

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Sechzehnter

Zusammenfassender Bericht

2006

Sechzehnter
Zusammenfassender Bericht
2006

Impressum

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

Satz: Eigensatz

Druck: Betz-Druck GmbH, Röntgenstraße 30,
64291 Darmstadt

Auslieferung: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
und
Kanzlei des Hessischen Landtags,
Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

Auflage: 1.400

Landtagsdrucksache 16/5867

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

Vorwort

Mit dem Sechzehnten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus sechs Prüfungen vorgestellt. An diesen Prüfungen waren insgesamt 89 kommunale Körperschaften beteiligt.

Neben Haushaltsstrukturprüfungen bei kleineren und größeren Gemeinden, bei Landkreisen und dem Landeswohlfahrtsverband umfasste das Prüfprogramm mit der Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“ auch einen technischen Untersuchungsgegenstand. Das Thema „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ begleitete die gegenwärtigen Reformen. All dies zeigt die Vielfalt kommunalen Handelns.

Die Überörtliche Prüfung berücksichtigte bei der Wahl ihrer Themen die derzeitigen Reformen in der öffentlichen Verwaltung: So wurde mit der Vergleichenden Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ auch die Anpassung der Verwaltungen an die gesetzlichen Änderungen durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) untersucht. Zu den Prüffeldern der Haushaltsstrukturprüfungen zählte die Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft von der Kameralistik auf die Doppik. Die Haushaltsstrukturprüfung der größeren Gemeinden griff die ungünstige demographische Entwicklung vieler Kommunen auf, um das Bewusstsein für die anstehenden Veränderungen der örtlichen Gemeinschaft zu stärken.

Dies entspricht meinem Bestreben, Umstellungsprozesse frühzeitig zu begleiten. Verbesserungspotenziale können so zeitnah erkannt und in die anstehenden Umstrukturierungsprozesse einbezogen werden.

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

Darmstadt, im Oktober 2006



Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis	V
Ansichtenverzeichnis.....	XI
1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze	1
1.1 Achtundneunzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“ bei 40 Städten und Gemeinden	3
1.2 Neunundneunzigste Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ bei sieben Städten und sieben Landkreisen.....	5
1.3 Einhundertste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“ bei vier Landkreisen.....	7
1.4 Einhundertzweite Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“ bei zehn Landkreisen.....	9
1.5 Einhundertdritte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“ bei zwanzig Städten und Gemeinden.....	11
1.6 Einhundertsiebte Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ beim Landeswohlfahrtsverband Hessen.....	13
2. Struktur der kommunalen Körperschaften.....	15
3. Ausgewählte Daten der kommunalen Haushalte	17
4. Prüfprogramm	25
4.1 Laufende Prüfungen	25
4.2 Beendete Projekte	26
5. Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände	29
6. Achtundneunzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“	30
6.1 Geprüfte Städte und Gemeinden.....	30
6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	31
6.3 Leitsätze.....	31
6.4 Überblick	32
6.5 Geprüftes Risiko	32
6.6 Sparpotenziale und Rückstände	32
6.7 Balanced Scorecard	32
6.8 Haushaltsstabilität	34
6.9 Schulden	36
6.10 Gebühren und Steuern.....	37
6.11 Investitionsverhalten	39

6.12 Personal	42
6.13 Interkommunale Zusammenarbeit	45
6.14 Verabschiedung der Haushalte 2000 bis 2003	47
6.15 eGovernment.....	48
6.16 Bürgerfreundlichkeit und Bürgerbeteiligung	50
6.17 Korruptionsvermeidung.....	51
6.18 Kommunale Gesellschaften privaten Rechts und Bürgschaften.....	52
6.19 Rechtmäßigkeitsprüfung	52
6.20 Sponsoring	53
6.21 Schlussbemerkung	54
 7. Neunundneunzigste Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“	56
7.1 Geprüfte Städte und Landkreise	56
7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	57
7.3 Leitsätze.....	57
7.4 Überblick.....	58
7.5 Geprüftes Risiko.....	58
7.6 Sparpotenziale	59
7.7 Rückstände.....	59
7.8 Inventur der Abläufe zum 31. Dezember 2003.....	59
7.9 Akzeptanz der Prüfung.....	60
7.10 Vorgelegte Daten	60
7.11 Datenqualität.....	62
7.12 Datenmeldungen an das Hessische Statistische Landesamt	63
7.13 Datenverarbeitung	65
7.14 Steuerung	65
7.15 Grundsätzliche Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen.....	65
7.16 Befristung der Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen	67
7.17 Abrechnungskontrolle stationärer Krankenhilfemaßnahmen.....	67
7.18 Bewilligung zahnärztlicher Behandlungen	68
7.19 Angemessenheit der stationären Krankheitskosten	69
7.20 Ärztliche Lotsenfunktion des Gesundheitsamts	70
7.21 Anpassung der Kommunalverwaltungen an das GMG zum 1. Januar 2004	70
7.22 Anpassung der Kommunalverwaltungen an HARTZ IV zum 1. Januar 2005.....	75
7.23 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften.....	77
7.24 Schlussbemerkung	79
 8. Einhundertste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“	80
8.1 Geprüfte Landkreise	80

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	81
8.3 Leitsätze.....	81
8.4 Überblick	82
8.5 Geprüftes Risiko	83
8.6 Sparpotenziale	83
8.7 Rückstände.....	83
8.8 Ziel einer Haushaltsstrukturprüfung.....	84
8.9 Zweck eines Benchmarking als Vergleichsmethode	86
8.10 Umstellung der Haushaltswirtschaft des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf die Doppik	86
8.11 Strukturelle Grunddaten	88
8.12 Haushaltsdefizite	89
8.13 Haushaltsstabilität: Konzept der Frühwarnindikatoren	90
8.14 Haushaltsstabilität: Betrachtung der Frühwarnindikatoren	91
8.15 Haushaltsprobleme und Einschränkung der kommunalen Handlungsfähigkeit....	95
8.16 Ermittlung des Haushaltssicherungsbedarfs	96
8.17 Modell eines Haushaltssicherungskonzepts	97
8.18 Haushaltssicherungskonzepte der Landkreise	98
8.19 Haushaltsgenehmigungsaufgaben	100
8.20 Allgemeine Rücklagen	102
8.21 Beteiligungen	102
8.22 Verschuldung	106
8.23 Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	111
8.24 Haushaltsplanung und -ergebnisse.....	116
8.25 Controlling	118
8.26 Jugend und Soziales	119
8.27 Jugend	122
8.28 Soziales	131
8.29 Weitere Leistungen der Aufgabengebiete Jugend und Soziales	135
8.30 Zusammenfassung der Sparpotenziale Jugend und Soziales	137
8.31 Schulen	138
8.32 Bauaufsicht.....	145
8.33 Allgemeine Finanzwirtschaft	148
8.34 Rechnungsprüfungsämter	150
8.35 Kfz-Zulassungsstellen.....	153
8.36 Gesundheit, Sport, Erholung.....	154
8.37 Regionalentwicklung	158
8.38 Kostendeckung durch Gebühren	159
8.39 Zusammenfassung	165

8.40 Weitere Potenziale zur Haushaltskonsolidierung	166
8.41 Schlussbemerkung und Ausblick	166
9. Einhundertzweite Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“	168
9.1 Geprüfte Landkreise	168
9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	169
9.3 Leitsätze	169
9.4 Überblick	170
9.5 Geprüftes Risiko	170
9.6 Sparpotenzial	170
9.7 Rückstände	170
9.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	171
9.9 Grunddaten	171
9.10 Zustand der Straßen	172
9.11 Von der Zustandskontrolle zur Zustandserfassung	183
9.12 Zustand der Brücken	185
9.13 Straßenbeiträge	194
9.14 Gewährleistung	194
9.15 Aufgabenübertragung	194
9.16 Vergabe	195
9.17 Ausblick	195
10. Einhundertdritte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“	196
10.1 Geprüfte Städte und Gemeinden	196
10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	197
10.3 Leitsätze	197
10.4 Überblick	198
10.5 Geprüftes Risiko	198
10.6 Sparpotenzial	198
10.7 Rückstände	199
10.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	199
10.9 Haushaltsstrukturprüfungen	199
10.10 Veränderungen der Höhe und Struktur der Steuereinnahmekraft in den Städten und Gemeinden	199
10.11 Schlüsselzuweisungen	201
10.12 Allgemeine und verfügbare Deckungsmittel	202
10.13 Belastungen durch Umlagen rückläufig	204
10.14 Entwicklung der Normierten Defizite	205
10.15 Entwicklung der Schulden	209

10.16 Faktoren für Schulden von Städten und Gemeinden	211
10.17 Folgerung.....	212
10.18 Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur.....	212
10.19 Bevölkerungsentwicklung und Handlungsbedarf.....	215
10.20 Bevölkerungsentwicklung und Einkommensteuereinnahmen der Gemeinden	216
10.21 Fehlende Daten und offene Fragen zu den demografischen Effekten	218
10.22 Bewertung der Städte und Gemeinden mit der Balanced Scorecard	218
10.23 Gesamtergebnisse der Prüfung auf Basis der Balanced Scorecard.....	219
10.24 Gesamtergebnis: Einnahmestärke, Einnahmeschwache, offensiv genutzte Chancen, Hoffnungsträger und erfolgreiche Individualisten.....	222
 11. Einhundertste Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“	226
11.1 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	227
11.2 Leitsätze.....	227
11.3 Überblick	227
11.4 Geprüftes Risiko	228
11.5 Sparpotenzial	228
11.6 Rückstände.....	228
11.7 Vereinbarung über die Zuständigkeit, die Finanzierung und den landesweit gleichmäßigen Ausbau von Angeboten im Bereich des Betreuten Wohnens für behinderte Menschen	228
11.8 Ausgangslage.....	229
11.9 Haushaltsanalyse.....	229
11.10 Der Landeswohlfahrtsverband als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge.....	236
11.11 Zukunftsfähigkeit als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge.....	239
11.12 Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen	241
11.13 Zukunftsfähigkeit der Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen ...	242
11.14 Steuerung und Gremien.....	243
11.15 Zukunftsfähigkeit des Steuerungssystems des Landeswohlfahrtsverbands Hessen und seiner Gremienarbeit	247
11.16 Leistungsfähigkeit der Einrichtungen.....	248
11.17 Zukunftsfähigkeit als Träger der Einrichtungen	254
11.18 Schlussbemerkung	256
 12. Stichwortverzeichnis	257
 13. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).....	266
 14. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....	269

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Daten der kommunalen Verwaltungshaushalte	18
Ansicht 2: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte 1995 bis 2005	18
Ansicht 3: Gewerbesteuer (netto) und Gewerbesteuerumlage von 1995 bis 2005.....	19
Ansicht 4: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte von 1995 bis 2005.....	19
Ansicht 5: Ausgewählte Daten der kommunalen Vermögenshaushalte.....	20
Ansicht 6: Bauausgaben 2005	21
Ansicht 7: Schuldenstand der Kernhaushalte von 1995 bis 2005	22
Ansicht 8: Schulden der kommunalen Kernhaushalte	22
Ansicht 9: Kassenkredite der Kernhaushalte 1995 bis 2005	23
Ansicht 10: Kommunale Schulden einschließlich Kassenkredite, Eigenbetriebe und Zweckverbände 1996 bis 2005	23
Ansicht 11: Sechzehnter Zusammenfassender Bericht - Schlussbesprechungen	27
Ansicht 12: Sechzehnter Zusammenfassender Bericht - Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände	29
Ansicht 13: „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“ – Lage der Städte und Gemeinden.....	30
Ansicht 14: Balanced Scorecard für Flörsbachtal und Siegbach	34
Ansicht 15: Ungünstigere Haushaltslage im Zeitablauf: Zahl der Gemeinden mit Normiertem Defizit.....	35
Ansicht 16: Rathaus in Elbtal – Aufnahme vom Februar 2005	36
Ansicht 17: Schuldenentwicklung 2001 bis 2004.....	37
Ansicht 18: Gebühren der Modellfamilie zum 31. Dezember 2003	39
Ansicht 19: Verteilung der Investitionen 2000 bis 2003.....	39
Ansicht 20: Verlauf der Investitionen 2000 bis 2003	40
Ansicht 21: Investitionen im Prüfungszeitraum und Schuldenstand zum 1. Januar 2004	41
Ansicht 22: Mehrzweckhalle der Gemeinde Gemünden (Felda) – Aufnahme vom 27. Juni 2005	42
Ansicht 23: Einflussfaktoren auf Personalkosten der Allgemeinen Verwaltung	43
Ansicht 24: Krankenstand (ohne Langzeitkranke) 2000 bis 2003.....	44
Ansicht 25: Fortbildungskosten und –tage je Vollzeitstelle 2003.....	45
Ansicht 26: Verabschiedung der Haushalte 2000 bis 2003.....	47
Ansicht 27: Anteil umgesetzter eGovernment-Funktionen 2003.....	49
Ansicht 28: Öffnungszeiten des Rathauses Elbtal.....	50
Ansicht 29: Schwimmbad der Stadt Rosenthal.....	51
Ansicht 30: Gesponsertes Bauhofffahrzeug der Gemeinde Flörsbachtal – Aufnahme vom 12. Januar 2005.....	53
Ansicht 31: Oberhalb von Rothenberg – Aufnahme vom 25. Januar 2005	54

Ansicht 32: „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ – Lage der Städte und Landkreise.....	56
Ansicht 33: Geprüftes Risiko.....	59
Ansicht 34: Ausgabevolumen für Krankenhilfe 2000 bis 2003 in Hessen	60
Ansicht 35: Datenlage	61
Ansicht 36: Empfänger von Krankenhilfe 2000 bis 2003 im Landkreis Groß- Gerau	64
Ansicht 37: Empfänger von Krankenhilfe 2000 bis 2003 im Lahn-Dill-Kreis	64
Ansicht 38: „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“ – Lage der Landkreise	80
Ansicht 39: Strukturelles Defizit und Potenzial zum Haushaltsausgleich	85
Ansicht 40: Strukturelle Grunddaten der Landkreise zum 31. Dezember 2003	88
Ansicht 41: Fehlbeträge und Überschüsse 1994 bis 2003	89
Ansicht 42: Aufgelaufene Defizite 1994 bis 2003	90
Ansicht 43: Frühwarnindikatoren für die Haushaltsstabilität.....	92
Ansicht 44: Überschrittene Warngrenzen	93
Ansicht 45: Normierte Haushaltsergebnisse	94
Ansicht 46: Normierte Ergebnisse im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln.....	95
Ansicht 47: Kommunale Gestaltungsfähigkeit und Haushaltsprobleme.....	95
Ansicht 48: Haushaltssicherungsbedarf	97
Ansicht 49: Elemente eines Sanierungskonzepts	97
Ansicht 50: Haushaltssicherungskonzepte.....	100
Ansicht 51: Haushaltsgenehmigungsauflagen	101
Ansicht 52: Organisationsformen der Beteiligungen zum 31. Dezember 2003	103
Ansicht 53: Beteiligungen der Landkreise zum 31. Dezember 2003	103
Ansicht 54: Eigenkapital und Kredite (anteilig) zum 31. Dezember 2003.....	104
Ansicht 55: Ergebnisbeiträge der Mehrheitsbeteiligungen zu den Kernhaushalten....	104
Ansicht 56: Rücklagen der Beteiligungen zum 31. Dezember 2003.....	105
Ansicht 57: Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen	106
Ansicht 58: Verschuldung zum 31. Dezember 1999	107
Ansicht 59: Verschuldung zum 31. Dezember 2003	108
Ansicht 60: Zinsbelastung der Kernhaushalte.....	109
Ansicht 61: Wirkung eines höheren Zinssatzes.....	110
Ansicht 62: Vergleich der Zinsausgaben und der Zuschüsse zu Volkshochschulen 2003.....	110
Ansicht 63: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	111
Ansicht 64: Einnahmen im Verwaltungshaushalt in je Einwohner für das Jahr 2003 (ohne kalkulatorische Kosten).....	112
Ansicht 65: Einnahmen im Vermögenshaushalt je Einwohner (Mittelwert 2001 bis 2003)	113
Ansicht 66: Ausgaben im Verwaltungshaushalt in € je Einwohner 2003	114

Ansicht 67: Ausgaben im Vermögenshaushalt je Einwohner (Mittelwert der Jahre 2001 bis 2003)	115
Ansicht 68: Tilgungen und Kreditaufnahmen je Einwohner im Kernhaushalt.....	116
Ansicht 69: Haushaltsplanung Abweichungen Ist-Plan.....	117
Ansicht 70: Controlling.....	118
Ansicht 71: Grunddaten Jugend und Soziales	119
Ansicht 72: Zuschussbedarfe Jugend und Soziales 2003.....	120
Ansicht 73: Ausgabenstrukturen 2003 Jugend und Soziales.....	121
Ansicht 74: Sparpotenzial Organisation 2003: Landkreisindividuelle Prüfung	122
Ansicht 75: Sparpotenziale „Förderung von Kindern in Tagesstätten“: Landkreisindividuelle Prüfung.....	123
Ansicht 76: Sparpotenzial „Förderung von Kindern in Tagesstätten“: Vergleichende Prüfung	123
Ansicht 77: Hilfen zur Erziehung 2003: Transferzahlungen	124
Ansicht 78: Hilfen zur Erziehung 2003: Fallzahlen.....	126
Ansicht 79: Hilfen zur Erziehung: Entwicklung der Fallzahlen.....	127
Ansicht 80: Landkreis Kassel Hilfen zur Erziehung: Landkreisindividuelle Prüfung ...	127
Ansicht 81: Wetteraukreis - Hilfen zur Erziehung: Landkreisindividuelle Prüfung.....	128
Ansicht 82: Sparpotenziale „Hilfen zur Erziehung“ 2003: Vergleichende Prüfung.....	128
Ansicht 83: Sparpotenziale „Hilfen zur Erziehung“	129
Ansicht 84: Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und Rückholquoten 2003	130
Ansicht 85: Sparpotenziale „Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz“	131
Ansicht 86: Sparpotenziale „Hilfe zur Arbeit“ 2003: Vergleichende Prüfung	132
Ansicht 87: Sparpotenzial „Hilfe zur Pflege“ 2003	133
Ansicht 88: Sparpotenzial „Heilpädagogische Frühförderung“ 2003	134
Ansicht 89: Sparpotenzial „Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz“ 2003: Vergleichende Prüfung	135
Ansicht 90: Sparpotenzial „Beratungsstellen“ 2003	135
Ansicht 91: Sparpotenziale „Sonstige Leistungen für Jugend und Soziales“: Landkreisindividuelle Prüfung.....	136
Ansicht 92: Sparpotenziale und –bedarfe Jugend und Soziales	137
Ansicht 93: Grunddaten Schulen 2003.....	138
Ansicht 94: Sparpotenziale „Belegung der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung.....	140
Ansicht 95: Nutzungsgrade der Schulgebäude Mittelwerte 2001 bis 2003	141
Ansicht 96: Sparpotenziale „Nutzungsgrade bei Schulgebäuden“: Landkreisindividuelle Prüfung.....	141
Ansicht 97: Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung.....	143
Ansicht 98: Referenzwerte Schulen: Vergleichende Zeitreihenanalyse	143

Ansicht 99: Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Vergleichende Prüfung	144
Ansicht 100: Sparpotenziale und -bedarfe „Schulen“	145
Ansicht 101: Bauaufsicht.....	145
Ansicht 102: Bauaufsicht Einnahmen und Gebühren 2003.....	146
Ansicht 103: Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht	147
Ansicht 104: Sparpotenziale und -bedarf Bauaufsicht	148
Ansicht 105: Zinssätze 1999 bis 2003.....	149
Ansicht 106: Sparpotenziale und -bedarfe bei Zinsausgaben	150
Ansicht 107: Zuschussbedarfe der Rechnungsprüfungsämter: Vergleichende Prüfung	152
Ansicht 108: Sparpotenziale und -bedarfe Rechnungsprüfungsämter	153
Ansicht 109: Kfz-Zulassungsstellen „Betriebswirtschaftliche Ergebnisse“	153
Ansicht 110: Sparpotenziale und -bedarfe der Kfz-Zulassung.....	154
Ansicht 111: Sparpotenziale „Gesundheitsämter“: Vergleichende Prüfung.....	155
Ansicht 112: Sparpotenziale und -bedarfe „Gesundheitsämter“	156
Ansicht 113: Direkte Sportförderung Zeitreihenanalyse	157
Ansicht 114: Direkte Sportförderung: Vergleichende Prüfung	157
Ansicht 115: Sparpotenziale und -bedarfe der Sportförderung	157
Ansicht 116: Regionalentwicklung 2001 bis 2003	158
Ansicht 117: Sparpotenziale und -bedarfe Regionalentwicklung	159
Ansicht 118: Jugendgästehäuser	160
Ansicht 119: Ergebnisse der Jugendgästehäuser	161
Ansicht 120: Sparpotenziale und -bedarfe bei Jugendgästehäusern	162
Ansicht 121: Gebühreneinnahmen und Kostendeckung „Volkshochschulen“	163
Ansicht 122: Sparpotenziale und -bedarfe bei Volkshochschulen.....	164
Ansicht 123: Sparpotenziale	165
Ansicht 124: Sparpotenziale und Haushaltssicherungsbedarfe	166
Ansicht 125: „Kreisstraßen und Brücken“ – Lage der Landkreise	168
Ansicht 126: Grunddaten der Landkreise	171
Ansicht 127: Ausschnitt der Straßen im Vogelsbergkreis (Bundesautobahn, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen). Quelle: Amt für Straßen- und Verkehrswesen Schotten, 2004.	172
Ansicht 128: Kreisstraßen im Vogelsbergkreis (Ausschnitt). Quelle: Amt für Straßen- und Verkehrswesen Schotten, 2004.	173
Ansicht 129: Kreisstraßen und Stichprobenumfang 2004 / 2005	174
Ansicht 130: Merkmalsgruppen und Zustandsmerkmale für die visuelle Zustandserfassung auf Asphaltstraßen.....	174
Ansicht 131: Schadenskatalog für Asphaltbefestigungen	175
Ansicht 132: Merkmalsgruppe „Allgemeine Unebenheiten“ mit Zustandsbewertung 1,5. Vogelsbergkreis. K 43, L 3325 - Atzenhain (Mücke). Aufnahme aus dem Jahr 2005.....	176

Ansicht 133: Merkmalsgruppe „Risse, offene Nähte“ und „Flickstellen“ mit Zustandsbewertung 3,5. Landkreis Marburg-Biedenkopf. K 15, Speckswinkel - Momberg. Aufnahme aus dem Jahr 2004.....	176
Ansicht 134: Merkmalsgruppe „Risse, offene Nähte“ mit Zustandsbewertungen 4,5. Schwalm-Eder-Kreis. K 119, Ottrau – L 3158. Aufnahme aus dem Jahr 2004.	176
Ansicht 135: Gesamtzustand der Kreisstraßen 2004 / 2005 - Vergleich der prozentualen Häufigkeitsverteilungen der Gesamtwerte.....	178
Ansicht 136: Straße mit gerissenem Dünnschichtbelag. Zustandsklasse 3,50 bis 4,49 (kritisch). Hochtaunuskreis. K 759, Hundstadt – Anschluss B 456. Aufnahme aus dem Jahr 2005.	178
Ansicht 137: Straße der Zustandsklasse 4,50 bis 5,00 (überfällig). Odenwaldkreis. K 112, Ober- Nauses - Anschluss L 3106. Aufnahmen aus dem Jahr 2005.....	179
Ansicht 138: Straße der Zustandsklasse 1,50 bis 3,49 (gebrauchstauglich). Landkreis Waldeck-Frankenberg. K 9, Bad Arolsen - Volkhardinghausen - Bad Arolsen - Landau. Aufnahme aus dem Jahr 2004.....	179
Ansicht 139: Straße der Zustandsklasse 1,00 bis 1,49 (sehr gut). Landkreis Hersfeld-Rotenburg. K 50, Anschluss L3226 Erkshausen - Rockensüß. Aufnahme aus dem Jahr 2005.	180
Ansicht 140: Entwicklung des Straßenzustands 1996 bis 2005 - Gesamtwerte der Stichprobenabschnitte	181
Ansicht 141: Straße mit ablösenden Dünnschichtbelägen. Zustandsklasse 3,50 bis 4,49 (kritisch). Werra-Meißner-Kreis. K 40, Wolfterode – Frankershausen. Aufnahme aus dem Jahr 2004.....	182
Ansicht 142: Prinzipieller Vergleich zwischen Dünnschichtbelag und Deckschicht aus Asphaltbeton. Links: Dünnschichtbelag (rund 1 cm) auf alter Asphaltbetondeckschicht aufgetragen und teilweise wieder abgelöst. Rechts: Asphaltbetondeckschicht (rund 4 cm), seitlich aufgenommen vom Fahrbahnrand.....	182
Ansicht 143: Deckschichtarten der begutachteten Streckenabschnitte 2004 / 2005	183
Ansicht 144: Straße mit Ausbrüchen am Fahrbahnrand. Zustandsklasse 1,50 bis 3,49 (gebrauchstauglich). Hochtaunuskreis. K 729, Anschluss K 728 (Herrnmühle) - Friedrichsthal. Aufnahme aus dem Jahr 2005.....	184
Ansicht 145: Straße mit Ausbrüchen, Rissen, Flickstellen und zerstörten Banketten. Zustandsklasse 4,50 bis 5,00 (überfällig). Landkreis Waldeck-Frankenberg. K 58, Korbach-Lengefeld – Korbach - Lelbach). Aufnahme aus dem Jahr 2004.	184
Ansicht 146: Brücken und Stichprobenumfang Sonderprüfung 2004 / 2005	186
Ansicht 147: Zustandsnoten der Brücken.....	187
Ansicht 148: Bildbeispiele ermittelter Zustandsnoten der Brücken.	189
Ansicht 149: Gesamtzustand der Brücken 2004/2005	190
Ansicht 150: Brücke mit gutem Bauwerkszustand (Zustandsnote 1,9). Werra-Meißner-Kreis. Unterführung Rautenbach (Brückennummer 4624 831) im Zuge der K 55. Aufnahme aus dem Jahr 2004.....	190

Ansicht 151: Brückenbauwerk mit noch ausreichendem Bauwerkszustand mit Zustandsnote 2,9. Odenwaldkreis. Unterführung Pirellistraße (Brückennummer 6120 514) im Zuge der K 212. Aufnahmen aus dem Jahr 2005.	191
Ansicht 152: Brückenbauwerk mit kritischem Bauwerkszustand und Zustandsnote 3,2. Odenwaldkreis. Unterführung Mümling (Brückennummer 6219 534) im Zuge der K 85. Aufnahme aus dem Jahr 2005.	191
Ansicht 153: Brückenbauwerk mit ungenügendem Bauwerkszustand und Zustandsnote 3,9. Schwalm-Eder-Kreis. Unterführung Beise (Brückennummer 4923 587) im Zuge der K 29. Aufnahme aus dem Jahr 2004.	192
Ansicht 154: Gesamtzustand der Brückenflächen 2004 / 2005.....	192
Ansicht 155: „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“ - Lage der Städte und Gemeinden	196
Ansicht 156: Spannbreite der Steuereinnahmen je Einwohner 2004 (Einkommensteuer und Gewerbesteuer)	200
Ansicht 157: Anteile der Gewerbe- und der Einkommensteuer an den Gesamtsteuereinnahmen 2002 und 2004	200
Ansicht 158: Schlüsselzuweisungen 1996 im Vergleich zum Mittelwert 2002 bis 2004.....	202
Ansicht 159: Einnahmen, allgemeine Deckungsmittel und verfügbare Deckungsmittel (Schematische Darstellung)	203
Ansicht 160: Steuereinnahmen, allgemeine und verfügbare Deckungsmittel 2004.....	203
Ansicht 161: Verhältnis der Kreis- und Schulumlagen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 und 2004.....	205
Ansicht 162: Prinzip des Normierten Defizits (operatives Ergebnis der Kommunen)	206
Ansicht 163: Normierte Defizite im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 bis 2004	206
Ansicht 164: Mittelwert des Normierten Defizits 2002 bis 2004	207
Ansicht 165: Anteil der Normierten Defizite an den allgemeinen Deckungsmitteln.....	208
Ansicht 166: Schulden 2002 und 2004	210
Ansicht 167: Schuldenabbau am Beispiel der Stadt Staufenberg (20 Jahre)	210
Ansicht 168: Bevölkerungsentwicklung der Einwohner unter 6 und über 65 Jahren, 1996 bis 2004.....	213
Ansicht 169: Altersstruktur 2004 und Altersstrukturprognose für das Jahr 2010	214
Ansicht 170: Gemeindeanteile Einkommensteuer in den drei am stärksten schrumpfenden und den drei am stärksten wachsenden Gemeinden 2002 bis 2004	217
Ansicht 171: Grunddaten der Gemeindeanteile Einkommensteuer in den drei am stärksten schrumpfenden und den drei am stärksten wachsenden Gemeinden 2002 bis 2004	217
Ansicht 172: Profil der Gemeinde Mörlenbach	220
Ansicht 173: Profil der Gemeinde Biebesheim am Rhein.....	220

Ansicht 174: Profil der Stadt Breuberg.....	221
Ansicht 175: Profil der Stadt Staufenberg	222
Ansicht 176: Einnahmestärke, Einnahmeschwache, offensiv genutzte Chancen, Hoffnungsträger und erfolgreiche Individualisten	223
Ansicht 177: „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ – Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands.....	226
Ansicht 178: Einnahmen, Ausgaben und Jahresergebnisse der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen und der Eigenbetriebe und -gesellschaften des Landeswohlfahrtsverbands Hessen in den Jahren 2002 bis 2005.....	229
Ansicht 179: Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen in den Jahren 2002 bis 2005.....	231
Ansicht 180: Stellenbesetzung am 30. Juni in den Jahren 2002 bis 2005	232
Ansicht 181: Entwicklung der Verbandsumlage in den Jahren 2002 bis 2005	233
Ansicht 182: Entwicklung der Belastung je Einwohner in den Jahren 2002 bis 2005.....	234
Ansicht 183: Nettobeitragsempfänger und -zahler in der Sozialhilfe im Jahr 2004...	235
Ansicht 184: Fallzahlen in der Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2005.....	236
Ansicht 185: Ausgaben in der Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2005.....	238
Ansicht 186: Modellrechnung einer Kosteneinsparung durch den Ausbau des Betreuten Wohnens	240
Ansicht 187: Steuerung und Controlling im Landeswohlfahrtsverband	244
Ansicht 188: Ausschüsse und Kommissionen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen	246
Ansicht 189: Betriebszweige der Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen	249
Ansicht 190: Zahl der Planbetten / -plätze nach Betriebszweigen im Jahr 2004	250
Ansicht 191: Hinweisschild am Zentrum für Soziale Psychiatrie Bergstraße in Heppenheim, Aufnahme vom 14. Oktober 2005.....	254
Ansicht 192: Hinweisschild am Zentrum für Soziale Psychiatrie Mittlere Lahn in Marburg, Aufnahme vom 26. Oktober 2005.....	254
Ansicht 193: Ebenen der Steuerung der Einrichtungen.....	255

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze

1.1 Achtundneunzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“ bei 40 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 30.

Leitsätze:

Die Haushaltssituation der Gemeinden verschlechterte sich im Prüfungszeitraum von 2000 bis 2003. So hatten im Jahr 2000 zwei Gemeinden und im Jahr 2003 fünfzehn Städte und Gemeinden ein Normiertes Defizit; hingegen war der Haushalt in fünf der vierzig Städte und Gemeinden dauerhaft stabil.

Acht Städte und Gemeinden hatten zu Beginn des Prüfungszeitraums hohe Schulden. Fünf davon reduzierten ihre Schulden im Prüfungszeitraum um bis zu einem Viertel.

Die Städte und Gemeinden investierten im Prüfungszeitraum 130 Millionen €, davon 33 Millionen € für Sanierungen und 37 Millionen € für Neubauten. Sieben Städte und Gemeinden erstellten vor der Entscheidung über jeden Neubau eine Folgekosten-Analyse, zwei Städte und Gemeinden eine Kosten-Nutzen-Analyse. Sonst fehlten Alternativberechnungen, Folgekostenberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen. Bei genauerer Berechnung und besser nachvollziehbarer Dokumentation würde manche wenig rentable Investition stärker überdacht werden.

Die Kommunen gaben im Mittel 138 € je Einwohner für das Personal der Allgemeinen Verwaltung aus. Die Spanne lag zwischen 94 € in Romrod und 237 € in Hesseneck, der kleinsten Gemeinde in Hessen. Die Personalausstattung spiegelte im Wesentlichen die politische Entscheidung wider, welchen Servicegrad die Gemeinde anbietet.

Der Krankenstand in den Kommunen lag im Mittel bei fünf Prozent, wovon etwa zwei Prozentpunkte auf Langzeiterkrankungen entfielen. Den Gemeinden entging durch Krankheit eine Arbeitsleistung im Umfang von 1,7 Millionen € im Jahr 2003.

Bis auf Ronneburg stellten die Städte und Gemeinden ihre Haushalte nicht fristgerecht bis zum 30. November des Vorjahres auf.

Kleine Gemeinden zeichnen sich durch besondere Flexibilität und Bürgerfreundlichkeit aus. Im eGovernment hatten 90 Prozent der Gemeinden ein Informationsangebot für die Bürger umgesetzt. Gut die Hälfte ließ elektronische Kommunikation zu. Knapp die Hälfte hatte begonnen, das Formularwesen internetfähig zu gestalten.

1.2 Neunundneunzigste Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ bei sieben Städten und sieben Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 56.

Leitsätze:

Von den 13 geprüften kommunalen Körperschaften hatten der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis umfassende Daten zur Steuerung der Krankheitskosten. Der Landkreis Fulda, der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis sowie die Städte Fulda und Hanau kannten die Zahl ihrer Berechtigten als zentrale Kennziffer zur Steuerung der Krankheitskosten.

Mit Ausnahme des Hochtaunuskreises waren die Körperschaften systembedingt nicht in der Lage, die an das Hessische Statistische Landesamt gemeldeten Daten zu kontrollieren. Da auf diesen Daten politische Entscheidungen beruhen, sollten sie belastbar sein.

Alle Landkreise kontrollierten formal die Abrechnungen über stationäre Krankheitskosten hinsichtlich Anspruchsberechtigung und rechnerischer Richtigkeit. Die Landkreise stehen vor der Aufgabe, alle Abrechnungen über wesentliche stationäre Krankheitskosten auch materiell zu kontrollieren.

Das Steuerungsinstrument der ärztlichen Lotsenfunktion des Gesundheitsamts könnte Sparpotenziale eröffnen.

Das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (HARTZ IV) begründeten keine wesentlichen Sparpotenziale bei Personaleinsatz und Raumnutzung. Die mit dem GMG eingeführte Verwaltungsgebühr der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhöhte die internen Krankheitskosten.

Die Landkreise Fulda und Groß-Gerau, der Hochtaunuskreis, der Lahn-Dill-Kreis und der Main-Kinzig-Kreis stellten als örtliche Sozialhilfeträger die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum 1. Januar 2005 sicher. Die Landkreise Gießen und Marburg-Biedenkopf legten insoweit keine prüf-fähigen Unterlagen vor.

Der Landkreis Fulda, der Hochtaunuskreis, der Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Fulda plädierten für eine Öffnung der GKV und damit für einen Systemwechsel. So könnten Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand zusammengeführt werden.

Für den Fall der Beibehaltung des bisherigen Systems halten diese Körperschaften eine Verbesserung der Transparenz der Abrechnungen der GKV für geboten. Dies wäre einer effektiven Kostenkontrolle dienlich.

Zur Missbrauchsvermeidung sprachen sich der Landkreis Fulda und der Main-Kinzig-Kreis dafür aus, die GKV gesetzlich zu verpflichten, die technischen Möglichkeiten zur Sperrung der Versichertenkarten zu schaffen. So könnte ein Beitrag zur Kostensenkung geleistet werden.

1.3 Einhundertste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“ bei vier Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 80.

Leitsätze:

Der Übergang der kommunalen Haushaltswirtschaft von der Kameralistik zur Doppik erschwert Vergleiche sowohl interkommunal als auch innerhalb von Zeitreihen. Dies ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung hinzunehmen, weil doppische Abschlüsse unter Informationsgesichtspunkten vorteilhaft sind.

In keinem der vier Landkreise waren die Haushalte ausgeglichen. Die zum 31. Dezember 2003 aufgelaufenen Defizite lagen zwischen 8 Millionen € und 17 Millionen €. Dies entsprach 28 € bis 50 € je Einwohner.

Alle Landkreise hatten Konsolidierungskonzepte. Diese genügten noch nicht modernen haushalts- und betriebswirtschaftlichen Anforderungen.

Allgemeine Rücklagen bestanden zum 31. Dezember 2003 nicht.

Die Verschuldung der Landkreise lag zum 31. Dezember 2003 zwischen 125 Millionen € und 341 Millionen €. Dies entsprach 511 € bis 1.145 € je Einwohner. Die Zinsbelastungen in den Kernhaushalten lagen im Jahr 2003 zwischen 3,6 Millionen € und 10,6 Millionen € und betrugen das 6- bis 16-fache der häufig im Mittelpunkt von Haushaltsdiskussionen stehenden Zuschüsse an die Volkshochschulen.

Den größten Ausgabenblock bildeten 2003 die Leistungen für Jugend und Soziales mit mehr als 308 Millionen € oder 44,3 Prozent der Gesamtausgaben (ohne Landkreis Darmstadt-Dieburg). Knapp drei Viertel dieser Ausgaben waren Transferzahlungen.

Den zweitgrößten Ausgabenblock bildeten die Schulen mit mehr als 92 Millionen € oder 13,3 Prozent der Gesamtausgaben (ohne Landkreis Darmstadt-Dieburg). Kurz- und mittelfristig könnten laufende Kosten gesenkt werden. Langfristig könnte eine effizientere Gestaltung und Nutzung von Schulgebäuden die Haushalte entlasten.

Die Landkreise sollten die Haushaltsgenehmigungsaufgaben der Kommunal-aufsicht konsequenter umsetzen.

**In drei der vier Landkreise sind die Sparpotenziale geringer als die struktu-
rellen Defizite. Diese Landkreise stehen vor der Aufgabe, weitere Konzepte
und Maßnahmen zur Haushaltssicherung zu entwickeln.**

1.4 Einhundertzweite Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“ bei zehn Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 168.

Leitsätze:

Seit der Änderung des Hessischen Straßengesetzes im Jahre 1996 verwalteten und unterhalten die Landkreise ihre Kreisstraßen selbst. Sie können diese Aufgabe dem Land gegen Kostenersatz übertragen. Davon machten sofort acht der zehn geprüften Landkreise Gebrauch. Ab dem Jahr 2002 übertrugen auch der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis diese Aufgabe wieder auf das Land.

Im Vergleich zu den Zustandserfassungen der Jahre von 1996 bis 1999 war der Gesamtzustand der Straßen in den Jahren 2004 und 2005 deutlich verbessert. Während 2004 und 2005 rund 23 Prozent der Kreisstraßen den Warnwert überschritten, lag dieser Anteil 1996 bis 1999 noch bei 37 Prozent.

Für fünf Prozent der Kreisstraßen waren Erneuerungsmaßnahmen überfällig; ohne sie sind Verkehrsbeschränkungen bis zum Sperren der Straßen zu erwarten.

Acht von zehn Landkreisen erfassten nicht kontinuierlich den Zustand ihrer Straßen. Sie hatten keinen aktuellen, objektiven Bewertungsmaßstab für den Mitteleinsatz.

Allein der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis nutzten im Prüfungszeitraum die aktuellen Zustandsinformationen für die Planung ihrer Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen folgten vier Kreise diesem Verfahren.

Der Anteil von 40 Prozent der Kreisstraßen mit Oberflächenbeschichtungen und Dünnenschichtbelägen war zu hoch. Dadurch ist ein erhöhter Erhaltungsaufwand zu erwarten.

91 Prozent der Brücken erreichten mindestens den Bauwerkszustand „noch ausreichend“. Sieben Prozent der Brücken hatten einen „kritischen“ und zwei Prozent einen „ungenügenden“ Bauwerkszustand.

Die Landkreise erfüllen ihre Aufgabe bei der Brückenerhaltung nicht hinreichend. Lediglich acht Prozent der bei regelmäßigen Brückenprüfungen festgestellten Mängel wurden beseitigt.

Die Erhaltung des Anlagevermögens verlangt eine auf den Gesamtinvestitionsbedarf abgestimmte Dringlichkeitsreihung. Eine systematische Erhaltungsplanung für Brücken fehlte.

Fünf Landkreise kamen den Prüfungsverpflichtungen nach DIN 1076 vollständig nach. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg ließ über einen Zeitraum von acht Jahren 40 seiner 69 Brücken nicht prüfen.

1.5 Einhundertdritte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“ bei zwanzig Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 196.

Leitsätze:

Die Einnahmekraft der geprüften Städte und Gemeinden sank im Prüfungszeitraum (2002 bis 2004). Ursache war vor allem ein Rückgang der Einnahmen aus der Einkommensteuer. Da das Gewerbesteueraufkommen im Prüfungszeitraum stieg, waren die Städte und Gemeinden mit einer geringen Unternehmensbasis stärker von rückläufigen Einnahmen betroffen. Es wird zu beobachten sein, ob die sinkenden Einkommensteuereinnahmen von der Veränderung der Altersstruktur mit verursacht werden.

Insgesamt verschlechterten sich die normierten Haushaltsergebnisse von 2002 bis 2004. Gemeinden mit stabiler Haushaltswirtschaft hatten geringere Überschüsse, in Gemeinden mit Haushaltsdefiziten stiegen die Defizite. Dies war bei 12 von 19 Gemeinden der Fall. In zwei Gemeinden verbesserte sich die Haushaltslage in allen drei Haushaltsjahren. Abgesehen von drei Gemeinden beruhten die Haushaltsverschlechterungen auf geringeren Einnahmen.

Der nicht durch Wasser- oder Abwassergebühren refinanzierbare Schuldenstand stieg von Ende 2002 bis Ende 2004 um fast 23 Prozent.

Die Zuweisungen des Landes stiegen, auch nach Berücksichtigung der Preissteigerungen, von 1996 bis zum Mittelwert des Prüfungszeitraums an. Die von den Städten und Gemeinden zu leistenden Kreis- und Schulumlagen führten 2002 bis 2004 insgesamt nicht zu zusätzlichen Belastungen; vierzehn der achtzehn Städte und Gemeinden waren 2004 geringer belastet.

Hohe Schulden waren vor allem auf politische Entscheidungen in den Gemeinden zurückzuführen. Diese lassen sich in drei Ursachenkategorien einteilen: Der Umfang der Investitionen und die damit verbundenen hohen Folgekosten überstiegen die Einnahmekraft der Kommunen. Gebührenhaushalte wurden unverhältnismäßig hoch subventioniert. Auf Haushaltsdefizite wurden nicht mit ausreichenden Konsolidierungsmaßnahmen reagiert.

Seit 1996 sinkt die Bevölkerungszahl in neun von zwanzig Gemeinden.

Bis einschließlich 1995 hatten noch einzelne Gemeinden steigende Kinderzahlen. Das Bild änderte sich im Jahr 1996; seit diesem Jahr sank die Kinderzahl in allen Gemeinden. Daher stehen die Gemeinden vor der Entscheidung, Personal und Flächen für die Kinderbetreuung künftig flexibler und damit auch weiterhin wirtschaftlich einzusetzen.

Neben den deutlich zurückgehenden Kinderzahlen im Kindergartenalter zeigten sich konkrete Wirkungen der demografischen Entwicklung in steigenden Leerstandsrate in den Ortskernen. Sie gefährden mittelfristig die Bausubstanz. Künftig wird der Erhöhung der Attraktivität der Ortskerne (so durch Änderung von Wohnungsgrundrissen) mehr Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Die demografisch bedingten Änderungen der Nachfragestruktur für kommunale Leistungen und die Wanderungsbewegungen junger Erwachsener sollten stärker berücksichtigt werden.

1.6 Eihundertsiebte Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ beim Landeswohlfahrtsverband Hessen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 226.

Leitsätze:

Die Entscheidung des Gesetzgebers, den Landeswohlfahrtsverband Hessen als überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der Zentren für Soziale Psychiatrie, der Kliniken sowie der Schulen für Sinnesgeschädigte einzurichten, hat sich prinzipiell bewährt.

Die Haushaltsstruktur des Landeswohlfahrtsverbands Hessen steht unter der Vorgabe des Mittelstufengesetzes, nach dem er von seinen Mitgliedern eine Umlage, die seinen Haushalt auszugleichen hat, erhebt. Damit ist er in der Lage, seinen Finanzbedarf einseitig auf seine Mitglieder zu verlagern.

Die Vereinbarung für das Betreute Wohnen behinderter Menschen zwischen dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und seinen Mitgliedern führte zu günstigen Ergebnissen: Eine vollstationäre Unterbringung kostete jährlich rund 38.000 €, ein Platz im Betreuten Wohnen rund 10.500 €. Wenn 20 Prozent (rund 3.100 Personen) der 15.250 vollstationär lebenden Menschen im Betreuten Wohnen untergebracht werden könnten, würde dies zu einer jährlichen Ersparnis in Höhe von 90 Millionen € führen.

Der Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben lag mit 30 Prozent am Gesamtpersonal über dem Wert vergleichbarer Organisationen (18 Prozent). Der Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben kann von 249 Stellen um 122 auf 127 Stellen gemindert werden. Damit geht ein Sparpotenzial von rund 5,7 Millionen € einher. Insgesamt sieht die Überörtliche Prüfung beim Landeswohlfahrtsverband Hessen ein jährliches Sparpotenzial von rund 96 Millionen €.

Als Träger der klinischen Einrichtungen hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen die fachliche Kompetenz und die Leistungsfähigkeit, die Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich und mit angemessener Qualität zu führen. Die vorhandene Größe, das breite Leistungsangebot und die fachliche Spezialisierung bieten entscheidende Vorteile für die Zukunft.

Zukunftsfähig sind klinische Einrichtungen dann, wenn sie wirtschaftlich ausgerichtet sind und eine Organisationsstruktur besitzen, die eine klare Trennung zwischen der Steuerungsebene und der operativen Ebene vorsieht. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen sollte künftig seine Steuerungsfunktion stärker ausüben und die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen weiter vertiefen. Seine Entscheidung, die Einrichtungen in privater Rechtsform vorzugsweise in einer GmbH zu führen, entspricht modernen Managementprinzipien.

2. Struktur der kommunalen Körperschaften

Ohne Ausnahme sind alle kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise überörtlich zu prüfen; außerdem unterliegen die wichtigsten kommunalen Verbände dem überörtlichen Prüfungsrecht (§ 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen).

Im Jahr 2005 lebten in Hessen 6.092.891 Einwohner, davon 22,6 Prozent in den fünf kreisfreien Städten und 77,4 Prozent in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften stellte sich im Jahr 2005 wie folgt dar¹:

- 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):
 - 35 Städte und Gemeinden bis 3.000
 - 72 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000
 - 147 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000
 - 134 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000
 - 26 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

¹ Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 2005

3. Ausgewählte Daten der kommunalen Haushalte

Die kommunalen Haushalte der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, der Landkreise und des Landeswohlfahrtsverbands in Hessen wurden auf Grundlage der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts ausgewertet.² Dabei war auf die Einnahme- und Ausgabekategorien der Finanzstatistik sowie deren Unterscheidung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalten zurückzugreifen.

Am Ende des Abschnitts wird erneut auch auf die kommunalen Schulden, die außerhalb der kommunalen Kernhaushalte zu finden sind, eingegangen.

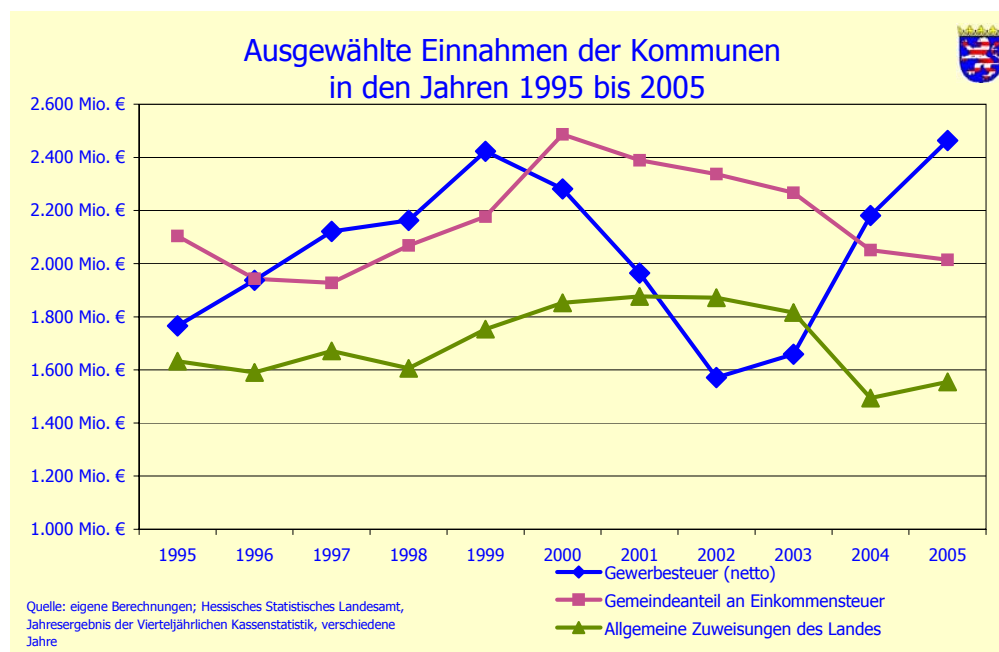
Ausgewählte Daten der kommunalen Verwaltungshaushalte				
Einnahme- / Ausgabeart	2004	2005	Veränderung 2004 / 2005	
Einnahmen der Verwaltungshaushalte ohne Gewerbesteuerumlage	14,8 Mrd. €	15,9 Mrd. €	1,1 Mrd. €	7,5%
Steuereinnahmen (netto) davon:	5,2 Mrd. €	5,5 Mrd. €	0,3 Mrd. €	4,9%
Grundsteuer A und B	0,7 Mrd. €	0,7 Mrd. €	0,0 Mrd. €	1,3%
Gewerbesteuer (netto)	2,2 Mrd. €	2,5 Mrd. €	0,3 Mrd. €	12,9%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2,1 Mrd. €	2,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €	-1,8%
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	0,3 Mrd. €	0,3 Mrd. €	0,0 Mrd. €	1,9%
Allgemeine Zuweisungen des Landes	1,5 Mrd. €	1,6 Mrd. €	0,1 Mrd. €	4,0%
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	1,4 Mrd. €	1,4 Mrd. €	-0,1 Mrd. €	-3,7%
Ausgaben der Verwaltungshaushalte ohne Gewerbesteuerumlage	16,5 Mrd. €	17,7 Mrd. €	1,1 Mrd. €	6,9%
Personalausgaben	3,5 Mrd. €	3,5 Mrd. €	0,0 Mrd. €	0,3%
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3,6 Mrd. €	4,4 Mrd. €	0,8 Mrd. €	22,0%
Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsoffer, Sonstige Leistungen	3,3 Mrd. €	3,2 Mrd. €	-0,1 Mrd. €	-3,9%

² Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; Schuldenstandstatistik; Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung; verschiedene Jahre

Ausgewählte Daten der kommunalen Verwaltungshaushalte				
Einnahme- / Ausgabeart	2004	2005	Veränderung 2004 / 2005	
Zinsausgaben	0,5 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,0 Mrd. €	1,5%
Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale Sonderrechnungen	0,3 Mrd. €	0,4 Mrd. €	0,0 Mrd. €	11,4%
Rechnerische Differenzen sind rundungsbedingt.				
Quelle: eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; verschiedene Jahre.				

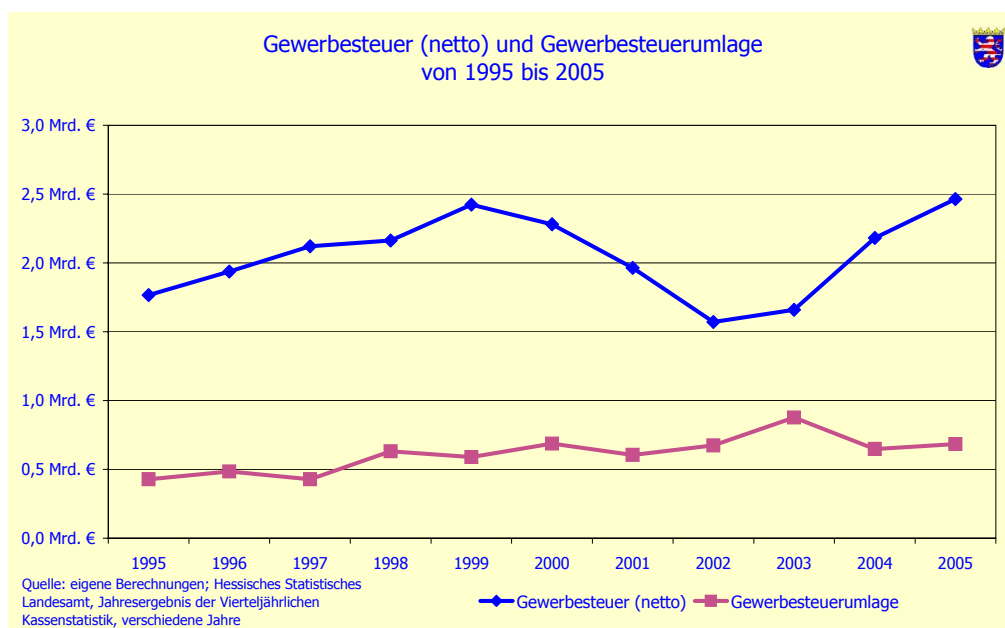
Ansicht 1: Ausgewählte Daten der kommunalen Verwaltungshaushalte

Im Jahr 2005 erhielten sich die Einnahmen der Verwaltungshaushalte um 1,1 Milliarden € oder 7,5 Prozent auf insgesamt 15,9 Milliarden € (nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) (Ansicht 1). Im Vergleich zu 1995 waren dies 2,3 Milliarden € oder 16,7 Prozent höhere Einnahmen.



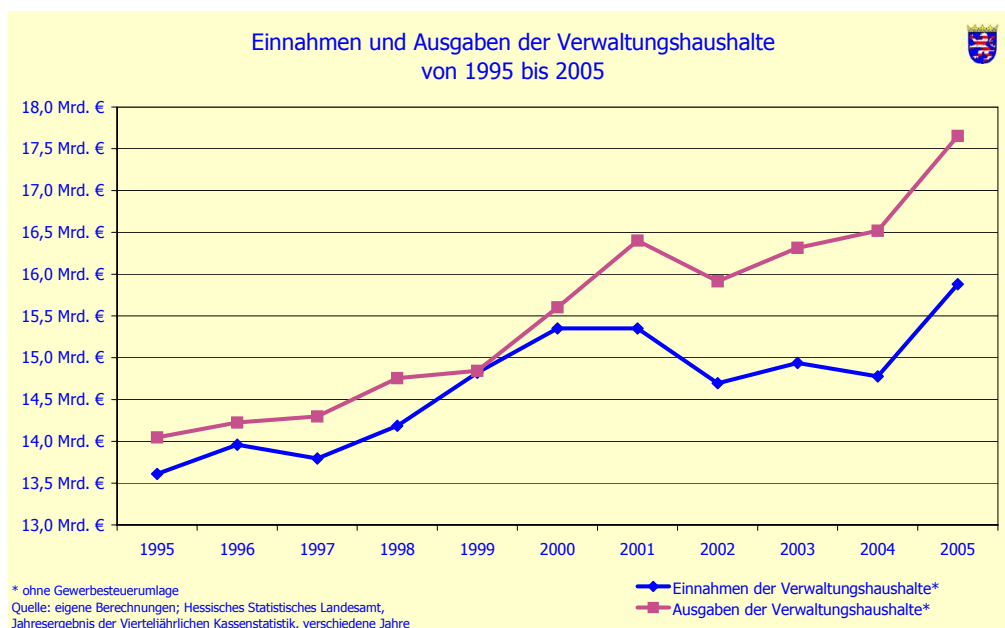
Ansicht 2: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte 1995 bis 2005

Zu den verbesserten Einnahmen der Verwaltungshaushalte im Jahr 2005 trugen die bei den Kommunen verbleibende Gewerbesteuer (netto) mit 12,9 Prozent und die allgemeinen Zuweisungen des Landes mit 4,0 Prozent bei. Die den Gemeinden zustehenden Anteile an der Einkommensteuer nahmen um 1,8 Prozent ab (Ansicht 2).



Ansicht 3: Gewerbsteuer (netto) und Gewerbesteuerumlage von 1995 bis 2005

Die positive Gewerbesteuerentwicklung führte in diesem Jahr trotz höherer kommunaler Gewerbesteuerumlagen an Land und Bund zu höheren Einnahmen bei den Kommunen (Ansicht 3).



Ansicht 4: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte von 1995 bis 2005

Die Ausgabenseite der Verwaltungshaushalte³ war im Jahr 2005 von einem Anstieg von 6,9 Prozent auf 17,7 Milliarden € gekennzeichnet (Ansicht 1). Obwohl sich die Einnahmen mit 7,5 Prozent auf 15,9 Milliarden € etwas stärker positiv entwickelten, (Ansicht 4), stieg die Finanzierungslücke im Jahr 2005 auf 1,8 Milliarden € an.

Im Jahr 2005 erreichten im Verwaltungshaushalt die Personalausgaben nach einer leichten Erhöhung um 0,3 Prozent 3,5 Milliarden €. Sie wurden durch die noch im Vorjahr rückläufigen Sachaufwände aufgrund des hohen Anstiegs um 22 Prozent auf 4,4 Milliarden € als größter Ausgabenposten abgelöst.

Lücke zwischen
Ausgaben und
Einnahmen der
Verwaltungs-
haushalte bei
1,8 Milliarden €

³ abzüglich der Bund und Land zustehenden Gewerbesteuerumlage

Die Ausgaben für Jugend und Soziales wirkten mit -3,9 Prozent und insgesamt 3,2 Milliarden € entlastend, während die Kommunen in 2005 wieder um 1,5 Prozent höhere Zinsausgaben von 0,5 Milliarden € aufbrachten (Ansicht 1).

Die Kommunen gaben im Jahr 2005 für Zinsen und Tilgungen 1,5 Milliarden € oder 9,1 Prozent der Einnahmen der Verwaltungshaushalte aus.

Ausgewählte Daten der kommunalen Vermögenshaushalte				
Einnahme- / Ausgabeart	2004	2005	Veränderung 2004 / 2005	
Einnahmen der Ver- mögenshaushalte	3,1 Mrd. €	3,7 Mrd. €	0,5 Mrd. €	17,6%
Zuführungen vom Ver- waltungshaushalt	0,7 Mrd. €	0,6 Mrd. €	-0,1 Mrd. €	-14,5%
Entnahmen aus Rückla- gen	0,4 Mrd. €	0,3 Mrd. €	-0,1 Mrd. €	-18,6%
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	0,9 Mrd. €	1,1 Mrd. €	0,2 Mrd. €	24,2%
Einnahmen aus Ver- kaufserlösen	0,5 Mrd. €	1,0 Mrd. €	0,6 Mrd. €	125,6%
Investitionszuweisungen	0,4 Mrd. €	0,4 Mrd. €	0,0 Mrd. €	2,0%
Ausgaben der Ver- mögenshaushalte	3,1 Mrd. €	3,7 Mrd. €	0,6 Mrd. €	18,3%
Zuführungen an Rück- lagen	0,2 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,3 Mrd. €	126,6%
Erwerb von Vermögen	0,4 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,1 Mrd. €	34,8%
Baumaßnahmen	1,3 Mrd. €	1,2 Mrd. €	-0,1 Mrd. €	-8,9%
Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inne- ren Darlehen	0,7 Mrd. €	1,0 Mrd. €	0,2 Mrd. €	31,8%
Quelle: eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vier- teljährlichen Kassenstatistik; verschiedene Jahre.				

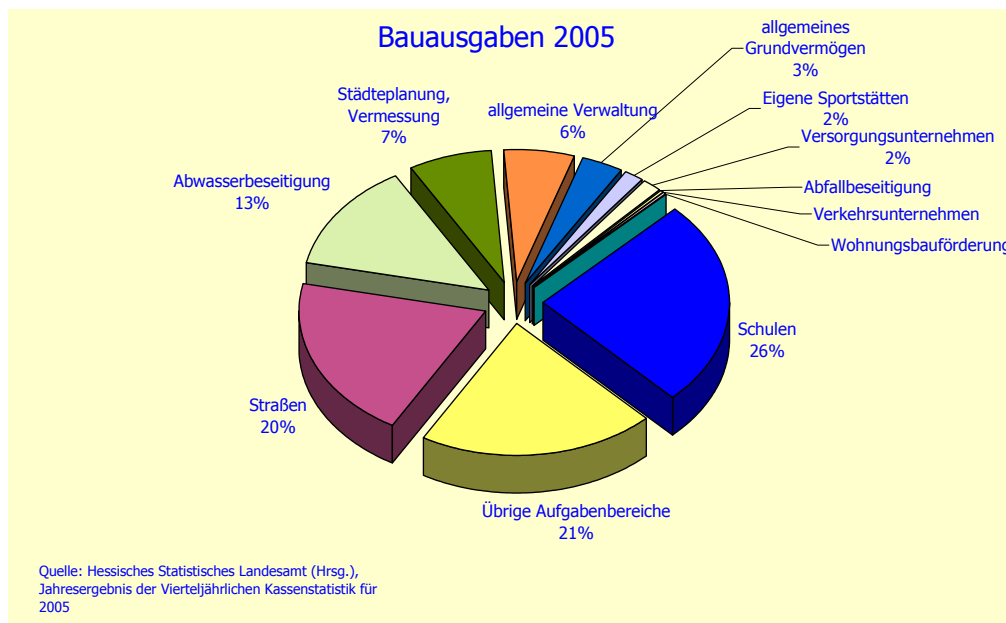
Ansicht 5: Ausgewählte Daten der kommunalen Vermögenshaushalte

In den Vermögenshaushalten standen 2005 mit 3,7 Milliarden € um knapp 17,6 Prozent höhere Einnahmen als im Vorjahr zur Verfügung. Dieser Zuwachs ging auf 0,6 Milliarden höhere Verkaufserlöse und einen um 0,2 Milliarden € stärkeren Rückgriff auf Kredite zurück. Die Rücklagen wurden 2005 um 0,1 Milliarden € weniger als im Vorjahr beansprucht. Aus den Verwaltungshaushalten wurden im vierten Jahr in Folge weniger Mittel für die Vermögenshaushalte zur Verfügung gestellt als im Vorjahr. 2005 wurden aus den Verwaltungshaushalten knapp 0,6 Milliarden € in die Vermögenshaushalte übertragen. Bereinigt um die Rückzuführungen wurden netto 0,4 Milliarden € aus den Verwaltungs- in die Vermögenshaushalte übertragen.

Die Ausgabenseite der Vermögenshaushalte stieg 2005 um 18,3 Prozent auf 3,7 Milliarden € an. Dabei erreichten die Bauausgaben 1,2 Milliarden €; sie nahmen im Vergleich zu 2004 um 8,9 Prozent und damit stärker als in den beiden Vorjahren ab. Von diesem Rückgang waren 2005 alle⁴ Bereiche der Bauausgaben betroffen. Dabei verringerten sich im Jahr 2005 die größten Positionen der Bauausgaben (Ansicht 6) wie folgt:

Weiterhin sinkende
Bauausgaben

- Die Bauausgaben für Schulen sanken mit knapp 1,6 Prozent relativ verhalten; sie erreichten 2005 rund 0,3 Milliarden €.
- Die Bauausgaben für „Übrige Aufgabenbereiche“⁵ sanken 2005 um 13,8 Prozent (auf 0,2 Milliarden €),
- die Straßenbauausgaben sanken um 20,5 Prozent (auf 0,2 Milliarden €).
- Die weiteren größeren Bauausgaben (Abwasser, Städteplanung / Vermessung, und allgemeines Grundvermögen) sanken im Jahr 2005 ebenfalls deutlich (um zwischen 10,5 und 21,1 Prozent).



Ansicht 6: Bauausgaben 2005

Die anderen wesentlichen Ausgaben der Vermögenshaushalte nahmen zu: Nach drei rückläufigen Jahren konnten den Rücklagen mit 0,5 Milliarden € im Jahr 2005 mehr als das Doppelte im Vergleich zu 2004 zugeführt werden. Unter Berücksichtigung der Entnahmen aus den Rücklagen wurden - im Gegensatz zum Vorjahr - die Rücklagen wieder netto um knapp 0,2 Milliarden € aufgefüllt.

Rücklagen in 2005
wieder höher

Im Jahr 2005 wurde in Höhe von 0,5 Milliarden € Vermögen erworben (34,8 Prozent mehr als 2004). Im Vergleich dazu wendeten im Jahr 2005 die Kommunen für die Tilgung von Krediten mit rund 1,0 Milliarden € (31,8 Prozent mehr als 2004) doppelt so viel auf.

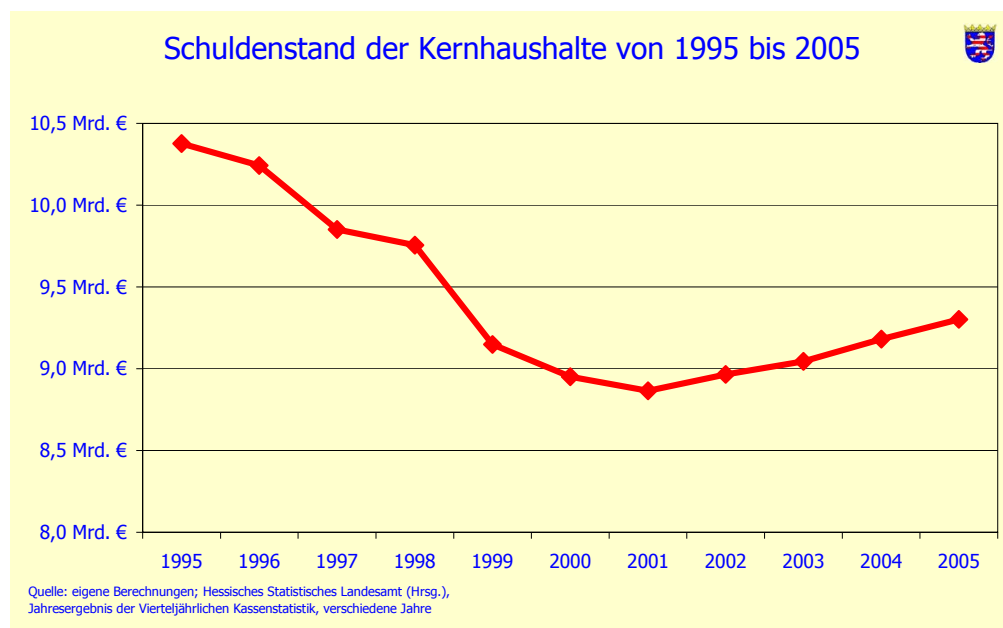
Die kommunale Haushaltssituation wirkte erneut belastend auf die kommunalen Schulden: Während in den Jahren 1995 bis 2001 die kommunalen Schulden der Kernhaushalte noch um insgesamt 1,5 Milliarden € abnahmen, wurden von 2002 bis 2005

Kommunale
Schulden weiterhin
kritisch

⁴ Mit Ausnahme der Bauausgaben für Zwecke der allgemeinen Verwaltung, die um über 160 Prozent gegenüber 2004 zunahmen.

⁵ Dazu gehören beispielsweise Altenheime, Brandschutz, Friedhöfe, Kindertagesstätten, Schwimmbäder, Stadthallen.

die Schulden der Kernhaushalte um 0,4 Milliarden € aufgebaut (Ansicht 7).



Ansicht 7: Schuldenstand der Kernhaushalte von 1995 bis 2005

Die Schulden der kommunalen Kernhaushalte erreichten zum Ultimo 2005 insgesamt 9,3 Milliarden € (Ansicht 8) oder 1.527 € je Einwohner (2004: 1.508 €).

Schulden der kommunalen Kernhaushalte				
	2004	2005	Veränderung 2004 / 2005	
Schuldenstand zum Jahresende (Kern- haushalte)	9,2 Mrd. €	9,3 Mrd. €	0,1 Mrd. €	1,3%
Kassenkredite zum Jahresende (Kernhaus- halte)	2,1 Mrd. €	2,7 Mrd. €	0,5 Mrd. €	25,0%

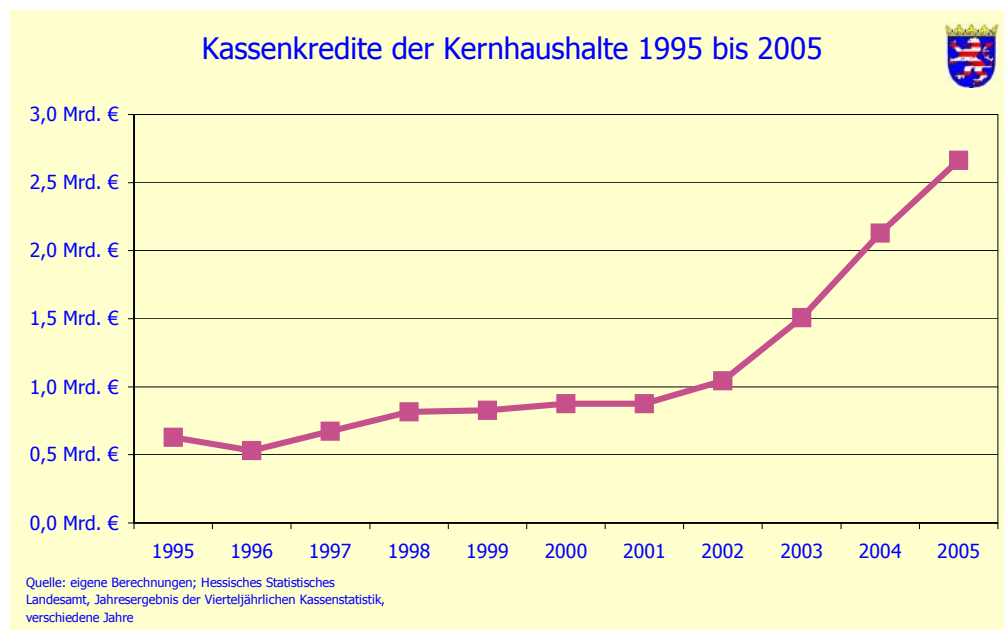
Quelle: eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Schuldenstandstatistik; verschiedene Jahre.

Ansicht 8: Schulden der kommunalen Kernhaushalte

Kassenkredite mehr
und mehr in
Anspruch genommen

Zusätzlich nahmen die Kommunen im Vergleich zu 2004 um 25 Prozent höhere Kassenkredite in Anspruch (Ansicht 8). Die für die Überbrückung kurzfristiger Kassenanforderungen vorgesehenen Kassenkredite erreichten dadurch zum Jahresende 2005 rund 2,7 Milliarden € oder 437 € je Einwohner. Zum Jahresende 2005 entsprachen die Kassenkredite 28,6 Prozent der Schulden der Kernhaushalte.

Im Vergleich zu 1995 stiegen die Kassenkredite um 2,0 Milliarden € oder mehr als 320 Prozent an. Abgesehen von den Jahren 1996 (-15,1 Prozent) und 2001 (0,0 Prozent) erhöhten sich die Kassenkredite seit 1995 in jedem Jahr (Ansicht 9).

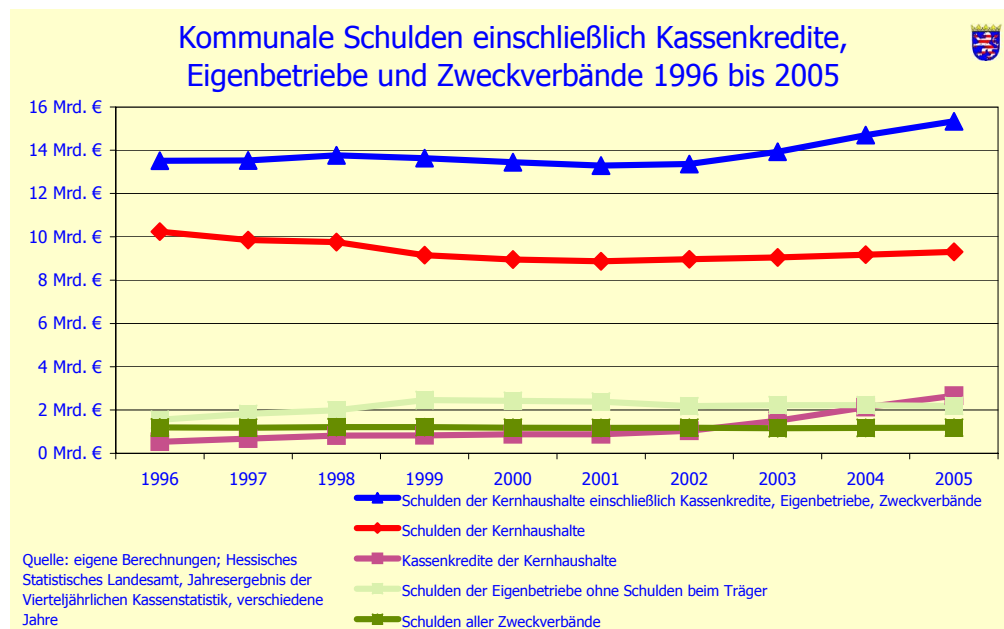


Ansicht 9: Kassenkredite der Kernhaushalte 1995 bis 2005

Neben den kommunalen Schulden der Kernhaushalte (9,3 Milliarden €) und den Kassenkrediten (2,7 Milliarden €) bestanden zum Jahresende 2005 (Ansicht 10)

- Schulden der Eigenbetriebe⁶ in Höhe von 2,2 Milliarden €,
- Schulden der kameralen Zweckverbände in Höhe von 0,6 Milliarden € und
- Schulden der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen in Höhe von weiteren 0,6 Milliarden €.⁷

Schulden der Eigenbetriebe entsprachen 23,5 Prozent der Schulden der Kernhaushalte



Ansicht 10: Kommunale Schulden einschließlich Kassenkrediten, Eigenbetriebe und Zweckverbände 1996 bis 2005

⁶ ohne Schulden beim Träger; einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen

⁷ ohne Kassenkredite

Um das Bild der kommunalen Schulden zu vervollständigen, sind die privatrechtlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung⁸ zu betrachten. Deren Schulden könnten anteilig auf kommunalen Eigner und die weiteren Eigentümer entfallen (ggf. Land, Bund und Private). Diese Schulden, die mehrheitlich der öffentlichen Hand (zu denen die Kommunen gehören) zuzuordnen sind, betrugen zum Jahresende 2005 rund 11,7 Milliarden € oder 125,7 Prozent der Schulden der kommunalen Kernhaushalte. Derzeit kann der auf die Kommunen entfallende Anteil nicht ermittelt werden⁹.

2.323 € je Einwohner
Schulden der
Kernhaushalte,
Kassenkredite und
Eigenbetriebe

Ansicht 10 zeigt den Umfang der kommunalen Schulden in und außerhalb der Kernhaushalte. Daher sind die Schulden in einer umfassenderen Abgrenzung zu betrachten: So summieren sich die kommunalen Schulden der Kernhaushalte (9,3 Milliarden €), der Kassenkredite (2,7 Milliarden €) und der Eigenbetriebe¹⁰ (2,2 Milliarden €) zum Jahresende 2005 auf 14,2 Milliarden €. Das entspricht einer Verschuldungslast von durchschnittlich 2.323 € je Einwohner. Dabei fällt die rechnerische Verschuldung je Einwohner für kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden unterschiedlich aus: Die fünf kreisfreien Städte Hessens hatten Schulden in Höhe von durchschnittlich 2.995 €, die kreisangehörigen Gemeinden von durchschnittlich 1.235 € und die Landkreise von durchschnittlich 874 € je Einwohner. Innerhalb dieser Gruppen ist weiter zu differenzieren:

... in den
Großstädten

- Unter den fünf kreisfreien Großstädten hatte Darmstadt mit 3.724 € je Einwohner die höchsten Schulden (Kernhaushalte, Kassenkredite und Eigenbetriebsschulden) und Wiesbaden mit 2.201 € je Einwohner die niedrigsten Schulden. Dazwischen lagen Offenbach am Main mit 3.574 € je Einwohner, Kassel mit 3.491 € je Einwohner und Frankfurt am Main mit 2.919 € je Einwohner.

Wiesbaden hatte 2005 keine Kassenkredite und Offenbach keine Eigenbetriebsschulden.

... in den Land-
kreisen

- Unter den Landkreisen war der Landkreis Fulda mit 111 € je Einwohner am niedrigsten und der Hochtaunuskreis mit 1.511 € je Einwohner am höchsten verschuldet. Keine Kassenkredite verzeichnete der Hochtaunuskreis. Keine Eigenbetriebsschulden hatte der Lahn-Dill-Kreis¹¹.

... in den
kreisangehörigen
Gemeinden

- Unter den 426 kreisangehörigen Gemeinden waren zum Jahresende 2005 in dieser weiteren Schuldenabgrenzung die drei Gemeinden Jossgrund, Ludwigsau und Wabern ohne Schulden. Lediglich zwei weitere Gemeinden blieben 2005 mit weniger als 50 € je Einwohner verschuldet: Alsbach-Hähnlein mit 42 € und Gründau mit 2 € je Einwohner. Schulden zwischen 50 € und 100 € je Einwohner hatten 2005 die vier kreisangehörigen Gemeinden Breuberg mit 94 €, Erzhausen mit 85 €, Hüttenberg mit 61 € und Künzell mit 86 €.

Unter den kreisangehörigen Gemeinden waren die fünf am höchsten verschuldeten (Kernhaushalte, Kassenkredite und Eigenbetriebe) hessischen Kommunen: Bad Sooden-Allendorf mit 5.074 €, Waldkappel mit 4.730 €, Spangenberg mit 4.269 €, Bad Soden-Salmünster mit 4.169 € und Heidenrod mit 3.861 € je Einwohner.

234 der 426 kreisangehörigen Gemeinden hatten zum Ende des Jahres 2005 Haushalte ohne Kassenkredite und acht kreisangehörige Gemeinden hatten keine Eigenbetriebsschulden.¹²

⁸ ohne Schulden beim Träger

⁹ vergleiche Dreizehnter Zusammenfassender Bericht 2004, Landtagsdrucksache 16/2590, S. 19 f. und Fünfzehnter Zusammenfassender Bericht 2005, Landtagsdrucksache 16/4190, S. 23 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

¹⁰ siehe Fußnote 6

¹¹ Die Landkreise Fulda, Gießen und der Vogelsbergkreis hatten keine Eigenbetriebe.

¹² 250 kreisangehörige Gemeinden hatten keine Eigenbetriebe.

4. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 18 Projekte zu bearbeiten, von denen sechs beendet wurden.

Geprüft wurden 274 Einzelprojekte.

4.1 Laufende Prüfungen

104. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte“ bei 22 Städten (Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim, Hofheim am Main, Idstein, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein, Viernheim)

105. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Kleine Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden (Bad Salzschlirf, Bad Zwesten, Breuna, Dipperz, Frankenau, Fränkisch-Crumbach, Gemünden (Wohra), Groß-Rohrheim, Haina, Kiedrich, Liebenau, Löhnberg, Messel, Neu-Eichenberg, Neuenstein, Neuental, Poppenhausen (Wasserkuppe), Rockenberg, Schrecksbach, Wartenberg)

106. Vergleichende Prüfung „Vollzug der neuen Hessischen Bauordnung“ bei drei Städten und drei Landkreisen (Frankfurt am Main, Kassel, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis)

108. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“ bei zehn Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis)

109. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Größere Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden (Biblis, Egelsbach, Fliesen, Fulda, Gedern, Großalmerode, Hasselroth, Heidenrod, Heuchelheim, Lahnau, Lohra, Lützelbach, Neukirchen/Knüllgebirge, Neustadt (Hessen), Niederaula, Reichelsheim (Odenwald), Rüdesheim am Rhein, Schaafheim, Waldeck, Weilmünster)

110. Vergleichende Prüfung „Bauhöfe II“ bei 20 Städten und Gemeinden und einem Zweckverband (Bad Emstal, Brachtal, Brensbach, Burgwald, Diemelsee, Echzell, Eppertshausen, Glashütten, Hohenahr, Knüllwald, Lindenfels, Meinhard, Niedenstein, Rabenau, Reinhardshagen, Stockstadt am Rhein, Tann/Rhön, Trendelburg, Waldems, Walluf, Wehretal, Wildeck und dem Zweckverband „Kommunale Dienste Bad Emstal – Niedenstein“)

111. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Sonderstatusstädte“ bei sieben Städten (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar)

112. Vergleichende Prüfung „Kraftfahrzeugzulassungsstellen“ bei fünf Städten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)

113. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Abwasserverbände“ bei 20 Abwasserverbänden (Abwasserverband Bracht, Abwasserverband Flörsheim, Abwasserverband Fulda, Abwasserverband Gelnhausen, Abwasserverband Horloffthal, Abwasserverband Langen – Egelsbach – Erzhausen, Abwasserverband Limburg, Abwasserverband Marburg, Abwasserverband Mittlere Dill, Abwasserverband Mittlere Mümling, Abwasserverband Obere Aar, Abwasserverband Oberes Erlenbachtal, Abwasserverband Oberer Rheingau, Abwasserverband Oberes Weiltal, Abwasserverband Oberes Weschnitztal, Abwasserverband Rüsselsheim-Raunheim, Abwasserverband Untere Rodau, Abwasserverband Vordertaunus, Abwasserverband Westerbach, Abwasserverband Wetzlar)

114. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“ bei 20 Städten und einem Landkreis (Bad Endbach, Bad Orb, Beerfelden, Braunfels, Dornburg, Edertal, Ehringshausen, Florstadt, Herbstein, Hilders, Hohenstein, Hünstetten, Laubach, Linsengericht, Neckarsteinach, Rödermark, Schöffengrund, Waldkappel, Wehrheim, Weilrod, Landkreis Waldeck-Frankenberg)

115. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Kleine Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden (Berkatal, Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Cornberg, Ehrenberg (Rhön), Espenau, Freiensteinau, Gilserberg, Glauburg, Grebenau, Hauneck, Haunetal, Herleshausen, Hirschhorn, Kirtorf, Meißner, Merenberg, Mossautal, Nentershausen, Ringgau)

123. Vergleichende Prüfung „Wirkung des Finanzausgleichs auf Sonderstatusstädte und Landkreise“ bei sieben Städten und sieben Landkreisen (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf)

4.2 Beendete Projekte

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 (Werra), Rasdorf, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rosenthal, Rothenberg, Schwalmthal, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Steffenberg, Wahlsburg, Weißenborn, Wohratal)

99. Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ bei sieben Städten und sieben Landkreisen (Bad Homburg v.d. Höhe¹³, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf)

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

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

103. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden (Biebergemünd, Biebertal, Biebesheim am Rhein, Breuberg, Diemelstadt, Felsberg, Fürth/Odenwald, Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Mengerskirchen, Mörlenbach, Niddatal, Rosbach v.d. Höhe, Sinntal, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen, Wetter (Hessen))

107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ beim Landeswohlfahrtsverband Hessen

Mit den geprüften Städten, Gemeinden und Landkreisen fanden 51 Schlussbesprechungen nach § 6 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften statt. Sie dauerten insgesamt rund 89 Stunden.

¹³ Die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe hat die Aufgaben gem. § 4 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz (HAG/BSHG) durch Verwaltungsvereinbarung vom 28. April 2000 auf den Hochtaunuskreis als örtlichem Träger der Sozialhilfe mit Wirkung zum 1. Mai 2000 übertragen. Daher wurde die Prüfung nach den örtlichen Erhebungen abgeschlossen und der Stadt eine Prüfungsbescheinigung ausgestellt.

Sechzehnter Zusammenfassender Bericht				
Schlussbesprechungen				
	Körper- schaften	Schlussbe- sprechungen	Dauer	Schluss- berichte (Seiten)
98. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“	40	31	39:25 h	1.914
99. Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“	14	4	12:21 h	1.922
100. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“	4	4	13:15 h	2.009
102. Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“	10	10	18:35 h	1.078
103. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“	20	1	03:30 h	2.569
107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“	1	1	01:34 h	127
Summe	89	51	88:40 h	9.619

Ansicht 11: Sechzehnter Zusammenfassender Bericht - 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.

5. 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, den Prüfungen angepasst, die Ausgaben der Verwaltungs- und / oder Vermögenshaushalte, das haftende Kapital, das eingesetzte Eigenkapital, ausgereichte Bürgschaften oder die mit einer Aufgabe verbundenen Personal- und Sachkosten zugrunde gelegt. Somit informiert das geprüfte Risiko über die durch die kommunalen Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel.

Das geprüfte Risiko der im Sechzehnten Zusammenfassenden Bericht veröffentlichten Prüfungen betrug insgesamt 3.954 Millionen €.

