und die zuständige Stelle im Sozialrathaus Bockenheim in Frankfurt am Main entwickelten effektive Verfahren zur Vermeidung von Wohnungsverlusten. Die Verfahrensweisen waren ähnlich. Entscheidend für den Erfolg war ein abgestuftes System der Intervention, das die psychologische Situation der Personen bei drohendem Wohnungsverlust berücksichtigte, und eine Nachsorge, um durch Erhalt der Wohnung die Nachhaltigkeit der Maßnahmen abzusichern. Der folgende Arbeitsablauf beschreibt die Praxis in den genannten Organisationseinheiten:

- Nach Kenntnisnahme über Selbstmeldung, Meldung des Vermieters oder die Mitteilung einer Räumungsklage durch das Amtsgericht erhielt der Klient zunächst ein Anschreiben mit der Aufforderung zum Gespräch.
- Soweit es zu der Anordnung eines Zwangsäumungstermins durch das Amtsgericht kam, versuchten die Mitarbeiter im Wohnungs- oder Sozialamt den Sachverhalt genauer zu klären und Kontakt zum zuständigen Gerichtsvollzieher aufzunehmen. Der Klient wurde wieder angeschrieben und um Gespräche gebeten. Wenn der Klient nicht reagierte, wurde eine Kontaktaufnahme über ein Telefonat oder einen Hausbesuch angestrebt.
- Kam es trotz der Bemühungen zum Zwangsäumungstermin, war ein Mitarbeiter vor Ort und versuchte, die Zwangsäumung durch Gespräche mit Vermieter und Klient noch abzuwenden. Im Extremfall wurde in Bockenheim über Mobiltelefon eine Sitzung im Sozialrathaus anberaumt, die innerhalb kürzester Zeit über eine Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG entscheiden konnte. Da sowohl für den Klienten als auch für den Vermieter die Zwangsäumung nicht vorteilhaft war (für den Klienten wegen des Wohnungsverlusts und für den Vermieter, weil er die Räumungskosten zu tragen hatte und gegebenenfalls die Mietschulden nicht wieder eintreiben konnte), waren noch Spielräume gegeben, die genutzt werden konnten.
- Misslang die Wohnungssicherung, wurde in anderen Wohnraum vermittelt oder eine Unterbringung veranlasst. In Frankfurt am Main verblieb die Zuständigkeit für drei Monate bei dem jeweiligen Sozialrathaus. Erst dann wurde an den Besonderen Dienst verwiesen, der für längerfristige Unterbringungsmaßnahmen und Hilfen verantwortlich war.
- Soweit eine Zwangsäumung erfolgreich verhindert werden konnte, wurde über einen Zeitraum von drei Monaten geprüft, inwieweit die Fortsetzung des Mietverhältnisses stabil war (Vorlage einer Mietquittung).
- Die Übernahme von Mietschulden wurde in der Regel als Darlehen gewährt. Kam es zu einem wiederholten Auflaufen von Mietschulden, wurde eine weitere Übernahme der Mietschuld geprüft.
- War die Ursache für die Mietschulden eine zu hohe Mietbelastung im Vergleich zum erzielbaren Einkommen, wurde versucht, dem Klienten eine andere Wohnung zu vermitteln.

Mit dieser Verfahrensweise konnte in Kassel der Wohnungsverlust in mehr als 98 Prozent aller Fälle verhindert werden. Im Sozialrathaus Bockenheim lag dieser Wert im 2. Halbjahr 2002 bei 84 Prozent, in den ersten acht Monaten des Jahres 2003 bei

91 Prozent. Die Ergebnisunterschiede sind nicht durch unterschiedliche Verfahrensweisen, sondern vor allem durch die unterschiedlich strukturierten Wohnungsmärkte erklärbar (Wohnungsleerstand in Kassel, angespannter Wohnungsmarkt in Frankfurt am Main). Die günstigere Verhandlungsposition des Kasseler Wohnungsamts gegenüber den Vermietern war ein wichtiger Faktor für die hohe Erfolgsquote der Zentralen Fachstelle Wohnen in Kassel.

Für die Unterbringung Wohnungs- und Obdachloser zeigte die Vergleichende Prüfung, dass die Landeshauptstadt Wiesbaden mit jährlichen Bruttoausgaben von 6.500 € je Wohnungslosen das niedrigste Ausgabenniveau in der Wohnungsnotfallhilfe hatte. Die Stadt Darmstadt gab 14.400 € je Person aus. Die Kennzahl „Ausgaben je Wohnungs- und Obdachlosen“ berücksichtigte die jeweils vorhandene Zahl der Wohnungs- und Obdachlosen in den Städten. Sie war deshalb ein vergleichbarer Maßstab für den monetären Aufwand unabhängig von der jeweiligen Wohnungs- und Obdachlosendichte.

Wiesbaden hat die effizienteste Angebotsstruktur in der Unterbringung

Die Gründe für die niedrigeren Ausgaben waren nicht auf eine geringere Qualität oder Quantität des Betreuungsangebots in Wiesbaden zurückzuführen. Vielmehr war die Zusammensetzung des Angebots entscheidend:

Kosten je Wohnungs- und Obdachlosen im Jahr 2001 Basis: Gesamtausgaben	
Darmstadt	14.388 €
Frankfurt am Main	8.224 €
Kassel	8.233 €
Offenbach am Main	7.060 €
Wiesbaden	6.454 €
Quelle: Angaben der Städte	

Ansicht 96: Kosten je Wohnungs- und Obdachlosen im

- Im Gegensatz zu den Vergleichsstädten hatte Wiesbaden einen geringeren Anteil an vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Angeboten¹³⁵. Die vorhandenen Angebote waren ausgelastet. Die knappe Ressource trug dazu bei, dass die Verweildauern in der Unterbringung nach § 72 BSHG und im Betreuten Wohnen sich in einem vertretbaren Umfang bewegten.

- Für die städtischen Wohnungsnotfälle finanzierte Wiesbaden zwei unterschiedliche Einrichtungen: Eine Kurzzeiteinrichtung in der Schiersteiner Straße und zwei Einrichtungen der Heilsarmee für längere Aufenthaltsdauern. In der Kurzzeiteinrichtung wurden Personen untergebracht, die relativ schnell wieder in Wohnraum vermittelt werden konnten und nicht den Hilfebedarf des § 72 BSHG aufwiesen. Solche gut ausgestatteten Einrichtungen trugen dazu bei, dass länger andauernde Wohnungslosigkeit und die damit verbundenen negativen Auswirkungen vermieden wurden.

In den Einrichtungen der Heilsarmee fanden sich wiederum Personen, die teilweise über Jahre und Jahrzehnte dort wohnten¹³⁶. Diese Einrichtungen waren vor allem versorgend tätig. Bewohner erhielten Unterstützung, soweit sie in der Lage waren, eine eigene Wohnung zu bewohnen. Aktivierende Hilfen standen nicht im Vordergrund.

Die Betreuungsstruktur Wiesbadens war günstig, weil den unterschiedlichen Bedürfnissen der Klientel jeweils ein geeignetes und in seiner Ausgestaltung spezialisiertes und daher kostengünstiges Angebot zur Verfügung stand. Zwar fanden sich in allen Kommunen für Angebotsbereiche qualitativ vergleichbare Angebote. Jede andere Kommune des Vergleichs hatte aber in Angebotsbereichen Überkapazitäten oder Abläufe, die zu höheren Kosten führten:

¹³⁵ Eine neue vom Landeswohlfahrtsverband Hessen finanzierte Tageseinrichtung konnte im Vergleich noch nicht berücksichtigt werden. Die Ergebnisse für die Unterbringung bleiben unberührt.

¹³⁶ In einem Umfang von 10 Prozent ist dies im Übrigen in allen Vergleichskommunen festzustellen.

- In Darmstadt waren sowohl die vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten als auch die städtisch finanzierten Plätze und Tageseinrichtungen überdurchschnittlich teuer. In Frankfurt am Main hatten insbesondere die vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Einrichtungen mit 4.600 € verhältnismäßig hohe Kosten.
- Im Jahr 2002 waren in Frankfurt am Main 50 Prozent des Angebots im Betreuten Wohnen nicht ausgelastet. Der Überhang teurer Hilfeformen führte zu höheren Ausgaben.
- Kassel hatte im Vergleich die teuersten Angebote im Bereich der Tagesaufenthalts- und Beratungsstellen. Außerdem befanden sich dort die einzigen der vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Einrichtungen zur Unterbringung von Haftentlassenen. Keine andere Stadt unterhielt solche Einrichtungen.
- Offenbach am Main hatte zum einen vergleichsweise hohe Durchschnittskosten bei der vom Landeswohlfahrtsverband finanzierten Einrichtung. Zum anderen wurde bei der Vermeidung von Wohnungsverlusten nur das Notwendigste getan, was zum Anstieg der Wohnungslosen von 62 Prozent innerhalb von drei Jahren beigetragen hat. Der hohe Anstieg der Wohnungslosen trieb die Kosten der Unterbringung nach oben.

Die dargestellten Ursachen für die Kostenunterschiede bei durchaus vergleichbarer Betreuungsqualität zeigen, dass vor allem ein differenziertes Interventionssystem und ein bedarfsorientiertes Angebot für die Wirksamkeit und Kosten der Wohnungsnotfallhilfe wichtig sind.

Eine Strategie der wirksamen Prävention wie in Kassel und im Sozialrathaus Bockenheim sowie eine ausgewogene Hilfeinfrastruktur in der Unterbringung wie in Wiesbaden sollte angestrebt werden.

Auf eine Vielfalt der Einrichtungsangebote mit unterschiedlichen Formen und unterschiedlichem Umfang der Betreuung der dort untergebrachten Personen sollte nicht verzichtet werden:

- Betrachtet man Fälle mit jahrelanger Hilfebiografie, kann es durchaus sinnvoll sein, nicht den zehnten Sozialarbeiter mit der Betreuung zu beauftragen, sondern den Menschen Ruhe in einem Zimmer einer Einrichtung zu verschaffen.
- In anderen Einrichtungen kann der Selbsthilfeaspekt bei der Reinigung und Instandhaltung im Vordergrund stehen und auf diese Weise eine Tagesstruktur geschaffen werden.
- Ebenso könnten zur Vorbereitung auf eine eigene Wohnung in Einrichtungen Wohngemeinschaften gebildet werden, die sich weitgehend selbst versorgen.

Bei der Wiedererlangung von Wohnraum sind aufgrund der unterschiedlichen Wohnungsmärkte allgemeingültige Lösungen nicht möglich. Daher waren die Strategien der Kommunen vielfältig. Die Klientel war schwierig vermittelbar. Selbst bei Belegungsrechten der Kommune waren mehrere Vorschläge für potenzielle Mieter üblich. Zwei Verfahrensweisen könnten unterstützend wirken:

- In Frankfurt am Main kümmerten sich zwei Mitarbeiter des Sozialamts, die direkt beim Wohnungsamt angesiedelt waren, um diese Personen. Sie sorgten dafür, dass die Wohnungslosen mit besonderer Dringlichkeit bei der Wohnungsvergabe berücksichtigt wurden. Zudem wurde der Wohnungslose in vielen Fällen auf das Vorstellungsgespräch vorbereitet (Kleidung, Auftreten).
- In Wiesbaden wurde den Vermietern in geeigneten Fällen ein Probewohnen angeboten. In den ersten Monaten wurde der Vermieter von Risiken wie ausstehenden Mietzahlungen oder Schäden am Wohneigentum freigestellt. Die Stadt garantierte ihm die Übernahme der Kosten für die ersten Monate, was die Bereitschaft zu einem Mietverhältnis erhöht.

9.17 Aufgabenteilung zwischen Landeswohlfahrtsverband und kommunalen Körperschaften

Während der Landeswohlfahrtsverband das Hilfeangebot für den Personenkreis der „Nichtsesshaften“ finanzierte, wurden alle anderen Hilfen durch die Kommunen in eigener Verantwortung geleistet. In der Praxis war diese Trennung kaum durchzuhalten:

- Tageseinrichtungen standen allen wohnungslosen Menschen offen, obwohl der Landeswohlfahrtsverband überwiegend diese Einrichtungen finanzierte. Gleiches galt für die Beratungsstellen, die nach Bedarf und nicht nach dem gewöhnlichen Aufenthaltsort berieten.
- Für Stadtstreicher hatte der Landeswohlfahrtsverband akzeptiert, dass sie bei gewöhnlichem Aufenthalt in der Kommune in den von ihm finanzierten Einrichtungen aufgenommen werden konnten. In der Praxis wurden in den meisten Einrichtungen die Personen aufgenommen, die einen Hilfebedarf nach § 72 BSHG hatten, unabhängig vom gewöhnlichen Aufenthaltsort.

Festzustellen ist daher, dass

- die gegenwärtige Trennung der Personenkreise in der Praxis kaum durchzuhalten ist,
- die neue Durchführungsverordnung von 2001 zu § 72 BSHG die Trennung nach Personenkreisen nicht mehr vorsieht,
- die Kommunen, die den Landeswohlfahrtsverband durch die Umlagen finanzieren (§ 20 Absatz 2 Mittelstufengesetz), ein geringeres Interesse an einer wirtschaftlichen Steuerung dieses Leistungsbereichs haben. Die Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung zeigen dies deutlich.

Nach § 100 Absatz 1 BSHG¹³⁷ ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe - in Hessen der Landeswohlfahrtsverband - für die Hilfe zuständig, „wenn es nötig ist, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung zu gewährleisten“. Auch kann nach § 100 Absatz 1 BSHG durch Landesrecht eine andere Zuständigkeit bestimmt werden.

Nach § 3 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum BSHG ist der überörtliche Träger auch außerhalb von Einrichtungen für den Personenkreis der Nichtsesshaften zuständig (die es nach der Durchführungsverordnung von 2001 zu § 72 BSHG nicht mehr gibt).

Die Begründung für die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers nach § 100 BSHG liegt in der überörtlichen Bedeutung der Aufgabe, den hohen Kosten und der Siche-

Neue
Aufgabenteilung
zwischen
Landeswohlfahrts-
verband und
Kommunen?

¹³⁷ § 100 Absatz 1 BSHG:

Der überörtliche Träger der Sozialhilfe ist sachlich zuständig, soweit nicht nach Landesrecht der örtliche Träger sachlich zuständig ist,

1. für die Hilfe in besonderen Lebenslagen für die in § 39 Abs. 1 Satz 1 genannten Personen, für Geistesranke, Personen mit einer sonstigen geistigen oder seelischen Behinderung oder Störung, Anfallsranke oder Suchtkranke, wenn es wegen der Behinderung oder des Leidens dieser Personen in Verbindung mit den Besonderheiten des Einzelfalles erforderlich ist, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung zur teilstationären Betreuung zu gewähren; dies gilt nicht, wenn die Hilfefewährung in der Einrichtung überwiegend aus anderem Grund erforderlich ist,
2. für die Versorgung behinderter Menschen mit Körperersatzstücken, größeren orthopädischen und größeren anderen Hilfsmitteln im Sinne des § 81 Abs. 1 Nr. 3,
3. (weggefallen)
4. für die Blindenhilfe nach § 67,
5. für die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 72, wenn es erforderlich ist, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung zu gewähren,
6. für die Hilfe zum Besuch einer Hochschule im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.

zung einer wirksamen Hilfe¹³⁸. Der Gesetzgeber befürchtete bei einer örtlichen Zuständigkeit erhebliche qualitative Unterschiede im Versorgungsgrad. Diese teuren Hilfen sollten nicht durch die Haushaltslage der Kommunen beeinflusst werden. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wäre nicht mehr gesichert. Das Klientel bewegte sich dorthin, wo die Lebensverhältnisse am besten seien¹³⁹.

Die Verteilung der Finanzierungsverantwortung für Personenkreise auf verschiedene Träger führte zu Unterschieden in der Versorgung der Bürger einer Stadt und der Nichtsesshaften. Die Kommunen gaben weniger je Bürger ihrer Stadt aus als der Landeswohlfahrtsverband für die Nichtsesshaften. Das Ergebnis der bisherigen gesetzlichen Regelung war, dass die Ansprüche auf Hilfen nicht vom individuellen Hilfebedarf, sondern vom gewöhnlichen Aufenthaltsort einer Person abhingen. Mit der Durchführungsverordnung von 2001 sollte dieser Zustand beendet werden.

Daher ist die Frage zu stellen, ob die Entscheidungsverantwortung und die finanzielle Verantwortung für alle Fälle der Wohnungsnotfallhilfe zusammengefasst werden sollten. Dabei wird zu entscheiden sein, ob die Verantwortung des überörtlichen Trägers, ein in seiner Leistungsfähigkeit vergleichbares Angebot in Hessen im Sinne des BSHG und des Hessischen Ausführungsgesetzes zu garantieren, erhalten bleiben sollte. Mit einem Qualitätsmanagement könnte der Landeswohlfahrtsverband Einfluss auf die absolute Höhe eines jährlich festzulegenden Budgets behalten.

Die Wirksamkeit der Hilfen und die Möglichkeit einer bedarfsorientierten Planung der Hilfeinfrastruktur kann mit folgender Aufgabenverteilung unterstützt werden:

- Der Landeswohlfahrtsverband kann das Qualitätsmanagement als Steuerungsinstrument und Service für die Kommunen einsetzen. Die Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung zeigen, dass ein Qualitätssicherungsinstrument benötigt wird. Ein interkommunaler Vergleich liefert wichtige Hinweise für die Verbesserung der Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Das Qualitätsmanagement ist eine wichtige Grundlage für die Festlegung des Budgets. Dies gilt für die Anpassung an Änderungen der Personal-, Miet- und Pachtkosten, um sie bei der Budgetbildung zu berücksichtigen.
- Das Fallmanagement und damit die Planung und Genehmigung von Hilfen für Hilfeempfänger sollte bei den Städten verbleiben. Der Landeswohlfahrtsverband hat aufgrund seiner fehlenden räumlichen Nähe im Vergleich zu den Städten Defizite.
- Da die Entscheidungen über Umfang und Dauer der Hilfen in den Städten getroffen werden, sind sie in einem gewissen Umfang an den Kosten zu beteiligen. Das fördert den Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten und zur gemeinsamen Bestimmung des Umfangs und der Gestaltung der Hilfeinfrastruktur mit dem Landeswohlfahrtsverband.

Eine gemeinsame Finanzierung förderte

- durch die Beteiligung des überörtlichen Trägers eine vergleichbare Ausstattung mit Hilfen;
- wirtschaftliches Verhalten in den mitfinanzierenden Städten;
- den Aufbau eines interkommunalen Benchmarkings durch den Landeswohlfahrtsverband, um die effektivsten Hilfen und Strukturen zu ermitteln;
- die Konzentration auf Obdach- und Wohnungslosigkeit und deren Beseitigung, ohne den Status der Nichtsesshaftigkeit in den Vordergrund zu rücken.

¹³⁸ Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes, Bundestags-Drucksache 3/1799, S.37, 57.

¹³⁹ Schoch, LPK-BSHG, 6. Auflage, Baden-Baden, 2003, § 100, 1

9.18 Bedarfsbezogene Finanzierung

Kann mit der reformierten Zuständigkeitsverteilung das Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung vermieden werden, so trägt ein Übergang vom Kostendeckungsprinzip auf die Finanzierung des Bedarfs zu einer nachfrageorientierten Steuerung der Angebotsstrukturen bei. Will man nicht Angebote und Einrichtungen finanzieren, sind Vorstellungen zu entwickeln, wie eine am Bedarf der Wohnungs- und Obdachlosen orientierte Budgetierung möglich ist.

Die Träger werden über die Entwicklung eines Bedarfsgruppenmodells zu entscheiden haben. Ein Bedarfsgruppenraster, das eine erste Einstufung des Hilfebedarfs erlaubt und zugleich auf Basis von Standardkosten je Zeiteinheit für die Bedarfsgruppen eine Budgetierung der jährlichen Aufwendungen ermöglicht, kann zu einer flexibleren Steuerung des Angebots beitragen. Um auf der anderen Seite Planungssicherheiten für die freien Träger zu garantieren, sollten die Budgets nicht ständig der Bedarfsgruppenstruktur angepasst, sondern alle ein bis zwei Jahre fortgeschrieben werden.

Bei der Bildung von Bedarfsgruppen ist zu berücksichtigen, dass die Gruppierungen und ihre Merkmale nicht so komplex aufgebaut werden, dass der kostenreduzierende Effekt einer nachfrageorientierten Bedarfsfeststellung durch einen erhöhten Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand zunichte gemacht wird. Eine zu starke Differenzierung führt nämlich zu ständigen Änderungen in der Einstufung von Personen in Bedarfsgruppen und erhöht den Feststellungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsbedarf.

Nach den Aktenanalysen vor Ort dürfte die folgende Bedarfsstruktur eine sinnvolle Einordnung des Hilfebedarfs und eine daraus abzuleitende Berechnung der benötigten Budgets zulassen:

- **Bedarfsgruppe 0**

Personen oder Familien, die ihre Wohnung verloren haben, aber weder eine besondere Lebenssituation aufweisen noch unter sozialen Schwierigkeiten leiden. Es liegt ein reines Wohnungsvermittlungsproblem vor. Aufgelaufene Mietschulden werden durch den Personenkreis getragen oder können durch einmalige Hilfen des Sozialamts auf Darlehensbasis auf ein erträgliches und der Einkommenssituation angemessenes Maß zurückgeführt werden.
- **Bedarfsgruppe 1**

Personen, die einer mittel- bis langfristigen Betreuung in einer Einrichtung bedürfen. Eine vorübergehende oder dauerhafte Hilfe nach § 72 BSHG erübrigt sich, da diese Personen für das Wohnen in einer eigenen Wohnung vorübergehend oder dauerhaft nicht geeignet sind.
- **Bedarfsgruppe 2**

Personen, die obdach- oder wohnungslos sind und grundsätzlich durch Hilfen nach § 72 BSHG erreicht werden können. Sie lehnen jedoch die Rückkehr in eigenen Wohnraum ab, verweigern also die Mitwirkung der Durchführungsverordnung nach § 72 BSHG. Außerdem kommen hierunter Personen in Betracht, bei denen Versuche zur Rückführung in eigenen Wohnraum an mangelnder Mitwirkung scheiterten oder deren soziale Schwierigkeiten zu Konflikten mit der Nachbarschaft oder zu verhaltensbedingten Kündigungen führen können.
- **Bedarfsgruppe 3**

Personen, die nach einer längeren Phase der Obdachlosigkeit nicht unmittelbar in einer eigenen Wohnung leben können, da sie unter anderem gesundheitliche Beeinträchtigungen haben und zunächst eine Phase der Erholung in einer Einrichtung benötigen. In der Einrichtung übernehmen sie erste Pflichten (Reinigungsarbeiten, Eigenversorgung mit Lebensmitteln) und lernen den Umgang mit dem verfügbaren Einkommen. Die Personen haben ihre Absicht erklärt, wieder ein eigen-

ständiges Leben in einer eigenen Wohnung führen zu wollen. Der Aufenthalt in der Einrichtung dient der Vorbereitung auf eine eigene Wohnung.

- Bedarfsgruppe 4

Diese Personengruppe ist in der Lage, in einer eigenen Wohnung unter Betreuung durch einen Sozialarbeiter und gegebenenfalls unter Gewährung weitergehender Hilfen zu leben. Die Personen haben ihren Willen erklärt, in einer eigenen Wohnung zu leben und wirken an der Überwindung sozialer Schwierigkeiten mit.