Sechzehnter Zusammenfassender Bericht			
Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände			
	Geprüftes Risiko	Sparpotenzial	Rückstände
98. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“	775 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €
99. Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“	150 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €
100. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“	916 Mio. €	52 Mio. €	5 Mio. €
102. Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“	138 Mio. €	0 Mio. €	2 Mio. €
103. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“	296 Mio. €	14 Mio. €	0 Mio. €
107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“	1.689 Mio. €	96 Mio. €	0 Mio. €
Summe	3.964 Mio. €	163 Mio. €	7 Mio. €
Rundungsbedingte Differenzen			

Ansicht 12: Sechzehnter Zusammenfassender Bericht - Geprüfte Risiken, Sparpotenziale, Rückstände

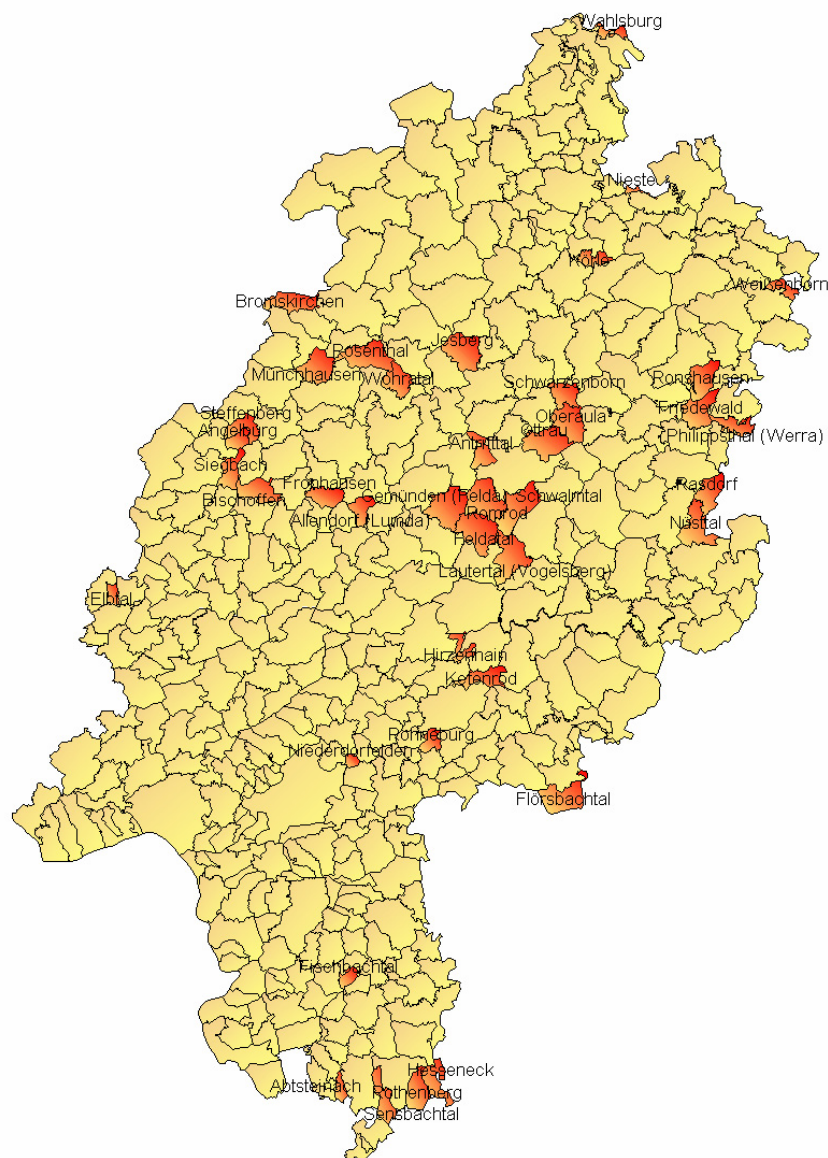
Die in den Prüfungen festgestellten Sparpotenziale betrugen 163 Millionen €. Dieser Betrag könnte von den in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften erwirtschaftet werden. Die Bezugsgrößen zur Berechnung von Sparmöglichkeiten waren zumeist einer anderen kommunalen Körperschaft der gleichen Prüfung entnommen. Damit wurden realistische Wertmaßstäbe zugrunde gelegt.

In den Prüfungen dieses Berichts wurden Rückstände von 7 Millionen € festgestellt. Unter Rückständen werden Finanzmittel verstanden, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen.

6. Achtundneunzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“

6.1 Geprüfte Städte und 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 (Werra), Rasdorf, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rosenthal, Rothenberg, Schwalmtal, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Steffenberg, Wahlsburg, Weißenborn, Wohratal



Ansicht 13: „Vollprüfung 2004: Kleine Gemeinden“ – Lage der Städte und Gemeinden

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	März 2004 bis Juli 2005
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2003
Zuleitung der Schlussberichte:	16. August 2005
Prüfungsbeauftragter:	Hauser, Furch & Partner Unternehmensberatung in Kelkheim (Taunus)

6.3 Leitsätze

Die Haushaltssituation der Gemeinden verschlechterte sich im Prüfungszeitraum von 2000 bis 2003. So hatten im Jahr 2000 zwei Gemeinden und im Jahr 2003 fünfzehn Städte und Gemeinden ein Normiertes Defizit; hingegen war der Haushalt in fünf der vierzig Städte und Gemeinden dauerhaft stabil¹⁴.

Seite 35

Acht Städte und Gemeinden¹⁵ hatten zu Beginn des Prüfungszeitraums hohe Schulden. Fünf davon¹⁶ reduzierten ihre Schulden im Prüfungszeitraum um bis zu einem Viertel.

Seite 36

Die Städte und Gemeinden investierten im Prüfungszeitraum 130 Millionen €, davon 33 Millionen € für Sanierungen und 37 Millionen € für Neubauten. Sieben Städte und Gemeinden erstellten vor der Entscheidung über jeden Neubau eine Folgekosten-Analyse¹⁷, zwei Städte und Gemeinden eine Kosten-Nutzen-Analyse¹⁸. Sonst fehlten Alternativberechnungen, Folgekostenberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen. Bei genauerer Berechnung und besser nachvollziehbarer Dokumentation würde manche wenig rentable Investition stärker überdacht werden.

Seiten 40, 41

Die Kommunen gaben im Mittel 138 € je Einwohner für das Personal der Allgemeinen Verwaltung aus. Die Spanne lag zwischen 94 € in Romrod und 237 € in Hesseneck, der kleinsten Gemeinde in Hessen. Die Personalausstattung spiegelte im Wesentlichen die politische Entscheidung wider, welchen Servicegrad die Gemeinde anbietet.

Seite 43

Der Krankenstand in den Kommunen lag im Mittel bei fünf Prozent, wovon etwa zwei Prozentpunkte auf Langzeiterkrankungen entfielen. Den Gemeinden entging durch Krankheit eine Arbeitsleistung im Umfang von 1,7 Millionen € im Jahr 2003.

Seite 43

Bis auf Ronneburg stellten die Städte und Gemeinden ihre Haushalte nicht fristgerecht bis zum 30. November des Vorjahres auf.

Seite 48

Kleine Gemeinden zeichnen sich durch besondere Flexibilität und Bürgerfreundlichkeit aus. Im eGovernment hatten 90 Prozent der Gemeinden ein Informationsangebot für die Bürger umgesetzt. Gut die Hälfte ließ elektronische Kommunikation zu. Knapp die Hälfte hatte begonnen, das Formularwesen internetfähig zu gestalten.

Seite 48

¹⁴ Elbtal, Flörsbachtal, Münchhausen, Nüsttal und Romrod. Sie hatten keine der Warngrenzen überschritten.

¹⁵ Allendorf (Lumda), Bischoffen, Hirzenhain, Jesberg, Lautertal (Vogelsberg), Oberaula, Siegbach und Steffenberg

¹⁶ Allendorf (Lumda), Bischoffen, Hirzenhain, Lautertal (Vogelsberg) und Steffenberg

¹⁷ Angelburg, Bischoffen, Flörsbachtal, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Ronneburg, Schwarzenborn

¹⁸ Körle und Schwarzenborn

6.4 Überblick

6.5 Geprüftes Risiko	32
6.6 Sparpotenziale und Rückstände	32
6.7 Balanced Scorecard	32
6.8 Haushaltsstabilität	34
6.9 Schulden	36
6.10 Gebühren und Steuern	37
6.11 Investitionsverhalten	39
6.12 Personal	42
6.13 Interkommunale Zusammenarbeit	45
6.14 Verabschiedung der Haushalte 2000 bis 2003	47
6.15 eGovernment	48
6.16 Bürgerfreundlichkeit und Bürgerbeteiligung	50
6.17 Korruptionsvermeidung	51
6.18 Kommunale Gesellschaften privaten Rechts und Bürgschaften	52
6.19 Rechtmäßigkeitsprüfung	52
6.20 Sponsoring	53
6.21 Schlussbemerkung	54

6.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko der Haushaltsvolumina im Prüfungszeitraum betrug 775 Millionen €.

6.6 Sparpotenziale und Rückstände

Es wurden keine quantifizierbaren Sparpotenziale und Rückstände festgestellt.

6.7 Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard fasst wichtige Aspekte der finanziellen Situation und der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden zusammen. Beispielhaft sind die Werte der Gemeinden Flörsbachtal und Siegbach sowie die Minimum-, Median- und Maximumwerte der übrigen Gemeinden des Vergleichs rings in Ansicht 14 dargestellt.

Balanced Scorecard für Flörsbachtal und Siegbach										
Prüffeld	Indikator	Wert	Wert	Vergleichsgemeinden			Gemeindeprofil			
		Flörsbachtal	Siegbach	Minimum	Median	Maximum	--	-	0	++
Finanzielle Situation										
Einnahmekraft										
Allgemeine Deckungsmittel 2003	€ je Einwohner	665 €	441 €	441 €	667 €	1.442 €	●		*	
Steuereinnahmekraft 2003	€ je Einwohner	391 €	405 €	288 €	427 €	993 €		*	●	
Hebesatz Grundsteuer 2003	%	240 %	220 %	200 %	250 %	340 %	●		*	
Hebesatz Gewerbesteuer 2003	%	300 %	315 %	250 %	310 %	390 %			=====	
Haushaltsstabilität										
Mittleres normiertes Haushaltsergebnis 2000-2003	% Deckungsmittel	23 %	-18 %	-18 %	6 %	29 %	●			*
Durchschnittliche Tilgungszeit 2000-2003	Jahre	9	15	0	15	55			●	*
Rücklagenbestand 2000-2003	% der Ausgaben des VWH	33 %	3,7 %	0,0 %	6,3 %	33 %		●		*
Zinsausgabenanteil 2003	% Deckungsmittel	0,0 %	15,1 %	0,0 %	4,4 %	15,1 %	●			*
Zukünftige Entwicklung										
Siedlungsstruktur										
Einwohnerzahl	Einwohner 2003	2.581	2.954	711	2.686	4.556			*	●
Bevölkerungsentwicklung 2000-2003	Veränderung in %	0,9 %	-1,3 %	-4,4 %	-1,4 %	4,1 %			●	*
Investitionsverhalten										
Investitionsvolumen 2000-2003	Mio. €	2,35	2,89	0,99	3,15	6,27		*	●	
Eigenfinanzierungsanteil 2000-2003	%	85 %	77 %	40 %	64 %	92 %				●
Investitionen Gemeindestraßen 2000-2003	€ je km	1.354 €	10.280 €	785 €	5.070 €	24.864 €	*			●
Investitionen Wasserleitungsnetz 2000-2003	€ je km	4.139 €	1.306 €	-25 €	2.664 €	14.540 €	●		*	
Investitionen Abwassersystem 2000-2003	€ je km	1.525 €	1.183 €	0 €	8.174 €	52.657 €	=====			
Bauliche Unterhaltung										
Bauunterhaltung 2000-2003	% Brandversicherungswert	0,10 %	0,14 %	0,04 %	0,29 %	1,67 %	*	●		
Straßenunterhaltung 2000-2003	€ je km	513 €	266 €	29 €	1.091 €	8.926 €	●		*	
Personal										
Personalstellen je 1.000 Einwohner	Vollzeitstellen	7,0	6,0	1,8	6,0	11,8		*	●	
Krankenstand 2003	%	3,6 %	4,1 %	0,3 %	4,7 %	13,7 %	●		*	

Balanced Scorecard für Flörsbachtal und Siegbach										
Prüffeld	Indikator	Wert	Wert	Vergleichsgemeinden			Gemeindeprofil			
		Flörsbachtal	Siegbach	Minimum	Median	Maximum	--	-	o	++
Mehrkosten entgener Arbeitsleistung		28.887 €	33.325 €	2.111 €	34.632 €	138.832 €			=====	
	Flörsbachtal									
	Siegbach									
	Flörsbachtal und Siegbach	=====								

Ansicht 14: Balanced Scorecard für Flörsbachtal und Siegbach

6.8 Haushaltsstabilität

Warngrenzen für Haushaltsstabilität

Um die Haushaltsstabilität in den Städten und Gemeinden zu beurteilen, wurden die Warngrenzen aus den vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen verwendet¹⁹:

- Freie Spitze (wenigstens acht Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel)
- Normiertes Haushaltsergebnis (Nettozuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich ordentlicher Tilgung und Kreditbeschaffungskosten)
- Investitionen (wenigstens 25 Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel)
- Zinslast (höchstens 10 Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel)

Freie Spitze

Nach § 22 Abs. 1 GemHVO ist eine Pflichtzuführung (ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten) vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt zu leisten. Wird diese nicht aus dem laufenden Haushalt erwirtschaftet, besteht die Gefahr eines Substanzverzehr. In einem solchen Fall wird nicht automatisch ein kamerales Defizit ausgewiesen. Die Manövriermasse der Ersatzdeckungsmittel (zum Beispiel aus Rücklagenauflösungen oder Vermögensveräußerungen) kann über Jahre einen Defizit ausweis verhindern. Das Normierte Haushaltsergebnis als wichtigster Frühwarnindikator berechnet deshalb das Haushaltsergebnis unter der Annahme, dass die Pflichtzuführung aus Allgemeinen Deckungsmitteln geleistet wird.

Normiertes Haushaltsergebnis

Fällt das Normierte Haushaltsergebnis positiv aus – ist die tatsächliche Zuführung an den Vermögenshaushalt größer als die Pflichtzuführung –, stellt dies eine Freie Spitze dar. Die Freie Spitze bestimmt die Höhe der Zuführung zum Vermögenshaushalt, mit der Investitionen aus Eigenmitteln finanziert werden können.

Normiertes Defizit

Ist die tatsächliche Zuführung an den Vermögenshaushalt kleiner als die Pflichtzuführung, wird von einem Normierten Defizit gesprochen. Das Normierte Defizit ist der Betrag, der nötig wäre, um eine Freie Spitze von null € zu erreichen.

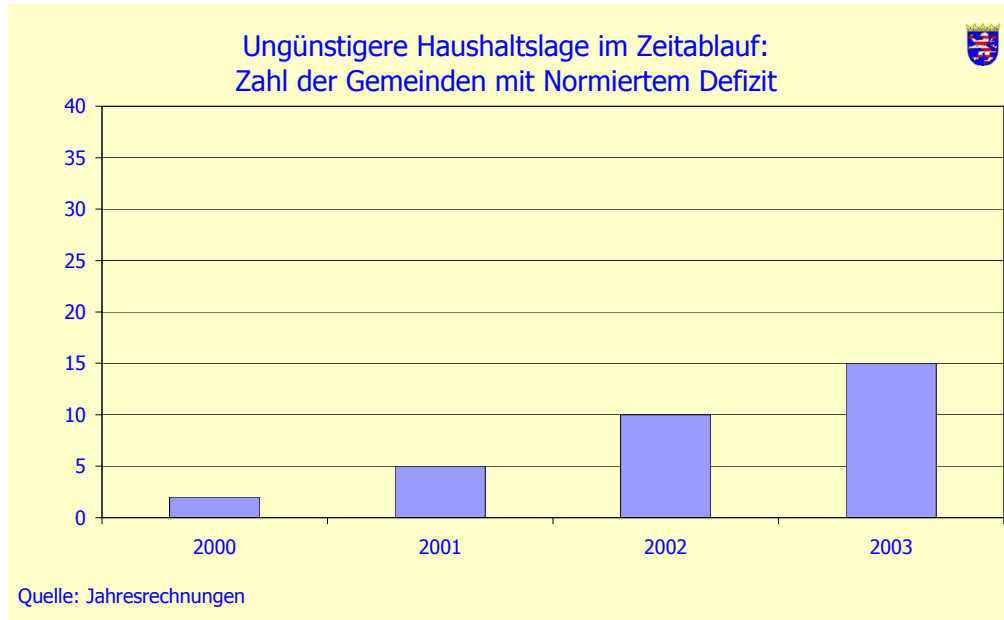
Investitionen

Um drohenden Substanzverzehr zu ermitteln, wurde angenommen, dass alle Investitionen der Gemeinden sinnvoll waren. Eine Steigerung beziehungsweise ein Absinken der Investitionstätigkeit wird dann als Hinweis für sich entwickelnde oder zurückgehende Zukunftsperspektiven der Gemeinde interpretiert. Als Warngrenze gelten 25 Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel.

¹⁹ Für die 98. Vergleichende Prüfung galten noch die Definitionen der Warngrenzen des Sechsten (außerordentlichen) Zusammenfassenden Berichts, Landtagsdrucksache 14/4150, S. 21. Ab der 101. Vergleichenden Prüfung wird für die Freie Spitze eine Warngrenze von 14 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel verwendet.

Schulden belasten den Haushalt unmittelbar durch Schuldendienstzahlungen (Zinsen, Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten). Diese Ausgaben sind kurzfristig nicht zu beeinflussen und schränken die kommunalen Gestaltungsspielräume ein. Wenn die Zinslast zu neuerlicher Kreditaufnahme und damit wiederum steigenden Zinsen führt, ist die Schulden Spirale entstanden.

Wenn eine Gemeinde bei allen vier Kennzahlen die Warngrenze nicht überschreitet, wurde von einem stabilen Haushalt ausgegangen.



Ansicht 15: Ungünstigere Haushaltslage im Zeitablauf: Zahl der Gemeinden mit Normiertem Defizit

Fünf von vierzig Gemeinden²⁰ hatten einen dauerhaft stabilen Haushalt. Vier weitere Gemeinden hatten zwar nur eine geringe Freie Spitze, aber die übrigen Kennzahlen erbrachten gute Ergebnisse²¹. In vier Gemeinden wurden im Prüfungszeitraum sowohl ein Normiertes Defizit als auch hohe Zinslasten und geringe Investitionen festgestellt²².

²⁰ Elbtal, Flörsbachtal, Münchhausen, Nüsttal und Romrod

²¹ Antrifttal, Hesseneck, Oberaula, Ottrau

²² Bischoffen, Hirzenhain, Jesberg, Siegbach

Fünf Gemeinden mit
stabilem Haushalt

Die Haushaltssituation der Gemeinden verschlechterte sich im Prüfungszeitraum. So hatten im Jahr 2000 nur zwei Gemeinden²³ ein Normiertes Defizit ausgewiesen, im Jahr 2001 waren es schon fünf²⁴, im Jahr 2002 zehn²⁵ und im Jahr 2003 fünfzehn Städte und Gemeinden²⁶.

6.9 Schulden

Acht Kommunen mit
hohen Schulden

Acht Städte und Gemeinden²⁷ hatten zu Beginn des Jahres 2001 hohe Schulden. Fünf davon²⁸ konnten ihre Schulden bis zum 1. Januar 2004 reduzieren, am stärksten Hirzenhain mit mehr als einer Million €. Dies entsprach 23 Prozent des Schuldenstands zu Beginn des Jahres 2001. In Steffenberg wurden Wasser und Abwasser 2002 in einen Eigenbetrieb ausgegliedert, so dass sich das Haushaltsvolumen und die Schulden im originären Haushalt entsprechend reduzierten. Die kameralen Schulden wurden damit um 2,2 Millionen € zurückgeführt, während der effektive Schuldenabbau im Prüfungszeitraum 0,5 Millionen € betrug. Den stärksten relativen Schuldenrückgang erreichte Ronneburg mit 49 Prozent. Dies entsprach 161.000 €.



Ansicht 16: Rathaus in Elbtal – Aufnahme vom Februar 2005

In elf Städten und Gemeinden²⁹ war die rechnerische Tilgungsdauer zu lang. Ausgehend von einer durchschnittlichen Nutzungsdauer aller Investitionen von 20 Jahren sind die Kredite noch nicht getilgt, wenn die Nutzungsdauer endet.

Neun Städte und Gemeinden³⁰ bildeten in zu geringem Maße Rücklagen. Sie erreichten 2003 nicht die Mindestrücklage von zwei Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre (§ 20 GemHVO).

Im Hinblick auf die Zinslast waren nennenswerte Korrelationen nur mit dem Schuldenstand³¹, nicht aber mit der Tilgungsdauer³² und dem Normierten Haushaltsergebnis³³ festzustellen. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden zum Teil zinsverbilligte oder zinslose Kredite in Anspruch nahmen.

²³ Hirzenhain und Philippsthal (Werra)

²⁴ Bromskirchen, Feldatal, Hirzenhain, Schwarzenborn und Siegbach

²⁵ Feldatal, Jesberg, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Philippsthal (Werra), Rasdorf, Ronneburg, Ronshausen, Rosenthal und Siegbach

²⁶ Abtsteinach, Angelburg, Bischoffen, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Gemünden (Felda), Jesberg, Kefenrod, Lautertal (Vogelsberg), Nieste, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach und Wohratal

²⁷ Allendorf (Lumda), Hirzenhain, Jesberg, Lautertal (Vogelsberg), Oberaula, Siegbach und Steffenberg

²⁸ Allendorf (Lumda), Bischoffen, Hirzenhain, Lautertal (Vogelsberg) und Steffenberg

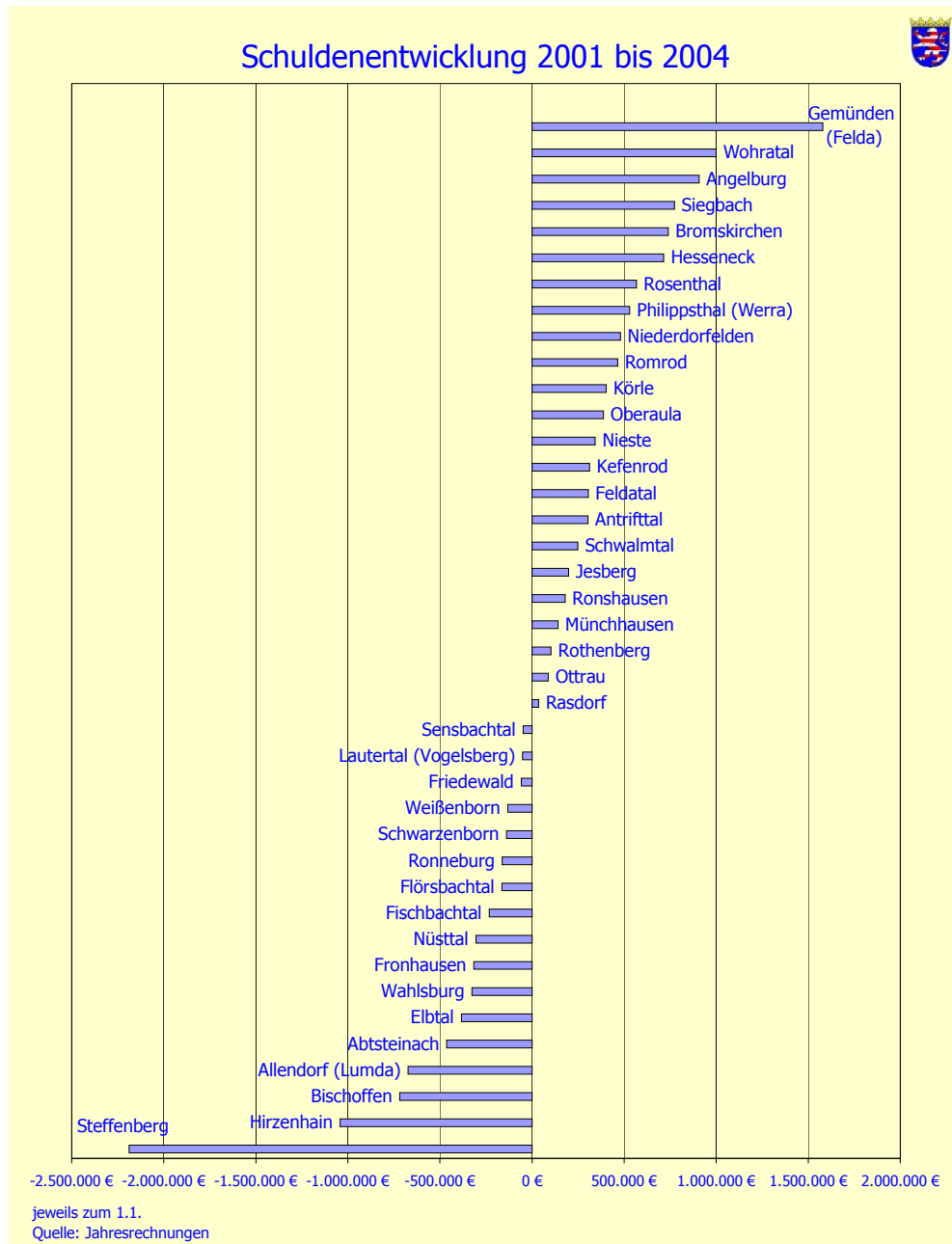
²⁹ Allendorf (Lumda), Antrifttal, Bischoffen, Bromskirchen, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Niederdorfelden, Oberaula, Rothenberg und Schwalmtal

³⁰ Abtsteinach, Bromskirchen, Hirzenhain, Jesberg, Lautertal (Vogelsberg), Ottrau, Romrod, Ronshausen und Rosenthal

³¹ Bestimmtheitsmaß $r^2 = 0,79$ im Mittel der Jahre 2000 bis 2003

³² Bestimmtheitsmaß $r^2 = 0,16$ im Mittel der Jahre 2000 bis 2003

³³ Bestimmtheitsmaß $r^2 = 0,16$ im Mittel der Jahre 2000 bis 2003



Ansicht 17: Schuldenentwicklung 2001 bis 2004

6.10 Gebühren und Steuern

Nach § 93 HGO erheben Kommunen gemäß den gesetzlichen Vorschriften kommunale Abgaben zur Einnahmenbeschaffung. Diese Abgaben sind ihrer Form nach Steuern, Gebühren oder Beiträge. Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen, welche die Öffentliche Hand all denjenigen auferlegt, die als Gruppe gesetzlich bestimmt wurden. Steuern sind dadurch charakterisiert, dass keine konkrete Gegenleistung für die Zahlung erfolgt. Gemeindesteuern sind im Wesentlichen die Gewerbesteuer und die Grundsteuern A und B für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft oder für bebautes und unbebautes Grundvermögen.

Gebühren stellen eine Entgeltzahlung für eine genutzte Verwaltungsleistung dar. Sie sind kostendeckend zu halten; die dem Nutzer auferlegte Zahlung sollte die Kosten für deren Bereitstellung nicht überschreiten.

Kosten für eine
Modellfamilie

In der Prüfung wurde untersucht, welchen Betrag eine Modellfamilie im Jahr 2003 an die Gemeinde zu zahlen hatte. Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern, von denen eines halbtags einen Kindergarten besucht. Sie wohnt in einem Einfamilienhaus. Sie verbraucht 150 m³ Wasser, es fallen 60 l Müll monatlich an. Im Betrachtungsjahr übernahm die Familie außerdem die Kosten einer Bestattung (die statistisch alle zehn Jahre anfällt und daher mit einem Zehntel angesetzt wird) und bezahlt die jährliche Miete für ein Reihengrab. Das Haus der Modellfamilie wurde mit einem Messbetrag von rund 102 € veranschlagt.

Große Unterschiede
bei Abfallgebühren
und Todesfallkosten

Die insgesamt von der Modellfamilie zu zahlenden Gebühren lagen zwischen 1.500 € in Nüsttal und 2.467 € in Allendorf (Lumda). Die Grundsteuer B lag zwischen 204 € in Kefenrod und Ronneburg und 347 € in Oberaula. Eine geringe Streuung (Variationskoeffizient) wiesen dabei die Kinderbetreuungskosten³⁴ und die Grundsteuer B³⁵ auf, eine hohe Streuung Abfall-³⁶ und Todesfallkosten³⁷.

Gebühren der Modellfamilie zum 31. Dezember 2003						
Kommune	Abwasser	Wasser	Abfall	Kindergarten	Todesfall	Grundsteuer B
Abtsteinach	460,50 €	333,00 €	71,52 €	828,00 €	77,80 €	234,60 €
Allendorf (Lumda)	667,50 €	288,66 €	374,40 €	1.038,00 €	77,80 €	244,80 €
Angelburg	421,50 €	376,50 €	123,00 €	981,72 €	49,05 €	285,60 €
Antrifttal	576,00 €	199,50 €	141,00 €	960,00 €	30,00 €	255,00 €
Bischoffen	598,50 €	303,00 €	282,36 €	828,24 €	55,17 €	244,80 €
Bromskirchen	367,50 €	291,30 €	244,80 €	924,00 €	48,93 €	255,00 €
Elbtal	315,00 €	244,74 €	275,04 €	1.008,00 €	45,86 €	214,20 €
Feldatal	552,00 €	192,00 €	141,00 €	852,00 €	31,67 €	244,80 €
Fischbachtal	373,54 €	268,20 €	115,20 €	1.080,00 €	72,27 €	234,60 €
Flörsbachtal	360,00 €	239,10 €	444,00 €	756,00 €	38,00 €	244,80 €
Friedewald	310,50 €	396,00 €	188,52 €	960,00 €	54,00 €	316,20 €
Fronhausen	457,50 €	222,03 €	123,00 €	960,00 €	42,17 €	255,00 €
Gemünden (Felda)	466,50 €	243,72 €	141,00 €	840,00 €	23,01 €	224,40 €
Hesseneck	375,00 €	323,16 €	162,60 €	960,00 €	53,50 €	306,00 €
Hirzenhain	617,38 €	226,98 €	204,60 €	744,00 €	89,67 €	234,60 €
Jesberg	555,00 €	264,00 €	121,80 €	990,00 €	60,06 €	275,40 €
Kefenrod	547,50 €	240,00 €	79,20 €	840,00 €	34,50 €	204,00 €
Körle	352,50 €	202,50 €	121,80 €	1.014,00 €	44,65 €	255,00 €
Lautertal (Vogelsberg)	720,00 €	180,00 €	177,96 €	828,00 €	33,17 €	285,60 €
Münchhausen	600,00 €	180,00 €	195,00 €	1.056,00 €	97,00 €	275,40 €
Niederdorfelden	335,00 €	370,58 €	144,00 €	1.020,00 €	144,07 €	285,60 €
Nieste	390,00 €	253,50 €	184,68 €	1.116,00 €	66,33 €	306,00 €
Nüsttal	302,50 €	225,00 €	153,60 €	768,00 €	50,00 €	234,60 €
Oberaula	512,50 €	288,00 €	160,20 €	829,20 €	52,72 €	346,80 €
Ottrau	405,00 €	220,50 €	144,00 €	798,00 €	43,00 €	290,70 €
Philippsthal (Werra)	333,00 €	325,50 €	188,52 €	840,00 €	18,17 €	280,50 €
Rasdorf	585,00 €	276,00 €	153,60 €	1.020,00 €	48,33 €	255,00 €
Romrod	601,50 €	268,50 €	141,00 €	1.008,00 €	74,17 €	244,80 €

³⁴ Variationskoeffizient = 14 %

³⁵ Variationskoeffizient = 12 %

³⁶ Variationskoeffizient = 43 %

³⁷ Variationskoeffizient = 49 %

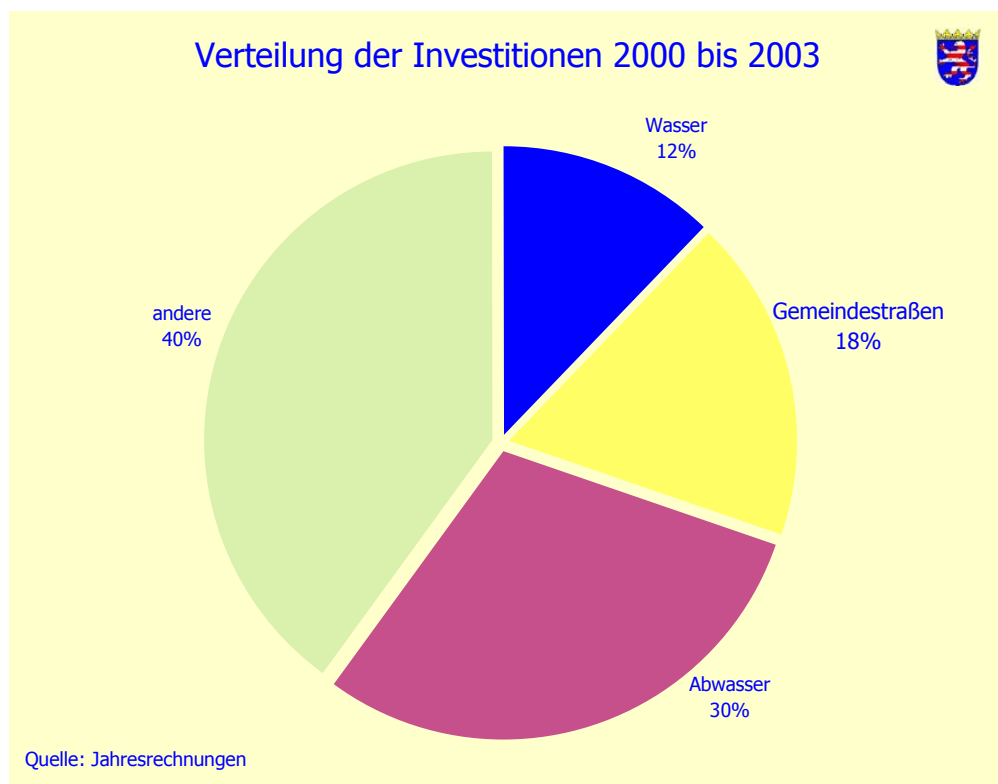
Gebühren der Modellfamilie zum 31. Dezember 2003						
Kommune	Abwasser	Wasser	Abfall	Kindergar- ten	Todesfall	Grund- steuer B
Ronneburg	453,00 €	270,00 €	204,00 €	780,00 €	42,60 €	204,00 €
Ronshausen	487,50 €	330,00 €	92,40 €	1.260,00 €	95,41 €	336,60 €
Rosenthal	391,50 €	237,73 €	220,92 €	919,80 €	43,29 €	265,20 €
Rothenberg	495,60 €	268,62 €	162,60 €	1.176,00 €	67,10 €	244,80 €
Schwalmtal	690,00 €	229,50 €	141,00 €	924,00 €	21,57 €	234,60 €
Schwarzenborn	570,00 €	232,50 €	80,52 €	888,00 €	125,33 €	280,50 €
Sensbachtal	330,00 €	367,02 €	162,60 €	900,00 €	66,67 €	265,20 €
Siegbach	465,00 €	286,50 €	282,36 €	720,00 €	34,70 €	224,40 €
Steffenberg	445,50 €	240,00 €	123,00 €	1.020,00 €	38,93 €	285,60 €
Wahlsburg	499,50 €	414,72 €	151,80 €	1.140,00 €	60,00 €	275,40 €
Weißborn	450,00 €	268,62 €	177,00 €	780,00 €	55,74 €	275,40 €
Wohratal	544,50 €	256,50 €	216,12 €	918,00 €	13,00 €	255,00 €

Quelle: Satzungen der Städte und Gemeinden

Ansicht 18: Gebühren der Modellfamilie zum 31. Dezember 2003

6.11 Investitionsverhalten

Die Investitionen einer Kommune sind ein zentrales Mittel ihrer Zukunftssicherung. Als Infrastrukturmaßnahmen schaffen sie die Voraussetzung für privates und unternehmerisches Handeln, sie prägen das Gemeindebild, bestimmen die Attraktivität als Wohnort und Industriestandort und schaffen Lebensqualität für die Einwohner.



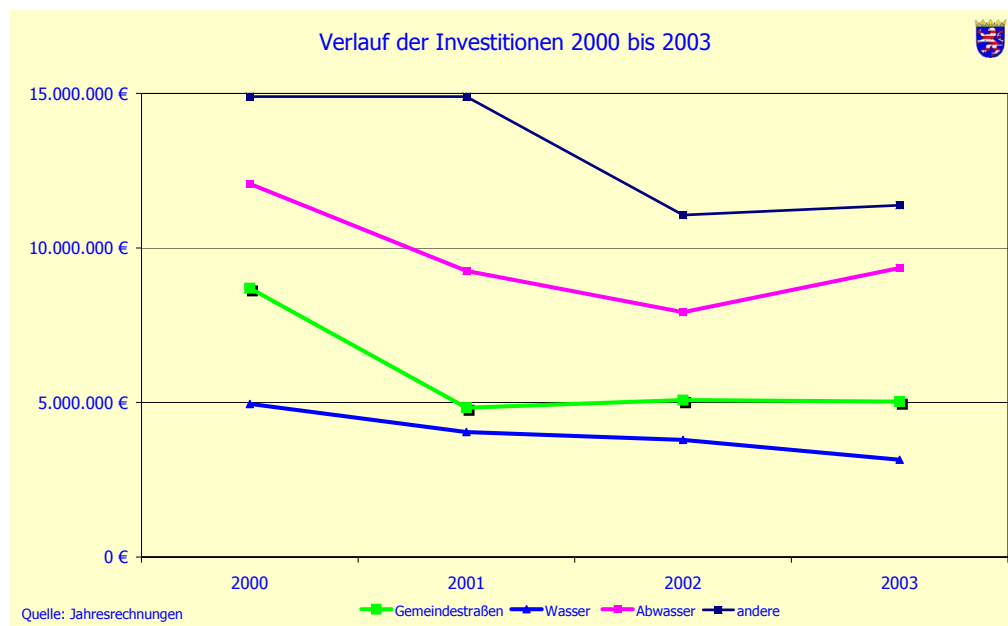
Ansicht 19: Verteilung der Investitionen 2000 bis 2003

Die Städte und Gemeinden investierten im Prüfungszeitraum 130 Millionen €, davon für Wasser 16 Millionen €, für Straßen 24 Millionen €, für Abwasser 39 Millionen € und

Insgesamt 130
Millionen € investiert

für andere Zwecke 51 Millionen €.

Zwischen 2000 und 2002 nahmen die Investitionen um rund ein Fünftel ab, danach blieb das Investitionsniveau stabil. Der Investitionsverlauf zeigt, dass die Kommunen bei rückläufigen Einnahmen die Investitionen reduzierten.



Ansicht 20: Verlauf der Investitionen 2000 bis 2003

Die Gemeinden erhielten Investitionszuschüsse von 45 Millionen € oder gut einem Drittel der Investitionssumme. Investitionen wurden am stärksten davon beeinflusst, ob Investitionszuschüsse eingeworben werden konnten³⁸. Die Versorgungsinfrastruktur hatte keinen Einfluss: Gemeinden mit längeren Netzen investierten nicht signifikant mehr als Gemeinden mit kürzeren Netzen³⁹.

Es war kein durchgängiger Zusammenhang zwischen Investitionen in den vier Jahren des Prüfungszeitraums und den Schulden der Kommunen festzustellen. Vielmehr hatten einzelne Gemeinden in großem Umfang aus eigenen Mitteln oder Zuschüssen investiert⁴⁰, andere wurden noch in erheblichem Umfang durch Schulden aus vorangegangenen Jahren belastet⁴¹ (vergleiche Ansicht 21).

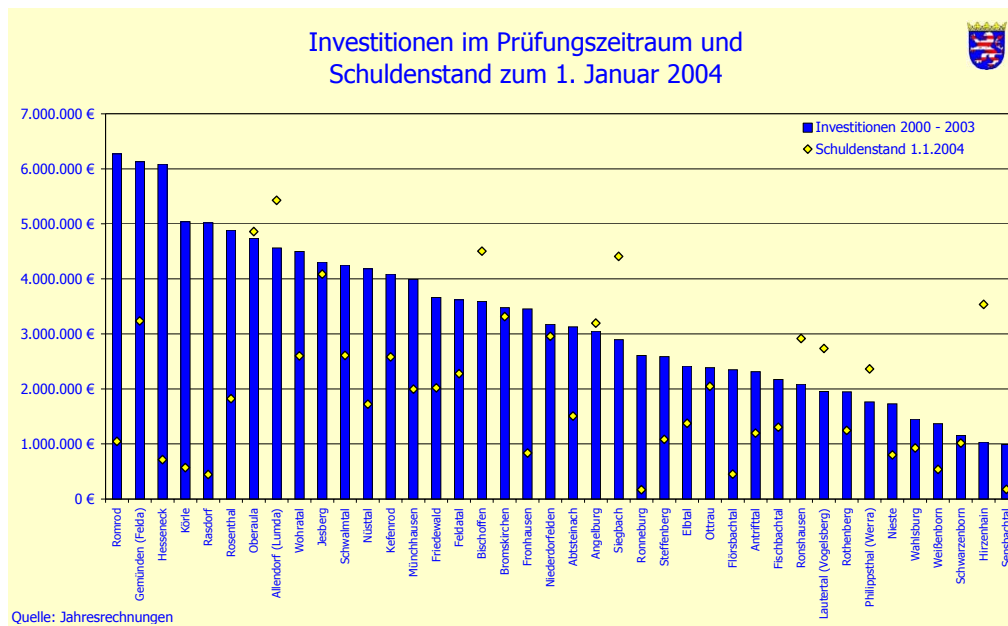
Ein hohes Investitionsvolumen bedeutet nicht selbstverständlich eine nachhaltige Zukunftsvorsorge. Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit müssten Kosten, Nutzen und die finanzielle Beanspruchung der Gemeinde für jedes einzelne Vorhaben abgeschätzt werden. Nutzen stiftet eine Investition etwa, wenn sie den Bedarf vieler Einwohner trifft oder die Attraktivität der Kommune in ihren Standortfaktoren erhöht. Eine Investition ist wirtschaftlich, wenn ihre Kosten günstig sind und sie den gewünschten Nutzen erbringt.

³⁸ Bestimmtheitsmaß $r^2 = 0,49$ im Mittel der Jahre 2000 bis 2003

³⁹ Bestimmtheitsmaß $r^2 = 0,02$ für Straßen, $r^2 = 0,06$ für Wasser, $r^2 = 0,03$ für Abwasser im Mittel der Jahre 2000 bis 2003

⁴⁰ Fronhausen, Hesseneck, Körle, Rasdorf, Romrod,, Ronneburg, Rosenthal

⁴¹ Allendorf (Lumda), Bischoffen, Hirzenhain, Lautertal (Vogelsberg), Philippsthal (Werra), Ronshausen, Siegbach



Ansicht 21: Investitionen im Prüfungszeitraum und Schuldenstand zum 1. Januar 2004

Investitionen haben neben ihren Folgen für den Vermögenshaushalt auch mehrjährige Auswirkungen auf den Verwaltungshaushalt. Für die Beurteilung der Investition müssen ebenso die Folgekosten aus Zinsen für Darlehen und die für den Betrieb des Objekts relevanten Personal- und (sächlichen) Verwaltungskosten aufgezeigt werden. Diese Belastungen entstehen dauerhaft und begrenzen den Handlungsspielraum der Kommune in anderen wichtigen Aufgabenfeldern. Zudem müssen zur vollständigen betriebswirtschaftlichen Beschreibung der Investitionsvorhaben auch die kalkulatorischen Zinsen, Abschreibungen und die vollständigen Personalkosten (einschließlich der Pensions- und Beihilfezahlungen für die Beamten) bekannt sein.

Es wurden 119 Einzelmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 70 Millionen € geprüft. Davon waren 33 Millionen € für Neubauten und 37 Millionen € für Sanierungen verwendet worden. Von den 70 Millionen € waren knapp 15 Millionen € durch Zuschüsse gedeckt. Für alle Maßnahmen gab es die erforderlichen Ausschreibungen.

119
Einzelmaßnahmen
geprüft

Es wurde untersucht, ob die Gemeinde für die drei größten Investitionsvorhaben im Prüfungszeitraum gemäß § 10 Abs. 2 GemHVO durch Alternativen- und Folgekostenberechnungen die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt hatte.

Sieben Städte und Gemeinden erstellten vor der Entscheidung über jeden Neubau eine Folgekosten-Analyse⁴², drei Gemeinden analysierten zumindest für eine von zwei Neubauten die Folgekosten⁴³. Bei den Sanierungen gab es nur für drei von sechzig Maßnahmen eine dokumentierte Folgekosten-Analyse⁴⁴.

Zu wenig Augenmerk
auf Folgekosten

⁴² Angelburg, Bischoffen, Flörsbachtal, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Ronneburg, Schwarzenborn

⁴³ Abtsteinach, Gemünden (Felda) und Rasdorf

⁴⁴ in Abtsteinach, Feldatal und Rosenthal



Ansicht 22: Mehrzweckhalle der Gemeinde Gemünden (Felda) – Aufnahme vom 27. Juni 2005

Kosten-Nutzen-Analyse zu selten dokumentiert

Auch interessierte, ob die Gemeinde für die Neubauvorhaben unter den drei größten Investitionen Kosten-Nutzen-Analysen erstellt und dokumentiert hatte. Zwei Städte und Gemeinden erstellten vor der Entscheidung über jeden Neubau eine Kosten-Nutzen-Analyse⁴⁵, zwei Gemeinden zumindest für eine von zwei Neubauten⁴⁶. Die übrigen Gemeinden teilten mit, dass Kosten-Nutzen-Überlegungen zwar angestellt, aber nicht dokumentiert worden seien. Die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung war dadurch nicht gewährleistet.

Zu wenig Mittel für Straßenunterhaltung

Drei Gemeinden⁴⁷ hatten im gesamten Prüfungszeitraum genügend Mittel für die Straßenunterhaltung⁴⁸ eingesetzt, um den Substanzerhalt sicherzustellen. Als Richtwert für Gemeindestraßen in kleinen Gemeinden wurden 3.600 € je Kilometer angesetzt⁴⁹. In drei weiteren Gemeinden genügten im Durchschnitt der vier Jahre des Prüfungszeitraums die Ausgaben für die Straßenunterhaltung: Hesseneck hatte in drei der vier Jahre in erheblichem Umfang investiert, Rasdorf in zwei Jahren und Rosenthal in einem Jahr des Prüfungszeitraums. Insgesamt hätten die Gemeinden im Prüfungszeitraum 16 Millionen € aufwenden sollen, ausgegeben wurden 6,9 Millionen €.

6.12 Personal

Das Prüffeld Personal setzt sich aus zwei Prüfungsthemen zusammen:

1. Personalkapazität
2. Personalprozesse (wie Vertretungsfähigkeit, Personalentwicklung, Mitarbeitergespräche)

Bei der Prüfung der Personalkapazität lag der Schwerpunkt auf der Allgemeinen Verwaltung⁵⁰, um die Vergleichbarkeit der Gemeinden untereinander zu gewährleisten.

⁴⁵ Körle und Schwarzenborn

⁴⁶ Ottrau und Siegbach

⁴⁷ Feldatal, Niederdorfelden, Philippsthal (Werra)

⁴⁸ Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung von Verkehrsflächen, vgl. Zwölfter Zusammenfassender Bericht 2002, Landtagsdrucksache 16/387, S. 126.

⁴⁹ Das sind 0,80 € je m² bei einer Normbreite von 4,50 m; dies entspricht der Breite des Straßenkörpers von Gemeinden der untersuchten Größenklasse. Der Wert ist aus der 82. Vergleichenden Prüfung „Straßenunterhaltung“ entnommen, vgl. Zwölfter Zusammenfassender Bericht 2002, Landtagsdrucksache 16/387, S. 127.

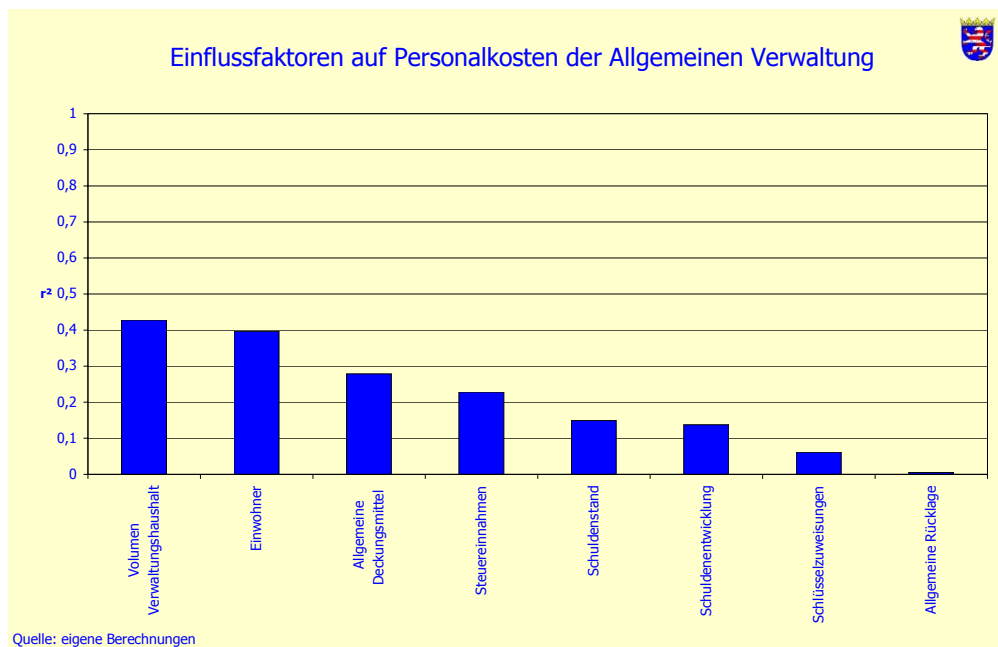
⁵⁰ Unterabschnitte 00, 02, 03, 05, 06, 11, 60 und 61

In der Allgemeinen Verwaltung wurden wenig Mitarbeiter beschäftigt; es wurden keine Überhänge festgestellt. Die Gemeinden gaben im Mittel (Median) 138 €⁵¹ je Einwohner für das Personal der Allgemeinen Verwaltung aus⁵². Die Spanne aller Gemeinden⁵³ lag zwischen 94 € in Romrod und 237 € in Hesseneck, der mit 711 Einwohnern kleinsten hessischen Gemeinde. Bei den Gemeinden unter 2.000 Einwohnern lag der Median bei 167 € und die Spanne zwischen 116 € in Weißenborn und 237 € je Einwohner in Hesseneck. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sechs der sieben Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern zu den fünfzehn Gemeinden mit den höchsten Personalausgaben für die Allgemeine Verwaltung gehörten (mindestens 149 € je Einwohner). Bei den Gemeinden über 2.000 Einwohnern lag der Median der Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung bei 135 € und die Spanne zwischen 94 € in Romrod und 194 € je Einwohner in Abtsteinach.

Keine Personal-
überhänge in der
Allgemeinen
Verwaltung

Es wurde geprüft, ob es Einflussfaktoren wie die Größe der Gemeinden oder ihre finanzielle Ausstattung gibt, die die Personalkosten der Allgemeinen Verwaltung beeinflussen. Signifikante Zusammenhänge ergaben sich dabei nicht. Damit kann festgestellt werden, dass die Personalausstattung im Wesentlichen die politische Entscheidung widerspiegelt, welchen Servicegrad die Gemeinde anbietet.

Kleinere Gemeinden
haben weniger
Personal



Ansicht 23: Einflussfaktoren auf Personalkosten der Allgemeinen Verwaltung

Der Krankenstand in den Gemeinden lag im Mittel bei fünf Prozent, wovon etwa zwei Prozentpunkte auf Langzeiterkrankungen entfielen. Durch Krankheit entging den Gemeinden Arbeitsleistung im Umfang von 1,7 Millionen € im Jahr 2003. Der durchschnittliche Krankenstand der kleinen Gemeinden lag mit fünf Prozent über dem der Gesamtwirtschaft von vier Prozent⁵⁴.

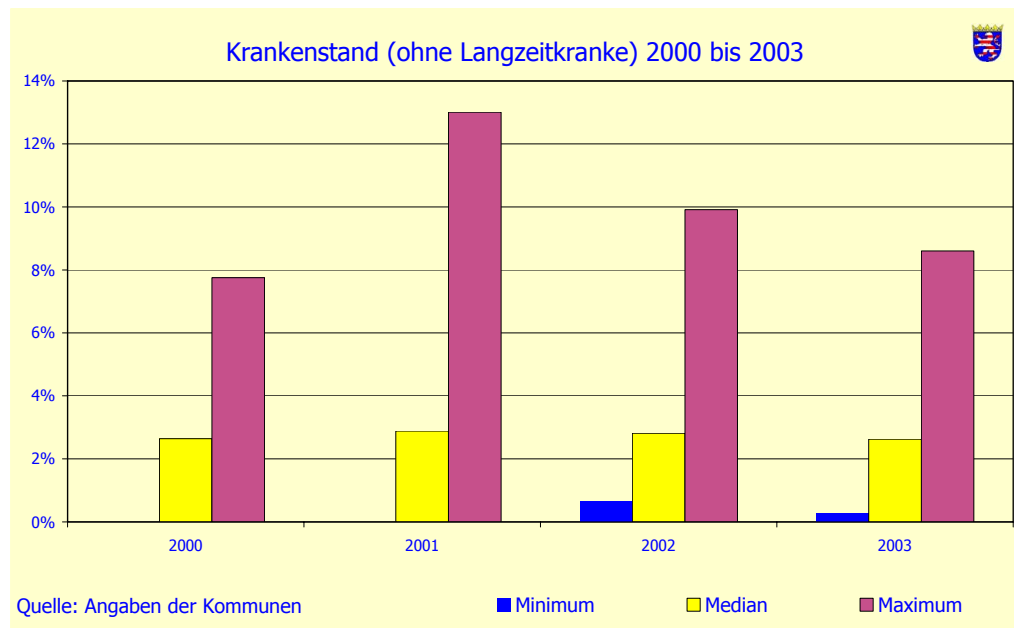
Krankenstand über
dem der
Privatwirtschaft

⁵¹ ohne Oberaula und Philippsthal (Werra)

⁵² Die Personalkosten des Bürgermeisters sowie eventuelle Pensionslasten sind darin enthalten.

⁵³ ohne Oberaula und Philippsthal (Werra)

⁵⁴ Vergleiche Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Gesetzliche Krankenversicherung – Mitglieder, mitversicherte Angehörige, Beitragssätze und Krankenstand. Monatswerte Januar 2003 bis Juni 2003 (Ergebnisse der GKV-Statistik KM1) Stand: 15. Juli 2003.



Ansicht 24: Krankenstand (ohne Langzeitkranke) 2000 bis 2003

Krankenstand kann ordnungsgemäßen Verwaltungsablauf gefährden

Die Mitarbeiter der Verwaltung von fünf Gemeinden konnten sich nicht vollständig gegenseitig vertreten⁵⁵. Bei längeren Ausfallzeiten konnte ein ordnungsgemäßer Verwaltungsablauf so nicht sichergestellt werden. Aufgabe der Gemeinden als Arbeitgeber ist es, den Krankenstand zu senken⁵⁶.

Personalprozesse

Unter Personalprozessen wurden folgende Aspekte geprüft:

- formalisiertes Verfahren bei der Personalauswahl und Personaleinstellung (ordnungsgemäße Stellenausschreibung)
- Qualifizierungsmaßnahmen des Personals für ihnen übertragene Arbeitsgebiete
- professionelle Führungsinstrumente (zum Beispiel Mitarbeitergespräche, Personalentwicklung)

Fortbildungen nicht systematisch geplant

Fortbildungen wurden in 37 Städten und Gemeinden nicht systematisch geplant. Der mittlere Aufwand lag bei 195 € je Mitarbeiter. Das Minimum lag bei 5 € in Antrifttal, das Maximum bei 864 € in Steffenberg.

Niedrige Ausgaben für Fortbildung

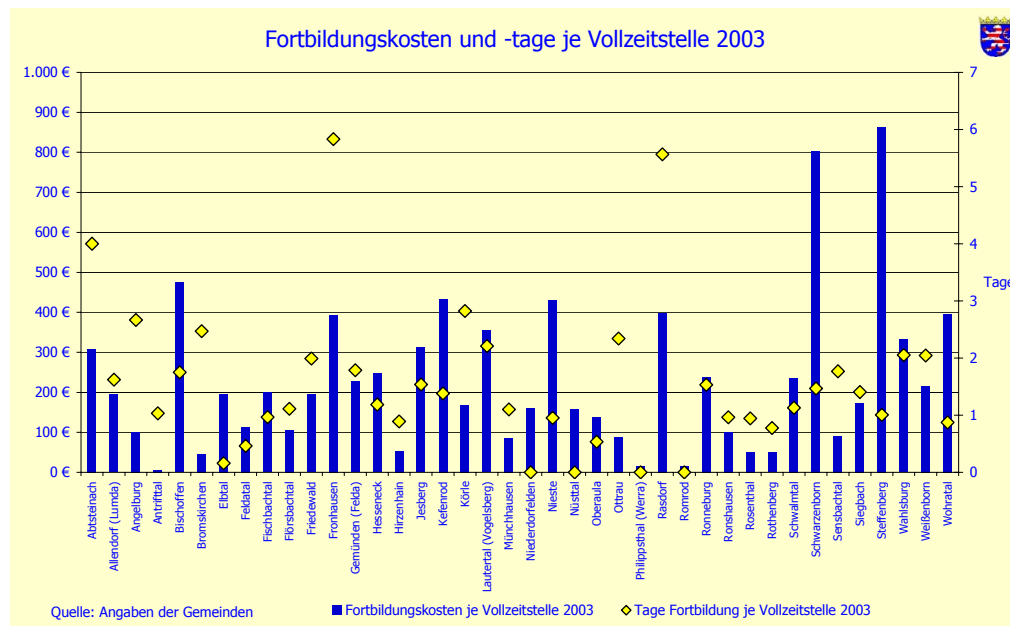
Verglichen mit der Privatwirtschaft waren die Ausgaben für Fortbildung niedrig und bewegten sich im Promillebereich der Personalausgaben. Zum Teil war dies darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden kostenfreie oder günstige Veranstalter wie den Hessischen Städte- und Gemeindebund in Anspruch nahmen, zu dessen Finanzierung sie bereits über die Verbandsumlage beigetragen hatten. Auch sonst wurden insgesamt günstige und ortsnahe Angebote, zum Beispiel der Volkshochschulen, wahrgenommen, um die Kosten gering zu halten. Ein besonders günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Fortbildungstagen erzielten neun Gemeinden⁵⁷, ein ungünstiges Verhältnis bestand in vier Gemeinden⁵⁸. Dennoch ist eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter unerlässlich, um die gegenseitige Vertretungsfähigkeit und die Beherrschung neuer Arbeitsmittel sicherzustellen.

⁵⁵ Fischbachtal, Fronhausen, Oberaula, Ronneburg und Wahlsburg

⁵⁶ Neben einer modernen Führungskultur (40 Prozent der Fehlzeiten gelten als motivational bedingt, vgl. Flato, E.: Hohe Fehlzeiten – ein vermeidbarer Kostenfaktor, in: Innovative Verwaltung 9/2003, S. 33) gehören eine aktive Sozialbetreuung durch die Führungskräfte, ein effektives Gesundheitsmanagement (zum Beispiel durch geeignete Arbeitsmittel und Büroausstattung) und präventiver Unfallschutz sowie Rückkehr- und Fehlzeitengespräche zu den wichtigsten Maßnahmen, um Krankenstände zu reduzieren.

⁵⁷ Abtsteinach, Angelburg, Bromskirchen, Fronhausen, Körle, Ottrau, Rasdorf, Sensbachtal

⁵⁸ Nieste, Schwarzenborn, Steffenberg, Wohratal



Ansicht 25: Fortbildungskosten und –tage je Vollzeitstelle 2003

Die Personalführung in der Gemeinde Angelburg war vorbildlich: In keiner anderen Gemeinde waren Mitarbeitergespräche und Personalentwicklung so ausgereift. Es gab regelmäßige Mitarbeitergespräche als Einzelgespräche. Der Bürgermeister besprach monatlich mit jedem Mitarbeiter die anfallenden Aufgaben, gab ein- bis zweimal jährlich ein Feedback über die individuelle Arbeitsleistung und stimmte den Weiterbildungsbedarf mit den Mitarbeitern ab. Dabei stützte er sich auf ein Personalentwicklungskonzept, das die wünschenswerten Kompetenzen der Mitarbeiter in fachlicher und persönlicher Hinsicht umfasste. Schwerpunkte lagen in der durchgängigen Teilnahme an den Lehrgängen des Hessischen Städte- und Gemeindebunds, im berufs begleitenden Erwerb der Qualifikation zum Verwaltungsfachangestellten oder Verwaltungsfachwirt beziehungsweise der Ausbilderbefähigung in den Bereichen Neue Steuerung, Finanzmanagement und Finanzbuchhaltung, EDV sowie bei einzelnen Mitarbeitern in Lehrgängen zu Mitarbeiterführung und Rhetorik. Die Mitarbeiter nahmen im Jahr 2003 96 Tage Weiterbildung in Anspruch. Dies entsprach durchschnittlich drei Tagen je Mitarbeiter. Die Kosten je Vollzeitstelle lagen mit 101 im Median aller Gemeinden.

Personalführung

6.13 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit war am häufigsten bei der baulichen Unterhaltung anzutreffen. So nutzten 18 Städte und Gemeinden Geräte gemeinsam mit anderen⁵⁹, zehn Kommunen beschafften Geräte und/oder Betriebsmittel gemeinsam⁶⁰. Neun Gemeinden tauschten bei Bedarf auch Bauhofpersonal aus⁶¹.

Interkommunale Zusammenarbeit häufig im Bauhof

⁵⁹ Abtsteinach, Bischoffen, Bromskirchen, Flörsbachtal, Hirzenhain (im Zweckverband), Jesberg, Körle, Münchhausen, Niederdorfelden, Ottrau, Philippsthal (Werra), Romrod (im Zweckverband), Rothenburg, Schwalmtal (im Zweckverband), Schwarzenborn, Wahlsburg, Weißenborn und Wohratal

⁶⁰ Allendorf (Lumda), Bromskirchen, Gemünden (Felda, für die Feuerwehr, mit Bauhof geplant), Lautertal (Vogelsberg), Nüsttal (Feuerwehr), Rasdorf (Feuerwehr), Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Wahlsburg

⁶¹ Abtsteinach (Wasser und Abwasser), Bischoffen, Elbtal (Wochenendbereitschaft im Klärwerk), Flörsbachtal, Ottrau, Rosenthal (Wassermeister, auch Urlaubsvertretung Bademeister), Siegbach, Weißenborn (technische Betreuung der Anlagen), Wohratal (Wasser und Abwasser)

17 Städte und Gemeinden betrieben die Tourismuswerbung gemeinsam⁶². Häufig war auch die Zusammenarbeit der Ordnungsämter. Es gab elf Gemeinden in gemeinsamen Ordnungsbezirken für die Gefahrgutüberwachung⁶³, fünf Gemeinden arbeiteten bei der Verkehrsüberwachung zusammen⁶⁴. Mit der gemeinsamen Beschaffung von Verbrauchsmaterial für die Verwaltung hatten sechs⁶⁵ Gemeinden Erfahrungen gesammelt. Dabei war Siegbach Mitglied einer privatrechtlichen Einkaufsgenossenschaft eines größeren Dienstleisters in der Region. Sechs Gemeinden hatten beim Internetauftritt mit anderen zusammengearbeitet oder konnten Intranet-Angebote, etwa des Kreises, mitnutzen⁶⁶. Angelburg und Steffenberg hatten gemeinsam ein Gewerbegebiet erschlossen.

Arbeitskreise zum fachlichen Austausch

Eine fachliche Abstimmung zwischen Gemeinden, zum Beispiel in Arbeitskreisen Kasse, Kämmerei, Bauamt oder zwischen Bürgermeistern, fand in zehn Gemeinden statt⁶⁷.

Zusammenarbeit bei Doppik-Einführung

Sieben Gemeinden arbeiteten bei der Einführung der doppischen Haushaltsführung mit anderen zusammen⁶⁸, sechs hatten eine Zusammenarbeit zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen geplant⁶⁹. Eine besonders kostengünstige Lösung für die Einführung der Doppik fanden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal: Im Zusammenschluss „Odenwald-Doppik“ mit insgesamt zwanzig Städten und Gemeinden, sechs Zweckverbänden und den Rechnungsprüfungsämtern zweier Landkreise wurden in Arbeitskreisen Konzepte und Umsetzungsplanung bis hin zur Softwareauswahl gemeinsam bearbeitet. Die Kosten lagen bei rund 3.500 € je Gemeinde. Es gab einen detaillierten Zeitplan und weitere Planungshilfen unter www.odenwald-doppik.de.

Abtsteinach hatte sich für die Konzeptentwicklung einem Arbeitskreis des Kreises Bergstraße angeschlossen, an dem nahezu alle kreisangehörigen Kommunen teilnahmen. Ein detailliertes Gesamtkonzept mit Meilensteinen und Planungsschritten lag vor. Die Bearbeitung unterschiedlicher Themen hatten die Städte und Gemeinden in vier Arbeitsgruppen untereinander aufgeteilt: „Lenkungsgruppe“, „Haushalt und Produkte“, „Software“ und „Vermögensbewertung“. Abtsteinach erwog eine Verwaltungsgemeinschaft für den Betrieb der Finanzbuchhaltung. Der Grundsatzbeschluss zur Verwaltungsgemeinschaft wurde in der Gemeindevertretung am 22. April 2005 gefasst. Dieser erste Schritt einer Ausgliederung der Finanzbuchhaltung hätte unter anderem den Vorteil, dass die für die Einführung der Doppik notwendigen PC-Programme nur einmal beschafft und angepasst werden müssten.

Fronhausen, Steffenberg und Wohratal gehörten zur Arbeitsgemeinschaft Doppik im Landkreis Marburg-Biedenkopf.

⁶² Abtsteinach (im Zweckverband), Allendorf (Lumda) (Planung und Konzeption eines gemeinsamen Radwanderweges), Antrifttal (im Zweckverband), Bischoffen, Bromskirchen, Flörsbachtal, Hesseneck, Hirzenhain (im Zweckverband), Lautertal (Vogelsberg) (im Zweckverband), Ottrau (im Zweckverband), Ronshausen, Rosenthal, Rothenberg, Schwalmtal (im Zweckverband), Schwarzenborn (im Zweckverband), Sensbachtal (im Zweckverband), Siegbach (gemeinsamer Internetauftritt für Tourismus im Lahn-Dill-Kreis)

⁶³ Bromskirchen, Fischbachtal, Flörsbachtal, Körle, Münchhausen, Nieste, Romrod, Ronneburg, Rothenberg, Schwalmtal, Sensbachtal

⁶⁴ Bromskirchen, Körle, Münchhausen, Nieste, Rothenberg

⁶⁵ Allendorf (Lumda), Bischoffen, Nüsttal, Ronshausen, Siegbach, Steffenberg

⁶⁶ Abtsteinach (Kreis Bergstraße), Bromskirchen (Kreis Waldeck-Frankenberg), Fischbachtal (Arbeitskreis), Hesseneck (Odenwaldkreis), Sensbachtal (Odenwaldkreis), Siegbach.

⁶⁷ Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal (auch weiterreichende Unterstützung, z.B. Einarbeitung neuer Mitarbeiter), Feldatal, Fischbachtal, Friedewald, Nüsttal (Kassenverwalter), Ronshausen, Schwarzenborn

⁶⁸ Angelburg, Hesseneck, Lautertal (Vogelsberg), Niederdorfelden, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal

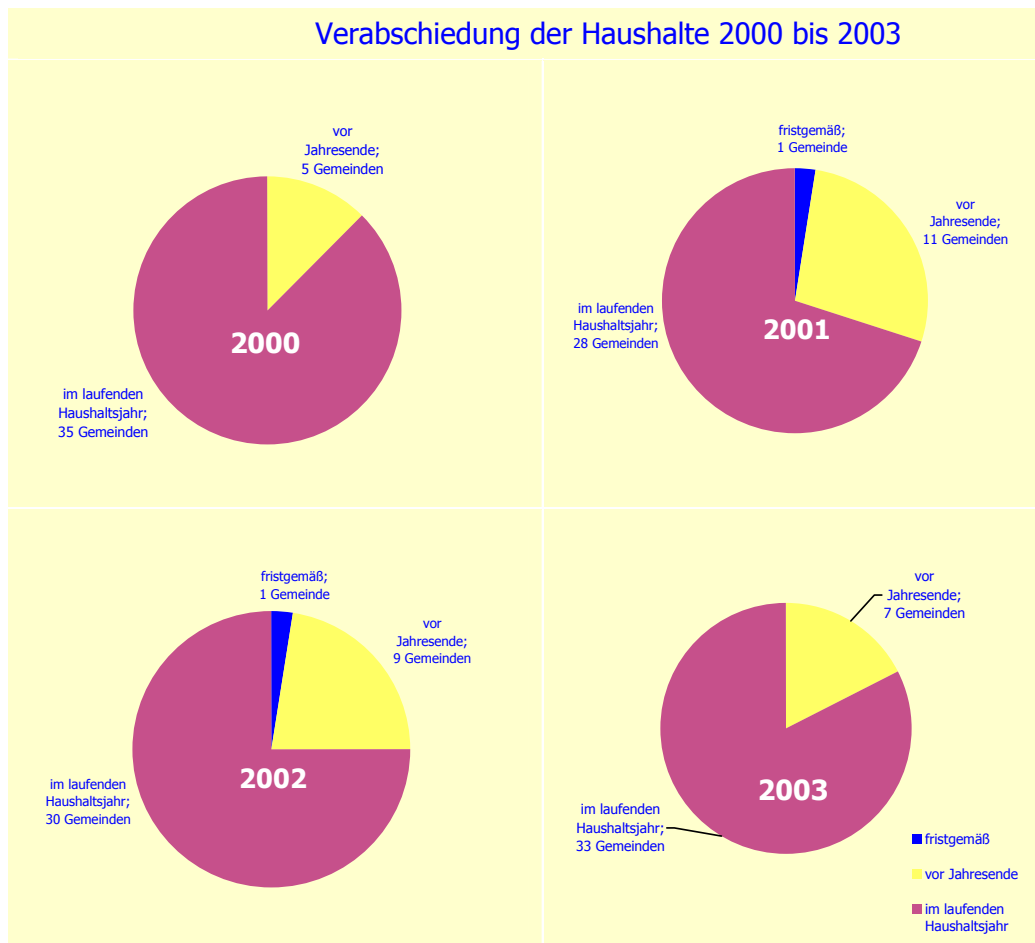
⁶⁹ Friedewald, Hirzenhain, Jesberg, Ottrau, Rosenthal und Weißenborn

Zusammenarbeit bei den Kernaufgaben der Verwaltungen gab es bisher bei den Standesämtern (Fischbachtal, Niederdorfelden, Nieste), der Ausbildung (Angelburg, Schwarzenborn, Steffenberg), der Kasse (Fischbachtal in einem Zweckverband), der IT-Administration (Münchhausen) und bei den amtlichen Bekanntmachungen (Bromskirchen). Hier könnten andere Gemeinden noch Effizienzpotenziale erschließen.

Effizienzpotenziale
bei Aufgaben der
Allgemeinen
Verwaltung

Interkommunale Zusammenarbeit ist eine Möglichkeit für die Gemeinden, angesichts knapper Kassen die Arbeitslast der eigenen Verwaltung zu senken und die ihnen gestellten Aufgaben besser zu bewältigen. Dies gelingt dadurch, dass Spezialwissen besser genutzt werden kann, Kapazitätsengpässe ausgeglichen sowie Maschinen und Anlagen besser ausgelastet werden können. Besonders die Anforderungen, die durch neue Aufgaben an die Gemeinden herangetragen werden, sind gemeinsam besser zu bewältigen.

6.14 Verabschiedung der Haushalte 2000 bis 2003



Ansicht 26: Verabschiedung der Haushalte 2000 bis 2003

Die Haushaltssatzung einer Gemeinde soll zum 30. November des Vorjahres beschlossen werden. Legt eine Gemeinde den Haushalt nicht rechtzeitig vor Beginn des neuen Haushaltsjahres vor, ist die Gemeindeverwaltung zu einer vorläufigen Haushaltsführung gezwungen.

Haushalte nicht
fristgerecht
beschlossen

Den Städten und Gemeinden gelang es nicht, ihre Haushalte fristgerecht aufzustellen. Nur Ronneburg beschloss in je zwei Jahren den Haushalt vor dem 30. November des Vorjahres. Vier Gemeinden legten die Haushalte durchgängig zumindest noch vor Beginn des neuen Haushaltsjahres vor⁷⁰, fünf Gemeinden gelang dies wenigstens in einzelnen Jahren⁷¹.

6.15 eGovernment

eGovernment

Unter eGovernment versteht man alle internen und externen Arbeitsprozesse, die in der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken ablaufen. Auf Grund der kontinuierlichen Fortschritte in der Informations- und Computertechnologie in den letzten Jahren ist davon auszugehen, dass die Automatisierung von Verwaltungsprozessen weiter zunimmt. Auch kleine Kommunen können dadurch ihre administrativen Abläufe effizienter gestalten und den Kontakt mit dem Bürger vereinfachen. Auf diese Weise kann die Bürger- und Dienstleistungsorientierung der Verwaltung verbessert werden. In Zukunft wird es auch auf kommunaler Ebene möglich sein, einzelne Verwaltungstätigkeiten vollständig zu automatisieren, Kosten zu sparen und die Bürgernähe der Verwaltung zu steigern, indem für beratungsintensive Aufgaben mehr Zeit und Mittel zur Verfügung stehen.

Information und
Kommunikation über
das Internet weit
verbreitet

Zum eGovernment gehören auf der ersten Interaktionsstufe⁷² einfache Informationsdienste (eInformation) wie Bürgerinformationssysteme für die Bevölkerung, Touristinformationssysteme, Wirtschaftsinformationssysteme als Mittel der Wirtschaftsförderung oder Gremieninformationssysteme zur Unterstützung von Versammlungen und Ausschüssen.

Diese einfachste eGovernment-Funktion war in 36 von 40 Städten und Gemeinden in Betrieb. Die auf den Internetseiten präsentierten Inhalte variierten stark. In vier Gemeinden⁷³ waren die Internetseiten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vollständig online oder in Überarbeitung.

Viele einfache Informationsdienste werden auf der zweiten Interaktionsstufe um Kommunikationslösungen (eCommunication) mit Dialog- und Partizipationsmöglichkeiten ergänzt. Sie reichen von einfachen Lösungen wie E-Mail und webbasierten Diskussionsforen bis hin zu komplexen Anwendungen wie Videokonferenzsystemen.

Unter den 24 Gemeinden⁷⁴, die Kommunikationsmöglichkeiten auf ihrer Internetseite anboten, war das direkte Aufrufen des eigenen E-Mail-Programms beim Anklicken der Adresse am weitesten verbreitet. Sie wurden von allen angeboten. Sieben Gemeinden hatten ein Gästebuch⁷⁵, drei boten ein Diskussionsforum an⁷⁶, drei hatten ein Feedback-Formular⁷⁷. Von der Seite der Gemeinde Gemünden (Felda) konnten eCards versandt werden.

⁷⁰ Bromskirchen, Flörsbachtal, Nieste und Siegbach

⁷¹ Angelburg, Bischoffen, Fronhausen, Philippsthal (Werra) und Weißenborn

⁷² Dreizehnter Zusammenfassender Bericht, S. 153 (93. Vgl. Prüfung „E-Government“)

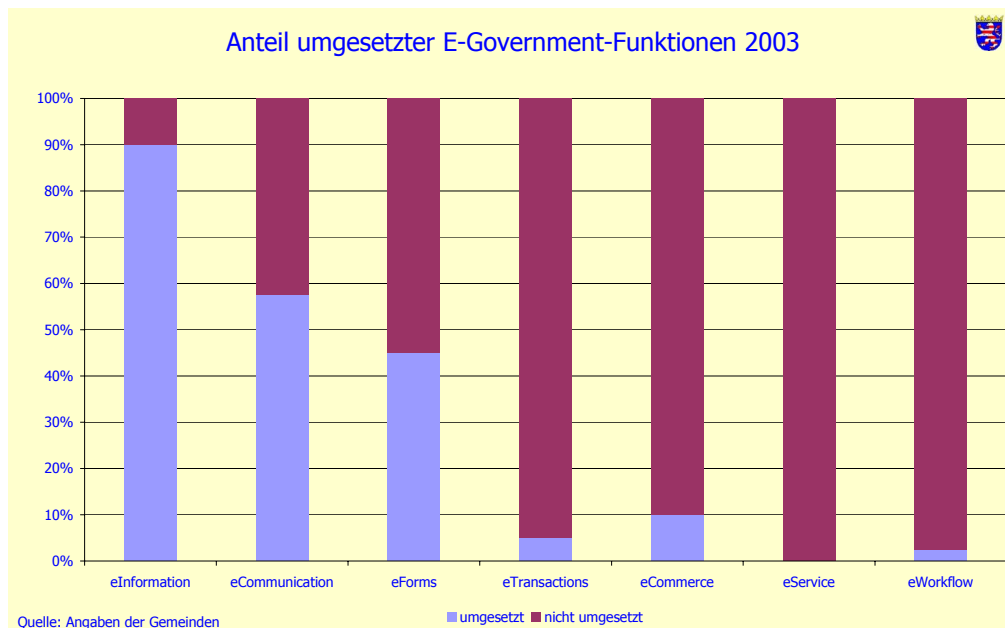
⁷³ Abtsteinach, Hesseneck, Kefenrod und Nüsttal

⁷⁴ Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Bischoffen, Feldatal, Fischbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Hesseneck, Hirzenhain, Jesberg, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Ottrau, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Schwalmtal, Sensbachtal, Siegbach, Wahlsburg, Weißenborn, Wohratal

⁷⁵ Allendorf (Lumda), Fischbachtal, Gemünden (Felda), Jesberg, Ottrau, Ronshausen, Weißenborn

⁷⁶ Friedewald, Gemünden (Felda), Lautertal (Vogelsberg)

⁷⁷ Ronshausen, Wahlsburg, Wohratal



Ansicht 27: Anteil umgesetzter eGovernment-Funktionen 2003

eGovernment umfasst zudem Formularlösungen (eForms). Hierzu gehören elektronische Formulare wie auf Papier auszudruckende, handschriftlich auszufüllende und mit der Post zurückzusendende HTML- oder PDF-Dateien.

Zwei Gemeinden hatten Formulare, die direkt auf der Internetseite ausgefüllt werden konnten: In Angelburg ließ sich das Bürgerhaus reservieren, in Fischbachtal konnten Gewerbeeinträge auf der Internetseite vorgenommen werden.

Formulare, die heruntergeladen und gedruckt werden konnten, stellten 18 Gemeinden zur Verfügung⁷⁸, am umfangreichsten Allendorf (Lumda) mit 39 Formularen, und die Gemeinden, die an das odinet⁷⁹ des Odenwaldkreises angeschlossen waren (Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal).

Formularlösungen sind der erste Schritt zur dritten Interaktionsstufe des eGovernments, den Transaktionen (eTransactions). Hierzu zählt die elektronische Bearbeitung eines Antrags oder Auftrags.

Sensbachtal hatte die Verwendung von elektronischen Formularen vorbereitet, aber noch keine bereitgestellt. Soweit auf den zu ladenden Formularen keine Unterschrift erforderlich war, konnten sie direkt zurückgesandt werden und wurden auch elektronisch bearbeitet. So behandelte auch Siegbach elektronisch eingehende Formulare.

Als Hauptgrund für die geringe Verbreitung elektronischer Formulare benannten die Kommunen die fehlende Durchsetzung der elektronischen Signatur.

elektronische
Signatur als
Hemmnis

Selbstverständlich gibt es mittlerweile auch für die öffentliche Verwaltung Electronic Commerce-Lösungen (eCommerce). Zu diesen Anwendungsfeldern sind alle Formen von elektronischen Marktplätzen sowie Ausschreibungs- und Beschaffungssysteme zu zählen.

Drei Gemeinden nutzten Ausschreibungs- und Beschaffungssysteme im Internet⁸⁰.

eCommerce und
weitergehende
Lösungen selten

Zur Transaktion gehört zudem der Vertrieb von Bescheiden, Dienstleistungen und Produkten öffentlicher Dienststellen (eService). Dies umfasst elektronische Verwaltungsbescheide, Zulassungen oder Genehmigungen, was noch in keiner Gemeinde

⁷⁸ Allendorf (Lumda), Antriftal, Bromskirchen, Elbtal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Jesberg, Körle, Ottrau, Romrod, Ronshausen, Rothenberg, Schwalmtal, Sensbachtal, Siegbach

⁷⁹ Intranet des Odenwaldkreises und seiner Gemeinden

⁸⁰ Hesseneck, Nüsttal und Sensbachtal

eingeführt war.

Über alle diese Anwendungsgebiete verteilt finden sich elektronische Abbildungen von herkömmlichen Geschäftsprozessen (eWorkflow), die verwaltungsintern und -übergreifend angelegt und miteinander verknüpft sein sollten. Hier bestehen häufig Schnittstellenprobleme, die zu Medienbrüchen führen und die Umsetzung von eGovernment behindern oder verzögern.

Dieses Problem wurde in Sensbachtal angegangen: Angaben, die in heruntergeladene Formulare eingegeben und elektronisch zugestellt worden waren, konnten teilweise ohne Zwischenschritt in die Programme der Verwaltung übernommen werden. Die Gemeinde achtete bei der Auswahl neuer Software auf die Vermeidung von Schnittstellenproblemen.

6.16 Bürgerfreundlichkeit und Bürgerbeteiligung

Bürgerfreundlichkeit
durch flexible
Öffnungszeiten



Ansicht 28: Öffnungszeiten des Rathauses Elbtal

Die Öffnungszeiten der Verwaltungen lagen zwischen 10 Stunden in der Woche in Elbtal und 42 Stunden in Bromskirchen. Wichtiger als die Öffnungszeiten war die Öffnung in Randstunden, die Bürgern erlaubte, vor oder nach der Arbeit Erledigungen vorzunehmen, sowie die Flexibilität beim Einlass der Bürger außerhalb der Öffnungszeiten. Antriftal, Bromskirchen, Friedewald, Nieste und Romrod öffneten vor 8:00 Uhr morgens. Antriftal, Elbtal, Ronneburg und Steffenberg hatten einen Dienstleistungsabend, an dem länger als 18:00 Uhr geöffnet war. In

Bromskirchen gab es einen Dienstleistungssamstag. In allen Städten und Gemeinden wurden Bürger auch außerhalb der Öffnungszeiten bedient, individuelle Terminvereinbarungen waren möglich. Angelburg, Fronhausen, Münchhausen und Rothenberg boten Hausbesuche an.

Vielfältiges
Dienstleistungs-
angebot

Ein weiteres Kennzeichen bürgerfreundlicher Verwaltungen ist das Bemühen, Dienstleistungen zu integrieren oder am Ort zu halten, die andernfalls nicht mehr angeboten würden. So hatten beispielsweise Bromskirchen, Flörsbachtal und Schwalmtal eine Postagentur im Rathaus, Siegbach hatte die Kfz-Zulassung übernommen. Jesberg verstand das Rathaus als Dienstleistungszentrum mit Bücherei, Hausaufgabenhilfe, Energieberatung und Sprechstunden der Krankenkassen. Körle unterstützte mit einem Existenzgründerdarlehen den Erhalt des örtlichen Lebensmittelmarktes, Nieste und Körle bemühten sich um lange Öffnungszeiten der Kindergärten.

Nicht zuletzt zeigt sich Bürgerfreundlichkeit in der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, wie sie im Bürgerhaushalt der Gemeinde Niederdorfelden deutlich wurde (Kurzfassung des Haushalts in allgemein verständlicher Form). Auch ein professionelles und freundliches Auftreten der Mitarbeiter, wie es in Schwarzenborn besonders geschult wurde, trägt dazu bei.

Hohe Bürger-
beteiligung bei
Dorferneuerung

Vierzehn Städte und Gemeinden erreichten mit Dorferneuerungsprojekten eine hohe Bürgerbeteiligung⁸¹. Dies umfasste gleichermaßen die Planung von Einzelprojekten wie auch deren Umsetzung mit erheblichen Eigenleistungen der Bürger.