- Bedarfsgruppe 5

Personen mit eigener Wohnung, die nach der Phase des Betreuten Wohnens oder der Unterbringung in einem Wohnheim keinen ständigen Bedarf an Betreuung haben. Soziale Schwierigkeiten verlangen eine gelegentliche Unterstützung, so bei Anträgen für Behörden und Geldverwaltung. Die Personen können von einer Beratungsstelle betreut werden und suchen dort im Bedarfsfall selbständig Unterstützung. Sie melden sich in regelmäßigen Abständen, um telefonisch oder persönlich den aktuellen Stand mit einem Sozialarbeiter der Beratungsstelle zu besprechen.

Die Bedarfsgruppen haben vor allem drei Funktionen:

- Sie ermöglichen die Aufstellung eines jährlichen Finanzrahmens anhand der Bedarfsgruppen.
- Sie verbessern die Verfügbarkeit von Daten zu den Problemen einzelner Bedarfsgruppen.
- Sie erlauben eine gesamthafte Beurteilung von Hilfefortschritten über Kennzahlen zur Veränderung der Bedarfsgruppenstruktur und der absoluten Zahl der Bedarfsträger.
- Bei der Bildung von Bedarfsgruppen ist entscheidend, dass sich diese nicht allein auf den Personenkreis nach § 72 BSHG beziehen, sondern alle Wohnungsnotfälle umfassen.

Das Zusammentreffen von besonderen Lebenslagen und sozialen Schwierigkeiten ist immer ein längerer Prozess, der unter anderem mit Wohnungslosigkeit verbunden ist. Entscheidend für die Fähigkeit des Hilfesystems, die Entstehung von Multiproblemlagen und ein Leben auf der Straße zu vermeiden, ist die frühzeitige Hilfe bei drohendem Wohnungsverlust. Eine Konzentration auf Fälle nach § 72 BSHG wäre weder sachgerecht noch wirtschaftlich.

Mit der Bedarfsgruppe 5 wird berücksichtigt, dass die Instrumentarien der Unterbringung in Einrichtungen oder des Betreuten Wohnens in diesen Fällen durch niedrigschwellige Angebote ersetzbar sind.

Eine nachbetreuende Unterstützung aus Beratungsstellen verbessert die Chancen zur nachhaltigen Stabilisierung der Klientel.

9.19 Fallmanagement und Bedarfsgruppenprinzip

Bedarfsgruppen ersetzen keine sorgfältige und individuelle Planung der Hilfen im Einzelfall und eine Überprüfung des Hilfefortschritts. Ein Gesamt- oder Hilfeplan, der nach § 72 BSHG vorgesehen ist, sollte daher grundsätzlich für die Bedarfsgruppen aufgestellt werden, bei denen eine individuelle Hilfe nötig ist (Bedarfsgruppen 3 und 4).

Der Hilfeplan ist das zentrale Instrument zur Steuerung einer Hilfe, zur Erfolgskontrolle des Hilfeverlaufs und dient zudem als Grundlage für die Ermittlung der Kosten einer Hilfe, da im Hilfeplan der Umfang der Hilfe in Zeiteinheiten angegeben werden sollte. Die bestehenden Hilfepläne in Hessen sind nicht standardisiert und dokumentieren nicht ausreichend das Ziel einer Hilfe und die Wirkungen, die eingeleitete Hilfen auf den Klienten haben.

Um den Hilfeplan wirklich als Instrument qualitativer Steuerung nutzen zu können, wird die Einführung eines standardisierten Hilfeplans und Hilfeverlaufs in Hessen angeregt. Die Dokumentation könnte sich an folgender Struktur orientieren:

Struktur eines Gesamt- oder Hilfeplans		
Lebenssituation	Merkmale	Einzuleitende Hilfe
Einkommen	Eigenes Einkommen Sozialversicherungsrechtliche Ansprüche Sozialhilfe	Sozialhilfeantrag Unterstützung bei Durchsetzung von Ansprüchen
Papiere	Fehlende Unterlagen, so zur Durchsetzung von Ansprüchen Unterlagen als Voraussetzung für Aufnahme von Arbeit	Unterstützung bei der Beschaffung notwendiger Papiere
Unterkunft / Wohnung	obdachlos wohnungslos von Wohnungslosigkeit bedroht	Vermittlung in eine stationäre Einrichtung Vermittlung in Wohnunterkunft Vermittlung in eigene Wohnung
Arbeit und Ausbildung	in Arbeit arbeitslos Fehlende Ausbildung Nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend	Sicherung des Arbeitsplatzes Einholen von Arbeitsangeboten Ausbildung / Weiterbildung
Gesundheit	Gesundheitliche Einschränkungen: akut chronisch Sucht und Drogen	Unmittelbarer medizinischer Bedarf Mittelfristig einzuleitende Maßnahmen Maßnahmen gegen Sucht
Schulden	Rückzahlbare Schulden Überschuldung	Sicherung der Mietzahlung Vereinbarungen mit Gläubigern Entschuldungsmaßnahmen Geldverwaltung
Kontakte / Interessen	Fähigkeiten zu sozialer Kontaktaufnahme Interessen mit stabilisierender Wirkung auf Lebenssituation	Unterstützung bei Aufnahme von sozialen Kontakten Nutzung der Interessen im Rahmen der Aufnahme von Arbeit, des Aufbaus sozialer Kontakte
Mitwirkung des Klienten	Kein erkennbarer Wille zur Mitwirkung Grundsätzliche Bereitschaft, Dauerhaftigkeit zweifelhaft Gute Motivation	Mitwirkung des Klienten (so Antrag Einwohnermeldeamt, Meldung beim Arbeitsamt etc.)
Einschätzung der Fachkraft	Zusammenfassende Äußerung mit Schwerpunkt auf Beschreibung von sozialen Schwierigkeiten, die Hilfeverlauf negativ beeinflussen können.	Zusammenfassung der einzuleitenden Hilfen Ermittlung des Aufwands je Woche für Hilfen Träger der Hilfe

Ansicht 97: Struktur eines Gesamt- oder Hilfeplans

Mit dieser Struktur umfasst ein Hilfeplan die verschiedenen Lebensaspekte der Klienten. Jedem Aspekt können Merkmale der Lebenssituation zugeordnet werden. Darauf aufbauend wird die konkrete Hilfe beschrieben, die eingeleitet werden soll.

Der Hilfeplan sollte die Merkmale und Hilfen in wenigen kurzen Sätzen beschreiben. Er sollte sich auf die Risiken beschränken, die aus den sozialen Schwierigkeiten resultieren und den erfolgreichen Verlauf beeinträchtigen.

Der Hilfeplan ist Grundlage für die Bewilligung der Hilfe durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Mit dem Hilfeplan werden Art, Umfang, Kosten und zuständiger Träger der Hilfen festgelegt.

Um den Aufwand für die Dokumentation des Hilfeplans gering zu halten, sollte ein vereinfachter Hilfeplanverlauf die Hilfen und die zum Berichtszeitpunkt erreichten Ziele beschreiben.

Mit jedem Verlaufbericht können sich Art, Umfang und Kosten der Hilfen ändern. Insofern ist der Verlaufbericht nichts anderes als der Bericht eines Mediziners, mit denen er eine Therapie oder eine Rehabilitationsmaßnahme gegenüber einer Krankenkasse begründet.

Mit einer einheitlichen Struktur der Hilfepläne und durch die Dokumentation der Verläufe von Hilfen werden folgende Ziele erreicht:

- Hilfeplan und Hilfeverlauf erlauben eine Analyse der Zielerreichung und damit der Erreichung von sozialpolitischen Zielen.
- Schwächen im Hilfeangebot und Fälle, die aufgrund sozialer Schwierigkeiten oder mangelnder Mitwirkung den erfolgreichen Hilfeverlauf beeinträchtigen, können besser identifiziert werden.
- Hilfekarrieren sind bei Wechsel der Träger noch nachvollziehbar. Drehtüreffekte und mehrmalige Hilfen ohne Erfolgsaussicht sind besser vermeidbar.

9.20 Einsatz von Kennzahlensystemen und Informationstechnik

Kennzahlensysteme
und
Informationstechnik
sind
Voraussetzungen für
eine bessere
Steuerung

Daten zur Qualitätssicherung und zur Steuerung der Wohnungslosenhilfe sind eine unerlässliche Grundlage für die ständige Verbesserung der Hilfeinfrastruktur und für die Gewährleistung eines wirtschaftlichen Handelns bei der Gewährung von Hilfen.

Wie ausgeführt (Kapitel 9.11 ff.), werden derzeit keine einheitlichen Daten und Kennzahlen erhoben. Selbst Aussagen zur Zahl oder Struktur der Obdachlosigkeit basieren allein auf Schätzungen, da Daten und Berichterstattung nicht regelmäßig erfasst werden.

Der Aufbau eines Kennzahlensystems sollte so gestaltet werden, dass

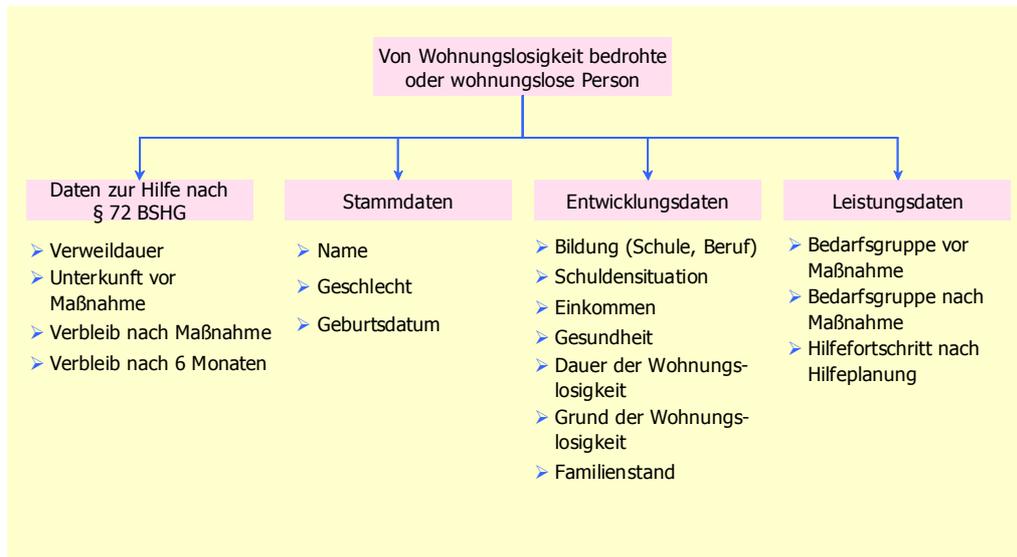
- die Struktur der Wohnungs- und Obdachlosen erfasst werden kann. Hierzu gehören Gründe der Wohnungslosigkeit, Einkommens- und Beschäftigungssituation sowie weitere Merkmale, die für die Bestimmung der Ursachen und der daraus resultierenden sozialen Schwierigkeiten nötig sind,
- der Hilfefortschritt bei den Hilfen nach § 72 BSHG gemessen werden kann,
- Leistungsdaten der Einrichtungen und anderer Betreuungsformen in einheitlicher Form analysiert und statistisch aufbereitet werden können,
- die Systematik so aufgebaut wird, dass die Daten und Kennzahlen in ein Datenmodell umgesetzt werden können, das zum Aufbau einer Datenbank mit verteilter Erfassung der Daten eingesetzt wird.

Die aufgeführten Daten können weitgehend aus dem zuvor dargestellten Hilfeplan entnommen werden.

Die Daten sollten vollständig auf den Bedarfsträgern, also den Wohnungs- und Obdachlosen, aufgebaut werden. Technisch gesehen werden diesen Bedarfsträgern die

verschiedenen Daten und Merkmale als Eigenschaften zugeordnet. Dies gilt für Aufenthalte in Einrichtungen oder für andere Hilfen, Hilfepläne und Hilfefortschritte.

Ansicht 98 zeigt ein Modell für Daten, das alle Eigenschaften eines Bedarfsträgers darstellt und erfasst.



Ansicht 98: Datenmodell eines Bedarfsträgers

Für die persönlichen Daten der Wohnungsnotfälle wird zwischen Stammdaten, also unveränderlichen Daten, und Entwicklungsdaten unterschieden. Die Entwicklungsdaten können sich im Zeitverlauf ändern und sind entweder in einer Historie zu führen oder jeweils zu aktualisieren.

Neben den persönlichen Daten werden alle Daten von Einrichtungen mit Bezug auf die Personen erfasst. Soweit mit einheitlichen Formaten gearbeitet wird, können die Daten über eine Datenbank zu Statistiken zusammengefasst werden, die beispielsweise

- alle Bedarfsträger einer Stadt,
- alle Bedarfsträger einer Einrichtung,
- den Hilfefortschritt in einer Einrichtung oder
- den Hilfefortschritt für alle Bedarfsträger einer Stadt

analysieren. Bereits ohne den Einsatz von Informationstechnik können einfache Formulare auf Basis einer Tabellenkalkulation oder in einem pdf-Format die Grundlagen einheitlicher Berichterstattung schaffen. Mit diesen einfachen Mitteln kann ein Qualitätsmanagement aufgebaut werden, das Rückschlüsse auf die Entwicklungstendenzen im Bereich der Wohnungs- und Obdachlosigkeit liefert.

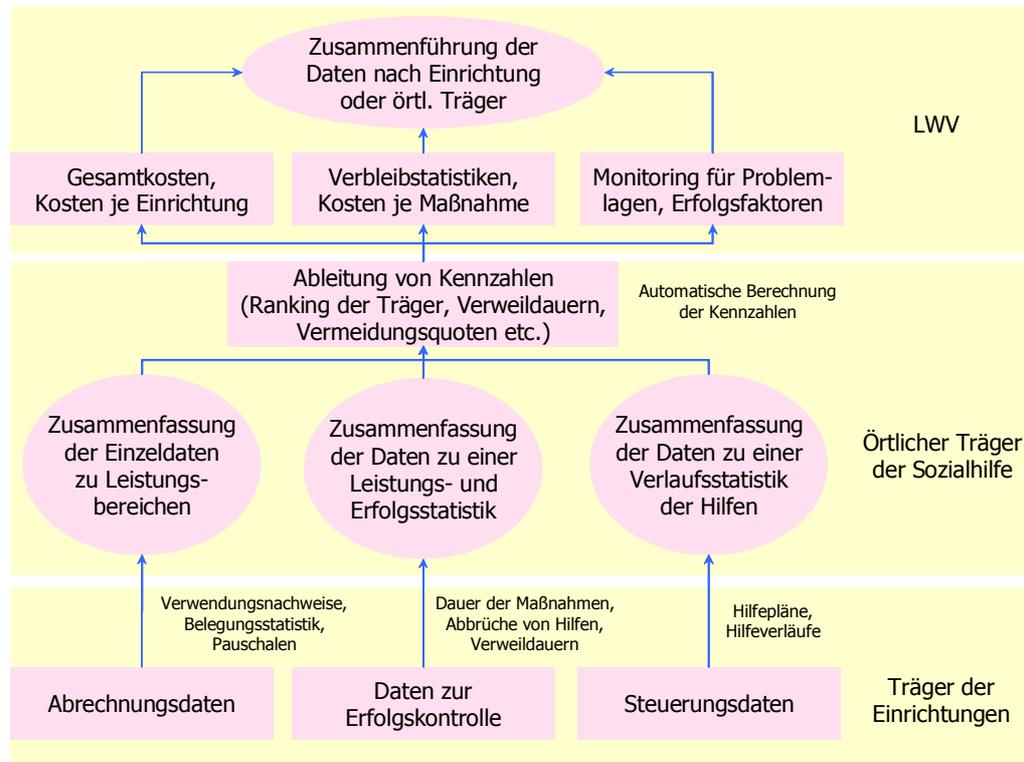
Das Datenmodell verursacht keinen höheren Arbeitsaufwand als das bisherige Verfahren von Jahresberichten der freien Träger, Abrechnungen und Verwendungsnachweisen. Der Unterschied liegt in der Zusammenführung aller Daten und in der Vereinheitlichung der Berichterstattung.

Durch die Einbeziehung von Daten zur Entstehung von Wohnungslosigkeit und der Vermittlung in eine Wohnung wird der gesamte Prozess der Wohnungsnotfallhilfe erfasst. Damit bietet das Modell die Chance, Karrieren zu analysieren und Gründe für Erfolge und Misserfolge von Hilfen festzustellen. Damit wäre eine objektivere Grundlage für Veränderungen und Verbesserungen des Hilfesystems geschaffen, die die Verhandlungen zwischen den Trägerebenen vereinfachen dürfte.

Folgt man diesen Vorschlägen zur Bildung von Bedarfsgruppen und jährlicher Budgetierung der Ausgaben, so kann aus den Daten der Umfang des Budgets und dessen Verteilung auf Einrichtungen ermittelt werden.

Technisch sollte das System gewährleisten, dass die Informationen einer Ebene ohne größeren Aufwand für die nächste Ebene aufbereitet werden können. So sollte es möglich sein, Leistungsstatistiken einzelner Einrichtungen zu einer kommunalen Gesamtstatistik zusammenzufassen, die dann an den Landeswohlfahrtsverband übermittelt wird. Für Abrechnungen sollte ebenfalls diese Funktion zur Verfügung stehen.

Ansicht 99 zeigt die Informationsorganisation selbst, also den nötigen Datenfluss zwischen den verschiedenen Ebenen:



Ansicht 99: Informationsorganisation in der Obdachlosenhilfe

9.21 Konsolidierungspotenziale in der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe

Die folgenden Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beruhen auf drei Herangehensweisen, die zum einen die Struktur der Betreuung und Hilfen als Ansatzpunkt haben, zum anderen auf zwei unterschiedlichen Referenzvergleichen aufgebaut sind:

- Optimierung der Struktur der Hilfeangebote:

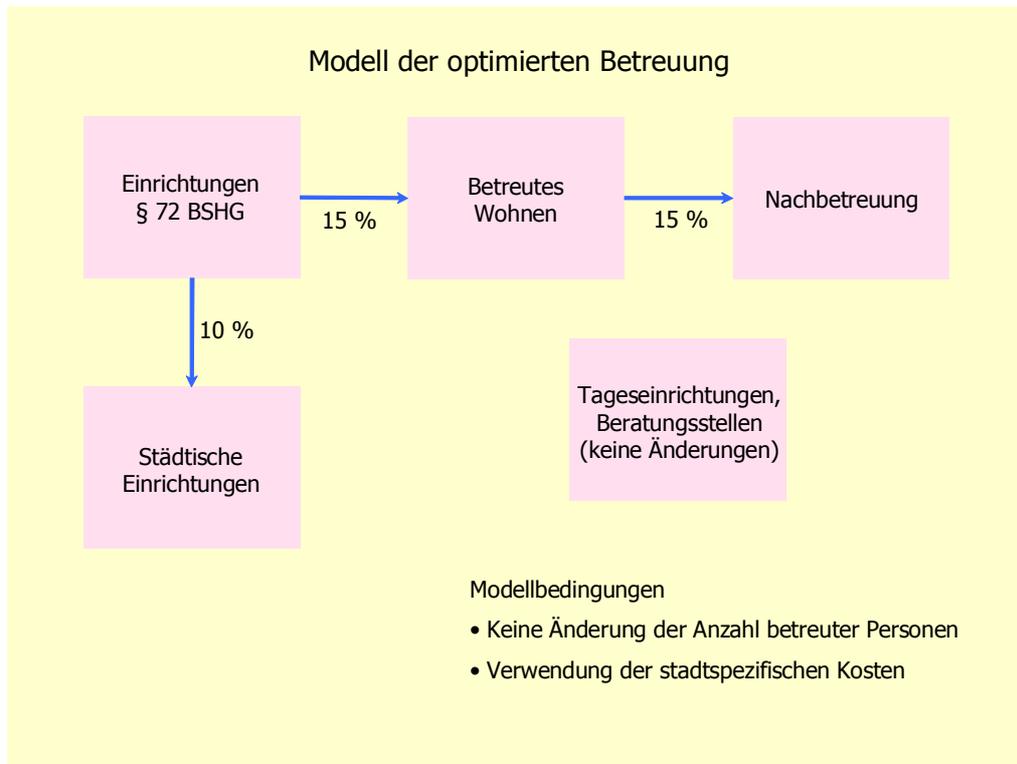
Durch eine intensivere Inanspruchnahme des Betreuten Wohnens kann eine bessere Auswahl von Personen für Maßnahmen nach § 72 BSHG in Einrichtungen und die Nachbetreuung in Beratungsstellen als Alternative zum Betreuten Wohnen dazu beitragen, Ausgaben zu reduzieren. Die folgenden Modellrechnungen auf Basis von Strukturveränderungen stellen also die Soll-Kosten bei optimierter Betreuung dar.

- Referenzwertansatz auf Basis eines Kostenvergleichs:

Der zweite Ansatz, um eine bessere Wirtschaftlichkeit berechnen zu können, kann durch Vergleiche durchschnittlicher Ausgaben in den Betreuungsangeboten erzielt werden. Aus den Vergleichsdaten wird der Referenzwert verwendet. Zur Ermittlung von Referenzwerten wurde nicht einfach die „billigste“ Einrichtung ermittelt. Vor dem Hintergrund der berechneten Ausgaben einzelner Einrichtungen wurden entweder die wirtschaftlichsten Ergebnisse einer Stadt herangezogen oder die Ein-

richtungsausgaben, die zu den besten 50 Prozent der Vergleichenden Prüfung gehören.

Ansicht 100 zeigt das Verfahren zur Optimierung der Hilfeangebote.



Ansicht 100: Modell der optimierten Betreuung

Danach werden 15 Prozent der Klientel des Betreuten Wohnens in die Nachbetreuung der Beratungsstellen überführt. Da 15 Prozent der Klientel in den Einrichtungen mit dem Betreuten Wohnen auf ambulanter Basis versorgt werden können, bleibt der Personenbestand im Betreuten Wohnen gleich. Die Unterbringungseinrichtungen nach § 72 BSHG geben außerdem 10 Prozent der Klientel an die übrigen Unterbringungseinrichtungen ab, bei denen keine Hilfe nach § 72 BSHG besteht. Es ist der Personenkreis, der keine ausreichende Mitwirkung bei den Maßnahmen nach § 72 BSHG gezeigt hat. Zusammengefasst wird das System - wie vom Gesetzgeber beabsichtigt - stärker mit ambulanten Schritten arbeiten; die Unterbringungseinrichtungen nach § 72 BSHG verlieren 25 Prozent ihrer Klientel. Bei Tageseinrichtungen und Beratungsstellen werden keine Veränderungen vorgenommen. Die Vergleichende Prüfung und Studien in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass diese Einrichtungen eine große Bedeutung bei der Einleitung von Hilfen haben und zusätzlich eine wichtige Versorgungsfunktion für die auf der Straße lebenden Menschen darstellen. Das System wird wirtschaftlicher, da teure Unterbringungsmaßnahmen (Durchschnittskosten 17.250 €) durch Betreutes Wohnen (Kosten inklusive Unterkunft und BSHG-Regelsatz ca. 11.000 €) und Nachbetreuung (Kosten inklusive Unterkunft und BSHG-Regelsatz ca. 8.800 €) ersetzt werden.