⁸¹ Allendorf (Lumda), Angelburg, Antriftal, Feldatal, Fischbachtal, Friedewald, Fronhausen, Hesseneck, Nieste, Ottrau, Romrod, Rothenberg, Schwalmtal, Wohratal

Andere Möglichkeiten stellten Agenda 21-Prozesse oder vergleichbare Projekte dar. Ein gelungener Agenda 21-Prozess war in Oberaula zu verzeichnen. Es wurden vier Arbeitsgruppen (AG Jugend, Senioren, Soziales, AG Landwirtschaft und Natur, AG Wirtschaftsförderung und AG Infrastruktur) gegründet, Zielsetzungen definiert und priorisiert. Später wurden für jedes Ziel verschiedene Maßnahmen und entsprechende Zuständigkeiten festgelegt. Nach Vorstellung, Beratung und Beschlussfassung der Agenda 21 sollte eine kleine Bürgerbroschüre mit Beispielen für die verschiedenen Handlungsfelder erstellt werden. Eine Verbindung oder Überführung der Agenda 21-Ziele in den regelmäßigen politischen Steuerungskreislauf war noch nicht vorgesehen.

Agenda 21 nicht
immer erfolgreich

Ein vergleichbarer Ansatz wurde in Nieste verfolgt: Eine Arbeitsgruppe „Agenda Tourismus und Dorfgestaltung“ engagierte sich in der Entwicklung eines neuen Fremdenverkehrskonzepts, der Planung der Dorferneuerung sowie dem Aufbau eines neuen Internet-Auftritts.

Zufrieden mit den Ergebnissen des Agenda 21-Prozesses waren auch Jesberg, Münchhausen, Ottrau und Wohratal. Gute andere Vorgehensweisen fanden Nüsttal, Romrod und Wahlsburg. Als wenig erfolgreich bewerteten Angelburg, Fischbachtal, Flörsbachtal, Lautertal (Vogelsberg), Rasdorf und Rosenthal die Agenda 21-Prozesse.

Neben der Einbindung in die Diskussion kommunaler Zielsetzungen gelang es einigen Gemeinden auch, die Bürger formell oder informell in die Umsetzung dieser Ziele einzubinden. Dazu gehört die Pflege von Teilen der kommunalen Infrastruktur in Eigenleistung von Vereinen oder anderen engagierten Bürgern.

Bürgerengagement
beim Erhalt der
kommunalen
Infrastruktur

Ein Beispiel für umfassendes Bürgerengagement ist die Erneuerung des Freibads Rosenthal, die von den Bürgern weitgehend in eigener Regie im Jahr 2003 geleistet wurde. Die Bürger waren knapp 10.000 Stunden für die Schwimmbadsanierung tätig und brachten insgesamt 114.000 € Spenden auf. Ähnliches gelang in Siegbach mit der Gestaltung des Naturerlebnisbads, das 2005 eröffnet wurde (rund 24.000 Arbeitsstunden der Bürger und knapp 27.000 € Spenden). In Münchhausen wurde die Erneuerung der Mehrzweckhalle von den Vereinen weitgehend in eigener Regie geleistet. Bürgerschaftliches Engagement beim Bau kommunaler Infrastruktureinrichtungen wurde weiterhin in Flörsbachtal, Friedewald, Gemünden (Felda), Kefenrod und Rasdorf genannt. Ebenso war der Unterhalt öffentlicher Einrichtungen in Nüsttal, Rothenberg, Sensbachtal und Siegbach stark von der Bürgerschaft, auch in Vereinen, getragen.



Ansicht 29: Schwimmbad der Stadt Rosenthal

6.17 Korruptionsvermeidung

Korruption stellt auch für kleine Kommunen ein finanzielles und rechtliches Risiko dar. Die Beschaffungen und die Vergabe von Leistungen, die Erteilung von Genehmigun-

gen, die Erhebung von Gebühren, die Gewährung öffentlicher Mittel und Kontrolltätigkeiten sind erfahrungsgemäß mehr als andere Bereiche von Korruption bedroht. Der Korruptionserlass des Landes Hessen⁸² ist Grundlage der Prüfung der Konzepte und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung. Neben einer rechtskonformen Vergaberichtlinie für die Verwaltung, die gesondert zu erlassen ist, gehören personalwirtschaftliche Regelungen zu einer sinnvollen Korruptionsvorsorge.

Korruptionserlass
teilweise umgesetzt

Vier Kommunen setzten als Ergebnis der Prüfung den Korruptionserlass des Hessischen Innenministeriums vollständig um⁸³. Ein weitergehendes Merkblatt hatte der Main-Kinzig-Kreis den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Es wurde in Flörsbachtal verwendet. In 18 Kommunen⁸⁴ gab es eine Vergaberichtlinie. Keine Gemeinde blieb untätig.

Technischen Dienst
des Rechnungs-
prüfungsamts nutzen

Kleinen Gemeinden fällt es schwer, umfangreiche und anspruchsvolle Ausschreibungen ordnungsgemäß umzusetzen: Ein eigenes Bauamt ist in der Regel nicht vorhanden, Maßnahmen wie die Trennung von Bauüberwachung und –abnahme sind personell nicht möglich. Gemeinden beauftragen über lange Zeit das gleiche Ingenieurbüro mit der Maßnahmenplanung, da dieses die örtlichen Gegebenheiten (Bodenbeschaffenheit, frühere Maßnahmen und Ähnliches) gut kennt. Um dennoch Korruption zu verhindern, hat Siegbach eine gute Lösung gefunden: Ausschreibungen werden grundsätzlich mit der Revision des Landkreises Marburg-Biedenkopf abgestimmt, der technische Dienst prüft die einzelnen Maßnahmen begleitend und umfassend. Die Inanspruchnahme des technischen Dienstes der Rechnungsprüfungsämter ist den Gemeinden trotz der entstehenden Kosten zu empfehlen, da sie so Korruption wirksam vorbeugen können.

6.18 Kommunale Gesellschaften privaten Rechts und Bürgschaften

Wesentliche Ausgliederungen kommunaler Aufgaben in Gesellschaften privater Rechtsform lagen nur in einem Fall vor: Steffenberg hatte die Gemeindewerke als Eigengesellschaft in privater Rechtsform gegründet.

Bürgschaften beliefen sich auf Bruchteile des Haushaltsvolumens. Die notwendigen Genehmigungen lagen vor. Bei der Prüfung fiel allerdings auf, dass die Gemeinde Niederdorfelden Bürgschaften für ihre Vereine im Umfang von 5,5 Millionen € eingegangen war, was dem Verwaltungshaushalt eines Jahres entsprach.

6.19 Rechtmäßigkeitsprüfung

Die Rechtmäßigkeit der Aufwendungen für Verfügungsmittel, Reisekosten, Dienstfahrzeuge und Repräsentationszwecke wurde geprüft.

Insgesamt waren die geprüften Beträge gering: Die Verfügungsmittel bewegten sich im Prüfungszeitraum zwischen 0 € in Hesseneck in den Jahren 2002 und 2003 und 2.557 € in Ronneburg im Jahr 2001, die Repräsentationsausgaben zwischen 0 € in Friedewald im Jahr 2000 und 9.044 € in Ottrau im Jahr 2001.

Durchgängig wurden keine Mängel festgestellt.

Da in den Repräsentationsaufwendungen und den Verfügungsmitteln des Bürgermeisters häufig Zahlungen an Vereine enthalten sind, wird der Umfang der von den Gemeinden geleisteten direkten Vereinsförderung nicht transparent. Daher empfiehlt es sich, wie in Ottrau, für die Vereinsförderung gesonderte Haushaltsstellen zu bilden. Hier wurden ab dem Haushaltsjahr 2004 in der Haushaltsstelle 5500.5700 „Sachkosten für die Vereins- und Sportlerehrungen“ und unter der Haushaltsstelle 5500.7000

⁸² StAnz. 1998, Seite 1432 und StAnz. 1999, Seite 190

⁸³ Allendorf (Lumda), Angelburg, Münchhausen und Schwarzenborn

⁸⁴ Abtsteinach, Angelburg, Bischoffen, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Hirzenhain, Jesberg, Münchhausen, Rasdorf, Philippsthal (Werra), Ronneburg, Rothenberg, Sensbachtal, Siegbach, Steffenberg und Wohratal

„Zuschüsse an Vereine, auch Sportlerehrung“ geführt.

6.20 Sponsoring

17 Städte und Gemeinden hatten Sponsoringverträge⁸⁵ mit einem oder mehreren Unternehmen⁸⁶. Am häufigsten waren Kraftfahrzeuge, die von der Verwaltung oder dem Bauhof genutzt oder als Bürgerbus der Allgemeinheit dienten, Gegenstand der Verträge. Dabei wurde das Kraftfahrzeug von einer Leasingfirma zur Verfügung gestellt, die im Gegenzug bei den ortsansässigen Gewerbetreibenden Werbeflächen auf diesem Fahrzeug vermarktete. Für die durch die Werbeflächen zu erzielenden Einnahmen gab es eine Untergrenze für das Zustandekommen des Vertrags, aber keine Obergrenze. Elf Gemeinden hatten solche Verträge abgeschlossen und Fahrzeuge im Wert von 10.000 bis 20.000 € erhalten⁸⁷. Die Einnahmen der Leasingfirma waren nicht überall nachzuvollziehen, fielen zum Teil aber erheblich höher aus. Münchhausen kündigte nach Bekanntwerden dieses Sachverhalts den Vertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt. Allendorf (Lumda) und Gemünden (Felda) sprachen in Eigeninitiative ihre Gewerbetreibenden an und setzten ein ähnliches Finanzierungsmodell ohne Beteiligung eines Dritten um. Allendorf (Lumda) begründete dies mit schlechten Erfahrungen mit einer leasinggebenden Firma.



Ansicht 30: Gesponsertes Bauhoffahrzeug der Gemeinde Flörsbachtal – Aufnahme vom 12. Januar 2005

Weiterhin wurden ein Bolzplatz in Angelburg (mit rund 5.000 €), ein Internetauftritt in Bischoffen (etwa 12.500 €), eine Verkehrsmessanlage in Niederdorfelden (Kosten knapp 5.000 €) sowie der jährliche Aktivitätenkalender der Gemeinde Hirzenhain mit

⁸⁵ Sponsoring wurde als Unterstützung der Gemeinde durch ein Unternehmen mit Finanzmitteln, Sach- und/oder Dienstleistungen bei vertraglich vereinbarter Gegenleistung definiert. Zweckgebundene Spenden, Sachspenden oder Eigenleistungen wurden nicht unter Sponsoring subsumiert.

⁸⁶ Allendorf (Lumda), Angelburg, Bischoffen, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Gemünden (Felda), Hirzenhain, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nüsttal, Ronneburg, Steffenberg, Wohratal

⁸⁷ Flörsbachtal, Friedewald, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nüsttal, Ronneburg, Steffenberg, Wohratal

rund 2.000 € durch Sponsoring finanziert.

6.21 Schlussbemerkung

Die Finanzsituation der kleinen Gemeinden verschlechterte sich im Prüfungszeitraum (2000 bis 2003). Ursachen waren unter anderem der Rückgang der Gewerbesteuer-einnahmen in 25 Gemeinden⁸⁸ und der Schlüsselzuweisungen in 22 Gemeinden⁸⁹ (im Mittel je um etwa drei Prozent).

Besonders stark von Gewerbesteuereinbrüchen waren neun Gemeinden⁹⁰ betroffen, die mehr als die Hälfte des Einnahmenniveaus von 2000 verloren. Bei fünfzehn Gemeinden⁹¹ stieg zudem die Gewerbesteuerumlage im Prüfungszeitraum.

Besonders starke Rückgänge der Schlüsselzuweisungen erlebten Fischbachtal mit 34 Prozent und Wohratal mit 59 Prozent. Die Einkommensteueranteile gingen in Rasdorf und Wohratal zurück. Einzelne Gemeinden waren stark durch ihre Verschuldung belastet, bemühten sich in der Mehrheit aber um den Abbau der Schulden.

In der Allgemeinen Verwaltung war die Aufgabenerfüllung sichergestellt. Es gab keine Personalüberhänge.

Andere erhebliche Ausgaben, die von den Gemeinden beeinflusst werden können, sind die Investitionen. Hier fiel auf, dass die Investitionsplanung zu wenig dokumentiert und kontrolliert wird. Es fehlten Alternativberechnungen, Folgekostenberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen. Bei genauerer Berechnung und besser nachvollziehbarer Dokumentation würde manche wenig rentable Investition stärker überdacht werden.



Ansicht 31: Oberhalb von Rothenberg – Aufnahme vom 25. Januar 2005

⁸⁸ Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Bischoffen, Bromskirchen, Feldatal, Friedewald, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Nieste, Nüsttal, Oberaula, Ottrau, Philippsthal (Werra), Rasdorf, Romrod, Ronshausen, Rosenthal, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal und Siegbach

⁸⁹ Allendorf (Lumda), Angelburg, Elbtal, Fischbachtal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Lautertal (Vogelsberg), Niederdorfelden, Oberaula, Rasdorf, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rosenthal, Rothenberg, Schwalmthal, Sensbachtal, Weißenborn und Wohratal

⁹⁰ Allendorf (Lumda), Jesberg, Kefenrod, Münchhausen, Nieste, Ottrau, Philippsthal (Werra), Ronshausen, Sensbachtal

⁹¹ Abtsteinach, Angelburg, Bischoffen, Bromskirchen, Feldatal, Friedewald, Jesberg, Nieste, Nüsttal, Rasdorf, Romrod, Rosenthal, Rothenberg, Schwarzenborn, Sensbachtal

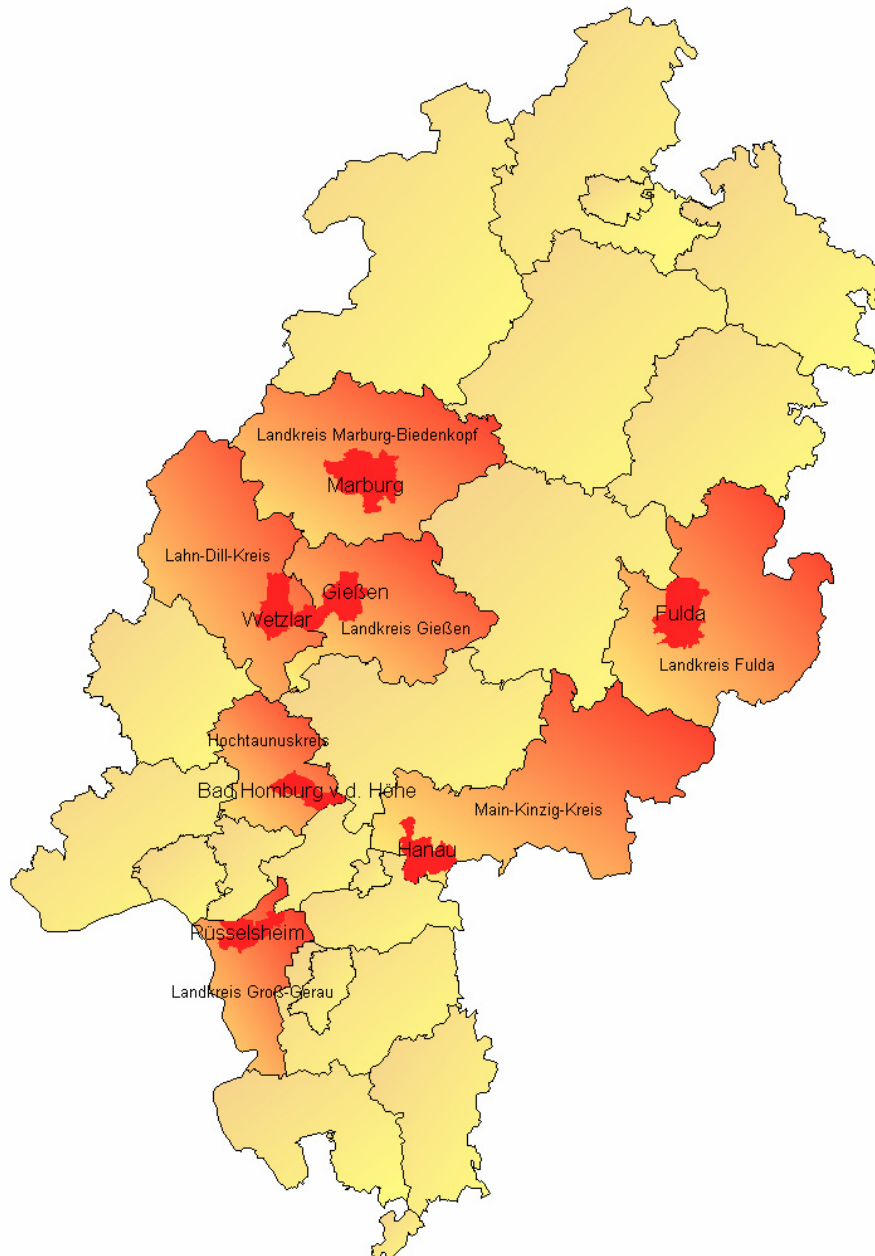
Kleine Gemeinden zeichnen sich durch besondere Flexibilität und Bürgerfreundlichkeit aus. Die technische Unterstützung durch eGovernment ist noch ausbaufähig.

Zur Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung gab es keine Bedenken. Die kleinen Gemeinden wurden sachgerecht geführt.

7. Neunundneunzigste Vergleichende Prüfung „Sozialhilfe: Krankheitskosten“

7.1 Geprüfte Städte und Landkreise

Bad Homburg v.d. Höhe Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf



Ansicht 32: „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ – Lage der Städte und Landkreise

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	September 2003 bis Februar 2006
Prüfungszeitraum:	2000 bis 2005
Zuleitung der Schlussberichte	29. August 2006
Prüfungsbeauftragter:	Deloitte & Touche GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, München

7.3 Leitsätze

Von den 13 geprüften kommunalen Körperschaften hatten der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis umfassende Daten zur Steuerung der Krankheitskosten. Der Landkreis Fulda, der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis sowie die Städte Fulda und Hanau kannten die Zahl ihrer Berechtigten⁹² als zentrale Kennziffer zur Steuerung der Krankheitskosten.

Seite 61 ff

Mit Ausnahme des Hochtaunuskreises waren die Körperschaften systembedingt nicht in der Lage, die an das Hessische Statistische Landesamt gemeldeten Daten zu kontrollieren. Da auf diesen Daten politische Entscheidungen beruhen, sollten sie belastbar sein.

Seite 63

Alle Landkreise kontrollierten formal die Abrechnungen über stationäre Krankheitskosten hinsichtlich Anspruchsberechtigung und rechnerischer Richtigkeit. Die Landkreise stehen vor der Aufgabe, alle Abrechnungen über wesentliche stationäre Krankheitskosten auch materiell zu kontrollieren.

Seite 67

Das Steuerungsinstrument der ärztlichen Lotsenfunktion des Gesundheitsamts könnte Sparpotenziale eröffnen.

Seite 70

Das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (HARTZ IV) begründeten keine wesentlichen Sparpotenziale bei Personaleinsatz und Raumnutzung. Die mit dem GMG eingeführte Verwaltungsgebühr der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhöhte die internen Krankheitskosten.

Seiten 74

Die Landkreise Fulda und Groß-Gerau, der Hochtaunuskreis, der Lahn-Dill-Kreis und der Main-Kinzig-Kreis stellten als örtliche Sozialhilfeträger die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum 1. Januar 2005 sicher. Die Landkreise Gießen und Marburg-Biedenkopf legten insoweit keine prüf-fähigen Unterlagen vor.

Seite 77

Der Landkreis Fulda, der Hochtaunuskreis, der Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Fulda plädierten für eine Öffnung der GKV und damit für einen Systemwechsel. So könnten Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand zusammengeführt werden.

Seite 77

Für den Fall der Beibehaltung des bisherigen Systems halten diese Körperschaften eine Verbesserung der Transparenz der Abrechnungen der GKV für geboten. Dies wäre einer effektiven Kostenkontrolle dienlich.

Seite 78

Zur Missbrauchsvermeidung sprachen sich der Landkreis Fulda und der Main-Kinzig-Kreis dafür aus, die GKV gesetzlich zu verpflichten, die technischen Möglichkeiten zur Sperrung der Versichertenkarten zu schaffen. So könnte ein Beitrag zur Kostensenkung geleistet werden.

Seite 78

⁹² Grundgesamtheit der zum Bezug von Krankenhilfe berechtigten Personen

7.4 Überblick

7.5 Geprüftes Risiko.....	58
7.6 Sparpotenziale	59
7.7 Rückstände.....	59
7.8 Inventur der Abläufe zum 31. Dezember 2003	59
7.9 Akzeptanz der Prüfung.....	60
7.10 Vorgelegte Daten	60
7.11 Datenqualität.....	62
7.12 Datenmeldungen an das Hessische Statistische Landesamt	63
7.13 Datenverarbeitung	65
7.14 Steuerung	65
7.15 Grundsätzliche Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen.....	65
7.16 Befristung der Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen	67
7.17 Abrechnungskontrolle stationärer Krankenhilfemaßnahmen.....	67
7.18 Bewilligung zahnärztlicher Behandlungen	68
7.19 Angemessenheit der stationären Krankheitskosten	69
7.20 Ärztliche Lotsenfunktion des Gesundheitsamts	70
7.21 Anpassung der Kommunalverwaltungen an das GMG zum 1. Januar 2004	70
7.22 Anpassung der Kommunalverwaltungen an HARTZ IV zum 1. Januar 2005.....	75
7.23 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften.....	77
7.24 Schlussbemerkung	79

7.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko umfasste die Ausgaben der Sozialhilfeträger für die Krankheitskosten nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in den Jahren 2000 bis 2003.

Die externen Krankheitskosten der kommunalen Körperschaften beliefen sich in diesem Zeitraum auf 141,7 Millionen €. Die mit standardisierten Werten ermittelten internen Krankheitskosten betrugen 7,9 Millionen €. Damit lag das geprüfte Risiko insgesamt bei 149,6 Millionen €. Dessen Verteilung auf die am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften zeigt Ansicht 33.

Zudem wurde die Anpassungsfähigkeit der Verwaltungen an die auf die Krankheitskosten bezogenen Änderungen infolge des GMG⁹³ zum 1. Januar 2004 und HARTZ IV zum 1. Januar 2005 geprüft.

⁹³ BGBl I Nr. 55, S. 2190

Geprüftes Risiko			
	Externe Krankheitskosten	Interne Krankheitskosten	Gesamte Krankheitskosten
Landkreis Fulda	8,1 Mio. €	0,7 Mio. €	8,8 Mio. €
Stadt Fulda	6,2 Mio. €	0,4 Mio. €	6,6 Mio. €
Landkreis Gießen	9,9 Mio. €	1,1 Mio. €	11,0 Mio. €
Stadt Gießen	9,9 Mio. €	0,5 Mio. €	10,4 Mio. €
Landkreis Groß-Gerau	13,6 Mio. €	0,8 Mio. €	14,4 Mio. €
Stadt Hanau	9,9 Mio. €	0,6 Mio. €	10,5 Mio. €
Hochtaunuskreis	17,2 Mio. €	0,8 Mio. €	18,0 Mio. €
Lahn-Dill-Kreis	18,2 Mio. €	0,9 Mio. €	19,1 Mio. €
Main-Kinzig-Kreis	25,0 Mio. €	1,3 Mio. €	26,3 Mio. €
Stadt Marburg	5,6 Mio. €	0,1 Mio. €	5,7 Mio. €
Landkreis Marburg-Biedenkopf	10,9 Mio. €	0,3 Mio. €	11,2 Mio. €
Stadt Rüsselsheim	5,4 Mio. €	0,3 Mio. €	5,7 Mio. €
Stadt Wetzlar	1,8 Mio. €	0,1 Mio. €	1,9 Mio. €
Summe	141,7 Mio. €	7,9 Mio. €	149,6 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 33: Geprüftes Risiko

7.6 Sparpotenziale

Monetär zu beziffernde Sparpotenziale waren nicht festzustellen.

7.7 Rückstände

Allein der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis hatten vollständige Daten. Sie sind die Voraussetzung für die Steuerung des Verwaltungshandelns und die Kontrolle der Ausgaben für Krankheitskosten. Die übrigen kommunalen Körperschaften stehen deshalb vor der Aufgabe, vollständige Daten zu ermitteln.

7.8 Inventur der Abläufe zum 31. Dezember 2003

Gegenstand der Prüfung waren die von örtlichen Sozialhilfeträgern abzudeckenden Krankheitskosten für Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber. Das Verwaltungshandeln in den Jahren 2000 bis 2003 war an den gesetzlichen Prüfungsmaßstäben der Rechtmäßigkeit, der Sachgerechtigkeit und der Wirtschaftlichkeit zu messen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen⁹⁴). Für diesen Zeitraum wurden Abläufe und Belege geprüft.

2000 bis 2003

Die Jahre 2004 und 2005 brachten mit dem GMG und HARTZ IV Systemänderungen. Deshalb wurden Abläufe und Daten vor diesen Änderungen im Sinne einer Inventur zum 31. Dezember 2003 festgestellt. Darauf aufbauend wurde die Anpassungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften an die geänderten Rahmenbedingungen geprüft.

2004 und 2005

Das staatliche Gemeinwesen steht nicht am Ende, sondern inmitten eines umfassenden Reformprozesses. Dies zeigt die Zukunftsrelevanz der Prüfung.

⁹⁴ § 3 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG: Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird.

7.9 Akzeptanz der Prüfung

Das Ausgabevolumen in Hessen verteilte sich im Prüfungszeitraum wie folgt:

Ausgabe­volumen für Krank­hilfe 2000 bis 2003 in Hessen				
	Jahr	Gesamt	Örtliche Träger	Anteil
Sozialhilfe	2000	117,5 Millionen €	103,6 Millionen €	88,2 %
	2001	122,5 Millionen €	107,9 Millionen €	88,1 %
	2002	128,3 Millionen €	117,9 Millionen €	91,9 %
	2003	155,4 Millionen €	124,4 Millionen €	80,1 %
Asyl ⁹⁵	2000	41,3 Millionen €	38,8 Millionen €	93,9 %
	2001	30,9 Millionen €	28,7 Millionen €	92,9 %
	2002	26,5 Millionen €	24,7 Millionen €	93,2 %
	2003	24,9 Millionen €	23,7 Millionen €	95,2 %
Gesamt		647,3 Millionen €	569,7 Millionen €	88,0 %

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt - Statistische Berichte 2000 bis 2003

Ansicht 34: Ausgabevolumen für Krank­hilfe 2000 bis 2003 in Hessen

In den Jahren 2000 bis 2003 betrugen die Ausgaben für Krank­hilfe in Hessen 647,3 Millionen €. Davon wurden 569,7 Millionen € - das sind 88,0 Prozent - von den örtlichen Trägern verwaltet. Zu Beginn wurde der Nutzen der Prüfung wegen der gesetzlichen Änderungen durch das GMG und HARTZ IV diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass eine Inventur der Ausgaben für die Krankheitskosten zum 31. Dezember 2003 notwendig ist, um in Zukunft den Erfolg der beschlossenen gesetzlichen Änderungen ab dem Jahr 2004 in Form von GMG und HARTZ IV zu beurteilen. Hieraus ergab sich eine gesteigerte Akzeptanz.

Weiterhin wurde deutlich, dass sich trotz der gesetzlichen Änderungen Handlungsempfehlungen für die kommunalen Körperschaften ableiten lassen, die für die zukünftige Bearbeitung der Krankheitskosten der verbliebenen Berechtigten von entscheidender Bedeutung sein können.

Der Landkreis Gießen stellte keine Informationen zum zeitlichen Ablauf der Vorbereitung der Verwaltung auf die gesetzlichen Änderungen infolge von HARTZ IV zur Verfügung.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf erklärte sich nicht zur Anpassung seiner Verwaltung an die gesetzlichen Änderungen infolge von HARTZ IV. Er begründete dies damit, dass die Anpassung an HARTZ IV nicht ausdrücklich in der Prüfungsanmeldung benannt sei. Diesem Argument ist nicht zu folgen, da in der Prüfungsanmeldung das Prüfungsthema mit den Rechtsbegriffen „Sozialhilfe: Krankheitskosten“ benannt wurde. Rechtsbegriffe unterliegen dem gesetzlichen Wandel. Sie sind damit in ihrer aktuellen gesetzlichen Ausprägung Gegenstand Vergleichender Prüfungen.

7.10 Vorgelegte Daten

Als Prüfungsunterlagen standen der Überörtlichen Prüfung die mit Erhebungsbögen abgefragten Daten zur Verfügung. Ansicht 35 zeigt, dass gerade zwei kommunale Körperschaften die erbetenen Daten vollständig vorlegen konnten.

Vollständige Daten
nur in zwei
Landkreisen

⁹⁵ Die Angaben zu den reinen Ausgaben beziehen sich nur auf Asylbewerber nach § 4 AsylbLG.

Datenlage						
	Zahl der Berechtigten	Externe Krankheitskosten	Befasste Mitarbeiter*	Zahl der Leistungsempfänger	Zahl der Fälle	Kosten je Fall ⁹⁶
Landkreis Fulda	✓	✓	✓	-	-	-
Stadt Fulda	✓	✓	✓	-	-	-
Landkreis Gießen	-	✓	✓	-	-	-
Stadt Gießen	-	✓	✓	-	-	-
Landkreis Groß-Gerau	-	✓	✓	-	-	-
Stadt Hanau	✓	✓	✓	-	-	-
Hochtaunuskreis	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lahn-Dill-Kreis	-	✓	✓	-	-	-
Main-Kinzig-Kreis	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Landkreis Marburg-Biedenkopf	-	✓	✓	-	-	-
Stadt Marburg	-	✓	✓	-	-	-
Stadt Rüsselsheim	-	✓	✓	-	-	-
Stadt Wetzlar	-	✓	✓	-	✓	✓

* nach Eingruppierung und Arbeitszeit
 ✓ = vorgelegt
 - = nicht vorgelegt
 Quelle: Eigene Auswertungen

Ansicht 35: Datenlage

11 von 13 kommunalen Körperschaften konnten aufgrund ihrer nur begrenzten Datenkenntnis die Entwicklung und Struktur der Krankheitskosten nicht analysieren. Die dafür notwendigen Daten waren weder lückenlos noch elektronisch verarbeitbar erfasst. Aus Sicht der kommunalen Körperschaften waren die Erfassung und Verfügbarkeit dieser Daten unter den gegebenen Umständen nicht möglich. Etwaige Sparpotenziale konnten daher nicht erkannt werden (vergleiche § 92 Abs. 2 HGO⁹⁷). Die Datenlage im Hochtaunuskreis und im Main-Kinzig-Kreis zeigt, dass bei entsprechender Organisation der Verwaltung umfassende Datenkenntnis möglich ist.

Aufgrund der nicht vorgelegten Daten waren vergleichende Analysen mit den Versicherten der GKV nicht möglich.

Vollständige Daten sind kein Selbstzweck. Sie bilden die Voraussetzung dafür, dass kommunale Körperschaften ihr Verwaltungshandeln selbstkritisch begleiten. Damit legen sie die Grundlage einer effektiven Verwaltungssteuerung, die ihrerseits Bedingung für wirtschaftliches Vorgehen ist. Zudem sichern diese Daten den Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen die Ausübung ihrer gesetzlichen Überwachungsfunktion (vergleiche § 29 Abs. 2 Satz 1 HKO sowie § 50 Abs. 2 Satz 1 HGO⁹⁸). Schließlich stellen die kommunalen Körperschaften durch vollständige Daten ihre Prüfungsfähigkeit sicher. Diese ist Voraussetzung dafür, dass die kommunalen Körperschaften ihren gesetzlichen Verpflichtungen als Adressaten der Prüfung entsprechen können (§ 5

Steuerung erfordert
Datenkenntnis

⁹⁶ Jede Inanspruchnahme ambulanter oder stationärer Leistungen von einer Person

⁹⁷ § 92 Abs. 2 HGO: Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

⁹⁸ § 29 Abs. 2 Satz 1 HKO: Der Kreistag überwacht die gesamte Verwaltung des Landkreises und die Geschäftsführung des Kreisausschusses, insbesondere die Verwendung der Kreiseinnahmen.

§ 50 Abs. 2 Satz 1 HGO: Die Gemeindevertretung überwacht die gesamte Verwaltung der Gemeinde und die Geschäftsführung des Gemeindevorstands, insbesondere die Verwendung der Gemeindecinnahmen.

Abs. 1 und 2 ÜPKKG⁹⁹).

Die Erhebungen vor Ort umfassten bei den Landkreisen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe auch die Prüfung der Abläufe. Hierfür wurden der Überörtlichen Prüfung Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke geordnet, prüffähig und fristgerecht vorgelegt, soweit diese vorhanden waren (vergleiche § 5 Abs. 2 ÜPKKG):

- Der Landkreis Gießen konnte 11 von 20 angeforderten Widerspruchsakten nicht vorlegen. Weiterhin konnten 14 von 57 Akten für die Stichprobe¹⁰⁰ zur medizinischen Beurteilung stationärer Leistungen bezüglich Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Behandlungen nicht vorgelegt werden.
- Der Main-Kinzig-Kreis konnte eine von 48 angeforderten Akten für die Stichprobe zur medizinischen Beurteilung stationärer Leistungen bezüglich Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Behandlungen nicht vorlegen. Von 173 angeforderten Belegen und Auszahlungsanordnungen fehlten 10 Belege und fünfzehn Auszahlungsanordnungen.
- Der Landkreis Marburg-Biedenkopf konnte 9 von 47 angeforderten Akten für die Stichprobe zur medizinischen Beurteilung stationärer Leistungen bezüglich Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Behandlungen nicht vorlegen. 95 von 150 angeforderten Belegen für die geprüften Krankheitskosten fehlten. Weiterhin fehlten in 3 von 25 Akten der Berechtigten wesentliche Unterlagen, so dass in diesen Fällen der Nachweis der rechtmäßigen Gewährung von Krankenhilfeleistungen nicht erbracht werden konnte.
- Die übrigen am Vergleichsring beteiligten Landkreise legten alle erbetenen Unterlagen vollständig vor.

7.11 Datenqualität

Bei den Erhebungen wurde auch die Datenqualität in den kommunalen Körperschaften geprüft. Insbesondere die Zahl der Berechtigten als grundlegende Größe zur Analyse und Steuerung der Krankheitskosten wurde hinterfragt.

Wie Ansicht 35 zeigt, konnten nur 5 der 13 am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften die Zahl der Berechtigten angeben.

Im Übrigen ergaben sich folgende Besonderheiten:

Der Landkreis Gießen, die Stadt Gießen und der Landkreis Marburg-Biedenkopf erläuterten, dass die elektronisch geführten Stammdaten bezüglich des Merkmals „Krankenhilfeberechtigung“ gepflegt wurden. Die erbetenen Angaben konnten aufgrund mangelnder Auswertungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung gestellt werden. Damit konnten diese kommunalen Körperschaften die Berechtigtenzahl nicht kontrollieren. Auswertungen auf Grundlage der Berechtigtenzahl wären damit nicht belastbar gewesen.

Der Lahn-Dill-Kreis und die Stadt Marburg führten aus, dass die elektronisch geführten Stammdaten bezüglich des Merkmals „Krankenhilfeberechtigung“ nicht zuverlässig gepflegt wurden. Vielmehr wurde bei der Stammdatenanlage dieses Kennzeichen ge-

⁹⁹ § 5 Abs. 1 ÜPKKG: Jede 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. Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. [...].

§ 5 Abs. 2 ÜPKKG: Die 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. Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

¹⁰⁰ Der Umfang der Stichprobe richtete sich nach der Höhe der Krankheitskosten für stationäre Behandlungen in den Landkreisen. Diese Erhebung beschränkte sich aufgrund der vorgefundenen Datenlage auf die Landkreise.

nerell vergeben. Die tatsächliche Berechtigung war hierfür nicht maßgebend. Bei Wegfall der Krankenhilfeberechtigung wurde die Korrektur des Kennzeichens nicht regelmäßig vorgenommen. Deshalb wären auf die Berechtigtenzahl bezogene Auswertungen nicht belastbar gewesen.

Der Landkreis Groß-Gerau und die Stadt Rüsselsheim pflegten die elektronisch geführten Stammdaten bezüglich des Merkmals „Krankenhilfeberechtigung“ ebenfalls nicht zuverlässig. Deshalb wären auch hier auf die Berechtigtenzahl bezogene Auswertungen nicht belastbar gewesen.

Auch die Stadt Wetzlar konnte die Zahl der Berechtigten nicht angeben. Sie teilte dem Delegationsgeber, dem Lahn-Dill-Kreis, die Zahl der Berechtigten mit und erfasste für statistische Zwecke keine weiteren Daten.

Dies ist im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns problematisch, da eine zentrale Kennziffer zur Steuerung der Krankheitskosten nicht oder nicht belastbar zur Verfügung stand.

7.12 Datenmeldungen an das Hessische Statistische Landesamt

Gemeinden und Landkreise sind verpflichtet, dem Hessischen Statistischen Landesamt Daten und Auskünfte zu übermitteln (§ 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Hessisches Landesstatistikgesetz¹⁰¹). Dies gilt auch für örtliche Träger der Sozialhilfe, soweit sie Aufgaben nach dem BSHG erfüllen (§ 131 Abs. 2 BSHG¹⁰²). Die Belastbarkeit der übermittelten Daten bildet die Grundlage für zutreffende Analysen des Hessischen Statistischen Landesamts. Auf diesen Analysen beruhen Handlungsempfehlungen an politische Entscheidungsträger.

Für die Gewährung von Krankenhilfe kamen alle geprüften kommunalen Körperschaften ihrer Verpflichtung zur Datenübermittlung an das Hessische Statistische Landesamt nach. Diese Meldungen unterschieden sich wie folgt:

Datenkontrolle nur
im Hochtaunuskreis

- Grundlage der Meldungen des Hochtaunuskreises waren EDV-Auswertungen. Für eine elektronische Datenmeldung war auskunftsgemäß keine geeignete Schnittstelle eingerichtet. Der Hochtaunuskreis leitete nach Prüfung der Angaben die zu meldenden Daten manuell an das Hessische Statistische Landesamt weiter. Somit konnte der Hochtaunuskreis als einzige geprüfte kommunale Körperschaft seine Daten lesen und kontrollieren. Hierfür waren manuelle Zusatzarbeiten notwendig. Im Hochtaunuskreis war ein Abgleich mit den Daten des Hessischen Statistischen Landesamts möglich. Wesentliche Abweichungen waren nicht festzustellen.
- Der Landkreis Fulda, die Stadt Fulda, der Landkreis Gießen, die Stadt Gießen, der Landkreis Groß-Gerau¹⁰³, die Stadt Hanau, der Lahn-Dill-Kreis¹⁰⁴, der Landkreis Marburg-Biedenkopf (ab 2001) und die Stadt Marburg leiteten ihre Daten voll-

¹⁰¹ § 1 Abs. 1 Nr. 1 HessLStatG: Dieses Gesetz gilt für die Durchführung der Statistiken im Lande Hessen 1. auf Grund von unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften und des Bundes,...

§ 4 Abs. 1 HessLStatG: Die Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Landes, der Gemeinden und der Landkreise sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen sind verpflichtet, dem Statistischen Landesamt im Rahmen von statistischen Erhebungen, die durch Rechtsvorschrift angeordnet sind, die erforderlichen Daten und Auskünfte unentgeltlich zu übermitteln, soweit nicht Rechtsvorschriften einer Übermittlung entgegenstehen.

¹⁰² § 131 BSHG Abs. 2 BSHG: Auskunftspflichtig sind die zuständigen örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit sie Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen.

§ 12 Abs. 5 AsylbLG: Für die Erhebungen besteht Auskunftspflicht.

¹⁰³ Die gesetzliche Verpflichtung der Stadt Rüsselsheim zur Abgabe der Statistiken für den Bereich der Gewährung der Krankenhilfe erfüllte der Landkreis Groß-Gerau als Delegationsgeber.

¹⁰⁴ Die gesetzliche Verpflichtung der Stadt Wetzlar zur Abgabe der Statistiken für den Bereich der Gewährung der Krankenhilfe erfüllte der Lahn-Dill-Kreis als Delegationsgeber.

ständig automatisch über elektronische Schnittstellen weiter. Im Main-Kinzig-Kreis erfolgte die Meldung der Daten teilweise automatisch über elektronische Schnittstellen. In diesen Fällen griff die EDV auf die im Programm hinterlegte Kennung zu. Die genannten kommunalen Körperschaften konnten die automatisch gemeldeten Daten systembedingt nicht lesen und somit auch nicht kontrollieren. Bis auf den Landkreis Groß-Gerau und den Lahn-Dill-Kreis war ein Abgleich der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts mit denen der genannten kommunalen Körperschaften nicht möglich.

Im Landkreis Groß-Gerau war ein Abgleich mit den Daten des Hessischen Statistischen Landesamts möglich. Ansicht 36 zeigt die Abweichungen der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts gegenüber denen, die sich bei der Prüfung der Jahre 2000 bis 2003 im Landkreis Groß-Gerau bezüglich des Merkmals „Empfänger von Krankenhilfe“¹⁰⁵ ergaben:

Empfänger von Krankenhilfe 2000 bis 2003 im Landkreis Groß-Gerau			
	Jahr	nach Hessischem Statistischem Landesamt	nach Landkreis Groß-Gerau
Sozialhilfe*	2000	64	n.e.
	2001	104	3.235
	2002	94	2.961
	2003	85	3.179
* Aussagen zu den Empfängern nach dem AsylBLG konnten nicht getroffen werden, da die Zahlen nicht nach Landkreisen unterschieden im Bericht des Hessischen Statistischen Landesamts veröffentlicht waren. n.e. = nicht ermittelbar Quelle: Eigene Erhebungen und Hessisches Statistisches Landesamt - Statistische Berichte 2000 bis 2003			

Ansicht 36: Empfänger von Krankenhilfe 2000 bis 2003 im Landkreis Groß-Gerau

Die erheblichen Abweichungen konnte der Landkreis Groß-Gerau nicht erklären.

Ansicht 37 zeigt die Abweichungen der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts von denen, die sich bei der Prüfung der Jahre 2000 bis 2003 im Lahn-Dill-Kreis bezüglich des Merkmals „Empfänger von Krankenhilfe“ ergaben¹⁰⁶:

Empfänger von Krankenhilfe 2000 bis 2003 im Lahn-Dill-Kreis			
	Jahr	nach Hessischem Statistischem Landesamt	nach Lahn-Dill-Kreis einschließlich Stadt Wetzlar
Sozialhilfe*	2000	45	1.300
	2001	44	1.269
	2002	41	1.422
	2003	48	1.560
* siehe Hinweis zu Ansicht 36 Quelle: Eigene Erhebungen und Hessisches Statistisches Landesamt - Statistische Berichte 2000 bis 2003			

Ansicht 37: Empfänger von Krankenhilfe 2000 bis 2003 im Lahn-Dill-Kreis

Die kommunalen Körperschaften stehen vor der Entscheidung, die EDV-technischen Abläufe zu ergänzen, um auch bei einer EDV-gestützten Datenweitergabe eine voll-

¹⁰⁵ Empfänger von Krankenhilfe sind Personen, die Krankenhilfeleistungen in Anspruch nehmen.

¹⁰⁶ In der Nacherhebung erfolgten Recherchen des Lahn-Dill-Kreises zu möglichen Fehlerursachen durch die Systemadministration. So wurde festgestellt, dass die Signatur in der Ausgangsdatei an anderer Stelle aufgeführt war als sie vom Hessischen Statistischen Landesamt ausgelesen wurde.

ständige Kontrolle der ausgehenden Daten zu ermöglichen. Damit kann das Risiko der Weiterleitung unzutreffender Daten vermieden werden. Zudem könnten die gepflegten Stammdaten zu Auswertungen genutzt werden, um in Kenntnis belastbarer Berechtigungszahlen das Verwaltungshandeln zu steuern. Diesen Folgeschritt sollten die kommunalen Körperschaften erwägen.

7.13 Datenverarbeitung

Bei der Prüfung des Verwaltungshandelns der am Vergleichsring beteiligten Landkreise untersuchte die Überörtliche Prüfung die im Prüfungszeitraum eingesetzten EDV-Programme und deren Verknüpfung.

Die Landkreise Fulda und Groß-Gerau sowie der Main-Kinzig-Kreis setzten eine Software für die Verwaltung und Bearbeitung der Krankheitskosten ein. Damit stellten sich keine Fragen bezüglich der Verknüpfung der Programme. Der Main-Kinzig-Kreis erkannte, dass sein Datenverarbeitungssystem nicht alle bestehenden Anforderungen erfüllte. Er schloss diese Lücke deshalb mit manuell erstellten Listen. Zudem untersuchte er die Anschaffung anderer Datenverarbeitungssysteme zum Ausgleich der vorhandenen Schwächen, doch wurde kein besseres System gefunden. Dieses Vorgehen entsprach den Anforderungen.

Verknüpfung nicht
notwendig

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf bediente sich für die Verwaltung und Verarbeitung der Krankheitskosten zweier Datenverarbeitungssysteme. Diese Systeme waren durch eine automatische Schnittstelle verbunden. Dadurch wurden manuelle Doppelarbeiten vermieden. Das Vorgehen der Verwaltung entsprach den Anforderungen.

Verknüpfung
vorhanden

Im Landkreis Gießen, im Hochtaunuskreis und im Lahn-Dill-Kreis wurden ebenfalls mehrere Datenverarbeitungssysteme eingesetzt. Die Systeme waren nicht miteinander verknüpft. Änderungen der Stammdaten mussten die Sachbearbeiter einander mitteilen und manuell in das jeweilige System eingeben. Dies und die mehrmalige Erfassung der Stammdaten verursachte Doppelarbeiten. Weiterhin war die Korrektheit der gespeicherten Daten von der vollständigen und zeitnahen Informationsweitergabe der Sachbearbeiter abhängig.

Verknüpfung nicht
vorhanden

Dieses Vorgehen ist nicht wirtschaftlich. Bei Nutzung eines elektronisch verknüpften Systems könnten die Bearbeitungswege durch eine maximale Nutzung der EDV vereinheitlicht und weiter verschlankt werden. Die mehrmalige Erfassung gleicher Daten in verschiedenen EDV-Systemen wäre so vermeidbar.

Die genannten Landkreise sollten darüber beschließen, welche EDV-Module und welche Systemverknüpfungen bei zwischenzeitlich verminderter Zahl der Berechtigten zukünftig genutzt werden.

7.14 Steuerung

Bei der Prüfung des Verwaltungshandelns der am Vergleichsring beteiligten Landkreise untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob die kommunalen Körperschaften Maßnahmen zur Steuerung der Krankheitskosten einsetzten. Zur Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen beschränkte sich die Prüfung auf stationäre und zahnärztliche Krankenhilfemaßnahmen.

7.15 Grundsätzliche Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen

Die Beurteilung der medizinischen Notwendigkeit stationärer Krankenhilfemaßnahmen setzt medizinisches Fachwissen voraus, über das die in der Krankenhilfe tätigen Sachbearbeiter nicht verfügten. Damit hätte es vor Bewilligung der stationären Behandlungen der Einholung von Expertenmeinungen bedurft, indem beispielsweise das Kreisgesundheitsamt in die Entscheidungsprozesse eingebunden worden wäre. Bei Notfällen oder Geburten wäre hiervon abzusehen gewesen.

Medizinisches
Fachwissen
notwendig

- Der Planablauf¹⁰⁷ des Landkreises Fulda sah keine Einholung von Expertenmeinungen vor.
- In den Landkreisen Gießen und Marburg-Biedenkopf wurden Gutachten zur Beurteilung der medizinischen Notwendigkeit von Art und Umfang der Behandlung für die Bereiche BSHG und Asyl eingeholt, wenn der Sachbearbeiter dies für erforderlich hielt. Eine Arbeitsanweisung hierzu lag nicht vor.
- Der Main-Kinzig-Kreis sah für den Bereich BSHG in Ausnahmefällen eine Beurteilung der medizinischen Notwendigkeit der stationären Krankenhilfemaßnahmen durch das Kreisgesundheitsamt vor. Die Entscheidung, ob ein Ausnahmefall gegeben war, lag im Ermessen des jeweiligen Sachbearbeiters.
- Im Landkreis Groß-Gerau sah der Planablauf für den Bereich BSHG eine Beurteilung der medizinischen Notwendigkeit der Krankheitskosten durch das Kreisgesundheitsamt vor. Die Entscheidung, ob davon eine Ausnahme vorlag, lag in der Verantwortung des jeweiligen Sachbearbeiters.
- Für den Bereich Asyl mussten die Sachbearbeiter des Landkreises Groß-Gerau und des Main-Kinzig-Kreises grundsätzlich Gutachten beim Kreisgesundheitsamt einholen. Hiervon war in Notfällen oder bei Geburten abzusehen. Aus der Prüfung der Abläufe ergaben sich in beiden Landkreisen für den Bereich Asyl keine Beanstandungen.

Einbindung Kreisgesundheitsamt

- Der Lahn-Dill-Kreis sah amtsärztliche Stellungnahmen zur Entscheidung über die Bewilligung stationärer Behandlungen der Berechtigten vor. Die Ablaufstichprobe von 25 Elementen zeigte, dass eine solche Stellungnahme in elf Fällen fehlte. Die Entscheidungsfindung zur Gewährung von Krankenhilfeleistungen war in diesen Fällen nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Entscheidung durch eigene Ärztin

- Im Hochtaunuskreis oblag die Beurteilung der Notwendigkeit stationärer Krankenhilfemaßnahmen einer den Fachbereich leitenden Ärztin. In besonderen Fällen wurde eine Zweitmeinung des Gesundheitsamts eingeholt. Die ärztliche Beurteilung lag nicht in jedem der geprüften Fälle in ausreichend dokumentierter Form vor.

Abgesehen vom Hochtaunuskreis stellten die Arbeitsabläufe nicht sicher, dass in allen kostenintensiven Fällen die Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen - ohne Notfälle und Geburten - durch eine ärztliche oder amtsärztliche Stellungnahme beurteilt wurde.

Gegenstand der amtsärztlichen Stellungnahmen sollten insbesondere folgende Aspekte sein:

- Notwendigkeit der Behandlung und der Behandlungsform (ambulant - stationär),
- voraussichtliche Dauer der Behandlung sowie
- Anwendbarkeit alternativer, gleichwertiger, aber weniger zeit- und kostenintensiver Maßnahmen.

Solche Stellungnahmen können insbesondere bei planbaren Eingriffen zur Senkung der Krankenhilfeausgaben beitragen. Wie die Prüfung zeigte, wurde dieses Instrument nicht ausreichend eingesetzt. Die betreffenden Landkreise sollten entscheiden, in welchen Fällen eine amtsärztliche Beurteilung der medizinischen Notwendigkeit der stationären Krankenhilfemaßnahmen einzuholen ist.

¹⁰⁷ von der kommunalen Körperschaft vorgesehener Arbeitsablauf

7.16 Befristung der Bewilligung stationärer Krankenhilfemaßnahmen

Bei drei Landkreisen konnte die Überörtliche Prüfung aufgrund der Datenlage belastbar untersuchen, ob bei der Steuerung der Krankheitskosten der Kostenübernahmeantrag des jeweiligen Krankenhauses zeitlich begrenzt bewilligt wurde.

Steuerungs-
instrument
Befristung
weitgehend verkannt

- Im Landkreis Gießen war bei 17 geprüften stationären Behandlungen der Kostenübernahmeantrag des jeweiligen Krankenhauses in sechs Fällen zeitlich begrenzt. In den übrigen elf Fällen wurde eine unbefristete Kostenübernahme beantragt. Der Landkreis Gießen bewilligte die Anträge dennoch nur in einem Fall mit zeitlicher Befristung und ließ somit ein wichtiges Instrument zur Kostensteuerung nahezu ungenutzt.
- Im Landkreis Marburg-Biedenkopf war in 12 von 17 geprüften Fällen der Kostenübernahmeantrag zeitlich begrenzt. In den übrigen fünf Fällen wurde eine unbefristete Kostenübernahme beantragt. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf bewilligte die Anträge dennoch in keinem Fall mit zeitlicher Befristung und ließ somit ein wichtiges Instrument zur Kostensteuerung gänzlich ungenutzt.
- Im Main-Kinzig-Kreis war in 13 von 19 geprüften Fällen der Kostenübernahmeantrag zeitlich begrenzt. In den sechs übrigen Fällen wurde eine unbefristete Kostenübernahme beantragt. Der Main-Kinzig-Kreis bewilligte alle 13 zeitlich begrenzten Anträge mit zeitlicher Befristung. Von den zeitlich nicht begrenzten sechs Anträgen bewilligte der Main-Kinzig-Kreis alle Fälle ohne zeitliche Befristung. Damit nutzte der Main-Kinzig-Kreis dieses wichtige Instrument zur Kostensteuerung wenigstens bei allen zeitlich begrenzten Anträgen.

7.17 Abrechnungskontrolle stationärer Krankenhilfemaßnahmen

Die Abrechnungskontrolle hat entscheidenden Einfluss auf die Höhe und damit die Steuerung der Krankheitskosten. Aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 92 Abs. 2 HGO folgt, dass nicht nachgewiesene Forderungen nicht bezahlt werden dürfen. Damit bestand für die kommunalen Körperschaften im Prüfungszeitraum unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten die Pflicht zur Prüfung der Abrechnungen der Leistungserbringer.

Steuerungs-
instrument
Abrechnungs-
kontrolle

Die Abrechnungskontrolle kann in einen formellen und einen materiellen Teil unterschieden werden:

- Die formelle Kontrolle der Abrechnungen hinsichtlich des grundsätzlichen Leistungsanspruchs und der rechnerischen Richtigkeit erfordert kein medizinisches Fachwissen. Alle am Vergleichsring beteiligten Landkreise kontrollierten die Abrechnungen in formeller Hinsicht.
- Die materielle Kontrolle der Abrechnungen setzt medizinisches und abrechnungstechnisches Fachwissen voraus, über das die in der Krankenhilfe tätigen Sachbearbeiter nicht verfügten.

Formelle
Abrechnungs-
kontrolle vorhanden

Im Gegensatz zu den Landkreisen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe verfügt die GKV mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK)¹⁰⁸ über ein wirkungsvolles Instrument zur materiellen Kontrolle der Abrechnungen. Dessen Einsatz ist in bestimmten Fällen gesetzlich vorgesehen¹⁰⁹. Fachärzte prüfen hierbei in Stichproben,

¹⁰⁸ Sozialmedizinischer Beratungs- und Begutachtungsdienst der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.

¹⁰⁹ § 275 Abs. 1 SGB V: Die Krankenkassen sind in den gesetzlich bestimmten Fällen oder wenn es nach Art, Schwere, Dauer oder Häufigkeit der Erkrankung oder nach dem Krankheitsverlauf erforderlich ist, verpflichtet,

1. bei Erbringung von Leistungen, insbesondere zur Prüfung von Voraussetzungen, Art und Umfang der Leistung sowie bei Auffälligkeiten zur Prüfung der ordnungsgemäßen Abrechnung,
2. zur Einleitung von Leistungen zur Teilhabe, insbesondere zur Koordinierung der Leistungen und Zu-

ob der abgerechnete Leistungsumfang notwendig war. Bei begründeten Beanstandungen muss der Leistungserbringer seinen Rechnungsbetrag kürzen.

Um in entsprechender Weise zu arbeiten, hätten die Landkreise Expertenmeinungen einholen können, indem beispielsweise das Kreisgesundheitsamt in die Kontrolle eingebunden worden wäre. Zwei der am Vergleichsring beteiligten Landkreise¹¹⁰ haben einen externen Dienstleister mit der Prüfung der Abrechnungen der Krankheitskosten beauftragt. Die Beauftragung umfasste aber nicht die materielle Prüfung der stationären Krankheitskosten, da dazu beim Dienstleister keine Instrumente zur Verfügung standen.

Materielle
Abrechnungs-
kontrolle unterlassen

Keine der kommunalen Körperschaften gewährleistete, dass in allen kostenintensiven Fällen die in Rechnung gestellten stationären Krankheitskosten materiell kontrolliert wurden. Auch nach Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch HARTZ IV blieb dieser Mangel bei wesentlichen Leistungen für die verbliebenen Berechtigten erhalten.

Den Landkreisen obliegt die Entscheidung, in welchen Fällen zur Kontrolle der in Rechnung gestellten Krankheitskosten eine amtsärztliche Beurteilung einzuholen ist.

7.18 Bewilligung zahnärztlicher Behandlungen

Lagen die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung nach § 4 Abs. 1 und 2 AsylbLG¹¹¹ oder § 37 BSHG¹¹² vor, hatte der Berechtigte einen Rechtsanspruch auf die erforderlichen Leistungen. Zur Beurteilung der medizinischen Notwendigkeit von Art und Umfang der Behandlung hätte eine Expertenmeinung eingeholt werden können, da der zuständige Sachbearbeiter regelmäßig nicht über die erforderlichen zahnmedizinischen Kenntnisse verfügte. Die Bewilligung von Zahnersatzleistungen erforderte

- die Einholung dieser Expertenmeinung,
- das Vorliegen eines Heil- und Kostenplans und
- die Ausstellung einer Kostenübernahmeerklärung.

Verwaltungshandeln
erfüllte die
Anforderungen

In den sieben Landkreisen lagen den Sachbearbeitern für alle in die Stichprobe einbezogenen zahnärztlichen Krankheitskosten vom Kreisgesundheitsamt geprüfte Heil- und Kostenpläne vor. Dieses Verwaltungshandeln erfüllte die Anforderungen.

Ein nennenswertes Risiko überhöhter Krankheitskosten bestand hier nicht, da die

sammenarbeit der Rehabilitationsträger nach den §§ 10 bis 12 des Neunten Buches, im Benehmen mit dem behandelnden Arzt,

3. bei Arbeitsunfähigkeit

a) zur Sicherung des Behandlungserfolgs, insbesondere zur Einleitung von Maßnahmen der Leistungsträger für die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, oder

b) zur Beseitigung von Zweifeln an der Arbeitsunfähigkeit eine gutachtliche Stellungnahme des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (Medizinischer Dienst) einzuholen.

¹¹⁰ Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis

¹¹¹ § 4 Abs. 1 und 2 AsylbLG: (1) Zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen zu gewähren. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist. (2) Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel zu gewähren.

¹¹² § 37 BSHG: (1) Um eine Krankheit zu erkennen, zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Krankheitsbeschwerden zu lindern, werden Leistungen zur Krankenbehandlung entsprechend dem Dritten Kapitel, Fünften Abschnitt, Ersten Titel des Fünften Buches Sozialgesetzbuch gewährt. Die Regelungen zur Krankenbehandlung nach § 264 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch gehen den Leistungen zur Hilfe bei Krankheit nach Satz 1 vor. (2) Zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten werden die medizinischen Vorsorgeleistungen und Untersuchungen gewährt. Andere Leistungen werden nur gewährt, wenn ohne diese nach ärztlichem Urteil eine Erkrankung oder ein sonstiger Gesundheitsschaden eintreten droht.

Sachbearbeiter aufgrund der geprüften Heil- und Kostenpläne in der Lage waren, eine wirksame Kostenkontrolle auszuüben.

7.19 Angemessenheit der stationären Krankheitskosten

Bei den Landkreisen untersuchte die Überörtliche Prüfung ausgewählte Fälle stationärer Leistungen bezüglich Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der bewilligten Behandlungen.

Die Prüfung umfasste 290 Berechtigte mit insgesamt 366 stationären Fällen. Folgendes wurde festgestellt:

- Bei 60 Berechtigten mit 61 stationären Aufenthalten lagen auffällig lange stationäre Aufenthalte vor. Die abgerechnete Verweildauer betrug insgesamt 2.099 Tage.
- Gemessen an der mittleren Verweildauer¹¹³ von insgesamt 889 Tagen wurden 1.210 Tage zuviel abgerechnet und bezahlt. Das entspricht 58 Prozent der abgerechneten Verweildauer.
- Gemessen an der oberen Grenzverweildauer¹¹⁴ von insgesamt 1.455 Tagen wurden 644 Tage zuviel abgerechnet und bezahlt. Das entspricht 31 Prozent der abgerechneten Verweildauer.
- Bei 21 der Berechtigten mit 23 stationären Aufenthalten war der stationäre Aufenthalt medizinisch nicht notwendig. Diese Berechtigten waren 286 Tage in stationärer Behandlung. Die Alternativkosten für eine ambulante Behandlung waren nicht verlässlich ermittelbar.
- Bei drei Berechtigten mit 181 Behandlungstagen wäre eine Rückverlegung des Patienten in eine kostengünstigere Einrichtung zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen.
- Bei elf Fällen mit Ausgaben in Höhe von 72.575 € konnten keine abschließenden Prüfungsergebnisse erzielt werden, da die Diagnosen nicht oder nicht vollständig in den Akten dokumentiert waren.
- Bei 24 Fällen mit Ausgaben in Höhe von 97.837 € waren die Akten nicht auffindbar und konnten somit nicht vorgelegt werden.

Damit ergaben sich bei 87 von 331 beurteilungsfähigen Fällen Hinweise auf Steuermöglichkeiten und Sparpotenziale. Dies entspricht einem Anteil von rund 26 Prozent. 35 von 366 Fällen konnten aufgrund fehlender Dokumentation oder mangelnder Aktenlage nicht beurteilt werden. Dies entspricht einem Anteil von knapp 10 Prozent.

Vermeidbare
Ausgaben in
26 Prozent der Fälle

Das Verwaltungshandeln entsprach in den geprüften Fällen nicht den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit. Die ordnungsgemäße Prüfung der Abrechnungen über stationäre Krankheitskosten hätte das medizinisch Notwendige erkennen lassen und Kürzungen der Abrechnungen ermöglicht.

Die kommunalen Körperschaften werden zu untersuchen haben, ob die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden kann, indem die medizinische Notwendigkeit der betragsmäßig wesentlichen Krankheitskosten¹¹⁵ im stationären Bereich ähnlich den Kontrolleinrich-

¹¹³ Zahl der Tage, die ein Patient bei einer bestimmten DRG-Fallpauschale durchschnittlich im Krankenhaus verweilt. DRG steht für das System zur Abrechnung von Fallpauschalen für stationäre Krankenhausleistungen.

¹¹⁴ Zahl der Tage, die ein Patient bei einer bestimmten DRG-Fallpauschale höchstens im Krankenhaus verweilen sollte.

¹¹⁵ Es sollten nur betraglich wesentliche Krankheitskosten untersucht werden, da hier am ehesten das Sparpotenzial die zusätzlichen internen Kosten übersteigt.

tungen der GKV überprüft wird. Hierbei kann das Gesundheitsamt einbezogen werden.

7.20 Ärztliche Lotsenfunktion des Gesundheitsamts

Der örtliche Sozialhilfeträger stellt die ärztliche und zahnärztliche Versorgung für Asylbewerber sicher (§ 4 Abs. 3 AsylbLG). Diese Sicherstellung wird vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziales¹¹⁶ wie folgt kommentiert:

„Die freie Arztwahl ist somit für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ausgeschlossen. Die medizinische Versorgung kann durch das Gesundheitsamt, die Einrichtung von Arztpraxen in den Unterkünften, die Behandlung durch Vertragsärzte oder die Ausgabe von Krankenscheinen mit den im Gesetz vorgesehenen Einschränkungen durchgeführt werden.“

Dieser Ausschluss der freien Arztwahl¹¹⁷ wird in den Erstaufnahmeeinrichtungen Baden-Württembergs, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens, Sachsen-Anhalts, Schleswig-Holsteins und Thüringens praktiziert.

Im Fall der Versorgung durch das Gesundheitsamt kann der Amtsarzt eine Lotsenfunktion übernehmen:

- Er stellt den notwendigen Behandlungsumfang fest.
- Er koordiniert die Behandlung.
- Er überweist gegebenenfalls an einen Spezialisten.
- Er dokumentiert die Behandlungsdaten.

Lotsenfunktion des
Gesundheitsamts
ungenutzt

Alle am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften stellten die Behandlung der Asylbewerber mit der Ausgabe von Krankenscheinen sicher. Damit nutzte kein Landkreis die Steuerungsmöglichkeiten der medizinischen Versorgung durch das Gesundheitsamt.

Die kommunalen Körperschaften sollten überprüfen, ob das Gesundheitsamt zumindest eine Lotsenfunktion übernehmen kann. Dies gilt für den seit 1. Januar 2004 nicht vom GMG betroffenen Asylbewerberkreis.

7.21 Anpassung der Kommunalverwaltungen an das GMG zum 1. Januar 2004

Regelungsinhalt des
GMG

Am 1. Januar 2004 trat das GMG in Kraft. Dieses Gesetz beinhaltet unter anderem die Einbeziehung der meisten¹¹⁸ Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber in die GKV. Die im Sozialgesetzbuch, Fünftes Buch, Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) getroffenen Regelungen zur GKV sehen eine leistungsrechtliche Gleichstellung der Sozialhilfeempfänger und der Asylbewerber, die Leistungen analog BSHG erhielten, vor, sofern diese Personen nicht selbst versichert oder familienversichert sind. Diese Personen werden als Statusversicherte¹¹⁹ bezeichnet. Weder sie noch die Sozialhilfeträger sind beitragspflichtig.

Die Abrechnung der Krankenhilfeleistungen erfolgt nicht mehr wie bisher direkt zwischen den Leistungserbringern und den kommunalen Körperschaften, sondern gegenüber der GKV. Die GKV prüft die Abrechnungen in formeller und materieller Hinsicht.

¹¹⁶ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, „Übersicht über das Sozialrecht“, Verlag Bildung und Wissen, S. 707

¹¹⁷ Im Gegensatz zu den Asylbewerbern verfügen die BSHG-Berechtigten über das Recht der freien Arztwahl.

¹¹⁸ Bestimmte Asylbewerber und Sozialhilfeempfänger wie beispielsweise Nichtsesshafte wurden nicht einbezogen.

¹¹⁹ Alle Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber, die Leistungen analog BSHG erhalten, wenn diese Personen nicht selbst versichert oder familienversichert sind

Sie begleicht die anerkannten Abrechnungen der Leistungserbringer und belastet diese den Sozialhilfeträgern zuzüglich einer Bearbeitungsgebühr (§ 264 Abs. 7 SGB V).

Am 14. November 2003 wurde das GMG durch den Bundesrat verabschiedet.

Zeitliche Umsetzung
der gesetzlichen
Neuregelungen
durch die Verwaltung

Mit dem Rundschreiben 621 / 2003 des Hessischen Landkreistags vom 24. November 2003 wurden die Landkreise über die zum 1. Januar 2004 in Kraft tretenden Änderungen informiert. Die Landkreise wurden zur Sicherstellung der Krankenbehandlung durch die GKV ab 1. Januar 2004 aufgefordert, den gesetzlich bestimmten Personenkreis bis zum 5. Dezember 2003 bei der von den Berechtigten gewählten GKV anzumelden. Diesem Schreiben waren Muster zur Anmeldung bei der GKV beigelegt.

Die Mehrzahl der kommunalen Körperschaften¹²⁰ informierte den betroffenen Personenkreis mit Schreiben vom November oder Dezember 2003 über die zum 1. Januar 2004 in Kraft tretenden Änderungen. Dieser Personenkreis sollte bis spätestens Ende 2003 von seinem Recht Gebrauch machen, sich eine GKV auszuwählen. Die kommunalen Körperschaften werteten die Rückmeldungen systematisch aus. Bis Ende 2003, beim Lahn-Dill-Kreis bis 20. Januar 2004, waren sämtliche betroffenen Personen bei der GKV angemeldet. Die zeitliche Vorgehensweise entsprach damit den Anforderungen.

Der Landkreis Gießen forderte die betroffenen Personen unter dem 4. Dezember 2003 zur Auswahl einer GKV auf. Er kontrollierte die Vollständigkeit der Rückmeldungen nicht. Damit lag ihm kein Nachweis darüber vor, ob alle angeschriebenen Personen zum 31. Dezember 2003 bei einer GKV angemeldet waren. Der Landkreis Gießen kam mit der Benachrichtigung vom 4. Dezember 2003 seinen Obliegenheiten nach. Die Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten der Berechtigten (§ 60 Abs. 1 SGB I¹²¹) kann nicht dem Landkreis Gießen zur Last gelegt werden. Seine Vorgehensweise entsprach den Anforderungen.

Der Main-Kinzig-Kreis informierte die betroffenen Personen mit Schreiben vom 27. Februar 2004 über die zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Änderungen. Sie sollten innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der Benachrichtigung von ihrem Recht Gebrauch machen, sich eine gesetzliche Krankenkasse auszuwählen. Der Main-Kinzig-Kreis meldete die betroffenen Personen mit Hilfe selbst entwickelter Formulare bei der GKV an. Die Anmeldungen waren entgegen der gesetzlichen Vorgabe nicht zum 31. Dezember 2003, sondern entsprechend der Vorgabe des Kreises zum 1. April 2004 abgeschlossen. Gleiches gilt für die Stadt Hanau und den Hochtaunuskreis. Letzterer meldete zum 1. Januar 2004 nur die Personen in Heimpflege bei der GKV an.

Verspätete
Umsetzung des GMG
in der Stadt Hanau,
im Hochtaunuskreis
und im Main-Kinzig-
Kreis

Aus Sicht der beiden genannten Landkreise waren vor allem folgende Fragestellungen nicht ausreichend geklärt, um eine Anmeldung zum 1. Januar 2004 vorzunehmen:

- Die Gültigkeitsdauer der Versichertenkarte stand zum 1. Januar 2004 noch nicht abschließend fest. Aufgrund der zum 1. Juli 2004 geplanten Einführung von HARTZ IV sollte die Laufzeit der Versichertenkarten zunächst bis zum 30. Juni 2004 befristet werden. Während die beiden Landkreise nach Verschiebung des Inkrafttretens von Hartz IV die Gültigkeit der Karten bis zum 31. Dezember 2004 befristen wollten, strebte die GKV eine Gültigkeitsdauer von bis zu fünf Jahren an.

¹²⁰ Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf

¹²¹ § 60 Abs. 1 SGB I: Wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, hat

1. alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen,
2. Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, unverzüglich mitzuteilen,
3. Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen

oder ihrer Vorlage zuzustimmen.

Satz 1 gilt entsprechend für denjenigen, der Leistungen zu erstatten hat.

- Die Zuzahlungsbefreiung war bei bestimmten Berechtigten (Nichtsesshaften oder chronisch Kranken) zum 1. Januar 2004 nicht geklärt. Dieser Personenkreis kann die mit der Zuzahlung verbundenen finanziellen Belastungen auskunftsgemäß nicht tragen.
- Die Einbeziehung von Leistungen nach §§ 36a und 36b BSHG¹²² war nicht geklärt. Die Regelungen des § 264 SGB V traten nur an die Stelle des § 37 BSHG.
- Die Ermittlung vormaliger Versicherungsverhältnisse von Berechtigten und deren Anmeldung bei den entsprechenden Krankenkassen ließ sich nicht in der kurzen Zeit zwischen dem 24. November 2004 und dem 1. Januar 2005 durchführen.

Die zeitliche Vorgehensweise entsprach nicht den Anforderungen, da die Anmeldungen zur GKV entgegen den gesetzlichen Bestimmungen um ein Quartal verzögert vorgenommen wurden.

Die Statusversicherten erhielten nach Anmeldung bei der GKV von dieser eine Krankenversichertenkarte.

Ausstellen von Krankenscheinen

Die Mehrzahl der kommunalen Körperschaften¹²³ stellte zutreffend nach dem 31. Dezember 2003 keine Krankenscheine mehr aus. Berechtigte, die nach diesem Stichtag noch keine Versichertenkarte besaßen, jedoch eine ärztliche Behandlung in Anspruch nehmen wollten, wurden bei der GKV angemeldet. Diese Vorgehensweise entsprach den Anforderungen.

Die Stadt Hanau, der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis stellten noch bis zum 31. März 2004 Krankenscheine aus, da erst zum 1. April 2004 alle Berechtigten bei der GKV angemeldet waren.

Die Gültigkeit der Krankenscheine beschränkte sich auf das erste Quartal 2004. Die einheitliche Anmeldung der Berechtigten bei einer GKV zum 1. April 2004 beruhte auf den Erwägungen, dass der örtliche Sozialhilfeträger bei einer im Quartalsverlauf vorgenommenen Anmeldung folgende Kosten zu tragen hätte:

- Die Kopfpauschale, mit der die vertragsärztliche Versorgung des Berechtigten für diesen Monat berücksichtigt wird (§ 264 Abs. 6 SGB V¹²⁴) und
- die bis zur Anmeldung bei der GKV angefallenen tatsächlichen Behandlungskosten für den Berechtigten.

Bei einer Anmeldung im Quartalsverlauf kann es daher durch die gleichzeitige Abrechnung der Kopfpauschale neben den tatsächlichen Behandlungskosten zu einer finanziellen Doppelbelastung des örtlichen Sozialhilfeträgers kommen. Die Stadt Hanau, der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis vermieden diese Doppelbelastung durch eine verzögerte Umsetzung der Regelungen des GMG; sie meldeten die Berechtigten erst zum 1. April 2004 bei einer GKV an.

¹²² § 36a BSHG: Bei einer durch Krankheit erforderlichen Sterilisation werden die ärztliche Untersuchung, Beratung und Begutachtung, die ärztliche Behandlung, die Versorgung mit Arznei-, Verbands- und Heilmitteln sowie die Krankenhauspflege gewährt.

§ 36b BSHG: Bei Schwangerschaft und Mutterschaft werden

1. ärztliche Behandlung und Betreuung sowie Hebammenhilfe,
2. Versorgung mit Arznei-, Verband- und Heilmitteln,
3. Pflege in einer Anstalt oder einem Heim und
4. häusliche Pflege nach § 69b Abs. 1 gewährt.

¹²³ Landkreis Fulda, Stadt Fulda, Landkreis Gießen, Stadt Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis, Stadt Rüsselsheim (Ausnahme Notfälle), Stadt Wetzlar

¹²⁴ § 264 Abs. 6 SGB V: Bei der Bemessung der Vergütungen nach § 85 oder § 85a ist die vertragsärztliche Versorgung der Empfänger zu berücksichtigen. Werden die Gesamtvergütungen nach § 85 nach Kopfpauschalen berechnet, gelten die Empfänger als Mitglieder. Leben mehrere Empfänger in häuslicher Gemeinschaft, gilt abweichend von Satz 2 nur der Haushaltsvorstand nach Absatz 3 als Mitglied; die vertragsärztliche Versorgung der Familienangehörigen, die nach § 10 versichert wären, wird durch die für den Haushaltsvorstand zu zahlende Kopfpauschale vergütet.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf und die Stadt Marburg stellten in Einzelfällen auch nach dem 31. Dezember 2003 noch Krankenscheine aus und meldeten die Berechtigten während des ersten Quartals 2004 bei der GKV an. Beide Körperschaften setzten sich damit der beschriebenen Doppelbelastung aus. Die nach dem 31. Dezember 2003 ausgestellten Krankenscheine führten zu internen und externen Krankheitskosten, deren Höhe sich aufgrund der Datenlage nicht berechnen ließ.

Die kommunalen Körperschaften waren bis zum 31. Dezember 2003 - wie alle anderen örtlichen Träger der Sozialhilfe - aufgrund mangelnder gesetzlicher Vorgabe¹²⁵ nicht in das für die GKV zur materiellen Prüfung von Krankenhilfeleistungen und -abrechnungen bestehende System des MDK eingebunden. Mit Inkrafttreten des GMG übernahm die GKV die Abrechnung der Krankheitskosten der Statusversicherten (§ 264 Abs. 2 SGB V)¹²⁶. Damit prüfte die GKV mit Hilfe des MDK die Abrechnungen der Leistungserbringer.

Prüfung von
Abrechnungen der
GKV

Die örtlichen Sozialhilfeträger sind zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet¹²⁷. Der Grundsatz der Sparsamkeit verlangt, Forderungen nur dann zu begleichen, wenn sie begründet sind. Dies bedarf einer formellen und materiellen Prüfung¹²⁸. Hat der Sozialhilfeträger Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Leistungserbringung oder -gewährung, so hat er die GKV aufzufordern, die Abrechnung nochmals zu prüfen und die Angemessenheit der Aufwendungen nachzuweisen. Das Recht, dies zu verlangen, ergibt sich aus § 264 Abs. 7 Satz 3 SGB V¹²⁹.

Bei Erbringung der Nachweise kann sich die GKV nicht auf ein grundsätzlich bestehendes Auskunftsverweigerungsrecht wegen datenschutzrechtlicher Bestimmungen zurückziehen. Der Datenschutz ist bei der Auskunftserteilung beispielsweise durch Anonymisierung der personenbezogenen Daten einzuhalten. Diese Aufgabe liegt bei der GKV.

Alle am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften¹³⁰ prüften die GKV-Abrechnungen zunächst formell. Bei Differenzen, die sich vorwiegend bei den in Rechnung gestellten Kopfpauschalen ergaben, wurden die Abrechnungen gekürzt.

Formelle Prüfung der
GKV-Abrechnungen
erfolgt

Eine vollständige materielle Kontrolle der GKV-Abrechnungen konnte keine kommunale Körperschaft leisten, da die GKV die Abrechnungsdaten nur nach Kostenarten je Hilfeempfänger zur Verfügung stellte. Diese Datenstruktur unterstützte die materielle Prüfung der kommunalen Körperschaften nicht. Zudem lieferte die GKV die Daten in nicht digitalisierter Form. Auch dies war einer materiellen Prüfung unter Kosten-Nutzen-Aspekten abträglich.

Materielle Prüfung
der GKV-
Abrechnungen nicht
möglich

Von dem Recht zur Angemessenheitsprüfung nach § 264 Abs. 7 Satz 3 SGB V machten nur der Landkreis Fulda, die Stadt Fulda und der Lahn-Dill-Kreis Gebrauch, die in Einzelfällen die Angemessenheit prüften. Sie fragten bei der GKV nach Detailinformationen bezüglich der Abrechnung der Krankheitskosten bestimmter Berechtigter an.

Die GKV wird auch in Zukunft die Krankheitskosten der verbliebenen, nicht erwerbsfäh-

¹²⁵ § 275 Abs. 1 SGB V bezieht die örtlichen Träger der Sozialhilfe nicht in die Regelungen zum MDK ein.

¹²⁶ § 264 Abs. 2 SGB V: Die Krankenbehandlung von Empfängern von Leistungen nach dem Dritten bis Neunten Kapitel des Zwölften Buches und von Empfängern laufender Leistungen nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes, die nicht versichert sind, wird von der Krankenkasse übernommen. Satz 1 gilt nicht für Empfänger, die voraussichtlich nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, für Personen, die ausschließlich Leistungen nach § 11 Abs. 5 Satz 3 und § 33 des Zwölften Buches beziehen sowie für die in § 24 des Zwölften Buches genannten Personen.

¹²⁷ § 92 Abs. 2 HGO

¹²⁸ vergleiche Kapitel 7.14

¹²⁹ § 264 Abs. 7 Satz 3 SGB V: Wenn Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Leistungserbringung oder -gewährung vorliegen, kann der zuständige Träger der Sozialhilfe von der jeweiligen Krankenkasse verlangen, die Angemessenheit der Aufwendungen zu prüfen und nachzuweisen.

¹³⁰ Die Krankheitskosten der Berechtigten der Stadt Wetzlar wurden durch die GKV direkt mit dem Delegationsgeber, dem Lahn-Dill-Kreis, abgerechnet. Die Prüfung der Abrechnungen oblag damit dem Lahn-Dill-Kreis.

higen Sozialhilfeempfänger gegenüber den kommunalen Körperschaften abrechnen (Sozialgesetzbuch (SGB), Zwölftes Buch, Sozialhilfe). Deshalb werden die Körperschaften zu entscheiden haben, wie die Angemessenheit der Abrechnungen der GKV geprüft werden kann, um die gesetzliche Kontrollverpflichtung bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine unwirtschaftliche Leistungserbringung oder -gewährung zu erfüllen.

Die Prüfung sollte sich aus ökonomischen Gründen auf die wesentlichen Posten der GKV-Abrechnungen beschränken.

Vermeidung des Missbrauchs der Versichertenkarte

Der Träger der Sozialhilfe hat Statusversicherte bei der GKV zeitnah abzumelden, wenn diese nicht mehr bedürftig sind. Er hat die Versichertenkarte einzuziehen und an die GKV zu übermitteln. Aufwendungen, die der GKV nach Abmeldung infolge missbräuchlicher Verwendung der Versichertenkarte durch Statusversicherte oder Dritte entstehen, hat der Träger der Sozialhilfe zu erstatten (§ 264 Abs. 5 SGB V¹³¹).

Aufgrund der Befristung der Gültigkeitsdauer der Versichertenkarte bis zum 31. Dezember 2004 war deren Missbrauch während des ganzen Kalenderjahres möglich.

Keine
Regressvermeidung
in Marburg

- Die Stadt Marburg traf keine Maßnahmen zur Regressvermeidung.
- Die Stadt Rüsselsheim traf ebenfalls keine Maßnahmen zur Regressvermeidung. Sie redelegierte die Aufgaben nach BSHG und AsylbLG an den Landkreis Groß-Gerau zum 1. Juli 2004.
- Der Landkreis Gießen legte die Kontrolle hinsichtlich des Wegfalls der Leistungsvoraussetzungen in die Verantwortung der jeweiligen Sachbearbeiter. Besondere Maßnahmen zur Ausübung dieser Kontrolle wurden nicht genannt. Die Sachbearbeiter forderten die Berechtigten nach Kenntnis vom Wegfall der Leistungsvoraussetzungen schriftlich auf, die Versichertenkarte zurückzugeben.
- Die zehn übrigen kommunalen Körperschaften trafen angemessene Maßnahmen zur Regressvermeidung infolge der unberechtigten Nutzung von Versichertenkarten.

Restrisiko
unvermeidbar

Ungeachtet der ergriffenen Maßnahmen kann die unrechtmäßige Nutzung der Versichertenkarte durch Statusversicherte oder Dritte nicht vollständig vermieden werden.

Auswirkungen des GMG auf die internen Krankheitskosten

Keine wesentlichen
Remanenzkosten

Auch unter Geltung des GMG verblieben Aufgaben der Krankenhilfe bei den kommunalen Körperschaften. Einige kamen sogar neu hinzu, wie beispielsweise die An- und Abmeldung der Berechtigten bei der GKV. Wesentliche Einsparmöglichkeiten beim Personaleinsatz bestanden nicht. Deshalb ließen sich auch keine wesentlichen Remanenzkosten¹³² bei der Raumnutzung feststellen.

¹³¹ § 264 Abs. 5 SGB V: Wenn Empfänger nicht mehr bedürftig im Sinne des Zwölften Buches sind, meldet der Träger der Sozialhilfe diese bei der jeweiligen Krankenkasse ab. Bei der Abmeldung hat der Träger der Sozialhilfe die Krankenversichertenkarte vom Empfänger einzuziehen und an die Krankenkasse zu übermitteln. Aufwendungen, die der Krankenkasse nach Abmeldung durch eine missbräuchliche Verwendung der Karte entstehen, hat der Träger der Sozialhilfe zu erstatten. Satz 3 gilt nicht in den Fällen, in denen die Krankenkasse auf Grund gesetzlicher Vorschriften oder vertraglicher Vereinbarungen verpflichtet ist, ihre Leistungspflicht vor der Inanspruchnahme der Leistung zu prüfen.

¹³² Als Remanenzkosten werden diejenigen Kosten bezeichnet, die sich nicht in dem Ausmaß vermindern, in dem sich Arbeitsprozesse in der Verwaltung verringert haben. Sie haben ihre Ursache darin, dass Anpassungen an veränderte organisatorische Zuständigkeiten und Arbeitsprozesse aus wirtschaftlichen, rechtlichen oder politischen Gründen verzögert oder nicht vorgenommen werden.

Die GKV erhielt für die Abrechnung und Kontrolle der externen Krankheitskosten ab 2004 eine Verwaltungsgebühr in Höhe von fünf Prozent der abgerechneten Leistungsaufwendungen von den kommunalen Körperschaften. Diese Verwaltungsgebühren fielen somit zusätzlich zu den Personal- und Sachkosten an. Folglich erhöhten die Verwaltungsgebühren die internen Kosten.

GKV-
Verwaltungsgebühr
erhöht interne
Krankheitskosten

7.22 Anpassung der Kommunalverwaltungen an HARTZ IV zum 1. Januar 2005

Mit den ab 1. Januar 2005 in Kraft getretenen HARTZ IV-Gesetzen erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen¹³³ im Sinne des Sozialgesetzbuchs, Zweites Buch, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nach SGB II werden für diesen Personenkreis ab 1. Januar 2005 aus Bundesmitteln finanzierte Beiträge an die GKV gezahlt. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind, sofern nicht bereits eine Familienversicherung vorliegt, selbständige Mitglieder der GKV. Damit sind die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die früher Sozialhilfe bezogen, erstmals in der GKV pflichtversichert. Bei den kommunalen Körperschaften fallen damit seit 1. Januar 2005 für diesen Personenkreis keine Krankheitskosten mehr an.

Regelungsinhalt von
HARTZ IV

Die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen obliegt im Regelfall einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE), der Vertreter der Bundesagentur für Arbeit, Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR), und der kommunalen Körperschaft angehören. Kreisfreie Städte und Kreise hatten ein Optionsrecht, diese Betreuung zu übernehmen¹³⁴. Die Mitgliedschaft der betreuten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der GKV besteht unabhängig von der Organisation der übrigen Betreuung.