Durch den Referenzwertansatz sind zusätzlich zu den Einspareffekten der Optimierung in der Betreuung überhöhte Ausgaben für Einrichtungen vermeidbar. Die Angleichung der Kostenstrukturen an die Referenzwerte kann dabei über einen Zeitraum von einigen Jahren erzielt werden, da hierzu Veränderungen in den Liegenschaftskosten und in der Personalstruktur und Personalausstattung vorzunehmen sind:

Für die städtischen Unterkünfte wurden ausgewählte Einrichtungen und Wohnunterkünfte ausgewertet. Als Referenzwert wurde der Mittelwert der vier günstigsten Unterbringungsformen berücksichtigt: die Wohnheime der Heilsarmee in Wiesbaden, die Wohnungen der Zentralen Fachstelle Wohnen Kassel und das Konrad-Glatt-Haus so-

wie der Ostpark in Frankfurt am Main. Als Referenzwert wurde der Mittelwert dieser Unterbringungsformen berechnet. Dieser liegt bei 3.323 € je Platz oder Person (siehe Ansicht 101):

- Zusätzlich wurden 20 Prozent der Plätze mit den Hotelunterbringungskosten der Zentralen Vermittlung für Unterkünfte in Frankfurt am Main in Höhe von 7.464 € in die Bildung des Referenzwertes einbezogen, um zu berücksichtigen, dass sich verändernde Fallzahlen in der Unterbringung durch flexiblere Unterbringungsmöglichkeiten abgefangen werden. Hier wäre ein Vorhalten von Einrichtungsplätzen nicht wirtschaftlich.

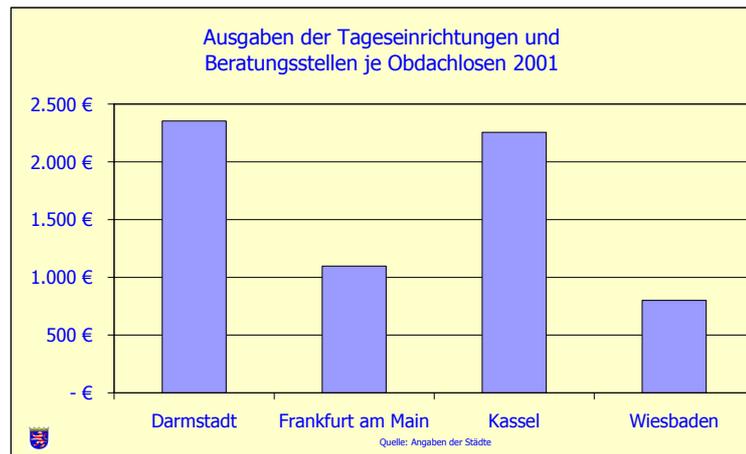
Ausgewählte Unterbringungsausgaben der Städte (ohne Hotelunterkünfte)			
Einrichtung	Ausgaben 2001	Plätze	Ausgaben je Platz
Konrad-Glatt-Haus, Frankfurt am Main	287.034 €	53 €	5.416 €
Obdachlosenunterkunft Ostpark, Frankfurt am Main	626.161 €	180 €	3.479 €
ZFW, Kassel ¹⁴⁰	892.000 €	339 €	2.631 €
Männer- und Frauenwohnheim der Heilsarmee; Wiesbaden	305.189 €	173 €	1.764 €
Gesamt	2.110.384 €	745 €	3.322 €
Quelle: Angaben der Städte			

Ansicht 101: Ausgaben für Unterbringung der Städte im Jahr 2001

- Alle Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen wurden nach ihren Platzkosten ausgewertet. Zur Ermittlung eines Referenzwertes wurde hier nicht die günstigste Einrichtung gewählt, sondern es wurden zunächst die kostengünstigsten 50 Prozent aller aufgeführten Plätze ermittelt. Aus dieser Menge wurde ein Mittelwert in Höhe von 13.812 € berechnet. Zusätzlich wurde für 15 Prozent der Plätze ein erhöhter Bedarf für die Bedarfsgruppe 1 berücksichtigt, also der Gruppe, die über längere Zeit oder dauerhaft nicht in eine eigene Wohnung zurückgeführt werden kann. Hier wurde der Wert der Teichmühlenstraße mit 21.961 € berücksichtigt, die einen hohen Anteil dieser Klientel unterbringt. Daraus ergibt sich ein mittlerer Wert in Höhe von 15.034 €, der für die Referenzwertberechnung herangezogen wird.
- Für Tageseinrichtungen und Beratungsstellen wurden die Städte verglichen. Berechnet wurden die Ausgaben für Beratungsstellen je Wohnungs- / Obdachlosen. In die Berechnung wurde Offenbach am Main nicht einbezogen, da die Stadt die Zahl nicht benannt hat. Für die übrigen Städte ergibt sich folgendes Bild:

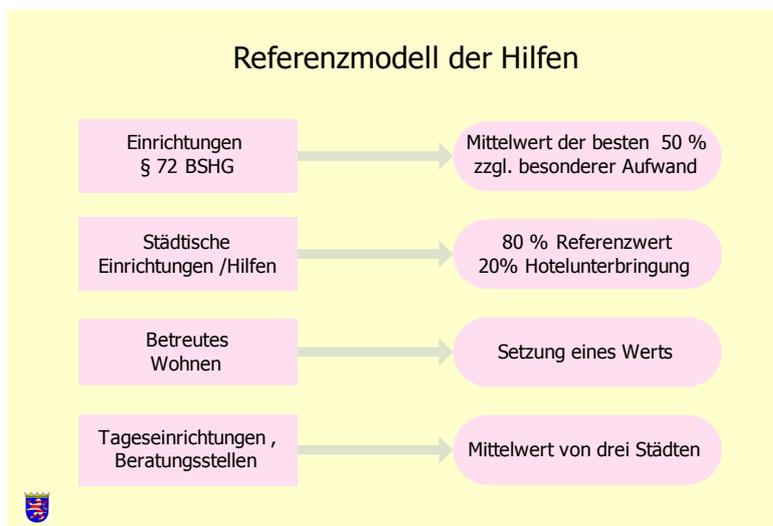
¹⁴⁰ Zentrale Fachstelle Wohnen

Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Ausgaben für die Beratungsstellen. Der sehr niedrige Wert für Wiesbaden blieb unberücksichtigt, da die dortige Beratungsstelle in diesem Jahr durch eine neue (und teurere) ersetzt wurde. Als mit der Zahl der Obdachlosen gewichteter Mittelwert der übrigen drei Städte ergibt sich ein Wert von 1.391 € je Obdachlosen, der als Grundlage für die Berechnung der Hilfeinfrastruktur im Bereich Tagesaufenthalt und Beratungsstellen herangezogen wird.



Ansicht 102: Ausgaben der Tageseinrichtungen und Beratungsstellen je Obdachlosen 2001

Ansicht 103 fasst die Bestimmung der Wertgrößen zusammen:



Ansicht 103: Referenzmodell der Hilfen

Werden beide Schritte einer Optimierung für eine sachgerechtere und wirtschaftlichere Organisation und Durchführung der Wohnungslosenhilfe umgesetzt, so ergeben sich bei unveränderter Betreuungskapazität für die Klientel folgende Sparpotenziale für die Städte:

Sparpotenziale ohne Einschränkung von Qualität und Quantität des Angebots

Sparpotenziale der Städte mit den Aufwendungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen		
Stadt	Sparmöglichkeit	Absoluter Betrag
Darmstadt	15 %	322.000 €
Frankfurt am Main	28 %	4.684.000 €
Kassel	17 %	733.000 €
Offenbach am Main	11 %	182.500 €
Wiesbaden	0 %	0 €
Gesamt	21,5 %	5.921.500 €

Quelle: Angaben der Städte

[Ansicht 104: Sparpotenziale der Städte mit den Aufwendungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen](#)

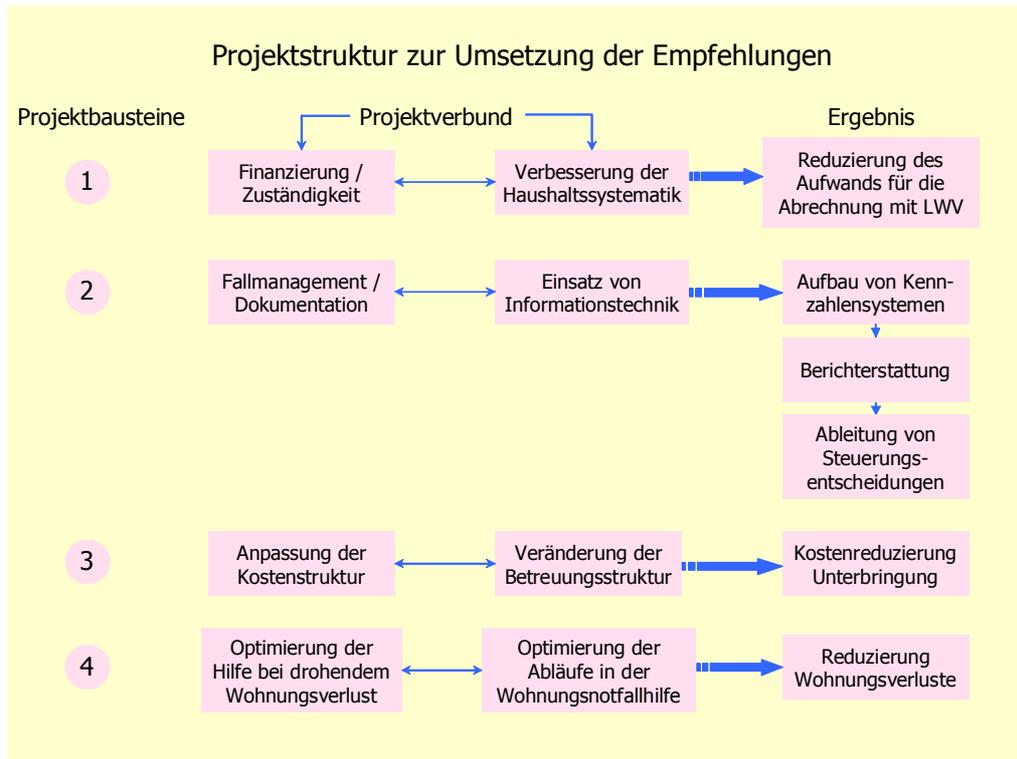
9.22 Umsetzung der Vorschläge

Die Empfehlungen haben Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der Finanzierung, auf die Struktur der Betreuung von wohnungslosen Menschen und das gesamte Fallmanagement in der Wohnungslosenhilfe, wozu die Dokumentation und die technische Infrastruktur gehört.

Bei einer Umsetzung sind vor allem folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Da der Landeswohlfahrtsverband als überörtlicher Träger einbezogen ist und die technische Infrastruktur auf allen Ebenen eingeführt werden sollte, macht die Umsetzung Sinn, wenn die Empfehlungen für das gesamte Land Hessen realisiert werden.
- Die Umsetzung sollte durch ein Lenkungsgremium gesteuert werden, in dem alle Akteure beteiligt werden, die von den Vorschlägen betroffen sind. Akzeptanz und Problembewusstsein sollten für eine erfolgreiche Umsetzung vorhanden sein, alle Ebenen haben zudem Veränderungsbedarf und müssen aktiv mitwirken.
- Die Veränderungen sollten in einer Projektstruktur umgesetzt werden. Die Schritte der Veränderung sind nicht beliebig, eine zeitliche und inhaltliche Koordination ist nötig.

Ansicht 105 zeigt eine Projektstruktur, in der die Umsetzung erfolgen kann.



Ansicht 105: Projektstruktur zur Umsetzung der Empfehlungen

Erläuterung:

- Die Projektbausteine können jeweils parallel in Projektgruppen umgesetzt werden.
- Zur Erzielung der Ergebnisse sind jeweils zwei Elemente im Projektverbund umzusetzen. Die Finanzierung durch den Landeswohlfahrtsverband und die Kommunen kann also im Verbund mit einer Änderung der Haushaltssystematik geschehen. Ebenso ist ein verbessertes Fallmanagement zusammen mit der Einführung einer geeigneten Informationstechnik realisierbar.
- Die Ergebnisse der Projekte gehen einher mit einer Kostenreduzierung, einer besseren Steuerung der Leistungsbereiche oder eines verringerten Personalaufwands in den Aufgabenfeldern.

Als Lenkungsgremium dürfte die Hessische Fachkonferenz für den § 72 BSHG geeignet sein. Hier können alle Trägerebenen einbezogen werden.

9.23 Schlussbemerkung

Die 92. Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“ hat gezeigt, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit weiterhin ein sozialpolitisches Problem von Gewicht ist. Vor allem der Ballungsraum des Rhein-Main-Gebiets ist davon betroffen, während die rückläufige Wohnbevölkerung in Kassel bei der Entstehung von Wohnungslosigkeit zur Entspannung beigetragen hat.

Präventive Arbeit im Vorfeld eintretender Wohnungslosigkeit ist ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung steigender Fallzahlen im Bereich der Wohnungs- und Obdachlosen. Prävention ist wirtschaftlich und sachgerecht.

Im Bereich der Unterbringung sind durch die Verbesserung der instrumentellen Effizienz (dies ist vor allem die effektive und einheitliche Gestaltung der Planungs- und Steuerungsinstrumentarien) erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale vorhanden, die bei einer Realisierung die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigen.

Als Handlungsgrundlage für die Träger der Sozialhilfe sollte das Land Hessen das Hessische Ausführungsgesetz an die bundesweite Gesetzgebung anpassen. Die Ungleichgewichte im Finanzierungsaufwand zwischen den Kommunen und dem Landeswohlfahrtsverband werden nach Änderung der Durchführungsverordnung zum § 72 BSHG vor allem durch das Hessische Ausführungsgesetz hervorgerufen.

Die Prüfung hat gezeigt, dass es für nahezu alle Handlungsfelder positive Beispiele in den Städten gibt, die bei einer flächendeckenden Umsetzung zur Vermeidung längerfristiger Wohnungs- und Obdachlosigkeit auch zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit beitragen.

10. Dreiundneunzigste Vergleichende Prüfung „E-Government“

10.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel, Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau in Wiesbaden, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Kassel, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden, Zweckverband Raum Kassel.

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Januar 2000 bis Dezember 2002

CSC Ploenzke AG, Wiesbaden

10.3 Leitsätze

E-Government unterstützt die elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen innerhalb und zwischen Behörden. Soll E-Government zur Modernisierung und zur Steigerung der Effizienz genutzt werden, so bedingt dies einen tief greifenden Veränderungsprozess in der öffentlichen Verwaltung.

E-Government stellt an die Kassen und Verbände beträchtliche organisatorische, technische und finanzielle Ansprüche. Bei kleinen Körperschaften besteht die Gefahr der Überforderung.

Die IT-Ausstattung der geprüften Körperschaften entspricht mit den für das Jahr 2003 geplanten Vorhaben den Anforderungen von E-Government. Die Betriebssysteme für die Server und die Arbeitsplätze sind zu harmonisieren und in eine Version zusammenzuführen.

Die IT-Unterstützung war bei den geprüften Kassen durchgängig vorhanden. Eine „medienbrucharmer“ oder auch -freie Prozessunterstützung im Sinne von E-Government fand nicht statt. Den Körperschaften wird empfohlen, Formulare im Internet bereit zu stellen, die eine Online-Übernahme von Daten in Fachanwendungen zulassen.

10.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko errechnete sich auf der Basis der Jahresrechnungen der Verwaltungshaushalte für das Jahr 2002 und betrug 31,8 Millionen €.

10.5 Sparpotenzial

Sparpotenziale waren nicht festzustellen.

10.6 Rückstände

Rückstände ergaben sich aus dem Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung des Aufgabenfelds E-Government in Höhe von 5.770.000 €.

10.7 Bedeutung von E-Government

E-Government ist die digitale Unterstützung von Information, Kommunikation und Transaktion in der öffentlichen Verwaltung. Es stellt einen tief greifenden Veränderungsprozess dar, der das gesamte Verwaltungshandeln betrifft und mehr einschließt als neue Software oder neue Technologien.

Ziel der Prüfung

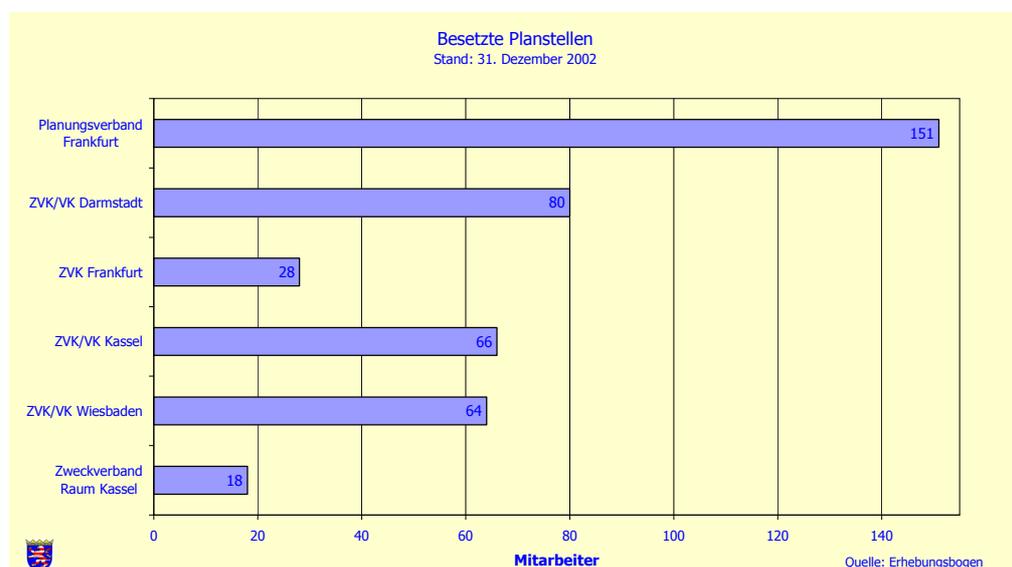
Um sich ein Bild der Chancen und Risiken von E-Government zu verschaffen, wählte die Überörtliche Prüfung neun Körperschaften, davon acht der höheren Kommunalebene, aus. Sie übernehmen Teilaufgaben der Städte, Gemeinden und Landkreise und stehen in der Regel nicht in einer unmittelbaren Beziehung zur Bürgerschaft oder zu Unternehmen der freien Wirtschaft. Daher bot sich an zu untersuchen, ob die Beziehungen dieser Behörden untereinander mit Hilfe der Mittel des E-Governments effektiver gestaltet werden können.

10.8 Organisation der Körperschaften

Alle Körperschaften waren aufgabengemäß in Fachbereichen organisiert und hatten für IT-Aufgaben eine Querschnittsfunktion eingerichtet. Beim Planungsverband Frankfurt und beim Zweckverband Raum Kassel waren Teile der IT-Aufgaben den Fachbereichen übertragen.

Die Beamtenversorgungskassen und Zusatzversorgungskassen in Darmstadt, Kassel und Wiesbaden standen unter einer gemeinsamen Leitung. Querschnittsaufgaben (zum Beispiel allgemeine Verwaltung, Finanzen und Rechnungswesen sowie IT) nutzten Beamtenversorgungskassen und Zusatzversorgungskassen gemeinsam. Aus diesem Grund wurden diese drei Körperschaften gemeinsam geprüft.

Ansicht 106 stellt die besetzten Planstellen dar. Sie zeigt die unterschiedlichen Größen der Körperschaften zum Prüfungszeitpunkt.



Ansicht 106: Besetzte Planstellen; Stand: 31. Dezember 2002

Unmittelbare und mittelbare Kunden

Unmittelbare Kunden waren kommunale Verwaltungen in den Geschäftsgebieten. Sie waren in erster Linie Mitglieder. Darüber hinaus waren mittelbare Kunden im Wesentlichen die Versicherten, Leistungsempfänger und Aktive der Mitglieder und andere private Personen, Träger öffentlicher Belange sowie private Unternehmen. Die Versorgungsempfänger der Zusatzversorgungskassen werden bei Eintritt des Versicherungsfalles unmittelbare Kunden.

Unmittelbare und mittelbare Kunden Stand: 31. Dezember 2002					
	Zusatzversorgungskasse		Beamtenversorgungskasse		Mitglieder Planungsverband, Zweckverband
	Mitglieder	Versorgungsempfänger und Versicherte	Mitglieder	Leistungsempfänger und Aktive	
Planungsverband Frankfurt	-	-	-	-	75
ZVK/VK Darmstadt	572	170.070	238	5.718	-
ZVK Frankfurt	60	76.168	-	-	-
ZVK/VK Kassel	422	106.824	189	4.232	-
ZVK/VK Wiesbaden	692	171.946	193	3.661	-
Zweckverband Raum Kassel	-	-	-	-	11

Die Angaben für die ZVK/VK Wiesbaden beziehen sich auf den Betrachtungszeitpunkt 31.12.2001
Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort Erhebungen

Ansicht 107: Unmittelbare und mittelbare Kunden; Stand: 31. Dezember 2002

Die IT-Dienstleistungen der neun Körperschaften lassen sich in verschiedene Bereiche untergliedern. Ansicht 108 zeigt, inwieweit die Bereiche mit Schwerpunkt durch eigene, interne oder fremde, externe Leistungen charakterisiert waren. Die Zusatzversorgungskasse Frankfurt, die Beamtenversorgungskasse und die Zusatzversorgungskasse Kassel waren die Körperschaften mit den meisten IT-Dienstleistungen. Eigene Mitarbeiter unterstützten nur die Anwenderbetreuung und betrieben Planung, Steuerung und Weiterentwicklung der IT. Im Gegensatz dazu war bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden, beim Planungsverband Frankfurt und beim Zweckverband Raum Kassel der interne IT-Dienstleistungsanteil beim Fachanwendungsbetrieb und bei der Fachanwendungsentwicklung noch hoch.

Intern und extern erbrachte IT-Leistungen

Interne und externe IT-Dienstleistungen Stand: 31. Dezember 2002							
	Fachanwendungsbetreuung	Fachanwendungsbetrieb	Fachanwendungsentwicklung	IT-Infrastrukturbetrieb	Anwenderbetreuung	Anwenderschulung	Planung, Steuerung, Weiterentwicklung IT
Planungsverband Frankfurt	I	I/(E)	I/E	I/E	I	I/E	I
ZVK/VK Darmstadt	I/E	(I)/E	(I)/E	I/E	I	I/(E)	I
ZVK Frankfurt	(I)/E	E	E	E	I/E	E	(I)/E
ZVK/VK Kassel	I/(E)	E	E	E	I/E	I/E	I

Interne und externe IT-Dienstleistungen Stand: 31. Dezember 2002							
	Fach- anwen- dungs- betreu- ung	Fach- anwen- dungs- betrieb	Fach- anwen- dungs- entwick- lung	IT-Infra- struktur- betrieb	Anwen- der- betreu- ung	Anwen- der- schu- lung	Planung, Steuerung, Weiter- entwick- lung IT
ZVK/VK Wiesbaden	I/(E)	I/E	I/(E)	I/E	I	I/(E)	I
Zweckver- band Raum Kassel	I	I/(E)	I/E	I/E	I	I/E	I
I = IT-Dienstleistung wird intern (vom IT-Bereich) erbracht E = IT-Dienstleistung wird extern (anderer Bereich der kommunalen Körperschaft oder Fremdfirma) erbracht (E) oder (I): zu einem geringen Anteil							
Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort Erhebungen							

Ansicht 108: Interne und externe IT-Dienstleistungen; Stand: 31. Dezember 2002

Auslagerung von IT-Leistungen

Ein hohes Maß an Auslagerung der IT-Leistungen an externe IT-Dienstleister lässt die Konzentration auf die Kernprozesse zu. Um nicht in die Gefahr einer Abhängigkeit zu geraten, ist auf wirkungsvolle Verträge und Controlling-Mechanismen Wert zu legen. Dies war bei den Körperschaften noch nicht ausreichend ausgeprägt.

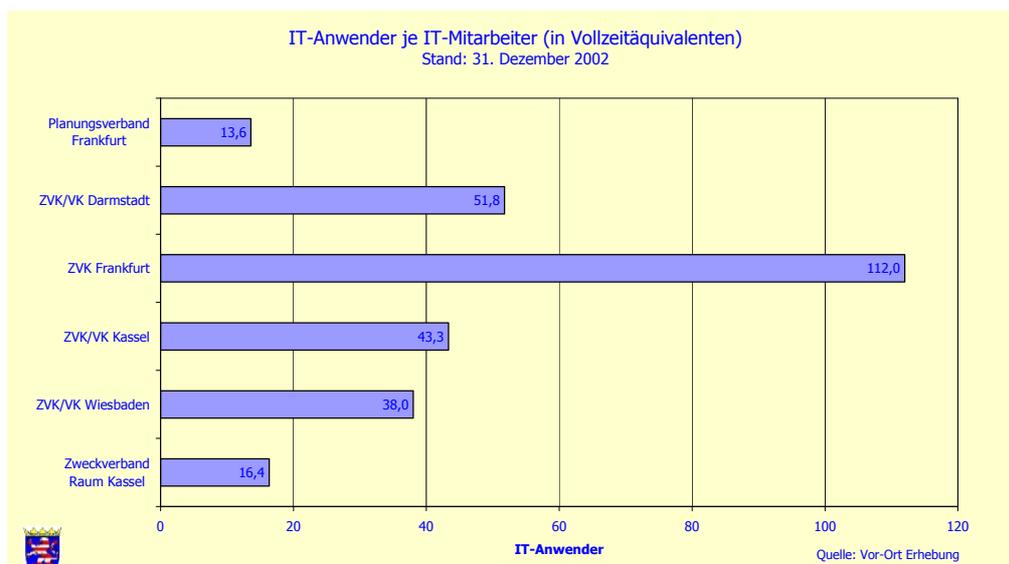
In den Verträgen war der Leistungsgegenstand benannt. Die Beschreibungen könnten detaillierter und Leistungsqualitäten sowie Vertragsstrafen hinreichender festgelegt sein. Ein Dienstleistungsvertrag für den IT-Infrastrukturbetrieb der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel erfüllte wesentliche Forderungen an eine detaillierte Leistungsbeschreibung.

Die vertraglichen Regelungen sollten mit dem Ziel einer eindeutigen Leistungs- und Qualitätsdefinition überarbeitet werden. Konsequenzen bei Nichteinhaltung von Leistungs- oder Qualitätsmerkmalen sind zu formulieren. Damit wird die Nachvollziehbarkeit erhöht und das Betriebsrisiko reduziert.

IT-Betreuung

Um eine Aussage über den IT-Betreuungsgrad zu treffen, wurde das Vollzeitäquivalent der IT-Mitarbeiter in das Verhältnis zur Zahl der IT-Anwender gesetzt.

Der Planungsverband Frankfurt und der Zweckverband Raum Kassel hatten einen überdurchschnittlich hohen Grad an IT-Betreuung im Gegensatz zur Zusatzversorgungskasse Frankfurt. Ausgleichend wirkte die Unterstützung durch das Amt für Informations- und Kommunikationstechnik der Stadt Frankfurt am Main, das als externer Dienstleister nicht in der IT-Mitarbeiterzahl berücksichtigt wurde. Für den Planungsverband Frankfurt und den Zweckverband Raum Kassel musste berücksichtigt werden, dass die technische Komplexität ihrer Geoinformationssysteme einen höheren Aufwand für die Eigenentwicklung und Pflege bedingte. Unter Berücksichtigung der Größe der Körperschaften konnte das Betreuungsverhältnis als sachgerecht beurteilt werden.



Ansicht 109: IT-Anwender je IT-Mitarbeiter (in Vollzeitäquivalenten); Stand: 31. Dezember 2002

Im Vergleich zu marktüblichen IT-Betreuungsverhältnissen, die nach der Erfahrung des Prüfungsbeauftragten in größeren Unternehmen und Behörden in optimierten Strukturen bei 1:60 bis 1:80 lagen, waren die IT-Betreuungsverhältnisse der neun Körperschaften aber zu kostenintensiv.

Die Modernisierung der IT sollte mit besserem Schulungsverhalten einhergehen. Es sollte von der Einführung neuer Software oder von Änderungen an den bestehenden Fachverfahren und an der IT-Ausstattung abhängig sein. Bei den Körperschaften spiegeln sich neue Betriebssysteme für die Arbeitsplatz-Computer und Änderungen in den Fachanwendungen nicht im Schulungsverhalten wider. Lediglich die Zusatzversorgungskasse Frankfurt sowie die Zusatzversorgungskasse und Beamtenversorgungskasse Wiesbaden hielten für die IT-Anwender durchschnittlich drei IT-Basis- und 1,5 Schulungstage für die Fachanwendungen vor. Der Zweckverband Raum Kassel kam bei den Schulungstagen für die Fachanwendungen auf durchschnittlich 1,5 Tage. Alle anderen Körperschaften lagen bei den durchschnittlichen Schulungstagen unter 0,5 Tage je Mitarbeiter und Jahr.

IT-Schulung

10.9 IT-Kosten

Die Kosten waren – mangels stabilerer Daten – zu schätzen, oder es mussten Stichproben der anteiligen Kosten aus den Jahresrechnungen der Jahre 2000, 2001 und 2002 genügen.

Ermittlung der IT-Kosten

IT-Kostenübersicht der kommunalen Körperschaften für das Jahr 2002					
	IT-Personal-kosten	Interne IT-Kosten	Externe IT-Kosten	Sonstige Kosten	Summe
Planungsverband Frankfurt	589.345 €	461.562 €	99.530 €	5.301 €	1.155.738 €
ZVK/VK Darmstadt	153.788 €	117.807 €	401.946 €	0 €	673.541 €
ZVK Frankfurt	13.435 €	18.110 €	291.486 €	0 €	323.031 €
ZVK/VK Kassel	147.907 €	113.053 €	337.818 €	0 €	598.778 €

IT-Kostenübersicht der kommunalen Körperschaften für das Jahr 2002					
	IT-Personal-kosten	Interne IT-Kosten	Externe IT-Kosten	Sonstige Kosten	Summe
ZVK/VK Wiesbaden	112.915 €	1.992.910 €	675.101 €	0 €	2.780.926 €
Zweckverband Raum Kassel	57.140 €	44.014 €	8.675 €	0 €	109.829 €

Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort Erhebungen

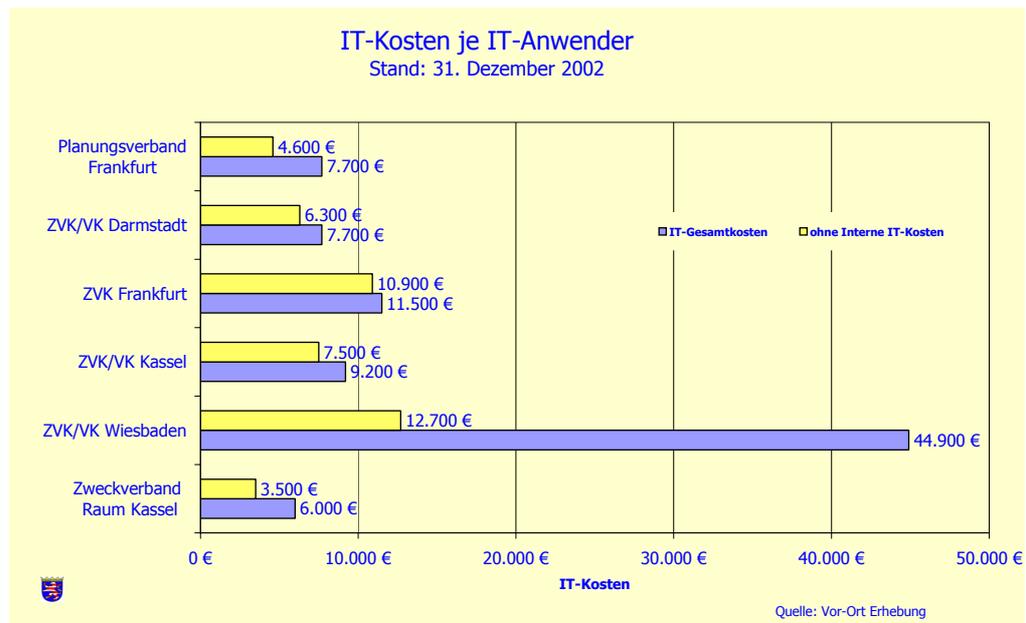
Ansicht 110: IT-Kostenübersicht der kommunalen Körperschaften für das Jahr 2002

Unterschiedliche Beschaffung von Hardware und Software

Bei den internen IT-Kosten ist zu berücksichtigen, dass die Körperschaften bei der Beschaffung sowie Wartung von Hardware und Software unterschiedlich vorgehen:

- Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden verfolgte ein Mietkonzept für Hardware und Teile der Software.
- Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel stellte der IT-Abteilung der Sparkassenversicherung, an die der IT-Betrieb ausgelagert war, als pauschalen Ausgleich für die erbrachten IT-Leistungen einen IT-Mitarbeiter in Vollzeit zur Verfügung.
- Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Darmstadt, der Planungsverband Frankfurt sowie der Zweckverband Raum Kassel hatten im Jahr 2002 einen Teil ihrer Hardware und Software erneuert.
- Die Zusatzversorgungskasse Frankfurt beschaffte im Betrachtungszeitraum geringfügig Hardware und Software.

Um die Größe und quantitative Leistung der Körperschaften in Bezug auf die IT-Kosten zu vergleichen, werden in Ansicht 111 die gerundeten IT-Kosten ins Verhältnis zur IT-Anwenderzahl gesetzt.



Ansicht 111: IT-Kosten je IT-Anwender; Stand: 31. Dezember 2002

IT-Kosten im Vergleich zu hoch

Im Vergleich zu marktüblichen IT-Kosten, die nach der Erfahrung des Prüfungsbeauftragten in größeren Unternehmen und Behörden in optimierten Strukturen bei 3.000 € bis 5.000 € liegen, wurde festgestellt, dass die IT-Kosten auch unter Berücksichtigung

ihrer Größe hoch sind. Bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel sowie der Zusatzversorgungskasse Frankfurt brachten die IT-Dienstleistungen ihrer Verwaltungsorganisationen keine Kostenvorteile. Bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden wurden überdurchschnittlich hohe IT-Kosten festgestellt. Sie beruhten auf hohen Investitionen für neue Fachanwendungsteile und den damit verbundenen externen Unterstützungsleistungen.

Vergleich der internen und externen IT-Kosten für das Jahr 2002	
	Verhältnis der IT-Kosten intern : extern
Planungsverband Frankfurt	7:1
ZVK/VK Darmstadt	1:3
ZVK Frankfurt	1:20
ZVK/VK Kassel	1:2
ZVK/VK Wiesbaden	1:6
Zweckverband Raum Kassel	10:1
Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort Erhebungen	

Ansicht 112: Vergleich der internen und externen IT-Kosten für das Jahr 2002

Werden die eigenen IT-Personalkosten ins Verhältnis zu den externen IT-Kosten gesetzt, spiegelt sich der Verlagerungsgrad von internen hin zu externen IT-Dienstleistungen wider. Bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt und bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden war die Verlagerung ausgeprägt. Der Planungsverband Frankfurt und der Zweckverband Raum Kassel waren stark intern orientiert.

Die Personalkosten der Mitarbeiter wurden in Kassel und ab dem Jahr 2002 in Wiesbaden nach einem individuellen und in Darmstadt nach einem pauschalen Schlüssel auf Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse verteilt. Durchgängig konnten die Personalstellen auf Fach-

produkte nicht zugeordnet werden. Die Abbildung einer Stellen- / Produktzuordnung unterstützt die Prozessorientierung und ist Voraussetzung für eine weiterführende Service- und Kostenoptimierung. Prozessorientierung und Produkteinführung sind weiter voranzutreiben.

Verhältnis der internen und externen IT-Kosten

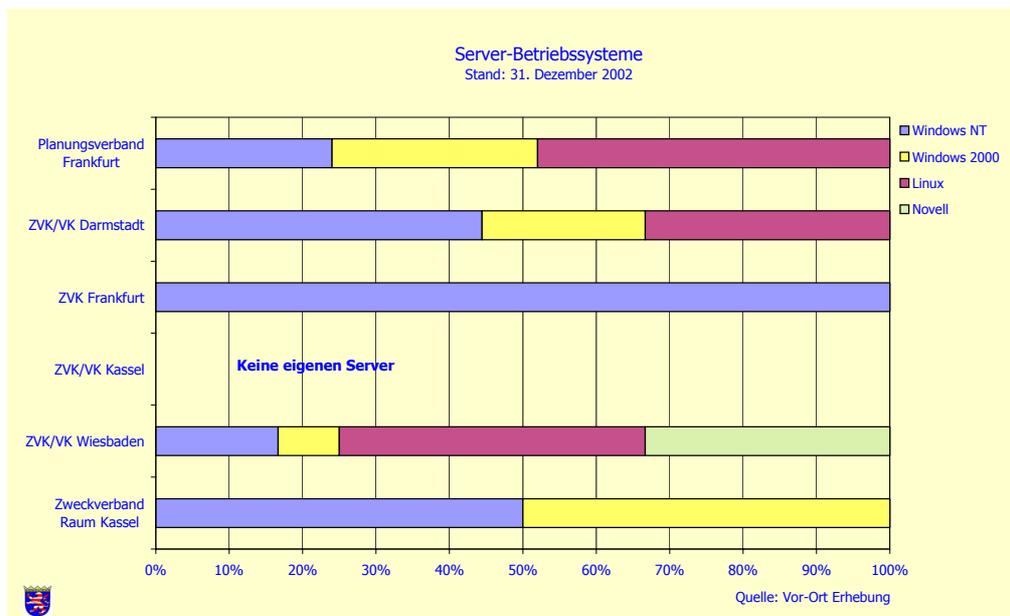
Produkt- und Prozessorientierung

10.10 Technische Infrastruktur

Alle Körperschaften hatten eine moderne und zukunftssichere Netzverkabelung. Sie genügte den Forderungen, die im Fall der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Darmstadt durch eine Glasfaserverkabelung bis zum Arbeitsplatz sogar übererfüllt wurden. Bei ihr und dem Planungsverband Frankfurt sollte die Übertragungskapazität am Arbeitsplatz und im Serverbereich verbessert werden. Bei allen Körperschaften sollte bei einer Verstärkung des Internet-Angebots die Anbindung an das Internet und an bestimmte externe Partner mit einer höheren Bandbreite ausgestattet werden.

Ansicht 113 zeigt die Server-Betriebssysteme im Vergleich:

Netzinfrastuktur



Ansicht 113: Server-Betriebssysteme; Stand: 31. Dezember 2002

Ansicht 113 zeigt, dass drei Körperschaften uneinheitliche Betriebssystemversionen für ihre Server hatten. Homogen war die Serverinfrastruktur der Zusatzversorgungskasse Frankfurt und des Zweckverbands Raum Kassel. Ein Mietkonzept bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden half, alle Arbeitsplätze und Server fortlaufend modern auszustatten. Die übrigen Körperschaften tauschten ihre Serverinfrastruktur bedarfsgerecht aus.

Linux

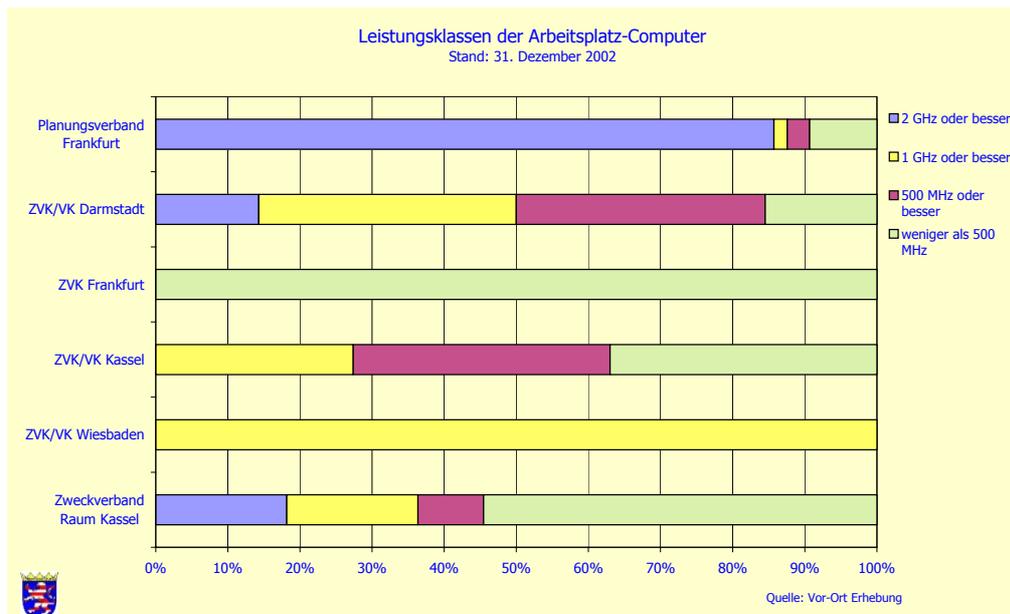
Die Betriebssysteme wären innerhalb der Serverlandschaft noch stärker zu harmonisieren. Eine Konzentration auf eine Betriebssystemversion wäre sachgerecht. Die Entwicklung des Betriebssystems Linux als alternative strategische Serverplattform sollte beobachtet und auf die Einsatzmöglichkeiten überprüft werden. Die Auswahl eines Betriebssystems ist zu dokumentieren und zu begründen.

Arbeitsplatzumgebung

Der Ausstattungsgrad der Mitarbeiter mit Arbeitsplatz-Computern war bei allen Körperschaften nahezu 100 Prozent. Lediglich einzelne Bereiche (zum Beispiel Hausmeisterdienst), die für ihre fachliche Tätigkeit keinen Arbeitsplatz-Computer benötigten, waren nicht ausgestattet.

Um die Leistungsklassen der Arbeitsplatz-Computer gegenüberstellen zu können, wurde die Taktrate des Prozessors als Vergleichszahl herangezogen. Sie gibt den Stand der technologischen Entwicklung wieder.

Der Vergleich zeigt, dass der Planungsverband Frankfurt sowie die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden eine moderne Ausstattung hatten und bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt, beim Zweckverband Raum Kassel sowie bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel Nachholbedarf bestand. Dieser war bekannt, und die Modernisierung war geplant. Die Ausstattung genügte bei allen Körperschaften den fachlichen Anforderungen.



Ansicht 114: Leistungsklassen der Arbeitsplatz-Computer; Stand: 31. Dezember 2002

Als Betriebssystem kamen fast ausschließlich Microsoft-Betriebssysteme zum Einsatz. Ein Ablösungsbedarf der älteren Betriebssystemversionen Windows NT, 95 und 98 bestand bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt, der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel und in Teilen bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden. Die Arbeitsplatz-Computer könnten weiter modernisiert werden, auch um die Betriebssysteme noch einheitlicher zu gestalten. Dadurch ist ein risikoärmerer Betrieb und bei gleicher Ausstattung eine aufwandsärmere Betreuung möglich.

Microsoft

10.11 E-Government Strategie und Planung

Die Führung des E-Government-Strategieprozesses ist Aufgabe der Geschäftsleitung. Es sollten strategische Ziele definiert, geplant, umgesetzt und deren Erfolg überprüft werden. Dabei sind die E-Government-Initiativen auf Bundes- und Landesebene zu berücksichtigen.

Zentrales Element einer E-Government-Strategie ist die Ausprägung der verschiedenen Interaktionsstufen. Man unterscheidet als Interaktionsstufen:

Interaktionsstufen des E-Government

- Information: Abrufen allgemeiner Informationen wie Öffnungszeiten, Ansprechpersonen, Anleitungen zu administrativen Abläufen.
- Kommunikation: Nachrichtenaustausch zwischen Verwaltungseinheiten und Kunden wie E-Mail, Onlineauskünfte, Diskussionsforen.
- Transaktion: Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen durch direkte Anwendung von IT-basierten Verfahren durch Kunden oder andere Verwaltungseinheiten, Onlineerbringung von Dienstleistungen.

Ansicht 115 zeigt die Ausprägungen bei den kommunalen Körperschaften im Vergleich:

Interaktionsstufen der realisierten E-Government-Lösungen Stand: 31. Dezember 2002			
	Information	Kommunikation	Transaktion
Planungsverband Frankfurt	✓	✓	-
ZVK/VK Darmstadt	✓	✓	-
ZVK Frankfurt	-	-	-
ZVK/VK Kassel	✓	✓	-
ZVK/VK Wiesbaden	✓	✓	-
Zweckverband Raum Kassel	✓	✓	-

Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort-Erhebungen

Ansicht 115: Interaktionsstufen der realisierten E-Government-Lösungen;
Stand: 31. Dezember 2002

E-Government-Strategie

Durchgängig war festzustellen, dass keine Körperschaft abgestimmte, dokumentierte und veröffentlichte E-Government-Strategien hatte. Bei fast jeder Körperschaft waren zum Zeitpunkt der Prüfung Einzelmaßnahmen umgesetzt oder in Planung, die dem E-Government und dort den weniger komplexen Interaktionsstufen Information und Kommunikation zuzuordnen sind.

Darüber hinaus wurde bei allen Körperschaften, trotz einiger Ansätze wie der gemeinsamen Beschaffung einer Dokumentenmanagement-Lösung, zu wenig Nutzen aus einer Zusammenarbeit gezogen. Zumindest die fachliche Nähe der Versorgungskassen ließe eine viel engere Zusammenarbeit auch in strategischen Fragen zu als dies bisher zum Beispiel durch die Mitgliedschaft im Arbeitskreis Hessen/Süd-West genutzt wurde.