Mit Ausnahme des Landkreises Gießen und des Lahn-Dill-Kreises übten alle am Vergleichsring beteiligten Landkreise als zuständige Träger der Sozialhilfe das Optionsrecht aus. Dem Optionsantrag des Landkreises Groß-Gerau wurde nicht stattgegeben. Damit erfolgte die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei den drei genannten Landkreisen seit dem 1. Januar 2005 durch eine ARGE.

Optionskommunen

Die übrigen vier Landkreise übernahmen zum 1. Januar 2005 die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in eigener Verantwortung. Für die am Vergleichsring beteiligten Städte war die Betreuung dieses Personenkreises gesetzlich nicht vorgesehen.

Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind unabhängig von der Organisationsform der betreuenden Stelle bei der GKV versichert, die auch allein das Krankheitskostenrisiko trägt.

Bei nicht erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern und Asylbewerbern, die Leistungen analog BSHG erhielten und weder selbst versichert noch familienversichert waren, blieb es bei der Krankenhilfegewährung gegen volle Kostenerstattung durch die Sozialhilfeträger. Damit fallen für diesen Personenkreis weiterhin Krankheitskosten zu Lasten der kommunalen Körperschaften an.

Für die Ausgestaltung der Krankenhilfegewährung für die verbliebenen Berechtigten bestehen für die einzelnen Personengruppen folgende Möglichkeiten:

¹³³ § 8 Abs. 1 SGB II: Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

¹³⁴ Artikel 6a Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Gestaltungsmöglichkeit	Wirkung	Kommunen
I. Krankenhilfegewährung durch GKV gegen Kostenerstattung der kommunalen Körperschaften	Beibehaltung des in 2004 geltenden Systems Kostenrisiko bleibt bei der kommunalen Körperschaft	alle Landkreise sowie die Städte Fulda, Hanau, Marburg und Wetzlar
II. Krankenhilfegewährung durch kommunale Körperschaften	Bearbeitungsschritte werden selbst durchgeführt Kostenrisiko bleibt bei der kommunalen Körperschaft	alle Landkreise, Stadt Marburg

Alle Landkreise gewährten grundsätzlich¹³⁵ ihren Sozialhilfeempfängern Krankenhilfeleistungen durch die GKV und erstatteten dieser die Kosten (Gestaltungsmöglichkeit I).

Die Gewährung von Krankenhilfe an den Personenkreis der Asylbewerber und Nichtsesshaften wird grundsätzlich¹³⁶ in gleicher oder ähnlicher Aufbau- und Ablauforganisation wie im Jahr 2003 fortgeführt (Gestaltungsmöglichkeit II).

Der Landkreis Groß-Gerau, die Stadt Hanau und der Main-Kinzig-Kreis bedienten sich in Teilbereichen ihrer Bearbeitung eines externen Dienstleisters.

Weiterhin bestünden folgende Gestaltungsmöglichkeiten, wenn der Gesetzgeber hierfür die Rahmenbedingungen schaffen würde:

Gestaltungsmöglichkeit nach etwaiger Gesetzesänderung	Wirkung
III. Versicherung der Berechtigten gegen Beitrag in der GKV	Auslagerung der Bearbeitungsschritte; Abgabe des Kostenrisikos an die GKV
IV. Krankenhilfebearbeitung in kommunaler Zusammenarbeit	Zentralisierung der Bearbeitungsschritte; Kostenrisiko bleibt bei der kommunalen Körperschaft

Betreuung zum
1. Januar 2005
sichergestellt

Um über die Optionsausübung zu entscheiden und zur Vorbereitung der Verwaltung auf die geänderten Anforderungen infolge von HARTZ IV gingen die Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe unterschiedlich vor:

- Der Landkreis Marburg-Biedenkopf erklärte sich zu diesem Aspekt nicht¹³⁷.
- Der Landkreis Gießen bildete eine Arbeitsgruppe. Auskunftsgemäß war der Teilnehmerkreis sehr unterschiedlich. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern der ARGE und der Kreisverwaltung zusammen. Weitere Informationen zur Arbeitsgruppe oder deren Ergebnisse bezüglich einer Bewertung der beiden Alternativen (ARGE oder Optionsausübung) legte der Landkreis Gießen nicht vor.
- Der Landkreis Fulda und der Main-Kinzig-Kreis richteten keine Arbeitsgruppen ein, da mit der Optionsausübung die bisherige Arbeit konsequent fortgesetzt wurde.
- Die übrigen Landkreise hatten Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich durchweg aus den gleichen Teilnehmern zusammensetzten und regelmäßig tagten.

¹³⁵ Eine von zahlreichen Ausnahmen bildet folgende Fallgruppe: Soweit bei einzelnen Sozialhilfeberechtigten die Mitgliedschaft in einer GKV durch Beitragszahlung aufrechterhalten werden konnte, wurde diese Lösung gewählt.

¹³⁶ Eine von zahlreichen Ausnahmen bildet folgende Fallgruppe: Asylbewerber, die sich länger als 36 Monate in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, werden analog BSHG behandelt.

¹³⁷ vergleiche dazu Kapitel 7.9.

In allen prüffähigen Landkreisen wurde die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum 1. Januar 2005 sichergestellt.

Remanenzkosten¹³⁸

Bei den Landkreisen wurde geprüft, inwieweit Personal- und Raumkosten sowie Kosten der Datenverarbeitungssysteme entsprechend des verminderten Aufgabenumfanges verringert wurden. Dies wurde auf Grundlage des Rückgangs der Zahl der zu betreuenden Berechtigten ermittelt.

Da sich der Landkreis Marburg-Biedenkopf hierzu nicht erklärte, konnte für diese kommunale Körperschaft keine Aussage getroffen werden.

Für die Landkreise Fulda und Gießen war aufgrund der Datenlage ebenfalls keine Aussage zu den Remanenzkosten möglich.

Für die übrigen vier am Vergleichsring beteiligten Landkreise ließen sich wesentliche Remanenzkosten nicht feststellen.

Keine feststellbaren
Remanenzkosten

7.23 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Mit Schreiben vom 8. August 2005 gab der Präsident des Hessischen Rechnungshofs den am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften Gelegenheit, Aussagen zur Gesetzesfolgenabschätzung zu treffen. Vier¹³⁹ der 13 kommunalen Körperschaften griffen dieses Angebot auf.

Systemwechsel

Der Landkreis Fulda, die Stadt Fulda, der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis plädierten für eine Öffnung der GKV. Dabei sollten Sozialhilfeempfänger und bestimmte Asylbewerber, die nicht selbst versichert oder familienversichert sind (§ 264 Abs. 2 SGB V)¹⁴⁰, als Pflichtmitglieder gegen Beitragszahlung der örtlichen Sozialhilfeträger in die GKV aufgenommen werden. Der Landkreis Fulda sprach sich hilfsweise für eine freiwillige Mitgliedschaft dieses Personenkreises in der GKV aus. Der Hochtaunuskreis regte alternativ die Gründung einer gemeinschaftlichen Krankenkasse aller Sozialhilfeträger in Hessen an.

Öffnung der GKV

Die Überörtliche Prüfung hält es für sinnvoll, eine Pflichtmitgliedschaft zu erwägen. Hierfür spricht zum einen die Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand. Zum anderen würde so vermieden, auf die Krankheitskosten bezogenes Spezialwissen sowohl bei der GKV als auch bei den kommunalen Körperschaften vorzuhalten. Zugleich obläge den kommunalen Körperschaften nur noch die Anweisung der GKV-Beiträge.

Beibehaltung des Systems

Entscheidet sich der Gesetzgeber gegen eine gesetzliche Pflichtversicherung für den genannten Personenkreis, könnte er folgende Änderungen innerhalb des Systems in Betracht ziehen:

Systemimmanente
Änderungen

¹³⁸ Die zeitversetzten Abrechnungen der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) und der GKV für das dritte und vierte Quartal 2004 bewirkten, dass die Bearbeitung der Abrechnungen für das Jahr 2004 erst im Sommer 2005 beendet werden konnten. Die durch den Zeitversatz im Jahr 2005 entstandenen Aufwendungen waren von den Gebietskörperschaften nicht beeinflussbar und wurden daher nicht den Remanenzkosten zugeordnet.

¹³⁹ Landkreis Fulda, Stadt Fulda, Hochtaunuskreis, Main-Kinzig-Kreis

¹⁴⁰ § 264 Abs. 2 SGB V: Die Krankenbehandlung von Empfängern von Leistungen nach dem Dritten bis Neunten Kapitel des Zwölften Buches und von Empfängern laufender Leistungen nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes, die nicht versichert sind, wird von der Krankenkasse übernommen. Satz 1 gilt nicht für Empfänger, die voraussichtlich nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, für Personen, die ausschließlich Leistungen nach § 11 Abs. 5 Satz 3 und § 33 des Zwölften Buches beziehen sowie für die in § 24 des Zwölften Buches genannten Personen.

- Abrechnungstransparenz

Der Landkreis Fulda, die Stadt Fulda, der Hochtaunuskreis und der Main-Kinzig-Kreis hielten eine Verbesserung der Transparenz in den Abrechnungen der GKV für geboten.

Seit 1. Januar 2004 rechnet die GKV die Krankheitskosten für die unter § 264 SGB V fallenden Personen ab und stellt diese unter Aufschlag einer Verwaltungsgebühr den örtlichen Trägern der Sozialhilfe in Rechnung. Wenn Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Leistungserbringung oder –gewährung bestehen, kann der örtliche Träger der Sozialhilfe von der GKV verlangen, die Angemessenheit der Aufwendungen zu prüfen und nachzuweisen (§ 264 Abs. 7 Satz 3 SGB V). Dieses Ermessen ist im Lichte des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots des § 92 Abs. 2 HGO auszuüben und zwingt damit die kommunalen Körperschaften zur Angemessenheitsprüfung der Abrechnungen der GKV, sofern Anhaltspunkte für überhöhte Abrechnungen bestehen.

Diese Angemessenheitsprüfung setzt voraus, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe prüffähige Abrechnungen der GKV erhalten. Dies war nicht der Fall, wie die Erhebungen bei den kommunalen Körperschaften zeigten. Auf Nachfrage einzelner Kommunen berief sich die GKV auf datenschutzrechtliche Vorschriften. Dieser Argumentation ist nicht zu folgen, weil datenschutzrechtliche Belange beispielsweise durch Anonymisierung personenbezogener Daten berücksichtigt werden können.

Bis zum Abschluss dieser Prüfung konnte keine der am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften den gesetzlichen Auftrag zur Angemessenheitsprüfung vollumfänglich verwirklichen. Aus diesem Grunde könnte der Gesetzgeber erwägen, in § 264 Abs. 7 SGB V einen klarstellenden Hinweis aufzunehmen, wonach die GKV zur Vorlage prüffähiger Unterlagen verpflichtet ist. Dies sollte zur Vereinfachung der Angemessenheitsprüfung in elektronisch lesbarer Form erfolgen.

- Bemessungsgrundlage der GKV-Verwaltungsgebühr

Der Landkreis Fulda, die Stadt Fulda und der Main-Kinzig-Kreis kritisierten, dass die fünfprozentige GKV-Verwaltungsgebühr auf der Grundlage der durch die GKV abgerechneten Krankheitskosten bemessen wurde (vergleiche § 264 Abs. 7 Satz 2 SGB V).

Stattdessen schlug der Landkreis Fulda vor, die Verwaltungsgebühr der GKV anhand der Zahl der bearbeiteten Vorgänge unter Berücksichtigung zusätzlich erbrachter Tätigkeiten¹⁴¹ zu berechnen. Die Stadt Fulda plädierte für einheitliche Fallpauschalen. Der Main-Kinzig-Kreis enthielt sich eines Alternativvorschlags.

Die Überörtliche Prüfung hält den Vorschlag des Landkreises Fulda für erwägenswert, da der Bearbeitungsaufwand der GKV von der Zahl der bearbeiteten Vorgänge abhängt. Dieser Aufwand kann mit einer Pauschale je bearbeitetem Vorgang abgegolten werden. Darüber hinausgehender Aufwand für besondere Tätigkeiten der GKV könnte durch pauschalisierte Aufschläge vergütet werden. Die Zahl dieser Aufschläge sollte um der Handhabbarkeit des Systems willen möglichst gering sein.

- Versichertenkarte

Der Landkreis Fulda und der Main-Kinzig-Kreis gaben zu bedenken, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe für den Missbrauch der Versichertenkarte der GKV nach Wegfall der Krankenhilfeberechtigung haften (vergleiche § 264 Abs. 5 SGB V). Beide Landkreise sprachen sich dafür aus, die GKV in diesen Fällen gesetzlich zu verpflichten, die technischen Möglichkeiten zur Sperrung der Versichertenkarten zu schaffen und umzusetzen.

Die Überörtliche Prüfung hält diesen Vorschlag für erwägenswert.

¹⁴¹ Beispielsweise Widerspruchs- und Klageverfahren, Gutachten des MDK und die Durchsetzung von Regressansprüchen.

Gesetzgebungsverfahren

Der Main-Kinzig-Kreis wies auf Folgendes hin: Durch die Einführung des GMG zum 1. Januar 2004 und von HARTZ IV zum 1. Januar 2005 waren die kommunalen Körperschaften gezwungen, ihre internen Abläufe zweimal binnen Jahresfrist an neue gesetzliche Rahmenbedingungen anzupassen. Eine gleichzeitige Einführung des GMG und von HARTZ IV zum 1. Januar 2005 hätte den kommunalen Körperschaften zum einen mehr Reaktionszeit verschafft und zum anderen interne Kosten gespart, da die internen Abläufe nur einmal hätten umgestellt werden müssen.

Die Überörtliche Prüfung teilt diese Auffassung.

7.24 Schlussbemerkung

Gegenstand der Prüfung waren zunächst die von örtlichen Sozialhilfeträgern zu tragenden Krankheitskosten für Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber für die Jahre 2000 bis 2003. Diese Daten wurden im Sinne einer Inventur festgestellt und das Verwaltungshandeln an den Maßstäben des § 3 Abs. 1 ÜPKKG geprüft. Dabei zeigte sich:

Die zur Steuerung der Krankheitskosten notwendigen Daten lagen bei den am Vergleichsring beteiligten kommunalen Körperschaften weder vollständig noch elektronisch verarbeitbar vor. Daten sind kein Selbstzweck. Sie sind notwendig, um kommunales Verwaltungshandeln zu kontrollieren, zu analysieren und zu steuern.

Einsparungen bei den Krankheitskosten wären insbesondere durch intensivere Kontrollen der Abrechnungen stationärer Leistungserbringer möglich gewesen.

Steuerungsmöglichkeiten zur medizinischen Versorgung der Asylbewerber wurden nicht ausreichend genutzt. Durch die ärztliche Lotsenfunktion des Gesundheitsamts wären auch hier Einsparungen bei den Krankheitskosten möglich gewesen.

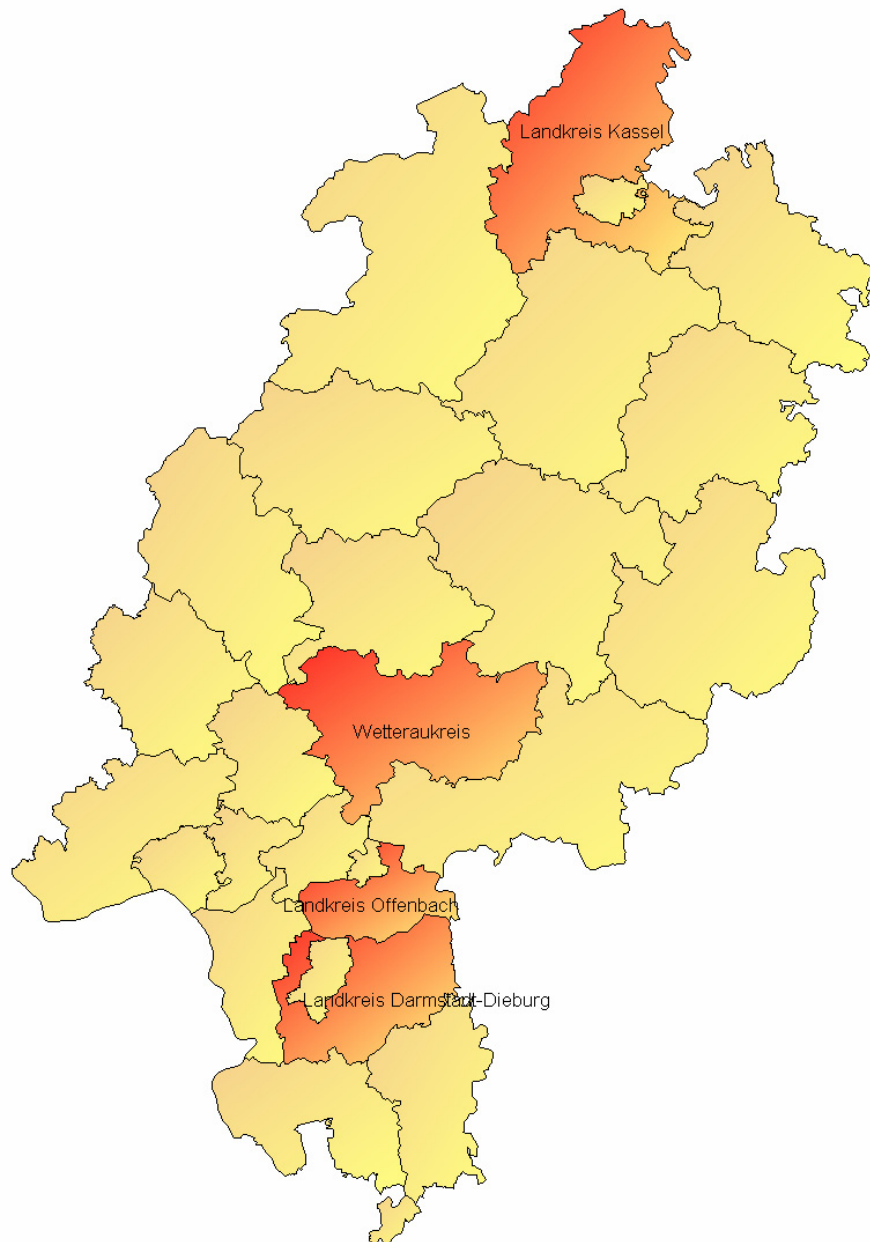
Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverantwortung sollten in einer Hand liegen, um die Umsetzung des Sparsamkeitsgebots nach § 92 Abs. 2 HGO zu gewährleisten.

Aufgrund wesentlicher Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch GMG und HARTZ IV war zudem die Anpassungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften Gegenstand der Prüfung. Hierbei zeigten sich erhebliche Unterschiede.

8. Eihundertste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“

8.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Kassel, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis



Ansicht 38: „Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“ – Lage der Landkreise

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	April 2004 bis November 2005
Prüfungszeitraum:	2001 bis 2003, in Einzelfällen, so bei Investitionen, 1994 bis 2003
Zuleitung der Schlussberichte:	15. Mai 2006
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte in Nürnberg und Köln

8.3 Leitsätze

Der Übergang der kommunalen Haushaltswirtschaft von der Kameralistik zur Doppik erschwert Vergleiche sowohl interkommunal als auch innerhalb von Zeitreihen. Dies ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung hinzunehmen, weil doppische Abschlüsse unter Informationsgesichtspunkten vorteilhaft sind.

Seite 87

In keinem der vier Landkreise waren die Haushalte ausgeglichen. Die zum 31. Dezember 2003 aufgelaufenen Defizite¹⁴² lagen zwischen 8 Millionen € und 17 Millionen €¹⁴³. Dies entsprach 28 € bis 50 €¹⁴⁴ je Einwohner.

Seite 90

Alle Landkreise hatten Konsolidierungskonzepte. Diese genügten noch nicht modernen haushalts- und betriebswirtschaftlichen Anforderungen.

Seite 100

Allgemeine Rücklagen bestanden zum 31. Dezember 2003 nicht.

Seite 102

Die Verschuldung der Landkreise lag zum 31. Dezember 2003 zwischen 125 Millionen € und 341 Millionen €¹⁴⁵. Dies entsprach 511 € bis 1.145 €¹⁴⁶ je Einwohner. Die Zinsbelastungen in den Kernhaushalten lagen im Jahr 2003 zwischen 3,6 Millionen € und 10,6 Millionen €¹⁴⁷ und betrugen das 6-bis 16-fache der häufig im Mittelpunkt von Haushaltsdiskussionen stehenden Zuschüsse an die Volkshochschulen¹⁴⁸.

Seite 108

Den größten Ausgabenblock bildeten 2003 die Leistungen für Jugend und Soziales mit mehr als 308 Millionen € oder 44,3 Prozent der Gesamtausgaben (ohne Landkreis Darmstadt-Dieburg)¹⁴⁹. Knapp drei Viertel¹⁵⁰ dieser Ausgaben waren Transferzahlungen.

Seite 119

¹⁴² Als aufgelaufene Defizite werden die bisher nicht ausgeglichenen Haushaltsergebnisse der Vorjahre und des laufenden Jahres verstanden.

¹⁴³ Landkreis Darmstadt-Dieburg 8,2 Mio. €, Landkreis Kassel 12,2 Mio. €, Wetteraukreis 13,6 Mio. €, Landkreis Offenbach 16,9 Mio. €

¹⁴⁴ Landkreis Darmstadt-Dieburg 28 €, Wetteraukreis 46 €, Landkreis Kassel 50 €, Landkreis Offenbach 50 €

¹⁴⁵ Landkreis Kassel 125 Mio. €, Landkreis Darmstadt-Dieburg 290 Mio. €, Landkreis Offenbach 299 Mio. €, Wetteraukreis 341 Mio. €. Hierbei sind die anteiligen Kredite der Mehrheitsbeteiligungen (Anteil mindestens 50 Prozent) berücksichtigt.

¹⁴⁶ Landkreis Kassel 511 €, Landkreis Offenbach 887 €, Landkreis Darmstadt-Dieburg 999 €, Wetteraukreis 1.145 €

¹⁴⁷ Landkreis Kassel 3,568 Mio. €, Landkreis Darmstadt-Dieburg 7,703 Mio. €, Wetteraukreis 9,902 Mio. €, Landkreis Offenbach 10,589 Mio. €, ohne Berücksichtigung der Beteiligungen.

¹⁴⁸ Landkreis Kassel Faktor 6,3; Wetteraukreis Faktor 13,6; Landkreis Offenbach Faktor 14,0; Landkreis Darmstadt-Dieburg Faktor 16,5

¹⁴⁹ Basis: kameralistische Abschlüsse der Landkreise Kassel (83,4 Mio. €), Offenbach (111,4 Mio. €) und Wetteraukreis (113,6 Mio. €); ohne Landkreis Darmstadt-Dieburg aufgrund fehlender aufgabenbezogener Zusammenfassung der Aufwendungen und Erträge im doppischen Jahresabschluss.

¹⁵⁰ Rund 224 Mio. €; vergleiche Ansicht 71
(Landkreis Kassel: 60,6 Mio. €, Landkreis Offenbach 78,4 Mio. €, Wetteraukreis 85,0 Mio. €)

Seite 138

Den zweitgrößten Ausgabenblock bildeten die Schulen mit mehr als 92 Millionen € oder 13,3 Prozent der Gesamtausgaben (ohne Landkreis Darmstadt-Dieburg)¹⁵¹. Kurz- und mittelfristig könnten laufende Kosten gesenkt werden. Langfristig könnte eine effizientere Gestaltung und Nutzung von Schulgebäuden die Haushalte entlasten.

Seite 100

Die Landkreise sollten die Haushaltsgenehmigungsaufgaben der Kommunaufsicht konsequenter umsetzen.

Seite 166

In drei der vier Landkreise¹⁵² sind die Sparpotenziale geringer als die strukturellen Defizite. Diese Landkreise stehen vor der Aufgabe, weitere Konzepte und Maßnahmen zur Haushaltssicherung zu entwickeln.

8.4 Überblick

8.5 Geprüftes Risiko.....	83
8.6 Sparpotenziale	83
8.7 Rückstände.....	83
8.8 Ziel einer Haushaltsstrukturprüfung	84
8.9 Zweck eines Benchmarking als Vergleichsmethode.....	86
8.10 Umstellung der Haushaltswirtschaft des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf die Doppik	86
8.11 Strukturelle Grunddaten.....	88
8.12 Haushaltsdefizite	89
8.13 Haushaltsstabilität: Konzept der Frühwarnindikatoren.....	90
8.14 Haushaltsstabilität: Betrachtung der Frühwarnindikatoren	91
8.15 Haushaltsprobleme und Einschränkung der kommunalen Handlungsfähigkeit ...	95
8.16 Ermittlung des Haushaltssicherungsbedarfs	96
8.17 Modell eines Haushaltssicherungskonzepts	97
8.18 Haushaltssicherungskonzepte der Landkreise.....	98
8.19 Haushaltsgenehmigungsaufgaben.....	100
8.20 Allgemeine Rücklagen.....	102
8.21 Beteiligungen.....	102
8.22 Verschuldung.....	106
8.23 Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	111
8.24 Haushaltsplanung und -ergebnisse.....	116
8.25 Controlling.....	118
8.26 Jugend und Soziales.....	119
8.27 Jugend	122
8.28 Soziales.....	131
8.29 Weitere Leistungen der Aufgabengebiete Jugend und Soziales	135

¹⁵¹ Basis: kameralistische Abschlüsse der Landkreise Kassel (32,7 Mio. €), Offenbach (30,6 Mio. €) und Wetteraukreis (29,1 Mio. €); ohne Landkreis Darmstadt-Dieburg aufgrund fehlender aufgabenbezogener Zusammenfassung der Aufwendungen und Erträge im doppischen Jahresabschluss.

¹⁵² Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Offenbach und Wetteraukreis

8.30 Zusammenfassung der Sparpotenziale Jugend und Soziales	137
8.31 Schulen	138
8.32 Bauaufsicht.....	145
8.33 Allgemeine Finanzwirtschaft	148
8.34 Rechnungsprüfungsämter	150
8.35 Kfz-Zulassungsstellen.....	153
8.36 Gesundheit, Sport, Erholung.....	154
8.37 Regionalentwicklung	158
8.38 Kostendeckung durch Gebühren	159
8.39 Zusammenfassung	165
8.40 Weitere Potenziale zur Haushaltskonsolidierung	166
8.41 Schlussbemerkung und Ausblick	166

8.5 Geprüftes Risiko

Die geprüften Risiken der Landkreise, gemessen am Ausgabevolumen der Verwaltungshaushalte im Jahr 2003, beliefen sich auf rund 916 Millionen €¹⁵³.

8.6 Sparpotenziale

Über alle Landkreise ergab sich ein rechnerisches Sparpotenzial von rund 52,1 Millionen €¹⁵⁴. Für die Landkreise wurden davon folgende Sparpotenziale ermittelt:

Sparpotenziale rund
52,1 Millionen €

- Landkreis Darmstadt-Dieburg: 10,3 Millionen €
- Landkreis Kassel: 18,0 Millionen €
- Landkreis Offenbach: 10,9 Millionen €
- Wetteraukreis: 12,9 Millionen €.

8.7 Rückstände

Über alle Landkreise wurden rechnerische Rückstände in Höhe von 4,9 Millionen € festgestellt¹⁵⁵. Bei allen Landkreisen ist die Aussagekraft der ermittelten Rückstände dadurch beeinträchtigt, dass in der Vergangenheit Abschreibungen nicht oder nur für ausgewählte Aufgaben angesetzt wurden.

Rückstände rund
4,9 Millionen €

Für die Landkreise wurden folgende Rückstände festgestellt:

- Landkreis Darmstadt-Dieburg: 0,05 Millionen € (Bauaufsicht)
- Landkreis Kassel: 4,7 Millionen € (Abfallwirtschaft)

¹⁵³ Landkreis Kassel 184 Mio. €, Landkreis Offenbach 257 Mio. €, Wetteraukreis 256 Mio. €; Landkreis Darmstadt-Dieburg 221 Mio. € Ausgabevolumen in der Ergebnisrechnung aufgrund der Umstellung der Kameralistik auf doppeltes Rechnungswesen zum 1. Januar 2001

¹⁵⁴ Die Berechnung der Sparpotenziale beruht auf der im Prüfungszeitraum geltenden Rechtslage. Siehe Ansicht 124.

¹⁵⁵ Rückstände wurden als Differenz der Abschreibungen zu den Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen über einen zehnjährigen Zeitraum (von 1994 bis 2003) ermittelt.

- Landkreis Offenbach: keine Rückstände
- Wetteraukreis: 0,1 Millionen € (Volkshochschule)

8.8 Ziel einer Haushaltsstrukturprüfung

Dauerhafter
Haushaltsausgleich
möglich?

Ausgangspunkt dieser Prüfung war die Frage, ob die Landkreise ihre Haushalte aus eigener Kraft dauerhaft ausgleichen können. Die Landkreise können handeln mit

- Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten,
- Abbau freiwilliger Aufgaben und
- weiterer Verbesserung der Abläufe.

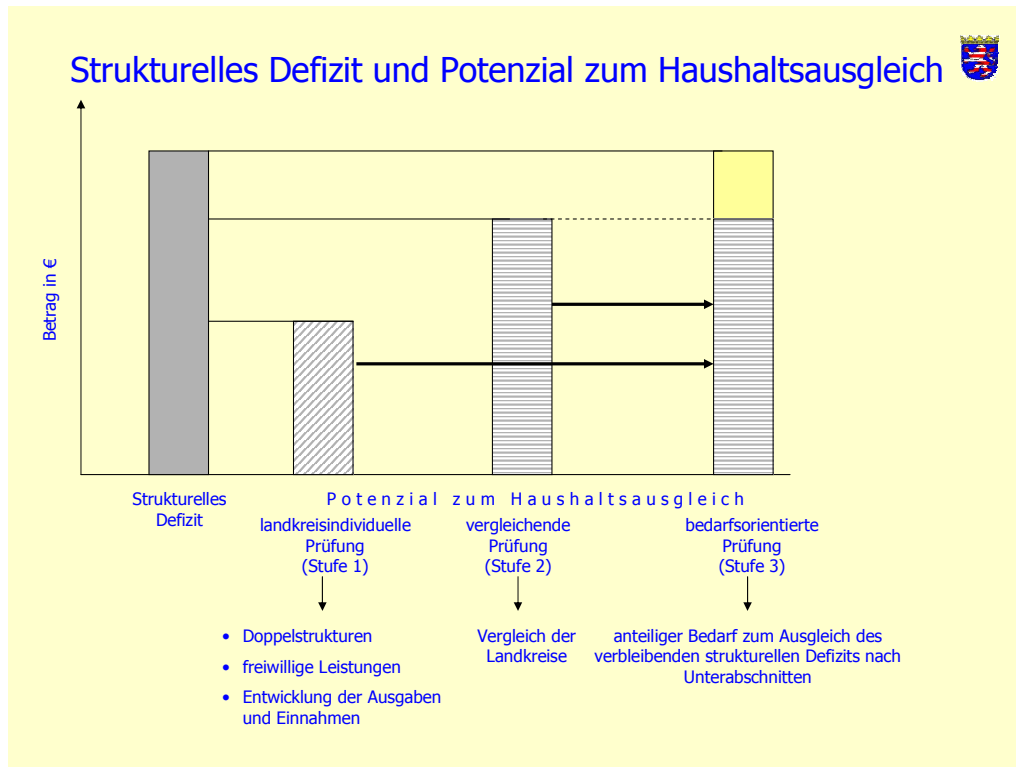
Drei
Betrachtungsebenen

Mit dem Ziel dauerhaft ausgeglichener Haushalte wurden in der 100. Vergleichenden Prüfung drei aufeinander aufbauende Betrachtungsebenen eingenommen, um Sparpotenziale zu ermitteln:

- Stufe 1 - Landkreisindividuelle Prüfung:
Unter Berücksichtigung der Pflichtigkeit der Aufgaben wurden
 - Zeitreihen gebildet,
 - die Deckung der Ausgaben durch Einnahmen in abgrenzbaren Einrichtungen, insbesondere in Form der Gebührenhaushalte, untersucht,
 - Nutzungs- oder Auslastungsgrade von Einrichtungen betrachtet und
 - der Umfang freiwilliger Leistungen der Landkreise ermittelt.
- Stufe 2 - Vergleichende Prüfung mit anderen Landkreisen:
Den Schwerpunkt der Prüfung zur Erkennung von Sparpotenzialen bildete der Vergleich der Landkreise¹⁵⁶. Bei diesem Benchmarking standen zunächst die Feststellung von Effizienzunterschieden bei der Aufgabenerfüllung (Positionsbestimmung) und Erklärungsansätze für deren Ursachen im Mittelpunkt. Darauf aufbauend können Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet und damit Sparpotenziale umgesetzt werden.
- Stufe 3 - Bedarfsorientierte Prüfung:
Der Bedarf zur Haushaltssicherung entspricht den zur Vermeidung eines strukturellen Defizits erforderlichen Haushaltsmitteln. Das strukturelle Defizit beschreibt die Differenz zwischen den regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben unter der Voraussetzung des dauerhaften Substanzerhalts. Deshalb war zunächst das strukturelle Defizit der Landkreise zu ermitteln.

In der 100. Vergleichenden Prüfung wurde in Stufe 3 das gesamte strukturelle Defizit eines Landkreises auf alle Unterabschnitte entsprechend ihres Anteils an den Gesamtausgaben verteilt. Damit wurde die Lücke zu den in Stufen 1 und 2 ermittelten Sparpotenzialen gezeigt (vergleiche Ansicht 39).

¹⁵⁶ Zur Frage der Vergleichbarkeit der kameralistisch abschließenden Landkreise Kassel, Offenbach und des Wetteraukreises mit dem doppisch abschließenden Landkreis Darmstadt-Dieburg siehe Kapitel 8.10.



Ansicht 39: Strukturelles Defizit und Potenzial zum Haushaltsausgleich

Ansicht 39 zeigt, dass die Sparpotenziale der beiden ersten Stufen alternativ bestehen. Sie wurden daher nicht addiert. Beide Stufen zeigen, dass die Landkreise verschiedene Möglichkeiten haben, um ihr Verwaltungshandeln wirtschaftlicher zu gestalten. Die Entscheidung darüber ist eine Frage ihrer kommunalen Autonomie.

Die Haushaltsstrukturprüfung der vier Landkreise mit rund 1,2 Millionen Einwohnern, umfangreichen Aufgabenkatalogen und rund 3.000 Vollzeitstellen¹⁵⁷ leistet keine detaillierte Organisations- oder Feinuntersuchung einzelner Einheiten. Die Zahl der Vollzeitstellen gibt keinen Aufschluss über die Effizienz des Verwaltungshandelns, da durch die Vergabe von Leistungen oder die Auslagerung von Aufgaben in Beteiligungen¹⁵⁸ diese Mitarbeiter nicht mehr in der Stellenzahl der Landkreise enthalten sind.

Ein Vergleich in einer Haushaltsstrukturprüfung trifft keine Aussagen über die Qualität kommunalen Handelns. Gegenstand der Haushaltsstrukturprüfung war daher nicht die Qualität der Verwaltungsleistungen wie Bearbeitungsauern, erreichte Zufriedenheit bei Mitarbeitern und Bürgern oder die Qualität schulpädagogischer Leistungen.

Zuverlässige
Hinweise auf den
Ressourceneinsatz

Der Vergleich zwischen den Landkreisen liefert aber zuverlässige Hinweise auf den Ressourceneinsatz bei gleichen oder vergleichbaren Aufgaben. Davon ausgehend wurden Sparpotenziale abgeleitet. Ob und in welchem Umfang sie ausgeschöpft werden, ist Ausdruck des kommunalen Gestaltungswillens.

¹⁵⁷ Landkreis Darmstadt-Dieburg 547,5; Wetteraukreis 650,8; Landkreis Kassel 885; Landkreis Offenbach 887,7 tatsächlich besetzte Stellen im Mittel der Jahre 2001 bis 2003 zum Stand 30. Juni

¹⁵⁸ Beteiligungen im handelsrechtlichen Sinne sind „Anteile an anderen Unternehmen, die bestimmt sind, dem eigenen Geschäftsbetrieb durch Herstellung einer dauernden Verbindung zu jenen Unternehmen zu dienen“, § 271 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs.

Beteiligungen im kommunalrechtlichen Sinne sind Anteile an rechtlich und/oder organisatorisch nicht zu einer Kreisverwaltung gehörenden Unternehmen und Einrichtungen. Diese Organisationseinheiten verfügen über eigenständige Buchhaltungen und Ergebnisrechnungen. Im Kernhaushalt sind nur einmalige oder laufende Zuschüsse der Landkreise an diese Organisationseinheiten oder Ausschüttungen von diesen Organisationseinheiten enthalten. Ihre Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sind Anhänge der Haushaltspläne. Der kommunalrechtliche Beteiligungsbegriff umfasst neben Eigenbetrieben, privatrechtlichen Gesellschaften, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten auch Stiftungen und Vereine.

8.9 Zweck eines Benchmarking als Vergleichsmethode

Die Vergleichende Prüfung aus Stufe 2 bildete den Schwerpunkt der Haushaltsstrukturprüfung. Die moderne Betriebswirtschaftslehre verwendet für den Vergleich mehrerer Organisationen zum Zweck der Erkennung von Verbesserungsmöglichkeiten das Benchmarking. Bei Unternehmen der Privatwirtschaft ist dieses Instrument fest etabliert, weil Unternehmen unter Wettbewerbsdruck stehen. Überlegungen zur besseren Erfüllung von Aufgaben

- durch verbesserte Produktmerkmale wie Qualität oder Variantenvielfalt,
- durch kürzere Lieferzeit oder
- durch niedrigere Kosten und damit niedrigere Preise

sind im Wettbewerb von entscheidender Bedeutung für den Verbleib im Markt.

Bei öffentlichen Unternehmen und kommunalen Gebietskörperschaften war diese Art der Steuerung aufgrund gesetzlicher oder natürlicher Monopole lange Zeit von nachgeordneter Bedeutung. Bei der Aufgabenerfüllung wurden andere Prioritäten gesetzt. So standen eine flächendeckende Versorgung, Daseinsvorsorge und die Wahrung öffentlicher Interessen im Mittelpunkt.

Das Benchmarking-Verfahren kann auf Organisationseinheiten übertragen werden, die nicht unmittelbar in Konkurrenz zu anderen Anbietern stehen. Mit der zunehmenden Liberalisierung der Märkte und den finanziellen Schwierigkeiten zahlreicher kommunaler Körperschaften haben sich die Prioritäten verschoben. Instrumente der Privatwirtschaft wie das Benchmarking gewinnen zunehmend an Einfluss.

Benchmarking beschreibt den Vergleich von Produkten, Dienstleistungen sowie Prozessen und Methoden mit anderen, die eine gleiche oder vergleichbare Leistung erbringen. Das Verfahren verfolgt zunächst das Ziel, die konkrete Situation der zu betrachtenden Einheiten - hier der Landkreise - zu erfassen und zu analysieren. Darauf aufbauend werden Leistungsunterschiede im Vergleich zu anderen Landkreisen erkannt. Dabei wird festgestellt, welcher Landkreis die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten günstigsten Werte aufweist. Diese Werte dienen als Referenzwerte. Sie bilden den Ausgangspunkt für die Ableitung von Verbesserungsmaßnahmen und Sparpotenzialen bei anderen Teilnehmern. Mit den ermittelten Maßnahmen können diese Defizite in der Folge systematisch und nach bestimmten Prioritäten abgearbeitet werden. Auf diese Weise kann sich jeder Landkreis verbessern.

Es geht beim Benchmarking in einer Haushaltsstrukturprüfung somit

- um die Positionsbestimmung der einzelnen Landkreise,
- die Ursachenermittlung für Abweichungen vom Referenzwert und, darauf aufbauend,
- um Vorschläge für Verbesserungsmaßnahmen als Voraussetzung zur Umsetzung von Sparpotenzialen.

In der Vergleichenden Prüfung der Landkreise wurden mit dem Instrument des Benchmarkings Sparpotenziale für jede wesentliche Aufgabe ermittelt. Unter den vier Landkreisen wurden für die jeweiligen Aufgaben Referenzwerte bestimmt. Den Ausgangspunkt bildeten die in den Landkreisen tatsächlich vorgefundenen Ausstattungen und Standards, nicht aber scheinbare Idealzustände hinsichtlich der Bürger- oder Mitarbeiterzufriedenheit.

8.10 Umstellung der Haushaltswirtschaft des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf die Doppik

Die kommunalen Körperschaften stehen mit der Umstellung ihres Rechnungswesens in den nächsten Jahren vor einer herausragenden Aufgabe.

Benchmarking auch
für kommunale
Körperschaften

Konsolidierungspotenziale aus
Benchmarking

Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg ist zu berücksichtigen, dass er zum 1. Januar 2001 sein Rechnungswesen ohne Übergangszeit von der Kameralistik auf kaufmännische doppelte Buchführung („Doppik¹⁵⁹“) umstellte. Die anderen Landkreise buchten im Prüfungszeitraum weiterhin kameral. Ein Vergleich

- der doppelten Haushaltszahlen des Landkreises Darmstadt-Dieburg ab dem Jahr 2001 mit denen des Vorjahres sowie
- der doppelten Haushaltszahlen des Landkreises Darmstadt-Dieburg mit den kameralen Haushaltszahlen der anderen Landkreise

war aufgrund der Systemunterschiede trotz komplexer Überleitungsrechnungen weder vollständig noch eindeutig möglich. Dies war darauf zurückzuführen, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg ergebniswirksame Aufwendungen und Erträge auswies, während die anderen Landkreise Ausgaben und Einnahmen erfassten. Ursachen für die fehlende Vergleichbarkeit waren unterschiedliche

Vergleich doppischer
und kameraler Daten
problematisch

- Bezüge der Wertfindung: Zahlungsströme in der Kameralistik, Ressourcenverbrauch in der Doppik,
- Periodenabgrenzungen: Jahresbezug der Zahlungsströme in der Kameralistik, Jahresbezug des Ressourcenverbrauchs in der Doppik, wobei Zahlungsstrom und Ressourcenverbrauch zeitlich nicht zusammenfallen müssen,
- Gliederungssystematiken: feste Einzelpläne und Unterabschnitte in der Kameralistik, organisationsstrukturabhängige Konten in der Doppik.

Aus Gründen der Einordnung in die Vergleichende Prüfung wurde der Landkreis Darmstadt-Dieburg nachfolgend, soweit dies strukturell möglich war, mit seinen doppelten Zahlen den kameralen Zahlen der anderen Landkreise gegenübergestellt. Zur Verdeutlichung der eingeschränkten Vergleichbarkeit wurde der Landkreis Darmstadt-Dieburg in den Ansichten optisch von den anderen Landkreisen abgesetzt.

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg zeigten sich die Vorteile der zum 1. Januar 2001 eingeführten Doppik, weil die Kosten- und Leistungsrechnung Bestandteil der Rechnungslegung ist. Auf der Grundlage der Jahresabschlüsse waren Aussagen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ohne großen Aufwand möglich. Die bislang verwendeten kameralen Kennzahlen wie „Freie Spitze“ und „rechnerische Kreditlaufzeit“ konnten durch Bilanzanalysekennzahlen ersetzt werden.

Vorteile der Doppik

So konnten in der Prüfung die Warngrenzen zur Beurteilung des Bauunterhalts durch die Investitionsquote¹⁶⁰ ersetzt werden. Dies führte zu einer höheren Genauigkeit, da die kameralen Warngrenzen bislang auf einer Hilfsgröße (Brandversicherungswerte) beruhte. Die Investitionsquote fußt auf der bilanziellen Abschreibung, die sich aus dem ausgewiesenen Vermögen der Vermögensrechnung ergibt, und dem jährlichen Investitionsvolumen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies aufgrund des doppelten Rechnungswesens Aufwand und Ertrag periodengerecht aus. Demgegenüber wurde im kameralen Rechnungswesen allein auf den Zahlungszeitpunkt abgestellt. Den Erkenntnisgewinn des doppelten Systems zeigen beispielsweise kommunale Investitionen und Rückstellungen:

Höhere
Aussagefähigkeit der
Doppik

- Die Ausgaben wurden in der Kameralistik im Vermögenshaushalt des Jahres erfasst, in dem die Investition getätigt wurde. In den Folgejahren erschienen mit

Investitionen

¹⁵⁹ Vergleiche Stellungnahme des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Landtagsdrucksache 16/2463) vom 6. September 2004, Vierzehnter Zusammenfassender Bericht (Landtagsdrucksache 16/2590), S. 178 ff.

¹⁶⁰ Investitionsquote = Bilanzielle Abschreibung im Verhältnis zum Investitionsvolumen im gleichen Berichtsjahr

Ausnahme der laufenden Unterhaltungsausgaben keine Ausgaben mehr. Ausgaben zum tatsächlichen Zuschussbedarf ergaben sich somit nicht.

Demgegenüber wird im doppelischen Rechnungswesen der Investitionsaufwand auf die Nutzungsdauer des Investitionsguts verteilt. Die Abnahme des kommunalen Vermögens zeigt sich in dem um die jährlichen Abschreibungen geminderten Bilanzwert. Zudem werden die Investitionskosten über die gesamte Nutzungsdauer als Kostenfaktor der Verwaltungsleistung¹⁶¹ erkennbar.

Rückstellungen

- Weil der Kameralistik Rückstellungen unbekannt sind, belasteten Pensionszahlungen den Haushalt erst im Zahlungszeitpunkt. Pensionsanwartschaften blieben unbeachtet.

Unter Geltung des doppelischen Systems bildete der Landkreis Darmstadt-Dieburg demgegenüber im Jahr 2002 Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen in Höhe von 2,7 Millionen € und ordnete sie damit dem Jahr zu, in dem die Mitarbeiter die Ansprüche erdienten. In den späteren Jahren, in denen die Pensionen gezahlt werden, sind die Rückstellungen aufzulösen und belasten das Ergebnis des Zahlungsjahres nicht mehr.

Die Prüfung zeigte, dass mit der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik Zahlenreihen und Vergleichswerte abrechnen. Dieser umstellungsbedingte Verlust ist indessen jedem Systemwechsel immanent. Die Vorteile der Doppik wiegen nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung diesen Verlust auf.

8.11 Strukturelle Grunddaten

Ansicht 40 gibt einen Überblick über strukturelle Grunddaten der Landkreise:

Strukturelle Grunddaten der Landkreise zum 31. Dezember 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Fläche	659 km ²	1.293 km ²	356 km ²	1.101 km ²
Gemeinden	23	29	13	25
Einwohner	290.179	245.368	337.305	298.000
Einwohner je km ²	441	190	947	271
Einwohner zum 31. Dezember 2001	288.463	245.735	336.555	296.056
Bevölkerungsentwicklung 2001 bis 2003	0,6 %	-0,1 %	0,2 %	0,7 %

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Ansicht 40: Strukturelle Grunddaten der Landkreise zum 31. Dezember 2003

Landkreis Offenbach mit höchster Einwohnerdichte

Ansicht 40 zeigt, dass der Landkreis Offenbach der flächenmäßig kleinste Landkreis ist. Gleichzeitig hat er die meisten Einwohner. Der flächenmäßig größte Landkreis Kassel hat die wenigsten Einwohner. Dies spiegelt die strukturellen Unterschiede zwischen dem Ballungsraum Rhein-Main und Nordhessen wider. Die Einwohnerzahl blieb in den Landkreisen Kassel und Offenbach nahezu konstant, während sie im Wetteraukreis und im Landkreis Darmstadt-Dieburg geringfügig stieg. Die Gemeinsamkeit der von den Landkreisen zu erfüllenden Aufgaben begründet ihre Vergleichbarkeit.

¹⁶¹ einschließlich des Vorhaltens von Infrastruktur

8.12 Haushaltsdefizite

Die kommunale Handlungsfähigkeit setzt den dauerhaften Haushaltsausgleich voraus. Ansicht 41 bildet die Haushaltsergebnisse der Landkreise ohne Berücksichtigung des Ausgleichs von Defiziten aus Vorjahren¹⁶² für einen Zehnjahreszeitraum ab. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg konnte seinen Haushalt in drei Jahren nicht ausgleichen, der Landkreis Kassel in sechs Jahren, der Landkreis Offenbach in fünf Jahren und der Wetteraukreis in vier Jahren.

Handlungsfähigkeit
verlangt
Haushaltsausgleich

Laufende Defizite im
Zehnjahreszeitraum

Fehlbeträge und Überschüsse 1994 bis 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
1994	0 €	- 6.267.000 €	0 €	- 653.000 €
1995	0 €	- 9.265.000 €	- 3.413.000 €	1.771.000 €
1996	0 €	137.000 €	- 11.142.000 €	- 6.281.000 €
1997	0 €	- 3.454.000 €	- 6.821.000 €	- 3.973.000 €
1998	- 965.000 €	- 8.687.000 €	- 5.063.000 €	- 4.660.000 €
1999	- 1.994.000 €	- 6.806.000 €	4.413.000 €	2.319.000 €
2000	2.959.000 €	3.553.000 €	6.821.000 €	7.108.000 €
2001	3.657.000 €	2.422.000 €	8.476.000 €	7.332.000 €
2002	6.196.000 €	31.770.000 €	6.729.000 €	3.318.000 €
2003	- 18.028.000 €	- 12.186.000 €	- 16.855.000 €	1.595.000 €

Anmerkung: Beträge auf volle Tausend € gerundet
Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen

Ansicht 41: Fehlbeträge und Überschüsse 1994 bis 2003

Die aufgelaufenen Defizite der Landkreise wurden in Ansicht 42 zur besseren Vergleichbarkeit über einen Zehnjahreszeitraum zusammengefasst.

- Haushaltsjahre mit negativem Ergebnis erhöhen das aufgelaufene Defizit.
- Haushaltsjahre mit positivem Ergebnis mindern das aufgelaufene Defizit.

Die aufgelaufenen Defizite erreichten im Jahr 1999 mit fast 96 Millionen €¹⁶³ ihren Höhepunkt.

Aufgelaufene Defizite
von bis zu
96 Millionen €

Bis zum Jahr 2002 bauten die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Kassel und Offenbach ihre aufgelaufenen Defizite vollständig ab. Der Wetteraukreis reduzierte sein aufgelaufenes Defizit. Für diese Entwicklung waren verschiedene Einnahme- und Ausgabearten ursächlich¹⁶⁴, die sich zudem in den Landkreisen unterschiedlich auswirkten. In einem

¹⁶² § 23 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) - Deckung von Fehlbeträgen:

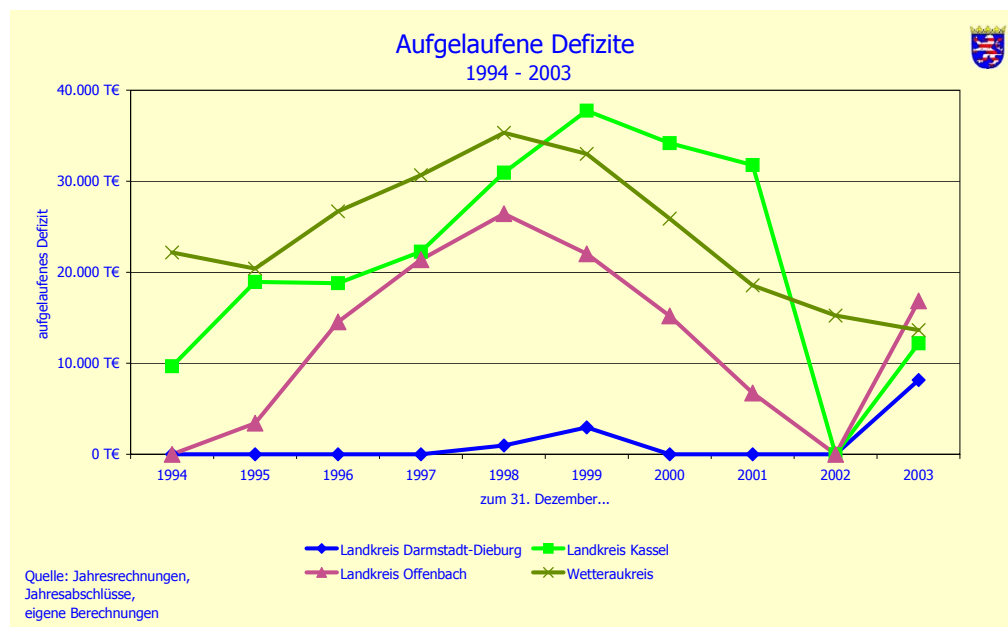
Ein Fehlbetrag soll unverzüglich gedeckt werden; er ist spätestens im dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen. Ein nach § 100 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung entstandener Fehlbetrag ist im folgenden Jahr zu decken.

¹⁶³ Landkreis Darmstadt-Dieburg 3 Mio. €; Landkreis Kassel 37,8 Mio. €; Landkreis Offenbach 22 Mio. €; Wetteraukreis 33 Mio. €

¹⁶⁴ So stiegen im Landkreis Darmstadt-Dieburg die Gebühren und Entgelte sowie die Einnahmen aus der Kreisumlage und aus Verwaltung und Betrieb (wie Mieten und Pachten, Erstattungen von Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke). Im Landkreis Kassel stiegen die Schlüsselzuweisungen und die Einnahmen aus der Kreisumlage. Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sanken, wie auch im Landkreis Offenbach. Dort stiegen die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten. Im Wetteraukreis sanken die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Einnahmen aus der Kreisumlage erhöhten sich.

Fall wurde der Defizitabbau durch einen Anteilsverkauf an einer Beteiligung erreicht¹⁶⁵.

Im Jahr 2003 wurden die aufgelaufenen Defizite im Wetteraukreis weiter abgebaut. In den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Kassel und Offenbach liefen Defizite auf. Zum 31. Dezember 2003 lagen die Defizite zwischen 8 und 17 Millionen €. Das entsprach 28 € bis 50 € je Einwohner in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg beziehungsweise Kassel und Offenbach.



Ansicht 42: Aufgelaufene Defizite 1994 bis 2003

8.13 Haushaltsstabilität: Konzept der Frühwarnindikatoren

Ansicht 42 könnte aufgrund der zwischenzeitlichen Verringerung der aufgelaufenen Defizite zu der Fehleinschätzung führen, die Haushaltsprobleme seien kleiner geworden. Bestand und Entwicklung der aufgelaufenen Defizite sind isoliert nicht aussagefähig genug. So kommen Entwicklungen bei anderen wesentlichen Kenngrößen eines stabilen Haushalts darin nicht zum Ausdruck. Die Überörtliche Prüfung stützt sich daher zur Beurteilung der Haushaltsstabilität auf die Erfahrungen vergangener Prüfungen. Hierbei haben sich Kennzahlen mit ihren Warngrenzen als Indikatoren für einen stabilen Haushalt bewährt:

- Normiertes Haushaltsergebnis (zwei Warngrenzen)¹⁶⁶
- Hochbauunterhaltung¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ein Eigenbetrieb des Landkreises Kassel verkaufte im Jahr 2002 Anteile für rund 45 Mio. € und schüttete davon rund 31,8 Mio. € an den Landkreis aus.

¹⁶⁶ Die Warngrenzen der Finanzfrühwarnindikatoren sind wie folgt definiert (vergleiche Sechster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, S. 21):

Normiertes Haushaltsergebnis: Erste Warngrenze ist überschritten, wenn die Freie Spitze unter acht Prozent der allgemeinen Deckungsmittel sinkt.

Zweite Warngrenze ist überschritten, wenn ein normiertes Defizit (Verlust der Freien Spitze) eintritt. Freie Spitze ist der Betrag, um den der Zuführungsbetrag vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt die Mindestzuführung nach § 22 Abs. 1 GemHVO übersteigt.

¹⁶⁷ Warngrenze: Gebäudeunterhaltung in Höhe von mindestens 0,9 Prozent des Brandversicherungswerts im Jahr wird unterschritten (vergleiche Sechster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, S. 21).

- Rücklagenbestand¹⁶⁸
- Kredite¹⁶⁹
- Zinsausgaben¹⁷⁰

8.14 Haushaltsstabilität: Betrachtung der Frühwarnindikatoren

Das Überschreiten einer Warngrenze kann auf Schwierigkeiten bei der Haushaltsstabilität hindeuten.

Ausprägungen und Entwicklungen der Frühwarnindikatoren in den Landkreisen sind in Ansicht 43 zusammengefasst.

Frühwarnindikatoren für die Haushaltsstabilität				
Jahr oder Zeitpunkt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre 1. Warngrenze: < 8 % 2. Warngrenze: < 0 %				
1999	-2 %	-7 %	-1 %	0 %
2003	n.e. ¹	-11 %	-10 %	0 %

¹⁶⁸ Anteil des Bestands der Allgemeinen Rücklage an gesetzlicher Mindestrücklage: Die Warngrenze ist erreicht, wenn sich diese Rücklage lediglich auf den gesetzlichen Mindestbetrag beläuft, das heißt, zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre gemäß § 20 Abs. 2 GemHVO.

vergleiche § 52 HKO in Verbindung mit § 106 HGO sowie § 20 Abs. 2 GemHVO

§ 52 Hessische Landkreisordnung (HKO) - Wirtschaftsführung:

(1) Für die Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung und der dazu erlassenen Übergangs- und Durchführungsbestimmungen mit Ausnahme des § 93 Abs. 2 Nr. 2 und der §§ 119 und 129 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend. ...

§ 106 Hessische Gemeindeordnung (HGO) - Rücklagen:

Die Gemeinde hat zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig. Die Bildung von Rücklagen darf, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, nur unterbleiben, wenn andernfalls der Ausgleich des Haushalts gefährdet wäre.

§ 20 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) - Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen:

(2) Die allgemeine Rücklage soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern (Betriebsmittel der Kasse). Zu diesem Zweck muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens zwei vom Hundert der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.

¹⁶⁹ Warngrenze: Rechnerische Kreditlaufzeit als Verhältnis der Summe aller Kredite zur ordentlichen Tilgung in Anlehnung an die durchschnittliche Nutzungsdauer kommunaler Investitionen überschreitet 20 Jahre. Dahinter steht die Annahme, dass bei längeren Kreditlaufzeiten der Schuldendienst noch andauert, obwohl die finanzierten Investitionsgüter nicht mehr genutzt werden.

¹⁷⁰ Anteil der Zinsausgaben der Kommunen an den allgemeinen Deckungsmitteln: Die Warngrenze wird überschritten, wenn die Zinsausgaben zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel überschreiten.

Hierbei werden die Zinsausgaben für die Kredite im Haushalt und die Kassenkredite berücksichtigt; nicht berücksichtigt werden die Zinsausgaben der Beteiligungen der Landkreise, da diesen auch Einnahmen der Beteiligungen gegenüberstehen.

Frühwarnindikatoren für die Haushaltsstabilität				
Jahr oder Zeitpunkt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Hochbauunterhaltungsaufwand in Prozent des Brandversicherungswerts ² Warngrenze: < 0,9 %				
1999	1,6 %	1,7 %	1,6 %	2,4 %
2003	1,3 % ³	2,2 %	3,8 %	3,6 %
Anteil des Bestands der allgemeinen Rücklage am Pflichtbestand Warngrenze: ≤ 100 %				
31. Dezember 1999	0 %	0 %	0 %	0 %
31. Dezember 2003	0 %	0 %	0 %	0 %
Rechnerische Kreditlaufzeit in Jahren Warngrenze: > 20 Jahre				
31. Dezember 1999	27,1	18,2	32,0	26,4
31. Dezember 2003	22,2	17,7	35,5	15,6
Zinsausgaben (für Kredite und Kassenkredite) in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel Warngrenze: > 10 %				
1999	6,8 %	5,0 %	7,3 %	9,7 %
2003	6,1 %	3,3 %	6,8 %	6,5 %
¹ Ein normiertes Ergebnis ist aufgrund der Ergebniskonzentration im kaufmännischen Rechnungswesen auf die Ergebnisrechnung und nicht mehr vorhandener Zuführung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in der bisherigen Form nicht mehr ermittelbar. ² Als Unterhaltungsaufwand wurden die Ausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt berücksichtigt, weil umfangreichere Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen im Vermögenshaushalt auch der laufenden Unterhaltung dienen. ³ Das Verhältnis der Summe von Unterhaltungsmaßnahmen und investiven Maßnahmen zu den Abschreibungen betrug 107 Prozent, so dass die Mindestforderung von 100 Prozent erfüllt wurde. Quelle: Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen				

Ansicht 43: Frühwarnindikatoren für die Haushaltsstabilität

Im Vergleich lassen sich folgende Aussagen zu den Warngrenzen und ihrer Höhe treffen:

- Das normierte Haushaltsergebnis in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel hat sich mit Ausnahme des Wetteraukreises verschlechtert¹⁷¹.
- Kein Landkreis verfügte zum Ende der Jahre 1999 und 2003 über eine allgemeine Rücklage. Insofern blieb das Verhältnis der allgemeinen Rücklagen zum Pflichtbestand konstant bei null Prozent.
- Bei den übrigen drei Frühwarnindikatoren konnten mit einer Ausnahme¹⁷² Verbesserungen erreicht werden. Davon war eine Warngrenze in zwei Landkreisen überschritten¹⁷³.
- Die rechnerische Kreditlaufzeit war im Landkreis Offenbach rund doppelt so hoch wie im Landkreis Kassel.

¹⁷¹ Der Wert 2003 für den Landkreis Darmstadt-Dieburg ist nicht ermittelbar, vergleiche Anmerkung 1 in Ansicht 43.

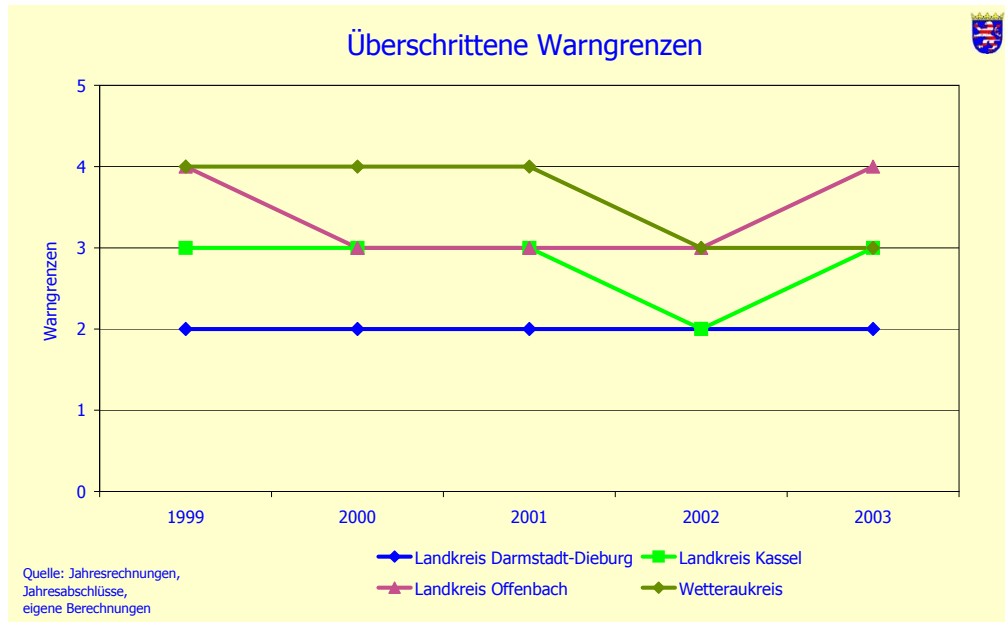
¹⁷² rechnerische Kreditlaufzeit im Landkreis Offenbach

¹⁷³ rechnerische Kreditlaufzeit im Landkreis Darmstadt-Dieburg und im Landkreis Offenbach

- Das Verhältnis der Zinsausgaben zu den allgemeinen Deckungsmitteln war im Landkreis Kassel rund halb so hoch wie in den anderen drei Landkreisen.

Bei den Frühwarnindikatoren zeigt sich eine weitgehend einheitliche Tendenz. Dies gilt sowohl für die Überschreitung von Warngrenzen als auch für die Entwicklung von 1999 bis 2003. Ansicht 44 fasst die Zahl der überschrittenen Warngrenzen für die einzelnen Landkreise zusammen.

Frühwarnindikatoren:
Einheitliche Tendenz



Ansicht 44: Überschrittene Warngrenzen

Im Gegensatz zu den aufgelaufenen Defiziten und deren Entwicklung zeigen die Frühwarnindikatoren keine Entspannung der Haushaltssituation. In den Landkreisen Kassel und Offenbach verschlechterte sich das normierte Haushaltsergebnis¹⁷⁴ im Jahr 2003 (Ansicht 45).

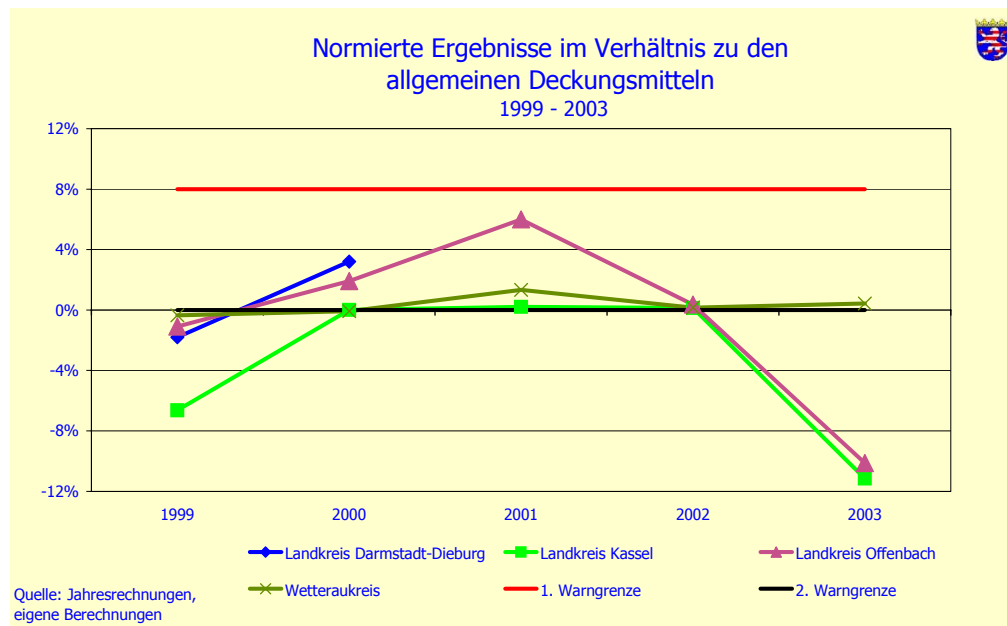
Normierte Haushaltsergebnisse					
	1999	2000	2001	2002	2003
Landkreis Darmstadt-Dieburg					
absolut	- 2,1 Mio. €	4,0 Mio. €	.. ¹	.. ¹	.. ¹
je Einwohner	- 7 €	14 €	.. ¹	.. ¹	.. ¹
absolut ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 2,1 Mio. €	4,0 Mio. €	.. ¹	.. ¹	.. ¹
je Einwohner ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 7 €	14 €	.. ¹	.. ¹	.. ¹

¹⁷⁴ ohne Berücksichtigung der Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre

Normierte Haushaltsergebnisse					
	1999	2000	2001	2002	2003
Landkreis Kassel					
absolut	- 10,1 Mio. €	- 6,2 Mio. €	- 15,3 Mio. €	0,2 Mio. €	- 12,2 Mio. €
je Einwohner	- 41 €	- 25 €	- 62 €	1 €	- 50 €
absolut ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 6,8 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	- 12,2 Mio. €
je Einwohner ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 28 €	0 €	1 €	1 €	- 50 €
Landkreis Offenbach					
absolut	- 8,3 Mio. €	3,0 Mio. €	9,8 Mio. €	0,6 Mio. €	- 15,9 Mio. €
je Einwohner	- 25 €	9 €	29 €	2 €	- 47 €
absolut ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 1,6 Mio. €	3,0 Mio. €	9,8 Mio. €	0,6 Mio. €	- 15,9 Mio. €
je Einwohner ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 5 €	9 €	29 €	2 €	- 47 €
Wetteraukreis					
absolut	- 33,4 Mio. €	- 26,0 Mio. €	- 16,6 Mio. €	- 15,0 Mio. €	- 13,0 Mio. €
je Einwohner	- 114 €	- 88 €	- 56 €	- 50 €	- 44 €
absolut ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 0,4 Mio. €	- 0,1 Mio. €	2,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,7 Mio. €
je Einwohner ohne Fehlbedarfsabdeckung für Vorjahre	- 2 €	0 €	7 €	1 €	2 €
¹ Ein normiertes Haushaltsergebnis ist aufgrund der Konzentration im kaufmännischen Rechnungswesen auf die Ergebnisrechnung und der entfallenen Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nicht mehr ermittelbar. Quelle: Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen					

Ansicht 45: Normierte Haushaltsergebnisse

Ansicht 46 bildet die Entwicklung des Frühwarnindikators Normiertes Haushaltsergebnis im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln ab. Die erste Warngrenze (acht Prozent) wurde - anders als die zweite Warngrenze (null Prozent) - in jedem Jahr überschritten. Vom Jahr 2001 zum Jahr 2003 war überdies in zwei Landkreisen eine deutliche Verschlechterung des Frühwarnindikators zu verzeichnen.

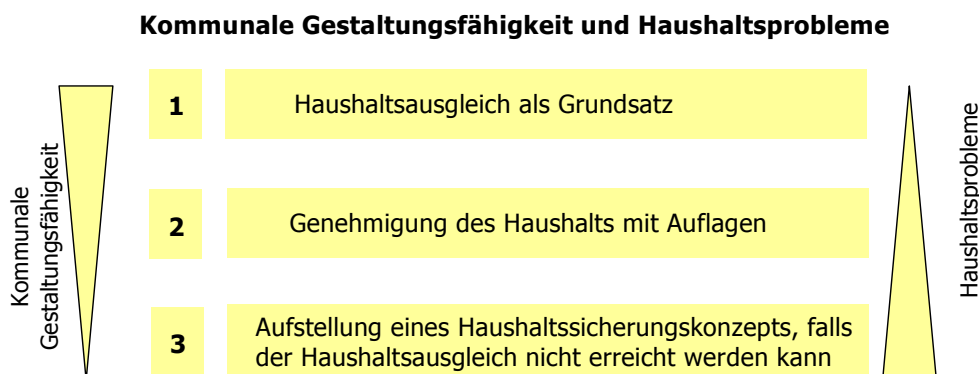


Ansicht 46: Normierte Ergebnisse im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln

8.15 Haushaltsprobleme und Einschränkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Der Gesetzgeber fordert die kommunalen Körperschaften zur Aufstellung ausgeglichener Haushalte auf¹⁷⁵. Da kommunale Körperschaften bei dauerhaft nicht ausgeglichenen Haushalten ihre Gestaltungsfähigkeit verlieren, kennt das Haushaltsrecht Haushaltsauflagen¹⁷⁶ und Haushaltssicherungskonzepte¹⁷⁷ (vergleiche Ansicht 47).

Reduzierte
Gestaltungsfähigkeit
bei
Haushaltsproblemen



Ansicht 47: Kommunale Gestaltungsfähigkeit und Haushaltsprobleme

¹⁷⁵ § 52 Abs. 1 Satz 1 HKO (vergleiche Fußnote 168) in Verbindung mit § 92 Abs. 4 HGO

§ 92 Hessische Gemeindeordnung (HGO) - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. ...

¹⁷⁶ § 52 Abs. 1 Satz 1 HKO in Verbindung mit § 103 Abs. 2 Satz 2, zweiter Halbsatz HGO

§ 103 Hessische Gemeindeordnung (HGO) - Kredite

(2) ... Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden.

¹⁷⁷ § 92 Hessische Gemeindeordnung (HGO)

(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

Störung des
finanziellen
Gleichgewichts trotz
fehlender
Insolvenzfähigkeit

Zahlungsunfähigkeit¹⁷⁸ und Überschuldung¹⁷⁹ begründen die Insolvenz privatrechtlicher Unternehmen. Dagegen ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gebietskörperschaften unzulässig¹⁸⁰. Durch ein Kontrollsystem der Kommunalaufsicht sollen die Insolvenzgründe vermieden werden (vergleiche Ansicht 47). Haushaltsrechtliche Regelungen zur Überschuldung bestehen nicht.

Kommunale Körperschaften können damit nicht den rechtlichen Tatbestand der Insolvenz verwirklichen. Sie können aber durch eine Störung des finanziellen Gleichgewichts aufgrund dauerhaft nicht ausgeglichener Haushalte den faktischen Tatbestand der finanziellen Krise erfüllen. Damit verbunden sind eine reduzierte Gestaltungsfähigkeit bis hin zu völliger Gestaltungs- und Handlungsunfähigkeit insbesondere bei Investitionen und eine Einschränkung der eigenverantwortlichen kommunalen Selbstverwaltung, weil keine Finanzmittel mehr vorhanden sind.

Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen¹⁸¹. Alle Landkreise glichen ihre Haushalte seit 1994 in einzelnen Jahren nicht aus (vergleiche Ansicht 41) und hatten aufgelaufene Defizite (vergleiche Ansicht 42) abzubauen. Sie standen damit vor der Aufgabe, ihren Haushaltssicherungsbedarf zu ermitteln und Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen.

8.16 Ermittlung des Haushaltssicherungsbedarfs

Der Betrag, um den die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, entspricht dem Haushaltssicherungsbedarf. Ausgaben und Einnahmen schwanken von Jahr zu Jahr. In dieser Prüfung wurden zur Berücksichtigung solcher Schwankungen Referenzwerte ermittelt, auf deren Grundlage der ausgewiesene Haushaltssicherungsbedarf beruht. Sondereffekte einzelner Jahre fanden Berücksichtigung¹⁸². Die Landkreise stehen vor der Aufgabe, die Ermittlung des Haushaltssicherungsbedarfs fortzuschreiben.

Ausgaben

In allen Landkreisen sind die Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt¹⁸³ über den Fünfjahreszeitraum 1999 bis 2003 gestiegen¹⁸⁴. Für die Ermittlung des Haushaltssicherungsbedarfs wurden die Ausgaben des Jahres 2003 zugrunde gelegt.

Einnahmen

Die Einnahmen wurden auf der Grundlage folgender Szenarien ermittelt:

- zu erwartende Einnahmen auf der Grundlage der Jahre 1994 bis 2003,
- zu erwartende Einnahmen auf der Grundlage der Jahre 1999 bis 2003
- sowie Berücksichtigung von Sondereffekten.

¹⁷⁸ § 17 Insolvenzordnung (InsO) – Zahlungsunfähigkeit

(2) Der Schuldner ist zahlungsunfähig, wenn er nicht in der Lage ist, die fälligen Zahlungspflichten zu erfüllen. Zahlungsunfähigkeit ist in der Regel anzunehmen, wenn der Schuldner seine Zahlungen eingestellt hat.

¹⁷⁹ § 19 Insolvenzordnung (InsO) – Überschuldung

(2) Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt. Bei der Bewertung des Vermögens des Schuldners ist jedoch die Fortführung des Unternehmens zugrunde zu legen, wenn diese nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich ist.

¹⁸⁰ § 54 Hessische Landkreisordnung (HKO) – Aufsicht

(1) Für die Aufsicht des Staates über die Landkreise gelten die Bestimmungen des siebenten Teils der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

§ 146 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Insolvenz

Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde ist unzulässig.

¹⁸¹ § 92 Absatz 4 Hessischen Gemeindeordnung, vergleiche Fußnote 177

¹⁸² so atypische Gewerbesteuererinnahmen einzelner kreisangehöriger Gemeinden

¹⁸³ im Landkreis Darmstadt-Dieburg ab 2001 Gesamtaufwendungen in der Ergebnisrechnung

¹⁸⁴ Landkreis Darmstadt-Dieburg: von 182,5 Mio. € auf 220,6 Mio. €

Landkreis Kassel: von 171,9 Mio. € auf 183,6 Mio. €

Landkreis Offenbach: von 236,4 Mio. € auf 256,6 Mio. €

Wetteraukreis: von 245,7 Mio. € auf 255,5 Mio. €

Ausgehend von diesen drei Szenarien wurde die wahrscheinlichste Entwicklung für das Referenzjahr zu Grunde gelegt. Dabei wurden die Einnahmen der Höhe nach vorsichtig angesetzt. Lagen sie nahe an den tatsächlichen Werten des Jahres 2003, wurden diese berücksichtigt.

Szenarien

Diese Überlegungen zeigten, dass der an den Gesamtausgaben bemessene Haushaltssicherungsbedarf in den Landkreisen zwischen 6,6 Prozent (in den Landkreisen Kassel und Offenbach) und 11,4 Prozent (im Wetteraukreis) betrug (vergleiche Ansicht 48).

Haushaltssicherungsbedarf

Haushaltssicherungsbedarf				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Haushaltssicherungsbedarf	22,8 Mio. €	12,2 Mio. €	16,9 Mio. €	29,2 Mio. €
Gesamtausgaben ¹	220,6 Mio. € ²	183,6 Mio. €	256,6 Mio. €	255,5 Mio. €
Haushaltssicherungsquote ³	10,3 %	6,6 %	6,6 %	11,4 %
¹ im Verwaltungshaushalt 2003 ² Gesamtaufwendungen in der Ergebnisrechnung ³ = Haushaltssicherungsbedarf / Gesamtausgaben Quelle: Jahresrechnungen, Profitcenterrechnung im Landkreis Darmstadt-Dieburg, eigene Berechnungen				

Ansicht 48: Haushaltssicherungsbedarf

8.17 Modell eines Haushaltssicherungskonzepts

Erreichen kommunale Körperschaften den Haushaltsausgleich nicht, können sie die in der Privatwirtschaft entwickelten und erprobten, modernen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen genügenden Sanierungskonzepte nutzen. Ansicht 49 zeigt die Stufen eines an die Besonderheiten kommunaler Körperschaften angepassten Sanierungskonzepts.

Elemente eines Sanierungskonzepts

1	Beschreibung der kommunalen Körperschaft
2	Analyse der kommunalen Körperschaft (Lagebeurteilung, Krisenursachen)
3	Leitbild der zu sanierenden kommunalen Körperschaft
4	Maßnahmen zur Sanierung der kommunalen Körperschaft
5	Planverprobungsrechnungen zur Feststellung der Sanierungsfähigkeit

Quelle: In Anlehnung an Institut der Wirtschaftsprüfer Fachausschuss Recht (1991): Anforderungen an Sanierungskonzepte. Fachnachrichten 1991, S. 319-324

Ansicht 49: Elemente eines Sanierungskonzepts

Erste Stufe

Erste Stufe eines Sanierungskonzepts ist die Beschreibung der kommunalen Körperschaft, in der alle wesentlichen Daten festgestellt werden wie¹⁸⁵:

- rechtliche Verhältnisse¹⁸⁶,
- finanzwirtschaftliche Verhältnisse¹⁸⁷,
- leistungswirtschaftliche Verhältnisse¹⁸⁸ sowie
- organisatorische Grundlagen¹⁸⁹.

Zu den Schwerpunkten einer Haushaltsstrukturprüfung zählt die Feststellung der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse der kommunalen Körperschaften. Deshalb wurden in dieser Prüfung die Unterabschnitte für jeden Einzelplan nach der Höhe ihrer Ausgaben gereiht und mittels einer ABC-Analyse gegliedert:

- Der A-Bereich enthielt alle wesentlichen Unterabschnitte mit den Ausgaben¹⁹⁰, die insgesamt 80 Prozent des Gesamtumfangs des jeweiligen Einzelplans beinhalteten.
- Der B-Bereich bezog sich auf die verbliebenen 20 Prozent. Er umfasste 80 Prozent davon, also 16 Prozent des Gesamtumfangs des jeweiligen Einzelplans.
- Der C-Bereich enthielt die Ausgaben der restlichen Unterabschnitte.

Die Aufgaben des A-Bereichs bildeten den Prüfungsschwerpunkt.

Zweite Stufe

Zweite Stufe eines Sanierungskonzepts ist eine Analyse, die neben einer Lagebeurteilung eine systematische Ermittlung der Ursachen des Haushaltsdefizits umfasst.

Dritte Stufe

Dritte Stufe eines Sanierungskonzepts ist die Entwicklung eines Leitbilds der kommunalen Körperschaft. Dieses Leitbild beinhaltet Ziele, bei deren Bestimmung die kommunalen Körperschaften an gesetzliche Vorgaben gebunden sind. So können sie auf die Erfüllung freiwilliger Aufgaben verzichten. Zudem können sie bei pflichtigen Aufgaben lediglich die gesetzlichen Mindeststandards umsetzen und die Art der Aufgabenerfüllung damit selbst gestalten.

Vierte Stufe

Vierte Stufe eines Sanierungskonzepts ist die Konkretisierung des Leitbilds durch die Formulierung konkreter Konsolidierungsmaßnahmen.

Fünfte Stufe

Fünfte Stufe eines Sanierungskonzepts sind Planverprobungsrechnungen, um festzustellen, ob und wann die Konsolidierungsmaßnahmen zum Haushaltsausgleich führen.

8.18 Haushaltssicherungskonzepte der Landkreise

Haushaltssicherungskonzepte in allen Landkreisen

Die Landkreise hatten Haushaltssicherungskonzepte erarbeitet¹⁹¹.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg schrieb sein Haushaltssicherungskonzept im Wirtschaftsplan 2004 fort.

Darin wurden aufgabenbezogen Ausgangslage und anzustrebende Maßnahmen be-

¹⁸⁵ vergleiche Institut der Wirtschaftsprüfer, Fachausschuss Recht 1/1991, Anforderungen an Sanierungskonzepte, aaO

¹⁸⁶ wie Dauerschuldverhältnisse

¹⁸⁷ wie Vermögens- und Schuldenlage

¹⁸⁸ wie Aufgabenumfang

¹⁸⁹ wie Aufbauorganisation und Berichtswesen

¹⁹⁰ im Landkreis Darmstadt-Dieburg: Aufwendungen

¹⁹¹ vergleiche § 101 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Finanzplanung

(6) Die Gemeinde soll rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.

schrieben. Die betragsmäßigen Wirkungen dieser Maßnahmen über einen angemessenen Zeithorizont von mindestens drei Jahren fehlten in der Regel. So beschloss der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine Haushaltssperre, benannte aber deren betragsmäßige Wirkung nicht. Die geplanten Maßnahmen flossen zwar in einen Finanzplan für die Jahre 2003 bis 2007 ein. Dennoch wies die Finanzplanung bis zum Jahr 2007 negative Ergebnisse von jährlich rund 30 Millionen € aus.

Anlässlich der Fortschreibung des Haushaltskonsolidierungskonzepts unterblieb eine Überprüfung der Wirkung bereits umgesetzter Maßnahmen weitgehend.

Formell hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg ein aktuelles, schriftliches und umfassendes Haushaltssicherungskonzept mit angemessenem Zeithorizont.

Materiell genügte dieses nicht den haushaltswirtschaftlichen Anforderungen, weil nicht ersichtlich war, ob und wann der Haushalt ausgeglichen werden kann.

Der Landkreis Kassel erarbeitete in achter Fortschreibung sein „Konzept zur Konsolidierung des Kreishaushalts“ (Stand Oktober 2000). Zudem fertigte er einen „Zwischenbericht zur Haushaltskonsolidierung aufgrund der Kreistagsbeschlüsse vom 14.11.03 und 11.12.03“. Ausgehend von einer aufgabenbezogenen Bestandsaufnahme formulierte er darin Ziele und anzustrebende Maßnahmen, ohne deren Wirkungen durchgehend zu beziffern (so bei den Personalkosten).

Das „Konzept zur Konsolidierung des Kreishaushalts“ schrieb der Landkreis Kassel für die Jahre nach 2001 nicht fort. Bis zum Jahr 2007 wies die Finanzplanung negative Ergebnisse zwischen rund 11,5 Millionen € und über 26 Millionen € jährlich aus.

Formell hatte der Landkreis Kassel kein aktuelles Haushaltssicherungskonzept.

Materiell genügte dieses nicht den haushaltswirtschaftlichen Anforderungen, weil nicht ersichtlich war, ob und wann der Haushalt ausgeglichen werden kann. Allerdings flossen die aus Konsolidierungskonzept und Zwischenbericht abgeleiteten Planzahlen teilweise in einen vollständigen Finanzplan bis 2007 ein.

Der Landkreis Offenbach hatte mit dem „15 Punkte-Programm zur Konsolidierung 2004 – 2007“ (Stand: Februar 2004) ein Haushaltssicherungskonzept.

Darin wurden aufgabenbezogen Ausgangslage und anzustrebende Maßnahmen beschrieben, so für die Personalentwicklung. Die betragsmäßige Wirkung dieser Maßnahmen über einen angemessenen Zeithorizont von mindestens drei Jahren fehlten. Die geplanten Maßnahmen flossen zwar in einen Finanzplan für die Jahre 2003 bis 2007 ein. Dennoch wies die Finanzplanung bis zum Jahr 2007 negative Ergebnisse zwischen 11 Millionen € und knapp 22 Millionen € jährlich aus. Eine Überprüfung der Wirkung bereits umgesetzter Maßnahmen unterblieb.

Formell besaß der Landkreis Offenbach ein aktuelles, schriftliches und umfassendes Haushaltssicherungskonzept mit angemessenem Zeithorizont.