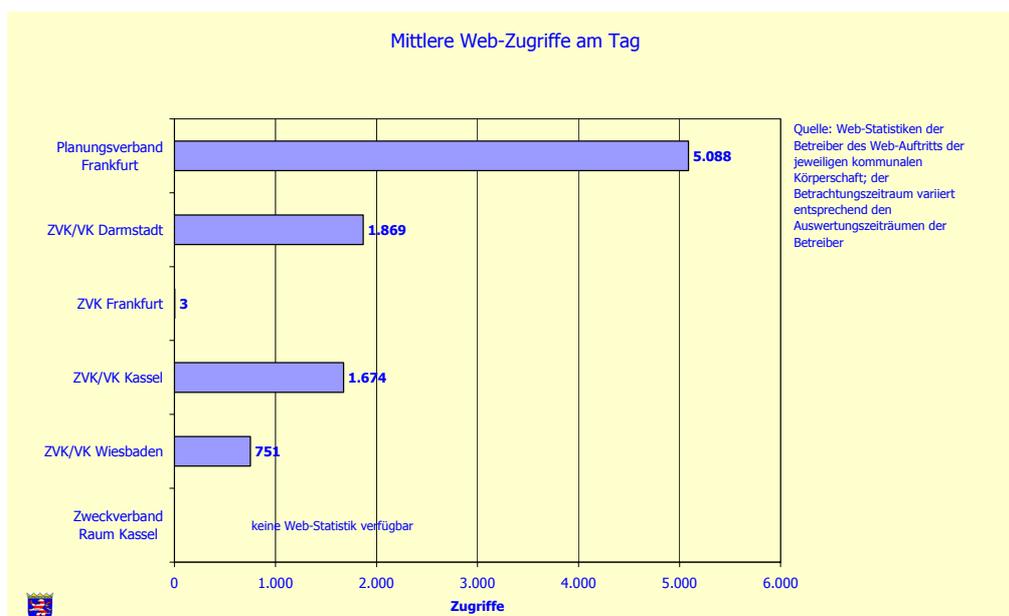
10.12 Web-Auftritt

Web-Adresse

Bis auf die Zusatzversorgungskasse Frankfurt hatten alle Körperschaften einen eigenen Web-Auftritt. Diese Web-Auftritte konnten über eine intuitiv ermittelbare Web-Adresse erreicht werden, wobei eine durchgängige Nomenklatur (Name der Stadt ausgeschrieben, abgekürzt oder Teil der Organisationsabkürzung) den Kunden die Auffindung noch vereinfachen würde. Die Beamtenversorgungskassen und Zusatzversorgungskasse Darmstadt, Kassel und Wiesbaden hatten darüber hinaus einen geschützten Mitgliederbereich.

Web-Zugriffe durch die Kunden

Die Nutzung des Web-Auftritts der Körperschaften im Vergleich wird über die mittlere Zahl der Zugriffe je Tag beschrieben:



Ansicht 116: Mittlere Web-Zugriffe am Tag

Die Auswertung der Zugriffe¹⁴¹ auf die Web-Seiten zeigt, dass das Internet-Angebot der Körperschaften genutzt wurde. Zur gezielten Steigerung dieses Potenzials ist die Auswertung der Statistiken sinnvoll, damit der Bedarf der Kunden und die vorhandenen Defizite des Web-Auftritts erkannt werden können.

Der Technologieeinsatz für den Web-Auftritt könnte bei allen Körperschaften außer beim Planungsverband Frankfurt verbessert werden. Die Technologie sollte dynamische Inhalte (mit Java Server Pages und Servlets) unterstützen und sich auf allgemein anwendbare Standards reduzieren (HTML und Cascading Style Sheets). Dadurch wird eine Unabhängigkeit vom Arbeitsplatzrechner und Browser erreicht, Sicherheitslücken werden geschlossen.

Technologieeinsatz

10.13 Formulardienste

Ein professionelles E-Government setzt Formulardienste ohne Medienbruch mit den korrespondierenden Fachanwendungen voraus. In einem solchen E-Government-Angebot füllt der Kunde ein Formular online aus, versieht es mit einer qualifizierten Signatur und übermittelt es geschützt weiter. Dort besteht eine direkte elektronische Verbindung zwischen dem Formulardienst und dem Vorgangsbearbeitungssystem, über die das Formular automatisch weitergeleitet wird. Während der Bearbeitung ist weder eine Verwendung von Papier noch eine manuelle Übertragung von Daten notwendig.

¹⁴¹ - VK/ZVK Darmstadt: 1. August 2002 bis 2. Juli 2003
 - VK/ZVK Wiesbaden: 17. Januar 2001 bis 24. Januar 2003
 - VK/ZVK Kassel: 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2002
 - ZVK Frankfurt: 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2002
 - Planungsverband Frankfurt: 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2002
 - Zweckverband Raum Kassel: keine Web-Statistik verfügbar

Im Vergleich stellt sich das Angebot mit Formulardiensten wie folgt dar:

DV-technische Unterstützung des Formulardienstes Stand: 31. Dezember 2002							
	Elektron. Laden von Formularen	Formulare elektronisch ausfüllbar	Ausgefüllte Formulare elektronisch übermittelbar	Elektronische Verschlüsselung	Elektronische Signaturen	Qualifizierte elektronische Signaturen	Automatische Datenübernahme in Fachanwendungen
Planungsverband Frankfurt	-	-	-	-	-	-	-
ZVK/VK Darmstadt	✓	✓	-	-	-	-	-
ZVK Frankfurt	-	-	-	-	-	-	-
ZVK/VK Kassel	✓	✓	-	-	-	-	-
ZVK/VK Wiesbaden	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
Zweckverband Raum Kassel	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort-Erhebungen

Ansicht 117: DV-technische Unterstützung des Formulardienstes; Stand: 31. Dezember 2002

Elektronische Formulare

Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden hatte den Formulardienst am weitesten umgesetzt. Als einzige Körperschaft bot sie die elektronische Übertragung von Formularinhalten an - dies darüber hinaus auch verschlüsselt und unter Nutzung elektronischer Signaturen - wenn auch noch nicht mit qualifizierten Signaturen. Die Beamtenversorgungskassen und Zusatzversorgungskassen Darmstadt und Kassel stellten einen Großteil ihrer Formulare online ausführbar der Öffentlichkeit und in geschützten Bereichen ihren Mitgliedern im Internet zur Verfügung.

Die übrigen Körperschaften stellten zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Formulare im Internet bereit und nutzten damit eine der am einfachsten umzusetzenden Möglichkeiten des E-Governments nicht aus. Die Online-Übernahme von Daten in Fachanwendungen wandte zum Zeitpunkt der Prüfung keine Körperschaft an.

10.14 Elektronische Unterstützung interner Aufgaben

Interne Aufgaben umfassen die Tätigkeiten, die keinem Produkt direkt zugeordnet werden können und die für die Kunden nur indirekt sichtbar sind. Es handelt sich hierbei um Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben.

Unterstützungsgrad der internen Prozesse

Ansicht 118 gibt den IT-Unterstützungsgrad zu den internen Prozessen wieder:

IT-Unterstützung der internen Prozesse Stand: 31. Dezember 2002								
	Personalmanagement	Finanz- und Rechnungswesen	Kapitalanlagenverwaltung	Beschaffungswesen	Revision	Öffentlichkeitsarbeit	Kanzleidienste	Registrierung
Planungsverband Frankfurt	***	***	*	*	*	*	*	*
ZVK/VK Darmstadt	***	***	*	*	*	*	*	*
ZVK Frankfurt	**	**	*	*	*	*	*	*
ZVK/VK Kassel	1)	***	***	*	*	*	*	*
ZVK/VK Wiesbaden	***	***	*	**	*	*	*2)	***
Zweckverband Raum Kassel	***	***	*	*	*	**	**	**
* geringe DV-technische Unterstützung								
** mittlere DV-technische Unterstützung								
*** hohe DV-technische Unterstützung								
1) das Personalmanagement war vollständig an die Sparkassenversicherung ausgelagert								
2) die Kassenführung hatte eine mittlere IT-Unterstützung								
Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort-Erhebungen								

Ansicht 118: IT-Unterstützung der internen Prozesse, Stand: 31. Dezember 2002

Vergleichend war festzustellen, dass Prozesse mit hohen Fallzahlen nahezu durchgängig hoch mit IT unterstützt wurden. Die anderen internen Prozesse erfuhren nur in Einzelfällen eine hohe IT-Unterstützung. Im Hinblick auf Prozesstransparenz, Wiederverwendbarkeit von Informationen und Reduktion von immer wiederkehrenden Standardaufgaben kann die elektronische Unterstützung der internen Aufgaben nicht mehr als ausreichend sach- und zeitgerecht bezeichnet werden.

IT hat sich voll durchgesetzt

Die Nutzung des Internets war fachlich und aufgabenbezogen notwendig und wurde an den entsprechenden Arbeitsplätzen zugelassen. Die Beschränkung auf bestimmte Arbeitsplätze oder die Bereitstellung auf gesonderten Arbeitsplätzen reduziert das Sicherheitsrisiko. Letztlich verhindern kann sie die potenziellen Bedrohungen über das Internet nicht. Die Maßnahmen dazu müssen am Internetzugang getroffen werden.

Internet-Zugang

Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel nutzte für den Zugang zum Internet eine Verbindung gemeinsam mit der Sparkassenversicherung und die Zusatzversorgungskasse Frankfurt war über die Stadt Frankfurt am Main mit dem Internet verbunden. Durch die hohe Benutzerzahl ergab sich kalkulatorisch eine niedrige Übertragungskapazität je Internet-Arbeitsplatz, die aber im Regelfall genügte. Den übrigen Körperschaften standen ausreichende Übertragungskapazitäten zur Verfügung. Der Zweckverband Raum Kassel konnte mit 375 Kilobit je Sekunde auf eine vorbildliche Übertragungskapazität zurückgreifen.

Ein IntraWeb-Portal lässt die Ablage von internen Dokumenten zu, die für die Mitarbeiter der Körperschaften jederzeit aktualisiert zur Verfügung stehen. Dadurch wird nicht nur die Aktualität der notwendigen Informationen gewährleistet, sondern das geringere Druckaufkommen von Informationsblättern und deren Verteilung senkt die Prozesskosten.

IntraWeb-Portal

Der Planungsverband sowie die Zusatzversorgungskasse Frankfurt waren in das Intranet der Stadt Frankfurt am Main über ein Intranet-Portal einbezogen. Darauf konnten alle Mitarbeiter zugreifen. Alle anderen Körperschaften hatten zum Zeitpunkt der Prüfung kein Intranet-Portal. Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel baute ein Intranet-Portal auf, das zum Zeitpunkt der Prüfung kurz vor der Veröffentlichung stand. Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Darmstadt betrieb ein Intranet-Portal, das ausschließlich Informationen enthielt, die auch im Internet standen.

10.15 Elektronische Unterstützung externer Aufgaben

Produkte

Die Fachaufgaben der einzelnen Beamtenversorgungskassen und Zusatzversorgungskassen waren im Wesentlichen identisch. Deshalb gliederten sich die externen Prozesse bei ihnen einheitlich nach den folgenden Produkten:

Produkte der Beamtenversorgungs- und Zusatzversorgungskassen Stand: 31. Dezember 2002						
	Zusatzversorgungskasse		Beamtenversorgungskasse			
	Betriebliche Altersversorgung	Freiwillige Versicherung	Beamtenversorgung	Beihilfe	Lohn und Gehalt	
ZVK/VK Darmstadt	✓	✓	✓	✓	-	✓
ZVK Frankfurt	✓	✓	-	-	-	-
ZVK/VK Kassel	✓	✓	✓	✓	-	✓
ZVK/VK Wiesbaden	✓	✓	✓	✓	✓	-

Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort-Erhebungen

Ansicht 119: Produkte der Beamtenversorgungs- und Zusatzversorgungskassen;
Stand: 31. Dezember 2002

Beim Planungsverband Frankfurt und dem Zweckverband Raum Kassel gliederten sich die externen Prozesse nach folgenden vergleichbaren Produkten:

Produkte des Zweckverbands und des Planungsverbands Stand: 31. Dezember 2002						
	Kommunale Entwicklungsplanung	Flächennutzungsplanung	Landschaftsplanung	Gemeindeübergreifende Entwicklungsmaßnahmen	Stellungnahmen nach HBO und BauGB	Zusammenarbeit mit Planungsträgern
Planungsverband Frankfurt	*	✓	✓	✓	✓	✓
Zweckverband Raum Kassel	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort-Erhebungen

Ansicht 120: Produkte des Zweckverbands und des Planungsverbands;
Stand: 31. Dezember 2002

Alle Prozesse waren IT-unterstützt und nutzten verschiedene IT-Fachanwendungen sowie Standard-Software-Anwendungen wie Microsoft Word, Microsoft Excel und E-Mail.

Für die Versorgungskassen Darmstadt, Frankfurt, Kassel sowie Wiesbaden wurde vergleichend festgestellt, dass sich Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel für ihre Fachverfahren fast ausschließlich auf die Anwendungen des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg stützten. Die Versorgungskasse in Wiesbaden nutzte diese zwar auch, ging darüber hinaus aber eigene Wege.

Kommunaler
Versorgungsverband
Baden-Württemberg

Die übergreifende Nutzung der Fachanwendungen des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg für alle Fachverfahren bot in der Summe eine für die IT-Anwender weitgehend harmonisierte, überschaubare Anwendungslandschaft, die den aktuellen Anforderungen gerecht wurde. Von den Optimierungen des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg an den Anwendungen profitierten alle Versorgungskassen gleichzeitig.

Aus der inneren Prozesssicht waren die externen Prozesse (vergleiche Ansicht 119 und Ansicht 120) überwiegend medienbruchfrei. Sie konnten ohne einen Wechsel zwischen verschiedenen Fachanwendungen abgewickelt werden.

Betrachtet man die Prozessschnittstellen, so ließ sich feststellen, dass alle Informationen nahezu ausschließlich auf Papier angeliefert oder ausgedruckt und versendet wurden. Erhebliche Medienbrüche waren festzustellen. Sie verursachten nicht nur Mehrarbeit durch notwendige manuelle Eingaben, sondern brachten auch Qualitätsverluste durch fehlerhaft eingegebene Daten mit sich. Darüber hinaus steigerten sie die Prozesskosten durch das technologisch nicht zwingend notwendige Ausdrucken und Versenden von Papieren. In Bezug auf E-Government liegt in der Einbindung der Kunden und der Partner die wesentliche Optimierungsmöglichkeit zur vollständigen medienbruchfreien Anwendungslandschaft.

Medienbrüche in den
Prozessschnittstellen

Aus Sicht von Prozesslogik und Technik waren alle Kundenprozesse der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse online-fähig. Der Kunde hatte die Möglichkeit, durch seine Eingabe in einem IT-System den Prozess anzustoßen und die Ergebnisse auf einem vergleichbaren Weg zu erhalten. Für den Prozess bedeutet das, dass von der elektronischen Eingabe des Vorgangs beim Kunden über die systemseitige Bearbeitung und Aufbereitung bis hin zur Rückmeldung der Ergebnisse zum Kunden eine vollständige elektronische Abwicklung denkbar ist.

Online-Fähigkeit der
Prozesse

Dabei ist zu beachten, dass Rahmenbedingungen die Umsetzung dieser Maßnahmen verhinderten, die von den Beamtenversorgungskassen und Zusatzversorgungskassen nicht allein geändert werden konnten. Dies betraf zum einen die Verfügbarkeit finanzieller, personeller und technischer Ressourcen und zum anderen technische und rechtliche Voraussetzungen:

Voraussetzung für die vollständige elektronische Unterstützung der Geschäftsprozesse wäre die digitale Signatur. Da sie aufgrund der teuren und eher umständlichen technischen Voraussetzungen noch lange brauchen wird, bis sie sich durchsetzt, ist genau zu prüfen, ob nicht einfache Wege, so das im Online Banking bewährte PIN/TAN-Verfahren, angewendet werden können. Umgekehrt muss geprüft werden, ob alle Prozesse die qualifizierte Signatur erforderlich machen und damit der technische Aufwand notwendig ist, oder ob nicht nach einer Anpassung der Vorschriften einfachere Verfahren zur Authentisierung ausreichen. Auch wird zu entscheiden sein, welche Dokumente zwingend in Papierform angeliefert oder versendet werden müssen. So war eine vollständige elektronische Unterstützung des Geschäftsprozesses Beihilfe unter den gesetzten Rahmenbedingungen nicht möglich, da Rechnungsbelege nur in Papierform einzureichen waren.

Digitale Signatur

Eine weitere wichtige Voraussetzung ist die Online-Fähigkeit der eingesetzten Fachanwendungen. Sie entsprach nicht dem Stand der Technik. Die Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Wiesbaden hatte aus diesem Grund eigenständige Verfahren im Einsatz. Dadurch gelang es ihr, innovative optimierte IT-Unterstützung wie den Einsatz einer elektronischen Akte schneller voranzutreiben als dies in den anderen Kassen der Fall war. Negatives Merkmal dieser Entwicklung war, dass von den Kassen finanzielle Mittel für unterschiedliche Lösungen bei nahezu identischen Aufgaben aufgebracht werden mussten. Von einer medienbruchfreien E-Government-

Online-Fähigkeit der
Fachanwendungen

Lösung mit verbindlichen und vertraulichen Kommunikationslinien war man bei allen Kassen noch weit entfernt.

Allen Kassen ist für die externen Prozesse eine engere Zusammenarbeit mit den anderen Kassen zu empfehlen und gemeinsam ein umfassendes Konzept mit definierten Meilensteinen zu erarbeiten. Es ist zu prüfen, inwieweit die Hostverfahren des Kommunalen Versorgungsverbandes Baden-Württemberg für die Integration elektronischer Formulare geeignet sind oder aber diese Funktion durch Vorgangsbearbeitungssysteme wahrgenommen werden kann.

Darüber hinaus stehen die Kassen vor der Entscheidung, gemeinsam mit dem Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg den Hintergrundbetrieb auf einen durchgängigen, modernen Onlinebetrieb umzustellen.

10.16 Sicherheitsorganisation und Datenschutz

Die verarbeiteten und gespeicherten Informationen in den Fachaufgaben der geprüften Körperschaften waren in hohem Maße personenbezogen. Demzufolge konnte von einem hohen bis sehr hohen Schutzbedarf ausgegangen werden. Dies erforderte spezifische Sicherheitsmaßnahmen und einen gewissenhaften Umgang mit dem Datenschutz.

Um geeignete Sicherheitsmaßnahmen DV-technischer, baulicher oder organisatorischer Art planen und umsetzen zu können, ist der Aufbau einer IT-Sicherheitsorganisation, die Definition einer Sicherheitsstrategie und die Festlegung von Sicherheitszielen für die Körperschaften erforderlich.

Ebenso wichtig sind die Gewährleistung des Datenschutzes durch den von der IT-Sicherheitsorganisation unabhängigen Datenschutzbeauftragten und nachhaltige Datenschutzverfahren. Die Aufgaben des Datenschutzes wurden bei allen Körperschaften hinreichend, teilweise auch vorbildlich, wie bei der Beamtenversorgungskasse und Zusatzversorgungskasse Kassel, umgesetzt.

Aufgaben der IT-Sicherheit, besonders der Aufbau einer IT-Sicherheitsorganisation, waren bei allen geprüften Körperschaften durchgängig ausbaubar. Die Auslagerung der Informationstechnik befreit die Körperschaften nicht von der Sorgfaltspflicht, die Sicherheit ihrer Verfahren und Daten gewährleisten zu müssen, Maßnahmen zu planen und deren Wirksamkeit regelmäßig zu prüfen.

Im Vergleich der Körperschaften stellte sich die Umsetzung der Sicherheitsorganisation und des Datenschutzes wie folgt dar:

Erfüllung der IT-Sicherheitsanforderungen im Bereich Sicherheitsorganisation Stand: 31. Dezember 2002									
	Sicherheitsstrategie, -ziele, -organisation					Mitarbeitersicht			Kunden- sicht
	Sicherheitsziele	Sicherheitsorganisation	Datenschutzbeauftragter	Verfahrensregister	Geregeltes Verfahren bei Einsprüchen zum Datenschutz	Sicherheitsbelehrungen	Datenschutzbelehrungen	Nutzungsvereinbarungen Internet	Hinweis auf Speicherung personenbezogener Daten im Web-Auftritt
Planungsverband Frankfurt	✓ ¹⁾		✓	✓			✓ ¹⁾		
ZVK/VK Darmstadt			✓	✓			✓	✓	
ZVK Frankfurt	✓ ⁴⁾	✓	✓		✓	✓	✓	✓	3)
ZVK/VK Kassel			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ZVK/VK Wiesbaden	✓ ¹⁾	✓	✓			✓ ¹⁾	✓ ¹⁾	✓ ⁴⁾	
Zweckverband Raum Kassel			✓			✓ ¹⁾	✓ ²⁾	✓	

1) jedoch nicht schriftlich dokumentiert
 2) als Dienstanweisungen ohne schriftliche Bestätigung durch den Mitarbeiter
 3) nicht relevant, weil kein Web-Auftritt
 4) Entwurf lag zum Zeitpunkt der Vor-Ort Erhebung vor

Quelle: Ergebnisse der Vor-Ort-Erhebungen

Ansicht 121: Erfüllung der IT-Sicherheitsanforderungen im Bereich Sicherheitsorganisation; Stand: 31. Dezember 2002

10.17 Schutzmaßnahmen

Die Schutzmaßnahmen betreffen den Gebäudeschutz, den Infrastrukturschutz sowie den DV-technischen Schutz.

Nahezu durchgängig waren bei den Körperschaften hinreichende Umsetzungen für den Gebäudeschutz anzutreffen. Ein ähnliches Ergebnis konnte für den Infrastrukturschutz festgestellt werden. So waren unterbrechungsfreie Stromversorgungen vorhanden und die Zugänge geschützt.

Die Maßnahmen für den DV-technischen Schutz gewährleisteten durchgängig nur einen Mindestschutz, der in verschiedenen Bereichen erweitert werden konnte. So fehlten Systeme zur Abwehr von Angriffen durch das Internet. Die Geschäftsdaten wurden weitgehend zentral und nicht auf den Arbeitsplatzrechnern abgelegt. Der Virenschutz war fast durchgängig dreistufig und sachgerecht.

Eine Sicherheitsanalyse nach den Vorgaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik fand nicht und eine allgemeine Sicherheitsüberprüfung nur teilweise statt. Die Überörtliche Prüfung regt an, zur Erweiterung des Mindestschutzes ein Sicherheitskonzept zu erarbeiten, mit dessen Hilfe die Wirksamkeit der Maßnahmen abgesichert werden kann.

Prozesse und Maßnahmen zur Vergabe von Zugangsberechtigungen definierten nahezu alle Körperschaften hinreichend und setzten sie konsequent um. Rollenbasierte

Gebäude- und
Infrastrukturschutz

DV-technischer
Schutz

Sicherheitsanalyse

Zugangs-
berechtigungen

Datensicherung

Zugangsberechtigungen waren eingeführt und administrative Rechte auf allen Systemen beschränkt.

Im Vergleich wurden die Datenschutzkonzepte sachgerecht umgesetzt, wenn auch mit Lücken. Zu beanstanden war bei nahezu allen Körperschaften, dass eine Zweitkopie der Sicherungsmedien, wenn überhaupt vorhanden, im gleichen Gebäude aufbewahrt wurde. Bei Verlust der Daten wäre der Aufwand für eine Wiederherstellung nicht bezifferbar. Die Anpassung der Datensicherungskonzepte ist in jedem Fall anzuraten.

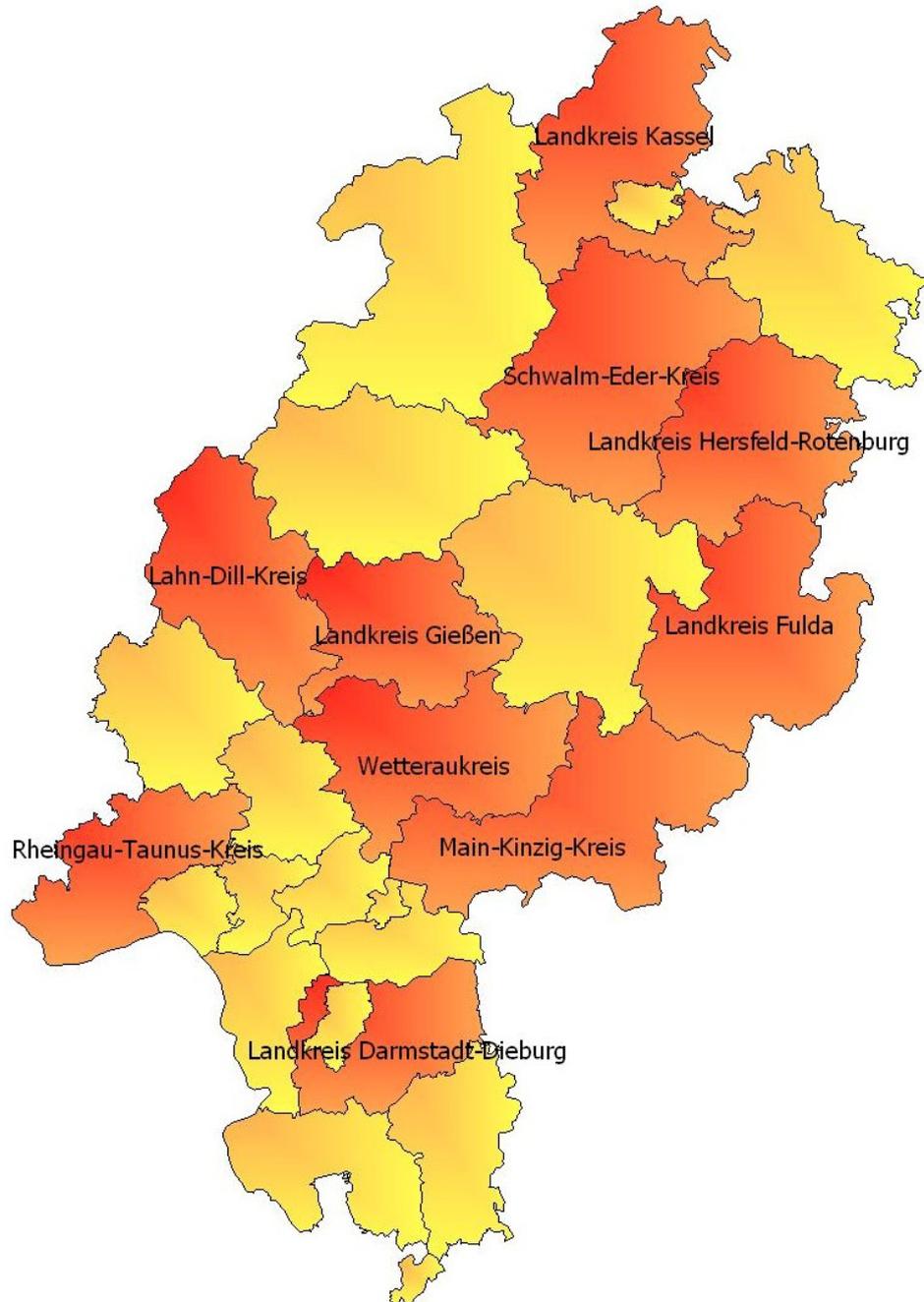
10.18 Schlussbemerkung

Die geprüften kommunalen Körperschaften waren mit ihrer technischen Ausstattung für E-Government unter Berücksichtigung ihrer Planungen weitgehend angemessen aufgestellt. Erste Vorhaben im E-Government-Umfeld waren umgesetzt. Die kommunalen Körperschaften werden die Umstellung der Geschäftsprozesse weiter voranzutreiben haben. Die Zusammenarbeit sollte verstärkt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine höhere Transparenz in der Verrechnung von IT-Leistungen und IT-Kosten zu schaffen sowie die IT-Sicherheit weiter zu steigern.

11. Sechsendneunzigste Vergleichende Prüfung „Schulen“

11.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Wetteraukreis



Ansicht 122: „Schulen“ – Landkreise

11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand: Januar 2003 bis Dezember 2003

Prüfungszeitraum: 2000 bis 2002

Prüfungsbeauftragter: Kienbaum Management Consultants GmbH in Düsseldorf

11.3 Leitsätze

Die kommunalen Ausgaben für Schulen sollten transparenter gestaltet werden. Die Schulträger stehen vor der Entscheidung, in den Schulbudgets jeder Schule ihre Finanzierungsmittel, die des Landes und die von Dritten auszuweisen. Transparente Budgets hatten schon zwei Schulen¹⁴².

Den Schulträgern wird empfohlen, allgemeingültige Standards für die Ausstattung ihrer Schulen festzulegen. Es wird angeregt, das Verfahren unzusammenhängender Anträge der Schulen zu systematischen schulindividuellen Investitions- und Ausstattungsplänen fortzuentwickeln.

Die IT-Ausstattung war zu alt und zu heterogen. Wartung und Pflege waren aufwändig. Die Landesinitiative Schule@Zukunft half, die Ausstattung der Schulen zu modernisieren. Die Schulträger waren durch diese Initiative gehalten, pädagogische IT-Fachkonzepte zu formulieren.

Die Schulträger erkannten die Notwendigkeit, Konzepte für den professionellen Betrieb ihrer IT-Infrastruktur in den Schulen (Wartung und Pflege) zu erarbeiten, umzusetzen und zu steuern.

Synergien und Kostenvorteile von Einkaufsgemeinschaften und Rahmenverträgen könnten besser genutzt werden. Rabatte für Schulversionen von Software und für Bücher sollten ausgeschöpft werden.

11.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko wurde aus den Jahresrechnungsergebnissen 2002 (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt für Lehr- und Unterrichtsmaterial) für die in die Prüfung einbezogenen Schulen errechnet und betrug 552.000 €.

Im Gegensatz dazu betrugen die Personalkosten für die Lehrerinnen und Lehrer der geprüften Schulen im gleichen Jahr rund 103,5 Millionen €.

11.5 Sparpotenzial

Mit Rahmenverträgen und Sammelbestellungen für Lehr- und Unterrichtsmaterialien könnte die Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung verbessert werden. Allein die geprüften Schulen hätten Sparpotenziale in Höhe von rund acht Prozent des geprüften Risikos (44.160 €).

11.6 Rückstände

Exakt bezifferbare Rückstände waren nicht festzustellen.

¹⁴² Wilhelm-von-Oranien-Schule, Dillenburg, Lahn-Dill-Kreis; Pestalozzischule, Idstein, Rheingau-Taunus-Kreis

11.7 Gesetzlicher Rahmen

Die Prüfung zeigte, dass die Vorschriften des Landes Hessen für das Betreiben von Schulen ausreichen. Schulrecht und Haushaltsrecht bieten Spielraum für eine effizientere und effektivere Verwaltung von Schulen.

11.8 Konzentration der Prüfung auf die Sekundarstufe II

Aus Vergleichsgründen und aufgrund der heterogenen Schulformen und -größen im Land Hessen wurde die Prüfung auf die Schulen der Sekundarstufe II beschränkt.

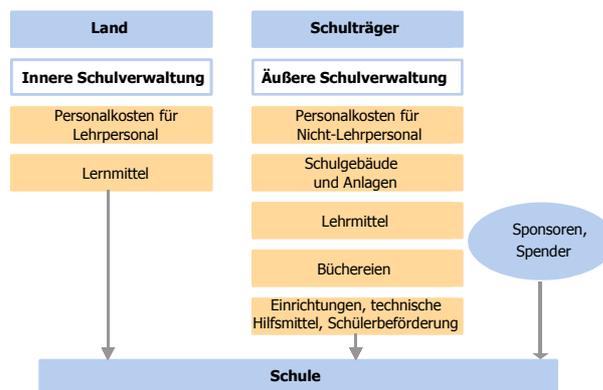
11.9 Ausgangssituation

Schule steht im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Lange war das deutsche Schulwesen anerkannt, doch seitdem die Ergebnisse internationaler Vergleiche veröffentlicht wurden, ist eine Diskussion über die zukünftige Richtung deutscher Bildungspolitik entbrannt. Inmitten dieser Kontroverse spielt die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Land und Kommune eine wesentliche Rolle.

Die Entscheidungsträger sind sich einig, dass Schule professionell zu managen ist. Es gilt, Versäumnisse der Vergangenheit auszuräumen, damit die Schulbildung wieder einen Spitzenplatz im internationalen Vergleich einnehmen kann. Gegenwärtige und geplante Investitionen können das Ziel einer hohen Qualität erreichen, wenn die Mittelverwendung systematisch geplant und effektiv gesteuert wird. In diesem Punkt unterscheidet sich Schule nicht von anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.

11.10 Duale Finanzierung von Schule

Innere und äußere Schulverwaltung



Ansicht 123: Duale Finanzierung von Schule

Das Land Hessen trägt die Kosten für die innere Schulverwaltung (§§ 151 bis 154 Hessisches Schulgesetz - HSchG). Darunter fallen Kosten für Lehrpersonal und Lernmittel. Die Kosten für die äußere Schulverwaltung tragen die kommunalen Schulträger (§§ 155 bis 162 HSchG). Diese sind Personalkosten für nicht lehrendes Personal (Sekretariat, Hausmeisterei), Kosten für Schulgebäude und Anlagen, Lehrmittel, Büchereien, Einrichtungen und technische

Hilfsmittel einschließlich audiovisueller Hilfsmittel, Schülerbeförderung und Bildstellen. Hinzu treten Spenden und Sponsorengelder.

11.11 Haushalt und Finanzen

Unterschiedliche Haushalts-systematiken

Die geprüften Landkreise bauten die Haushaltssystematik für ihre Schulen unterschiedlich auf. Dies erschwerte den interkommunalen Vergleich der Finanzsituation der Schulen. Die Ausgaben wurden in der Prüfung differenziert in Mittel zur Gewährleistung der Lernmittelfreiheit, Mittel aus dem Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie Spenden. Ansicht 124 zeigt die Mittelwerte der Ausgaben für die Jahre 2000, 2001 und 2002 je Schüler.

Finanzielle Situation von Schule intransparent

Die Kreise verteilten die Mittel des Vermögenshaushalts und die Sondermittel auf die Schulen ohne systematische Investitions- und Ausstattungsplanungen. Stattdessen reagierten sie auf Einzelanträge der Schulen. Im Ergebnis führte dies zu Intransparenz bei der Darstellung der finanziellen Situation der Schulen.

Alle Landkreise übertrugen ihren Schulen eigene Finanzverantwortung durch Budgetierung des Verwaltungshaushalts. In vier Landkreisen¹⁴³ wurde zusätzlich der Vermögenshaushalt budgetiert. Der Umfang der eigenverantwortlich zu bewirtschaftenden Mittel variierte von drei ausgewählten Ausgabenpositionen bis zum Gesamtbudget inklusive der Bewirtschaftung der Gebäude¹⁴⁴.

Vergleich der Schulträger: Mittelwert der Ausgaben je Schüler in den Jahren 2000 bis 2002							
Schulträger	Schulen	Mittelwert Schüler	Lernmittel- freiheit je Schüler	Verwaltungs- haushalt je Schüler	Vermögens- haushalt je Schüler	Spenden vom Förder- verein je Schüler	Ausgaben gesamt je Schüler
Landkreis Darmstadt- Dieburg	Georg-Christoph- Lichtenberg-Schule	1.066	24 €	19 €	8 €	k. A.	entfällt
	Schuldorf Bergstraße	1.523	entfällt*	22 €	11 €	4 €	entfällt
Landkreis Gießen	Gesamtschule Hungen	1.273	25 €	18 €	8 €	k. A.	entfällt
	Theo-Koch-Schule	1.441	26 €	25 €	8 €	k. A.	entfällt
Landkreis Fulda	Wigbertschule	1.022	28 €	26 €	4 €	2 €	60 €
	Winfriedschule	1.184	37 €	32 €	8 €	1 €	78 €
Landkreis Hersfeld- Rotenburg	Gesamtschule Niederaula	709	25 €	14 €	31 €	k. A.	entfällt
	Jakob-Grimm-Schule	1.762	26 €	18 €	11 €	k. A.	entfällt
Landkreis Kassel	Georg-Christoph- Lichtenberg-Schule	1.156	36 €	20 €	15 €	13 €	84 €
	Wilhelm-Filchner- Schule	1.673	27 €	19 €	11 €	k. A.	entfällt
Lahn-Dill- Kreis	Goetheschule	767	32 €	25 €	42 €	7 €	106 €
	Wilhelm-von- Oranien-Schule	1.171	28 €	33 €	39 €	8 €	102 €
Main-Kinzig- Kreis	Georg-Christoph- Lichtenberg-Ober- stufengymnasium	2	32 €	42 €	22 €	12 €	108 €
	Ulrich-von-Hutten- Gymnasium	1.142	26 €	27 €	17 €	7 €	77 €
Rheingau- Taunus-Kreis	Pestalozzischule	1.041	30 €	30 €	4 €	2 €	66 €
	Rheingauschule	736	27 €	37 €	5 €	k. A.	entfällt
Schwalm- Eder-Kreis	Geschwister-Scholl- Schule	383	33 €	34 €	25 €	26 €	118 €
	Schwalmgymnasium	973	25 €	10 €	17 €	17 €	69 €

¹⁴³ Landkreis Darmstadt-Dieburg, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Gießen und Main-Kinzig-Kreis

¹⁴⁴ Lahn-Dill-Kreis

Vergleich der Schulträger: Mittelwert der Ausgaben je Schüler in den Jahren 2000 bis 2002							
Schulträger	Schulen	Mittelwert Schüler	Lernmittelfreiheit je Schüler	Verwaltungshaushalt je Schüler	Vermögenshaushalt je Schüler	Spenden vom Förderverein je Schüler	Ausgaben gesamt je Schüler
Wetteraukreis	Burggymnasium	605	33 €	23 €	22 €	k. A.	entfällt
	Georg-Büchner-Gymnasium	966	29 €	18 €	29 €	14 €	90 €

* Lernmittelfreiheit-Zuweisung für den gymnasialen Zweig Sekundarstufe I und Sekundarstufe II nicht separat ausweisbar, daher nicht vergleichbar.

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 124: Vergleich der Schulträger: Mittelwert der Ausgaben je Schüler in den Jahren 2000 bis 2002

11.12 Lehr- und Unterrichtsmaterial

Keine einheitlichen Ausstattungsstandards



Ansicht 125: Kreis- und Schulbibliothek Wolfhagen

Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien sollten auf Basis einer systematischen, längerfristigen Investitions- oder Ersatzplanung beschafft werden. Schulbezogene Beschaffungsprozesse mit einer Fokussierung auf die individuellen Bedarfe der Schule helfen insgesamt, Finanzmittel wirtschaftlicher einzusetzen.

Schule garantiert keinen einheitlichen Standard bei der Ausstattungsqualität mit Lehr- und Unterrichtsmaterial. Dies bezieht sich auf Schulbücher¹⁴⁵, Schulbibliotheken, Experimentiermaterial sowie Werkstoffe und Arbeitsmaterialien.

Kooperationen mit externen Bibliotheken sollen forciert werden

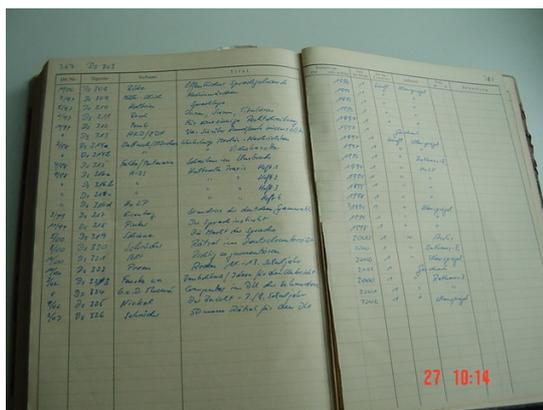
Die Schulen konnten Mittel für die Beschaffung von Lehr- und Unterrichtsmaterialien (Experimentiermaterialien, Werkstoffe und Arbeitsmaterialien) nach eigenem Ermessen auf die einzelnen Fächer verteilen, um mit Neuanschaffungen ihr Schulprofil weiter zu schärfen oder Ersatzanschaffungen zu tätigen. Die Verteilung der Mittel war auf Schulebene bis auf zwei Schulen¹⁴⁶ intransparent, da Mischfinanzierungen aus Mitteln des Schulträgers, des Landes und von Dritten vorlagen, die schulindividuell unterschiedlichen Buchungs- oder Protokollierungssystematiken folgten. Des Weiteren wurden Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien ohne längerfristige Investitions- oder

¹⁴⁵ Die Bereitstellung der Mittel zur Beschaffung fällt unter die Lernmittelfreiheit und ist somit Angelegenheit des Landes Hessen. Die Kosten für die Aufbewahrung sind nach § 155 Absatz 3 HSchG Sache des Schulträgers.

¹⁴⁶ Wilhelm-von-Oranien-Schule, Dillenburg, Lahn-Dill-Kreis; Pestalozzischule, Idstein, Rheingau-Taunus-Kreis

Einsatzplanung beschafft und laufen deshalb Gefahr, unwirtschaftlich genutzt zu werden.

Im Jahr 2002 gaben die geprüften Schulen insgesamt 552.000 € für Lehr- und Unterrichtsmaterial aus Kreismitteln aus, davon 190.000 € aus dem Verwaltungshaushalt und 362.000 € aus dem Vermögenshaushalt. Durch den systematischen Einsatz von kreisübergreifenden Rahmenverträgen, wie sie der Rheingau-Taunus-Kreis abschloss¹⁴⁷, lassen sich Rabatte von bis zu 25 Prozent erzielen.



Rabatte durch Rahmenverträge

Die Verwaltung des Lernmaterials reichte von einer handschriftlichen Liste bis zum Einsatz von Fachsoftware. Auch für den Bestand der Schulbibliothek fanden sich Beispiele nicht mehr zeitgemäßer Erfassung (siehe Ansicht 126).

Ansicht 126: Bestandspflege in der Schulbibliothek der Wigbertschule im Landkreis Fulda

Jede geprüfte Schule hatte eine Schulbibliothek. Kein Landkreis gab seinen Schulen Mindeststandards für die Schulbibliotheken vor. Sie sind jedoch sinnvoll, um die Sachmittel und Entlastungsstunden effizienter einzusetzen. Insbesondere die geringe Nutzung, eine fehlende Analyse des Nutzerbedarfs und eine fehlende Erwerbungsstrategie sind Indikatoren für eine mangelnde Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der knappen Mittel für die Bibliotheken.

Der Aufwand für deren Betreuung variierte zwischen den geprüften Schulen von 0,5 Stunden je Woche¹⁴⁸ bis 38,5 Stunden je Woche¹⁴⁹. Für die Betreuung waren sowohl Lehrkräfte oder Schüler als auch ausgebildete Bibliothekare zuständig. In drei Fällen (Wilhelm-von-Oranien-Schule im Lahn-Dill-Kreis, Wilhelm-Filchner-Schule im Landkreis Kassel, Wigbertschule im Landkreis Fulda) gab es eine Kooperation zwischen der Schulbibliothek und anderen Bibliotheken. Die Bibliothek der Wilhelm-Filchner-Schule in Wolfhagen war gleichzeitig die öffentliche Bücherei des Landkreises Kassel. Die Kooperation mit externen Bibliotheken hilft den Schulen, ihre Bibliotheken mit einem Austausch der Bücher, einem breiteren Dienstleistungsangebot und einem umfassenden Bestand für die Nutzer besser zu erschließen. Aus qualitativen Gesichtspunkten sollte die Kooperation zwischen Schulbibliotheken und öffentlichen Bibliotheken forciert werden.

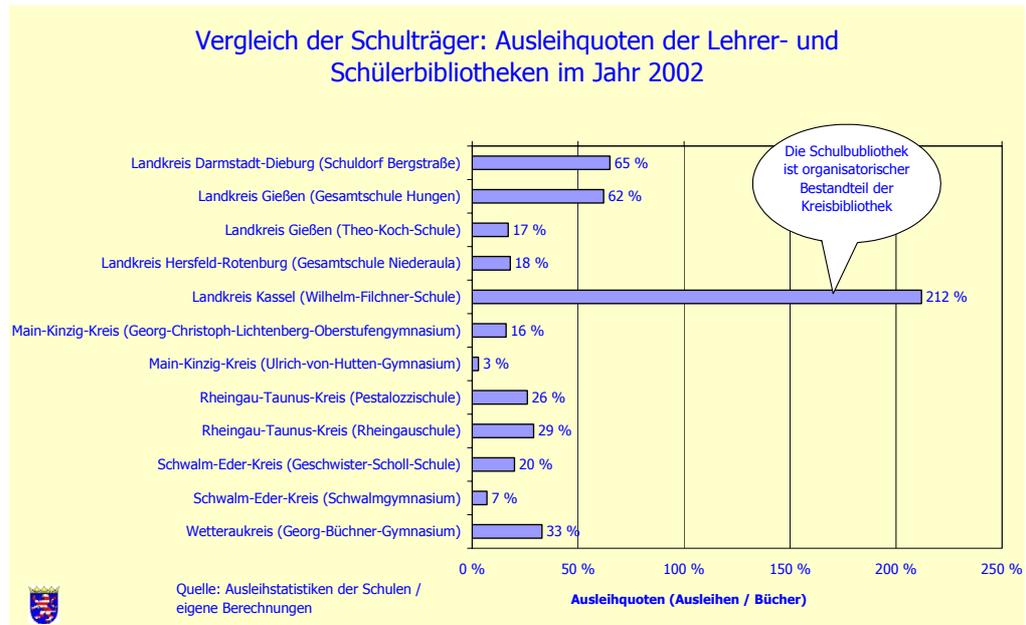
Positives Verfahren des Landkreises Kassel

Ansicht 127 zeigt die Ausleihquoten der Schulbibliotheken. Dabei ist anzumerken, dass in den fehlenden Schulen keine Ausleihstatistiken zu finden waren:

¹⁴⁷ Einkaufsgemeinschaft für Schulmobiliar bestehend aus dem Rheingau-Taunus-Kreis, der Landeshauptstadt Wiesbaden, der Landeshauptstadt Mainz und dem Kreis Mainz-Bingen.

¹⁴⁸ Wilhelm-von-Oranien-Schule, Dillenburg, Lahn-Dill-Kreis

¹⁴⁹ Wilhelm-Filchner-Schule, Wolfhagen, Landkreis Kassel; Goethe-Schule, Wetzlar, Lahn-Dill-Kreis



Ansicht 127: Vergleich der Schulträger: Ausleihquoten der Lehrer- und Schülerbibliotheken im Jahr 2002

Rabatte sollten ausgeschöpft werden



Ansicht 128: Beispielhafte Aufbewahrung der Schulbücher in der Pestalozzische Schule im Rheingau-Taunus-Kreis

Bei der Beschaffung der Schulbücher wurden keine Synergien und Kostenvorteile von Einkaufsgemeinschaften, Rahmenverträgen und Beschaffungsrichtlinien genutzt, ebenso wurden Rabatte nicht ausgeschöpft. Das Buchpreisbindungsgesetz erlaubt, bei Sammelbestellungen für den Schulunterricht Nachlässe von bis zu 12 Prozent zu gewähren. Bei Auftragssummen über 50.000 €, wie sie Einkaufsgemeinschaften erreichen, können nach § 7 Absatz 3 Ziffer 2 Buchpreisbindungsgesetz bis zu 15 Prozent Nachlass gewährt werden. Beim Erwerb von Büchern für den Schulunterricht wurde der Schulrabatt nicht konsequent eingefordert. Dies war nicht wirtschaftlich.

Bis auf einen Fall¹⁵⁰ gab es keine Beanstandungen hinsichtlich der Lagerung der Schulbücher.