Materiell genügte dieses nicht den haushaltswirtschaftlichen Anforderungen, weil nicht ersichtlich war, ob und wann der Haushalt ausgeglichen werden kann.

Der Wetteraukreis hatte mit der Schrift „Haushalts- und Finanzlage des Wetteraukreises“ (Stand: Februar 1999) ein Haushaltssicherungskonzept. Dieses benannte keine anzustrebenden Maßnahmen. Zudem bestand eine Übersicht über die „Konsolidierungsmaßnahmen im Zeitraum 1991 – 1999“ (Stand: Januar 2000). Der Wetteraukreis benannte beispielsweise die Reduzierung seines Fuhrparks sowie die Neuordnung des Beschaffungswesens und der Druckerei als Felder mit Sparpotenzialen, bezifferte diese jedoch nicht.

In einen Finanzplan für die Jahre 2003 bis 2007 flossen zwar alle geplanten Maßnahmen ein. Dennoch wies die Finanzplanung bis zum Jahr 2007 negative Ergebnisse zwischen 10 Millionen € und 35 Millionen € jährlich aus.

Formell hatte der Wetteraukreis kein aktuelles Haushaltssicherungskonzept.

Materiell genügte das Haushaltssicherungskonzept aus dem Jahr 2000 nicht den

haushaltswirtschaftlichen Anforderungen, weil nicht ersichtlich war, ob und wann der Haushalt ausgeglichen werden kann.

Ansicht 50 fasst die Ergebnisse zusammen:

Haushaltssicherungskonzepte				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Erfordernisse erfüllt				
formell ¹	✓	-	✓	-
materiell ²	-	-	-	-
¹ aktuell, schriftlich, umfassend, Zeithorizont ² Erreichbarkeit des Haushaltsausgleichs und dessen Zeitpunkt ersichtlich Quelle: eigene Erhebungen				

Ansicht 50: Haushaltssicherungskonzepte

Unzureichende Haushaltssicherungs- konzepte

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Offenbach erfüllten die formellen Erfordernisse, die die moderne Betriebswirtschaft an Konsolidierungskonzepte stellt. Materiell genügten sie diesen Erfordernissen nicht (vergleiche Ansicht 50). Die Konsolidierungskonzepte des Landkreises Kassel und des Wetteraukreises entsprachen weder formell noch materiell den Erfordernissen.

Zahlreiche Maßnahmen waren zwar dem Grunde nach beschrieben, aber nicht in ihren Wirkungen quantifiziert und einzelnen Jahren zugeordnet.

Die Landkreise sollten ihre Haushaltssicherungskonzepte fortschreiben und dabei konkrete Maßnahmen einarbeiten. Sie stehen vor der Aufgabe, die Wirkung dieser Maßnahmen betragsmäßig zu bestimmen und den Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahmen haushaltswirksam werden, zu benennen. Dem schließt sich an, wann wieder ein ausgeglichener Haushalt erreichbar ist.

Die einzelnen Maßnahmen und ihre Wirkung sollten transparent sein, um

- den Beschluss und die Verantwortungszuordnung zu vereinfachen,
- die Umsetzung beschlossener Maßnahmen steuern und
- den Erfolg der Maßnahme zuordnen zu können.

Das Haushaltssicherungskonzept sollte jährlich mit der aktuellen Haushaltsplanung fortgeschrieben werden.

8.19 Haushaltsgenehmigungsauflagen

Die Haushaltssatzungen sind mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen¹⁹². Sie sind nicht genehmigungsbedürftig.

Genehmigungsbedürftige Festsetzungen in den Haushaltssatzungen sind hingegen

- der Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaß-

¹⁹² § 52 HKO (vergleiche Fußnote 168)

§ 97 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Erlass der Haushaltssatzung

(4) Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

nahmen¹⁹³ sowie

- der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, wenn in den Jahren zu deren Lasten sie veranschlagt sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind¹⁹⁴.

Die Genehmigungen können mit Auflagen verbunden werden, den so genannten Haushaltsgenehmigungsauflagen¹⁹⁵. Sie dienen dem Erreichen des Haushaltsausgleichs. Sie unterstützen und kontrollieren die Umsetzung des Haushaltskonsolidierungskonzepts.

Die Aufsichtsbehörden verbanden ihre Genehmigungen in allen vier Landkreisen mit Haushaltsgenehmigungsauflagen.

Haushaltsgenehmigungsauflagen				
	Zahl	Haushalts-jahr	nicht erfüllt	Haushalts-jahr
Landkreis Darmstadt-Dieburg	4	2003	1	2003
Landkreis Kassel	3	2001 2003	0	-
Landkreis Offenbach	6	2001 2002 2003	1	2001
Wetteraukreis	9	2001 2002 2003	1	2001

Landkreis Kassel
erfüllte Haushalts-
genehmigungs-
auflagen

Quelle: Genehmigungsschreiben der Aufsichtsbehörden

Ansicht 51: Haushaltsgenehmigungsauflagen

Der Landkreis Kassel erfüllte die Haushaltsgenehmigungsauflagen.

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Offenbach sowie der Wetteraukreis verstießen gegen eine Haushaltsgenehmigungsauflage¹⁹⁶. Die Aufsichtsbehörden gaben diesen Landkreisen zudem auf, weitestgehend auf Ausgaben zu verzichten, die nicht auf Gesetz oder Vertrag beruhten (freiwillige Aufgaben).

¹⁹³ vergleiche § 103 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Kredite

(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). ...

(4) Die Aufnahme der einzelnen Kredite, deren Gesamtbetrag nach Abs. 2 genehmigt worden ist, bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Einzelgenehmigung),

1. wenn die Kreditaufnahmen nach § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 beschränkt worden sind,

2. wenn sich die Aufsichtsbehörde dies im Einzelfall wegen der Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in der Gesamtgenehmigung vorbehalten hat. ...

¹⁹⁴ Vergleiche § 102 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Verpflichtungsermächtigungen

(4) Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind. ...

¹⁹⁵ § 36 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) - Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

(2) Unbeschadet des Abs. 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit ... oder verbunden werden mit ...

4. einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage); ...

¹⁹⁶ Landkreis Darmstadt-Dieburg: Auflagen zur Verhängung haushaltswirtschaftlicher Sperren für das Haushaltsjahr 2003; Landkreis Offenbach: Auflagen zur Verhängung haushaltswirtschaftlicher Sperren für das Haushaltsjahr 2001; Wetteraukreis: Auflage, das Haushaltssicherungskonzept zu konkretisieren und jährlich weiterzuentwickeln für das Haushaltsjahr 2001

- Im Landkreis Darmstadt-Dieburg galt diese Auflage im Haushaltsjahr 2003,
- im Landkreis Offenbach im Haushaltsjahr 2001.
- Im Wetteraukreis galt für den gesamten Prüfungszeitraum eine inhaltsgleiche Auflage, im Verwaltungshaushalt nur die Ausgaben zu leisten, zu denen der Landkreis rechtlich verpflichtet war oder die dringend notwendig waren.

Abbau freiwilliger Leistungen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg und der Wetteraukreis hatten Listen der Leistungen, die nicht auf Gesetz oder Vertrag beruhten. In Umsetzung der Haushaltsgenehmigungsaufgaben schränkten diese Landkreise ihre freiwilligen Leistungen ein. Der Landkreis Offenbach hatte weder eine Liste seiner freiwilligen Leistungen noch eine Dokumentation gesparter freiwilliger Leistungen.

Die auf den Abbau freiwilliger Leistungen bezogenen Haushaltsgenehmigungsaufgaben gaben keine konkreten Ziele vor. Daher konnte gegen diese Auflagen kein Verstoß festgestellt werden. Ungeachtet dessen stehen die Landkreise vor der Aufgabe, größere Anstrengungen beim Abbau freiwilliger Leistungen zu unternehmen.

Verbrauchte Rücklagen fehlen

8.20 Allgemeine Rücklagen

Rücklagen sind zur Sicherung der Haushaltswirtschaft - etwa für den Ausgleich von Einnahmeschwankungen und für die Sicherung der Zahlungsfähigkeit - in angemessener Höhe zu bilden¹⁹⁷. So können Haushaltsdefizite vorübergehend ausgeglichen werden. Wenn mit Mitteln aus der Rücklage kein Vermögen erworben oder nicht investiert wird, liegt Substanzverzehr vor. Mittels einer Entnahme von Rücklagen kann das ausgewiesene Jahresergebnis im Vermögenshaushalt verbessert werden. Aufgezeehrte Rücklagen führen jedoch dazu, dass

- auf kurze Sicht Mittel zum Haushaltsausgleich und
- auf lange Sicht Mittel zur Eigenfinanzierung von Investitionen fehlen.

Folge ist die Abhängigkeit von Krediten sowie damit verbunden die Erhöhung der Ausgaben für Fremdkapital.

Keine allgemeinen Rücklagen

Eine allgemeine Rücklage bestand zum 31. Dezember 2003 in keinem Landkreis. Die Landkreise Kassel und Offenbach konnten mit dem Verkauf von Anlagevermögen im Jahr 2002 allgemeine Rücklagen bilden¹⁹⁸, die im Folgejahr wieder aufgelöst wurden.

8.21 Beteiligungen

Die Landkreise können Aufgaben aus ihren Kernhaushalten entweder nach den Regeln des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit oder nach dem dritten Abschnitt der Hessischen Gemeindeordnung (Wirtschaftliche Betätigung) ausgliedern. Die Landkreise haben einen breiten Gestaltungsspielraum; sie können zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen wählen. Einzelheiten ergeben sich aus Ansicht 52.

¹⁹⁷ vergleiche § 106 HGO (Fußnote 168)

¹⁹⁸ Landkreis Offenbach: rund 1,40 € je Einwohner, Landkreis Kassel: rund 0,70 € je Einwohner

Organisationsformen der Beteiligungen zum 31. Dezember 2003					
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis	Summe
Eigenbetrieb	3	3	1	4	11
Zweckverband	12	6	2	9	29
GmbH oder gGmbH	11	13	13	22	59
GmbH & Co. KG	-	1	2	1	4
Aktiengesellschaft	1	2	1	4	8
Anstalt des öffentlichen Rechts	2	1	-	-	3
Eingetragene Genossenschaft	-	1	-	-	1
Stiftung	-	2	-	1	3
Gesellschaft bürgerlichen Rechts	-	-	1	1 ¹	2
Summe	29	29	20	42	120
Zum Beteiligungsbegriff siehe Fußnote 158					
¹ GbR mbH					
Quelle: Beteiligungsberichte					

Ansicht 52: Organisationsformen der Beteiligungen zum 31. Dezember 2003

Häufigste Rechtsform war die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder die gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH), gefolgt von Zweckverbänden und Eigenbetrieben.

GmbH und
Zweckverband
häufigste
Organisationsformen

Alle Landkreise hatten mindestens 20 Beteiligungen (vergleiche Ansicht 52). Ihre Steuerung oblag den Landkreisen. Mindestens die Hälfte der Beteiligungen wurde als unmittelbare Beteiligungen gehalten. Der Landkreis Offenbach hielt zu rund 45 Prozent mittelbare Beteiligungen, der Wetteraukreis zu rund 43 Prozent. Auf mittelbare Beteiligungen kann kein direkter Gesellschaftereinfluss ausgeübt werden. Dies erschwert die Steuerung.

Beteiligungen der Landkreise zum 31. Dezember 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Beteiligungen	29	29	20	42
unmittelbare Beteiligungen	24	24	11	24
anteilig	83 %	83 %	55 %	57 %
unmittelbare Mehrheits- beteiligungen ¹	14	6	6	13
anteilig	48 %	21 %	30 %	31 %
mittelbare Beteiligungen	5	5	9	18
anteilig	17 %	17 %	45 %	43 %
Zum Beteiligungsbegriff siehe Fußnote 158				
¹ mindestens 50,0 Prozent				
Quelle: Beteiligungsberichte				

Ansicht 53: Beteiligungen der Landkreise zum 31. Dezember 2003

Beteiligungen

Mit Übertragung der Aufgaben wurden Teile des Vermögens und der Schulden der Kernhaushalte in Beteiligungen ausgegliedert. Ansicht 54 zeigt das auf die Landkreise entfallende Eigenkapital und die entsprechenden Kredite der Mehrheitsbeteiligungen.

Eigenkapital und Kredite (anteilig) zum 31. Dezember 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Beteiligungen				
Eigenkapital (anteilig)	30,7 Mio. €	54,3 Mio. €	35,4 Mio. €	194,7 Mio. €
Kredite (anteilig)	131,3 Mio. €	42,5 Mio. €	57,9 Mio. €	135,4 Mio. €
Quelle: Beteiligungsberichte				

Ansicht 54: Eigenkapital und Kredite (anteilig) zum 31. Dezember 2003

Zuschüsse an die Beteiligungen und Ausschüttungen der Beteiligungen beeinflussen die Kernhaushalte der Landkreise.

Ergebnisbeiträge der Mehrheitsbeteiligungen zu den Kernhaushalten						
	Landkreis Darmstadt-Dieburg			Landkreis Kassel		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Zuschüsse	2,0 Mio. €	2,9 Mio. €	2,2 Mio. €	0,1 Mio. €	0,1 Mio. €	0,1 Mio. €
je Einwohner	7 €	10 €	8 €	0 €	0 €	0 €
Ausschüttungen	2,1 Mio. €	2,9 Mio. €	1,7 Mio. €	0,0 Mio. €	31,8 Mio. € ¹	0,0 Mio. €
je Einwohner	7 €	10 €	6 €	0 €	129 €	0 €
	Landkreis Offenbach			Wetteraukreis		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Zuschüsse	1,7 Mio. €	1,7 Mio. €	1,5 Mio. €	1,8 Mio. €	1,8 Mio. €	1,8 Mio. €
je Einwohner	5 €	5 €	4 €	6 €	6 €	6 €
Ausschüttungen	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	6,1 Mio. €	5,0 Mio. €	5,8 Mio. €
je Einwohner	0 €	0 €	0 €	21 €	17 €	19 €
¹ Anteilsverkauf einer Beteiligung, vergleiche Fußnote 165						
Quelle: Jahresabschlüsse, Prüfberichte, Beteiligungsberichte, eigene Berechnungen						

Ansicht 55: Ergebnisbeiträge der Mehrheitsbeteiligungen zu den Kernhaushalten

Geprüft wurde, ob Jahresfehlbeträge oder Verlustviträge der Beteiligungen durch Rücklagen oder Eigenkapital nicht gedeckt und somit Haushaltsrisiken erkennbar waren.

Ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag und damit bilanzielle Überschuldung bestanden bei Mehrheitsbeteiligungen zum 31. Dezember 2003 in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg¹⁹⁹ (0,1 Millionen €) und Offenbach²⁰⁰ (1,6 Millionen €).

Zudem wurde geprüft, ob Beteiligungen durch Auflösung ihrer Rücklagen oder durch höhere Gewinnausschüttungen zur Haushaltskonsolidierung der Landkreise beitragen könnten.

Bilanzielle
Überschuldung in
den Landkreisen
Darmstadt-Dieburg
und Offenbach

¹⁹⁹ Kreiskliniken GmbH

²⁰⁰ KJBV Kinder, Jugend, Bildung, Völkerverständigung GmbH

Rücklagen einer Beteiligung können sich ergeben aus

- operativen Gewinnen
- Gewinnen aus Ausschüttungen anderer Beteiligungen
- dem Verkauf anderer Beteiligungen.

Rücklagen der Beteiligungen zum 31. Dezember 2003				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau-kreis
Beteiligungen	29	29	20	42
davon mit Rücklagen	8	4	2	7
Höhe der Rücklagen	156,1 Mio. €	40,2 Mio. €	29,1 Mio. €	180,7 Mio. €
Quelle: Beteiligungsberichte, Prüfungsberichte, Bilanzscorings, eigene Berechnungen				

Ansicht 56: Rücklagen der Beteiligungen zum 31. Dezember 2003

Ansicht 56 zeigt, dass 21 von 120 Beteiligungen Rücklagen besaßen. Diese betrugen zwischen 29,1 Millionen € (Landkreis Offenbach) und 180,7 Millionen € (Wetterau-kreis).

21 von 120
Beteiligungen mit
Rücklagen

Die Beteiligungen können Rücklagen auflösen und an die Landkreise ausschütten. Dies mindert das Eigenkapital. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

- der Bestand der Beteiligung gesichert bleibt²⁰¹,
- eine branchenübliche Eigenkapitalquote²⁰² weiter besteht und
- rechtliche Aspekte wie die steuerlich anerkannte Gemeinnützigkeit²⁰³ nicht entgegenstehen.

Bei entsprechenden Betriebsergebnissen können die Beteiligungen ihre jährlichen Gewinnausschüttungen zu Gunsten der Landkreise erhöhen.

Die Prüfung zeigte, dass lediglich sechs der 120 Beteiligungen zur Konsolidierung der Kernhaushalte beitragen können (vergleiche Ansicht 57).

6 von 120
Beteiligungen mit
Sparpotenzialen für
die Kernhaushalte

²⁰¹ Die Bestandssicherheit einer Beteiligung kann mittels Bilanzscoring bewertet werden. Dieses mathematisch-betriebswirtschaftliche Bewertungsverfahren eines kaufmännischen Jahresabschlusses beruht auf datenbankgestützten Erfahrungswerten.

²⁰² Für diese Prüfung wurde eine Eigenkapitalquote von 35 bis 40 Prozent angenommen.

²⁰³ Als gemeinnützig anerkannte Organisationen sind ganz oder teilweise von den Ertragssteuern befreit. Zur Gemeinnützigkeit vergleiche § 52 der Abgabenordnung.

Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Beteiligungen mit höheren Ausschüttungsmöglichkeiten	2 ¹	1 ²	1 ³	2 ⁴
dem Kernhaushalt zuführbar				
aus Rücklagen (einmalig)	0 €	0 €	29.052.000 € ⁵	0 €
durch höhere Gewinnausschüttungen (jährlich)	623.000 €	1.550.000 €	0 €	3.000.000 €
¹ Dienstleistungs GmbH, Eigenbetrieb KIBIS ² Eigenbetrieb „Jugend- und Freizeiteinrichtungen“ ³ KVBG Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft mbH ⁴ Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, Oberhessische Versorgungsbetriebe AG ⁵ angelegt in Wertpapieren mit zeitlicher Bindung Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 57: Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen

Die Rücklage kann dem Kernhaushalt des Landkreises Offenbach mittelfristig zugeführt werden. Dieser Betrag wird deshalb nicht für den Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits berücksichtigt.

8.22 Verschuldung

Bei der Verschuldung der Landkreise wurden die Kredite und Kassenkredite im Kernhaushalt sowie die anteiligen Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen²⁰⁴ berücksichtigt. Der Anteil eines Landkreises an den Verbindlichkeiten einer solchen Beteiligung entspricht seinem prozentualen Gesellschaftsanteil.

Kredite dieser Mehrheitsbeteiligungen umfassten im Jahr 1999 zwischen 25 Prozent und 47 Prozent der Gesamtverschuldung (vergleiche Ansicht 58).

²⁰⁴ Anteil mindestens 50,0 Prozent

Verschuldung zum 31. Dezember 1999				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Kredite im Kernhaushalt	152,3 Mio. €	75,2 Mio. €	184,3 Mio. €	186,0 Mio. €
Kassenkredite ¹	2,8 Mio. €	28,8 Mio. €	19,4 Mio. €	24,2 Mio. €
Anteilige Kredite der Mehrheitsbeteiligungen	140,1 Mio. €	62,0 Mio. €	68,2 Mio. €	98,6 Mio. €
Gesamtverschuldung	295,2 Mio. €	166,0 Mio. €	271,9 Mio. €	308,8 Mio. €
Verhältnis der anteiligen Kredite der Mehrheits- beteiligungen zur Gesamtverschuldung	47 %	37 %	25 %	32 %
Kredite im Kernhaushalt je Einwohner	533 €	306 €	553 €	636 €
Kassenkredite je Einwohner	10 €	117 €	58 €	83 €
Anteilige Kredite der Mehrheitsbeteiligungen je Einwohner	491 € ²	252 €	205 €	337 €
Gesamtverschuldung je Einwohner	1.034 €	676 €	816 €	1.056 €

¹ Die Beträge wurden als Mittelwert ausgewiesen.

² Beinhaltet nur die im konsolidierten Gesamtabchluss des Landkreises enthaltenen konsolidierten Beteiligungen. Auf nicht konsolidierte Mehrheitsbeteiligungen entfallen weitere 2 € je Einwohner.

Quelle: Haushaltspläne, Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen

Ansicht 58: Verschuldung zum 31. Dezember 1999

Kassenkredite nahmen die Landkreise für unterschiedlich lange Zeiten in Anspruch. Die Zinssätze variierten. Beides wurde durch die Berechnung einer durchschnittlichen Inanspruchnahme berücksichtigt. Dafür wurde von den tatsächlich gezahlten Zinsen für die Kassenkredite ausgegangen. Sodann wurde mit einem mittleren Zinssatz, der für alle Landkreise in gleicher Höhe ermittelt wurde, ein fiktiv über das gesamte Jahr konstanter Kreditbetrag ermittelt²⁰⁵.

Die Gesamtverschuldung je Einwohner lag zwischen 676 € und 1.056 €. Der rechnerische Mittelwert betrug 895 €.

Für das Jahr 2003 stellte sich die Situation gemäß Ansicht 59 dar.

²⁰⁵ Der Zinssatz für Kassenkredite in den geprüften Landkreisen lag ausgehend vom Zinssatz Anfang des Jahres 2001 und Ende des Jahres 2003 bei durchschnittlich 3,6 Prozent (4,9 Prozent und 2,1 Prozent im Wetteraukreis; 3,5 Prozent und 2,3 Prozent im Landkreis Offenbach; 5,8 Prozent und 3,2 Prozent im Landkreis Darmstadt-Dieburg; 4,5 Prozent und 2,4 Prozent im Landkreis Kassel). Der Basiszinssatz der Deutschen Bundesbank als der geringste Referenzzins betrug im gleichen Zeitraum durchschnittlich 2,7 Prozent (4,26 Prozent am 1. Januar 2001; 3,62 Prozent am 31. Dezember 2001; 2,57 Prozent am 1. Januar 2002; 2,47 Prozent am 31. Dezember 2002; 1,97 Prozent am 1. Januar 2003; 1,22 Prozent am 31. Dezember 2003, vergleiche www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php, Abruf am 8. Februar 2005, 13.00 Uhr). Der angesetzte Berechnungszins von 3,6 Prozent liegt damit in plausiblen Umfang über dem Referenzwert von 2,7 Prozent.

Verschuldung zum 31. Dezember 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Kredite im Kernhaushalt	158,6 Mio. €	76,4 Mio. €	227,7 Mio. €	197,7 Mio. €
Kassenkredite ¹	0 Mio. €	6,6 Mio. €	13,5 Mio. €	8,1 Mio. €
Anteilige Kredite der Mehrheitsbeteiligungen	131,3 Mio. €	42,5 Mio. €	57,9 Mio. €	135,4 Mio. €
Gesamtverschuldung	289,9 Mio. €	125,5 Mio. €	299,1 Mio. €	341,2 Mio. €
Verhältnis der anteiligen Kredite der Mehrheitsbeteiligungen zur Gesamtverschuldung	45 %	34 %	19 %	40 %
Kredite im Kernhaushalt je Einwohner	547 €	311 €	675 €	663 €
Kassenkredite je Einwohner	0 €	27 €	40 €	27 €
Anteilige Kredite der Mehrheitsbeteiligungen je Einwohner	452 € ²	173 €	172 €	454 €
Gesamtverschuldung je Einwohner	999 €	511 €	887 €	1.145 €

¹ Die Beträge wurden als Mittelwert ausgewiesen.

² Beinhaltet nur die im konsolidierten Gesamtabschluss des Landkreises enthaltenen Beteiligungen

Quelle: Haushaltspläne, Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen

Ansicht 59: Verschuldung zum 31. Dezember 2003

Reduzierung der
Verschuldung im
Prüfungszeitraum

Zum 31. Dezember 2003 trugen die Kredite der Beteiligungen zwischen 19 Prozent (Landkreis Offenbach) und 45 Prozent (Landkreis Darmstadt-Dieburg) bei einem rechnerischen Mittelwert von 35 Prozent zu den gesamten zurechenbaren Krediten bei. Durchschnittlich veränderte sich der Anteil der Kredite der Beteiligungen an den gesamten zurechenbaren Krediten nicht.

Die Gesamtverschuldung je Einwohner lag zwischen 511 € und 1.145 € (vergleiche Ansicht 59). Sie sank im Vergleich zum 31. Dezember 1999 in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Kassel. Sie stieg hingegen im Landkreis Offenbach und im Wetteraukreis an.

Kredite belasten die Haushalte unmittelbar durch Zahlungen für den Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) und Kreditbeschaffungskosten. Diese Ausgaben sind kurzfristig kaum zu beeinflussen und schränken die kommunalen Gestaltungsspielräume ein. Die mit der Verschuldung unmittelbar zusammenhängende Zinsbelastung zeigt Ansicht 60.

Zinsbelastung der Kernhaushalte				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Zinsausgaben ¹	7,7 Mio. €	4,8 Mio. €	10,6 Mio. €	10,3 Mio. €
Zinsausgaben 2003	7,7 Mio. €	3,6 Mio. €	10,6 Mio. €	9,9 Mio. €
Zinssatz ¹	4,9 %	5,2 %	5,0 %	5,4 %
Zinssatz 2003 ²	4,8 %	4,4 %	4,4 %	4,9 %
Allgemeine Deckungsmittel ¹	125,8 Mio. €	117,5 Mio. €	158,1 Mio. €	141,5 Mio. €
Verhältnis Zinsausgaben zu allgemeinen Deckungsmitteln ¹	6,1 %	4,1 %	6,7 %	7,8 %
¹ Mittelwert der Jahre 1999 bis 2003 ² Mittelwert Quelle: Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen				

Ansicht 60: Zinsbelastung der Kernhaushalte

In den geprüften Jahren bestand ein historisches Zinstief.

- Bei um einen Prozentpunkt steigenden Zinssätzen - ein Auslaufen der Zinsbindungen vorausgesetzt - würden die Zinsen bei unverändertem Bestand der Kredithöhe zwischen 0,8 Millionen € und 2,4 Millionen € steigen (vergleiche Ansicht 61).
- Ein Zinsanstieg um 5 Prozentpunkte würde die Zinsen zwischen 4,1 Millionen € und 11,9 Millionen € erhöhen.

Binnen 15 Jahren waren Zinsdifferenzen von mehr als 7,5 Prozentpunkten bei der Refinanzierung der Kreditwirtschaft²⁰⁶ festzustellen. Zum 31. Juli 1992 betrug der Diskontsatz 8,75 Prozent. Zum 31. Dezember 2003 belief sich der Basiszinssatz auf 1,22 Prozent.

Zinsausgaben als
Risiko für den
zukünftigen
Haushaltsausgleich

²⁰⁶ Der Diskontsatz wurde zum 1. Januar 1999 durch den Basiszinssatz als Richtgröße ersetzt. Zu den Zahlen vergleiche auf den Internetseiten des Statistischen Bundesamts unter http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=su0112 (Stand: 1. Juni 2005; Abfrage 11. November 2005) sowie http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=su0115 (Stand: 31. Januar 2006; Abfrage 27. Februar 2006).

Wirkung eines höheren Zinssatzes				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Zinssatz 2003 ¹	4,8 %	4,4 %	4,4 %	4,9 %
Zinsausgaben				
2003	7,7 Mio. €	3,6 Mio. €	10,6 Mio. €	9,9 Mio. €
bei Erhöhung des Zinssatzes um 1 Prozentpunkt	9,3 Mio. €	4,4 Mio. €	13,0 Mio. €	11,9 Mio. €
Differenz	1,6 Mio. €	0,8 Mio. €	2,4 Mio. €	2,0 Mio. €
bei Erhöhung des Zinssatzes um 5 Prozentpunkte	15,7 Mio. €	7,7 Mio. €	22,5 Mio. €	20,1 Mio. €
Differenz	8,0 Mio. €	4,1 Mio. €	11,9 Mio. €	10,2 Mio. €
¹ Mittelwert				
Quelle: Haushaltspläne, Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen				

Ansicht 61: Wirkung eines höheren Zinssatzes

Zinsausgaben
deutlich höher als
Zuschüsse an VHS

Die Zinsausgaben betrugen ein Vielfaches der Zuschüsse an die Volkshochschulen (vergleiche Ansicht 62)²⁰⁷. Diese Zuschüsse standen häufig im Mittelpunkt von Haushaltsdiskussionen.

Vergleich der Zinsausgaben und der Zuschüsse zu Volkshochschulen 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Zinsausgaben im Kernhaushalt	7,7 Mio. €	3,6 Mio. €	10,6 Mio. €	9,9 Mio. €
Zuschüsse an die Volkshochschule	0,5 Mio. €	0,6 Mio. €	0,8 Mio. €	0,7 Mio. €
Verhältniszahl ¹	16,5	6,3	14,0	13,6
Rechnerische Differenzen sind rundungsbedingt.				
¹ Zinsausgaben zu Zuschuss Volkshochschule				
Quelle: Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen				

Ansicht 62: Vergleich der Zinsausgaben und der Zuschüsse zu Volkshochschulen 2003

Das Potenzial zur Haushaltskonsolidierung ist bei den Zinsausgaben deutlich höher als bei den Zuschüssen zu den Volkshochschulen. Eine Reduzierung der Zinssätze und damit verbunden der Zinszahlungen um einen bestimmten Prozentsatz würde kurz- und mittelfristig die Haushalte stärker entlasten als Sparen an anderen Stellen in gleicher prozentualer Höhe. Klarzustellen ist: Die kommunalen Körperschaften stehen vor der Aufgabe, alle Einnahme- und Ausgabepositionen unter dem Aspekt zu untersuchen, inwieweit sie zur Haushaltskonsolidierung beitragen können.

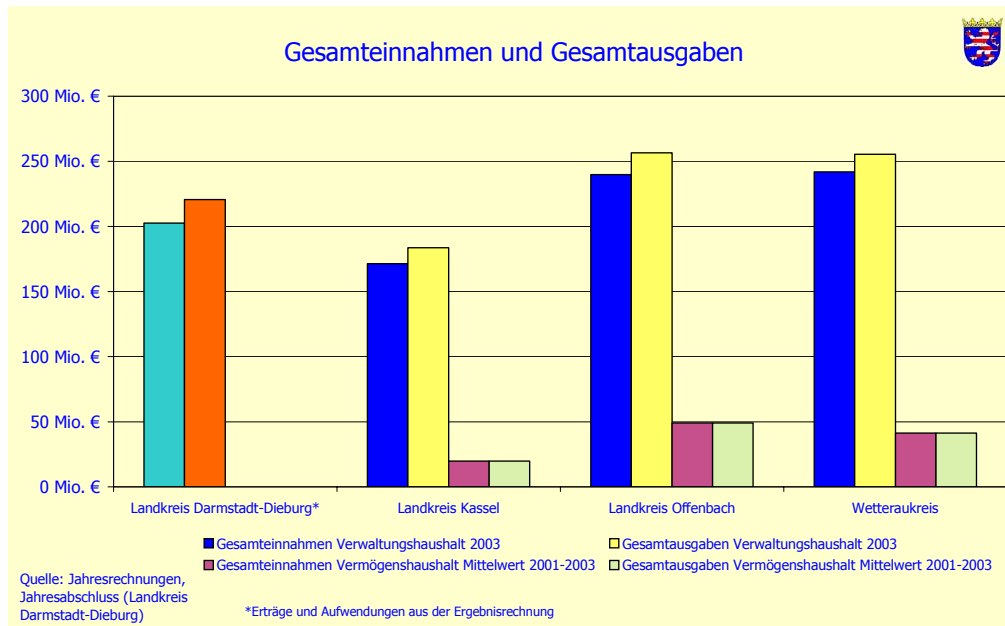
²⁰⁷ vergleiche dazu Kapitel 8.38 Kostendeckung durch Gebühren.

8.23 Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben

Haushaltsstrukturprüfungen sind durch folgende Fragestellungen geprägt:

- Woher erhalten die Körperschaften ihre finanziellen Mittel?
- Wofür geben sie ihre finanziellen Mittel aus?

Ansicht 63 zeigt für die Landkreise Kassel und Offenbach sowie für den Wetteraukreis die Gesamteinnahmen und -ausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden die Erträge und Aufwendungen in der Gewinn- und Verlustrechnung abgebildet.

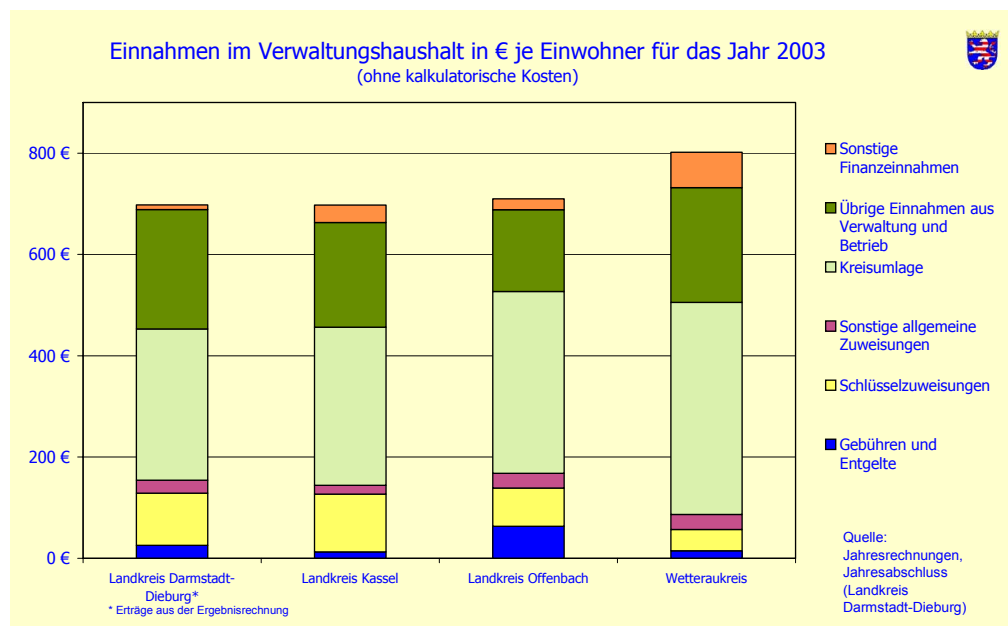


Ansicht 63: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben

Wesentliche Einnahmen im Verwaltungshaushalt begründen die Schlüsselzuweisungen, die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie die Kreisumlage. Wesentliche Einnahmen im Vermögenshaushalt begründen die Zuweisungen vom Verwaltungshaushalt, die Kreditaufnahmen und die Zuweisungen für Investitionsförderungsmaßnahmen.

Einnahmen

Ansicht 64 zeigt die Einnahmen in den Verwaltungshaushalten je Einwohner:



Ansicht 64: Einnahmen im Verwaltungshaushalt in je Einwohner für das Jahr 2003 (ohne kalkulatorische Kosten)

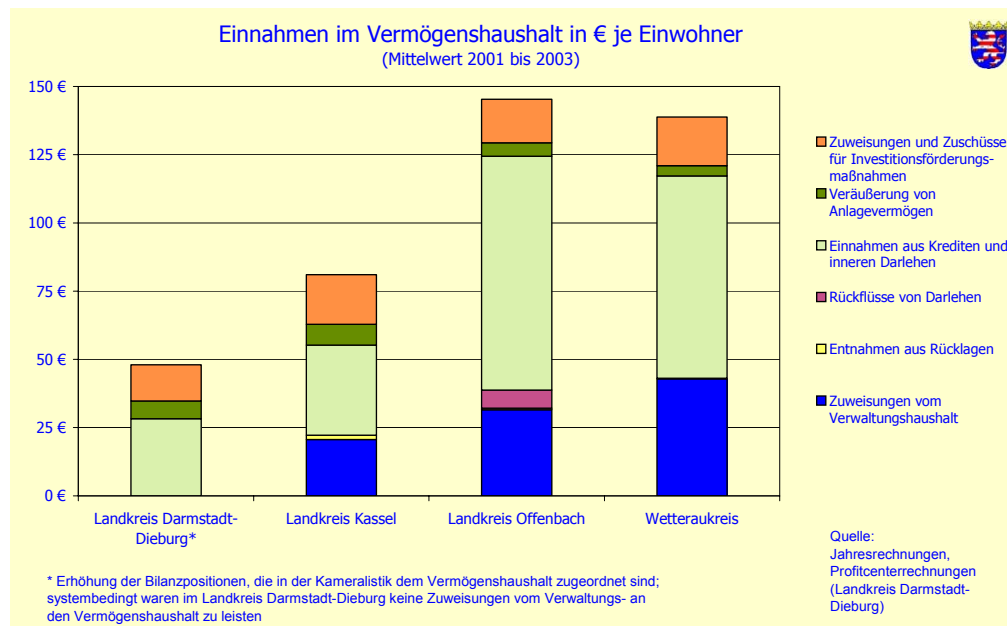
Der Vergleich zeigt, dass die Landkreise Kassel und Offenbach nahezu identische Gesamteinnahmen je Einwohner hatten. Der Wetteraukreis erzielte rund 15 Prozent höhere Gesamteinnahmen je Einwohner. Die Erträge des Landkreises Darmstadt-Dieburg je Einwohner bewegten sich auf dem Niveau der Einnahmen der Landkreise Kassel und Offenbach. Bedeutendste Einnahme- bzw. Ertragsquelle war die Kreisumlage, die zwischen 298 € im Landkreis Darmstadt-Dieburg (43 Prozent) und 418 € je Einwohner²⁰⁸ im Wetteraukreis (52 Prozent)²⁰⁹ betrug.

Deutliche
Unterschiede im
Vermögenshaushalt

Während sich die Einnahmen in den Verwaltungshaushalten weitgehend kontinuierlich entwickelten, variierten sie in den Vermögenshaushalten stark. Deshalb wurden in Ansicht 65 die Mittelwerte über die Jahre 2001 bis 2003 aufgenommen.

²⁰⁸ Landkreis Kassel 312 €, Landkreis Offenbach 359 €

²⁰⁹ Landkreis Kassel 45 Prozent, Landkreis Offenbach 51 Prozent



Ansicht 65: Einnahmen im Vermögenshaushalt je Einwohner (Mittelwert 2001 bis 2003)

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionsförderungsmaßnahmen und die Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen erreichten ähnliche Beträge (vergleiche Ansicht 65). Die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Rückflüsse von Darlehen waren vernachlässigbar. Unterschiede bestanden in der Höhe der Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen, die zwischen 28 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) je Einwohner und 86 € (Landkreis Offenbach) je Einwohner variierten²¹⁰. Die Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen bewegten sich – ohne Berücksichtigung von Umschuldungen – zwischen 27 € je Einwohner (Landkreis Kassel) und 65 € je Einwohner (Wetteraukreis)²¹¹.

Einnahmen aus Krediten sind für die Landkreise am einfachsten zu erlangen. Sie führen zu Belastungen aus dem Schuldendienst (vergleiche Kapitel 8.22) und schränken die zukünftige Gestaltungsfähigkeit ein.

Die Zuweisungen vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt²¹² betrugen zwischen 21 € (Landkreis Kassel) und 43 € (Wetteraukreis)²¹³. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg war die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt aufgrund des doppelten Rechnungswesens entfallen.

Ansicht 66 zeigt die Ausgaben der Verwaltungshaushalte je Einwohner und die entsprechenden Aufwendungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Ausgaben

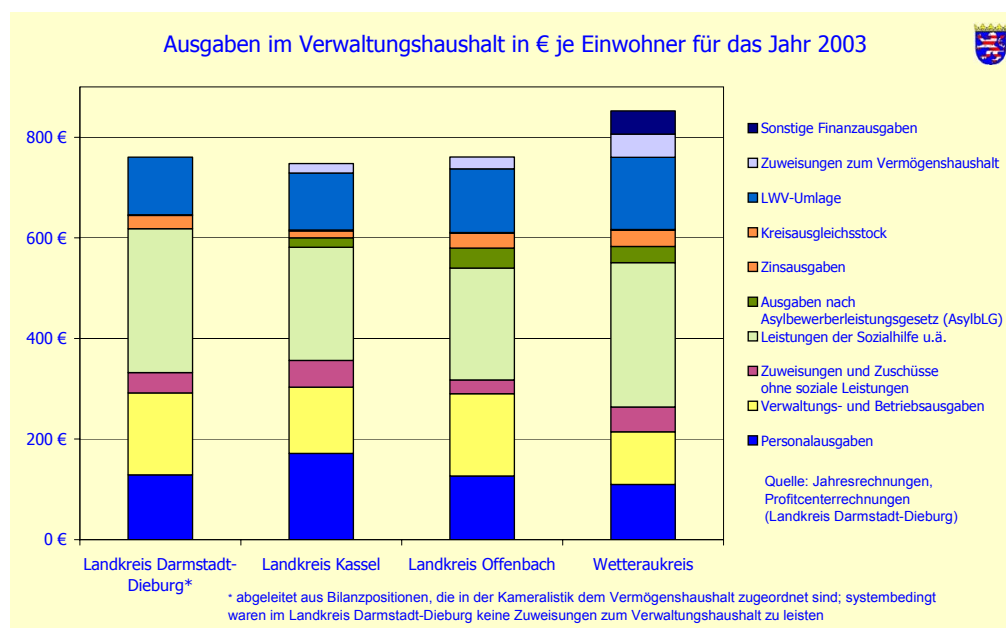
²¹⁰ Landkreis Kassel 33 €, Wetteraukreis 74 €

²¹¹ Landkreis Darmstadt-Dieburg 28 €, Landkreis Offenbach 60 €

²¹² vergleiche § 22 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) – Haushaltsausgleich

(1) ... Die Zuführung zum Vermögenshaushalt muss mindestens so hoch sein, dass damit die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können, soweit dafür keine Einnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 zur Verfügung stehen. ...

²¹³ Landkreis Offenbach 31 €



Ansicht 66: Ausgaben im Verwaltungshaushalt in € je Einwohner 2003

Die Landkreise Kassel und Offenbach hatten mit 748 € und 761 € nahezu gleich hohe Gesamtausgaben je Einwohner. Der Wetteraukreis hatte mit 852 € je Einwohner rund 15 Prozent höhere Ausgaben. Diese waren besonders auf den Abbau der Defizite aus den Vorjahren zurückzuführen. Die Aufwendungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg je Einwohner bewegten sich auf dem Niveau der Ausgaben der Landkreise Kassel und Offenbach.

Sozialleistungen

Unterschiede zeigten sich bei der Zusammensetzung der Ausgaben: So brachten die Landkreise für Sozialleistungen als größtem Einzelposten 223 € (Landkreis Offenbach), 225 € (Landkreis Kassel) und 287 € (Wetteraukreis) je Einwohner auf. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte 286 € je Einwohner für Sozialleistungen auf. Dies entsprach im Landkreis Offenbach 29 Prozent der Ausgaben²¹⁴ und im Landkreis Darmstadt-Dieburg 38 Prozent der Aufwendungen.

**Umlage
Landeswohlfahrts-
verband**

Je Einwohner gaben der Landkreis Kassel 113 €, der Landkreis Offenbach 127 € und der Wetteraukreis 143 € für die Umlage des Landeswohlfahrtsverbands aus. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte 114 € je Einwohner auf. Diese Umlage machte zwischen 15 Prozent (Landkreis Kassel) und 17 Prozent (Landkreis Offenbach, Wetteraukreis) der gesamten Ausgaben aus. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg entsprach sie 15 Prozent der Aufwendungen.

Personalausgaben

Die Personalausgaben lagen je Einwohner bei 110 € im Wetteraukreis, 127 € im Landkreis Offenbach und 172 € im Landkreis Kassel. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg beliefen sich die Personalaufwendungen auf 129 € je Einwohner. Gemessen an den Gesamtausgaben betrugen die Personalausgaben 13 Prozent im Wetteraukreis, 17 Prozent im Landkreis Offenbach und 23 Prozent im Landkreis Kassel; im Landkreis Darmstadt-Dieburg 17 Prozent der Gesamtaufwendungen.

**Verwaltungs- und
Betriebsausgaben**

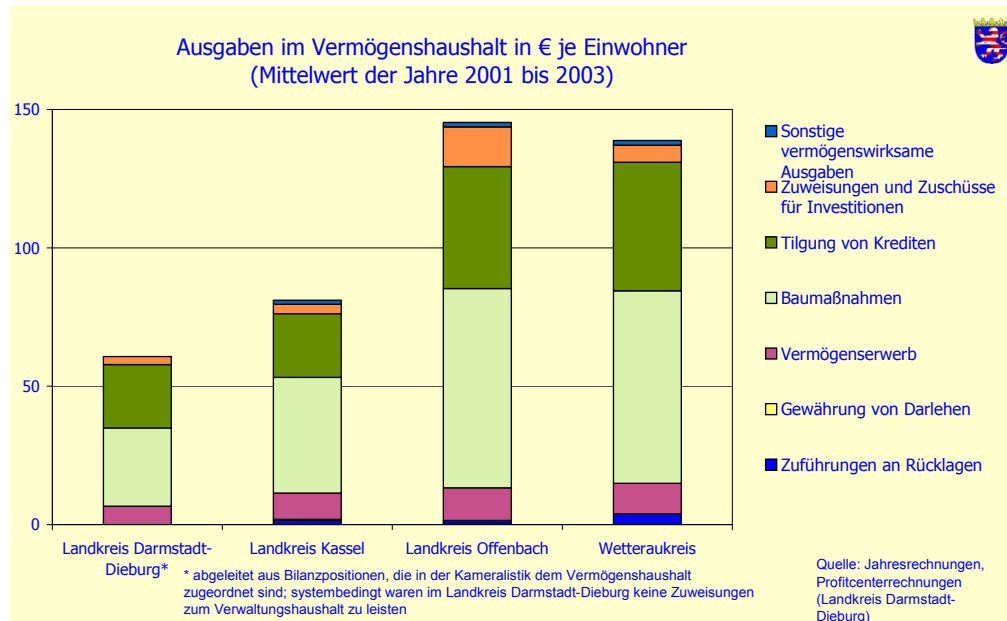
Die Verwaltungs- und Betriebsausgaben des Wetteraukreises summierten sich je Einwohner auf 105 €, die des Landkreises Kassel auf 132 € und die des Landkreises Offenbach auf 163 €. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte 163 € je Einwohner auf. Die Verwaltungs- und Betriebsausgaben betrugen damit 12 Prozent der Gesamtausgaben im Wetteraukreis, 18 Prozent im Landkreis Kassel und 21 Prozent im Landkreis Offenbach; im Landkreis Darmstadt-Dieburg 21 Prozent der Gesamtaufwendungen.

Zu bedenken ist: Entscheidet sich ein Landkreis für die Vergabe von Leistungen, erhöht dies die Verwaltungs- und Betriebsausgaben. Werden die Leistungen von Be-

²¹⁴ Landkreis Kassel 30 Prozent, Wetteraukreis 34 Prozent

diensteten des Landkreises erbracht, steigen die Personalkosten. Zudem können Aufgaben und damit Ausgaben aus den Kernhaushalten in Beteiligungen verlagert werden.

Ansicht 67 zeigt die Ausgaben im Vermögenshaushalt und die entsprechenden Aufwendungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg²¹⁵.



Ansicht 67: Ausgaben im Vermögenshaushalt je Einwohner (Mittelwert der Jahre 2001 bis 2003)

Der Landkreis Kassel hatte im Mittel der Jahre 2001 bis 2003 je Einwohner Gesamtausgaben im Vermögenshaushalt von 81 €, der Landkreis Offenbach von 145 € und der Wetteraukreis von 139 €. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte für die entsprechenden Positionen 61 € je Einwohner auf.

Gesamtausgaben

Für Baumaßnahmen gaben der Landkreis Kassel je Einwohner durchschnittlich 42 €, der Wetteraukreis 70 € und der Landkreis Offenbach 72 € aus. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden durchschnittlich 28 € je Einwohner aufgewendet.

Baumaßnahmen

Für den Vermögenserwerb wendete der Landkreis Darmstadt-Dieburg 7 € je Einwohner auf. Der Landkreis Kassel gab 9 €, der Landkreis Offenbach 12 € und der Wetteraukreis 14 € je Einwohner aus.

Vermögenserwerb

Die Landkreise mit den höchsten Ausgaben für Baumaßnahmen – der Wetteraukreis und der Landkreis Offenbach – hatten ohne Umschuldungen die höchsten Einnahmen aus Krediten²¹⁶ und die höchsten Kredite in den Kernhaushalten je Einwohner²¹⁷. Die Baumaßnahmen beeinflussen somit unmittelbar die Höhe der notwendigen Kreditaufnahmen und des Kreditbestands. Die Landkreise sollten deshalb prüfen, welche Baumaßnahmen sie unter Konsolidierungsgesichtspunkten verwirklichen können.

Je Einwohner beliefen sich die Kreditaufnahmen ohne Umschuldungen auf Beträge zwischen 27 € (Landkreis Kassel) und 65 € (Wetteraukreis)²¹⁸. Je Einwohner standen dem Ausgaben für Baumaßnahmen und Vermögenserwerb zwischen 35 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und 84 € (Landkreis Offenbach)²¹⁹ gegenüber. Der Mittelwert für

²¹⁵ Um Schwankungen zu berücksichtigen, wurden den Positionen der Vermögenshaushalte dreijährige Mittelwerte zugrunde gelegt.

²¹⁶ Landkreis Offenbach 60 €, Wetteraukreis 65 €

²¹⁷ Landkreis Offenbach 675 €, Wetteraukreis 663 €

²¹⁸ Landkreis Darmstadt-Dieburg 28 €, Landkreis Offenbach 60 €

²¹⁹ Landkreis Kassel 51 €, Wetteraukreis 81 €

Baumaßnahmen und Vermögenserwerb von 63 € lag über der durchschnittlichen Kreditaufnahme von 45 € je Einwohner. Die langfristig haushaltswirksamen Kredite wurden im Mittel vollständig für langfristig zu nutzende Investitionen verwendet.

Die Tilgungen je Einwohner betrugen in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Kassel 23 €, im Landkreis Offenbach 44 € und im Wetteraukreis 46 €.

Ohne Umschuldungen lagen die Tilgungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg bei 23 €, des Landkreises Kassel bei 17 €, des Landkreises Offenbach bei 18 € und des Wetteraukreises bei 38 €.

Tilgungen und Kreditaufnahmen zeigt Ansicht 68.

Tilgungen und Kreditaufnahmen je Einwohner im Kernhaushalt			
	Tilgungen ¹	Kreditaufnahmen ²	Netto- neuverschuldung
Landkreis Darmstadt-Dieburg	23 €	28 €	5 €
Landkreis Kassel	17 €	27 €	10 €
Landkreis Offenbach	18 €	60 €	42 €
Wetteraukreis	38 €	65 €	27 €
Mittelwerte 2001 bis 2003 ¹ ohne Umschuldungen ² Einnahmen aus Krediten ohne Umschuldungen einschließlich innerer Darlehen Quelle: Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen			

Ansicht 68: Tilgungen und Kreditaufnahmen je Einwohner im Kernhaushalt

8.24 Haushaltsplanung und -ergebnisse

Zutreffende Planung der Einnahmen und Ausgaben haben Bedeutung für die künftige Haushaltsstabilität. Wird von zu hohen Einnahmen ausgegangen und werden entsprechend höhere Ausgaben beschlossen, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.

Die Analyse wurde für vier Planwerte vorgenommen:

- Einnahmen aus Kreisumlage,
- Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen,
- Personalausgaben,
- Gesamtergebnis als Differenz der Gesamteinnahmen zu den Gesamtausgaben.

Als Planwerte wurden stets die Beträge aus dem ursprünglichen Haushaltsplan angesetzt. Da bei Nachtragshaushalten der Planungscharakter in den Hintergrund tritt, wurden diese nicht berücksichtigt. Die Planwerte wurden mit den Ist-Werten verglichen; eine negative Abweichung in einem Jahr hob eine positive Abweichung in einem anderen Jahr nicht auf.

Ansicht 69 zeigt die Abweichungen zwischen den geplanten und den später tatsächlich erreichten Werten.

Haushaltsplanung Abweichungen Ist-Plan				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg ¹	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Einnahmen aus Kreisumlage				
Abweichung Ist – Plan	0 %	5 %	1 %	3 %
Abweichung Ist – Plan	47.000 €	3.889.000 €	1.100.000 €	2.828.000 €
Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen				
Abweichung Ist – Plan	0 %	7 %	3 %	5 %
Abweichung Ist – Plan	25.000 €	1.863.000 €	774.000 €	1.031.000 €
Personalausgaben				
Abweichung Ist – Plan	3 %	1 %	2 %	7 %
Abweichung Ist – Plan	1.015.000 €	485.000 €	809.000 €	2.127.000 €
Gesamtergebnis				
Abweichung Ist – Plan	2 %	3 %	2 %	6 %
Abweichung Ist – Plan	4.263.000 €	6.347.000 €	4.664.000 €	14.952.000 €
Mittelwerte der absoluten Abweichungen 1999 bis 2003 ¹ auf Grundlage der Aufwendungen und Erträge der Ergebnisrechnung Quelle: Haushaltspläne, Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse (Landkreis Darmstadt-Dieburg), eigene Berechnungen				

Ansicht 69: Haushaltsplanung Abweichungen Ist-Plan

Die Analyse der Haushaltsplanung zeigt, dass einzelne Planwerte um bis zu sieben Prozent von den Ist-Werten abwichen.

In den einzelnen Jahren belief sich die Abweichung bei der Kreisumlage auf bis zu zehn Prozent²²⁰, bei den Schlüsselzuweisungen auf bis zu zwölf Prozent²²¹ und bei den Personalausgaben auf bis zu 14 Prozent²²².

Die durchschnittliche Abweichung des Gesamtergebnisses betrug zwischen zwei und sechs Prozent (vergleiche Ansicht 69). Damit waren durchschnittliche absolute Abweichungen von rund 4 bis 15 Millionen € verbunden. Diesen standen Gesamthaushalte der Landkreise zwischen 208 Millionen € und 317 Millionen € im Jahr 2003²²³ gegenüber. Bei der größten Abweichung handelte es sich um eine Ergebnisverbesserung im Jahr 1999 für den Wetteraukreis. Ergebnisverbesserungen, die die Planungsgenauigkeit beeinträchtigten, sind unter Steuerungsgesichtspunkten unproblematisch.

Hohe
Planungsgenauigkeit

Beim Gesamtergebnis als wichtigster Zielgröße wurde hohe Planungsgenauigkeit erreicht.

²²⁰ Landkreis Kassel in den Jahren 1999 und 2003, wobei im Jahr 1999 die Planeinnahmen zu niedrig und im Jahr 2003 zu hoch waren.

²²¹ Landkreis Kassel im Jahr 1999, wobei die Einnahmen zu hoch geplant wurden.

²²² Wetteraukreis im Jahr 1999, wobei die Ausgaben zu hoch geplant wurden.

²²³ 208 Mio. € im Landkreis Kassel, 235 Mio. € im Landkreis Darmstadt-Dieburg (Gesamtaufwand der Ergebnisrechnung und Positionen, die dem Vermögenshaushalt vergleichbar sind), 303 Mio. € im Wetteraukreis, 317 Mio. € im Landkreis Offenbach

8.25 Controlling

Der Einsatz moderner betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente gehört zu den wesentlichen Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln.

Controlling
unterstützt
Verwaltungsführung

Controlling unterstützt die Verwaltungsführung, indem es Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsysteme gestaltet und weiterentwickelt. Die Verwaltungsführung erhält so die notwendigen Informationen, um das Verwaltungshandeln fortlaufend zu begleiten und zu verbessern. Der Erfolg des Controllings wird durch seine organisatorische Stellung und seine Befugnisse in der Landkreisverwaltung bestimmt.

Controlling				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Controllingaufgabe angemessen umgesetzt?	ja	ja	ja	ja
Controllingstelle angemessen zugeordnet?	ja	ja	ja	ja
Befugnisse des Controllings angemessen?	ja	ja	ja	ja
Belastbarkeit der Daten durch den Buchungsprozess? ¹	ja	ja	ja	ja
Sicherstellung, dass die Controlling-Daten / KLR- Daten ² für Steuerungszwecke herangezogen werden? ³	ja	ja	ja	zeitweise

¹ Bei der Belastbarkeit der Daten wurde geprüft, ob die Controlling-Daten aus der Buchungssystematik nachvollziehbar sind oder ob Nebenbuchhaltungen oder Vorverfahren bestehen, die nicht in die Auswertung einfließen.

² KLR = Kosten- und Leistungsrechnung

³ Geprüft wurde, in welchem Turnus, für welche Aufgaben und mit welchem zeitlichen Horizont Berichte erstellt wurden. Zudem wurde untersucht, wie Fachabteilungen in den Berichtsprozess eingebunden wurden.

Quelle: Interviews, Stellenpläne, Auswertungen der Landkreise

Ansicht 70: Controlling

Im Landkreis Kassel informierte die mittelfristige Hochrechnung der Gesamtausgaben in Form des „Forecast“ die Verwaltungsspitze frühzeitig über Entwicklungstendenzen.

Der Wetteraukreis hatte zwar die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Jedoch unterblieb deren Einbindung in das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR). Dies erforderte zahlreiche Schnittstellen und begründete die Fehleranfälligkeit der Kosten- und Leistungsrechnung.

Ansicht 70 zeigt, dass die Landkreise überwiegend ein angemessenes und funktionierendes Controlling betrieben.

8.26 Jugend und Soziales

Ansicht 71 zeigt Grunddaten zu Jugend und Soziales:

Grunddaten Jugend und Soziales				
Indikator	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Einwohner ¹	290.179	245.368	337.305	298.000
Vollzeitstellen ¹	185,1	170,5	138,8	173,8
Einwohner je Vollzeitstelle ²	1.568	1.439	2.430	1.715
Sozialhilfe- empfänger ²	7.893	7.361	12.042	9.745
Sozialhilfequote ²	2,7 %	3,0 %	3,6 %	3,3 %
Gesamtausgaben Jugend / Soziales ²	n.e. ³	83,4 Mio. €	111,4 Mio. €	113,6 Mio. €
Gesamtausgaben Verwaltungs- haushalt ²	n.e. ³	183,6 Mio. €	256,6 Mio. €	255,6 Mio. €
Transferzahlungen				
2001	k.A. ⁴	56,3 Mio. €	70,1 Mio. €	74,3 Mio. €
2003	k.A. ⁴	60,6 Mio. €	78,4 Mio. €	85,0 Mio. €
Entwicklung der Transferzahlungen 2003 zu 2001	n.e. ³	+ 7,6 %	+ 11,8 %	+ 14,4 %
¹ zum 31. Dezember 2003 ² 2003 ³ nicht ermittelbar ⁴ keine Angabe Quelle: Statistisches Landesamt, Jahresrechnungen, eigene Berechnungen, Stellenpläne				

Ansicht 71: Grunddaten Jugend und Soziales

Die Gesamtausgaben für Jugend und Soziales betrugen über alle Landkreise – mit Ausnahme des Landkreises Darmstadt-Dieburg – 308,4 Millionen €. Gemessen an den Gesamtausgaben der Verwaltungshaushalte entsprach dies einer Quote von 44,3 Prozent.

Der Landkreis Offenbach hatte die meisten Einwohner und auch die meisten Sozialhilfeempfänger (12.042 Personen). Die Sozialhilfequote erreichte mit 3,6 Prozent den höchsten Vergleichswert. Die niedrigste Sozialhilfequote hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 2,7 Prozent.

Der Landkreis Offenbach setzte die wenigsten Mitarbeiter ein (eine Vollzeitstelle je 2.430 Einwohner).

In den Aufgaben Jugend und Soziales überstiegen in allen Landkreisen die Ausgaben die Einnahmen. Die Ergebnisse für das Jahr 2003 sind in Ansicht 72 zusammengefasst. Die Werte für den Landkreis Darmstadt-Dieburg sind aufgrund der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen nicht mit denen der anderen Landkreise vergleichbar.

Sozialhilfequoten

Hohe Ausgaben –
geringe Einnahmen

Zuschussbedarfe Jugend und Soziales 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Jugend				
Ausgaben	n.v. ¹	24,6 Mio. €	31,1 Mio. €	28,7 Mio. €
Einnahmen	n.v. ¹	8,1 Mio. €	9,5 Mio. €	9,0 Mio. €
Zuschussbedarfe	-	- 16,5 Mio. €	- 21,6 Mio. €	- 19,7 Mio. €
Zuschussbedarfe je Einwohner	-	- 67 €	- 64 €	- 66 €
Soziales				
Ausgaben	n.v. ¹	49,9 Mio. €	64,6 Mio. €	69,6 Mio. €
Einnahmen	n.v. ¹	15,2 Mio. €	12,4 Mio. €	23,6 Mio. €
Zuschussbedarfe	-	- 34,7 Mio. €	- 52,2 Mio. €	- 46,0 Mio. €
Zuschussbedarfe je Einwohner	-	- 142 €	- 155 €	- 154 €
¹ nicht vergleichbar (doppisches Rechnungswesen) Quelle: Jahresrechnungen und Haushaltspläne, eigene Berechnungen				

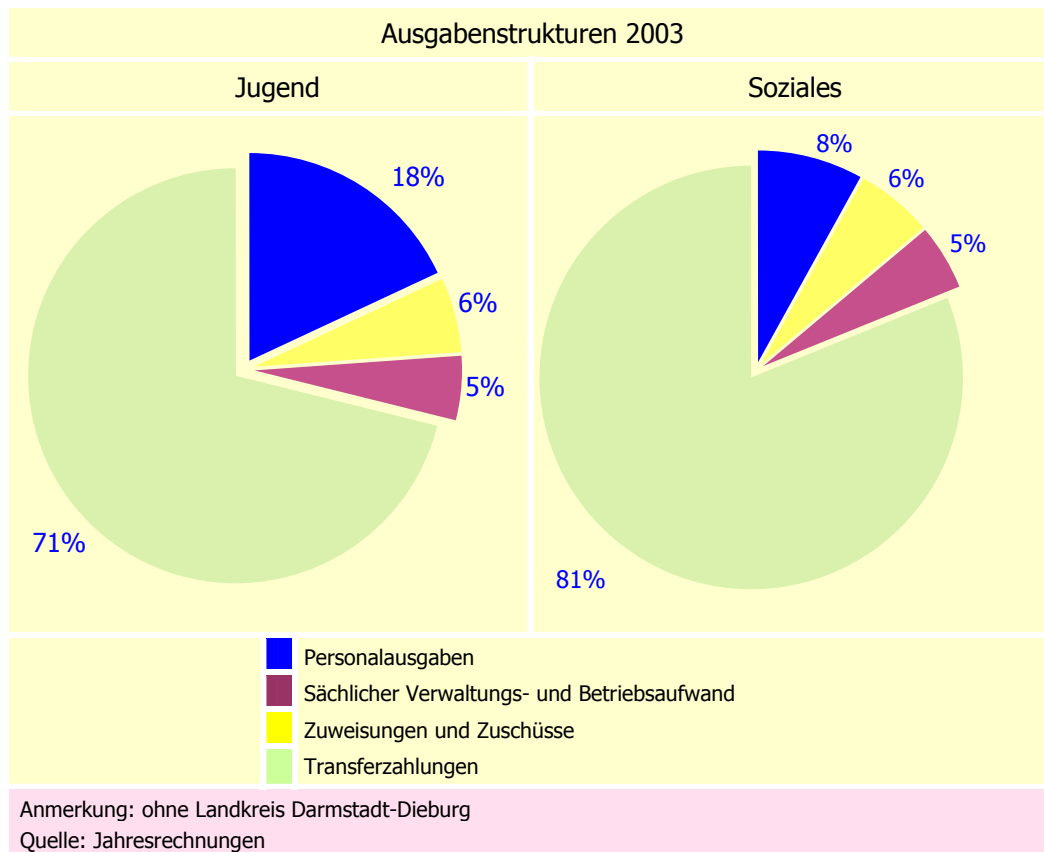
Ansicht 72: Zuschussbedarfe Jugend und Soziales 2003

Die Unterschiedsbeträge zwischen Ausgaben und Einnahmen waren für Jugend geringer als für Soziales. Die größte Differenz wies der Landkreis Offenbach mit rund 52 Millionen € für Soziales aus.

Im Aufgabengebiet Jugend belief sich der Zuschussbedarf je Einwohner auf 67 € im Landkreis Kassel, 64 € im Landkreis Offenbach und 66 € im Wetteraukreis. Im Aufgabengebiet Soziales betrugen die Zuschussbedarfe je Einwohner 142 €, 155 € und 154 €.

Ausgabenstrukturen

Ansicht 73 fasst die Ausgabenstrukturen aller Landkreise (ohne Darmstadt-Dieburg) für Jugend und Soziales zusammen. Die Transferzahlungen überwogen mit 71 Prozent (Jugend) und 81 Prozent (Soziales). Zu diesen zählten insbesondere die Hilfen zur Erziehung und die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt).



Ansicht 73: Ausgabenstrukturen 2003 Jugend und Soziales

Die Transferzahlungen stiegen von 2001 bis 2003 von 7,6 Prozent im Landkreis Kassel bis 14,4 Prozent im Wetteraukreis.

Anstieg der
Transferzahlungen

Die Landkreise organisierten die Aufgabengebiete Jugend und Soziales unterschiedlich: So fassten der Landkreis Offenbach und der Wetteraukreis ihre Jugend- und Sozialämter zusammen, um die Kundenorientierung und Bürgernähe zu verbessern.

Organisation

Der Landkreis Offenbach bildete im Januar 2004 fünf Regionalteams; vier in der Kreisverwaltung Dietzenbach, eines in Seligenstadt.

Der Wetteraukreis verringerte durch die Zusammenlegung der Ämter die Zahl der Führungskräfte. Zudem wurden Teilaufgaben dezentralisiert und auf sechs Bezirksfachstellen übertragen. Die Abstimmung zwischen dem Wetteraukreis und der Delegationsgemeinde Bad Vilbel führte zu Unwirtschaftlichkeiten in Höhe von 50.000 €. Daher beendete der Wetteraukreis diese Delegation im Jahr 2004 und ordnete die Aufgaben den Bezirksfachstellen zu.

Im Prüfungszeitraum nahmen die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel keine wesentlichen Änderungen ihrer Organisationsstrukturen vor. Im Jahr 2004 fasste der Landkreis Darmstadt-Dieburg die bisherigen Standorte seines Sozialamts in Darmstadt und Dieburg zusammen. Diese Konzentration auf den Standort Dieburg minderte die Personalkosten nicht.

Im Landkreis Kassel waren Jugend- und Sozialamt auf die Standorte Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen verteilt. Die Außenstellen in Hofgeismar und Wolfhagen hatten einen Leiter. Unter Kostengesichtspunkten war dies nachteilig. Von diesen Leitungsstellen könnte zumindest eine halbe eingespart werden. Dies begründet ein Sparpotenzial in Höhe von 23.000 €.

Sparpotenzial Organisation 2003: Landkreisindividuelle Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Zentralisierung der Leitung bei den Außenstellen	-	23.000 €	-	-
Abstimmung mit Delegationsgemeinde ¹	-	-	-	50.000 €
¹ Delegation beendet im Jahr 2004 Quelle: eigene Erhebungen				

Ansicht 74: Sparpotenzial Organisation 2003: Landkreisindividuelle Prüfung

8.27 Jugend

Gegenstand der Prüfung waren die Förderung von Kindern in Tagesstätten, die Hilfen zur Erziehung und die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.

- Förderung von Kindern in Tagesstätten

Die Förderung von Kindern in Tagesstätten umfasst neben der pädagogischen Fachberatung der Tagesstätten die finanzielle Förderung. Bei der finanziellen Förderung werden die Beiträge zum Tagesstättenbesuch vom Landkreis übernommen oder Zuschüsse gewährt, wenn die Eltern nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Die Übernahme der Elternbeiträge eröffnet nur geringe Handlungsspielräume²²⁴. Die Höhe der Transferzahlungen bemisst sich vor allem an der Zahl der Antragsteller und deren Hilfebedürftigkeit.

- Landkreisindividuelle Sparpotenziale ergaben sich in allen Landkreisen bei einer Verkürzung der Antragsbearbeitungsdauer auf durchschnittlich 55 Minuten je Fall²²⁵.
- Zudem haben der Landkreis Offenbach und der Wetteraukreis bei der pädagogischen Fachberatung Handlungsspielraum hinsichtlich der Teilnahmegebühren für Fortbildungsveranstaltungen der Mitarbeiter. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel erhoben insoweit kostendeckende Gebühren. Bei der Ermittlung der Sparpotenziale wurden kostendeckende Gebühren zugrunde gelegt.
- Im Landkreis Darmstadt-Dieburg konnte aus dem Zeitreihenvergleich ein Sparpotenzial ermittelt werden. Von 2001 bis 2003 nahm das Fördervolumen je Vollzeitstelle ab. Ausgehend vom Wert des Jahres 2001 könnte der Landkreis die erforderlichen Vollzeitstellen von 2,0 auf 1,48 reduzieren. Dem entspricht ein Sparpotenzial von 36.777 €²²⁶.

²²⁴ vergleiche § 24 Abs. 1 SGB VIII

Ein Kind hat vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen oder ergänzend Förderung in Kindertagespflege zur Verfügung steht.

²²⁵ vom Wetteraukreis analytisch ermittelter Zeitbedarf

²²⁶ $0,52 \times 1578 \text{ h/Jahr} \times 44,82 \text{ €/Stunde}$

Sparpotenziale „Förderung von Kindern in Tagesstätten“: Landkreisindividuelle Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Optimierung der Bearbeitungsdauer	122.356 €	28.782 €	38.321 €	23.487 €
Teilnahme- gebühren	0 €	0 €	12.341 €	35.759 €
Zeitreihenvergleich	36.777 €	0 €	0 €	0 €
Summe	159.133 €	28.782 €	50.662 €	59.246 €
Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 75: Sparpotenziale „Förderung von Kindern in Tagesstätten“: Landkreisindividuelle Prüfung

Im Vergleich zeigten sich Handlungsspielräume bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen sowohl bei Antragstellung als auch während der Leistungsgewährung. Letzteres kann zur Rückerstattung von Leistungen führen.

Den höchsten Rückerstattungsanteil erzielte der Landkreis Offenbach, dessen Rückerstattungsquote im Jahr 2003 bei drei Prozent lag. Gelänge es den anderen Landkreisen, ihre Rückerstattungen entsprechend zu erhöhen, könnten sie jährliche Mehreinnahmen von bis zu 18.000 € erzielen.

Rückerstattungs-
anteile differieren

Ansicht 76 gibt eine Übersicht über den Anteil der Rückerstattungen sowie die erzielbaren Einnahmeerhöhungen:

Sparpotenzial „Förderung von Kindern in Tagesstätten“: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Transferleistungen	218.913 €	711.474 €	1.486.608 €	1.207.711 €
Rückerstattungen	4.211 €	8.418 €	44.973 €	18.233 €
Anteil der Rückerstattung an den Transferleistungen	1,9 %	1,2 %	3,0 %	1,5 %
Rückerstattungen bei Referenzwert „3 %“	6.623 €	21.524 €	44.973 €	36.536 €
Sparpotenzial	2.512 €	13.106 €	0 €	18.303 €
Angaben für 2003				
Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 76: Sparpotenzial „Förderung von Kindern in Tagesstätten“: Vergleichende Prüfung

- Hilfen zur Erziehung

Ansicht 77 zeigt die Höhe der Transferzahlungen²²⁷. Der Landkreis Kassel gab je Fall durchschnittlich 21.214 €, der Landkreis Offenbach 18.607 € und der Wetteraukreis 22.229 € aus. Die Aufwendungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg beliefen sich auf 28.745 € je Fall.

²²⁷ Landkreis Darmstadt-Dieburg: Transferleistungen

Hilfen zur Erziehung 2003: Transferzahlungen				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Transferzahlungen ¹	19,5 Mio. € ²	10,6 Mio. €	15,1 Mio. €	16,6 Mio. €
Fälle	677	501	810	747
Durchschnittliche Transferzahlung je Fall ³	28.745 € ⁴	21.214 €	18.607 €	22.229 €

¹ Personal- und Sachkosten der Landkreise sind nicht enthalten.
² Landkreis Darmstadt-Dieburg: Transferleistungen
³ nach §§ 29 bis 34, 35a und 41 SGB VIII
⁴ Landkreis Darmstadt-Dieburg: Transferaufwand

Quelle: Angaben der Landkreise, Jahresrechnungen, eigene Berechnungen

Ansicht 77: Hilfen zur Erziehung 2003: Transferzahlungen

Hilfen zur Erziehung sind:

- Erziehungsberatung; § 28 Sozialgesetzbuch (SGB) VIII²²⁸
- Soziale Gruppenarbeit; § 29 SGB VIII²²⁹
- Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer; § 30 SGB VIII²³⁰
- Sozialpädagogische Familienhilfe; § 31 SGB VIII²³¹
- Erziehung in einer Tagesgruppe; § 32 SGB VIII²³²
- Vollzeitpflege; § 33 SGB VIII²³³

²²⁸ § 28 Aches Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) – Erziehungsberatung

Erziehungsberatungsstellen und andere Beratungsdienste und -einrichtungen sollen Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Klärung und Bewältigung individueller und familienbezogener Probleme und der zugrundeliegenden Faktoren, bei der Lösung von Erziehungsfragen sowie bei Trennung und Scheidung unterstützen. Dabei sollen Fachkräfte verschiedener Fachrichtungen zusammenwirken, die mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen vertraut sind.

²²⁹ § 29 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Soziale Gruppenarbeit

Die Teilnahme an sozialer Gruppenarbeit soll älteren Kindern und Jugendlichen bei der Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen helfen. Soziale Gruppenarbeit soll auf der Grundlage eines gruppenpädagogischen Konzepts die Entwicklung älterer Kinder und Jugendlicher durch soziales Lernen in der Gruppe fördern.

²³⁰ § 30 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer

Der Erziehungsbeistand und der Betreuungshelfer sollen das Kind oder den Jugendlichen bei der Bewältigung von Entwicklungsproblemen möglichst unter Einbeziehung des sozialen Umfelds unterstützen und unter Erhaltung des Lebensbezugs zur Familie seine Verselbständigung fördern.

²³¹ § 31 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Sozialpädagogische Familienhilfe

Sozialpädagogische Familienhilfe soll durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben. Sie ist in der Regel auf längere Dauer angelegt und erfordert die Mitarbeit der Familie.

²³² § 32 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Erziehung in einer Tagesgruppe

Hilfe zur Erziehung in einer Tagesgruppe soll die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen durch soziales Lernen in der Gruppe, Begleitung der schulischen Förderung und Elternarbeit unterstützen und dadurch den Verbleib des Kindes oder des Jugendlichen in seiner Familie sichern. Die Hilfe kann auch in geeigneten Formen der Familienpflege geleistet werden.

²³³ § 33 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Vollzeitpflege

Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege soll entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen und seinen persönlichen Bindungen sowie den Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie Kindern und Jugendlichen in einer anderen Familie eine zeitlich befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten. Für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche sind geeignete Formen der Familienpflege zu schaffen.

- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform;²³⁴
- intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung; § 35 SGB VIII²³⁵
- Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII²³⁶

fen und auszubauen.

- ²³⁴ § 34 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform
Hilfe zur Erziehung in einer Einrichtung über Tag und Nacht (Heimerziehung) oder in einer sonstigen betreuten Wohnform soll Kinder und Jugendliche durch eine Verbindung von Alltagserleben mit pädagogischen und therapeutischen Angeboten in ihrer Entwicklung fördern. Sie soll entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen sowie den Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie
1. eine Rückkehr in die Familie zu erreichen versuchen oder
 2. die Erziehung in einer anderen Familie vorbereiten oder
 3. eine auf längere Zeit angelegte Lebensform bieten und auf ein selbständiges Leben vorbereiten.
- Jugendliche sollen in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung sowie der allgemeinen Lebensführung beraten und unterstützt werden.
- ²³⁵ § 35 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung soll Jugendlichen gewährt werden, die einer intensiven Unterstützung zur sozialen Integration und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung bedürfen. Die Hilfe ist in der Regel auf längere Zeit angelegt und soll den individuellen Bedürfnissen des Jugendlichen Rechnung tragen.
- ²³⁶ Leistungen nach § 35a SGB VIII zählen nach der Gesetzessystematik nicht zu den Hilfen zur Erziehung. Sie wurden jedoch aufgrund der von den Landkreisen gewählten Organisation hier dargestellt.
- § 35a Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
- (1) Kinder oder Jugendliche haben Anspruch auf Eingliederungshilfe, wenn
1. ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und
 2. daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.
- Von einer seelischen Behinderung bedroht im Sinne dieses Buches sind Kinder oder Jugendliche, bei denen eine Beeinträchtigung ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft nach fachlicher Erkenntnis mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. § 27 Abs. 4 gilt entsprechend.
- (1a) Hinsichtlich der Abweichung der seelischen Gesundheit nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Stellungnahme
1. eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie,
 2. eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder
 3. eines Arztes oder eines psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt,
- einzuholen. Die Stellungnahme ist auf der Grundlage der Internationalen Klassifikation der Krankheiten in der vom Deutschen Institut für medizinische Dokumentation und Information herausgegebenen deutschen Fassung zu erstellen. Dabei ist auch darzulegen, ob die Abweichung Krankheitswert hat oder auf einer Krankheit beruht. Die Hilfe soll nicht von der Person oder dem Dienst oder der Einrichtung, der die Person angehört, die die Stellungnahme abgibt, erbracht werden.
- (2) Die Hilfe wird nach dem Bedarf im Einzelfall
1. in ambulanter Form,
 2. in Tageseinrichtungen für Kinder oder in anderen teilstationären Einrichtungen,
 3. durch geeignete Pflegepersonen und
 4. in Einrichtungen über Tag und Nacht sowie sonstigen Wohnformen geleistet.
- (3) Aufgabe und Ziel der Hilfe, die Bestimmung des Personenkreises sowie die Art der Leistungen richten sich nach § 53 Abs. 3 und 4 Satz 1, den §§ 54, 56 und 57 des Zwölften Buches, soweit diese Bestimmungen auch auf seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Personen Anwendung finden.
- (4) Ist gleichzeitig Hilfe zur Erziehung zu leisten, so sollen Einrichtungen, Dienste und Personen in Anspruch genommen werden, die geeignet sind, sowohl die Aufgaben der Eingliederungshilfe zu erfüllen als auch den erzieherischen Bedarf zu decken. Sind heilpädagogische Maßnahmen für Kinder, die noch nicht im schulpflichtigen Alter sind, in Tageseinrichtungen für Kinder zu gewähren und lässt der Hilfebedarf es zu, so sollen Einrichtungen in Anspruch genommen werden, in denen behinderte und nicht behinderte Kinder gemeinsam betreut werden.

Zudem können nach § 41 SGB VIII²³⁷ jungen Volljährigen Hilfen für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden.

Die Landkreise bestimmen kraft ihrer Autonomie den Personaleinsatz.

Die Untersuchung konzentrierte sich auf die Hilfen nach §§ 29 bis 34 SGB VIII. Andere Hilfen wurden zum Teil nicht direkt von den Landkreisen erbracht²³⁸, waren von untergeordneter finanzieller Bedeutung²³⁹ oder konnten einer Hilfeform nicht eindeutig zugeordnet werden²⁴⁰.

Die Höhe der Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung wird bestimmt durch

- Fallzahl und
- Hilfeform (ambulante²⁴¹, teilstationäre²⁴² und stationäre Hilfen²⁴³).

Ansicht 78 gibt einen Überblick über die Hilfeformen der einzelnen Landkreise im Jahr 2003. Gemessen an den Fallzahlen betrugen die stationären Hilfen in allen Landkreisen mehr als 50 Prozent. Sie bewegten sich zwischen 53 Prozent (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und 63 Prozent (Landkreis Kassel). Der Anteil der teilstationären Hilfen war in allen Landkreisen am geringsten. Er betrug zwischen 5 Prozent (Landkreis Kassel) und 13 Prozent (Landkreis Darmstadt-Dieburg).

Hilfen zur Erziehung 2003: Fallzahlen								
Hilfeformen	Landkreis Darmstadt- Dieburg		Landkreis Kassel		Landkreis Offenbach		Wetterau- kreis	
ambulante Hilfen (§§ 29 bis 31 SGB VIII)	205	34 %	130	32 %	207	34 %	131	29 %
teilstationäre Hilfen (§ 32 SGB VIII)	78	13 %	23	5 %	69	11 %	39	9 %
Stationäre Hilfen (§§ 33 und 34 SGB VIII)	313	53 %	259	63 %	342	55 %	280	62 %
Summe	596	100 %	412	100 %	618	100 %	450	100 %
Quelle: Angaben der Landkreise, eigene Berechnungen								

Ansicht 78: Hilfen zur Erziehung 2003: Fallzahlen

²³⁷ § 41 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung

(1) Einem jungen Volljährigen soll Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.

(2) Für die Ausgestaltung der Hilfe gelten § 27 Abs. 3 und 4 sowie die §§ 28 bis 30, 33 bis 36, 39 und 40 entsprechend mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Personensorgeberechtigten oder des Kindes oder des Jugendlichen der junge Volljährige tritt.

(3) Der junge Volljährige soll auch nach Beendigung der Hilfe bei der Verselbständigung im notwendigen Umfang beraten und unterstützt werden.

²³⁸ So wurde im Wetteraukreis ein freier Träger mit der Beratung nach § 28 SGB VIII (Erziehungsberatung) beauftragt.

²³⁹ so im Landkreis Kassel Leistungen nach § 28 SGB VIII (Erziehungsberatung) und nach § 35 SGB VIII (intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung)

²⁴⁰ Leistungen nach §§ 35a und 41 SGB VIII wurden sowohl stationär als auch ambulant erbracht.

²⁴¹ §§ 29 bis 31 SGB VIII

²⁴² § 32 SGB VIII

²⁴³ §§ 33, 34 SGB VIII

Ansicht 79 zeigt, wie sich die Fallzahlen der einzelnen Hilfeformen von 2001 bis 2003 entwickelten. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg verringerten sich die Fallzahlen stationärer Hilfen um 21 Prozent, im Landkreis Offenbach um 14 Prozent. Im Landkreis Kassel nahmen die stationären Hilfen zu und die teilstationären und ambulanten Hilfen ab. Im Wetteraukreis stiegen alle Fallzahlen.

Entwicklung der
Hilfeformen

Hilfen zur Erziehung: Entwicklung der Fallzahlen												
Hilfeform	Landkreis Darmstadt-Dieburg			Landkreis Kassel			Landkreis Offenbach			Wetteraukreis		
	2001	2003	Δ %	2001	2003	Δ %	2001	2003	Δ %	2001	2003	Δ %
ambulante Hilfen	k.A. ¹	205	n.e. ²	154	130	- 16	223	207	- 7	73	131	+ 80
teilstationäre Hilfen	78	78	0	31	23	- 26	57	69	+ 21	35	39	+ 11
stationäre Hilfen	394	313	- 21	241	259	+ 7	396	342	- 14	236	280	+ 19
Gesamt	n.e. ²	596	n.e. ²	426	412	- 3	676	618	- 9	344	450	+ 31

Fallzahlen für Leistungen nach §§ 29 bis 34 SGB VIII
¹ keine Angabe
² nicht ermittelbar
Quelle: Angaben der Landkreise, eigene Berechnungen

Ansicht 79: Hilfen zur Erziehung: Entwicklung der Fallzahlen

Im Landkreis Kassel ergab die landkreisindividuelle Prüfung bei den Hilfen zur Erziehung, dass die durchschnittlichen Transferzahlungen je Fall von 21.214 € im Jahr 2001 auf 24.475 € im Jahr 2003 stiegen. Gelänge es dem Landkreis, die Zahlungen auf das Niveau des Jahres 2001 zurückzuführen, könnte er jährlich rund 1.344.000 € sparen. Die Ermittlung dieses Werts ergibt sich aus Ansicht 80.

Landkreis Kassel Hilfen zur Erziehung: Landkreisindividuelle Prüfung			
Durchschnittliche Transferzahlungen		Fallzahlen 2003	Sparpotenzial ¹
2001	2003		
21.214 €	24.475 €	412	1.343.532 €

¹ = (24.475 € - 21.214 €) x 412
Quelle: Angaben Landkreise, Eigene Berechnungen

Ansicht 80: Landkreis Kassel Hilfen zur Erziehung: Landkreisindividuelle Prüfung

Der Wetteraukreis erbrachte die Hilfen zur Erziehung durch seine Bezirksfachstellen (BFS). Grundlage der landkreisindividuellen Prüfung waren die Fallzahlen je Hilfeform. Im Jahr 2003 kosteten ambulante Hilfen je Fall durchschnittlich 12.393 €, stationäre Hilfen durchschnittlich 31.437 €. Die Verlagerung eines Falles von der stationären zur ambulanten Hilfe begründete damit ein Sparpotenzial in Höhe von 19.044 €.