11.13 IT-Infrastruktur

Bei der Prüfung der IT-Infrastruktur war festzustellen:

- Der Anteil veralteter PCs schwankte von 5 Prozent¹⁵¹ bis 80 Prozent¹⁵². Die Überörtliche Prüfung erachtete einen PC dann als veraltet, wenn er noch mit einem 586er-Prozessor ausgestattet war.

¹⁵⁰ Georg-Büchner-Schule, Wetteraukreis

¹⁵¹ Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule, Landkreis Kassel

¹⁵² Wigbertschule, Landkreis Fulda

- Es gab keine landesweiten Richtlinien hinsichtlich der Beschaffung von IT-Infrastruktur. Die Landesmedieninitiative Schule@Zukunft empfiehlt den Aufbau einer homogenen Hardwarelandschaft. Von der IT-Infrastruktur an Schulen profitiert nicht nur das Schulfach Informatik. Die Leistungsfähigkeit der Schul-PCs war unterschiedlich.
- Jede Schule beschaffte eigene Lizenzen. Die kreisweite Beschaffung von Softwarelizenzen war die Ausnahme¹⁵³. Durch eine gebündelte Beschaffung von Lizenzen könnten Mittel für andere Anschaffungen frei werden.
- Sachspenden nahmen inzwischen alle Schulen an, wenn sie in die bestehende IT-Infrastruktur passten. Hier ist eine positive Entwicklung festzustellen.
- Gemäß § 4 der Verordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Schulen vom 30. November 1993¹⁵⁴ dürfen Datenverarbeitungsgeräte, auf denen personenbezogene Daten gespeichert werden, nicht mit Datenverarbeitungsgeräten für Unterrichtszwecke vernetzt werden. Alle Schulen genügten dieser Forderung nach einem getrennten Unterrichts- und Verwaltungsnetzwerk.
- Gemäß § 10 Absatz 2 Hessisches Datenschutzgesetz ist Virenschutzsoftware auf allen PCs und Laptops einzusetzen, auf denen persönliche Daten gespeichert werden. Für einen umfassenden und nachhaltigen Schutz der Software ist deren regelmäßige Aktualisierung notwendig. In den Verwaltungen der Schulen wurde in acht Fällen¹⁵⁵ keine Virenschutzsoftware eingesetzt.

Vergleich der Schulträger: IT-Ausstattung im Jahr 2002

Schulträger	Schulen	Anteil veralteter PCs und Laptops	Buchwerte PCs und Laptops je Schüler mit Nutzungsdauer von drei Jahren	Ausstattungsquote Schüler je PC/Laptop	Pflegeaufwand je PC/Laptop in Stunden je Woche	IT-Aufwand je Schüler
Landkreis Darmstadt-Dieburg	Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule	26 %	entfällt	16	0,10 h	35 €
	Schuldorf Bergstraße	entfällt	1.003 €	entfällt	0,40 h	29 €
Landkreis Gießen	Gesamtschule Hungen	20 %	217 €	29	0,16 h	15 €
	Theo-Koch-Schule	entfällt	entfällt	26	0,25 h	21 €
Landkreis Fulda	Wigbertschule	80 %	0 €	61	0,10 h	9 €
	Winfriedschule	34 %	320 €	20	0,06 h	12 €
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	Gesamtschule Niederaula	12 %	243 €	18	0,40 h	entfällt
	Jakob-Grimm-Schule	39 %	145 €	33	0,20 h	19 €

¹⁵³ Main-Kinzig-Kreis

¹⁵⁴ Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums und des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Nr. 2/94, S. 114, Berichtigung in ABl. Nr. 4/94, S. 206

¹⁵⁵ Georg-Christoph-Lichtenberg Schule, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Wigbertschule, Landkreis Fulda, Gesamtschule Niederaula, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Wilhelm-Filchner-Schule, Landkreis Kassel, Ulrich-von-Hutten-Gymnasium und Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule, Main-Kinzig-Kreis, Schwalmgymnasium und Geschwister-Scholl-Schule, Schwalm-Eder-Kreis

Vergleich der Schulträger: IT-Ausstattung im Jahr 2002						
Schulträger	Schulen	Anteil veralteter PCs und Laptops	Buchwerte PCs und Laptops je Schüler mit Nutzungsdauer von drei Jahren	Ausstattungsquote Schüler je PC/Laptop	Pflegeaufwand je PC/Laptop in Stunden je Woche	IT-Aufwand je Schüler
Landkreis Kassel	Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule	6 %	567 €	31	0,54 h	12 €
	Wilhelm-Filchner-Schule	47 %	443 €	31	0,29 h	7 €
Lahn-Dill-Kreis	Goetheschule	17 %	198 €	18	0,10 h	30 €
	Wilhelm-von-Oranien-Schule	18 %	entfällt	20	0,15 h	21 €
Main-Kinzig-Kreis	Georg-Christoph-Lichtenberg-Oberstufengymnasium	13 %	435 €	12	0,10 h	entfällt
	Ulrich-von-Hutten-Gymnasium	73 %	257 €	27	0,30 h	entfällt
Rheingau-Taunus-Kreis	Pestalozzischule	81 %	31 €	22	0,35 h	entfällt
	Rheingauschule	37 %	0 €	13	0,10 h	entfällt
Schwalm-Eder-Kreis	Geschwister-Scholl-Schule	77 %	18 €	19	0,50 h	2 €
	Schwalmgymnasium	13 %	475 €	20	0,20 h	12 €
Wetteraukreis	Burggymnasium	70 %	entfällt	9	0,11 h	15 €
	Georg-Büchner-Gymnasium	16 %	300 €	23	0,12 h	15 €
Mittelwert über alle Schulen		38 %	274 €	24	0,22 h	17 €

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 129: Vergleich der Schulträger: IT-Ausstattung

Für die Landesinitiative Schule@Zukunft entwickelten die Schulträger solide IT-Fachkonzepte. Sie mussten ein pädagogisches Konzept vorlegen, um von den Mitteln der Landesinitiative zu profitieren. Alle Schulen nahmen die Landesinitiative Schule@Zukunft in Anspruch.

Landesinitiative half bei PC-Ausstattung

Mit der Medieninitiative Schule@Zukunft beabsichtigte das Land Hessen, die Hardwareausstattung an den Schulen zu verbessern. Ab 2001 standen Finanzmittel bereit, die im Prüfungszeitraum (bis 2002) von einer Vielzahl der geprüften Schulen genutzt wurden. Bei den örtlichen Erhebungen war festzustellen, dass im Jahr 2003 weitere Schulen des Vergleichsrings erfolgreich diese Mittel für Investitionen nutzten: Ihre Anteile veralteter PCs an der Hardwareausstattung sanken im Jahr 2003.

So wurde im Schwalm-Eder-Kreis am Schwalmgymnasium die Hardwareausstattung innerhalb des Prüfungszeitraums modernisiert, während der Geschwister-Scholl-Schule keine Mittel zugewiesen wurden. Ansicht 129 zeigt, dass in der Folge der Anteil veralteter PCs am Schwalmgymnasium noch 13 Prozent betrug, während er bei der Geschwister-Scholl-Schule noch bei 77 Prozent lag. Das bedeutete für die Geschwister-Scholl-Schule, dass im Jahr 2002 im Unterrichtsbereich nahezu ausnahmslos veraltete PCs bereitstanden.

Im Jahr 2003 gelang es der Geschwister-Scholl-Schule nach Vorlage eines Medienplans, aus Mitteln der Landesmedieninitiative Schule@Zukunft die Hardwareausstat-

tung zu modernisieren. Wie Ansicht 130 zeigt, konnte während der örtlichen Erhebungen festgestellt werden, dass die Landesmedieninitiative im Jahr 2003 an weiteren Schulen zu einer deutlichen Modernisierung der PC-Ausstattung beitrug.

Verbesserung der IT-Infrastruktur im Jahr 2003			
Schulträger	Schulen	Anteil veralteter PCs und Laptops	Anteil veralteter PCs und Laptops unter Berücksichtigung der Investitionen im Jahr 2003
Landkreis Fulda	Wigbertschule	80 %	40 %
Main-Kinzig-Kreis	Ulrich-von-Hutten-Gymnasium	73 %	36 %
Rheingau-Taunus-Kreis	Pestalozzischule	81 %	42 %
Schwalm-Eder-Kreis	Geschwister-Scholl-Schule	77 %	46 %
Wetteraukreis	Burggymnasium	70 %	entfällt
Quelle: Eigene Berechnungen			

Ansicht 130: Verbesserung der IT-Infrastruktur im Jahr 2003

11.14 Datenschutz

Gemäß Anlage 3 zur Verordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Schulen vom 30. November 1993¹⁵⁶ dürfen Geburtsdaten, Adressen, Telefonnummern, Gründe für Fernbleiben, Krankheitsursachen, Erziehungskonflikte und Leistungsdaten nicht in Klassenbüchern ausgewiesen werden.

Datenschutz
eingehalten

Personenbezogene Daten wurden in keiner der geprüften Schulen in den Klassenbüchern vermerkt. Die Bestimmungen des Datenschutzes wurden eingehalten.

11.15 Förderverein

Der Erlass „Elternspende zur Förderung der Unterrichts- und Erziehungsarbeit an öffentlichen Schulen“ des Hessischen Kultusministeriums vom 11. Februar 2002¹⁵⁷ bildet den gesetzlichen Rahmen für Fördervereine an hessischen Schulen. Gemäß § 2 Absatz 3 des Erlasses soll der Schulleiter dem Bewilligungsausschuss des Fördervereins angehören. Gemäß § 2 Absatz 4 des Erlasses können aus der Elternspende beschaffte Gegenstände dem Schulträger übereignet werden.

Ansicht 131 zeigt die absolute Höhe der Zuwendungen der Fördervereine an die Schulen sowie deren Anteil am Gesamtbudget der Schule.

¹⁵⁶ Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums und des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Nr. 2/94, S. 114, Berichtigung in ABl. Nr. 4/94, S. 206

¹⁵⁷ I B 4 – 818.000.212 – Gült. Verz. Nr. 7200

Vergleich der Schulträger: Höhe und Anteil der Spenden im Jahr 2002				
Schulträger	Schulen	Spenden- höhe	Anteil der innerhalb des Haushalts verein- nahnten Spenden	Anteil aller Spenden am Gesamtbudget der Schule (Haushalt plus Spenden außerhalb des Haushalts)
Landkreis Darmstadt- Dieburg	Georg-Christoph- Lichtenberg- Schule	k. A.	k. A.	entfällt
	Schuldorf Bergstraße	4.051 €	0 %	6 %
Landkreis Gießen	Gesamtschule Hungen	k. A.	k. A.	entfällt
	Theo-Koch-Schule	k. A.	k. A.	entfällt
Landkreis Fulda	Wigbertschule	789 €	0 %	1,3 %
	Winfriedschule	1.807 €	0 %	2,1 %
Landkreis Hersfeld- Rotenburg	Gesamtschule Niederaula	k. A.	k. A.	entfällt
	Jakob-Grimm- Schule	k. A.	k. A.	entfällt
Landkreis Kassel	Georg-Christoph- Lichtenberg- Schule	5.067 €	0 %	14 %
	Wilhelm-Filchner- Schule	k. A.	k. A.	entfällt
Lahn-Dill-Kreis	Goetheschule	6.372 €	0 %	7 %
	Wilhelm-von- Oranien-Schule	2.111 €	0 %	2 %
Main-Kinzig-Kreis	Georg-Christoph- Lichtenberg- Oberstufen- gymnasium	ca. 6.000 €	0 %	6,6 %
	Ulrich-von- Hutten- Gymnasium	ca. 7.500 €	0 %	8,6 %
Rheingau- Taunus-Kreis	Pestalozzischule	485 €	0 %	0,7 %
	Rheingauschule	kein Förder- verein	entfällt	entfällt
Schwalm-Eder- Kreis	Geschwister- Scholl-Schule	6.550 €	0 %	13 %
	Schwalm- gymnasium	7.219 €	0 %	8 %
Wetteraukreis	Burggymnasium	kein Förder- verein	entfällt	entfällt
	Georg-Büchner- Gymnasium	9.266 €	0 %	3 %

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen

Ansicht 131: Vergleich der Schulträger: Höhe und Anteil der Spenden im Jahr 2002

Fördervereine
erweitern Spielraum

Im Ergebnis zeigt sich, dass Fördervereine den finanziellen Spielraum von Schulen durchaus erweitern.

11.16 Schlussbemerkung

Die 96. Vergleichende Prüfung zeigt: Ein transparentes Gesamtbudget der Schulen – mit Ausweisung aller Finanzierungsquellen von Land, Schulträgern und Zuwendungen Dritter – ist Basis einer ausgewogenen lokalen Ausstattungspolitik. Schulscharfe, transparente Budgets sowie eine Bündelung der Kompetenzen für Personal und Finanzen bei der Schulleitung sind zentrale Elemente der Schulreform.

Einheitliche Buchungssystematiken verschaffen einen Überblick über die Finanzsituation der Schulen einschließlich der landesseitigen Komplementärförderungen und Drittmittel.

Neue Steuerungsansätze bieten Anknüpfungspunkte, um die knappen Ressourcen bei der Wahrnehmung der kommunalen Verantwortung für Schule in Hessen besser und zielgerichteter einzusetzen. Mittel- bis langfristige Investitions- und Ausstattungsplanungen für das Lehr- und Unterrichtsmaterial, die mit den Schulprofilen abgestimmt werden, verbessern die Ausstattung der Schulen und die Ausbildung der Schüler.

Mit Investitions- und Ausstattungsplanungen kann dem Handlungsfeld Schule in der kommunalen Meinungsbildung wieder der Stellenwert zukommen, den andere Politikfelder innehaben.

Das Ausschöpfen von Kostenvorteilen bei der Beschaffung, eine schulscharfe Budgetierung und eine mittel- bis langfristige Investitions- und Ausstattungsplanung kann zu einer deutlichen Verbesserung der Schulqualität beitragen. Zu diesem Zweck sind die kommunalen Steuerungsprozesse in den Schulverwaltungsämtern zu verbessern und die Schulleitungen beim Ressourcenmanagement begleitend zu qualifizieren. So lässt sich auch bei knappen Mitteln in den Schulen die Effizienz deutlich erhöhen.

12. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze

12.1 Sachstand

Die Landesregierung nahm in ihrer Sitzung am 21. März 2004 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschafts- und Haushaltsrechts sowie weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften zur Kenntnis und gab ihn zur Anhörung frei. Mit Schreiben vom 31. März 2004 bat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport den Hessischen Rechnungshof um eine Stellungnahme.

Eines der Ziele des Entwurfes ist die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in das Gemeindefinanzrecht. Daneben sollen unter anderem das Örtlichkeitsprinzip gelockert und der Umfang der privaten Beteiligung weniger strengen Regeln unterworfen werden. Die Kommunen sollen zu Beteiligungsberichten verpflichtet werden. Die Rechte der überörtlichen Prüfungsbehörde sollen insoweit ausgeweitet werden, als sie das Unterrichtsrecht bei den kommunalen Beteiligungsgesellschaften erhält. Auch soll sie befugt werden, bei ihren Prüfungen auch Bedienstete des Rechnungshofs einzusetzen und Einzelfälle zu prüfen.

Zudem sollen die Kommunen ermächtigt werden, ihre Haushaltsführung nach kaufmännischen Grundsätzen zu gestalten. Schließlich soll eine Reihe kommunalverfassungsrechtlicher und kommunalwahlrechtlicher Vorschriften novelliert werden.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2004 nahm der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Stellung.

Die Landesregierung legte dem Landtag mit Schreiben vom 6. Juli 2004 den durch Kabinettsbeschluss vom 5. Juli 2004 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze dem Landtag zur Beschlussfassung vor¹⁵⁸. Die parlamentarischen Beratungen dauerten zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichts noch an.

Der Innenausschuss beschloss in seiner 24. Sitzung vom 14. Juli 2004, gemeinsam mit dem Haushaltsausschuss voraussichtlich am 13. Oktober 2004 eine mündliche öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen.

Unter dem 6. September 2004 leitete der Präsident des Hessischen Rechnungshofs dem Vorsitzenden des Innenausschusses die nachstehende Stellungnahme zum Gesetzentwurf zu.

¹⁵⁸ Landtags-Drucksache 16/2463

12.2 Stellungnahme des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze

I. Vorbemerkungen

Am 1. Juni 2004 habe ich gegenüber dem Hessischen Minister des Innern und für Sport zur beabsichtigten Änderung der Hessischen Gemeindeordnung Stellung genommen. Die kommunalen Spitzenverbände habe ich durch einen Abdruck unterrichtet.

Die nachfolgende Stellungnahme gegenüber dem Innenausschuss des Hessischen Landtags stimmt – redaktionell überarbeitet – mit meiner Äußerung vom 1. Juni 2004 überein.

II. Kommunales Wirtschaftsrecht

1. Umfang der kommunalen Betätigung

Bereits in meiner Stellungnahme vom 15. September 2003 zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gemeindegewirtschaftsrechts und anderer Rechtsvorschriften (DS 16/60) habe ich ausgeführt, dass der Umfang der kommunalen Betätigung in privater Rechtsform eine politische Entscheidung des Gesetzgebers und – bei der Ausfüllung der gesetzlichen Vorschriften – der kommunalen Entscheidungsträger ist.

Nach dem Selbstverständnis des Rechnungshofs unterliegen politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts nicht seiner Beurteilung. Soweit allerdings Prüfungserfahrungen die Voraussetzungen und Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, hält es der Rechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten (vgl. zuletzt Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs 2003, S. 24).

2. Voraussetzungen und Auswirkungen der kommunalen Betätigung

Ich hatte darauf hingewiesen, dass ich mich auch in meiner Funktion als Verantwortlicher für die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften an dieser Haltung orientiere. Dementsprechend weise ich auf Aspekte der Voraussetzungen und Auswirkungen politischer Entscheidungen über den Umfang der kommunalen Betätigung hin:

a) Voraussetzungen

Nach unseren Prüfungserfahrungen werden kommunale Entscheidungsträger im Vorfeld von Ausgliederungen nicht immer ausreichend über die Vor- und Nachteile einer wirtschaftlichen Betätigung in privater Rechtsform informiert (z.B. veränderte Einwirkungs- und Steuerungsrechte). Alternativen – so die Gründung von Körperschaften oder Unternehmen des öffentlichen Rechts – werden häufig nicht in die Überlegungen einbezogen.

b) Auswirkungen

Bei der Aufgabenwahrnehmung werden zum Teil die Verselbständigungstendenzen privatrechtlicher Organisationen mit der zunehmenden Distanz zu den kommunalen Zielen unterschätzt. Dem kann durch straffe Steuerung seitens der politisch Verantwortlichen im Rahmen der gesellschaftsrechtlichen Vorschriften (GmbHG, AktG) ent-

gegengewirkt werden. Hierzu ist ein effizientes und zeitnahes Controlling notwendig, damit unternehmensrelevante Steuerungsdaten vorliegen.

Weiterhin ist zwischen den Geschäftsführern und den Vertretern der kommunalen Anteilseigner sowie den Beteiligungsverwaltungen eine intensive Koordination erforderlich. Zum Teil werden heute gesellschaftsrechtliche Einflussmöglichkeiten der Eigentümer / Anteilseigner oder ihrer Vertreter in den Aufsichtsorganen noch nicht ausreichend genutzt oder vorgegeben (z.B. § 111 Abs. 4 AktG – Zustimmungsvorbehalte für den Aufsichtsrat bei bestimmten Arten von Geschäften).

3. Zu Artikel 1 Nr. 33 des Entwurfs – betreffend § 123 a Abs. 1 HGO

Nach Artikel 1 Nr. 33 des Entwurfs sollen die Kommunen zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit verpflichtet werden, indem sie jährlich einen Beteiligungsbericht erstellen (§ 123 a Abs. 1 Entwurf). Da dieser Bericht auch in öffentlicher Sitzung der kommunalen Parlamente zu erörtern ist, entspricht der Vorschlag den Forderungen der Überörtlichen Prüfung (so im Zehnten Zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, S. 6 ff. – DS 15/2959).

Ich begrüße daher die Änderung.

4. Zu Artikel 1 Nr. 34 des Entwurfs – betreffend § 125 Abs. 1 HGO

Mit dem neuen Satz 5 in § 125 Abs. 1 HGO („Vorbehaltlich entgegenstehender zwingender Rechtsvorschriften haben sie den Gemeindevorstand über alle wichtigen Angelegenheiten möglichst frühzeitig zu unterrichten und ihm auf Verlangen Auskunft zu erteilen.“) sollen die Entscheidungsträger in den Kommunen besser und früher über die kommunalen Gesellschaften informiert werden. Auch dies ist zu begrüßen. Bislang war immer wieder festzustellen, dass weder die Gemeindevorstände, Magistrate oder Kreisausschüsse in Gänze noch die Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen oder Kreistage – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – hinreichend über die Lage der kommunalen Beteiligungen informiert waren.

III. Erweiterung der Prüfungsbefugnisse der Überörtlichen Prüfung

1. Zu Art. 1 Nr. 32 des Entwurfs - betreffend § 123 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO

a) Gegenstand der Prüfung der Betätigung

Gegenstand der Prüfung der Betätigung von Gebietskörperschaften als Anteilseigner an privatrechtlichen Unternehmen durch Rechnungshöfe ist neben der Zielerreichung und der Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung auch das Handeln der Vertreter der staatlichen Anteilseigner in den Unternehmensorganen (Hauptversammlung / Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat). Im Hinblick auf die hessischen Gemeinden ist seit 1994 der Überörtlichen Prüfung in § 3 Absatz 1 Satz 3 ÜPKKG auch die Betätigungsprüfung bei kommunalen Gesellschaften übertragen worden.

b) Hessen wird sich den Regelungen der meisten Bundesländer anschließen

Mit Art. 1 Nr. 32 des Entwurfs (Unterrichtungsrecht der Überörtlichen Prüfung bei kommunalen Unternehmen) knüpft das Land Hessen bei der Betätigungsprüfung an die Regelung des Bundes für die Bundesgesellschaften und die aller Länder für die Landesgesellschaften an. Damit schließt das Land Hessen eine Lücke in der Prüfung der Kommunen durch die überörtliche Finanzkontrolle.

Die hessische überörtliche Prüfung wird mit dem Recht auf örtliche Unterrichtung und Einsichtnahme bei den kommunalen Unternehmen mit ihren Prüfungsergebnissen die Informationsbasis der kommunalen Entscheidungsträger nachhaltig verbessern können. Die Kommunen und ihre Vertreter in den Aufsichtsräten erhalten steuerungsrelevante Informationen aus den Gesellschaften. Dies kann die klassische Wirtschaftsprüfung nicht leisten, da bei ihr die Prüfung des Jahresabschlusses (vor allem unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten) im Vordergrund steht. Bedeutsam für die kommunalen Entscheidungsträger ist, dass sie nicht von der Geschäftsführung oder dem Vorstand, sondern aus neutraler und unabhängiger Sicht informiert werden.

c) Wirtschaftliche Bedeutung der Ausgründungen

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausgründungen im kommunalen Bereich (Zahlen wurden von mir vor dem Innenausschuss am 6. März 2002 genannt), die sich eher noch vergrößert hat, besteht Handlungsbedarf auch in Hessen.

Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrzahl der Länder den überörtlichen Prüfungseinrichtungen das Unterrichts- und Einsichtnahmerecht analog § 54 HGrG eingeräumt hat. Da das HGrG nicht unmittelbar für den kommunalen Bereich gilt, bedarf es einer landesgesetzlichen Regelung.

Sachsen ist seit Januar 2003 noch über die Rechte nach § 54 HGrG hinausgegangen und räumt der Überörtlichen Prüfung, die beim Sächsischen Rechnungshof angesiedelt ist, die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gesellschaften ein.

2. Zu Artikel 5 – Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen

a) Grundgedanke

Der Grundgedanke der Hessischen Überörtlichen Prüfung ist die vergleichende Prüfung der Kommunen, die durch externe Dritte (Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und andere geeignete Dritte) vor Ort wahrgenommen wird. Diese Besonderheit der hessischen überörtlichen Prüfung hat sich in den zehn Jahren der praktischen Arbeit vom Grundsatz her bewährt.

Allerdings zeigte sich, dass vergleichende Prüfungen sich nicht immer als praktikabel erwiesen haben, weil es an vergleichbaren Körperschaften in Hessen fehlte. Dies gilt z.B. für den Landeswohlfahrtsverband und den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main.

Die Neufassungen von § 3 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 ÜPKKG lösen das Problem.

b) Kritik an der Verwaltungskompetenz der externen Dritten

Städte, Gemeinden und Landkreise äußerten mir gegenüber zum Teil Kritik an der nicht ausreichenden Verwaltungskompetenz und dem Auftreten der Externen. Hierauf konnte der Hessische Rechnungshof bislang keinen unmittelbaren Einfluss nehmen, weil ihm der Einsatz seiner Bediensteten vor Ort wegen des unklaren Gesetzes verwehrt war.

Mit der Beteiligung von in den Abläufen von Kommunalverwaltungen erfahrenen Bediensteten kann dieser Kritik Rechnung getragen werden.

Der Vorschlag des § 5 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG löst das Problem.

c) Sinnvolle Aktualisierung

Insgesamt begrüße ich die ausgewogene Aktualisierung der Rechte der Überörtlichen Prüfung in Hessen. Die Novellierung wird dazu beitragen, den Städten, Gemeinden und Landkreisen vertiefte und unabhängige Informationen zu geben.

IV. Kommunales Haushaltsrecht

Der Entwurf sieht vor, den Kommunen die Wahlfreiheit zwischen zwei Haushalts- und Rechnungslegungssystemen einzuräumen und damit die Doppik in Hessen zuzulassen. Angesichts des derzeitigen Entwicklungsstands begrüße ich die Wahlmöglichkeit.

Ich gehe davon aus, dass die Kommunen, die die doppelte Buchführung einführen, eindeutigere, klarere und vertiefte Informationen über ihre Haushalte erhalten werden. Zudem gleichen sich die Rechnungslegungssysteme zwischen der Kommune und ihren Gesellschaften privaten Rechts an. Eine konsolidierte Betrachtung über gemeindliche Aktivitäten wird dadurch erleichtert.

Ob es sich empfiehlt, den Kommunen auf Dauer die Wahlfreiheit zwischen zwei Haushalts- und Rechnungslegungssystemen zu überlassen, wird der Gesetzgeber nach Bewährung der Doppik zu gegebener Zeit abschließend zu entscheiden haben (vgl. auch Art. 1 Nr. 44 des Entwurfs – Außer-Kraft-Treten der HGO zum 31. Dezember 2011).

V. Allgemeine Kommunalverfassung

Die weiteren in dem Gesetz aufgeworfenen Fragen, wie die Folgerungen aus dem neuen Wahlrecht und die Erfahrungen aus Wahlprüfungsverfahren, sind politischer Natur und unterliegen nicht der Beurteilung durch den Rechnungshof.

VI. Information der kommunalen Spitzenverbände

Über die in III. genannten Überlegungen wurde mit den hessischen Spitzenverbänden im Rahmen der regelmäßigen Jahrestreffen gesprochen. Im Wege der vertrauensvollen Zusammenarbeit habe ich den kommunalen Spitzenverbänden einen Abdruck dieser Stellungnahme zugeleitet.

13. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

§ 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.¹⁵⁹

§ 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-Main¹⁶⁰,
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,¹⁶¹
7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,¹⁶²

¹⁵⁹ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

¹⁶⁰ § 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).

¹⁶¹ § 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).

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.

§ 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 Zeit-

¹⁶² § 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).

punkt 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.

14. Stichwortverzeichnis

A

Abtsteinach.....	25
Abwasserentsorgung	32, 33, 41, 46
AktG	
§ 116.....	63
§ 394.....	63
§ 93.....	63
Allendorf (Lumda)	25
Allgemeine Rücklage.....	34
Allgemeine Verwaltung	41
Allgemeines Deckungsmittel	34
Alsbach-Hähnlein.....	25
Alsfeld	25
Altenstadt.....	25
Amöneburg.....	26, 30, 32, 36
Angelburg.....	25
Anonyme Urnengrabstätte	71, 72
Antrifttal	25
Arbeitsplatz-Computer	
Leistungsklassen	152
Aßlar	25
Asylbewerber	114
Ausgleichsabgabenverordnung	98
§ 3	104
Anlage 1, Ziffer 2	106
Ausgliederungsgrad	41, 43
Ausschreibung	46

B

Babenhausen.....	25
Bad Arolsen	25
Bad Camberg.....	25
Bad Emstal	25
Bad Hersfeld	25
Bad Homburg v.d. Höhe.....	25, 26, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62
Bad Karlshafen.....	26, 30, 36, 39, 41
Bad Nauheim	25
Bad Soden am Taunus.....	25
Bad Sooden-Allendorf	25
Bad Wildungen.....	25
Bäderbetrieb	39
Battenberg (Eder)	25
Bauhof	41
Beamtenversorgungskasse Kurhessen- Waldeck.....	26
Beherrschte Beteiligung	57
Beselich.....	26, 30, 32, 36, 41, 42

Bestattung	71, 83, 84, 85
Bestattungswesen.....	32
Betätigungsprüfung.....	52
Beteiligung	
öffentlicher Zweck	61, 65
Beteiligungsbericht.....	61
Beteiligungscontrolling	65, 66
Beteiligungsgesellschaft.....	51, 52, 56
Haftung der Gemeinde.....	56, 61
Beteiligungsmanagement....	51, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 66
Beteiligungsportfolio.....	56, 57, 63
Betriebsleistung	53
Bickenbach.....	26, 30, 32, 36
Biedenkopf	25
Bilanzsumme	53
Biotopwertpunkt	99
Birkenau	26, 68, 74, 81, 86
Birstein	25
Bischoffen	25
Bischofsheim	25
Bodenverband	15
Borken (Hessen).....	25
Brandversicherungswert	34, 36
Breidenbach	25
Breitscheid	26, 30, 32, 39
Bromskirchen	25
Bruchköbel	25
BSHG	
§ 100	131
§ 15a.....	113, 118, 128
§ 39	126
§ 72 ..	113, 114, 115, 116, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 131, 133, 134, 136, 138, 139, 143, 144
§ 95	125
BSL Public Sector	
Managementberatung GmbH	69
Buchpreisbindungsgesetz.....	170
Budgetierung.....	167, 175
Bürgerschaft.....	52, 54, 65
Bürstadt.....	25
Buseck.....	25
Büttelborn	26, 68, 74, 86, 87
C	
Calden	25
CSC Ploenzke AG	145

D	
Darlehen	52, 53, 54
Darmstadt	25, 26, 112
Datenschutz	46
Datenschutzkonzepte	162
Dautphetal	25
dialogicon GmbH.....	113
Dieburg	25
Dietzhöltal.....	25
Dreiergrabstätte.....	71, 72
Driedorf.....	26, 30, 32, 36, 39
E	
Ebersburg.....	26, 30, 32, 39, 41
Edermünde.....	25
E-Government-Strategie	153
Eichenzell	26, 68, 71, 74
Eigenbetrieb 51, 52, 53, 54, 57, 61, 62, 63, 65	
Eigengesellschaft	57, 63
Eigenkapital.....	53, 55, 58
Einhausen	25
Einnahmekraft	40
Einnahmepotenzial	31, 32, 33
Einzelwahlgrabstätte	71
Elbtal	25
Eltville	25
Elz	25
Erbach	25
Erlensee	26, 68, 71, 74
Erzhausen	25
Eschenburg	25
Eschwege.....	25
Externe IT-Dienstleister	148
F	
Feldatal	25
Fernwald	25
Fischbachtal.....	25
Flörsbachtal	25
Förderverein	167, 174
Elternspende	173
Formulardienste	155
Frankenberg (Eder)	25
Frankfurt am Main.....	25, 26, 112
Freie Spitze	45
Freigericht.....	25
Friedewald.....	25
Friedhof	26, 69, 70, 76, 84, 90
Friedhofs- und Bestattungswesen ...	69, 70, 76, 84, 90
Friedhofsatzung	89, 90
Friedhofsfläche	87, 89
Friedhofsgebühren.....	70, 85
Friedhofsgesetz	
§1	70
Friedrichsdorf	25
Frielendorf	25
Fritzlar	25
Fronhausen	25
Frühwarnindikator.....	34
Fulda	25, 26, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 62
Fuldatal	25
G	
Gebühr	32, 33, 42
Friedhofsunterhaltungsgebühr	90
Gebührenkalkulation	69, 86
Gedern	26, 68, 74, 77, 83, 86
Gefahrenabwehr	114
Gelnhausen	25
Gemeinschaftssteuer.....	40
GemHVO	
§ 10 Absatz 2.....	45
§ 20	34
Gemünden (Felda).....	25
Genossenschaft	51, 52, 53, 54, 57
geprüftes Risiko.....	29, 51, 52, 69, 93, 113, 145, 165
Gernsheim	25
Gesellschaft bürgerlichen Rechts	56
Gewerbesteuer	40
Gewinnausschüttung.....	56
Gießen ..	25, 26, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63
Ginsheim-Gustavsburg	25
Gladenbach	25
Globalkalkulation	46
Gorxheimertal.....	26, 30, 32
Grababräumung	89
Grabmalgenehmigung	90
Grasellenbach.....	26, 30, 36
Grebenhain	26, 30, 32, 36, 39
Greifenstein.....	25
Griesheim	25
Groß-Bieberau	26, 30, 32
Groß-Gerau	25
Großkrotzenburg.....	25
Groß-Umstadt.....	25
Groß-Zimmern	25
Grünberg	25
Gründau	25
Grundsteuer	40
Grundsteuer B	69, 81
Guxhagen	26, 30, 32, 36

H	
Habichtswald	26, 30, 32
Hadamar	25
Haiger	25
Hainburg	25
Hallenbad	39
Hammersbach.....	26, 30, 32
Hanau ...	25, 26, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 63
Hasselroth	25
Hattersheim am Main.....	25
Hatzfeld (Eder)	26, 30, 32
Haushalt.....	33, 36, 37, 38, 39, 45
Haushalt und Finanzen	
Vermögenshaushalt....	165, 167, 169
Verwaltungshaushalt	167, 169
Haushaltsstabilität	33
Hebesatz	40
Heringen (Werra)	25
Hesseneck	25
Hessisch Lichtenau	25
Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz	
§ 3	114
Hessisches Datenschutzgesetz	
§ 10.....	171
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	45
Hessisches Naturschutzgesetz	
§ 15d	105
§ 19.....	93, 106
Hessisches Schulgesetz	
§§151-154.....	166
§§155-162.....	166
HGO	
§ 121	63
§ 122	56
§ 125	63, 64
§ 131	62
§ 38.....	15
§ 97.....	45
HGrG.....	62, 65
§ 54.....	59, 62, 65
Hirzenhain	25
HKO	
§ 25.....	15
Hochbauunterhaltung	34, 36
Hochheim am Main.....	25
Höchst i. Odw.	25
Hochtaunuskreis.....	25, 26
Hohenroda.....	26, 30, 36
Homburg (Ohm).....	25
Hosenfeld	26, 30, 36
HSOG	
§ 1	114
Hünfelden	25
Hungen.....	25
I	
Immenhausen	25
Indirekte Beteiligung	57
Interaktionsstufe	
Kommunikation	153
Transaktion.....	153
Interaktionsstufe	
Information.....	153
Internet-Zugang	157
Investition	34, 44, 45
IT-Betreuung.....	148
IT-Fachanwendungen.....	159
IT-Infrastruktur	13, 165, 171
Sachspenden.....	171
Schule@Zukunft ...	13, 165, 171, 172
Virenschutzsoftware.....	171
IT-Personalkosten	151
IT-Sicherheitsanalyse	161
IT-Sicherheitsorganisation	160
J	
Jahresleistungsverzeichnis	46
Jesberg	25
Jossgrund	26, 30, 32, 36, 44
K	
Karben.....	25
Kassel	25, 26, 112
Kefenrod	25
Kelsterbach	25
Kennzahlen	52, 53, 59, 60, 63, 64
Kienbaum Management Consultants GmbH.....	165
Kinderbetreuung	33, 39, 41, 42, 43
Kirche	39
Kirchhain.....	25
Kirchheim.....	26, 30, 32
Kommunalbeamtenversorgungskasse Nassau	26
Kommunales Gebietsrechenzentrum	15
Königstein im Taunus	25
Kontingentflüchtlinge	114
Korbach	25
Körle.....	25
Kostendeckungsgrad	69, 76, 77, 79
Kosten-Nutzen-Analyse.....	45
Krankenhaus	58
Fallpauschale	58, 64
Kredit	34, 44
Kriftel.....	26, 68, 71, 74, 77, 78, 79, 86, 89
Kronberg im Taunus.....	25

Künzell	25	Lich	25
Kur- und Kongress GmbH Bad Homburg v.d. Höhe.....	55	Lichtenfels	26, 30, 32, 36
L		Limburg a. d. Lahn	25
Lahn-Dill-Kreis ..	25, 26, 164, 165, 167, 169, 172, 174	Lohfelden.....	25
Goetheschule.....	167, 172, 174	Lohra.....	26, 68, 71, 74, 79, 86, 87, 89
Wilhelm-von-Oranien-Schule	165, 167, 169, 172, 174	Lollar	25
Landeswohlfahrtsverband Hessen ...	15, 112, 114, 118, 122, 140	Lorch am Rhein	26, 30, 32, 36, 40
Landkreis Bergstraße.....	25, 26, 92	Ludwigsau.....	26, 30, 32, 36, 44
Landkreis Darmstadt-Dieburg ...	25, 26, 164, 167, 171, 174	Lützelbach	26, 68, 74, 81, 86
Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule, Ober-Ramstadt.....	167, 171, 174	M	
Schuldorf Bergstraße..	167, 171, 174	Mainhausen.....	25
Landkreis Fulda.	25, 26, 164, 167, 169, 171, 173, 174	Main-Kinzig-Kreis	25, 26, 164, 167, 172, 173, 174
Wigbertschule.....	167, 169, 171, 173, 174	Georg-Christoph-Lichtenberg- Oberstufengymnasium, Bruchköbel	167
Winfriedschule.....	167, 171, 174	Ulrich-von-Hutten-Gymnasium ..	167, 172, 173, 174
Landkreis Gießen	25, 26, 164, 167, 171, 174	Main-Taunus-Kreis	26, 92
Gesamtschule Hungen	167, 171, 174	Malsfeld	26, 30, 32, 36, 39, 44
Theo-Koch-Schule.....	167, 171, 174	Marburg	25, 26, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 63
Landkreis Groß-Gerau.....	25	Median	34, 35, 40, 44
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	26, 164, 167, 171, 174	Medienbruchfreiheit	159
Gesamtschule Niederaula...	167, 171, 174	Melsungen	25
Jakob-Grimm-Schule ..	167, 171, 174	Michelstadt.....	25
Landkreis Kassel	25, 26, 164, 167, 169, 170, 172, 174	Mittenaar	26, 30, 32, 41
Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule, Kassel.....	167, 172, 174	Modautal.....	26, 30, 32
Wilhelm-Filchner-Schule	167, 169, 172, 174	Morschen	26, 30, 32, 36
Landkreis Limburg-Weilburg	25	Müllgebührenaussgleichsrücklage	55
Landkreis Marburg-Biedenkopf .	25, 26, 92	Münchhausen	25
Landkreis Offenbach.....	25, 26, 92	Münster	25
Landkreis Waldeck-Frankenberg	26, 112	Münzenberg	26, 30, 32, 36
Landschaftsschutzgebiet	107	N	
Langenselbold.....	25	Naturschutz	
Langgöns	25	Ausgleichsabgabe	94
Lautertal (Odenwald).....	25	Ausgleichsmaßnahmen.....	97
Lautertal (Vogelsberg)	25	Bilanzierung	97
Lernmittel und Lehr- und Unterrichtsmaterial		Bruttolaufzeit	108
Lehr- und Unterrichtsmaterial ...	165, 168, 169, 175	Fehlbilanzierung	93
Schulbibliotheken.....	168, 169	Förderung.....	106
Schulbücher	168, 170	Nachbilanzierung	98
		Nettolaufzeit	108
		Pflege.....	97, 106
		Naturschutzregister.....	106
		Nauheim	25
		Naumburg.....	25
		Neckarsteinach	26, 30, 32
		Netzverkabelung.....	151
		Neu-Anspach.....	25
		Neuhof	25
		Nidda.....	25
		Nidderau	25

Niederdorfelden	25
Nieste	25
Niestetal.....	26, 68, 74, 83, 86
Normiertes Haushaltsergebnis	33
Nüsttal	25
Nutzungstypen.....	104
O	
Obdachlosenhilfe... 114, 121, 122, 128, 143	
Oberaula	25
Ober-Mörlen	25
Ober-Ramstadt	25
Obertshausen	25
Oberweser.....	26, 30, 36, 40
Odenwaldkreis	26
Oestrich-Winkel.....	25
Offenbach am Main	25, 26, 112
Öffentliches Grün	77
Onlinefähigkeit.....	159
Orientierungsdaten.....	45
Ottrau	25
Otzberg	25
P	
Personalausgabe	36, 38, 39, 41
Personalausgaben	69, 81, 82, 84
Personalausstattung	83
Petersberg	25
Philippstal (Wohra).....	25
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.....	26
Pohlheim	25
Privatisierung	84
Produkt- und Prozessorientierung ..	151
R	
Ranstadt.....	26, 30, 32, 36
Rasdorf	25
Raunheim.....	25
Rauschenberg	26, 30, 32, 36, 44
Reihengrabstätte.....	71
Reinheim	26
Reiskirchen	26, 68, 74, 86, 90
Rheingau-Taunus-Kreis... 26, 164, 165, 167, 168, 169, 172, 173, 174 Pestalozzischule .165, 167, 172, 173, 174	
Rheingauschule	167, 172, 174
Riedstadt.....	26
Rimbach	25
Risikomanagement	60, 63
Rodenbach	25
Rödl und Partner, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte	31
Romrod.....	25
Ronneburg	25
Ronshausen	25
Rosenthal.....	25
Roßdorf.....	26, 68, 83, 87
Rotenburg a.d. Fulda.....	26
Rothenberg	25
Rückstände	29, 70, 165
Rüsselsheim 25, 26, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 63, 64	
S	
Schaafheim	26, 68, 74, 89
Schauenburg	25
Schenklengsfeld.....	26, 30, 32
Schlitz.....	25
Schlüchtern	26
Schöneck	25
Schotten	25
Schule Dienstleistungsangebot	169
Schulträger... 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175	
Schwalbach am Taunus	25
Schwalm-Eder-Kreis 26, 164, 167, 172, 173, 174 Geschwister-Scholl-Schule .167, 172, 173, 174 Schwalmgymnasium ...167, 172, 174	
Schwalmstadt.....	26
Schwalmtal.....	25
Schwarzenborn	25
Seeheim-Jugenheim	26
Seligenstadt	26
Sensbachtal.....	25
Server und Arbeitsplätze Mietkonzept	152
Server-Betriebssysteme	151
Sicherheitsorganisation.....	160
Siegbach	25
Söhrewald	26, 30
Solms	25
Sondervermögen	52, 54, 65
Sparpotenzial.....	31, 70, 84
Sport und Kultur	39, 40
Stadttheater Gießen	55
Staufenberg	25
Steffenberg	25
Steinau an der Straße... 26, 68, 71, 74, 79, 81, 83, 86, 90	
Steinbach (Taunus).....	25
Straßenunterhalt.....	34, 35

Sulzbach (Taunus)	25	Wahlgrabstätte	71, 72
T		Wahlsburg	25
Tann (Rhön)	26, 30, 32, 36	Wald-Michelbach	25
Tiefengrab	71	Waldsolms	26, 30, 32, 36
Tiefengrabstätte	71, 72	Wanfried	26, 30, 36
Transferleistung	39	Warngrenze	33, 34, 35, 45
Trebur	25	Wasserverband	15
Trinkwasserqualität	33	Wasserversorgung	32, 33, 41, 46
Trinkwasserverordnung		Weilburg	25
§ 12 Absatz 1	33	Weinbach	26, 30, 32, 36
TÜV Technische Überwachung Hessen		Weißborn	25
GmbH	93	Werra-Meißner-Kreis	25, 26
Twistetal	26, 30, 32, 36, 40	Wettenberg	26, 74, 86, 89
U		Wetteraukreis	25, 26, 168, 170, 172, 173, 174
Ulrichstein	26, 30, 32	Burggymnasium .	168, 172, 173, 174
Urnenbestattung	74, 75	Georg-Büchner-Gymnasium	168, 172, 174
Urnedoppelgrabstätte	71	Wetzlar .	25, 26, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 62, 63
Urnedreiergrabstätte	71	Wibera AG	51
Urnengrab	71	Wiesbaden	25
Urnenreihengrabstätte	71	Willingshausen	26, 30, 32, 36
Urnenwand	71, 72, 76, 85, 86	Wirtschaftsförderungsgesellschaft ...	58
Usingen	26	Wohnungsverlust	114, 128, 130
V		Wohratal	25
Vellmar	26	Wolfhagen	25
Vereinsförderung	39	Z	
Vergaberichtlinie	46	Zierenberg	25
Verkehrsunternehmen	58	Zinsausgabe	34, 36
Verordnung über die Verarbeitung		Zusatzversorgungskasse	15
personenbezogener Daten in		Zusatzversorgungskasse der	
Schulen vom 30. November 1993		Gemeinden und Gemeindeverbände	
.....	171, 173	im Regierungsbezirk Kassel	26
Versorgungskasse	15	Zusatzversorgungskasse der	
Versorgungskasse für die Beamten der		Gemeinden und Gemeindeverbände	
Gemeinden und Gemeindeverbände		in Darmstadt	26
Darmstadt	26	Zusatzversorgungskasse der	
Verwaltungshaushalt	34, 42, 44	Gemeinden und Gemeindeverbände	
Vierergrabstätte	71, 72	Wiesbaden	26
Villmar	26, 68, 87, 89	Zusatzversorgungskasse der Stadt	
Virenschutz	161	Frankfurt am Main	26
Vogelsbergkreis	26, 92	Zweckverband	15
W		Zweckverband Raum Kassel	26
Wahlgrab	71		

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

Heinz Hechler, Regierungsobererrat, stellvertretender Abteilungsleiter,
Tel. 0 61 51/381 256

Andreas Mathes, Regierungsrat z. A., Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 257

Dr. Dieter Bolkenius, Forstoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 252

Peter Meyer, Regierungsobererrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 253

Dipl.-Kfm. (FH), MPA Martin Westermann, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 258

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Christine Löw, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254