Würden die beiden Bezirksfachstellen mit den höchsten Anteilen stationärer Hilfen²⁴⁴ den Anteil stationärer Hilfen auf das Niveau der Bezirksfachstelle Friedberg²⁴⁵ senken, könnten sie insgesamt 24 Fälle verlagern. Dies eröffnete ein Sparpotenzial von rund 462.000 € (vergleiche Ansicht 81).

²⁴⁴ Bezirksfachstelle Bad Nauheim: 79 Prozent; Bezirksfachstelle Nidda: 70 Prozent

²⁴⁵ Bezirksfachstelle Friedberg: 55 Prozent

Wetteraukreis - Hilfen zur Erziehung: Landkreisindividuelle Prüfung			
	BFS Bad Nauheim	BFS Nidda	Summe
Verlagerung von Fällen stationär zu ambulant ¹ , gerundet	14	10	24
Sparpotenzial, gerundet	274.000 €	188.000 €	462.000 €
¹ auf das Niveau der BFS Friedberg Quelle: Angaben Landkreise, Eigene Berechnungen			

Ansicht 81: Wetteraukreis - Hilfen zur Erziehung: Landkreisindividuelle Prüfung

Die vergleichende Prüfung betrachtete zudem die Fallzahlen je Vollzeitstelle. Den günstigsten Wert erreichte der Wetteraukreis (Referenzwert). Erzielten die übrigen Landkreise diesen Wert, ergeben sich die in Ansicht 82 dargestellten Sparpotenziale.

Sparpotenzial „Hilfen zur Erziehung“ 2003: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Fälle (§§ 29–34, 35a SGB VIII)	677	501	810	747
Vollzeitstellen	23,14	13,60	k.A. ¹	15,47
Fälle je Vollzeitstelle zum 31. Dezember	29,3	36,8	n.e. ²	48,3
Vollzeitstellen bei Referenzwert „48,3“	14,02	10,37	n.e. ²	15,47
Sparpotenzial Vollzeitstellen bezogen auf Referenzwert „48,3“	9	3	n.e. ²	0
Abteilungsbezogene Personal- kosten je Vollzeitstelle	70.000 €	50.000 €	49.000 €	57.000 €
Sparpotenzial	645.000 €	152.000 €	n.e. ²	0 €
Differenzen rundungsbedingt ¹ keine Angabe ² nicht ermittelbar Quelle: Angaben der Landkreise, eigene Berechnungen				

Ansicht 82: Sparpotenziale „Hilfen zur Erziehung“ 2003: Vergleichende Prüfung

Ansicht 83 fasst die Sparpotenziale zusammen:

Sparpotenziale „Hilfen zur Erziehung“				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Landkreisindividuelle Prüfung				
Zeitreihenvergleich	0 €	1.344.000 €	0 €	0 €
Bezirksfachstellen	0 €	0 €	0 €	462.000 €
Vergleichende Prüfung	645.000 €	152.000 €	n.e. ¹	0 €
Sparpotenzial ¹²	645.000 €	1.344.000 €	0 €	462.000 €
¹ nicht ermittelbar				
² errechnet aus den fettgedruckten Positionen; die Einzelpositionen sind alternativ zu verstehen				
Quelle: Eigene Berechnungen				

Ansicht 83: Sparpotenziale „Hilfen zur Erziehung“

- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UnterhVG)

Den Landkreisen obliegen Bewilligung, Festsetzung, Einstellung und Ablehnung von Unterhaltsleistungen sowie die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen.

Die Landkreise erzielten Einnahmen aus der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Unterhaltsleistungen nach § 5 UnterhVG²⁴⁶ und der Durchsetzung von auf den Landkreis übergegangen Unterhaltsansprüchen nach § 7 UnterhVG²⁴⁷.

²⁴⁶ § 5 Unterhaltsvorschussgesetz (UnterhVG) - Ersatz- und Rückzahlungspflicht

(1) Haben die Voraussetzungen für die Zahlung der Unterhaltsleistung in dem Kalendermonat, für den sie gezahlt worden ist, nicht oder nicht durchgehend vorgelegen, so hat der Elternteil, bei dem der Berechtigte lebt, oder der gesetzliche Vertreter des Berechtigten den geleisteten Betrag insoweit zu ersetzen, als er

1. die Zahlung der Unterhaltsleistung dadurch herbeigeführt hat, dass er vorsätzlich oder fahrlässig falsche oder unvollständige Angaben gemacht oder eine Anzeige nach § 6 unterlassen hat, oder
2. gewusst oder infolge Fahrlässigkeit nicht gewusst hat, dass die Voraussetzungen für die Zahlung der Unterhaltsleistung nicht erfüllt waren.

(2) Haben die Voraussetzungen für die Zahlung der Unterhaltsleistung in dem Kalendermonat, für den sie gezahlt worden ist, nicht vorgelegen, weil der Berechtigte nach Stellung des Antrages auf Unterhaltsleistung Einkommen im Sinne des § 2 Abs. 3 erzielt hat, das bei der Bewilligung der Unterhaltsleistung nicht berücksichtigt worden ist, so hat der Berechtigte insoweit den geleisteten Betrag zurückzahlen.

²⁴⁷ § 7 UnterhVG - Übergang von Ansprüchen des Berechtigten

(1) Hat der Berechtigte für die Zeit, für die ihm die Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz gezahlt wird, einen Unterhaltsanspruch gegen den Elternteil, bei dem er nicht lebt, oder einen Anspruch auf eine sonstige Leistung, die bei rechtzeitiger Gewährung nach § 2 Abs. 3 als Einkommen anzurechnen wäre, so geht dieser Anspruch in Höhe der Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz zusammen mit dem unterhaltsrechtlichen Auskunftsanspruch auf das Land über. Satz 1 gilt nicht, soweit ein Erstattungsanspruch nach den §§ 102 bis 105 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch besteht.

(2) Für die Vergangenheit kann der in Absatz 1 bezeichnete Elternteil nur von dem Zeitpunkt an in Anspruch genommen werden, in dem

1. die Voraussetzungen des § 1613 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vorgelegen haben oder
2. der in Absatz 1 bezeichnete Elternteil von dem Antrag auf Unterhaltsleistung Kenntnis erhalten hat und er darüber belehrt worden ist, dass er für den geleisteten Unterhalt nach diesem Gesetz in Anspruch genommen werden kann.

(3) Ansprüche nach Absatz 1 sind rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen. Der Übergang eines Unterhaltsanspruchs kann nicht zum Nachteil des Unterhaltsberechtigten geltend gemacht werden, soweit dieser für eine spätere Zeit, für die er keine Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz erhalten hat oder erhält, Unterhalt von dem Unterhaltspflichtigen verlangt.

(4) Wenn die Unterhaltsleistung voraussichtlich auf längere Zeit gewährt werden muss, kann das Land bis zur Höhe der bisherigen monatlichen Aufwendungen auch auf künftige Leistungen klagen. Das Land

Die Landkreise haben Handlungsspielräume hinsichtlich Personalausstattung und Rückholquote. Diese weist das Verhältnis der Einnahmen aus der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen (§ 7 UnterhVG) zu den Ausgaben²⁴⁸ aus und wurde zur Ermittlung von Sparpotenzialen zugrunde gelegt. Wegen ihrer untergeordneten Bedeutung wurden für mögliche Rückforderungen nach § 5 UnterhVG keine Sparpotenziale ermittelt.

Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und Rückholquoten 2003				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Fälle	1.164	1.558	4.233	1.132
Vollzeitstellen	5,4	4,6	6,0	1,9
Einnahmen nach § 7 UnterhVG	223.912 €	n.e. ¹	365.065 €	288.226 €
Ausgaben ²	1.996.676 €	n.e. ¹	2.158.505 €	2.083.733 €
Rückholquote	11,2 %	n.e. ¹	16,9 %	13,8 %
Fälle je Vollzeitstelle	216	338	706	602

¹ nicht ermittelbar; im Landkreis Kassel wurde erst ab dem 1. Februar 2005 eine Trennung der Einnahmen nach §§ 5 und 7 UnterhVG vorgenommen. Daher kann die Rückholquote erst seit diesem Zeitpunkt korrekt berechnet werden.

² bereinigt um Einnahmen nach § 5 UnterhVG

Quelle: Statistiken der Fachbereiche; Jahresrechnungen, eigene Berechnungen

Ansicht 84: Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und Rückholquoten 2003

Rückholquoten differieren

- Im Landkreis Darmstadt-Dieburg stieg der Personalbestand von 5,0 Vollzeitstellen im Jahr 2001 auf 5,4 Vollzeitstellen im Jahr 2003. Die Fallzahlen erhöhten sich von 1.019 auf 1.164. Da der Landkreis Darmstadt-Dieburg die Einnahmen nach § 5 und § 7 UnterhVG erst seit dem Jahr 2003 getrennt erfasste, ist die Ermittlung der Rückholquote erst seit dem Jahr 2003 möglich. Sie betrug 11,2 Prozent im Jahr 2003.
- Im Landkreis Kassel blieb der Personalbestand mit 3,65 Vollzeitstellen in den Jahren 2001 und 2002 unverändert und stieg im Jahr 2003 auf 4,61 Vollzeitstellen an. Die Fallzahlen erhöhten sich von 1.396 auf 1.558. Der Landkreis Kassel erfasste erst ab dem 1. Februar 2005 seine Einnahmen nach §§ 5 und 7 UnterhVG getrennt. Damit konnten keine Rückholquoten für 2001 bis 2003 ermittelt werden.
- Der Landkreis Offenbach erhöhte seinen Personalbestand von 3,5 Vollzeitstellen im Jahr 2001 auf 6,0 Vollzeitstellen im Jahr 2003. Die Zahl der Fälle erhöhte sich von 4.138 auf 4.233. Die Rückholquote stieg von 15,1 Prozent im Jahr 2001 auf 16,9 Prozent im Jahr 2003.
- Der Wetteraukreis verringerte seinen Personalbestand von 3,1 Vollzeitstellen im Jahr 2001 auf 1,9 Vollzeitstellen im Jahr 2003. Die Fallzahl erhöhte sich von 1.031²⁴⁹ auf 1.132. Die Rückholquote sank von 16,7 Prozent auf 13,8 Prozent.

kann den auf ihn übergegangenen Unterhaltsanspruch im Einvernehmen mit dem Unterhaltsleistungsempfänger auf diesen zur gerichtlichen Geltendmachung rückübertragen und sich den geltend gemachten Unterhaltsanspruch abtreten lassen. Kosten, mit denen der Unterhaltsleistungsempfänger dadurch selbst belastet wird, sind zu übernehmen.

²⁴⁸ bereinigt um Einnahmen aus Rückforderungen nach § 5 UnterhVG

²⁴⁹ Fallzahl für 2002; die Fallzahl für 2001 konnte vom Wetteraukreis nicht zur Verfügung gestellt werden.

Der Landkreis Offenbach erzielte mit 16,9 Prozent die höchste Rückholquote. Zudem erreichte er mit 706 Fällen je Vollzeitstelle den Bestwert.

Erhöht der Landkreis Darmstadt-Dieburg die Fälle je Vollzeitstelle auf diesen Referenzwert von 706, können 3,75 Vollzeitstellen und damit rund 262.000 €²⁵⁰ eingespart werden. Mit dieser Personalreduzierung fällt die Rückholquote rechnerisch auf 3,43 Prozent²⁵¹. Dies begründet Einnahmeausfälle in Höhe von rund 155.000 €²⁵². Insgesamt verbleibt dem Landkreis Darmstadt-Dieburg damit ein Sparpotenzial von 107.000 €.

Der Wetteraukreis müsste sein Personal um 0,42 Vollzeitstellen²⁵³ erhöhen, um eine Rückholquote von 16,9 Prozent zu erreichen. Dies entspricht Mehrausgaben in Höhe von 21.000 €²⁵⁴. Gleichzeitig führt die höhere Rückholquote zu Mehreinnahmen von 64.000 €²⁵⁵. Insgesamt verbleibt dem Wetteraukreis damit ein Sparpotenzial von 43.000 €.

Die Sparpotenziale sind in Ansicht 85 zusammengestellt:

Sparpotenziale „Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz“				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Vergleichende Prüfung	107.000 €	n.e. ¹	0 €	43.000 €
¹ nicht ermittelbar Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 85: Sparpotenziale „Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz“

8.28 Soziales

• Hilfen zur Arbeit

Hilfen zur Arbeit zielen auf die Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben (erster Arbeitsmarkt).

Deshalb gewährten die Landkreise im Prüfungszeitraum Sozialhilfeempfängern Hilfen zur Arbeit nach den §§ 18 bis 20 Bundessozialhilfegesetz (BSHG)²⁵⁶. Darüber hinaus förderten sie nach § 19 BSHG²⁵⁷ Beschäftigungsgesellschaften, die auf dem zweiten Arbeitsmarkt zeitlich befristete Maßnahmen anboten. Weiterhin führten die Landkreise mit Sozialhilfeempfängern Hilfeplangespräche.

Zudem oblagen den Landkreisen Hilfen zur Qualifizierung nach §§ 17 bis

²⁵⁰ Zugrunde gelegt wurde der landkreisindividuelle Personalkostendurchschnittssatz von 70.000 €: 3,75 Vollzeitstellen x 70.000 € = 262.500 €

²⁵¹ 1,65 Vollzeitstellen x 11,2 Prozent Rückholquote / 5,4 Vollzeitstellen

²⁵² (3,43 Prozent x 223.912 €) : 11,2 Prozent = 68.573 €; 223.912 € - 68.573 € = 155.339 €

²⁵³ (16,9 Prozent Rückholquote x 1,9 Vollzeitstellen / 13,8 Prozent Rückholquote) ./ 1,9 Vollzeitstellen

²⁵⁴ 0,42 Vollzeitstellen x 50.000 € landkreisindividuelle Personalkostendurchschnittssatz

²⁵⁵ 2.083.733 € x 16,9 Prozent ./ 288.226 €

²⁵⁶ § 18 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) - Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit

§ 19 BSHG - Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

§ 20 BSHG - Besondere Arbeitsgelegenheiten

²⁵⁷ § 19 BSHG - Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

(1) Für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten können auch Kosten übernommen werden. Die Arbeitsgelegenheiten sollen in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben geeignet sein.

19 BSHG²⁵⁸. Hilfesuchende erhielten als Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten ein Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Ersatz für Mehraufwendungen (§ 19 Abs. 2 BSHG²⁵⁹). Die Hilfen nach §§ 18 bis 20 BSHG ersetzten laufende Sozialhilfeleistungen. Boten die Landkreise den Hilfesuchenden keine Arbeitsgelegenheit, waren sie zur Zahlung von Hilfen zum Lebensunterhalt nach § 11 BSHG²⁶⁰ verpflichtet.

Die Landkreise gestalteten ihren Personaleinsatz unterschiedlich. Der Landkreis Kassel wies die geringste Mitarbeiterzahl gemessen an der Zahl der Sozialhilfeempfänger auf. Erreichten die anderen Landkreise diesen Referenzwert, ergeben sich die folgenden Sparpotenziale:

Sparpotenziale „Hilfe zur Arbeit“ 2003: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Vollzeitstellen	7,21	4,00	7,15	9,61
Vollzeitstellen je 1.000 Sozialhilfeempfänger	0,91	0,54	0,59	0,99
Vollzeitstellen bei Referenzwert 0,54	4,28	4,00	6,55	5,30
Sparpotenzial	207.000 €	0 €	29.000 €	215.000 €
Quelle: Stellenpläne, eigene Berechnung				

Ansicht 86: Sparpotenziale „Hilfe zur Arbeit“ 2003: Vergleichende Prüfung

- Hilfe zur Pflege

Die Hilfe zur Pflege als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise²⁶¹ um-

²⁵⁸ § 17 BSHG – Beratung und Unterstützung; vergleiche im Übrigen Fußnote 256.

²⁵⁹ § 19 BSHG – Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

(2) Wird für den Hilfesuchenden Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit geschaffen, kann ihm entweder das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt werden; zusätzlich ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde.

²⁶⁰ § 11 BSHG – Personenkreis

(1) Hilfe zum Lebensunterhalt ist dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann. Bei nicht getrennt lebenden Ehegatten sind das Einkommen und das Vermögen beider Ehegatten zu berücksichtigen; soweit minderjährige unverheiratete Kinder, die dem Haushalt ihrer Eltern oder eines Elternteiles angehören, den notwendigen Lebensunterhalt aus ihrem Einkommen und Vermögen nicht beschaffen können, sind auch das Einkommen und das Vermögen der Eltern oder des Elternteiles zu berücksichtigen. Das Einkommen und Vermögen der Eltern oder des Elternteils sind nicht zu berücksichtigen, wenn eine Hilfesuchende schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis zur Vollendung seines 6. Lebensjahres betreut.

(2) Hilfe zum Lebensunterhalt kann in begründeten Fällen auch insoweit gewährt werden, als der notwendige Lebensunterhalt aus dem nach Absatz 1 zu berücksichtigenden Einkommen und Vermögen beschafft werden kann. In diesem Umfange haben die in Absatz 1 genannten Personen dem Träger der Sozialhilfe die Aufwendungen zu ersetzen; mehrere Verpflichtete haften als Gesamtschuldner.

(3) Hilfe zum Lebensunterhalt kann auch dem gewährt werden, der ein für den notwendigen Lebensunterhalt ausreichendes Einkommen oder Vermögen hat, jedoch einzelne für seinen Lebensunterhalt erforderliche Tätigkeiten nicht verrichten kann; von dem Hilfeempfänger kann ein angemessener Kostenbeitrag verlangt werden.

²⁶¹ Bis zum 31. Dezember 2004 waren die Landkreise örtliche Träger der Sozialhilfe nach § 96 BSHG i.V.m. § 1 HAG / BSHG:

§ 96 BSHG - Örtliche und überörtliche Träger

Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird; ...

§ 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum BSHG (HAG / BSHG) - Örtliche Träger der Sozialhilfe

fasste häusliche Pflege, Hilfsmittel, teilstationäre Pflege, Kurzzeitpflege und vollstationäre Pflege (§ 68 Abs. 2 BSHG²⁶²). Gegenstand dieser Prüfung war die vollstationäre Pflege.

Die Landkreise gaben je Fall zwischen 8.912 € (Wetteraukreis) und 10.621 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) für diese Leistungen aus. Gelänge es allen Landkreisen, die Ausgaben je Fall auf 8.912 € zu senken, ergäben sich Sparpotenziale bis zu 540.000 € (vergleiche Ansicht 87):

Sparpotenzial „Hilfe zur Pflege“ 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Kosten	3.356.000 €	5.615.000 €	4.798.000 €	5.879.000 €
Einnahmen	0 € ¹	k.A. ²	0 € ¹	1.049.000 € ³
Nettokosten	3.356.000 €	5.615.000 €	4.798.000 €	4.830.000 €
Fälle	316	597	512	542
nach Nettoprinzip ⁴	316	k.A. ²	512	395
nach Bruttoprinzip ⁴	0	k.A. ²	0	147
Ausgaben je Fall	10.621 €	9.405 €	9.370 €	8.912 €
Ausgaben bei Referenzwert „8.912 €“	2.816.000 €	5.320.000 €	4.563.000 €	4.830.000 €
Sparpotenzial	540.000 €	295.000 €	235.000 €	0 €

Differenzen rundungsbedingt

¹ Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Offenbach rechneten nach dem Nettoprinzip ab: Die Hilfebedürftigen zahlten Renten und Pflegegelder an das Pflegeheim. Die Landkreise übernahmen den Restbetrag.

² keine Angabe. Der Landkreis Kassel rechnete sowohl nach dem Brutto- als auch nach dem Nettoprinzip ab. Er konnte keine Zuordnung vorlegen.

³ Der Wetteraukreis rechnete zum Teil nach dem Bruttoprinzip ab: Er zahlte die Pflegekosten und vereinnahmte Renten und Pflegegelder. Für Neufälle stellte er im Jahr 1996 auf das Nettoprinzip um.

⁴ Die Abrechnung der Fallzahlen nach dem Nettoprinzip bedeutet, dass die als Einkommen gerechneten Renten sowie Pflegegelder des Unterstützten direkt an das Pflegeheim gezahlt werden. Der Landkreis übernimmt hier den Restbetrag. Im Falle des Bruttoprinzips zahlt der Landkreis die gesamten Pflegekosten und zieht nachträglich die Renten und Pflegegelder ein.

Quelle: Jahresrechnungen, amtliche Statistik, eigene Berechnungen

Ansicht 87: Sparpotenzial „Hilfe zur Pflege“ 2003

- Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder

Rechtlichen Grundlagen sind die §§ 35a, 39, 40, 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII sowie

Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise; sie führen die Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch.

Seit 1. Januar 2005 beruht die Trägerschaft der Landkreise auf §§ 97 Abs. 1; 3 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 1 HAG / SGB XII:

§ 97 SGB XII - Sachliche Zuständigkeit

Für die Sozialhilfe sachlich zuständig ist der örtliche Träger der Sozialhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist.

§ 3 SGB XII - Träger der Sozialhilfe

Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Kreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird. ...

§ 1 HAG / SGB XII - Örtliche Träger der Sozialhilfe

Örtliche Träger der Sozialhilfe nach § 3 Abs. 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sind die kreisfreien Städte und die Landkreise; sie führen die Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch.

²⁶² Ab 1. Januar 2005 vergleiche § 61 Abs. 2 SGB XII.

§ 4 Abs. 1 AG-KJHG. Zu den Eingliederungshilfen zählen insbesondere Maßnahmen der heilpädagogischen Frühförderung. Sie sollen eine drohende seelische Behinderung vermeiden, bestehende Behinderungen oder deren Folgen beseitigen oder mildern sowie die Betroffenen in die Gesellschaft eingliedern.

Für die heilpädagogische Frühförderung gaben die Landkreise je Fall zwischen 840 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und 4.252 € (Landkreis Offenbach) aus (vergleiche Ansicht 88). Der Referenzwert des Landkreises Darmstadt-Dieburg begründet Sparpotenziale bis zu 706.000 €.

Sparpotenzial „Heilpädagogische Frühförderung“ 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Fälle	303	308	207	351
Ausgaben				
Gesamt	255.000 €	417.000 €	880.000 €	721.000 €
je Fall	840 €	1.352 €	4.252 €	2.053 €
Ausgaben bei Referenzwert „840 €“	255.000 €	259.000 €	174.000 €	295.000 €
Sparpotenzial	0 €	158.000 €	706.000 €	426.000 €

Quelle: Jahresrechnungen und Haushaltspläne, eigene Berechnungen

Ansicht 88: Sparpotenzial „Heilpädagogische Frühförderung“ 2003

- Leistungen nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)

Am 1. Januar 2003 trat das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) in Kraft. Es stellte den grundlegenden Bedarf für den Lebensunterhalt von Personen sicher, die dauerhaft voll erwerbsgemindert waren oder das 65. Lebensjahr vollendet hatten²⁶³.

Zuständig für die Grundsicherungsleistungen war der Landkreis oder die kreisfreie Stadt, in dessen Gebiet der Antragsberechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Zum 1. Januar 2005 wurden GSiG und BSHG durch das SGB XII²⁶⁴ abgelöst.

Sparpotenziale bieten sich bei der Organisation der Aufgabenerfüllung. Deshalb wurden die Fälle je Vollzeitstelle verglichen. Der Referenzwert des Landkreises Darmstadt-Dieburg begründet Sparpotenziale von bis zu 155.000 €:

Sparpotenziale bei
Aufgabenerfüllung

²⁶³ § 1 GSiG - Antragsberechtigte

Zur Sicherung des Lebensunterhaltes im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung können Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, die

1. das 65. Lebensjahr vollendet haben oder

2. das 18. Lebensjahr vollendet haben, unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch sind und bei denen unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann, auf Antrag die Leistungen nach diesem Gesetz erhalten (Antragsberechtigte).

²⁶⁴ Viertes Kapitel: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Sparpotenzial „Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz“ 2003: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Vollzeitstellen	3,0	3,0	4,5	4,6
Fälle	1.250	1.200	525	1.294
Fälle je Vollzeitstelle	416,7	400,0	118,0	281,3
Vollzeitstellen bei Referenzwert „416,7“	3,0	2,9	1,3	3,1
Sparpotenzial	0 €	6.000 €	155.000 €	72.000 €
Quelle: Angaben der Landkreise, eigene Berechnungen				

Ansicht 89: Sparpotenzial „Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz“ 2003: Vergleichende Prüfung

8.29 Weitere Leistungen der Aufgabengebiete Jugend und Soziales

Die Landkreise erbrachten weitere Leistungen in den Aufgabengebieten Jugend und Soziales, die dem Grunde oder der Höhe nach über den gesetzlichen Auftrag hinausgingen. Beispiele sind: Zuschüsse (für Selbsthilfegruppen, interkulturelle Arbeit, Jugendarbeit) oder Fahrdienste für Behinderte. Angesichts der angespannten Haushaltslage sollten die Landkreise bedenken, ob sie diese Leistungen weiter erbringen wollen.

Bei der Besetzung der Beratungsstellen für Kinder, Jugendliche und Eltern ergaben sich Sparpotenziale, wenn längere Wartezeiten für Erstgespräche in Erwägung gezogen werden. Ansicht 90 zeigt die Sparpotenziale der Beratungsstellen.

Umfangreiche
freiwillige Leistungen
in allen Landkreisen

Sparpotenzial „Beratungsstellen“ 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Vollzeitstellen	6,0	3,0	6,5	5,0
Durchschnittliche Auslastung	51,5 %	54,0 %	43,0 %	80,0 %
Vollzeitstellen entsprechend durchschnittlicher Auslastung	3,1	1,6	2,8	4,0
Abbau von Vollzeitstellen	2,9	1,4	3,7	1,0
Abteilungsbezogene Personalkosten je Vollzeitstelle	76.000 €	46.000 €	49.000 €	57.000 €
Sparpotenzial	219.000 €	65.000 €	181.000 €	57.000 €
Quelle: Angaben der Landkreise, eigene Berechnungen				

Ansicht 90: Sparpotenzial „Beratungsstellen“ 2003

Die weiteren Leistungen begründen folgende Sparpotenziale. Diese Leistungen sind freiwillig in dem Sinn, dass der Landkreis ein weites Ermessen bezüglich des Leistungsumfangs hat.

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg bestehen Sparpotenziale in Höhe von 536.000 €.

Wesentliche Teilbeträge begründen Zuschüsse²⁶⁵ und die Umlage an den Zweckverband Drogenberatung.

Im Landkreis Kassel bestanden Sparpotenziale in Höhe von 162.000 €. Wesentliche Teilbeträge begründen Zuschüsse²⁶⁶ und Leistungen der Altenhilfe (Altentag).

Im Landkreis Offenbach bestanden Sparpotenziale in Höhe von 1.508.000 €. Wesentliche Teilbeträge begründen Zuschüsse²⁶⁷ sowie das Förderprogramm „Kompetenzen fördern / Berufswegebegleitung“.

Im Wetteraukreis bestanden Sparpotenziale in Höhe von 317.000 €. Wesentliche Teilbeträge begründen Zuschüsse²⁶⁸.

In Ansicht 91 sind die Sparpotenziale aufgeführt, die sich aus der Stellenbesetzung der Beratungsstellen sowie aus der Reduzierung der weiteren Leistungen ergaben.

Sparpotenziale „Sonstige Leistungen für Jugend und Soziales“: Landkreisindividuelle Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Beratungsstellen für Kinder, Jugendliche, Eltern	219.000 €	65.000 €	181.000 €	57.000 €
Weitere Leistungen	536.000 €	162.000 €	1.508.000 €	317.000 €
Sparpotenzial	755.000 €	227.000 €	1.589.000 €	374.000 €
Quelle: eigene Erhebungen				

Ansicht 91: Sparpotenziale „Sonstige Leistungen für Jugend und Soziales“: Landkreisindividuelle Prüfung

²⁶⁵ so zu Jugendfreizeiten oder Pro Familia e.V.

²⁶⁶ so zu Freizeiten und Fahrten und Drogenberatung Hofgeismar

²⁶⁷ so zur kreisweiten Schuldnerberatung und an sonstige Organisationen

²⁶⁸ so an das Jugendbildungswerk und zu Freizeiten und Fahrten

8.30 Zusammenfassung der Sparpotenziale Jugend und Soziales

In Ansicht 92 sind die Sparpotenziale Jugend und Soziales zusammengefasst, die jährlich verwirklicht werden können. Zudem sind die Sparbedarfe genannt.

Sparpotenziale und –bedarfe Jugend und Soziales				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Landkreisindividuelle Prüfung				
Organisation	0 €	23.000 €¹	0 €	50.000 €²
Förderung von Kindern in Tagesstätten	159.000 €	29.000 €	50.000 €	59.000 €
Hilfen zur Erziehung	0 €	1.344.000 €	0 €	462.000 €
Weitere Leistungen	755.000 €	227.000 €	1.589.000 €	374.000 €
Vergleichende Prüfung				
Förderung von Kindern in Tagesstätten	2.500 €	13.000 €	0 €	18.000 €
Hilfen zur Erziehung	645.000 €	152.000 €	n.e. ³	0 €
Leistungen nach dem UnterhVG	107.000 €	n.e. ³	0 €	43.000 €
Hilfen zur Arbeit	207.000 €	0 €	29.000 €	215.000 €
Hilfen zur Pflege	540.000 €	295.000 €	235.000 €	0 €
Heilpädagogische Frühförderung	0 €	158.000 €	706.000 €	426.000 €
Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz	0 €	6.000 €	155.000 €	72.000 €
Sparpotenzial ⁴	2.413.000 €	2.082.000 €	2.764.000 €	1.701.000 €
bedarfsorientierte Prüfung				
Anteiliger Bedarf zur Vermeidung eines strukturellen Defizits ⁵	8.328.000 €	2.371.000 €	1.934.000 €	5.460.000 €
Anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	nein	ja	nein

Fettgedruckt sind die höheren Sparpotenziale aus landkreisindividueller und vergleichender Prüfung, weil diese nur alternativ erzielt werden können

¹ Zentralisierung der Leitung bei den Außenstellen

² Unwirtschaftliche Abstimmung zwischen Wetteraukreis und Delegationsgemeinde; Delegation beendet im Jahr 2004

³ nicht ermittelbar

⁴ Summe der fettgedruckten Positionen

⁵ Das strukturelle Defizit beschreibt die Differenz zwischen regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben unter der Voraussetzung des dauerhaften Substanzerhalts.

Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen

Ansicht 92: Sparpotenziale und –bedarfe Jugend und Soziales

Im Landkreis Offenbach übersteigt die Summe der aufgezeigten Sparpotenziale in den Aufgabengebieten Jugend und Soziales den Betrag, den diese anteilig zum Ausgleich des strukturellen Defizits beitragen müssten.

8.31 Schulen

Die Schulen begründeten nach den Aufgabengebieten Jugend und Soziales die zweithöchsten Ausgaben der Landkreise.

Landkreise
Schulträger

Als Schulträger²⁶⁹ kommen die Landkreise für die Kosten der äußeren Schulverwaltung²⁷⁰ wie Sachkosten²⁷¹, Kosten für nicht lehrendes Personal und Kosten der Schülerbeförderung auf²⁷². Zu den Sachkosten gehören die Kosten für die Verwaltung und Unterhaltung der Schulgebäude, Schulanlagen und Schuleinrichtungen (wie Büchereien). Die Schulträger sind überdies verpflichtet, eine Kreisbildstelle zu betreiben²⁷³.

Grunddaten Schulen 2003					
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis	Summe
Grund-, Haupt- und Realschulen	54	52	56	63	225
Gesamtschulen	14	14	14	6	48
Gymnasien	3	3	7	7	20
Berufsschulen	1	2	3	6	12
Ausgaben ¹	n.v. ²	32,7 Mio. €	30,6 Mio. €	29,1 Mio. €	92,3 Mio. €
Schüler	33.517	29.539	42.522	43.308	148.886

¹ Einzelplan 2

² nicht vergleichbar (doppisches Rechnungswesen)

Quelle: Jahresrechnungen, Schulentwicklungspläne, eigene Berechnungen

Ansicht 93: Grunddaten Schulen 2003

Die Ausgaben je Schüler betrugen im Landkreis Kassel 1.106 €, im Landkreis Offenbach 719 € und im Wetteraukreis 671 €.

Zur Ermittlung von Sparpotenzialen wurden Belegungs- und Nutzungsgrad der Schulen untersucht.

- Belegungsgrad

Der Belegungsgrad bildet das Verhältnis von tatsächlicher zu maximaler Schülerzahl je Schule ab²⁷⁴. Die maximale Schülerzahl ist das Produkt aus der Zahl der Klassenräume und der zulässigen Klassengröße. Diese bestimmt sich nach der

²⁶⁹ § 138 Hessisches Schulgesetz (HSchG) - Land, Gemeindeverbände und Gemeinden

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

²⁷⁰ vergleiche §§ 155 bis 162 Hessisches Schulgesetz (HSchG)

²⁷¹ § 155 Hessisches Schulgesetz (HSchG) - Sachkosten:

(1) Die Sachkosten der öffentlichen Schulen werden von den Schulträgern aufgebracht.

(2) Sachkosten im Sinne dieses Gesetzes sind alle Kosten, die nicht vom Land nach §§ 151 bis 154 zu tragende Kosten sind.

(3) Zu den Sachkosten gehören insbesondere

1. die Verwaltungskosten der Schulleitung,

2. die Kosten für Verwaltung und Unterhaltung der Schulgebäude, Schulanlagen und Schuleinrichtungen,

3. die Kosten für Aufbewahrung der den Schulen vom Land zur Verfügung gestellten Lernmitteln.

²⁷² Zur dualen Finanzierung der Schulen vergleiche Dreizehnter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Landtags-Drucksache 16 / 2590, Seite 182.

²⁷³ Mit Wirkung zum 1. August 2005 ersetzen die Medienzentren die Kreisbildstellen; vergleiche § 162 Abs. 2 Hessisches Schulgesetz (HSchG).

²⁷⁴ Mittelwerte der Jahre 2001 bis 2003

„Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen“ vom 3. Dezember 1992²⁷⁵.

Der Belegungsgrad wurde für jede Schule festgestellt. Zur Ermittlung von Sparpotenzialen wurde die Untersuchung dreifach gestuft:

Stufe 1: Schulen mit einem Belegungsgrad von höchstens 75 Prozent

Stufe 2: hiervon Schulen, die eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

- keine Zunahme der Schülerzahlen von 2001 bis 2003
- keine erwartete Zunahme der Schülerzahlen von 2004 bis 2008 in den Schulentwicklungsplänen
- erwartete Zunahme der Schülerzahlen von 2004 bis 2008 in den Schulentwicklungsplänen ohne wesentliche²⁷⁶ Verbesserung des Belegungsgrads
- Stufe 3: hiervon Schulen, für die nach anderweitiger Nutzung mindestens eine andere Schule in näherer Umgebung²⁷⁷ mit ausreichenden freien Kapazitäten für die betroffenen Schüler bereitsteht.

Ansicht 94 zeigt die Sparpotenziale, die sich aus der anderweitiger Nutzung einzelner Schulen ergeben.

Standortauflösung?

Sparpotenziale „Belegung der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung					
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis	Summe
Grund-, Haupt- und Realschulen					
Gesamt	54	52	56	63	225
Stufe 1 ¹	43	39	33	25	140
Stufe 2	37	36	33	23	129
Stufe 3 → anderweitige Nutzung möglich	9	12	9	10	40
Sparpotenzial	0,3 Mio. €	0,9 Mio. €	0,3 Mio. €	0,4 Mio. €	1,9 Mio. €
Gesamtschulen					
Gesamt	14	14	14	6	48
Stufe 1 ¹	2	3	2	1	8
Stufe 2	0	3	0	1	4
Stufe 3 → anderweitige Nutzung möglich	0	0	0	0	0
Sparpotenzial	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €

²⁷⁵ Amtsblatt des Kultusministeriums vom 3. Dezember 1993, Seite 2

²⁷⁶ keine Einordnung in die nächst höhere Kategorie der ABC-Analyse; der A-Bereich endet bei einem Belegungsgrad von 70 Prozent, der B-Bereich bei 75 Prozent

²⁷⁷ höchstens neun Kilometer Fahrtstrecke

Sparpotenziale „Belegung der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung					
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis	Summe
Gymnasien					
Gesamt	3	3	7 ²	7	20
Stufe 1 ¹	1	3	1	0	5
Stufe 2	0	1	0	0	1
Stufe 3 → anderweitige Nutzung möglich	0	0	0	0	0
Sparpotenzial	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
¹ Belegungsgrad ≤ 75 Prozent ² Das Gymnasium Seligenstadt wurde erst ab dem Schuljahr 2003/2004 als eigenständiges Gymnasium geführt. Zuvor war es Teil der Gesamtschule „Einhardschule“. Quelle: Jahresrechnungen; Profitcenterrechnungen (Landkreis Darmstadt-Dieburg); Schulentwicklungspläne, eigene Erhebungen					

Ansicht 94: Sparpotenziale „Belegung der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung

Die in Ansicht 94 ausgewiesenen Sparpotenziale durch anderweitige Nutzungen belaufen sich auf 1,9 Millionen €. Sie setzen sich zusammen aus den reduzierten Ausgaben für Unterhaltung und Betrieb der Gebäude, Instandhaltung und Personal. Gegengerechnet wurden erhöhte Schülerbeförderungskosten. Nicht einbezogen wurden schülerzahlabhängige Ausgaben²⁷⁸.

Für das Land Hessen ergeben sich mit der anderweitigen Nutzung von Schulen Sparpotenziale²⁷⁹, die in dieser Prüfung nicht näher untersucht wurden. Die qualitative und pädagogische Wirkung von anderweitigen Nutzungen wurde nicht einbezogen.

- Nutzungsgrad

Der Nutzungsgrad beschreibt das Verhältnis der Unterrichtsfläche zur Gesamtfläche²⁸⁰. Zur Bestimmung des Nutzungsgrades wurden der Unterrichtsfläche in dieser Prüfung neben den Unterrichtsräumen auch Funktionsräume (wie naturwissenschaftliche Fachräume oder Werkräume²⁸¹) zugerechnet. Zur Gesamtfläche zählten darüber hinaus Verkehrsflächen sowie Verwaltungs- und Gemeinschaftsräume.

²⁷⁸ so für Bücher

²⁷⁹ so für Lehrpersonal

²⁸⁰ Gesamtfläche im Sinne der Bruttogeschossfläche

²⁸¹ Turnhallen wurden der Unterrichtsfläche in dieser Haushaltsstrukturprüfung nicht zugerechnet.

Nutzungsgrade der Schulgebäude Mittelwerte 2001 bis 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Unterrichtsfläche aller Schulen ¹	134.075 m ²	n.b. ²	168.718 m ²	149.397 m ²
Gesamtfläche aller Schulen ¹	376.065 m ²	n.b. ²	542.652 m ²	337.356 m ²
niedrigster Nutzungsgrad	24 % ⁴	n.e. ³	20 % ⁵	31 % ⁶
mittlerer Nutzungsgrad	44 %	n.e. ³	36 %	54 %
höchster Nutzungsgrad	82 % ⁷	n.e. ³	69 % ⁸	75 % ⁹
Mittelwert der zehn Schulen mit den höchsten Nutzungsgraden	61 %	n.e. ³	55 %	69 %
¹ ohne Berufsschulen ² nicht bekannt ³ nicht ermittelbar	⁴ Landrat-Gruber-Schule ⁵ Schillerschule ⁶ Philipp-Dieffenbach-Schule		⁷ Hans-Gustav-Röhr-Schule ⁸ Sonnenblumenschule ⁹ Augustinerschule	
Quelle: Liegenschaftsübersichten, Schulentwicklungsplan, eigene Erhebungen und Berechnungen				

Ansicht 95: Nutzungsgrade der Schulgebäude Mittelwerte 2001 bis 2003

Der Nutzungsgrad einzelner Schulen lag zwischen 20 Prozent und 82 Prozent. Niedrige Nutzungsgrade können in der Bauweise begründet sein. Die mittleren Nutzungsgrade betrugen zwischen 36 Prozent und 54 Prozent, bei den zehn Schulen mit den höchsten Nutzungsgraden zwischen 55 Prozent und 69 Prozent. Die höchsten Nutzungsgrade waren unabhängig von der Schulform: Die Höchstwerte erreichten in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Offenbach Grundschulen und im Wetteraukreis ein Gymnasium.

Eine Erhöhung des Nutzungsgrads der Schulgebäude setzt grundsätzlich bauliche Maßnahmen voraus. Sie haben zur Folge, dass die Unterrichtsfläche zunimmt. Damit können in einem Schulgebäude mehr Schüler unterrichtet werden. Zugleich benötigen die Landkreise eine geringere Zahl an Schulgebäuden. Die damit verbundenen, in Ansicht 96 ausgewiesenen Sparpotenziale sind nur langfristig erreichbar. Sie wurden deshalb nachrichtlich in diesen Bericht aufgenommen und werden beim Abbau struktureller Haushaltsdefizite nicht berücksichtigt.

Nutzungsgrade
zwischen 20 und
82 Prozent

Sparpotenziale „Nutzungsgrade bei Schulgebäuden“: Landkreisindividuelle Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel ¹	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Personal ²	2,1 Mio. €	n.e. ³	2,6 Mio. €	1,2 Mio. €
Bauinstandhaltung	1,8 Mio. €	n.e. ³	4,3 Mio. €	3,1 Mio. €
Sparpotenzial	3,9 Mio. €	n.e. ³	6,9 Mio. €	4,3 Mio. €
Mittelwerte 2001 bis 2003 ¹ Dem Landkreis Kassel waren die Schulflächen nicht bekannt. ² Sekretariat, Hausmeister ³ nicht ermittelbar Quelle: Profitcenterrechnung und Investitionsplan des Landkreises Darmstadt-Dieburg; im Übrigen Liegenschaftsübersichten, Schulentwicklungspläne, eigene Erhebungen und Berechnungen				

Ansicht 96: Sparpotenziale „Nutzungsgrade bei Schulgebäuden“: Landkreisindividuelle Prüfung

- Landkreisindividuelle Zeitreihenanalyse

Ansicht 97 zeigt die Veränderungen der Zuschussbedarfe für Schulformen und

Schulverwaltung von 2001 bis 2003. Den Zuschussbedarfen 2003 wurden Soll-Zuschussbedarfe gegenübergestellt und die Differenzen als Sparpotenziale ausgewiesen. Grundlage der Soll-Zuschussbedarfe waren die Zuschussbedarfe 2001 unter Berücksichtigung der Teuerung²⁸² von 2001 nach 2003. Zudem wurden die Veränderungen der Einwohnerzahlen bei der Kreisschulverwaltung und der Schülerzahlen bei den Schulformen einbezogen²⁸³.

Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung					
Zuschussbedarf	2001	2003	Veränderung	Soll 2003 ¹	Sparpotenzial ²
Landkreis Kassel					
Grund-, Haupt- und Realschulen	7,2 Mio. €	7,7 Mio. €	0,5 Mio. €	7,1 Mio. €	0,6 Mio. €
Gymnasien	2,0 Mio. €	2,3 Mio. €	0,3 Mio. €	2,2 Mio. €	0,1 Mio. €
Berufsschulen	2,0 Mio. €	2,4 Mio. €	0,4 Mio. €	2,1 Mio. €	0,3 Mio. €
Gesamtschulen	8,2 Mio. €	9,0 Mio. €	0,8 Mio. €	8,5 Mio. €	0,5 Mio. €
Schulverwaltung	0,8 Mio. €	1,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,8 Mio. €	0,2 Mio. €
Summe Landkreis Kassel	20,2 Mio. €	22,4 Mio. €	2,2 Mio. €	20,7 Mio. €	1,7 Mio. €
Landkreis Offenbach					
Grund-, Haupt- und Realschulen	8,9 Mio. €	9,7 Mio. €	0,8 Mio. €	9,2 Mio. €	0,5 Mio. €
Gymnasien	3,3 Mio. €	3,4 Mio. €	0,1 Mio. €	3,4 Mio. €	0,0 Mio. €
Berufsschulen	2,6 Mio. €	2,8 Mio. €	0,2 Mio. €	2,7 Mio. €	0,1 Mio. €
Gesamtschulen	6,8 Mio. €	7,3 Mio. €	0,5 Mio. €	7,1 Mio. €	0,2 Mio. €
Schulverwaltung	0,6 Mio. €	0,6 Mio. €	0,0 Mio. €	0,6 Mio. €	0,0 Mio. €
Summe Landkreis Offenbach	22,2 Mio. €	23,8 Mio. €	1,6 Mio. €	23,0 Mio. €	0,8 Mio. €

²⁸² Steigerung des hessischen Verbraucherpreisindex um 2,4 Prozent

²⁸³ Die für die Kreisschulverwaltung aufzuwendenden Mittel hängen nicht von der Schülerzahl ab und wurden deshalb auf die Einwohnerzahl bezogen. Dagegen hängen die Mittel für die Schulen von der Schülerzahl ab.

Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung					
Zuschussbedarf	2001	2003	Veränderung	Soll 2003 ¹	Sparpotenzial ²
Wetteraukreis					
Grund-, Haupt- und Realschulen	10,5 Mio. €	11,2 Mio. €	0,7 Mio. €	10,9 Mio. €	0,3 Mio. €
Gymnasien	2,3 Mio. €	2,6 Mio. €	0,3 Mio. €	2,6 Mio. €	0,0 Mio. €
Berufsschulen	2,3 Mio. €	2,1 Mio. €	-0,2 Mio. €	2,1 Mio. €	0,0 Mio. €
Gesamtschulen	2,7 Mio. €	2,8 Mio. €	0,1 Mio. €	2,8 Mio. €	0,0 Mio. €
Schulverwaltung	1,2 Mio. €	1,3 Mio. €	0,1 Mio. €	1,2 Mio. €	0,1 Mio. €
Summe Wetteraukreis	19,0 Mio. €	20,0 Mio. €	1,0 Mio. €	19,6 Mio. €	0,5 Mio. €

Rechnerische Differenzen sind rundungsbedingt.
Grundlage der Daten waren die kameralen Haushaltsabschnitte 20, 21, 23, 24 und 28.
Aufgrund der doppelten Rechnungslegung des Landkreises Darmstadt-Dieburg konnten keine mit den kameralen Abschnitten vergleichbaren Daten ermittelt werden.
¹ Basis Schulverwaltung: 1.000 Einwohner; Basis Schulformen: Schülerzahl
² Differenz zwischen tatsächlichem Zuschussbedarf 2003 und dem Soll-Zuschussbedarf 2003
Quelle: Jahresrechnungen, Schulstatistiken, Angaben der Landkreise, eigene Erhebungen und Berechnungen

Ansicht 97: Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Landkreisindividuelle Prüfung

Die landkreisindividuelle Zeitreihenanalyse ergab Sparpotenziale von 1,7 Millionen € (Landkreis Kassel), 0,8 Millionen € (Landkreis Offenbach) und 0,5 Millionen € (Wetteraukreis), zusammen rund 3 Millionen € (vergleiche Ansicht 97).

Landkreisindividuelle Sparpotenziale von rund 3 Millionen €

• Vergleichende Zeitreihenanalyse

Aus dem Vergleich der den Organisationseinheiten²⁸⁴ laut Stellenplan zugeordneten Vollzeitstellen wurden Referenzwerte bestimmt.

Für Schulverwaltung und Kreisbildstellen wurden die Referenzwerte in Bezug zur Einwohnerzahl ermittelt, für Schulformen in Bezug zur Schülerzahl (vergleiche Ansicht 98).

Referenzwerte Schulen: Vergleichende Zeitreihenanalyse		
Grund-, Haupt- und Realschulen	2,97 Stellen ¹	Wetteraukreis
Gymnasien	2,21 Stellen ¹	Wetteraukreis
Berufsschulen	2,19 Stellen ¹	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Gesamtschulen	2,09 Stellen ¹	Wetteraukreis
Schulverwaltung	1,73 € ²	Landkreis Offenbach
Kreisbildstelle	0,33 € ²	Landkreis Offenbach

¹ je Tausend Schüler
² je Einwohner
Quelle: Jahresrechnungen, Stellenpläne, eigene Berechnungen

Ansicht 98: Referenzwerte Schulen: Vergleichende Zeitreihenanalyse

²⁸⁴ so Schulverwaltung, einzelne Schulformen, Kreisbildstelle

Auf Grundlage dieser Referenzwerte wurden für jede Organisationseinheit Sparpotenziale ermittelt (vergleiche Ansicht 99).

Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Schulverwaltung	0 €	0 €	0 €	824.000 €
Grund-, Haupt- und Realschulen	1.575.000 €	3.298.000 €	1.254.000 €	0 €
Gymnasien	122.000 €	752.000 €	520.000 €	0 €
Berufsschulen	0 €	544.000 €	214.000 €	0 €
Gesamtschulen	1.645.000 €	4.335.000 €	1.078.000 €	0 €
Kreisbildstelle	0 €	0 €	0 €	54.000 €
Zwischensumme	3.342.000 €	8.929.000 €	3.066.000 €	878.000 €
Kürzung wegen Vergabe von Leistungen ¹	0 €	- 324.000 €	0 €	0 €
Summe Sparpotenzial vergleichende Prüfung	3.342.000 €	8.605.000 €	3.066.000 €	878.000 €

¹ Im Landkreis Kassel gingen höhere Personalausgaben mit niedrigeren Sachausgaben einher. Um die Referenzwerte des Wetteraukreises zu erreichen, entstünden dem Landkreis Kassel zusätzliche Ausgaben durch die Vergabe von Leistungen.

Quelle: Jahresrechnungen, Profitcenterrechnungen (Landkreis Darmstadt-Dieburg), Schülerstatistiken, eigene Erhebungen und Berechnungen

Ansicht 99: Sparpotenziale „Zeitreihenanalyse der Schulen“: Vergleichende Prüfung

- Zusammenfassung der Sparpotenziale „Schulen“

Die Sparpotenziale aus Belegungs- und Nutzungsgrad sowie landkreisindividueller und vergleichender Zeitreihenanalyse können nicht addiert werden²⁸⁵. Daher wurde das höchste Sparpotenzial ausgewiesen. Die aus dem Nutzungsgrad ermittelten langfristig erreichbaren Sparpotenziale sind nachrichtlich in Ansicht 100 aufgeführt.

²⁸⁵ vergleiche Seite 85

Sparpotenziale und –bedarfe „Schulen“				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
landkreisindividuelle Prüfung				
Belegungsgrad	0,3 Mio. €	0,9 Mio. €	0,3 Mio. €	0,4 Mio. €
Nutzungsgrad (nachrichtlich)	3,9 Mio. €	n.e. ¹	6,9 Mio. €	4,3 Mio. €
landkreisindividuelle Zeitreihenanalyse	0,0 Mio. €	1,7 Mio. €	0,8 Mio. €	0,5 Mio. €
vergleichende Prüfung				
vergleichende Zeitreihenanalyse	3.342.000 €	8.605.000 €	3.066.000 €	878.000 €
Sparpotenzial ²	3.342.000 €	8.605.000 €	3.066.000 €	878.000 €
bedarfsorientierte Prüfung				
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	1.976.000 €	2.226.000 €	1.852.000 €	3.784.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	ja	ja	ja	nein
¹ nicht ermittelbar				
² Summe der fettgedruckten Positionen				
Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 100: Sparpotenziale und -bedarfe „Schulen“

8.32 Bauaufsicht

Den Landkreisen obliegt die Bauaufsicht²⁸⁶. Kennzahlen enthält Ansicht 101:

Bauaufsicht				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Verfahren	3.593	3.654	5.465	2.960
Baugenehmigungsverfahren	2.391	2.601	2.093	2.396
Vollzeitstellen	43,7	34,7	50,3	50,5
Verfahren je Vollzeitstelle	82,2	105,2	108,6	58,5
Baugenehmigungsverfahren	54,7	74,9	41,6	47,4
Mittelwerte der Jahre 2001 bis 2003				
Quelle: Jahresrechnungen, Haushaltspläne, Statistiken der Landkreise, eigene Berechnungen				

Ansicht 101: Bauaufsicht

Die Zahl der Baugenehmigungsverfahren je Vollzeitstelle bewegte sich zwischen 41,6 und 74,9 (vergleiche Ansicht 101). Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns waren Einnahmen und Ausgaben oder Kosten einzubeziehen.

²⁸⁶ § 52 Hessische Bauordnung (HBO) – Zuständigkeit, personelle Besetzung

(1) Bauaufsichtsbehörden sind

1. als untere Bauaufsichtsbehörde ...

b) der Kreisausschuss in den Landkreisen, ...

Ansicht 102 zeigt, dass sich die Einnahmen²⁸⁷ im Jahr 2003 zwischen 1,4 Millionen € (Landkreis Kassel) und 4,8 Millionen € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) bewegten. Die Ansicht zeigt auch, dass die Gebühren die Einnahmen beherrschten: sie machten zwischen 90 Prozent (Wetteraukreis) und 99 Prozent (Landkreise Kassel und Offenbach) aus²⁸⁸.

Bauaufsicht Einnahmen und Gebühren 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg ¹	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Einnahmen	4.773.364 €	1.408.073 €	2.835.359 €	2.953.701 €
davon Gebühren	4.607.945 €	1.387.653 €	2.810.607 €	2.652.965 €
Anteil der Gebühreneinnahmen	97 %	99 %	99 %	90 %
¹ im Landkreis Darmstadt-Dieburg: Erträge; Auflösung Sonderposten 2.084 € nicht enthalten Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 102: Bauaufsicht Einnahmen und Gebühren 2003

Zu unterscheiden waren gebührenpflichtige Tatbestände (wie Baugenehmigungen) und gebührenfreie Tatbestände (wie Wohnungsbauförderung).

Die Höhe der Gebühren können die Landkreise durch Satzung festlegen und dabei von den Gebührensätzen der Verwaltungskostenordnung abweichen²⁸⁹. Von diesem Recht machten alle Landkreise Gebrauch. Die Landkreise Offenbach und Kassel bezogen keine kalkulatorischen Kosten (wie Abschreibungen) in ihre Gebühren ein. In allen Landkreisen waren die Gebühren für die Erteilung von Baugenehmigungen gestaffelt.

Die Summen aus Kosten und kalkulatorischen Kosten bewegten sich im Jahr 2003 zwischen 1,8 Millionen € (Landkreis Kassel) und 4,0 Millionen € (Wetteraukreis; vergleiche Ansicht 103, Summe aus Kosten und kalkulatorischen Kosten 2003).

Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
2001				
Einnahmen ¹	3.413.880 €	1.999.273 €	4.887.969 €	3.158.382 €
./. Kosten ²	2.534.330 €	1.803.660 €	2.467.293 €	2.863.889 €
= Kostendeckung I	879.550 €	195.613 €	2.420.676 €	294.493 €
./. kalkulatorische Kosten	21.894 €	n.b. ³	n.b. ³	919.581 €
= Kostendeckung II	857.656 €	n.e. ⁴	n.e. ⁴	- 625.088 €
Kostendeckungsgrad I ⁵	135 %	111 %	198 %	110 %
Kostendeckungsgrad II ⁶	134 %	n.e. ⁴	n.e. ⁴	83 %

²⁸⁷ im Landkreis Darmstadt-Dieburg: Erträge

²⁸⁸ Weitere Einnahmen begründeten Bußgelder und Kostenersatz für Zwangsmaßnahmen.

²⁸⁹ § 1 Hessisches Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) - Kostenpflichtige Amtshandlungen

(4) Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, können durch Satzung die Bauaufsichtsgebühren nach ihrem Verwaltungsaufwand festlegen und dabei von den Gebührensätzen der Verwaltungskostenordnung abweichen.

Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
2002				
Einnahmen ¹	3.494.250 €	1.592.980 €	4.390.532 €	3.303.920 €
./. Kosten ²	2.710.010 €	1.880.718 €	2.649.778 €	2.960.728
= Kostendeckung I	784.240 €	- 287.738 €	1.740.754 €	343.182 €
./. kalkulatorische Kosten	19.238 €	n.b. ³	n.b. ³	929.713 €
= Kostendeckung II	765.002 €	n.e. ⁴	n.e. ⁴	- 586.531 €
Kostendeckungsgrad I ⁵	129 %	85 %	166 %	112 %
Kostendeckungsgrad II ⁶	128 %	n.e. ⁴	n.e. ⁴	85 %
2003				
Einnahmen ¹	4.773.364 €	1.408.073 €	2.835.359 €	2.953.701 €
./. Kosten ²	2.564.428 €	1.782.086 €	2.616.735 €	2.999.298 €
= Kostendeckung I	2.208.936 €	-374.013 €	218.624 €	- 45.597 €
./. kalkulatorische Kosten	12.660 €	n.b. ³	n.b. ³	1.015.806 €
= Kostendeckung II	2.196.276 €	n.e. ⁴	n.e. ⁴	- 1.061.404 €
Kostendeckungsgrad I ⁵	186 %	79 %	108 %	98 %
Kostendeckungsgrad II ⁶	185 %	n.e. ⁴	n.e. ⁴	74 %
¹ im Landkreis Darmstadt-Dieburg Erträge, in den Landkreisen Kassel und Offenbach sowie im Wetteraukreis Einnahmen ² im Landkreis Darmstadt-Dieburg Aufwendungen, in den Landkreisen Kassel und Offenbach und im Wetteraukreis Ausgaben, ohne kalkulatorische Kosten ³ nicht bekannt ⁴ nicht ermittelbar ⁵ = Einnahmen / Kosten ohne kalkulatorische Kosten) ⁶ = Einnahmen / Kosten mit kalkulatorischen Kosten) Quelle: Jahresrechnungen, Haushaltspläne, Statistiken der Landkreise, eigene Berechnungen				

Ansicht 103: Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht

Der in Ansicht 103 abgebildete Kostendeckungsgrad II berücksichtigt im Gegensatz zu Kostendeckungsgrad I die kalkulatorischen Kosten und ist daher aussagekräftiger.

Kostendeckungs-
grade

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg arbeitete im Jahr 2003 kostendeckend und erreichte in der Bauaufsicht einen Kostendeckungsgrad II von 185 Prozent. Demgegenüber arbeitete der Wetteraukreis nicht kostendeckend und erreichte einen Kostendeckungsgrad II von 74 Prozent.

Selbst ohne Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten erzielte der Landkreis Kassel 2003 einen Kostendeckungsgrad I von 79 Prozent und arbeitete damit nicht kostendeckend. Der Landkreis Offenbach erreichte einen Kostendeckungsgrad I von 108 Prozent.

In der zeitlichen Entwicklung zeigte sich:

- Im Landkreis Darmstadt-Dieburg stiegen die Erträge 2003 gegenüber 2001. Die Steigerungsrate betrug 40 Prozent. Die Aufwendungen nahmen um ein Prozent zu. Somit konnte die Kostendeckung verbessert werden.
- Im Landkreis Kassel sanken die Einnahmen um 30 Prozent, die Ausgaben um ein Prozent. Die Kostendeckung verschlechterte sich.
- Die Einnahmen des Landkreises Offenbach sanken 2003 um 42 Prozent gegen-

über 2001. Die Kosten stiegen um sechs Prozent. Die Kostendeckung verschlechterte sich.

- Im Wetteraukreis nahmen die Einnahmen um sechs Prozent ab, während die Kosten um sechs Prozent zunahmen. Die Kostendeckung verschlechterte sich.

Die Landkreise Kassel, Offenbach und der Wetteraukreis stehen vor der Aufgabe, ihre Ausgaben den Einnahmen anzupassen.

Aus der landkreisindividuellen Prüfung ergab sich, dass der Kostendeckungsgrad des Landkreises Offenbach von 198 Prozent im Jahr 2001 auf 108 Prozent im Jahr 2003 sank (vergleiche Ansicht 103). Erreichte er wieder den Kostendeckungsgrad des Jahres 2001, verbesserte sich das Ergebnis der Bauaufsicht um rund 1.185.000 €²⁹⁰.

Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass der Landkreis Kassel ein Sparpotenzial von 1.237.000 €²⁹¹ hatte, der Wetteraukreis von 2.074.000 €²⁹². Diese Sparpotenziale bestehen, wenn die beiden Landkreise den im Vergleich besten Kostendeckungsgrad des Landkreises Darmstadt-Dieburg für die Jahre 2001 bis 2003 von 4,41 € je Einwohner erreichen.

Sparpotenziale und -bedarf Bauaufsicht				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Landkreisindividuelle Zeitreihenanalyse (Stufe 1)	0 €	374.000 €	1.185.000 €	1.061.000 €
Landkreisvergleich (Stufe 2)	0 €	1.237.000 €	0 €	2.074.000 €
Sparpotenzial ¹	0 €	1.237.000 €	1.185.000 €	2.074.000 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	264.000 €	121.000 €	181.000 €	391.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	ja	ja	ja
¹ Summe der fettgedruckten Positionen Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 104: Sparpotenziale und -bedarf Bauaufsicht

8.33 Allgemeine Finanzwirtschaft

Kredite in den Kernhaushalten

In ihren Kernhaushalten wiesen die Landkreise zum 31. Dezember 2003 Kredite zwischen 76 Millionen € (Landkreis Kassel) und 228 Millionen € (Landkreis Offenbach) aus. Hinzu kamen Kassenkredite, die sich auf bis zu 13,5 Millionen €²⁹³ (Landkreis Offenbach) beliefen²⁹⁴.

Die Zinslast betrug im Jahr 2003 zwischen 3,6 Millionen € (Landkreis Kassel) und 10,6 Millionen € (Landkreis Offenbach)²⁹⁵. Dies entsprach Zinssätzen zwischen 4,4 Prozent (Landkreise Kassel und Offenbach) und 4,9 Prozent (Wetteraukreis).

²⁹⁰ $2.835.359 \text{ €} [\text{Einnahmen 2003}] / 198 \text{ Prozent} [\text{Kostendeckungsgrad 2001}] = 1.431.999 \text{ €}$
 $2.835.359 \text{ €} [\text{Einnahmen 2003}] ./ 1.431.999 \text{ €} = 1.403.360 \text{ €}$
 $1.403.360 \text{ €} ./ 218.624 \text{ €} [\text{Kostendeckung I 2003}] = 1.184.736 \text{ €}$

²⁹¹ Für die Jahre 2001 bis 2003 betrug der Kostendeckungsgrad II des Landkreises Kassel - 0,63 € je Einwohner; $4,41 \text{ €} - (-0,63 \text{ €}) \times 245.368 \text{ Einwohner} = 1.236.655 \text{ €}$

²⁹² Für die Jahre 2001 bis 2003 betrug der Kostendeckungsgrad II des Wetteraukreises - 2,55 € je Einwohner; $4,41 \text{ €} - (-2,55 \text{ €}) \times 298.000 \text{ Einwohner} = 2.074.080 \text{ €}$

²⁹³ Durchschnittswert für 2003

²⁹⁴ vergleiche Ansicht 59

²⁹⁵ vergleiche Ansicht 60

Der Prüfungszeitraum war durch niedrige Zinssätze²⁹⁶ gekennzeichnet. Zum einen kann die Zinsbelastung weiter sinken. Zum anderen aber hätten Zinssatzerhöhungen um einen Prozentpunkt bei unverändertem Bestand der Kredithöhe Steigerungen der Zinslast zwischen 0,8 Millionen € und 2,4 Millionen € zur Folge gehabt (vergleiche bereits Ansicht 61).

Niedrige Zinssätze im Prüfungszeitraum

Beide Aspekte erfordern aktives Zinsmanagement der Landkreise. Aktives Zinsmanagement verlangt Marktbeobachtung, um bei günstigeren Konditionen umzuschulden. Der Einsatz moderner Finanzinstrumente zur Absicherung des Zinsänderungsrisikos sollte erwogen werden.

Zinsmanagement

Ansicht 105 zeigt die durchschnittlichen Zinssätze der Jahre 1999 bis 2003.

Zinssätze 1999 bis 2003				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
1999	5,0 %	5,5 %	5,5 %	6,1 %
2000	4,9 %	5,6 %	5,3 %	5,7 %
2001	5,0 %	5,8 %	5,2 %	5,3 %
2002	5,0 %	4,6 %	4,8 %	5,1 %
2003	4,8 %	4,4 %	4,4 %	4,9 %
Mittlerer Zinssatz für Kredite 1999 bis 2003	4,9 %	5,2 %	5,0 %	5,4 %

Quelle: Jahresrechnungen, Profitcenterrechnungen, eigene Berechnungen

Ansicht 105: Zinssätze 1999 bis 2003

Der mittlere Zinssatz der Landkreise für die Jahre 1999 bis 2003 lag zwischen 4,9 Prozent (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und 5,4 Prozent (Wetteraukreis). Im Jahr 2003 wurden Zinssätze zwischen 4,4 Prozent und 4,9 Prozent erreicht (vergleiche Ansicht 105). Der günstigste durchschnittliche Zinssatz betrug 4,4 Prozent (Landkreise Offenbach und Kassel) im Jahr 2003. Die durchschnittlichen Zinssätze konnten bezogen auf das Jahr 1999 reduziert werden, allerdings in unterschiedlichem Umfang.

Während die Schulden der Landkreise langfristige Verbindlichkeiten darstellen, begründen Kassenkredite kurzfristige Verbindlichkeiten. Die Zinssätze für Kassenkredite waren niedriger als die Zinssätze für Schulden. Bei Kassenkrediten wurde im Mittel aller Landkreise ein durchschnittlicher Zinssatz über den Dreijahreszeitraum 2001 bis 2003 von 3,6 Prozent erreicht²⁹⁷. Die Landkreise können durch Vereinbarung variabler Verzinsungen mit oder ohne Zinsobergrenze (Cap) Unterschiede zwischen kurz- und langfristigen Zinsen nutzen.

Die Landkreise gingen eine Vielzahl von Einzelkrediten mit vertraglich vereinbarten Laufzeiten ein. Diese Einzelkredite können schrittweise durch kurzfristige Finanzierungen mit niedrigeren Zinssätzen ersetzt werden. Bei der Berechnung der Sparpotenziale wurde das Kreditportfolio zur Hälfte einbezogen. Allerdings können die geringeren Zinssätze mittelfristig ansteigen. Aus diesen Gründen bedarf es eines aktiven Zinsmanagements in Zusammenarbeit mit Kreditinstituten.

Ansicht 106 fasst die Sparpotenziale zusammen.

²⁹⁶ Der Diskontsatz wurde zum 1. Januar 1999 durch den Basiszinssatz als Richtgröße ersetzt. Zu den Zahlen vergleiche auf den Internetseiten des Statistischen Bundesamts unter http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=su0112 (Stand: 1. Juni 2005; Abfrage 11. November 2005) sowie http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=su0115 (Stand: 31. Januar 2006; Abfrage 27. Februar 2006).

²⁹⁷ vergleiche Fußnote 205

Sparpotenziale und –bedarfe bei Zinsausgaben				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts ¹	158.616.000 €	76.380.000 €	227.667.000 €	197.706.000 €
Zinsausgaben 2003	7.703.000 €	3.331.000 €	10.115.000 €	9.619.000 €
Ist-Zinssatz ²	4,79	4,36	4,44	4,87
Reduzierung des Zinssatzes ³	- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,7
Sparpotenzial	794.000 €	228.000 €	667.000 €	1.255.000 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich	794.000 €	228.000 €	667.000 €	1.255.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	ja	ja	ja	ja
¹ zum 31. Dezember 2003 ² in Prozent ³ in Prozentpunkten Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 106: Sparpotenziale und -bedarfe bei Zinsausgaben

Sparpotenziale bei Zinsausgaben sind abhängig von der Änderbarkeit der Kreditverträge und dem aktuellen Zinsniveau. Der Einfluss der kommunalen Körperschaften ist damit beschränkt. Deshalb beruhen die ausgewiesenen Sparpotenziale auf dem anteiligen Bedarf (Stufe 3) im Sinne eines Ziels. Den Landkreisen wurden unterschiedliche Wege zur Reduzierung ihrer Zinsausgaben aufgezeigt.

8.34 Rechnungsprüfungsämter

Die Rechnungsprüfungsämter prüfen die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss (§ 52 Abs. 1 Satz 1 HKO in Verbindung mit § 128 HGO²⁹⁸). Die Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter für die Prüfung kreisangehöriger Gemeinden regelt § 129 HGO²⁹⁹. Bei Auftragsvergaben ist das Vergaberecht maßgeblich. Bei der Prüfung von Eigen- und Beteili-

²⁹⁸ § 52 Abs. 1 Satz 1 HKO: vergleiche Fußnote 168

§ 128 Hessische Gemeindeordnung (HGO) - Prüfung des Jahresabschlusses und der Jahresrechnung

(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
3. bei den Einnahmen und Ausgaben, den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
4. die Anlagen zur Jahresrechnung oder zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
5. die Jahresabschlüsse nach § 114s ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen,
6. ob die Berichte nach §§ 112 Abs. 1 und 114s Abs. 3 und 8 eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen.

²⁹⁹ § 129 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Rechnungsprüfungsamt

Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, andere Gemeinden können es einrichten. In Gemeinden, für die kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden dessen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen. Zum Ausgleich der Kosten, die dem Landkreis durch diese Prüfungstätigkeit entstehen, können Prüfungsgebühren erhoben werden.

gungsgesellschaften sind die §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes³⁰⁰ zu beachten (§ 123 Abs. 1 HGO³⁰¹).

Die Landkreise waren in unterschiedlichem Umfang für kreisangehörige Gemeinden tätig.

Die landkreisindividuelle Prüfung im Wetteraukreis zeigte, dass sich der gesetzlich normierte Aufgabenumfang³⁰² des dortigen Revisionsamts nicht veränderte. Die Ge-

³⁰⁰ § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (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 Ordnungsmäßigkeit 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. Als Anteile der Gebietskörperschaft gelten ferner Anteile, die Unternehmen gehören, bei denen die Rechte aus Absatz 1 der Gebietskörperschaft zustehen.

§ 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (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 dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.

³⁰¹ § 123 Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Unterrichts- und Prüfungsrechte

(1) Gehören einer Gemeinde Anteile an Unternehmen in dem in § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, so hat sie

1. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes auszuüben,
2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

³⁰² § 131 HGO – Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:

1. die Prüfung des Jahresabschlusses und der Jahresrechnung,
2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
3. die dauernde Überwachung der Kasse der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkasse 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 Gemeinwesens 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.

bühreneinnahmen schwankten im Prüfungszeitraum zwischen 276.000 € und 412.000 € jährlich. Zur Ermittlung des Sparpotenzials wurde deshalb der Mittelwert der Gebühreneinnahmen von 334.000 € zugrunde gelegt.

Im Jahr 2003 betrug der tatsächliche Zuschuss für das Revisionsamt 375.000 €. Könnte dieser Zuschuss auf 317.000 €³⁰³ reduziert werden, bestünde ein Sparpotenzial in Höhe von 58.000 €.

Die in der Vergleichenden Prüfung gebildete Kennzahl „Zuschuss je Einwohner“ (vergleiche Ansicht 107) zeigt den Zuschuss der Landkreise für die kreiseigene Rechnungsprüfungstätigkeit. Sie berücksichtigt, dass die Landkreise von den kreisangehörigen Gemeinden Prüfungsgebühren erhoben (vergleiche § 129 HGO)³⁰⁴. Da diese Kennzahl auf dem Mittelwert der Jahre 2001 bis 2003 fußt, gleicht sie Schwankungen aus, die sich bei Schwerpunktbildungen in der mehrjährigen Prüfungsplanung ergaben³⁰⁵.

Zur Ermittlung der Sparpotenziale wurden den jeweiligen Zuschussbedarfen des Jahres 2003 die auf Grundlage des Referenzwertes ermittelten, anzustrebenden Zuschüsse gegenüber gestellt.

Zuschussbedarfe der Rechnungsprüfungsämter: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Zuschussbedarf ¹	n.v. ³	613.000 €	368.000 €	297.000 €
Zuschussbedarf ¹ je Einwohner ²		2,82 €	1,64 €	1,58 €
Sparpotenzial		275.000 € ⁴	0 € ⁵	0 €

¹ Mittelwert 2001 bis 2003

² Einwohner der Gemeinden mit eigenen Rechnungsprüfungsämtern wurden nicht einbezogen

³ nicht vergleichbar (doppisches Rechnungswesen)

⁴ Zuschussbedarf 2003 = 618.000 €; 618.000 € – (217.236 Ew. x 1,58 €) = rd. 275.000 €

⁵ Zuschussbedarf 2003 = 340.000 €; 340.000 € – (237.411 Ew. x 1,58 €) = - 35.110 €, Zuschussbedarf 2003 < Referenzwert → kein Sparpotenzial

Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen

Ansicht 107: Zuschussbedarfe der Rechnungsprüfungsämter: Vergleichende Prüfung

In Ansicht 108 sind die Sparpotenziale und –bedarfe der Rechnungsprüfungsämter zusammengefasst:

³⁰³ Dies setzt eine Erhöhung der Gebühreneinnahmen auf 334.000 € voraus.

³⁰⁴ § 129 HGO – Rechnungsprüfungsamt

Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, andere Gemeinden können es einrichten. In Gemeinden, für die kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden dessen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen. Zum Ausgleich der Kosten, die dem Landkreis durch diese Prüfungstätigkeit entstehen, können Prüfungsgebühren erhoben werden.

³⁰⁵ Beispiel: Prüffahr 1 mit Schwerpunkt kreisangehörige Gemeinden; Prüffahr 2 mit Schwerpunkt Landkreis

Sparpotenziale und -bedarfe Rechnungsprüfungsämter				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1)	0 €	0 €	0 €	58.000 €
vergleichend (Stufe 2)	n.v. ¹	275.000 €	0 €	0 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	77.000 €	72.000 €	54.000 €	108.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	ja	nein	nein
¹ nicht vergleichbar (doppisches Rechnungswesen) Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 108: Sparpotenziale und -bedarfe Rechnungsprüfungsämter

Die Rechnungsprüfungsämter planten Prüfungsinhalte und -schwerpunkte überwiegend jährlich. Einzelfallprüfungen waren die Regel. Die Landkreise nutzten bei ihren Einzelfallprüfungen DV-Technik. Damit wurden Stichproben sicherer und statistisch einfacher gezogen sowie Auffälligkeiten schneller erkennbar.

In eine mehrjährige Prüfungsplanung eingebettet sollten die Landkreise jene Prüffelder bestimmen und untersuchen, in denen erhebliche wirtschaftliche Risiken bestehen. Zudem sollten Systemprüfungen (wie interne Kontrollsysteme, Datenverarbeitungsverfahren) in den Vordergrund treten.

Die Landkreise stehen vor der Entscheidung, mit verstärkter Technikunterstützung und risikoorientierten Prüfungsansätzen weitere Einsparungen zu verwirklichen.

Technikeinsatz und
risikoorientierter
Prüfungsansatz
senken Kosten

8.35 Kfz-Zulassungsstellen

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Offenbach sowie der Wetteraukreis organisierten ihre Kfz-Zulassungsstellen dezentral, indem sie weitere Zulassungsstellen einrichteten. Dabei passten sie ihre bestehenden Kfz-Zulassungsstellen nicht entsprechend an. Diese Gestaltung führte in allen drei Landkreisen zu schlechteren betriebswirtschaftlichen Ergebnissen (vergleiche Ansicht 109).

Daher sollten die Landkreise diesen Schritt überdenken.

Dezentralisierung der
Kfz-Zulassung in drei
Landkreisen

Kfz-Zulassungsstellen „Betriebswirtschaftliche Ergebnisse“			
	2001	2003	Veränderung
Landkreis Darmstadt-Dieburg	- 18.000 €	- 156.000 €	- 138.000 €
Landkreis Offenbach	400.000 €	- 100.000 €	- 500.000 €
Wetteraukreis	1.200.000 €	800.000 €	- 400.000 €
Quelle: eigene Berechnungen			

Ansicht 109: Kfz-Zulassungsstellen „Betriebswirtschaftliche Ergebnisse“

In diesen Landkreisen könnten durch die Zusammenlegung der Kfz-Zulassungsstellen Sparpotenziale zwischen 138.000 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und 500.000 € (Landkreis Offenbach) erreicht werden (vergleiche Ansicht 109).

Im Prüfungszeitpunkt verblieben Verwaltungsaufgaben bei den Landkreisen. Die den Landkreisen zugeflossenen Einnahmen glichen die Kosten nicht aus. Deshalb stehen die Landkreise in den Fällen, in denen die Zusammenlegung unterbleibt, vor der Ent-

Zentralisierung der
Kfz-Zulassung im
Landkreis Kassel

scheidung, die mit den Außenstellen geschlossenen Verträge im Rahmen des rechtlich Möglichen zu ändern.

Der Landkreis Kassel beschritt im Jahr 2003 den umgekehrten Weg, indem er seine Kfz-Zulassungsstelle und die der Stadt Kassel zusammenlegte. Der Abbau von vier Planstellen im Zuge der Zusammenlegung führte zu einem jährlichen Sparpotenzial von 183.000 €³⁰⁶.

Sparpotenziale und –bedarfe der Kfz-Zulassung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1)	138.000 €	183.000 €	500.000 €	400.000 €
vergleichend (Stufe 2) ¹	0 €	0 €	0 €	0 €
Anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	260.000 €	175.000 €	132.000 €	285.000 €
Anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	ja	ja	ja
¹ Ein Vergleich war nicht möglich, weil mit der Dezentralisierung Personal in unterschiedlichem Umfang auf die Gemeinden übergang.				
Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 110: Sparpotenziale und -bedarfe der Kfz-Zulassung

8.36 Gesundheit, Sport, Erholung

- Gesundheitsämter

Die Aufgaben der Gesundheitsämter beruhen auf einer Vielzahl gesetzlicher Grundlagen. Ausgehend vom „Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens“ von 1934 enthält die zugehörige „Dritte Durchführungsverordnung“ einen Aufgabenkatalog des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Für Hygiene- und Gesundheitsaufsicht sind das Infektionsschutzgesetz und die Trinkwasserverordnung einschlägig. Den Kinder- und Jugendärztlichen Dienst regelt das Hessische Schulgesetz (HSchG)³⁰⁷. Das Aufgabenfeld der Betreuungsstelle wird durch das Betreuungsgesetz (BtG) des Bundes, das Betreuungsbehördengesetz (BtBG) und die Ausführungsbestimmungen des Landes (Hessisches Ausführungsgesetz zum BtG vom 5. Februar 1992) bestimmt. Das Gesundheitsamt überprüft die Erforderlichkeit, den Umfang und die Dauer einer gesetzlichen Betreuung Erwachsener, die aufgrund einer psychischen Erkrankung oder einer Behinderung hilfsbedürftig sind. Ferner schlägt es dem Vormundschaftsgericht geeignete Betreuer vor.

Zweckverband

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg und die Stadt Darmstadt haben sich zur Erfüllung der Aufgaben des Gesundheitsamts in einem Zweckverband zusammengeschlossen. Dieser Zweckverband finanzierte sich aus eigenen Einnahmen (wie Gebühren) und einer Umlage. Die Umlageanteile bestimmten sich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen beider Gebietskörperschaften.

³⁰⁶ Diese Maßnahme wirkte sich ab 2004 aus.

³⁰⁷ § 149 HSchG - Schulgesundheitspflege

Der Schulärztliche Dienst ist den kreisfreien Städten und den Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Die Schulgesundheitspflege umfasst den schulärztlichen und den schulzahnärztlichen Dienst. Ihre Aufgabe ist es, in Zusammenarbeit mit der Schule und den Eltern die gesundheitliche Entwicklung der Schülerinnen und Schüler durch Vorsorge zu fördern, gesundheitlichen Gefährdungen vorzubeugen und Maßnahmen zur Behebung gesundheitlicher Störungen einzuleiten.

Die Landkreise Kassel und Offenbach sowie der Wetteraukreis unterhielten eigene Gesundheitsämter.

Eigene
Gesundheitsämter
der Landkreise

Die landkreisindividuelle Zeitreihenanalyse ergab keine Sparpotenziale. Im Landkreis Offenbach blieben die Kosten stabil. Die anderen Landkreise bauten geringfügig Personal auf, was jedoch keine Sparpotenziale begründete.

Ansicht 112 zeigt: Der Landkreis Kassel erbrachte im Gesundheitsbereich keine freiwilligen Leistungen, der Wetteraukreis beschränkte sich auf relativ geringe Zuschüsse für die Aids-Hilfe (4.000 €). Umfangreicher waren die Leistungen der Landkreise Darmstadt-Dieburg (112.000 €) und Offenbach (144.000 €). In Höhe der freiwilligen Leistungen bestehen Sparpotenziale.

Im Vergleich bewegte sich der Zuschussbedarf je Einwohner unabhängig von der Organisationsform (Zweckverband/Landkreis) in einem schmalen Korridor zwischen 6,44 € (Wetteraukreis) und 7,86 € (Landkreis Offenbach) je Einwohner (vergleiche Ansicht 111). Auf der Grundlage des Referenzwerts ergeben sich Sparpotenziale zwischen 153.000 € (Landkreis Kassel) und 394.000 € (Landkreis Offenbach)³⁰⁸.

Zudem wurde die Zahl der Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner zum Vergleich herangezogen. Diese lag zwischen 0,12 (Wetteraukreis) und 0,15 (Landkreis Offenbach). Hieraus ergaben sich Sparpotenziale zwischen 112.000 € (Landkreis Kassel) und 489.000 € (Landkreis Offenbach)³⁰⁹.

Die beiden so ermittelten Sparpotenziale sind nicht zu addieren, weil sie gleiche Personalkostenbestandteile beinhalten. Daher wurde das höhere Sparpotenzial angesetzt.

Sparpotenziale „Gesundheitsämter“: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg ¹	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Zuschussbedarf ²	2.046.000 €	1.688.000 €	2.648.000 €	1.914.000 €
Zuschussbedarf je Einwohner ²	7,07 €	6,87 €	7,86 €	6,44 €
Sparpotenzial	184.000 €³	153.000 €⁴	394.000 € ⁵	0 €
Zahl der Vollzeitstellen	37,38	32,15	52,00	34,57
Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner	0,13	0,13	0,15	0,12
Sparpotenzial	160.000 € ⁶	112.000 € ⁷	489.000 €⁸	0 €

Differenzen sind rundungsbedingt

¹ Die Aufgabe des Gesundheitsamts erledigte ein kameral buchender Zweckverband. Die Werte sind somit vergleichbar.

² Mittelwert 2001 bis 2003

³ Zuschussbedarf 2003 = 2.051.000 €; 2.051.000 € - (290.179 Ew. x 6,44 €) = rd. 184.000 €

⁴ Zuschussbedarf 2003 = 1.733.000 €; 1.733.000 € - (245.368 Ew. x 6,44 €) = rd. 153.000 €

⁵ Zuschussbedarf 2003 = 2.566.000 €; 2.566.000 € - (337.305 Ew. x 6,44 €) = rd. 394.000 €

⁶ 0,01 x 290.179 Ew./1.000 Ew. x 54.480 € (Personalkostendurchschnittssatz) = rd. 160.000 €

⁷ 0,01 x 245.368 Ew./1.000 Ew. x 45.762 € (Personalkostendurchschnittssatz) = rd. 112.000 €

⁸ 0,03 x 337.305 Ew./1.000 Ew. x 48.277 € (Personalkostendurchschnittssatz) = rd. 489.000 €

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 111: Sparpotenziale „Gesundheitsämter“: Vergleichende Prüfung

³⁰⁸ Zur Bestimmung dieser Sparpotenziale wurden den jeweiligen Zuschussbedarfen des Jahres 2003 die auf Grundlage des Referenzwerts ermittelten anzustrebenden Zuschüsse gegenübergestellt:
6,44 € x Einwohnerzahl 2003 des jeweiligen Landkreises

³⁰⁹ Diese Sparpotenziale wurden aus der Differenz der Vollzeitstellen je Tausend Einwohner des jeweiligen Landkreises und der Referenzwerte ermittelt, die mit dem landkreisindividuellen Personalkostendurchschnittssatz bewertet wurden.

Ansicht 112 fasst die Sparpotenziale und -bedarfe zusammen.

Sparpotenziale und -bedarfe „Gesundheitsämter“				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1): Zeitreihenanalyse	0 €	0 €	0 €	0 €
landkreisindividuell (Stufe 1): Abbau freiwilliger Leistungen	112.000 €	0 €	144.000 €	4.000 €
vergleichend (Stufe 2)	184.000 €	153.000 €	489.000 €	0 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	324.000 €	123.000 €	103.000 €	252.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	ja	ja	nein
Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 112: Sparpotenziale und -bedarfe „Gesundheitsämter“

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg und im Wetteraukreis reichten die ermittelten Sparpotenziale nicht zum anteiligen Haushaltsausgleich aus.

Weitergehende Sparpotenziale könnten sich ergeben, wenn die Verwaltung des Gesundheitsamts reduziert³¹⁰, die freiwilligen Beratungsleistungen gesenkt oder die Gebühren angehoben würden³¹¹.

- Sportförderung

Die Sportförderung ist eine freiwillige Aufgabe³¹². Die Landkreise sollen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Kreisangehörigen erforderlichen öffentlichen Sporteinrichtungen bereitstellen (§ 16 HKO³¹³). Seit dem Jahr 2002 sind der Schutz und die Pflege des Sports durch Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände in Artikel 62a der Hessischen Verfassung³¹⁴ verankert.

³¹⁰ so im Wetteraukreis

³¹¹ so in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und im Wetteraukreis

³¹² Allgemeine Bestimmungen zur Bereitstellung von sportlichen öffentlichen Einrichtungen enthält § 16 HKO, vergleiche Borchmann, Hessische Landkreisordnung (HKO), Kommentar, Anmerkung 15 zu § 2 HKO, abgedruckt in Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Kommunal- und Schulverlag, Band II.

³¹³ § 16 Hessische Landkreisordnung (HKO) - Öffentliche Einrichtungen

Der Landkreis hat die Aufgabe, im Rahmen seines Wirkungsbereichs und in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit die für die Kreisangehörigen erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.

³¹⁴ Art. 62a Hessische Verfassung (HV) - Schutz und Pflege des Sports

Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Ansicht 113 zeigt die finanzielle Entwicklung der direkten Sportförderung.

Direkte Sportförderung Zeitreihenanalyse				
	2001	2002	2003	Mittelwert
Landkreis Darmstadt-Dieburg	255.249 €	277.597 €	301.170 €	278.006 €
Landkreis Kassel	45.853 €	46.078 €	46.739 €	46.223 €
Landkreis Offenbach	212.726 €	217.211 €	201.722 €	210.553 €
Wetteraukreis	42.161 €	64.073 €	69.550 €	58.595 €
Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 113: Direkte Sportförderung Zeitreihenanalyse

Ansicht 114 zeigt: Die direkte Förderung Dritter (so Sportvereine und -verbände) aus Mitteln der Landkreise bewegte sich je Einwohner zwischen 0,19 € (Landkreis Kassel) und 0,62 € (Landkreis Offenbach).

Direkte Sportförderung: Vergleichende Prüfung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
direkte Sportförderung ¹	n.v. ²	46.223 €	210.553 €	58.595 €
direkte Förderung je Einwohner ²		0,19 €	0,62 €	0,20 €
¹ Mittelwert 2001 bis 2003				
² nicht vergleichbar (doppisches Rechnungswesen)				
Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 114: Direkte Sportförderung: Vergleichende Prüfung

Auf der Grundlage des Referenzwerts des Landkreises Kassel ergab sich für den Landkreis Offenbach aus der vergleichenden Prüfung ein Sparpotenzial in Höhe von 145.000 €. Die Prüfung zeigte in den Stufen 1 und 2 im Übrigen keine Sparpotenziale (vergleiche Ansicht 115).

Sparpotenziale und -bedarfe der Sportförderung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1)	0 €	0 €	0 €	0 €
vergleichend (Stufe 2)	n.v. ¹	0 €	145.000 €	0 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	65.000 €	8.000 €	52.000 €	127.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	nein	ja	nein
¹ nicht vergleichbar				
Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 115: Sparpotenziale und -bedarfe der Sportförderung

8.37 Regionalentwicklung

Die freiwillige Aufgabe³¹⁵ der Regionalentwicklung war in den Landkreisen unterschiedlichen Organisationseinheiten und Einzelplänen zugeordnet. Die Aufgabenabgrenzung war nicht einheitlich. Das Prüffeld Regionalentwicklung umfasste neben der Wirtschafts- und Strukturförderung die Entwicklung des Tourismus, die Kulturförderung sowie den Bau und die Pflege von Radwegen.

Wirtschafts- und Strukturförderung

Kommunale Wirtschafts- und Strukturförderung wird bestimmt durch die regionalen Strukturen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region und die politischen Zielvorstellungen.

Da die Landkreise diese Aufgaben freiwillig erfüllen, bestehen grundsätzlich Sparpotenziale in Höhe des jeweiligen Zuschussbedarfs. Jedoch würde damit die politische Gestaltungsfähigkeit der Landkreise eingeschränkt.

Aus landkreisindividueller Sicht wurden daher in Ansicht 117 die Zeitreihenanalysen zugrunde gelegt.

Das landkreisindividuelle Sparpotenzial des Landkreises Kassel in Höhe von 388.000 € ergibt sich aus der Zeitreihenanalyse und der Senkung der Ausgaben auf den Stand des Jahres 2001. Diese Senkung markiert keine Untergrenze, da auf die Erfüllung dieser freiwilligen Aufgabe grundsätzlich in vollem Umfang verzichtet werden könnte. Im Landkreis Offenbach war mit dem Anstieg des Zuschusses auch eine Erweiterung der Aufgaben verbunden, so dass daraus kein Sparpotenzial abgeleitet wurde. Bezogen auf die Kennzahl Zuschuss je Einwohner erreichte der Landkreis Offenbach mit 0,88 € den Referenzwert. Im Wetteraukreis wurde der Zuschussbedarf reduziert, so dass die Zeitreihenanalyse kein Sparpotenzial zeigt.

Regionalentwicklung 2001 bis 2003				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Zuschussbedarf 2001	- ¹	1.064.742 €	179.233 €	656.369 €
Zuschussbedarf 2003	- ¹	1.452.985 €	329.284 €	538.247 €
Zuschuss je Einwohner (Mittelwert 2001 bis 2003)	- ¹	5,13 €	0,88 €	1,83 €

¹ Im Haushalt gab es keine Stelle oder Organisationseinheit mit diesen speziellen Aufgaben, sondern eine zentrale Koordination. Die Aufgaben wurden auf die Abteilungen verteilt. Eine Zusammenfassung war mit angemessenem Aufwand im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen nicht möglich.

Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen

Ansicht 116: Regionalentwicklung 2001 bis 2003

Die vergleichende Prüfung führte für den Landkreis Kassel zu einem Sparpotenzial in Höhe von 1.044.000 Millionen € und für den Wetteraukreis in Höhe von 282.000 €. Als Referenzwert wurde dabei der Zuschuss des Landkreises Offenbach in Höhe von 0,88 € je Einwohner zugrunde gelegt (vergleiche Ansicht 116).

³¹⁵ vergleiche Bennemann/Beinlich u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Anmerkung 15 zu § 2 HKO.

Sparpotenziale und –bedarfe Regionalentwicklung				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1): Zeitreihenanalyse	n.e. ¹	388.000 €	0 €	0 €
vergleichend (Stufe 2)	n.e. ¹	1.044.000 €	0 €	282.000 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	n.e. ¹	102.000 €	29.000 €	58.000 €
anteiliger Bedarf erreichbar?	-	ja	(ja)	ja
¹ nicht ermittelbar Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 117: Sparpotenziale und –bedarfe Regionalentwicklung

8.38 Kostendeckung durch Gebühren

Die Landkreise erheben für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen sowie die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen Gebühren. Die Gebührenbemessung folgt grundsätzlich dem Kostendeckungsgrundsatz³¹⁶. Reichen die Gebühren nicht aus, haben die Landkreise Haushaltsmittel einzusetzen. Die nachfolgende Reihenfolge orientiert sich am Gebührenaufkommen.

Die Abfallwirtschaft belastete in keinem der Landkreise den Haushalt, weil die Gebühren kostendeckend ermittelt und erhoben wurden.

Abfallwirtschaft

Zur Kostendeckung der Bauaufsichtsgebühren siehe Kapitel 8.32.

Bauaufsicht

Die Landkreise unterhielten Jugendgästehäuser. Die Übernachtungszahlen stiegen in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Kassel und Offenbach an. Der Wetteraukreis verzeichnete sinkende Übernachtungszahlen (vergleiche Ansicht 118).

Jugendgästehäuser

³¹⁶ § 9 Hessisches Kommunalabgabengesetz (KAG) – Verwaltungsgebühren

(2) Die Gebühren sind unter Berücksichtigung des Interesses der Gebührenpflichtigen und nach dem Verwaltungsaufwand zu bemessen. Ihr Aufkommen soll in der Regel die Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges decken.

§ 10 Hessisches Kommunalabgabengesetz (KAG) – Benutzungsgebühren

(2) Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Zu den Kosten zählen die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebraachte Kapitalanteil außer Betracht. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

Jugendgästehäuser				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Jugendgästehäuser zum 31. Dezember 2003	1	6	2	1
Kapazität ¹	32.850	298.935	51.100	31.025
jährliche Übernachtungen ²				
2001	13.094	113.779	31.044	13.122
2002	13.107	117.355	33.059	13.683
2003	13.321	117.066	34.483	12.448
Mittelwert	13.174	116.067	32.862	13.084
Auslastungsgrad ³				
2001	40 %	38 %	61 %	42 %
2002	40 %	39 %	65 %	44 %
2003	41 %	39 %	67 %	40 %
Mittelwert	40 %	39 %	64 %	42 %
¹ = Bettenzahl x 365 Tage ² Übernachtungen und Verpflegungstage wurden gleichgesetzt. ³ = jährliche Übernachtungen / Kapazität Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 118: Jugendgästehäuser

Von den Gesamtausgaben³¹⁷ entfielen im Prüfungszeitraum auf die Sachausgaben³¹⁸ zwischen 21 Prozent im Wetteraukreis³¹⁹ und 58 Prozent im Landkreis Kassel³²⁰. In den Sachausgaben waren die laufenden Kosten der Gebäudeunterhaltung enthalten.

³¹⁷ im Landkreis Darmstadt-Dieburg: Gesamtkosten

³¹⁸ im Landkreis Darmstadt-Dieburg: Sachkosten

³¹⁹ im Jahr 2001

³²⁰ im Jahr 2001

Ergebnisse der Jugendgästehäuser				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Gesamteinnahmen	286.000 €	3.815.000 €	501.000 €	312.000 €
davon Gebühren	268.000 €	2.306.000 €	470.000 €	308.000 €
Gesamtkosten ¹	569.000 €	6.107.000 €	962.000 €	674.000 €
davon kalkulatorische Kosten	105.000 €	754.000 €	93.000 €	268.000 €
Defizit	- 283.000 €	- 2.292.000 €	- 461.000 €	- 362.000 €
Kostendeckungsgrad ²	50 %	63 %	52 %	46 %
Gebühr je Übernachtung ³	20 €	20 €	16 €	24 €
Kosten je Übernachtung ⁴	43 €	53 €	29 €	52 €
Defizit je Übernachtung ⁵	- 22 €	- 20 €	- 14 €	- 28 €
Defizit je Einwohner ⁶	- 0,98 €	- 9,33 €	- 1,37 €	- 1,22 €
Mittelwerte 2001 bis 2003 ¹ mit kalkulatorischen Kosten ² = Gesamteinnahmen / Gesamtkosten ³ = Gebühren / Zahl der Übernachtungen ⁴ = Gesamtkosten / Zahl der Übernachtungen ⁵ = Defizit / Zahl der Übernachtungen ⁶ = Defizit / Zahl der Einwohner Quelle: Jahresrechnungen, Profitcenterrechnungen im Landkreis Darmstadt-Dieburg, eigene Berechnungen				

Ansicht 119: Ergebnisse der Jugendgästehäuser

Aufgrund der geringen Kostendeckungsgrade stehen die Landkreise vor der Entscheidung, ob sie ihre Angebote an Jugendgästehäusern in dem bisherigen Umfang aufrechterhalten wollen. Die Unterhaltung von Jugendgästehäusern ist eine freiwillige Aufgabe. Die landkreisindividuelle Prüfung zeigt: Würden die Landkreise die Häuser schließen oder verkaufen, ergäben sich Sparpotenziale in Höhe der Defizite (vergleiche Ansicht 119 und Ansicht 120).

Die Sparpotenziale aus der vergleichenden Prüfung gründen auf den Kostendeckungsgraden je Übernachtung oder je Einwohner sowie auf den Personal- und Sachkosten je Übernachtung.

- Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg war die Kennzahl Übernachtungen je Vollzeitstelle unterdurchschnittlich. Die Personalkosten lagen mit 16 € je Übernachtung über dem Bestwert von 14 € im Landkreis Offenbach. Bei rund 13.200 Übernachtungen eröffnet dies ein Sparpotenzial von 26.000 €.
- Der Landkreis Kassel hatte die höchste Bettenzahl. Damit ging das höchste Defizit je Einwohner einher (vergleiche Ansicht 119). Die Sachkosten je Übernachtung betrugen durchschnittlich 27 € und erreichten den Höchstwert. Eine Reduzierung der Sachkosten³²¹ auf den Bestwert von 11 € im Wetteraukreis bietet ein Sparpotenzial von rund 1.857.000 €.
- Der Landkreis Offenbach hatte die zweithöchste Bettenzahl. Durch deren Verringerung auf das Niveau des Landkreises Darmstadt-Dieburg und des Wetteraukreises und einer damit verbundenen Kostenminderung auf den Referenzwert von 0,98 € Defizit je Einwohner (vergleiche Ansicht 119) besteht ein Sparpotenzial von rund 132.000 €.

Angebote an
Jugendgästehäusern
überprüfen

³²¹ Die Sachkosten beinhalten alle Kosten mit Ausnahme von Personal- und kalkulatorischen Kosten.

- Im Wetteraukreis lagen die Personalkosten mit 20 € je Übernachtung über dem Bestwert von 14 € im Landkreis Offenbach. Bei rund 13.100 Übernachtungen eröffnet dies ein Sparpotenzial von 79.000 €. Die Kennzahl Defizit je Übernachtung wurde wegen des im Vergleich hohen Anteils kalkulatorischer Kosten (rund 40 Prozent) nicht zur Ermittlung des Sparpotenzials herangezogen.

Sparpotenziale und –bedarfe bei Jugendgästehäusern				
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetteraukreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1)	283.000 €	2.292.000 €	461.000 €	362.000 €
vergleichend (Stufe 2)	26.000 €	1.857.000 €	132.000 €	79.000 €
anteiliger Bedarf für Haushaltsausgleich (Stufe 3)	59.000 €	436.000 € ¹	70.000 €	53.000 €
Anteiliger Bedarf erreichbar?	ja	ja	ja	ja
¹ Die Jugendgästehäuser wurden in einem Eigenbetrieb geführt. Deshalb wurde der anteilige Bedarf für den Haushaltsausgleich analog zu den anderen Landkreisen bestimmt. Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 120: Sparpotenziale und -bedarfe bei Jugendgästehäusern

Volkshochschule

Volkshochschulen sind im Hinblick auf den Umfang freiwillige³²² Einrichtungen der Weiterbildung³²³, die in allen Landkreisen betrieben wurden. Die Kursgebühren deckten in keinem Landkreis die Kosten. Ansicht 121 zeigt den Zuschussbedarf.

³²² Vergleiche § 3 Hessisches Weiterbildungsgesetz (HWBG) - Sicherung der Weiterbildung

Die Sicherung eines bedarfsdeckenden Angebots an Lehrveranstaltungen zur Weiterbildung wird durch Einrichtungen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern (§ 9) sowie durch nach § 15 anerkannte landesweite Organisationen in freier Trägerschaft gewährleistet.

Zur Freiwilligkeit vergleiche Borchmann, Hessische Landkreisordnung (HKO), Kommentar, Anmerkung 15 zu § 2 HKO, abgedruckt in Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Kommunal- und Schulverlag, Band II.

³²³ § 1 HWBG - Einrichtungen der Weiterbildung:

(1) Einrichtungen der Weiterbildung im Sinne dieses Gesetzes sind Bildungsstätten in öffentlicher Trägerschaft, insbesondere Volkshochschulen, sowie anerkannte landesweite Organisationen und ihre Mitgliedseinrichtungen in freier Trägerschaft, in denen Lehrveranstaltungen zur Fortsetzung und Wiederaufnahme organisierten Lernens geplant und durchgeführt werden, die einen Bedarf an Bildung neben Schule, Hochschule, Berufsausbildung und außerschulischer Jugendbildung decken. ...

Gebühreneinnahmen und Kostendeckung „Volkshochschulen“				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Durchschnittliche Gebühr ¹				
2001	2,00 €	1,84 €	2,10 €	1,85 €
2003	2,00 €	1,90 €	2,10 €	1,84 €
Defizit ²				
2001	- 267.323 €	- 554.181 €	- 763.296 €	- 695.836 €
2003	- 466.523 €	- 568.992 €	- 754.046 €	- 725.917 €
Mittelwert 2001 bis 2003	- 382.522 €	- 535.223 €	- 768.945 €	- 739.434 €
Unterrichtseinheiten ³	59.841	33.743	25.439	34.788
Gebühreneinnahmen je Unterrichtseinheit ³	15 €	23 €	30 €	27 €
Zuschuss je Unterrichtseinheit ³	6 €	16 €	30 €	21 €
Teilnehmerzahl ³	16.956	15.411	9.301	16.400
Defizit je Teilnehmer ³	- 23 €	- 35 €	- 83 €	- 45 €
Defizit je Einwohner ³	- 1,33 €	- 2,18 €	- 2,28 €	- 2,49 €
¹ je Teilnehmer und Unterrichtseinheit				
² ohne Zuschüsse der Landkreise				
³ Mittelwert 2001 bis 2003				
Quelle: Jahresrechnungen, eigene Berechnungen				

Ansicht 121: Gebühreneinnahmen und Kostendeckung „Volkshochschulen“

Die Landkreise bezuschussten jede Unterrichtseinheit im Zeitraum 2001 bis 2003 mit durchschnittlich 6 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) bis 30 € (Landkreis Offenbach). Das Defizit je Teilnehmer lag zwischen 23 € (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und 83 € (Landkreis Offenbach). Diese Spannweiten zeigen Sparpotenziale, wenn es den Landkreisen mit den höheren Zuschüssen gelingt, ihre Zuschüsse zu reduzieren.

Die Landkreise haben Gestaltungsspielräume hinsichtlich des Umfangs der Leistungen der Volkshochschulen.

Damit ergeben sich Sparpotenziale aus dem landkreisindividuellen Zeitreihenvergleich. Senkte der Landkreis Darmstadt-Dieburg zukünftig sein Defizit auf das Niveau des Jahres 2001, verwirklichte er ein Sparpotenzial von rund 199.000 €. Die entsprechenden Sparpotenziale des Landkreises Kassel und des Wetteraukreises betragen 15.000 € und 30.000 €.

Die vergleichende Prüfung ergab für den Landkreis Offenbach ein Sparpotenzial in Höhe von 34.000 € und für den Wetteraukreis in Höhe von 92.000 €. Grundlage dieser Berechnung bildet der Referenzwert des Landkreises Kassel in Höhe des Defizits von 2,18 € je Einwohner.

Zuschussbedarf in
Volkshochschulen
23 € bis 83 € je
Teilnehmer

Ansicht 122 zeigt die Sparpotenziale der Volkshochschulen.

Sparpotenziale und -bedarfe bei Volkshochschulen				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Sparpotenzial				
landkreisindividuell (Stufe 1)	199.000 €	15.000 €	0 €	30.000 €
vergleichend (Stufe 2)	n.v. ¹	0 €	34.000 €	92.000 €
anteiliger Bedarf für aushaltsausgleich (Stufe 3)	200.000 €	119.000 €	167.000 €	76.000 €
Anteiliger Bedarf erreichbar?	nein	nein	nein	ja

¹ nicht vergleichbar, wegen abweichender Zuordnung der Raumkosten
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 122: Sparpotenziale und -bedarfe bei Volkshochschulen

8.39 Zusammenfassung

Ansicht 123 fasst die Ergebnisse nach den Kapiteln 8.30 bis 8.38 sowie dem Kapitel 8.21 zusammen:

Sparpotenziale					
	Tz.	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Kernhaushalte					
Jugend und Soziales	8.30	2.413.000 €	2.082.000 €	2.764.000 €	1.701.000 €
Schulen	8.31	3.342.000 €	8.605.000 €	3.066.000 €	878.000 €
Bauaufsicht	8.32	0 €	1.237.000 €	1.185.000 €	2.074.000 €
Allgemeine Finanzwirtschaft	8.33	794.000 €	228.000 €	667.000 €	1.255.000 €
Rechnungs- prüfungsämter	8.34	n. v. ¹	275.000 €	0 €	58.000 €
Kfz-Zulassungs- stellen	8.35	138.000 €	183.000 €	500.000 €	400.000 €
Gesundheit	8.36	184.000 €	153.000 €	489.000 €	4.000 €
Sport	8.36	0 €	0 €	145.000 €	0 €
Regional- entwicklung	8.37	n. v. ¹	1.044.000 €	0 €	282.000 €
Jugend- gästehäuser	8.38	283.000 €	2.292.000 €	461.000 €	362.000 €
Volks- hochschulen	8.38	199.000 €	15.000 €	34.000 €	92.000 €
Zwischensumme		7.353.000 €	16.114.000 €	9.311.000 €	7.106.000 €
Beteiligungen					
Höhere Ausschüttungen	8.21	623.000 €	1.550.000 €	0 €	3.000.000 €
Sparpotenzial		7.976.000 €	17.664.000 €	9.311.000 €	10.106.000 €

¹ nicht vergleichbar

Quelle: eigene Berechnung

Ansicht 123: Sparpotenziale

Ansicht 124 stellt die Haushaltssicherungsbedarfe den Sparpotenzialen gegenüber. Abweichend von Ansicht 123 sind die gesamten in der Prüfung ermittelten Sparpotenziale ausgewiesen. Allein der Landkreis Kassel könnte danach seinen Haushalt ausgleichen. In den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Kassel sowie im Wetteraukreis sind die in dieser Prüfung ermittelten Sparpotenziale geringer als die strukturellen Defizite.

Sparpotenziale und Haushaltssicherungsbedarfe				
	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Offenbach	Wetterau- kreis
Haushaltssicherungsbedarfe	22.788.000 €	12.186.000 €	16.855.000 €	29.171.000 €
Sparpotenziale	10.269.000 €	18.023.000 €	10.850.000 €	12.921.000 €
Bedarf erreichbar?	nein	ja	nein	nein
Quelle: eigene Berechnung				

Ansicht 124: Sparpotenziale und Haushaltssicherungsbedarfe

8.40 Weitere Potenziale zur Haushaltskonsolidierung

Diese Haushaltsstrukturprüfung mit vorgeschalteter ABC-Analyse zeigt mit zweistelligen Millionenbeträgen je Landkreis beträchtliche Sparpotenziale. Die Landkreise stehen vor der Entscheidung, diese Sparpotenziale auszuschöpfen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Landkreise,

- die Analyse über den A-Bereich hinaus auf alle Aufgaben auszudehnen,
- detaillierte Organisationsuntersuchungen anzustellen
- und tatsächliche Standards zu hinterfragen.

Erst dann sollten die Landkreise eine Erhöhung der Kreisumlage erwägen. Hierbei wird auch die Haushaltssituation der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen sein.

8.41 Schlussbemerkung und Ausblick

Die Landkreise erfüllen eine Vielzahl kommunaler Aufgaben. Dafür halten sie eine differenzierte Infrastruktur vor. Im Prüfungszeitraum konnten sie die Haushalte nicht in allen Jahren ausgleichen. Zudem bestanden noch Defizite aus vergangenen Jahren. Alle Landkreise stehen vor der Aufgabe, diese Sparpotenziale auszuschöpfen. Die bisherigen Haushaltssicherungskonzepte und -maßnahmen der Landkreise reichten nicht aus, um einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Die Prüfung zeigt Sparpotenziale zwischen 10,3 Mio. € und 18,0 Mio. €. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Offenbach sowie der Wetteraukreis sollten zudem weitere Konzepte und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung entwickeln.

Die Erfahrungen mit der Sanierung und Restrukturierung privatwirtschaftlicher Unternehmen zeigen, dass ein nachhaltiger Erfolg ein verbindliches Sanierungskonzept voraussetzt. Dieses umfasst Aussagen zu:

- Leistungen,
- Finanzen,
- Personal und
- Organisation.

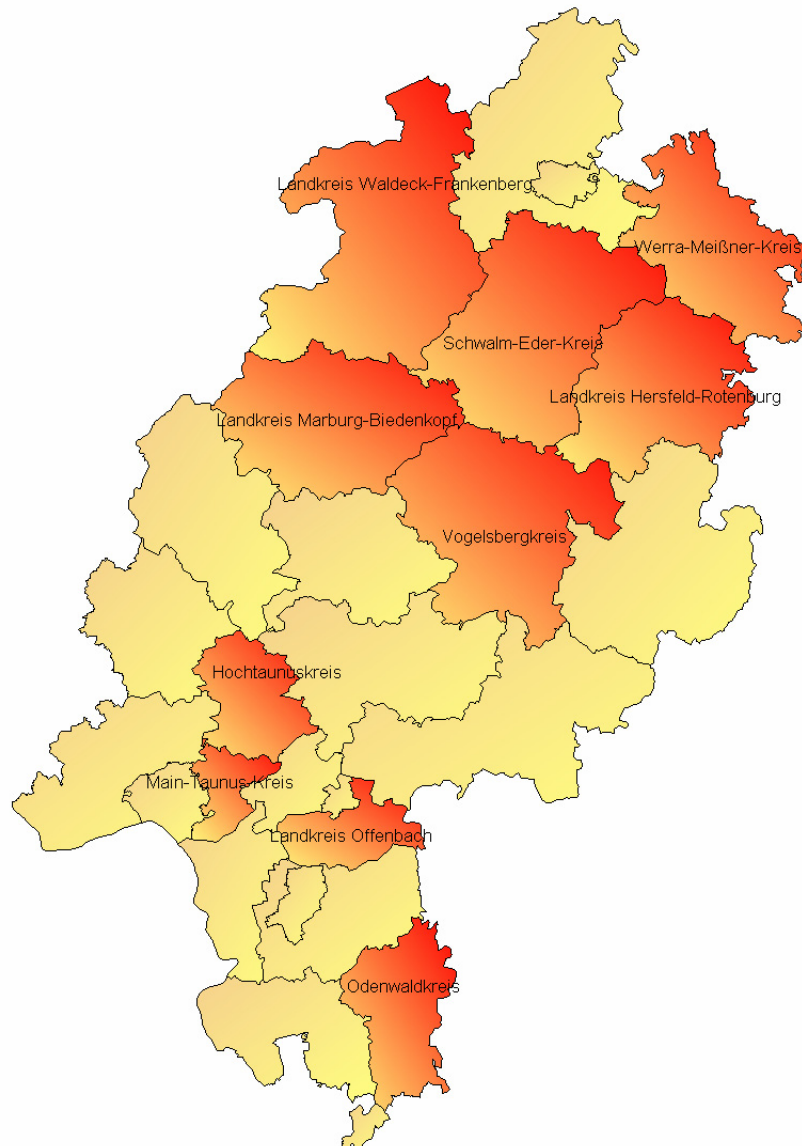
Sowohl privatwirtschaftliche Unternehmen als auch kommunale Körperschaften stehen vor der Aufgabe, möglichst effizient und effektiv zu handeln.

Die in den Landkreisen vorgefundenen Sanierungskonzepte ließen nicht erkennen, dass und wann ausgeglichene Haushalte erreicht werden können. Die Landkreise stehen deshalb vor der Aufgabe, dieses Ziel und die erforderlichen Maßnahmen zu bestimmen und umzusetzen.

9. Einhundertzweite Vergleichende Prüfung „Kreisstraßen und Brücken“

9.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis



Ansicht 125: „Kreisstraßen und Brücken“ – Lage der Landkreise

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Oktober 2005
Prüfungszeitraum:	März 2004 bis Juli 2005
Zuleitung der Schlussberichte:	6. Oktober 2005
Prüfungsbeauftragter:	TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH in Frankfurt am Main

9.3 Leitsätze

Seit der Änderung des Hessischen Straßengesetzes im Jahre 1996 verwalten und unterhalten die Landkreise ihre Kreisstraßen selbst. Sie können diese Aufgabe dem Land gegen Kostenersatz übertragen³²⁴. Davon machten sofort acht der zehn geprüften Landkreise Gebrauch. Ab dem Jahr 2002 übertrugen auch der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis diese Aufgabe wieder auf das Land.

Seite 172

Im Vergleich zu den Zustandserfassungen der Jahre von 1996 bis 1999 war der Gesamtzustand der Straßen in den Jahren 2004 und 2005 deutlich verbessert. Während 2004 und 2005 rund 23 Prozent der Kreisstraßen den Warnwert³²⁵ überschritten, lag dieser Anteil 1996 bis 1999 noch bei 37 Prozent.

Seite 181

Für fünf Prozent der Kreisstraßen waren Erneuerungsmaßnahmen³²⁶ überfällig; ohne sie sind Verkehrsbeschränkungen bis zum Sperren der Straßen zu erwarten.

Seite 181

Acht von zehn Landkreisen³²⁷ erfassten nicht kontinuierlich den Zustand ihrer Straßen. Sie hatten keinen aktuellen, objektiven Bewertungsmaßstab für den Mitteleinsatz.

Seite 184

Allein der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis nutzten im Prüfungszeitraum die aktuellen Zustandsinformationen für die Planung ihrer Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen folgten vier Kreise diesem Verfahren.

Seite 185

Der Anteil von 40 Prozent der Kreisstraßen mit Oberflächenbeschichtungen und Dünnschichtbelägen war zu hoch. Dadurch ist ein erhöhter Erhaltungsaufwand zu erwarten.

Seite 181

91 Prozent der Brücken erreichten mindestens den Bauwerkszustand „noch ausreichend“. Sieben Prozent der Brücken hatten einen „kritischen“ und zwei Prozent einen „ungenügenden“ Bauwerkszustand.

Seite 190

³²⁴ Haushaltsbegleitgesetz 1996 (HBegleitG 1996) vom 4. März 1996, Artikel 4. Nr. 7 - Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Teil I – Wiesbaden, 12. März 1996

³²⁵ Der Warnwert entspricht der Zustandsnote 3,5 auf der von 1,0 (sehr gut) bis 5,0 (sehr schlecht) reichenden Skala der normierten Zustandswerte. Das Überschreiten des Warnwerts gibt entsprechend der Empfehlung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen Anlass zur intensiven Beobachtung, zur Analyse der Ursachen für den schlechten Zustand und eventuell zur Planung von geeigneten Maßnahmen.

³²⁶ Baumaßnahmen wurden in dieser Prüfung als überfällig bezeichnet, wenn der normierte Zustandswert der Straße über 4,5 lag. Die Zustandswerte umfassen eine Skala von 1,0 (sehr gut) bis 5,0 (sehr schlecht).

³²⁷ Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis

Seite 193

Die Landkreise erfüllen ihre Aufgabe bei der Brückenerhaltung³²⁸ nicht hinreichend. Lediglich acht Prozent der bei regelmäßigen Brückenprüfungen festgestellten Mängel wurden beseitigt.

Seite 193

Die Erhaltung des Anlagevermögens verlangt eine auf den Gesamtinvestitionsbedarf abgestimmte Dringlichkeitsreihung. Eine systematische Erhaltungsplanung für Brücken fehlte.

Seite 194

Fünf Landkreise³²⁹ kamen den Prüfungsverpflichtungen nach DIN 1076 vollständig nach. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg ließ über einen Zeitraum von acht Jahren 40 seiner 69 Brücken nicht prüfen.

9.4 Überblick

9.5 Geprüftes Risiko.....	170
9.6 Sparpotenzial.....	170
9.7 Rückstände.....	170
9.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften.....	171
9.9 Grunddaten	171
9.10 Zustand der Straßen.....	172
9.11 Von der Zustandskontrolle zur Zustandserfassung	183
9.12 Zustand der Brücken	185
9.13 Straßenbeiträge	194
9.14 Gewährleistung	194
9.15 Aufgabenübertragung.....	194
9.16 Vergabe	195
9.17 Ausblick.....	195

9.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko setzt sich aus den Ausgaben der Landkreise für Straßen und Brücken im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zusammen. Für den Prüfungszeitraum von 2000 bis 2004 betrug es 138 Millionen Euro.

9.6 Sparpotenzial

Sparpotenziale waren nicht festzustellen.

9.7 Rückstände

Für eine messtechnische Zustandserfassung und -bewertung der 2.338 Kilometer Kreisstraßen wären 266.000 € zu veranschlagen, sofern mehrere Landkreise gemeinsam den Auftrag erteilten. Griffigkeitsmessungen erhöhten den Betrag um 100.000 €.

³²⁸ Maßnahmen der Erneuerung, Instandsetzung und Unterhaltung zur Wiederherstellung der Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit eines Bauwerks bzw. einzelner Bauteile.

³²⁹ Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis.

Der Rückstand bei Brücken belief sich auf 152.000 € für Bauwerksanalysen³³⁰ zur systematischen Erhaltungsplanung³³¹ mit vereinfachtem Bauwerksmanagement, Kostenmodellen und Dringlichkeitsreihung.

Für unterbliebene Brückenhauptprüfungen³³² einschließlich deren Dokumentation wurde im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ein Verwaltungs- und Gerätekostenaufwand mit 23.000 € ermittelt.

Für die Unterhaltung der Kreisstraßen und Brücken ergaben sich, berechnet auf Grundlage der durchschnittlichen Unterhaltungskosten der Jahre 2000 bis 2004, jährliche Rückstände³³³ von 1,4 Millionen €, davon 0,7 Millionen € für den Werra-Meißner-Kreis.

9.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Für den Gesetzgeber besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf, das gesetzliche Instrumentarium reicht aus.

9.9 Grunddaten

Daten der Landkreise			
	Länge der Kreisstraßen	Brücken	Jährliche Unterhaltungskosten ³³⁴
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	249 km	69	4.117.832 €
Hochtaunuskreis	93 km	23	3.672.735 €
Main-Taunus-Kreis	28 km	7	653.029 €
Landkreis Marburg-Biedenkopf	351 km	78	3.421.439 €
Odenwaldkreis	155 km	32	1.714.793 €
Landkreis Offenbach	38 km	15	546.874 €
Schwalm-Eder-Kreis	441 km	76	4.469.640 €
Vogelsbergkreis	319 km	65	2.034.520 €
Landkreis Waldeck-Frankenberg	484 km	93	5.275.878 €
Werra-Meißner-Kreis	180 km	48	1.651.582 €
Gesamt:	2.338 km	506	27.558.322 €
Quelle: Straßeninformationsbank des Hessischen Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen und eigene Erhebungen			

Ansicht 126: Grunddaten der Landkreise

³³⁰ Zusätzliche Untersuchungen zur Präzisierung der bei Brückenprüfungen festgestellten Beanstandungen.

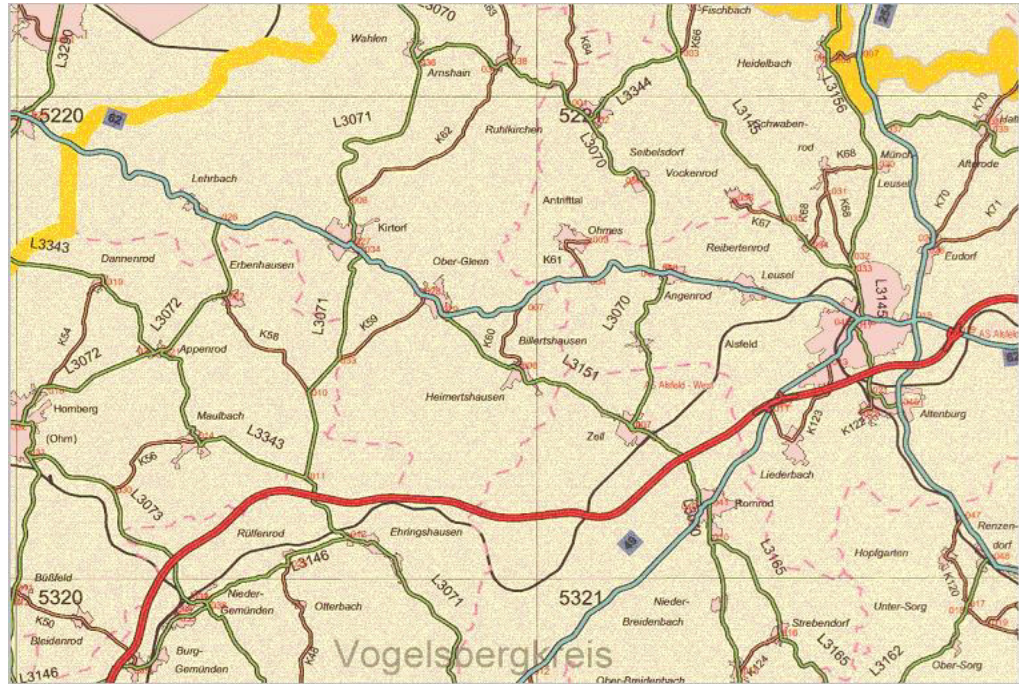
³³¹ Erhaltungsplanung beinhaltet die Planung der Unterhaltungs-, Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen.

³³² Prüfungsverpflichtung für den Baulastträger auf Grundlage von § 9 Hessisches Straßengesetz und DIN 1076.

³³³ Quelle: Eigene Erhebungen

³³⁴ Kosten der Unterhaltung für Straßen und Brücken. Ermittlung der Durchschnittswerte im Prüfungszeitraum 2000 bis 2004 aus den Unterabschnitten der Jahresrechnungen (für das Jahr 2004 wurde der Haushaltsansatz zugrunde gelegt) im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.

9.10 Zustand der Straßen



Ansicht 127: Ausschnitt der Straßen im Vogelsbergkreis (Bundesautobahn, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen). Quelle: Amt für Straßen- und Verkehrswesen Schotten, 2004.

Länge und
Ausbildung des
Kreisstraßennetzes

Hessen hatte im Jahre 2004 ein Kreisstraßennetz von insgesamt 5.051 Kilometern Länge³³⁵. In der Unterhaltslast der zehn geprüften Landkreise befand sich ein Bestand von 2.338 Kilometern³³⁶ Kreisstraßen. Der Prüfung lagen somit 46 Prozent aller Kreisstraßen Hessens zugrunde.

Bis 1996 betreute die Hessische Straßenbauverwaltung alle klassifizierten Straßen in Hessen: Bundesautobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Sie war für ein engmaschiges, zusammenhängendes Netz zuständig, was am Beispiel des Vogelsbergkreises gezeigt wird (Ansicht 127).

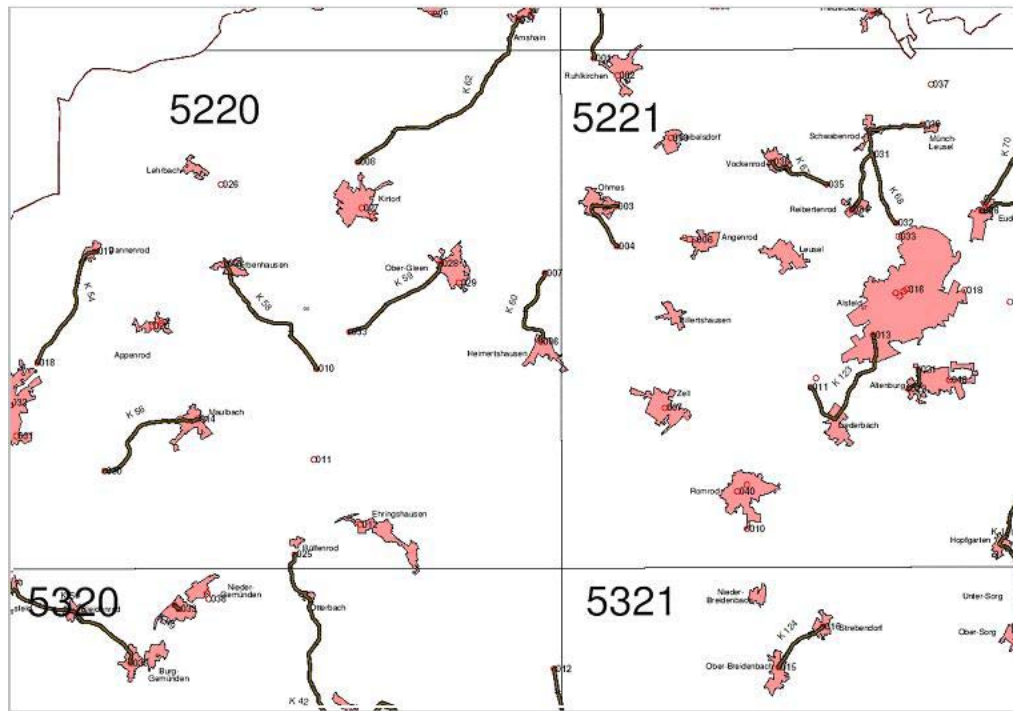
Änderung des
Hessischen
Straßengesetzes
1996

Seit der Änderung des Hessischen Straßengesetzes im Jahre 1996 „kann dem Land durch Vereinbarung mit den Landkreisen die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen werden“³³⁷. Die Landkreise können ihre Straßen selbst unterhalten oder Dritte beauftragen. Die Kreise oder ein ausschließlich mit der Betreuung der Kreisstraßen beauftragter Dritter stehen vor der Schwierigkeit, einen zusammenhanglosen, im Kreisgebiet verstreut liegenden Teil des Straßennetzes zu betreuen. Dies zeigt Ansicht 128 am Beispiel des Vogelsbergkreises. Kreisstraßen schließen Lücken und vervollständigen Verbindungen zwischen den übergeordneten Straßenklassen.

³³⁵ Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2005

³³⁶ Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, Wiesbaden, und Angaben der Landkreise, 2004

³³⁷ Haushaltsbegleitgesetz 1996 (HBegleitG 1996) vom 4. März 1996, Artikel 4, Nr. 7 - Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Teil I – Wiesbaden, 12. März 1996



Ansicht 128: Kreisstraßen im Vogelsbergkreis (Ausschnitt). Quelle: Amt für Straßen- und Verkehrswesen Schotten, 2004.

Alle Landkreise bis auf den Hochtaunuskreis und den Main-Taunus-Kreis beließen es bei der Betreuung ihrer Kreisstraßen durch die Ämter für Straßen- und Verkehrswesen. Der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis vergaben die Aufgabe gemeinsam an eine aus mehreren Unternehmen bestehende Arbeitsgemeinschaft. Zum 1. Juli 2002 übertrugen sie die Verwaltung und Unterhaltung ihrer Kreisstraßen wieder dem Land Hessen.

Zur Prüfung der Kreisstraßen wurde je Landkreis eine Stichprobe für die visuelle Zustandserfassung³³⁸ gezogen. Die Auswahl der Beobachtungsabschnitte wurde nach dem Zufallsprinzip getroffen. Ihr Umfang gewährleistete eine repräsentative Aussage zum Gesamtnetz bei statistisch abgesicherter Aussagewahrscheinlichkeit von 95 Prozent. Die Gesamtheit der Stichprobe bestand aus 334 Beobachtungsabschnitten mit je 1.000 Metern Länge. Von den 2.338 Kilometern Kreisstraßen der zehn Landkreise wurden mit 334 Kilometern demnach 14 Prozent geprüft.

Stichprobe für die visuelle Zustandserfassung

Die Beobachtungsabschnitte wurden bei deutlichen Zustandswechseln oder Wechsel zwischen Ortsdurchfahrt und freier Strecke in kürzere Teilabschnitte unterteilt. Die Zahl an untersuchten Abschnitten erhöhte sich dadurch bei fünf Landkreisen (Ansicht 129).

³³⁸ Die visuelle oder auch visuell-sensitive Zustandserfassung wird mittels einer langsamen Befahrung und ergänzenden Begehungen durchgeführt. Der Zustand der Fahrbahn wird sowohl durch visuelle Wahrnehmungen als auch durch die über das Fahrzeug vermittelten Eindrücke erfasst. Die Spurrinnentiefe wird mit einem Messkeil unter der Zweimeterlatte punktuell gemessen. (Nähere Angaben zu den Erfassungsmerkmalen siehe Seite 174, Ansicht 130 und Seite 175, Ansicht 131)

Kreisstraßen und Stichprobenumfang 2004 / 2005			
	Kreisstraßen	Stichprobenumfang der visuellen Zustandserfassung 2004 / 2005	
	Länge der Kreisstraßen	Länge der Stichprobe	Untersuchte Abschnitte
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	249 km	38 km	38
Hochtaunuskreis	93 km	30 km	30
Main-Taunus-Kreis	28 km	17 km	19
Landkreis Marburg-Biedenkopf	351 km	39 km	39
Odenwaldkreis	155 km	35 km	37
Landkreis Offenbach	38 km	19 km	20
Schwalm-Eder-Kreis	441 km	40 km	42
Vogelsbergkreis	319 km	39 km	39
Landkreis Waldeck-Frankenberg	484 km	41 km	41
Werra-Meißner-Kreis	180 km	36 km	40
Gesamt:	2.338 km	334 km	345
Quelle: Straßeninformationsbank des Hessischen Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen und eigene Erhebungen			

Ansicht 129: Kreisstraßen und Stichprobenumfang 2004 / 2005

Für die Beobachtungsabschnitte der Stichprobe wurden die visuellen Zustandserfassungen nach den Arbeitspapieren³³⁹ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen vorgenommen. Dabei wurden für Asphaltstraßen die Merkmalsgruppen nach Ansicht 130 mit den dort genannten Zustandsmerkmalen unterschieden.

Merkmalsgruppen und Zustandsmerkmale für die visuelle Zustandserfassung auf Asphaltstraßen	
Merkmalsgruppe	Zustandsmerkmal
Allgemeine Unebenheiten	Erhöhungen (Buckel, Wellen), Vertiefungen (Mulden, Löcher) und deren Kombination (Waschbretter), Stufen
Ebenheit im Querprofil	Spurrinnen
Risse, offene Nähte	Einzelrisse, Netzrisse Risshäufungen, offene Nähte (Arbeits- und Anschlussnähte)
Oberflächenschäden	Ausbrüche, Schlaglöcher, Ausmagerung, Schwitzstellen (Bindemittelanreicherung), Polieren, Splittverlust, Abplatzungen
Flickstellen	Flickstellen und vergossene Risse, Flickstellen als Folge von Grabungen
Quelle: Arbeitspapier Nr. 9/K 2.3 zur Systematik der Straßenerhaltung ³⁴⁰	

Ansicht 130: Merkmalsgruppen und Zustandsmerkmale für die visuelle Zustandserfassung auf Asphaltstraßen

Die den Merkmalsgruppen zuzuordnenden Schäden werden in Ansicht 131 beschrieben und anhand von Prinzipskizzen veranschaulicht.

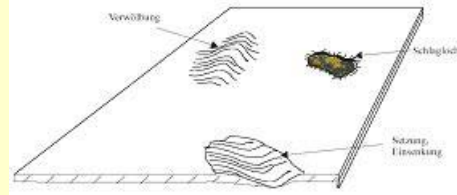
³³⁹ Arbeitspapier Nr. 9 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsausschuss Systematik der Straßenerhaltung, Reihe V: Visuelle Zustandserfassung, Abschnitt V 1: Vorbereitungen für die visuelle Zustandserfassung von Straßennetzen (Außerortsstraßen) und Abschnitt V 2, Unterabschnitt V 2.1: Visuelle Zustandserfassung, Außerortsstraßen - Asphalt. Ausgabe 2001.

³⁴⁰ Arbeitspapier Nr. 9/K 2.3 zur Systematik der Straßenerhaltung, Reihe K: Kommunale Belange, Abschnitt K 2: Zustandserfassung, Unterabschnitt K 2.3: Schadenskatalog für die messtechnische und visuelle Zustandserfassung. Ausgabe 2005. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Sonderaufgaben, Arbeitsausschuss: Systematik der Straßenerhaltung

Schadenskatalog für Asphaltbefestigungen

Allgemeine Unebenheiten

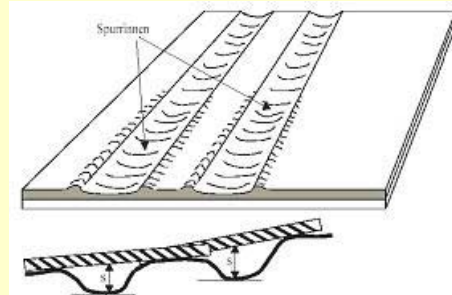
Abweichung der Form der Ist-Oberfläche von der Soll-Oberfläche infolge von Erhöhungen (Buckel, Wellen, Verwölbungen, Stufen, Kanten) und / oder Vertiefungen (Mulden, Einsenkungen, Schlaglöcher, Ausbrüche, Abplatzungen).



Ebenheit im Querprofil (Spurrinnen)

Rinnenförmige Verformungen des Straßenkörpers entlang der Radspuren, oft von leichten Erhebungen (Wülsten) oder Aufwölbungen flankiert.

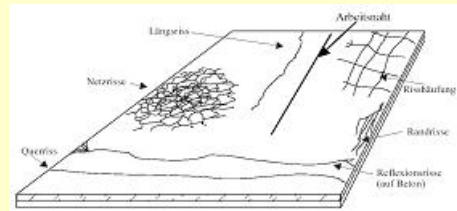
Bestimmung der Spurrinnentiefe mittels Einschieben eines Messkeils unter der Zwei-Meter-Messlatte.



Risse, offene Nähte

Risse sind einzelne, gehäufte oder netzartig verbundene (feine bis klaffende) Brüche.

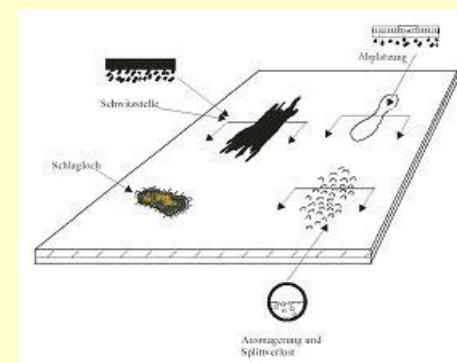
Offene Nähte sind aufgerissene oder ausgemagerte Längs- und Quernähte.



Oberflächenschäden

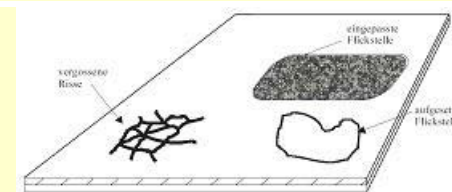
Zusammenfassung für folgende Einzelmerkmale:

- Bindemittelanreicherung (Schwitzstellen). Stellen, an denen das reine Bindemittel ausgepresst wird und auf der Oberfläche erscheint. Sichtbar ist eine schwarze Färbung (Überfettung) der Fahrbahn.
- Ausbrüche, Schlaglöcher. Schalenförmige Löcher in der Fahrbahn, die bis in die Tragschicht reichen.
- Ausmagerung der Oberfläche, entstanden durch Herauslösen des Feinmaterials und Herausbrechen größerer Mineralstoffkörner.
- Abplatzungen. Die Deckschicht löst sich örtlich von der darunter liegende Schicht ab.



Flickstellen

Örtlich begrenzte Bereiche einer geschädigten oder aufgetragenen Verkehrsfläche, die durch Ausbessern wiederhergestellt wurden.



Quelle: Arbeitspapier Nr. 9/K 2.3 zur Systematik der Straßenerhaltung³⁴¹

Ansicht 131: Schadenskatalog für Asphaltbefestigungen

³⁴¹ Arbeitspapier Nr. 9/K 2.3 zur Systematik der Straßenerhaltung, Reihe K: Kommunale Belange, Abschnitt K 2: Zustandserfassung, Unterabschnitt K 2.3: Schadenskatalog für die messtechnische und visuelle Zustandserfassung. Ausgabe 2005. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Sonderaufgaben, Arbeitsausschuss: Systematik der Straßenerhaltung



Ansicht 132: Merkmalsgruppe „Allgemeine Unebenheiten“ mit Zustandsbewertung 1,5. Vogelsbergkreis. K 43, L 3325 - Atzenhain (Mücke). Aufnahme aus dem Jahr 2005.

Straßen: Zustand
bewertet

Der Straßenzustand wurde nach den Arbeitspapieren³⁴² der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen bewertet. Dabei wurden die Zustandsgrößen - getrennt für jede Merkmalsgruppe - in dimensionslose Zustandsnoten überführt. Diese entsprechen den Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht). Die Überführung verlangt merkmalspezifische Normierungsfunktionen, geprägt von drei charakteristischen Stützstellen bzw. Festpunkten:

- 1,5 - Wert entspricht im Allgemeinen den Abnahmetoleranzen für eine neuwertige Straßenoberfläche (siehe Ansicht 132).
- Warnwert 3,5 gibt Anlass zur intensiven Beobachtung, zur Analyse der Ursachen für den schlechten Zustand und eventuell zur Planung von geeigneten Maßnahmen (siehe Ansicht 133).
- Schwellenwert 4,5 bei Überschreiten ist das Einleiten von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen zu prüfen (siehe Ansicht 134).



Ansicht 133: Merkmalsgruppe „Risse, offene Nähte“ und „Flickstellen“ mit Zustandsbewertung 3,5. Landkreis Marburg-Biedenkopf. K 15, Speckswinkel - Momberg. Aufnahme aus dem Jahr 2004.



Ansicht 134: Merkmalsgruppe „Risse, offene Nähte“ mit Zustandsbewertungen 4,5. Schwalm-Eder-Kreis. K 119, Ottrau – L 3158. Aufnahme aus dem Jahr 2004.

Funktionsklassen

³⁴² Arbeitspapier Nr. 9 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsausschuss Systematik der Straßenerhaltung, Reihe A: Auswertung, Abschnitt A 1: Zustandsbewertung, Unterabschnitt A 1.2: Zustandsbewertung bei visueller Erfassung

Um unterschiedliche Forderungen an den Befestigungszustand zu berücksichtigen, sehen die Arbeitspapiere für die Merkmalsgruppe „Ebenheit im Querprofil“ (Spurrinnen) Funktionsklassen vor. Für Kreisstraßen wurde die Funktionsklasse³⁴³ 2 mit den dafür geltenden Normierungsparametern der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zugrunde gelegt. Mit der Überführung der Zustandsgrößen in normierte Zustandsnoten lassen sich Zustandsmerkmale mit unterschiedlichen Dimensionen direkt vergleichen oder zu Teilzielen verknüpfen.

- Der Gebrauchswert deckt die Teilziele „Befahrbarkeit“ und „Verkehrssicherheit“ ab. Er liefert eine Aussage zur Gebrauchstauglichkeit für den Straßennutzer. Dazu wird nach den Arbeitspapieren die schlechteste Zustandsnote aus allgemeinen Unebenheiten und Spurrinntiefe angesetzt.
- Der Substanzwert (Oberfläche) liefert für den Baulastträger eine Aussage zur baulichen Substanz. Die Ebenheitsmerkmale, Risse, Oberflächenschäden und Flickstellen beeinflussen den Substanzwert.
- Der Gesamtwert liefert einen raschen Überblick über Schwachstellen im Straßennetz, die näher zu betrachten sind. Er ergibt sich als schlechtester Wert aus den beiden Teilzielwerten für Gebrauch und Substanz.

Gebrauchswert,
Substanzwert,
Gesamtwert

Um Aussagen über die Zustandsentwicklung der Kreisstraßen im Prüfungszeitraum treffen zu können, wurden die aktuell ermittelten Straßenzustände mit älteren Zustandserfassungen der Straßenbauverwaltung verglichen.

Die nachfolgenden grafischen Auswertungen liefern anhand der Gesamtwerte einen Überblick über den aktuellen Zustand der Kreisstraßen in den Jahren 2004 und 2005 (Ansicht 135) sowie deren Entwicklung im Prüfungszeitraum seit 1996 (Ansicht 140).

Aktueller Zustand
der Kreisstraßen

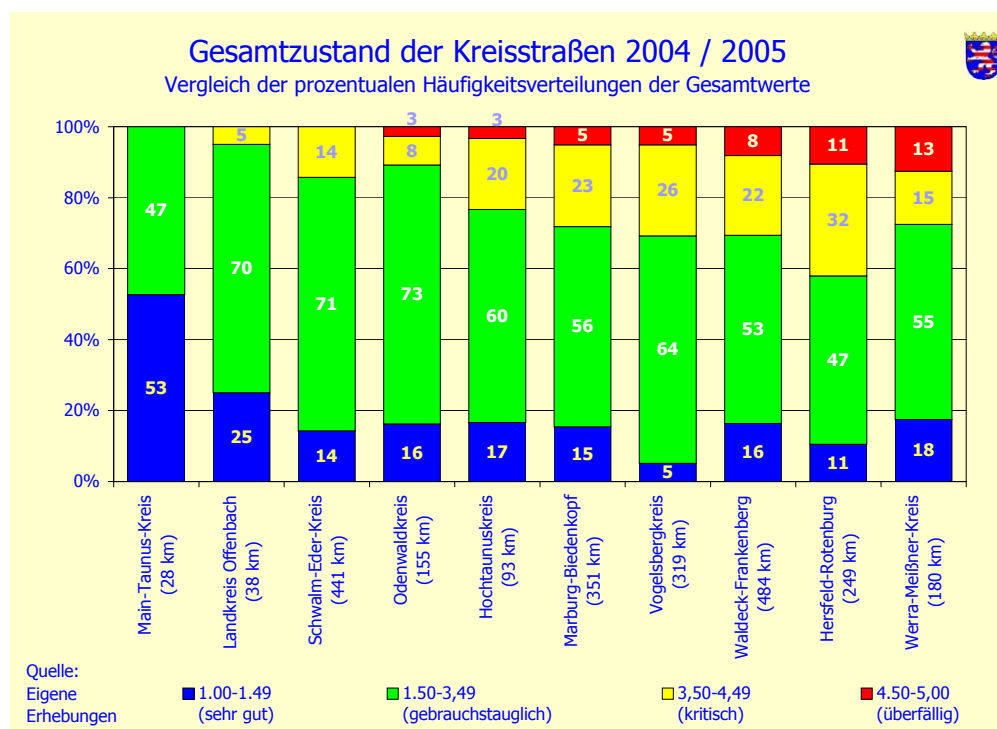
Ansicht 135 zeigt die Häufigkeitsverteilungen für die Gesamtwerte der visuellen Zustandserfassungen der Jahre 2004 und 2005 für alle beteiligten Landkreise in vier Zustandsklassen³⁴⁴.

Dabei entspricht die blau dargestellte Zustandsklasse dem sehr guten Bereich 1,00 bis 1,49 und die rot dargestellte Zustandsklasse dem sehr schlechten Notenbereich 4,50 bis 5,00. Blaue und grüne Anteile repräsentieren die gebrauchstauglichen Kreisstraßen (besser als der Warnwert). Gelbe und rote Anteile stehen für die als kritisch einzustufenden Kreisstraßen (schlechter als der Warnwert); dabei sind Erhaltungsmaßnahmen für die roten Bereiche überfällig.

In Ansicht 135 sind hinter dem Namen der Landkreise in Klammern die Längen des zugehörigen Kreisstraßennetzes eingefügt. Dabei fallen die Unterschiede zwischen den Kreisstraßennetzen der an der vergleichenden Prüfung beteiligten Landkreise auf. Trotz der Unterschiede war kein signifikanter Zusammenhang zwischen Länge und Zustand festzustellen.

³⁴³ Mit Festlegung einer Funktionsklasse geht die Bedeutung des betrachteten Netzabschnitts (Netzfunktion) in die Bewertung ein. Funktionsklasse 1 gilt für ein hohes, Funktionsklasse 2 für ein mittleres und Funktionsklasse 3 für ein geringes Anforderungsniveau. Zur Kennzeichnung der Anforderungen an den Zustand dient z. B. die Straßenklasse, das Geschwindigkeitsniveau, die Verkehrsbelastung oder der Ausbauzustand. Funktionsklasse 1 kommt bei Bundesfernstraßen zur Anwendung.

³⁴⁴ Die Arbeitspapiere sehen für tabellarische Häufigkeitsverteilungen acht Zustandsklassen mit jeweils einem halben Notenwert als Klassenbreite vor. Die grafische Darstellung gewinnt bei Reduzierung der acht Klassen auf vier zusammengefasste Bereiche an Übersichtlichkeit und Aussagekraft. Als Klassengrenzen empfehlen sich die oben beschriebenen charakteristischen Festpunkte: 1,5-Wert, Warnwert 3,5 und Schwellenwert 4,5. Für die Histogramme der Zustandsverteilungen ergeben sich folgende vier Klassen: Klasse 1: besser als 1,5-Wert (1,00 bis 1,49), Klasse 2: zwischen 1,5-Wert und Warnwert (1,50 bis 3,49), Klasse 3: zwischen Warnwert und Schwellenwert (3,50 bis 4,49) und Klasse 4: schlechter als Schwellenwert (4,50 bis 5,00)



Ansicht 135: Gesamtzustand der Kreisstraßen 2004 / 2005 - Vergleich der prozentualen Häufigkeitsverteilungen der Gesamtwerte

Außer im Main-Taunus-Kreis hatten alle Landkreise Straßenabschnitte in der kritischen Zustandsklasse 3,50 bis 4,49 (Ansicht 136 und Ansicht 141). Die Anteile in dieser Zustandsklasse bewegten sich zwischen 5 Prozent beim Landkreis Offenbach und rund 32 Prozent im Landkreis Hersfeld-Rotenburg (Ansicht 135). Für diese Abschnitte ist eine intensive Beobachtung und Analyse der Ursachen für den schlechten Zustand notwendig. Für die kurzfristige Erhaltung sind geeignete Erhaltungsmaßnahmen zu planen und einzuleiten.

Bei sieben Landkreisen³⁴⁵ (Ansicht 135) bestand aufgrund der Zustandserfassung 2004 / 2005 überfälliger Erhaltungsbedarf, der sich aus der Zustandsklasse 4,50 bis 5,00 ergab. Bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen bis zur Sperrung der Straße (Ansicht 145) sind für diese Abschnitte dringend zu prüfen.

Ansicht 137 zeigt Beispiele für eine Straße dieser Zustandsklasse. In diesem Fall führten die Spurrinnen, Risse und Flickstellen zu einem Gesamtwert von 5,0. Eine Sanierung des betreffenden



Ansicht 136: Straße mit gerissenem Dünnschichtbelag. Zustandsklasse 3,50 bis 4,49 (kritisch). Hochtaunuskreis. K 759, Hundstadt – Anschluss B 456. Aufnahme aus dem Jahr 2005.

Abschnitts wurde wegen des vorhandenen Gefahrenpotenzials vom Odenwaldkreis unmittelbar nach Zuleitung der Prüfungsfeststellung veranlasst.

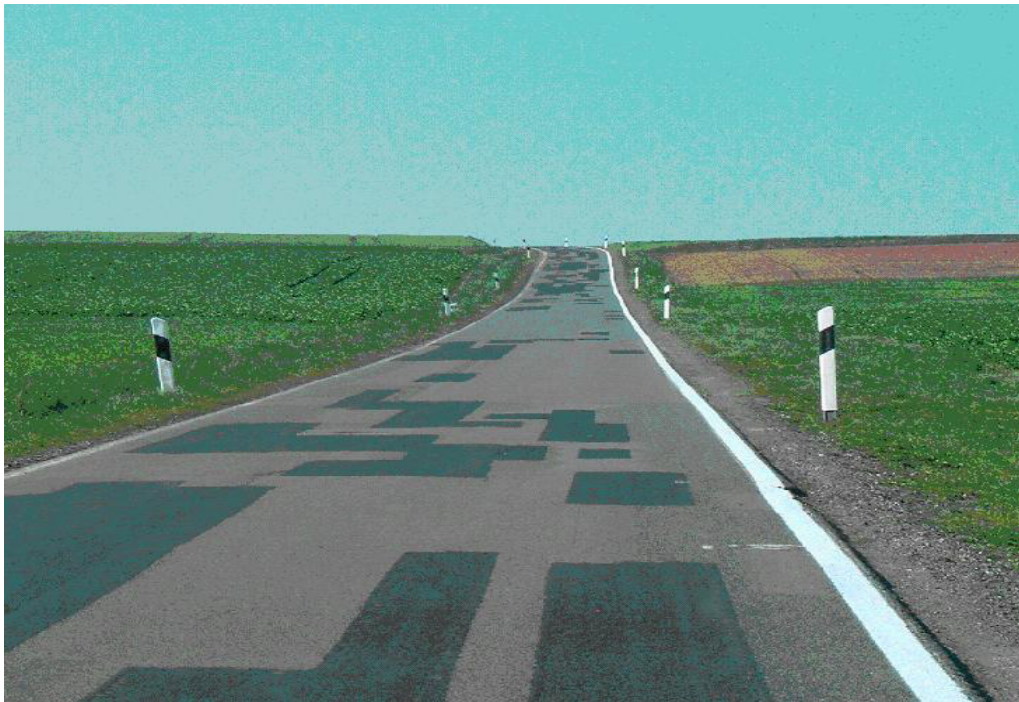
³⁴⁵ Odenwaldkreis, Hochtaunuskreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Werra-Meißner-Kreis,



Ansicht 137: Straße der Zustandsklasse 4,50 bis 5,00 (überfällig). Odenwaldkreis. K 112, Ober-Naues - Anschluss L 3106. Aufnahmen aus dem Jahr 2005.

Der überwiegende Teil der Kreisstraßen zeigte sich bei der Zustandserfassung 2004 / 2005 als gebrauchstauglich. Im Durchschnitt aller Landkreise befanden sich rund 60 Prozent des Netzes in der Zustandsklasse 1,50 bis 3,49. Ansicht 138 zeigt ein Beispiel für einen Straßenabschnitt, der in diese Zustandsklasse einzuordnen ist. Die zahlreichen, aber gut ausgeführten Flickstellen belegen die bedarfs- und zeitgerecht ausgeführten Erhaltungsmaßnahmen.

Gute
Zustandsergebnisse



Ansicht 138: Straße der Zustandsklasse 1,50 bis 3,49 (gebrauchstauglich). Landkreis Waldeck-Frankenberg. K 9, Bad Arolsen - Volkhardinghausen - Bad Arolsen - Landau. Aufnahme aus dem Jahr 2004.

Bei der Zustandserfassung 2004 / 2005 waren 17 Prozent aller Kreisstraßen in die Zustandsklasse 1,00 bis 1,49 (sehr gut) einzuordnen.

Im Vergleich der Landkreise reichte die Spannweite für die Anteile in dieser Zustandsklasse von 5 Prozent im Vogelsbergkreis bis 53 Prozent im Main-Taunus-Kreis (Ansicht

135. Der sehr gute Zustand ist auf die Grund- oder Deckenerneuerungen mit hochwertigen Deckschichten aus Asphaltbeton zurückzuführen. Ansicht 139 zeigt eine Straße mit der sehr guten Zustandsklasse 1,00 bis 1,49.

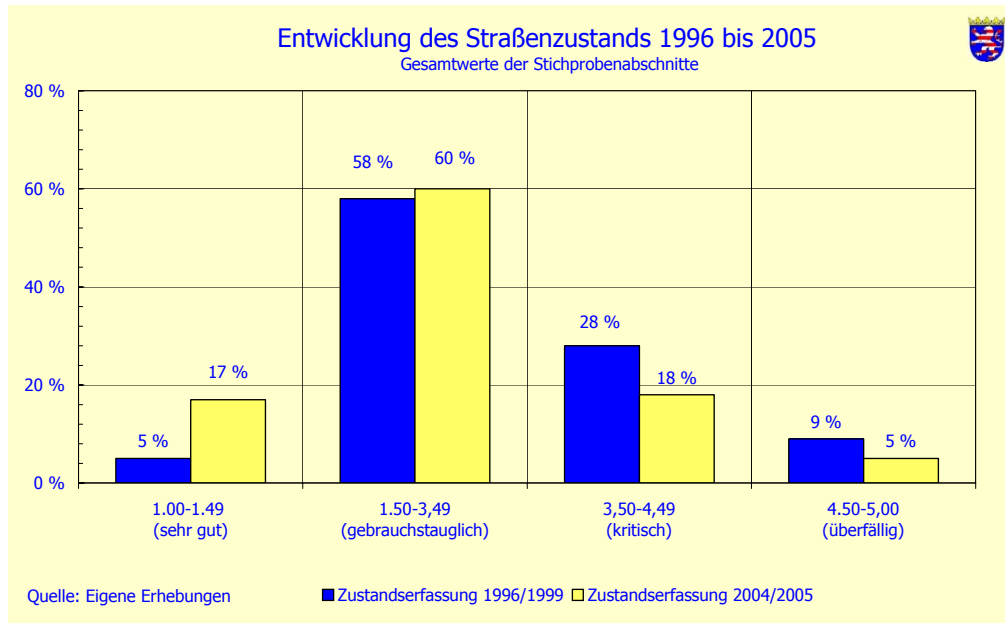


Ansicht 139: Straße der Zustandsklasse 1,00 bis 1,49 (sehr gut). Landkreis Hersfeld-Rotenburg. K 50, Anschluss L3226 Erkshausen - Rockensüß. Aufnahme aus dem Jahr 2005.

Straßenzustände
1996 / 1999 und
2004 / 2005

Die Zustandsentwicklung der Kreisstraßen von den Jahren 1996 / 1999 zu den Jahren 2004 / 2005 ist in Ansicht 140 dargestellt³⁴⁶.

³⁴⁶ Visuelle Zustandserfassungen 1996 der zuständigen Ämter für Straßen- und Verkehrswesen, messtechnische Erfassung 1999 der ARGE Kreisstraßen



Ansicht 140: Entwicklung des Straßenzustands 1996 bis 2005 - Gesamtwerte der Stichprobenabschnitte

Im Durchschnitt aller Landkreise war eine Verbesserung des Zustands im Prüfungszeitraum 1996 bis 2005 erkennbar. Die Anteile der kritischen und überfälligen Streckenabschnitte (Klasse 3,50 bis 4,49 und 4,50 bis 5,00) nahmen zusammen um 14 Prozent ab, während die sehr guten und gebrauchstauglichen Kreisstraßen (Klasse 1,00 bis 1,49 und 1,50 bis 3,49) sich um den gleichen Anteil verbesserten.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die zugrunde liegenden Zustandserfassungen ein Bild über den Zustand an der Oberfläche der Straßen vermitteln. Wenn diese mit aufgetragenen Oberflächenbeschichtungen oder Dünnschichtbelägen vor kurzem saniert wurden, ergab sich eine gute Zustandsnote. Zweckmäßigkeit und günstigere Kosten solcher Übergangsmaßnahmen sind unbestritten. Die Dauerhaftigkeit derartiger Erhaltungsmaßnahmen ist aber auf wenige Jahre beschränkt, wie dies aus Ansicht 141 ersichtlich wird. Als nächste Erhaltungsmaßnahme wird eine aufwändigere Deckenerneuerung notwendig.

Wenig dauerhafte
Oberflächen-
beschichtung und
Dünnschichtbeläge



Ansicht 141: Straße mit ablösenden Dünnschichtbelägen. Zustandsklasse 3,50 bis 4,49 (kritisch). Werra-Meißner-Kreis. K 40, Wolfterode – Frankershausen. Aufnahme aus dem Jahr 2004.

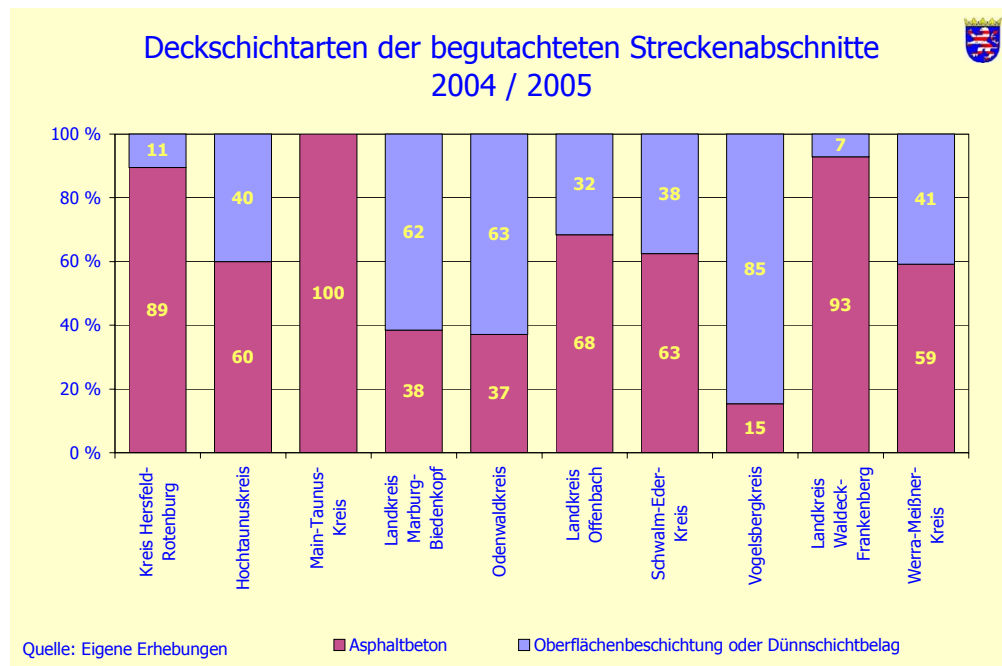
Der Unterschied zwischen einer Deckschicht aus Asphaltbeton und einer Oberflächenbeschichtung oder einem Dünnschichtbelag besteht hauptsächlich in der aufgetragenen Schichtdicke. Während die Asphaltbetondeckschicht 3,5 bis 4 cm Stärke aufweist, liegen die Oberflächenbeschichtungen oder Dünnschichtbeläge in der Größenordnung von wenigen Millimetern bis zu rund zwei Zentimetern Schichtdicke. In Ansicht 142 wird dieser Unterschied exemplarisch dargestellt. Die Dauerhaftigkeit der verschiedenen Schichten hängt in hohem Maße mit der aufgetragenen Dicke zusammen.



Ansicht 142: Prinzipieller Vergleich zwischen Dünnschichtbelag und Deckschicht aus Asphaltbeton. Links: Dünnschichtbelag (rund 1 cm) auf alter Asphaltbetondeckschicht aufgetragen und teilweise wieder abgelöst. Rechts: Asphaltbetondeckschicht (rund 4 cm), seitlich aufgenommen vom Fahrbahnrand.

Wenn der Anteil der mit Oberflächenbeschichtungen oder Dünnschichtbelägen versehenen Kreisstraßen überhand nimmt, kann in gedrängter zeitlicher Folge erheblicher

Erhaltungsbedarf bei einem Großteil des Kreisstraßennetzes entstehen. Ansicht 143 zeigt die Deckschichtarten der begutachteten Streckenabschnitte.



Ansicht 143: Deckschichtarten der begutachteten Streckenabschnitte 2004 / 2005

Der Anteil der Strecken mit dauerhaften Deckschichten aus Asphaltbeton lag im Mittel aller Landkreise und bezogen auf die betrachtete Stichprobenlänge bei 60 Prozent. Die restlichen 40 Prozent der Kreisstraßen hatten Oberflächenbeschichtungen oder Dünnschichtbeläge.

Die Verteilung zeigt erhebliche Unterschiede innerhalb der Landkreise: Sie reichen von 100 Prozent dauerhafter Deckschichten aus Asphaltbeton im Main-Taunus-Kreis bis zu rund 85 Prozent der Strecken mit weniger dauerhaften Oberflächenbeschichtungen oder Dünnschichtbelägen im Vogelsbergkreis. Letzteres ist als kritisch einzustufen.

Kritische
Zustandsergebnisse

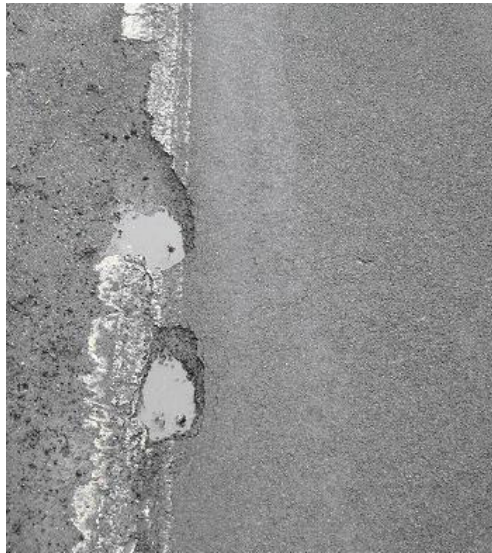
9.11 Von der Zustandskontrolle zur Zustandserfassung

Die Kenntnis über den aktuellen Zustand der Straße ist von zentraler Bedeutung für eine effiziente Straßenerhaltung. Dabei kommt der Aktualität der Daten ein hoher Stellenwert zu.

Bei der Aufnahme des Straßenzustands ist zu unterscheiden zwischen der weitgehend formlosen Zustandskontrolle und der formalisierten, periodischen Zustandserfassung in visueller oder messtechnischer Form.

Formlose Zustands-
kontrolle im
Vergleich zur
formalisierten,
periodischen
Zustandserfassung

Die routinemäßige Zustandskontrolle durch das Straßenunterhaltungspersonal dient der Festlegung unmittelbarer Wartungsarbeiten sowie der betrieblichen und baulichen Unterhaltungsarbeiten. Sie umfassen kleinere Sofortmaßnahmen, die bei Schäden - wie in Ansicht 144 dargestellt - notwendig werden. In diesem Beispiel weist eine sich überwiegend in gebrauchstauglichem Zustand befindliche Fahrbahn vereinzelte Ausbrüche auf. Sie müssen zeitnah geschlossen werden, um Folgeschäden für die Straße oder die Verkehrsteilnehmer zu verhindern.



Ansicht 144: Straße mit Ausbrüchen am Fahrbahnrand. Zustandsklasse 1,50 bis 3,49 (gebrauchstauglich). Hochtaunuskreis. K 729, Anschluss K 728 (Herrnmühle) - Friedrichsthal. Aufnahme aus dem Jahr 2005.



Ansicht 145: Straße mit Ausbrüchen, Rissen, Flickstellen und zerstörten Banketten. Zustandsklasse 4,50 bis 5,00 (überfällig). Landkreis Waldeck-Frankenberg. K 58, Korbach-Lengefeld – Korbach - Lelbach). Aufnahme aus dem Jahr 2004.

Wenn dauerhafte, aufwändigere Erhaltungsmaßnahmen zu lange aufgeschoben werden, nehmen die Schäden überhand. Ansicht 145 zeigt eine Kreisstraße, die allein mit zahlreichen baulichen Unterhaltungsarbeiten für den Verkehr erhalten wurde. Die Straße musste zwischenzeitlich aus Sicherheitsgründen durch den Landkreis gesperrt werden.

Kosten-
aufwendungen für
bauliche
Unterhaltungs-
maßnahmen

Die Landkreise unterschieden bei ihren Aufzeichnungen für bauliche Unterhaltungsmaßnahmen nicht zwischen Straßen und Brücken. Eine Zuordnung der baulichen Unterhaltungsarbeiten und Kostenaufwendungen war in keinem Landkreis möglich.

Die für die Unterhaltung aufgewendeten Beträge sollten für jede Kreisstraße getrennt erfasst werden. Dieser Nachweis ist geboten, um unwirtschaftliches Handeln bei der Straßenerhaltung auszuschließen.

Zustandserfassung

In acht Landkreisen³⁴⁷ fehlte als Bewertungsmaßstab eine kontinuierliche Zustandserfassung der Straßen für eine systematische netzweite Erhaltungsplanung. In Ergänzung zu den routinemäßigen Zustandskontrollen begann die hessische Straßenbauverwaltung 1985 mit visuellen Zustandserfassungen und -bewertungen. Sie erfasste mit eigenem Personal alle einbahnigen Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, freie Strecken und Ortsdurchfahrten, sofern sie als Asphaltstraßen ausgebaut waren. In den Jahren 1987, 1993 und 1996 wurden die visuellen Zustandsaufnahmen wiederholt.

- messtechnisch

Die Zustandserfassung bewährte sich als wichtiger Bestandteil einer systematischen Straßenerhaltung. Der große zeitliche und personelle Aufwand für die visuellen Zustandserfassungen führte zwischenzeitlich für Bundes- und Landesstraßen dazu, die Erfassungen messtechnisch³⁴⁸ vorzunehmen. Die in der Baulast der Landkreise befind-

³⁴⁷ Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis,

³⁴⁸ Im Gegensatz zur visuellen Zustandserfassung kommen bei der messtechnischen Zustandserfassung schnell fahrende Messfahrzeuge zum Einsatz. Diese verfügen über Sensoren, die eine kontinuierliche Aufzeichnung der Längs- und Querebeneheit erlauben. Die integrierten Hochgeschwindigkeitskameras zeichnen während der Fahrt die Oberfläche der Fahrbahn auf. Bei der anschließenden Auswertung der Videobilder im Labor werden die Substanzschäden quantifiziert und der Örtlichkeit zugeordnet. Ein weiteres, spezielles Fahrzeug ermöglicht die kontinuierliche Bestimmung der Griffigkeit, ebenfalls bei schneller Fahrt. Die Tagesleistung dieser Fahrzeuge liegt je nach Straßenart bei mehreren 100 Kilometern, so dass die Erfassung eines kompletten Straßennetzes zügig abzuwickeln ist.

lichen Kreisstraßen waren davon bis auf zwei Ausnahmen ausgenommen. Der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis erfassten messtechnisch im Jahr 1999 den Zustand ihrer Kreisstraßen.

In Anlehnung an Empfehlungen für Bundesfernstraßen³⁴⁹ sollten die Erfassungen in zeitlichen Abständen von drei bis maximal sechs Jahren wiederholt werden, um ihre Aktualität zu gewährleisten. Die auf den Straßen erfassten Daten sind zu bewerten. Daraus lassen sich objektiv die Prioritäten für Erhaltungsleistungen ermitteln. Wenn regelmäßig der Zustand aller Straßen neutral überprüft wird, können die Mittel gezielt an den Stellen mit dem dringendsten Bedarf eingesetzt werden. Eine messtechnische Erfassung ist, wie bei Bundes- und Landesstraßen, aus Zeit-, Personal- und Zuverlässigkeitsgründen den früheren visuellen Erfassungen vorzuziehen.

Als Grundlage einer systematischen und wirtschaftlichen Straßenerhaltung sieht die Überörtliche Prüfung messtechnische Zustandserfassungen zukünftig für alle Kreisstraßen als unverzichtbar an.

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg, der Main-Taunus-Kreis, der Hochtaunuskreis und der Landkreis Offenbach beauftragten nach Abschluss der örtlichen Erhebungen eine messtechnische Zustandserfassung.

9.12 Zustand der Brücken

Die Überörtliche Prüfung bewertete den Zustand der Brücken³⁵⁰ in der Unterhaltslast der Landkreise. Die erkennbaren Mängel³⁵¹ und Schäden³⁵² erfasste sie nach den derzeit gültigen technischen Regelwerken. Aus dem Bestand von 506 Brücken mit 64.280 m² Brückenfläche in der Unterhaltslast der zehn geprüften Landkreise wurde je Landkreis eine Stichprobenauswahl an Brücken für die örtliche, handnahe Prüfung und die Ermittlung einer unabhängigen Zustandsnote getroffen. Die Brücken wurden nach dem Zufallsprinzip und in dem Umfang ausgewählt, dass eine repräsentative Aussage zum Gesamt-Brückenbestand gewährleistet war. Eine Aussagewahrscheinlichkeit von 95 Prozent ist statistisch abgesichert. Die Gesamtheit der Stichproben bestand aus 195 Brücken mit rund 27.575 m² Brückenfläche, wie aus Ansicht 146 zu ersehen ist.

³⁴⁹ Bundesministerium für Verkehr: Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 27/1996, Sachgebiet 04.6: Straßenbefestigungen, Straßenerhaltung. Bonn, 9. August 1996, veröffentlicht in: Verkehrsblatt Heft 17, 1996, S. 480

³⁵⁰ Brücken sind Überführungen eines Verkehrsweges über einen anderen Verkehrsweg, über ein Gewässer oder ein tiefer liegendes Gelände, wenn die lichte Weite rechtwinklig zwischen den Widerlagern gemessen 2,00 m oder mehr beträgt.

³⁵¹ Mangel im Sinne der Bauwerksprüfung ist die Abweichung der Bauwerks- oder Bauteilausbildung vom planmäßigen Sollzustand oder von den zum Prüfzeitpunkt geltenden Regelwerken.

³⁵² Ein Schaden im Sinne der Bauwerksprüfung ist die Veränderung des Bauwerkszustands, eventuell aufgrund eines Mangels, mit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit.

Brücken und Stichprobenumfang				
	Brücken		Stichprobenumfang Sonderprüfung 2004/ 2005	
	Brücken	Brückenfläche	Brücken	Brückenfläche
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	69	11.100 m ²	24	3.930 m ²
Hochtaunuskreis	23	1.800 m ²	15	1.020 m ²
Main-Taunus-Kreis	7	550 m ²	6	530 m ²
Landkreis Marburg-Biedenkopf	78	10.900 m ²	24	3.700 m ²
Odenwaldkreis	32	3.130 m ²	15	1.600 m ²
Landkreis Offenbach	15	4.600 m ²	11	2.120 m ²
Schwalm-Eder-Kreis	76	10.800 m ²	21	4.500 m ²
Vogelsbergkreis	65	6.300 m ²	19	2.370 m ²
Landkreis Waldeck-Frankenberg	93	11.100 m ²	38	5.215 m ²
Werra-Meißner-Kreis	48	4.000 m ²	22	2.590 m ²
Gesamt:	506	64.280 m ²	195	27.575 m ²

Quelle: Angaben aus der Straßeninformationsbank der Ämter für Straßen- und Verkehrswesen und eigene Erhebungen TÜV

Ansicht 146: Brücken und Stichprobenumfang Sonderprüfung 2004 / 2005

Sonderprüfung Brücken

Die vorausgewählten Brücken wurden nach den Regelungen der DIN 1076³⁵³ und der Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung der Bauwerksprüfung nach DIN 1076³⁵⁴ geprüft. Grundlage der örtlichen Prüfung und Dokumentation war der Bericht der letzten Bauwerksprüfung des Amts für Straßen- und Verkehrswesens, soweit vorhanden. Die Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung wurden mit den Prüffeststellungen der letzten Bauwerksprüfungen verglichen.

Prüfberichte Brückenprüfung

Die Einzelbeanstandungen wurden dreistufig mit Ziffern zwischen 0 und 4 getrennt für die drei Kriterien Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit und den Definitionen zur Schadensbewertung nach RI-EBW-PRÜF³⁵⁵ bewertet. Die Erfassung und Bewertung des Einzelmangels wurde konstruktionsabhängig unter Mitbenutzung des im Programmsystem hinterlegten Schadensbewertungskatalogs durchgeführt. Die Zustandsnote für die jeweilige Brücke wird automatisch durch die im Programm SIB-Bauwerke³⁵⁶ hinterlegten Algorithmen ermittelt, in dem die ungünstigsten Einzelbewertungen hinsichtlich Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit kombiniert werden.

³⁵³ DIN 1076, Überwachung und Prüfung von Ingenieurbauwerken im Zuge von Straßen und Wegen, Ausgabe November 1999

³⁵⁴ RI-EBW-PRÜF, Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung der Bauwerksprüfung nach DIN 1076 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Ausgabe 2004.

³⁵⁵ vergleiche Fußnote 354

³⁵⁶ SIB-Bauwerke, Programmsystem (MS-Windows) zur einheitlichen Erfassung, Bewertung und Auswertung von Bauwerksprüfungen nach DIN 1076, Version 1.7 R1, mit Einführungserlass für den Bereich der Bundesfernstraßen.

Bei den rechnerisch ermittelten Zuständen wurden sechs Noten unterschieden, die Ansicht 147 erläutert.

Zustandsnoten der Brücken	
Note	Beschreibung
1,0- 1,4	sehr guter Bauwerkszustand Standssicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit des Bauwerks sind gegeben. Laufende Unterhaltung erforderlich.
1,5- 1,9	guter Bauwerkszustand Die Standssicherheit und Verkehrssicherheit des Bauwerks sind gegeben. Die Dauerhaftigkeit des Bauwerkes kann auf längere Sicht geringfügig beeinträchtigt sein. Laufende Unterhaltung erforderlich.
2,0- 2,4	befriedigender Bauwerkszustand Standssicherheit und Verkehrssicherheit des Bauwerks sind gegeben. Die Dauerhaftigkeit des Bauwerkes kann auf längere Sicht beeinträchtigt sein. Eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung, die langfristig zu erheblichen Standssicherheits- und/oder Verkehrssicherheitsbeeinträchtigungen oder erhöhtem Verschleiß führt, ist möglich. Laufende Unterhaltung und mittelfristig Instandsetzung erforderlich. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit können kurzfristig erforderlich sein.
2,5- 2,9	noch ausreichender Bauwerkszustand Die Standssicherheit des Bauwerks ist gegeben. Die Verkehrssicherheit kann beeinträchtigt und die Dauerhaftigkeit des Bauwerks kann erheblich beeinträchtigt sein. Eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung, die mittelfristig zu erheblichen Standssicherheits- und/oder Verkehrssicherheitsbeeinträchtigungen oder erhöhtem Verschleiß führt, ist zu erwarten. Laufende Unterhaltung und kurzfristige Instandsetzung erforderlich. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit können kurzfristig erforderlich sein.
3,0- 3,4	kritischer Bauwerkszustand Standssicherheit des Bauwerks und/oder Verkehrssicherheit sind beeinträchtigt. Die Dauerhaftigkeit des Bauwerks ist u. U. nicht mehr gegeben. Eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung kann kurzfristig dazu führen, dass die Standssicherheit und/oder Verkehrssicherheit nicht mehr gegeben sind. Laufende Unterhaltung und umgehende Instandsetzung erforderlich. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder Nutzungseinschränkungen können umgehend erforderlich sein.
3,5- 4,0	ungenügender Bauwerkszustand Standssicherheit und/oder Verkehrssicherheit sind erheblich beeinträchtigt oder nicht mehr gegeben. Die Dauerhaftigkeit des Bauwerks ist u. U. nicht mehr gegeben. Eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung kann kurzfristig dazu führen, dass die Standssicherheit und/oder Verkehrssicherheit nicht mehr gegeben sind oder dass sich ein irreparabler Bauwerksverfall einstellt. Laufende Unterhaltung und umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung erforderlich. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder Nutzungseinschränkungen können sofort erforderlich sein.

Anmerkung: Zustandsnoten nach der Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076, Ausgabe 2004

Ansicht 147: Zustandsnoten der Brücken

Ansicht 148 zeigt Bildbeispiele für die Zustandsnoten der Brücken.

1,0- 1,4 Sehr guter Bauwerkszustand

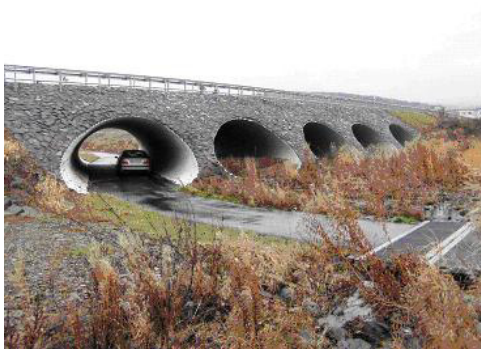


Zustandsnote 1,2 (0/ 0/ 1)³⁵⁷
Unterführung Flutmulde der Eder
Brücken-Nr. 4819 561 im Zuge K 85
Landkreis Waldeck-Frankenberg



Zustandsnote 1,2 (0/ 0/ 1)
Unterführung Westerbach
Brücken-Nr. 5817 797 im Zuge K 769
Hochtaunuskreis

1,5- 1,9 Guter Bauwerkszustand



Zustandsnote 1,8 (0/ 0/ 2)
Unterführung Radweg, Brücken-Nr. 5118 644
im Zuge K 79, Landkreis Marburg-Biedenkopf



Zustandsnote 1,9 (0/ 0/ 2)
Unterführung Hainsbach, Brücken-Nr. 4725
630 im Zuge K 59, Werra-Meißner-Kreis

2,0- 2,4 Befriedigender Bauwerkszustand



Zustandsnote 2,0 (1/ 0/ 2)
Unterführung der Wehre
Brücken-Nr. 4825 543 im Zuge K 34
Werra-Meißner-Kreis



Zustandsnote 2,4 (0/ 2/ 2)
Unterführung der DB AG
Brücken-Nr. 5218 540 im Zuge K 59
Landkreis Marburg-Biedenkopf

³⁵⁷ Die Klammerzusätze benennen die Bewertungen für Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit, die zu der Zustandsnote führen.

2,5- 2,9 Noch ausreichender Bauwerkszustand



Zustandsnote 2,6 (0/ 3/ 2)
Unterführung der Erpe
Brücken-Nr. 4620 530 im Zuge K 11
Landkreis Waldeck-Frankenberg



Zustandsnote 2,7(1/ 3/ 2)
Unterführung der Lahn
Brücken-Nr. 5218 565 im Zuge K 59
Landkreis Marburg-Biedenkopf

3,0- 3,4 Kritischer Bauwerkszustand



Zustandsnote 3,0 (1/ 3/ 3)
Unterführung der Eder
Brücken-Nr. 4822 545 im Zuge K 4
Schwalm-Eder-Kreis



Zustandsnote 3,2 (2/ 3/ 3)
Unterführung der Werra
Brücken-Nr. 4725 557 im Zuge K 58
Werra-Meißner-Kreis

3,5- 4,0 Ungenügender Bauwerkszustand



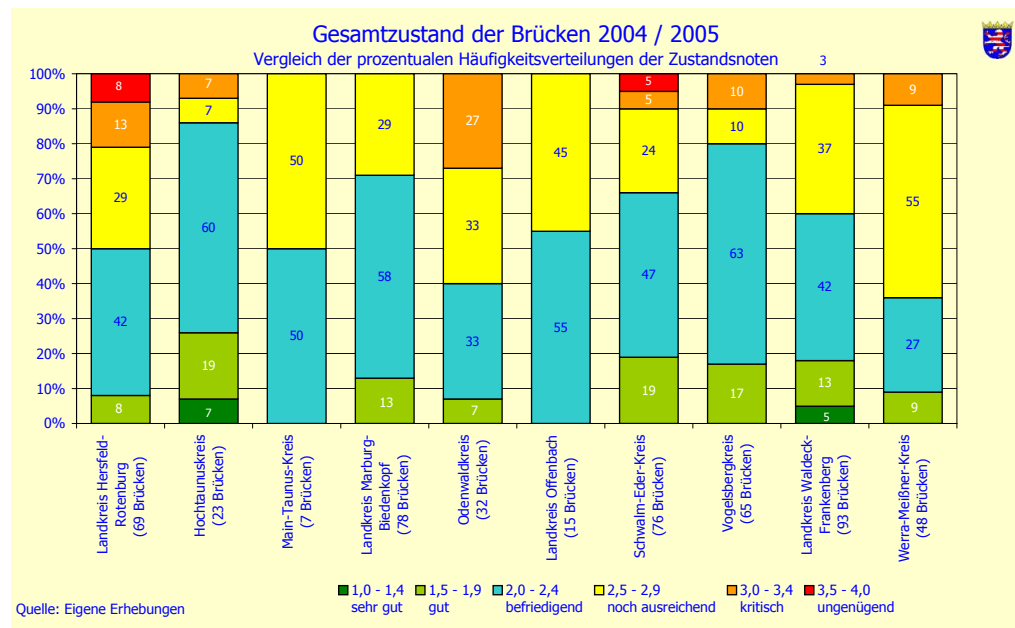
Zustandsnote 3,9 (3/ 2/ 3)
Unterführung der Haune
Brücken-Nr. 5224 538 im Zuge K 48
Landkreis Hersfeld-Rotenburg



Zustandsnote 4,0 (3/ 3/ 3)
Unterführung Kreisbahn
Brücken-Nr. 5125 551 im Zuge K 15
Landkreis Hersfeld-Rotenburg

Ansicht 148: Bildbeispiele ermittelter Zustandsnoten der Brücken.

In Ansicht 149 sind die Häufigkeitsverteilungen der ermittelten Zustandsnoten der Brücken für alle beteiligten Landkreise zusammengestellt. Dabei entspricht die Farbgebung der Säulen den sechs Noten von 1,0 bis 4,0, vom „sehr guten Bauwerkszustand“ am Fuß der Säule bis zum „ungenügenden Bauwerkszustand“ am Kopf der Säule. Hinter dem Namen der Landkreise ist in Klammern der Bestand an Brücken angegeben.



Ansicht 149: Gesamtzustand der Brücken 2004/2005

Aktueller Zustand
der Brücken

Für 91 Prozent aller Brücken mit einer zugehörigen Brückenfläche von 89 Prozent wurde eine Zustandsnote zwischen 1,0 (sehr gut) und 2,9 (noch ausreichend) ermittelt. Einen sehr guten und guten Bauwerkszustand (Zustandsnote 1,0 bis 1,9) erreichten 13 Prozent des Brückenbestands.



Ansicht 150: Brücke mit gutem Bauwerkszustand (Zustandsnote 1,9). Werra-Meißner-Kreis. Unterführung Rautenbach (Brückennummer 4624 831) im Zuge der K 55. Aufnahme aus dem Jahr 2004.

Guter bis
ausreichender
Brückenzustand

78 Prozent aller Brücken oder 83 Prozent der Brückenfläche befanden sich landkreis-übergreifend in einem befriedigenden und noch ausreichenden Bauwerkszustand (Zustandsnote 2,0 bis 2,9). Neben der jährlichen baulichen Unterhaltung sind mittel- und kurzfristig bauteilbezogene Instandsetzungsmaßnahmen notwendig.



Ansicht 151: Brückenbauwerk mit noch ausreichendem Bauwerkszustand mit Zustandsnote 2,9. Odenwaldkreis. Unterführung Pirellistraße (Brückennummer 6120 514) im Zuge der K 212. Aufnahmen aus dem Jahr 2005.

Sieben Prozent des geprüften Brückenbestands der zehn Landkreise mit einer zugehörigen Brückenfläche von elf Prozent befand sich in einem kritischen Bauwerkszustand (Zustandsnote 3,0 bis 3,4). Zur Aufrechterhaltung des Anlagevermögens sind umgehend Maßnahmen der Schadensbeseitigung vorzusehen.

Kritischer
Brückenzustand



Ansicht 152: Brückenbauwerk mit kritischem Bauwerkszustand und Zustandsnote 3,2. Odenwaldkreis. Unterführung Mümling (Brückennummer 6219 534) im Zuge der K 85. Aufnahme aus dem Jahr 2005.

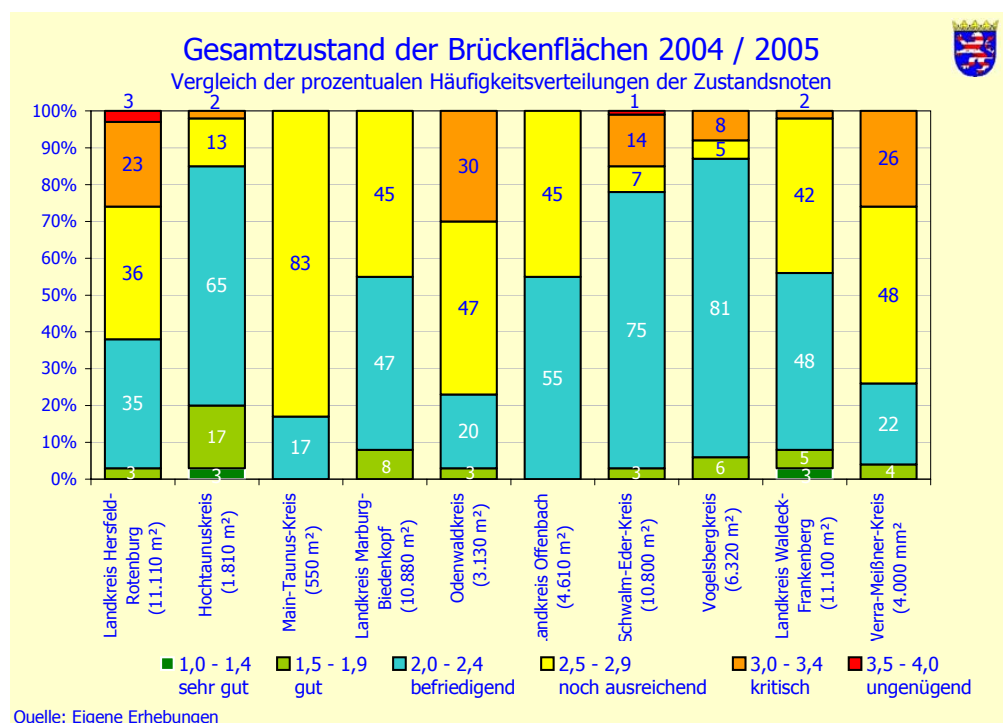
Ein ungenügender Bauwerkszustand und damit verbunden ein Erhaltungsbedarf höchster Dringlichkeit lag für zwei Prozent der Brücken vor. Davon betroffen waren der Landkreis Hersfeld-Rotenburg mit der Brückennummer 5125 551, Unterführung Kreisbahn bei Wehrshausen und mit der Brückennummer 5224 538, Unterführung Haune bei Meisenbach Ansicht 148 sowie der Schwalm-Eder-Kreis mit der Brückennummer 4923 587, Unterführung der Beise bei Niederbeisheim (Ansicht 153). Neben Beanstandungen und Mängeln einzelner Bauteile hinsichtlich der notwendigen Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit war die Standsicherheit einzelner Bauteile und die Standsicherheit des Gesamtbauwerks beeinträchtigt.

Ungenügender
Brückenzustand



Ansicht 153: Brückenbauwerk mit ungenügendem Bauwerkszustand und Zustandsnote 3,9. Schwalm-Eder-Kreis. Unterführung Beise (Brückennummer 4923 587) im Zuge der K 29. Aufnahme aus dem Jahr 2004.

Ansicht 154 zeigt die Häufigkeitsverteilung der ermittelten Zustandsnoten nach den zugehörigen Brückenflächen, da die Größe einer Brücke die Erhaltungsaufwendungen maßgeblich beeinflusst.



Ansicht 154: Gesamtzustand der Brückenflächen 2004 / 2005

Vergleichende
Prüfung und Prüfung
der Landkreise

Die durchschnittliche Zustandsnote des Brückenbestands lag zwischen 2,1 im Hochtaunuskreis und 2,6 im Landkreis Hersfeld-Rotenburg, im Main-Taunus-Kreis und im Odenwaldkreis. Im Vergleich zu den letzten Prüfberichten der Landkreise wurde landkreisübergreifend eine Verschlechterung der Zustandsnote um 0,4 Notenpunkte er-

rechnet. Dies beruhte auf erhöhten Schadensumfang³⁵⁸ und Schadensgrad³⁵⁹. Veränderungen am Schadensausmaß³⁶⁰ waren vernachlässigbar. Bei Einzelmängeln war tendenziell eine Zunahme auf dem Brückenüberbau für die Bauteile Beläge, Kappen und Schutzeinrichtungen erkennbar. Das maßgebende Schadensausmaß lag überwiegend bei den Beurteilungskriterien Dauerhaftigkeit und Verkehrssicherheit.

Die Vergleichende Prüfung ergab, dass die in den Prüfberichten der Landkreise festgestellten Einzelmängel und Schäden durchschnittlich zu acht Prozent beseitigt waren. Die baulichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen waren in allen Landkreisen nicht hinreichend.

Mängelbeseitigung

Aus dem Vergleich der Schadensbilder mit der Örtlichkeit konnten bei 95 Prozent der Brücken keine Mängelbeseitigungsmaßnahmen oder Bauteilerneuerungen erkannt werden. Diese Feststellungen weisen darauf hin, dass in den letzten Jahren wenige und der steigenden Verkehrs- sowie Tonnagebelastung nicht hinreichend angepasste Instandsetzungsmaßnahmen ausgeführt wurden. Eine Überprüfung und Anpassung der Kapazitäten in der Erhaltung ist geboten. Beispielhaft kann hierfür die avisierte Kapazitätsanpassung der Brücken-Instandsetzungs-Trupps für Werterhaltungsmaßnahmen in den Straßenmeistereien der Landkreise Offenbach, Main-Taunus-Kreis und Hochtaunuskreis genannt werden. Die vertraglichen Voraussetzungen lagen mit den bestehenden Vereinbarungen zwischen den Landkreisen und der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung vor.

Durch früh erkannte und beseitigte Mängel und Schäden kann der Erhaltungsaufwand gering gehalten werden. Insbesondere bei Schäden auf dem Überbau können bei zeitnaher Mängelbeseitigung Folgeschäden und Schadensausbreitungen durch eindringendes Sickerwasser eingeschränkt und bestenfalls verhindert werden.

Systematische
Erhaltungsplanung
und
Dringlichkeitsreihung

Bei den Landkreisen fehlte bislang eine systematische Erhaltungsplanung des Brückenbestands. Die Informationen für haushalts-, bau-, und verkehrstechnische Entscheidungen der Verwaltung waren nicht optimiert. Die kostenaufwendigen Eingangsvoraussetzungen sind für 97 Prozent des Brückenbestands vorhanden. Die Landkreise verfügen über eine einheitliche Erfassung, Bewertung und Auswertung der Konstruktions- und Prüfungsdaten in den Straßeninformationsbanken der Ämter für Straßen- und Verkehrswesen zur Ermittlung von Zustandsnoten.

Um das Anlagevermögen zu erhalten, bedarf es neben der jährlichen betrieblichen und baulichen Werterhaltung und den Sofortmaßnahmen zur Verkehrssicherheit einer Planung und Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen. Drei Landkreise³⁶¹ arbeiteten mit einer Programmplanung für Instandsetzungs-, Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen einschließlich Kostenplanung. Für diese systematische Erhaltungsplanung auf der Grundlage vorhandener Konstruktionsdaten und Zustandsnoten wurde ein landkreisübergreifender Rückstand mit 152.000 €³⁶² ermittelt. Gegenstand dieser Kosten sind zusätzliche, über die Bauwerksprüfung nach DIN 1076 hinausgehende Untersuchungen und Bauteilanalysen, die die Maßnahmebedürftigkeit und die damit einhergehende Kostenermittlung präzisieren. Mit einer systematischen Erhaltungsplanung kann eine auf den Gesamtinvestitionsbedarf abgestimmte Dringlichkeitsreihung und Finanzmittelpflicht zur Erhaltung des Anlagevermögens vorgenommen werden.

Eine Zuordnung der baulichen Erhaltungsmaßnahmen³⁶³ und Kostenaufwendungen war in keinem Landkreis möglich. Die Landkreise unterschieden bei ihren Aufzeich-

³⁵⁸ Schadensumfang ist Zahl und / oder Größe des Schadensbereiches.

³⁵⁹ Schadensgrad beinhaltet allgemeine Angaben der Schadensausbreitung nach der Anweisung Straßeninformationsbank, Teilsystem Bauwerksdaten (ASB-ING), Ausgabe 2004 des Landesbauministeriums.

³⁶⁰ Schadensausmaß ist die Intensität / Schwere des Schadens, bewertet nach der Richtlinie RI- EBW-PRÜF, Ausgabe 2004

³⁶¹ Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Vogelsbergkreis und Werra-Meißner-Kreis.

³⁶² Ermittlung mit durchschnittlich 300 € je Bauwerk

³⁶³ Maßnahmen der Erneuerung, Instandsetzung und Unterhaltung zur Wiederherstellung der Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit eines Bauwerks oder einzelner Bauteile.

Wiederkehrende Bauwerksprüfungen

nungen für bauliche Unterhaltungsmaßnahmen nicht zwischen Straßen und Brücken.

Die als Grundlage für die Erhaltungsplanung notwendigen Bauwerksprüfungen wurden in fünf Landkreisen³⁶⁴ in dem Umfang erbracht, wie es die DIN 1076 für Bauwerke nach Ablauf der Gewährleistungsfrist vorsieht. Im Hochtaunuskreis, im Landkreis Marburg-Biedenkopf, im Schwalm-Eder-Kreis und im Vogelsbergkreis unterblieben einige Bauwerksprüfungen. Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg unterblieben acht Jahre die von sachkundigen Ingenieuren zu erbringenden Bauwerksprüfungen für 40 Brücken. Der Rückstand bei den Brückenhauptprüfungen wurde mit 23.000 € ermittelt. In keinem Landkreis wurden die Einfachen Bauwerksprüfungen bei Brückenneubauten während der Gewährleistungsphase vollständig erbracht.

Eine vorausschauende Fristenplanung der alle drei Jahre wiederkehrenden Bauwerksprüfungen lag in acht Landkreisen vor, in sechs dieser acht Landkreise³⁶⁵ war sie unvollständig, veraltet oder mit zu geringem zeitlichen Vorlauf behaftet.

9.13 Straßenbeiträge

Die Landkreise könnten von der Ermächtigung des § 11 des Gesetzes über Kommunale Abgaben Gebrauch machen, Beiträge zu erheben. Keiner der Landkreise kannte Straßenbeitragssatzungen.

9.14 Gewährleistung

Gewährleistungs- mängel an Straßen

Mängelbeseitigungen nach den Gewährleistungsabnahmen wurden für Straßenmaßnahmen selten dokumentiert. So gab es im Landkreis Marburg-Biedenkopf bei fünf Straßenmaßnahmen keine Dokumentation der Gewährleistungsabnahmen.

Gewährleistungs- mängel an Brücken

Bei 30 von 47 Brücken mit Erneuerungsmaßnahmen wurden nicht alle Mängel aufgezeigt und konnten somit auch nicht beseitigt werden.

Der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis haben zu prüfen, inwieweit Mängel bei sechs Brücken innerhalb der Gewährleistung kostenneutral zu beseitigen sind. Weshalb im Schwalm-Eder-Kreis beim Ersatzneubau einer Brücke trotz erheblicher Fehlleistungen durch das ausführende Unternehmen im Bauablauf keine Kontrolle der Mängelbeseitigung stattfand, ist durch den Landkreis zu prüfen.

Im Vogelsbergkreis und im Odenwaldkreis wurden bei einem Brückenneubau die Unternehmen aus der Gewährleistung entlassen, ohne dass eine zweite Brückenhauptprüfung erfolgt war. Bei beiden Brücken wurden Mängel festgestellt, die vor dem Ablauf der Gewährleistung bestanden haben.

Empfehlungen zur Verfolgung der Gewährleistung

Gewährleistungsfristen und die Möglichkeit kostenneutraler Mängelbeseitigungen werden von den Landkreisen nicht aktiv verfolgt. Man verlässt sich ohne Überprüfung auf die Ämter für Straßen- und Verkehrswesen. Es wird empfohlen, den Landkreisen die Gewährleistungsabnahmen von den Ämtern für Straßen- und Verkehrswesen vorlegen zu lassen.

9.15 Aufgabenübertragung

Aufgabenübernahme durch das Land Hessen

Die Landkreise haben sich zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Straßen- und Brückenunterhaltung Dritter bedient. Der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis hatten zwischen 1997 und 2002 eine Arbeitsgemeinschaft mit der Aufgabenerfüllung beauftragt. In allen Landkreisen übernehmen inzwischen die Ämter für Straßen- und Verkehrswesen diese Aufgabe. Die Bauherrenfunktion liegt trotz der Aufgabenübertragung nach wie vor bei den Landkreisen. Dies führt dazu, dass der Landkreis an sich den Sachverstand vorzuhalten hat. Die originären Unterhaltungs-

³⁶⁴ Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis.

³⁶⁵ Nur aktuell in den Landkreisen Marburg-Biedenkopf und Offenbach.

aufgaben liegen tatsächlich bei der Straßenbauverwaltung. Zur Wahrnehmung der Bauherrenfunktion der Landkreise ist es dennoch unerlässlich, über die wichtigsten Vorgänge wie Bedarfsermittlung, Ausschreibung, Vergabe, Rechnungslegung und Gewährleistung informiert zu sein. Diese Lage führte dazu, dass eine doppelte Aktenführung nötig wäre, um die Bauherrenfunktion wahrnehmen zu können. Eine doppelte Aktenführung erscheint angesichts des damit verbundenen Aufwands nicht angeraten. Auch lagen die Akten der Landkreise größtenteils bei den Ämtern für Straßen- und Verkehrswesen. Die Vergleichende Prüfung wäre ohne die Einsicht in diese Akten nicht möglich gewesen.

9.16 Vergabe

Die VOB/A wurde bis auf die folgenden Fälle eingehalten. Im Falle des Erwerbs von Stationszeichenmaterial und bei der Beseitigung eines Fahrbahn- und Böschungsrutsches im Werra-Meißner-Kreis wurde ohne ausreichende schriftliche Dokumentation freihändig vergeben. Bei einer Straßenbaumaßnahme wurde der Vergabevorgang nicht dokumentiert. Angaben zur Vergabeart waren bei einer Umwandlung von Ackerland in Grünland in den Akten nicht enthalten. Ausreichende und nachvollziehbare Begründungen zur Entscheidungsfindung müssen sich aus den Akten ergeben.

Der Schwalm-Eder-Kreis hat die Aufhebung einer Ausschreibung zu prüfen. Zudem wurde diese Deckenerneuerungsmaßnahme bei geschätzten Kosten von 110.000 € ausgeschrieben, obwohl bekannt war, dass eine grundlegende Erneuerungsmaßnahme mit geschätzten Gesamtkosten von 1 Million € notwendig sein würde.

9.17 Ausblick

Straßen- und Brückenbau sowie die Unterhaltungsaufgaben binden hohe öffentliche Mittel. Obwohl Kreisstraßen kein zusammenhängendes Verkehrsnetz wie Bundes- und Landesstraßen bilden, sind sie für die örtliche Infrastruktur unerlässlich. Sie schließen und vervollständigen das Straßennetz. Sie sind zugleich die Ortsteilverbindungen innerhalb der Gemeinden. Bei der Gebietsreform in den siebziger Jahren wurde versäumt, die Baulast von Kreisstraßen mit primär innerörtlichen Aufgaben in die Verantwortung der Gemeinden zu geben.

Für die Landkreise bleibt es schwierig, das Straßennetz in eigener Regie zu verwalten und zu unterhalten. Eine Alternative zur Zusammenarbeit der Landkreise mit der hessischen Straßenbauverwaltung ließ sich in dieser Prüfung nicht feststellen.

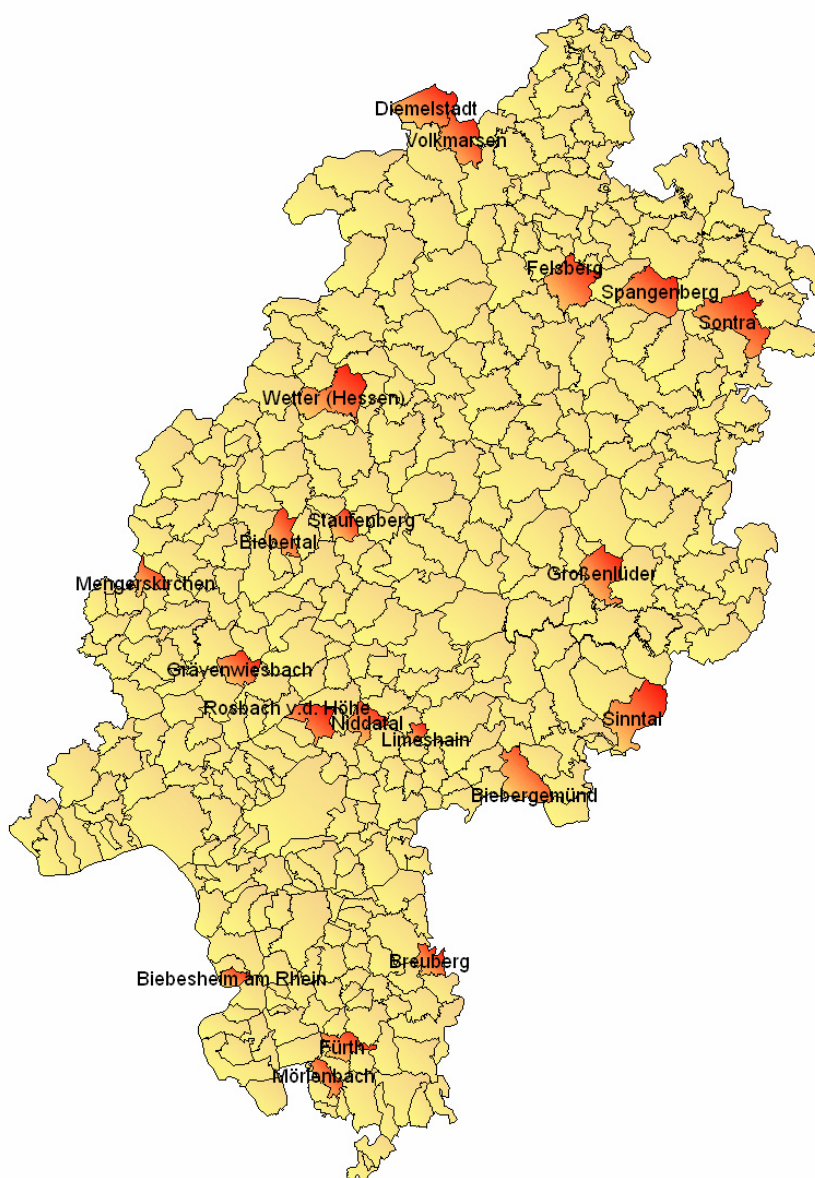
Keine Alternative zur
Straßenbau-
verwaltung

Diese eher abstrakten Probleme stellen die Landkreise nicht von ihrer Pflicht frei, für gute Kreisstraßen mit den dazugehörigen Brückenbauwerken zu sorgen. Dazu bedarf es nicht nur hinreichender Mittel, sondern – gerade in Zeiten knapper Kassen – umfassender Kenntnisse über den Bauzustand, um Prioritäten festzulegen. Während bei Brücken eine gründliche Prüfung im Dreijahresturnus Standard ist, sind die Kenntnisse über den Zustand der Kreisstraßen seit den letzten Zustandserfassungen 1996 / 1999 deutlich geringer. Die Landkreise werden zu entscheiden haben, auf welchem Weg sie ihre Information über die Kreisstraßen sichern, damit ein hochwertiges Verkehrsnetz erreicht wird.

10. Eihundertdritte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“

10.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Biebergemünd, Biebertal, Biebesheim am Rhein, Breuberg, Diemelstadt, Felsberg, Fürth/Odenwald, Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Mengerskirchen, Mörlenbach, Niddatal, Rosbach v.d. Höhe, Sinnthal, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen, Wetter (Hessen)



Ansicht 155: „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“ - Lage der Städte und Gemeinden

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Februar 2005 bis Mai 2006
Prüfungszeitraum:	2002 bis 2004, Bevölkerungsentwicklung von 1990 bis 2004
Zuleitung der Schlussberichte:	22. Juni 2006
Prüfungsbeauftragter:	dialogicon GmbH in Hamburg

10.3 Leitsätze

Die Einnahmekraft der geprüften Städte und Gemeinden sank im Prüfungszeitraum (2002 bis 2004). Ursache war vor allem ein Rückgang der Einnahmen aus der Einkommensteuer. Da das Gewerbesteueraufkommen im Prüfungszeitraum stieg, waren die Städte und Gemeinden mit einer geringen Unternehmensbasis stärker von rückläufigen Einnahmen betroffen. Es wird zu beobachten sein, ob die sinkenden Einkommensteuereinnahmen von der Veränderung der Altersstruktur mit verursacht werden.

Seiten 199, 200

Insgesamt verschlechterten sich die normierten Haushaltsergebnisse von 2002 bis 2004. Gemeinden mit stabiler Haushaltswirtschaft hatten geringere Überschüsse, in Gemeinden mit Haushaltsdefiziten stiegen die Defizite. Dies war bei 12 von 19 Gemeinden³⁶⁶ der Fall. In zwei Gemeinden³⁶⁷ verbesserte sich die Haushaltslage in allen drei Haushaltsjahren. Abgesehen von drei Gemeinden³⁶⁸ beruhten die Haushaltsverschlechterungen auf geringeren Einnahmen.

Seiten 206, 211

Der nicht durch Wasser- oder Abwassergebühren refinanzierbare Schuldenstand stieg von Ende 2002 bis Ende 2004 um fast 23 Prozent.

Seite 209

Die Zuweisungen des Landes stiegen, auch nach Berücksichtigung der Preissteigerungen, von 1996 bis zum Mittelwert des Prüfungszeitraums an. Die von den Städten und Gemeinden zu leistenden Kreis- und Schulumlagen führten 2002 bis 2004 insgesamt nicht zu zusätzlichen Belastungen; vierzehn³⁶⁹ der achtzehn³⁷⁰ Städte und Gemeinden waren 2004 geringer belastet.

Seiten 202, 204

Hohe Schulden waren vor allem auf politische Entscheidungen in den Gemeinden zurückzuführen. Diese lassen sich in drei Ursachenkategorien einteilen: Der Umfang der Investitionen und die damit verbundenen hohen Folgekosten überstiegen die Einnahmekraft der Kommunen. Gebührenhaushalte wurden unverhältnismäßig hoch subventioniert. Auf Haushaltsdefizite wurden nicht mit ausreichenden Konsolidierungsmaßnahmen reagiert.

Seiten 212, 222

Seit 1996 sinkt die Bevölkerungszahl in neun³⁷¹ von zwanzig Gemeinden. Bis einschließlich 1995 hatten noch einzelne Gemeinden steigende Kinderzahlen. Das Bild änderte sich im Jahr 1996; seit diesem Jahr sank die Kinderzahl in allen Gemeinden. Daher stehen die Gemeinden vor der Entschei-

Seite 212

Seite 216

³⁶⁶ Biebesheim am Rhein, Breuberg, Fürth im Odenwald, Limeshain, Mengerskirchen, Mörlenbach, Niddatal, Sinnatal, Sontra, Spangenberg, Staufenberg und Volkmarsen

³⁶⁷ Biebergemünd und Felsberg

³⁶⁸ Spangenberg, Staufenberg und Volkmarsen

³⁶⁹ Biebergemünd, Biebertal, Biebesheim am Rhein, Diemelstadt, Felsberg, Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Mengerskirchen, Mörlenbach, Rosbach v.d. Höhe, Sontra, Spangenberg, Volkmarsen

³⁷⁰ aufgrund von Sonderentwicklungen im Jahre 2004 ohne Breuberg und Wetter

³⁷¹ Biebesheim am Rhein, Biebertal, Diemelstadt, Felsberg, Sinnatal, Spangenberg, Sontra, Volkmarsen und Wetter

Seite 215

dung, Personal und Flächen für die Kinderbetreuung künftig flexibler und damit auch weiterhin wirtschaftlich einzusetzen.

Neben den deutlich zurückgehenden Kinderzahlen im Kindergartenalter zeigten sich konkrete Wirkungen der demografischen Entwicklung in steigenden Leerstandsraten in den Ortskernen. Sie gefährden mittelfristig die Bausubstanz. Künftig wird der Erhöhung der Attraktivität der Ortskerne (so durch Änderung von Wohnungsgrundrissen) mehr Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Seite 215

Die demografisch bedingten Änderungen der Nachfragestruktur für kommunale Leistungen und die Wanderungsbewegungen junger Erwachsener sollten stärker berücksichtigt werden.

10.4 Überblick

10.5 Geprüftes Risiko.....	198
10.6 Sparpotenzial.....	198
10.7 Rückstände.....	199
10.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften.....	199
10.9 Haushaltsstrukturprüfungen	199
10.10 Veränderungen der Höhe und Struktur der Steuereinnahmekraft in den Städten und Gemeinden	199
10.11 Schlüsselzuweisungen	201
10.12 Allgemeine und verfügbare Deckungsmittel.....	202
10.13 Belastungen durch Umlagen rückläufig	204
10.14 Entwicklung der Normierten Defizite	205
10.15 Entwicklung der Schulden.....	209
10.16 Faktoren für Schulden von Städten und Gemeinden	211
10.17 Folgerung.....	212
10.18 Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur.....	212
10.19 Bevölkerungsentwicklung und Handlungsbedarf.....	215
10.20 Bevölkerungsentwicklung und Einkommensteuereinnahmen der Gemeinden	216
10.21 Fehlende Daten und offene Fragen zu den demografischen Effekten	218
10.22 Bewertung der Städte und Gemeinden mit der Balanced Scorecard	218
10.23 Gesamtergebnisse der Prüfung auf Basis der Balanced Scorecard.....	219
10.24 Gesamtergebnis: Einnahmestarke, Einnahmeschwache, offensiv genutzte Chancen, Hoffnungsträger und erfolgreiche Individualisten.....	222

10.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 296,4 Millionen € im Jahr 2004. Dies ist die Summe der Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte.

10.6 Sparpotenzial

Das Sparpotenzial betrug 14,4 Millionen €. Es ist die Summe der in den Schlussberichten ausgewiesenen örtlichen Sparpotenziale der zwanzig Städte und Gemeinden.

10.7 Rückstände

Es waren keine quantitativen Rückstände festzustellen.

10.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Die Prüfung ergab keine Hinweise dafür, dass Rechtsvorschriften zu ändern wären. Gleichwohl wird zu prüfen sein, ob die Anwendungspraxis (so bei den Dorferneuerungsprogrammen) stärker an den Folgen der rückläufigen demografischen Entwicklung ausgerichtet werden kann.

10.9 Haushaltsstrukturprüfungen

Mit Haushaltsstrukturprüfungen untersucht die Überörtliche Prüfung regelmäßig die Stabilität der kommunalen Haushalte und gibt Hinweise für Verbesserung und Konsolidierung. Dabei werden auch die Leistungen der Städte und Gemeinden vergleichend und aus Sicht des Bürgers betrachtet.

Über das methodische Vorgehen hat die Überörtliche Prüfung umfassend berichtet³⁷².

Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Prüfung bei zwanzig Städten und Gemeinden zur Haushaltsstabilität, Verbesserungs- und Konsolidierungsmöglichkeiten sowie zur Bürgerperspektive vorgelegt. Die Kommunen wurden mit den Schlussberichten umfassend unterrichtet.

Anschließend wird ab Kapitel 10.18 über einen besonderen Schwerpunkt der Prüfung berichtet, der Analyse der Bevölkerungsentwicklung. Dabei wurde untersucht:

- Bevölkerungsentwicklung von 1990 bis 2004,
- ihre Wirkung auf die Einnahmekraft der Kommunen,
- ob und inwieweit das Verwaltungshandeln auf die Bevölkerungsentwicklung ausgerichtet wurde.

besonderer
Schwerpunkt der
Prüfung:
demografische
Entwicklung

10.10 Veränderungen der Höhe und Struktur der Steuereinnahmekraft in den Städten und Gemeinden

Von 2002 bis 2004 gingen die Steuereinnahmen je Einwohner zurück. Sie sanken im Median von 501 € auf 490 € je Einwohner.

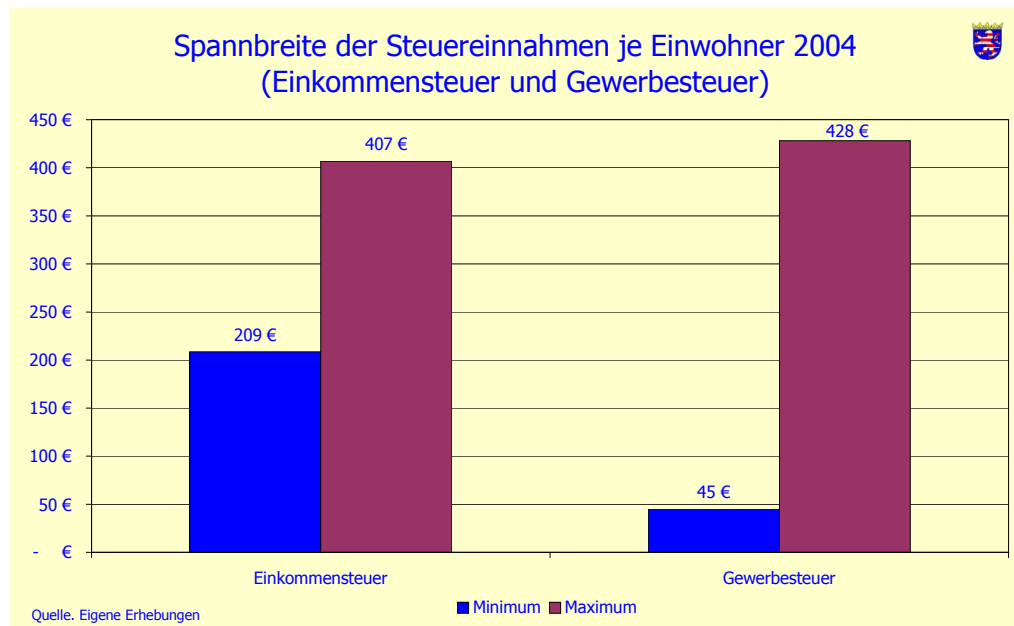
Steuereinnahmen je
Einwohner

Die Steuereinnahmen der Gemeinden lagen im Jahr 2004 zwischen 397 €³⁷³ und 783 €³⁷⁴ je Einwohner. Dies war neben der den Gemeinden zufließenden Einkommensteuer besonders auf die Gewerbesteuer zurückzuführen: Die Spannbreite bei der Einkommensteuer lag 2004 zwischen 209 € und 407 € je Einwohner und bei der Gewerbesteuer zwischen 45 € und 428 €. Die mittlere Gemeinde (Median) lag bei den Gewerbesteuereinnahmen mit 129 € je Einwohner im unteren Bereich der Spannbreite.

³⁷² beispielsweise Sechster Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150, S. 21; Fünftehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/4190, Seiten 61, 63, 131

³⁷³ Niddatal

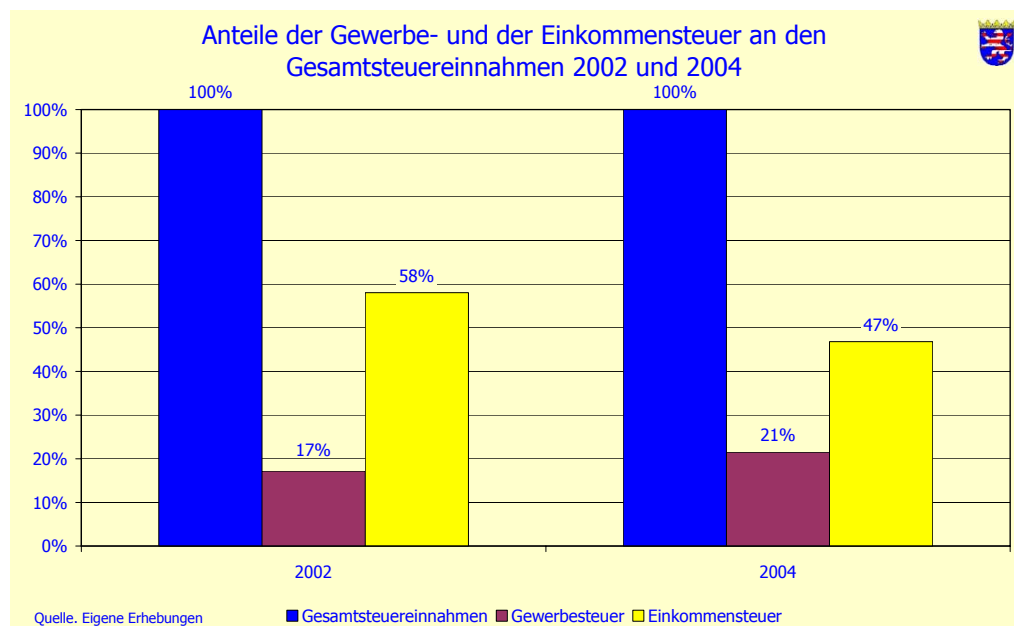
³⁷⁴ Rosbach v.d. Höhe



Ansicht 156: Spannbreite der Steuereinnahmen je Einwohner 2004 (Einkommensteuer und Gewerbesteuer)

Bedeutung der Gewerbesteuer stieg

Die Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden änderte sich: Die Einnahmen aus der Einkommensteuer sanken im Median von 58 auf 47 Prozent der Gesamtsteuereinnahmen. Dagegen stieg der Anteil der durch die kommunalen Körperschaften aufgrund des Hebesatzrechts eher gestaltbaren Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer an den Gesamtsteuereinnahmen von 17 auf 21 Prozent.



Ansicht 157: Anteile der Gewerbe- und der Einkommensteuer an den Gesamtsteuereinnahmen 2002 und 2004

Einnahmeverluste in Gemeinden mit geringer gewerblicher Basis

Von dieser Entwicklung profitierten Gemeinden mit relativ hohen Gewerbesteuerereinnahmen. Gemeinden mit relativ niedrigen Gewerbesteuerereinnahmen hatten zudem höhere Einkommensteuerverluste.

Der Vergleich der Gemeinden mit den niedrigsten Einkommensteuereinnahmen je Einwohner (2002 und 2004) zeigt, dass sie um 19 Prozent von 262 € auf 209 € je

Einwohner sanken³⁷⁵. Hingegen zeigt der Vergleich der Gemeinden mit den höchsten Einkommensteuereinnahmen je Einwohner (2002 und 2004), dass sie um elf Prozent von 455 € auf 407 € je Einwohner sanken. Somit hatten ärmere Gemeinden höhere Verluste bei den Einnahmen aus der Einkommensteuer³⁷⁶.

Es wird zu beobachten sein, ob die sinkenden Einkommensteuereinnahmen mit der älter werdenden Bevölkerung zusammenhängen. Soweit Kommunen dies in den kommenden Jahren feststellen, sollte es mittel- und langfristig bei der Haushaltswirtschaft planerisch berücksichtigt werden.

Zusammenfassend zeigt die Analyse:

- Im Prüfungszeitraum gingen die Steuereinnahmen je Einwohner zurück.
- Der Rückgang beruhte vor allem auf sinkenden Einkommensteuereinnahmen.
- Einnahmeschwache Gemeinden waren stärker von dieser Entwicklung betroffen. Bei den Gemeinden zeigte sich im Prüfungszeitraum eine Schere zwischen ärmeren und reicheren Gemeinden.
- Die Bedeutung der Gewerbesteuereinnahmen nahm im Prüfungszeitraum zu.

10.11 Schlüsselzuweisungen

Neben den Steuereinnahmen sind die Schlüsselzuweisungen des Landes Hessen eine weitere wesentliche Finanzierungsgrundlage der Gemeinden. Die geprüften Städte und Gemeinden erhielten im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 zusammen rund 27,3 Millionen € Schlüsselzuweisungen. Das entsprach je Kommune rund 1,4 Millionen €. Somit haben Änderungen bei den Landeszuweisungen erheblichen Einfluss auf die Einnahmekraft der Gemeinden.

Schlüsselzuweisungen 1996 im Vergleich zum Mittelwert 2002 bis 2004			
Gemeinde / Stadt	Grp. 041, 1996	Grp. 041, Mittelwert 2002-2004	Änderung 1996 zu Mittelwert 2002 bis 2004 in Prozent
1. Biebergemünd	1.135.099 €	958.259 €	-15,6 %
2. Biebertal	1.433.776 €	1.524.183 €	6,3 %
3. Biebesheim am Rhein	48.134 €	342.944 €	612,5 %
4. Breuberg	651.017 €	597.752 €	-8,2 %
5. Diemelstadt	1.025.841 €	723.978 €	-29,4 %
6. Felsberg	1.521.373 €	2.230.589 €	46,6 %
7. Fürth/Odenwald	1.649.940 €	2.148.882 €	30,2 %
8. Grävenwiesbach	k.A.	819.249 €	k.A.
9. Großenlüder	1.234.666 €	1.825.808 €	47,9 %
10. Limeshain	890.986 €	771.329 €	-13,4 %
11. Mengerskirchen	1.329.484 €	1.633.923 €	22,9 %
12. Mörlenbach	1.594.216 €	1.949.886 €	22,3 %
13. Niddatal	1.111.037 €	1.130.496 €	1,8 %

³⁷⁵ Die Stadt Wetter wurde bei den hier genannten Vergleichsdaten zu Einnahmekraft und Deckungsmitteln nicht berücksichtigt, da das Jahr 2004 aufgrund einer Gewerbesteuerrückzahlung nicht repräsentativ war.

³⁷⁶ so in Felsberg, Fürth i. O., Niddatal, Sinntal und Sontra

Schlüsselzuweisungen 1996 im Vergleich zum Mittelwert 2002 bis 2004			
Gemeinde / Stadt	Grp. 041, 1996	Grp. 041, Mittelwert 2002-2004	Änderung 1996 zu Mittelwert 2002 bis 2004 in Prozent
14. Rosbach v.d. Höhe	76.699 €	232.149 €	202,7 %
15. Sinnatal	2.052.043 €	2.493.227 €	21,5 %
16. Sontra	1.963.721 €	2.448.712 €	24,7 %
17. Spangenberg	303.839 €	349.877 €	15,2 %
18. Staufenberg	1.233.822 €	1.450.286 €	17,5 %
19. Volkmarsen	767.161 €	1.345.060 €	75,3 %
20. Wetter	2.024.728 €	2.350.754 €	16,1 %
Summen	22.047.582 €	27.327.343 €	23,9 %
k.A.: Jahresrechnung lag nicht vor			

Ansicht 158: Schlüsselzuweisungen 1996 im Vergleich zum Mittelwert 2002 bis 2004

Um festzustellen, wie sich die Landeszuweisungen in den vergangenen Jahren änderten, wurden die Schlüsselzuweisungen für 1996 (Gruppierungsnummer 041) mit dem Mittelwert der Jahre 2002 bis 2004 verglichen.

Im Jahr 1996 erhielten 19 der 20 Gemeinden insgesamt Schlüsselzuweisungen von 22,0 Millionen €, im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 rund 27,3 Millionen €. Dies entsprach einer Steigerung der Landeszuweisungen um 23,9 Prozent.

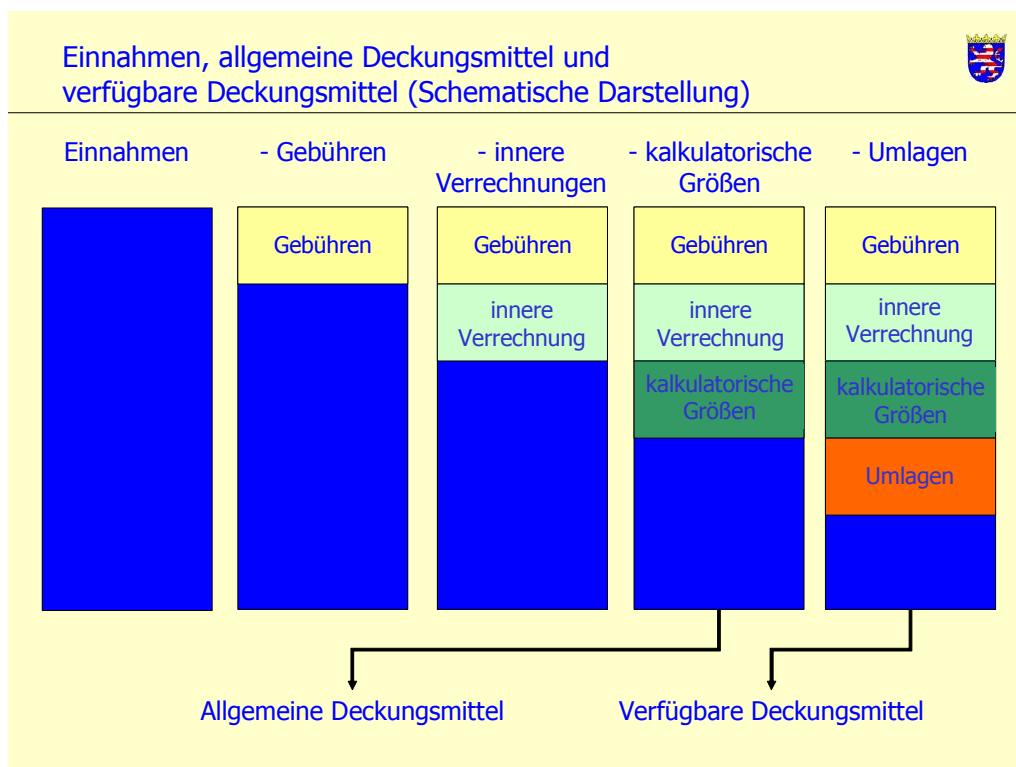
Die absolute Steigerungsrate ist zu relativieren, da Inflationsraten zu berücksichtigen sind. Nach dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts für die Jahre 1996 bis 2004 ergibt sich eine Preissteigerungsrate von insgesamt 13,1 Prozent. Auch unter Berücksichtigung dieses Inflationsindex kann festgestellt werden, dass sich das Land Hessen im Prüfungszeitraum stärker engagierte als 1996 und somit die Kommunen höhere Zuweisungen erhielten.

10.12 Allgemeine und verfügbare Deckungsmittel

Als allgemeine Deckungsmittel werden Einnahmen bezeichnet, die den Gemeinden zur allgemeinen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Hierzu gehören vor allem die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen des Landes. Daneben verbuchen die Städte in ihren Haushalten weitere Einnahmen.

Die gesamten Einnahmen einer Gemeinde stehen nicht in vollem Umfang zur allgemeinen Deckung zur Verfügung. So dienen Gebühreneinnahmen der Finanzierung bestimmter Aufgaben. Weiterhin können Leistungen zwischen Verwaltungsteilen als innere Verrechnungen oder kalkulatorische Einnahmen (wie Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) unter den Einnahmen verbucht sein (Ansicht 159).

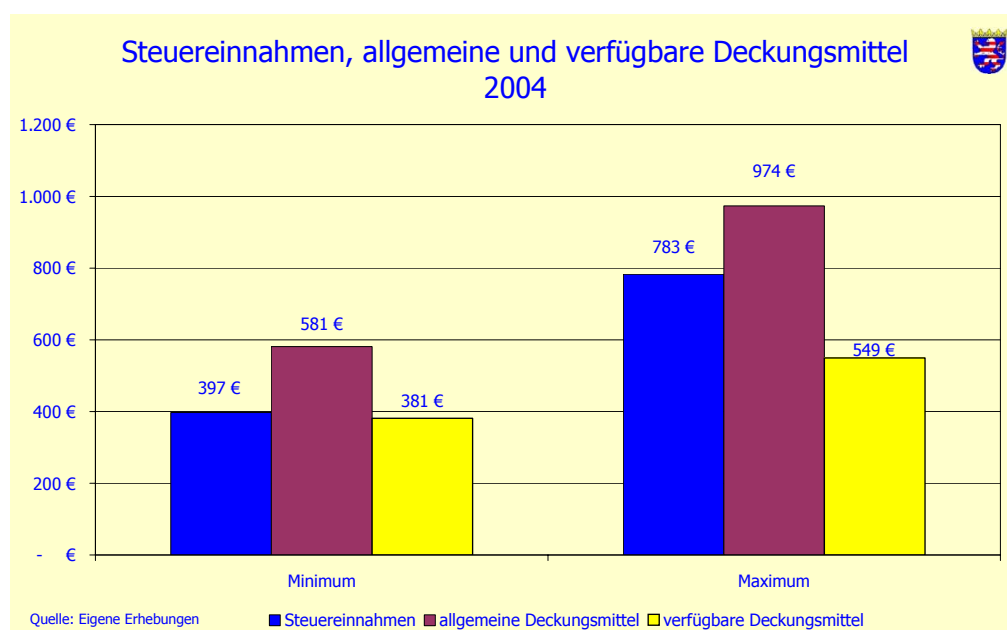
Land Hessen
engagierte sich
stärker



Ansicht 159: Einnahmen, allgemeine Deckungsmittel und verfügbare Deckungsmittel (Schematische Darstellung)

Aus diesen allgemeinen Deckungsmitteln haben die Gemeinden die Gewerbesteuerumlage an den Bund und das Land sowie die Kreis- und Schulumlagen an die Landkreise zu erbringen. Diese Mittel stehen somit nicht zur Finanzierung ihrer allgemeinen Aufgaben und Leistungen bereit. Die Umlagen können nicht von den Gemeinden beeinflusst werden. Kreis- und Schulumlagen unterscheiden sich in der Höhe je nach dem im Landkreis geltenden Hebesatz. Daher sind mit den verfügbaren Deckungsmitteln die allgemeinen Deckungsmittel abzüglich der Umlagen zu betrachten (Ansicht 159).

Die verfügbaren Deckungsmittel erlauben einen direkten Vergleich der finanziellen Handlungsspielräume.



Ansicht 160: Steuereinnahmen, allgemeine und verfügbare Deckungsmittel 2004

Die gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden betrugen 2004 zwischen 397 €³⁷⁷ und 783 €³⁷⁸ je Einwohner. Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden lagen 2004 zwischen 581 € und 974 € je Einwohner und die der verfügbaren Deckungsmittel zwischen 381 € und 549 € je Einwohner³⁷⁹ (Ansicht 160).

Die Spannbreite der gesamten Steuereinnahmen lag also bei 386 € und die der allgemeinen Deckungsmittel mit 393 € je Einwohner annähernd gleich hoch. Die allgemeinen Deckungsmittel setzen sich fast ausschließlich aus den gesamten Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen des Landes zusammen. Daher zeigt der Vergleich der Spannbreiten, dass die Schlüsselzuweisungen nicht zur Annäherung der Einnahmen je Einwohner zwischen den geprüften Gemeinden führten.

Allerdings war die Spannbreite der verfügbaren Deckungsmittel mit 168 € je Einwohner niedriger. Dies zeigt, dass die Umlagen³⁸⁰ umverteilende Effekte hatten.

10.13 Belastungen durch Umlagen rückläufig

Im Prüfungszeitraum ging die Belastung der Gemeinden durch die zu zahlenden Kreis- und Schulumlagen³⁸¹ insgesamt zurück. Als Indikator für die Belastung wurde das Verhältnis der Summe der Kreis- und Schulumlagen zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Gemeinden verwendet (Ansicht 161):

Verhältnis der Kreis- und Schulumlagen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 und 2004*			
Gemeinde / Stadt	2002	2004	Änderung
Rosbach v.d. Höhe	45,1 %	36,0 %	- 20,00 %
Biebergemünd	45,0 %	36,4 %	- 19,28 %
Großenlütter	39,4 %	33,5 %	- 14,87 %
Grävenwiesbach	42,6 %	37,1 %	- 12,97 %
Biebertal	43,1 %	38,5 %	- 10,61 %
Felsberg	44,4 %	40,2 %	- 9,62 %
Mengerskirchen	43,2 %	39,8 %	- 7,86 %
Mörlenbach	40,0 %	37,7 %	- 5,91 %
Biebesheim am Rhein	37,0 %	35,0 %	- 5,60 %
Spangenberg	36,9 %	35,3 %	- 4,18 %
Limeshain	41,6 %	40,6 %	- 2,43 %
Diemelstadt	37,6 %	36,8 %	- 2,17 %
Sontra	42,1 %	41,8 %	- 0,66 %
Volkmarsen	34,8 %	34,7 %	- 0,34 %

³⁷⁷ Niddatal

³⁷⁸ Rosbach v.d. Höhe

³⁷⁹ jeweils Niddatal (Minimum) und Rosbach v.d. Höhe (Maximum)

³⁸⁰ vor allem die Gewerbesteuerumlage

³⁸¹ zu den Wirkungen der Gewerbesteuer siehe Zwölfter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/387, Seite 119

Verhältnis der Kreis- und Schulumlagen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 und 2004*			
Gemeinde / Stadt	2002	2004	Änderung
Sinntal	42,4 %	42,4 %	0,18 %
Niddatal	42,9 %	43,1 %	0,44 %
Staufenberg	39,8 %	40,7 %	2,29 %
Fürth/Odenwald	37,6 %	38,9 %	3,63 %
Minimum	34,8 %	33,5 %	- 20,0 %
Maximum	45,1 %	43,1 %	3,6 %
Median	41,8 %	38,1 %	- 4,9 %

* Aufgrund von Sonderentwicklungen im Jahre 2004 sind Breuberg und Wetter nicht vergleichbar

Ansicht 161: Verhältnis der Kreis- und Schulumlagen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 und 2004

Die überwiegende Zahl der Gemeinden wird 2004 durch die Kreis- und Schulumlagen geringer belastet als 2002. Vier Gemeinden hatten 2004 aus ihren allgemeinen Deckungsmitteln höhere Kreis- und Schulumlagen zu leisten als 2002 (Ansicht 161).

10.14 Entwicklung der Normierten Defizite

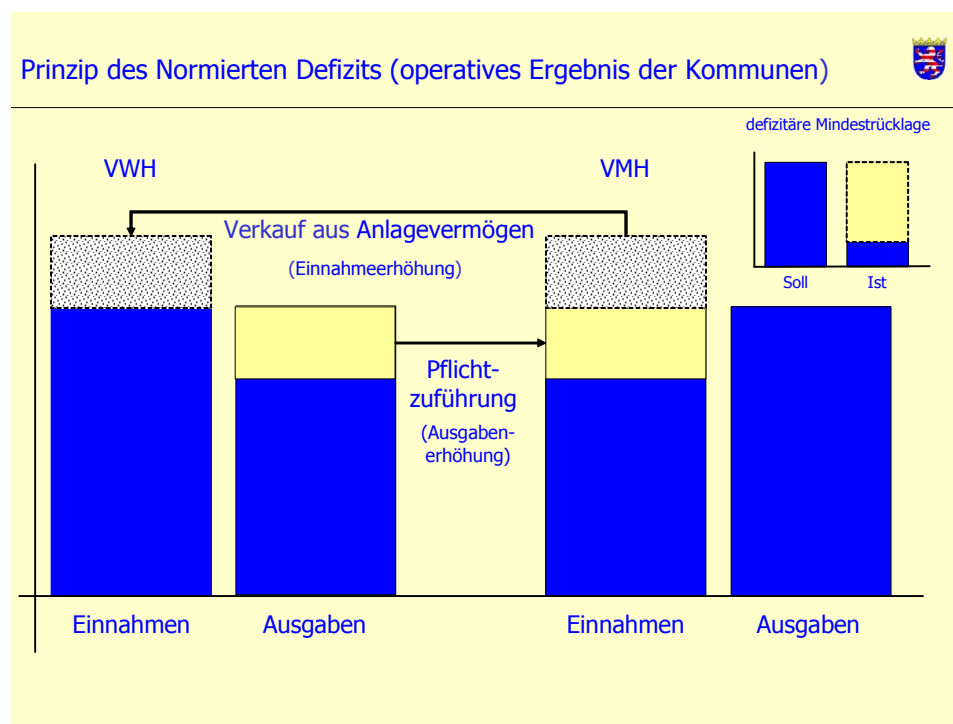
Überschüsse oder Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt einer Gemeinde sind nicht unmittelbar mit den Haushaltsergebnissen anderer Gemeinden vergleichbar. Zum einen können periodenfremde Ausgaben wie die Fehlbeträge der Vorjahre oder Rückzuführungen vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt einen aussagefähigen Vergleich beeinträchtigen.

Daher werden mit der Berechnung des Normierten Defizits die Haushaltsergebnisse so bereinigt, dass sie eine Vergleichbarkeit sicherstellen.

Das Normierte Defizit entspricht dem operativen Ergebnis, das die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens ohne Sondertatbestände wie periodenfremde Belastungen oder Beiträge, Wertänderungen oder Immobilien- und Anteilsverkäufe ausweist. Das Normierte Defizit einer Gemeinde ist das konkrete Ergebnis eines Haushaltsjahres und zeigt, ob sich ihre finanzielle Situation in dem Jahr verbesserte oder verschlechterte.

Das Normierte Defizit berechnet sich als Saldo der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Normiert wird die Zuführung der Gemeinden an den Vermögenshaushalt auf die Höhe der Pflichtzuführung³⁸² und gegebenenfalls ergänzt um den Betrag, der erforderlich wäre, um die gesetzliche Mindestrücklage zu erreichen (gelbe Felder der Grafik). Rückzuführungen aus dem Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt aus Verkäufen von Anlagevermögen oder Rücklagenentnahmen verbessern im Gegensatz zum kameralen Haushaltsergebnis nicht das Normierte Defizit (graue Flächen in der Grafik). Dies ist dadurch begründet, dass der Verkauf von Anlagevermögen einen Wertverlust darstellt und daher nicht defizitmindernd einberechnet werden kann. Ebenso sind Rücklagenentnahmen ein Rückgriff auf Überschüsse vergangener Perioden, die bei der Ermittlung des aktuellen jährlichen Normierten Defizits nicht berücksichtigt werden können.

³⁸² Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten (§ 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO)



Ansicht 162: Prinzip des Normierten Defizits (operatives Ergebnis der Kommunen)

Die Entwicklung der Normierten Defizite im Prüfungszeitraum zeigt, dass sich die wirtschaftliche Situation der Gemeinden insgesamt verschlechterte: Sowohl die hauswirtschaftlich stabilen als auch die instabilen Gemeinden wiesen 2004 überwiegend schlechtere Ergebnisse aus als im Jahr 2002.

So zeigt Ansicht 163: Die höchsten Normierten Defizite (Minimum) stiegen von 16,9 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2002 auf 29,8 Prozent im Jahr 2004 an. Die höchsten normierten Haushaltsüberschüsse (Maximum) gingen im gleichen Zeitraum von 14,4 Prozent auf 10,8 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel zurück. Das bedeutet, dass sich bei Gemeinden, die bereits 2002 ein Defizit auswiesen, diese Defizite tendenziell erhöhten und dass Gemeinden, die 2002 Überschüsse ausweisen konnten, einen Rückgang dieser Freien Spitzen hinnehmen mussten.

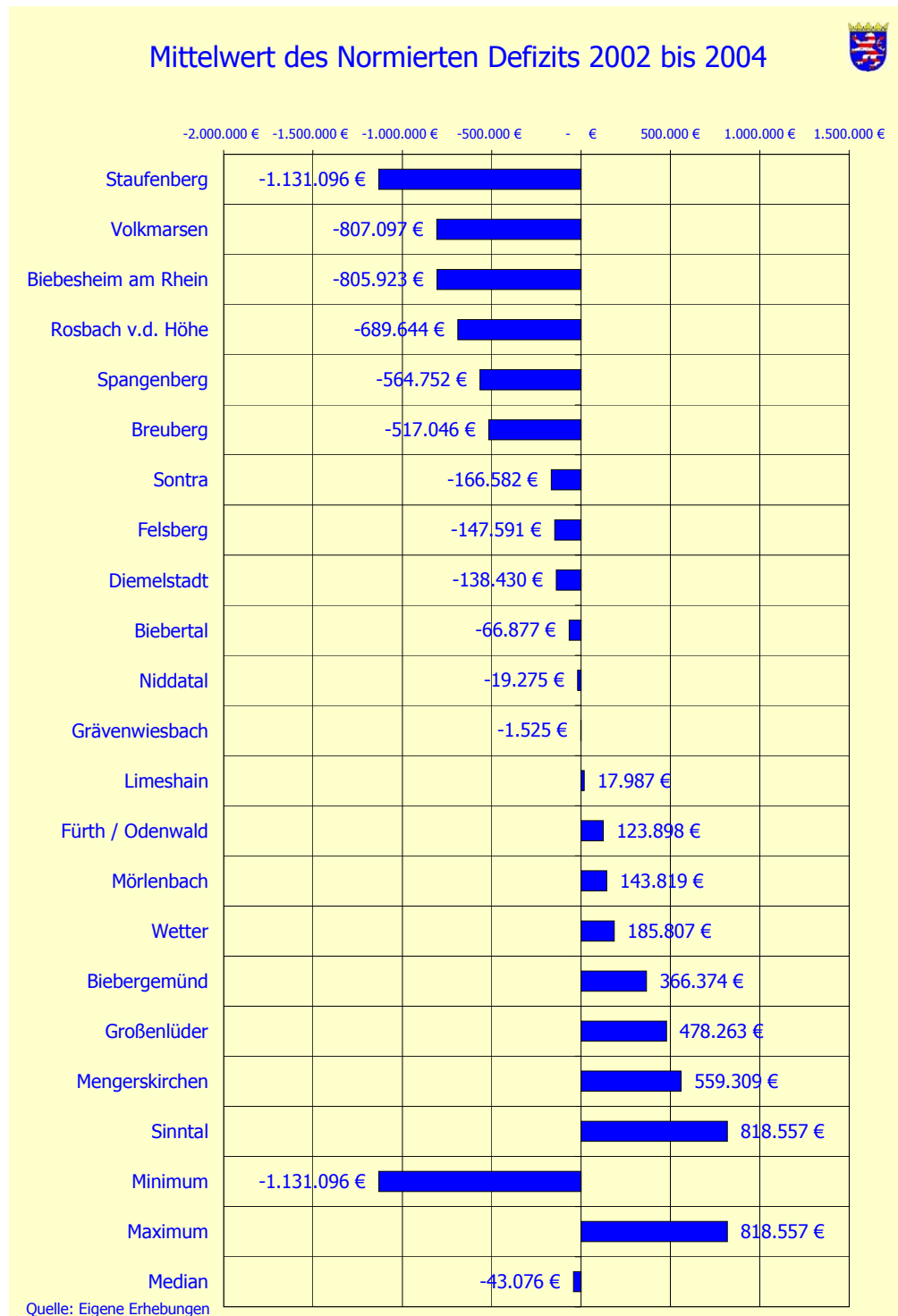
Normierte Defizite im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 bis 2004

Minimum	2002	-1.211.295,02 €	- 16,90 %
	2003	- 1.352.231,04 €	- 17,26 %
	2004	- 1.908.174,43 €	- 29,82 %
Maximum	2002	1.276.257,01 €	14,43 %
	2003	708.429,52 €	13,42 %
	2004	904.999,81 €	10,80 %
Median	2002	19.479,95 €	0,26 %
	2003	17.658,37 €	0,19 %
	2004	- 15.925,85 €	- 0,35 %

Quelle: Jahresrechnung

Ansicht 163: Normierte Defizite im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2002 bis 2004

Ansicht 164 zeigt die von 2002 bis 2004 durchschnittlichen Normierten Defizite:



Ansicht 164: Mittelwert des Normierten Defizits 2002 bis 2004

Die im Kapitel zur Steuereinnahmekraft (10.10) festgestellten Rückgänge der Steuereinnahmen machten sich auch bei der Entwicklung der normierten Überschüsse und Defizite bemerkbar. Von 19³⁸³ Gemeinden war die Entwicklung von 2002 bis 2004 bei 12 Gemeinden³⁸⁴ negativ. Eine positive Tendenz der normierten Haushaltsergebnisse

³⁸³ ohne die aufgrund von Sonderentwicklungen im Jahre 2004 nicht vergleichbare Stadt Wetter

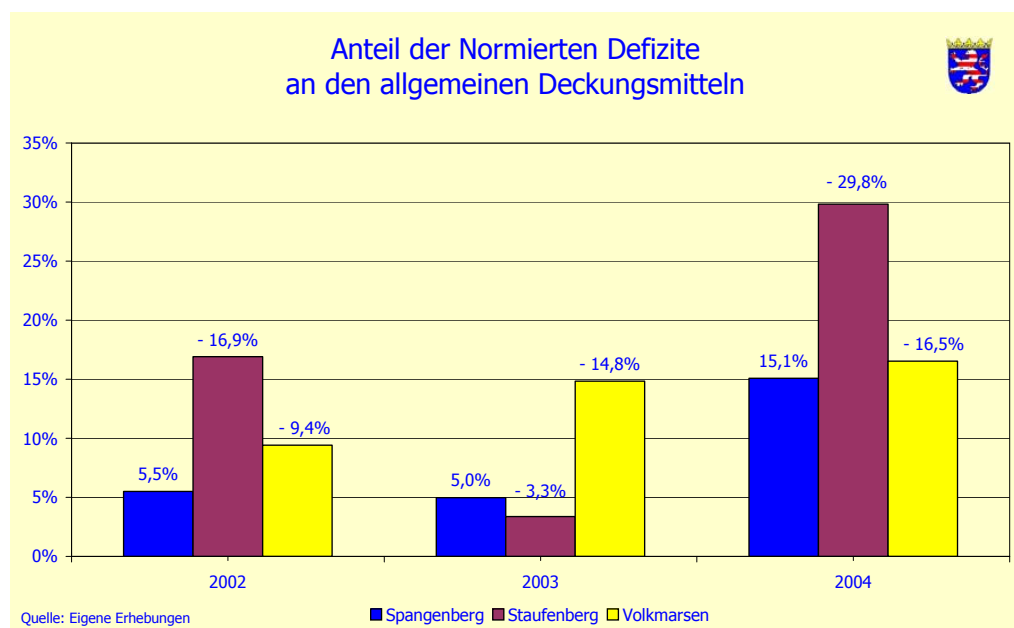
³⁸⁴ Biebesheim am Rhein, Breuberg, Fürth im Odenwald, Limeshain, Mengerskirchen, Mörlenbach, Niddatal, Sinntal, Sontra, Spangenberg, Staufenberg und Volkmarsen

in allen Jahren und mit im letzten Jahr positivem normiertem Haushaltsergebnis zeigten allein Biebergemünd (erhöhte Freie Spitze von 1,2 Prozent im Jahr 2002 auf 10,8 Prozent im Jahr 2004 der allgemeinen Deckungsmittel) und Felsberg (Normierte Defizite von 3,7 Prozent im Jahr 2002 und 2,7 Prozent im Jahr 2003, Freie Spitze (Überschuss) von 1,4 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2004) .

Die acht Gemeinden mit einem durchschnittlichen Normierten Defizit von über 100.000 €³⁸⁵ stellen sich bei näherer Analyse wie folgt dar:

Drei Gemeinden kaum noch in der Lage, ihren Haushalt zu stabilisieren

- Die Haushalte von Staufenberg, Spangenberg und Volkmarsen waren in einem Umfang instabil, der Zweifel aufkommen ließ, ob die Gemeinden in der Lage sein werden, diese Defizite aus eigener Kraft wieder abzubauen. Ansicht 165 zeigt, dass sich die Normierten Defizite in den drei Gemeinden von 2002 bis 2004 tendenziell beschleunigten. Volkmarsen hatte 2004 ein Normiertes Defizit von 16,5 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel, Spangenberg von 15,1 Prozent und Staufenberg von 29,8 Prozent. Bei diesen Gemeinden setzte eine Verschuldungsspirale ein, die Normierten Defizite weiten sich schnell aus.



Ansicht 165: Anteil der Normierten Defizite an den allgemeinen Deckungsmitteln

Zu späte Reaktion auf Haushaltsdefizite

- In Biebesheim am Rhein und in Rosbach v.d. Höhe liefen im Prüfungszeitraum zwar ebenfalls erhebliche Normierte Defizite auf. Doch sanken diese in Biebesheim im Jahr 2004 wieder, und in Rosbach wurden Überschüsse erwirtschaftet. Außerdem hatten die beiden Gemeinden die höchste Steuereinnahmekraft des Vergleichs (Mittelwert der Jahre 2002 bis 2004)³⁸⁶ und somit finanzwirtschaftliche Handlungsspielräume.

Unzureichende Konsolidierungskonzepte

- Die übrigen der acht Gemeinden mit durchschnittlichen Normierten Defiziten von mehr als 100.000 € - namentlich Sontra, Felsberg und Diemelstadt - hatten im Prüfungszeitraum keine ausreichenden Konsolidierungsanstrengungen unternommen, um die Defizite wieder zurückzuführen. Die zwischen 2002 und 2004 aufgelaufenen durchschnittlichen Defizite können in Felsberg und Sontra die Haushaltsstabilität nachhaltig gefährden. Nur bei einer sofortigen Rückführung der Normierten Defizite kann ein langfristiger Defizit ausweis vermieden werden. In Diemelstadt wurde 2004 ein Konsolidierungsprogramm verabschiedet, das geeignet sein

³⁸⁵ Ohne die Stadt Breuberg, deren durchschnittliches Normiertes Defizit auf einem außerordentlichen Gewerbesteuerrückgang im Prüfungszeitraum beruhte.

³⁸⁶ Rang 1: Rosbach v.d. Höhe, Rang 2: Biebesheim am Rhein

kann, das Defizit deutlich zu reduzieren.

Dass bei vergleichbarer Einnahmekraft auch Überschüsse erwirtschaftet werden können, zeigen vier Gemeinden der Vergleichenden Prüfung. Sinnthal, Mengerskirchen, Großenlüder und Biebergemünd konnten in allen geprüften Haushaltsjahren deutliche Überschüsse im Verwaltungshaushalt erwirtschaften.

Stabile Haushalte mit guten Leistungen für den Bürger vereinbar

10.15 Entwicklung der Schulden

Unter den Schulden der Gemeinden werden die Kredite der kommunalen Haushalte³⁸⁷ einschließlich aller Fehlbeträge bis zum Jahresende 2004, aber ohne Schulden der Gebührenhaushalte, verstanden.

Höhe der Schulden

Neben dem Fehlbetrag zum Jahresende 2001 wurden auch die Fehlbeträge des Prüfungszeitraums 2002 bis 2004 berücksichtigt, um die betriebswirtschaftlich relevanten Schulden darzustellen. Das bedeutet, dass zusätzlich zu den in den Haushalten 2004 spätestens zu veranschlagenden Fehlbeträgen des Jahres 2001³⁸⁸ auch die Fehlbeträge bis zum Ende des Jahres 2004 einzubeziehen waren.

Schulden der Gebührenhaushalte blieben unberücksichtigt, da sie über Gebühren refinanzierbar sind. Zudem war ihre Vergleichbarkeit eingeschränkt, denn die Schulden der Gebührenhaushalte sind bei Regiebetrieben, nicht jedoch bei Eigenbetrieben oder Zweckverbandslösungen Teil des kommunalen Haushalts.

Der Schuldenstand von 19 der geprüften Gemeinden³⁸⁹ stieg von 84 Millionen € im Jahr 2002 um insgesamt 19,2 Millionen € oder 22,7 Prozent auf 104 Millionen € im Jahr 2004.

Schuldenstand stieg in zwei Jahren um fast 23 Prozent

Drei Gemeinden – Grävenwiesbach, Mengerskirchen und Mörlenbach – senkten im Prüfungszeitraum ihre Schulden (Ansicht 166)³⁹⁰.

Von 2002 bis 2004 stiegen die Schulden in Rosbach v.d. Höhe und Großenlüder mit 61 und 81 Prozent am stärksten. In Diemelstadt stiegen die Schulden um 56 Prozent. Die Werte für Breuberg und Wetter waren aufgrund von Sonderentwicklungen nicht aussagekräftig; Breuberg wurde im Jahr 2005 schuldenfrei. Lässt man diese beiden Gemeinden unberücksichtigt, so stiegen in 11 von 17 Gemeinden binnen zweier Jahre die Schulden um mehr als zehn Prozent an (Ansicht 166).

Schulden 2002 und 2004				
	2002	2004	Differenz	Änderung
Mengerskirchen	2.149.556 €	1.372.082 €	-777.474 €	-36,2 %
Grävenwiesbach	6.617.716 €	5.863.629 €	-754.087 €	-11,4 %
Mörlenbach	1.918.623 €	1.732.001 €	-186.622 €	-9,7 %
Limeshain	1.484.33 €	1.482.386 €	-1.951 €	-0,1 %
Volkmarzen	10.565.536 €	10.911.466 €	345.930 €	3,3 %
Biebergemünd	3.600.212 €	3.817.762 €	217.550 €	6,0 %
Biebertal	4.883.797 €	5.435.597 €	551.800 €	11,3 %
Niddatal	4.417.567 €	4.936.550 €	518.983 €	11,8 %
Staufenberg	12.141.194 €	14.030.356 €	1.889.162 €	15,6 %

³⁸⁷ Schulden von Eigenbetrieben, Zweckverbänden oder Betrieben in privater Rechtsform werden an dieser Stelle nicht betrachtet.

³⁸⁸ § 23 Satz 1 GemHVO - Deckung von Fehlbeträgen

Ein Fehlbetrag soll unverzüglich gedeckt werden; er ist spätestens im dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen.

³⁸⁹ ohne Fürth / Odenwald. Die Gemeinde hatte 2004 einen Eigenbetrieb gegründet. Für die Jahre 2002 und 2003 konnten für den damaligen Regiebetrieb keine ausreichenden Daten ermittelt werden.

³⁹⁰ Hinzu kommt der geringe Rückgang in Limeshain.

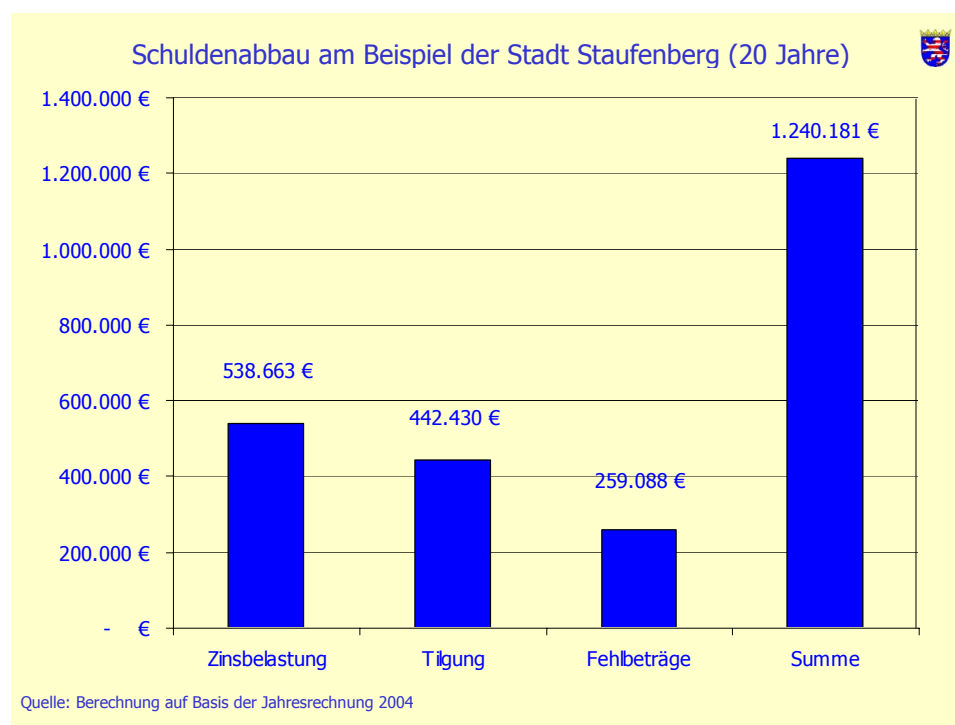
Schulden 2002 und 2004				
	2002	2004	Differenz	Änderung
Felsberg	4.272.713 €	5.189.852 €	917.138 €	21,5 %
Sontra	2.613.294 €	3.224.714 €	611.420 €	23,4 %
Sinntal	1.758.442 €	2.173.435 €	414.992 €	23,6 %
Biebesheim am Rhein	4.378.924 €	5.654.846 €	1.275.923 €	29,1 %
Spangenberg	10.240.743 €	13.365.292 €	3.124.549 €	30,5 %
Diemelstadt	1.068.380€	1.669.795 €	601.415 €	56,3 %
Rosbach v.d. Höhe	6.566.768 €	10.603.016 €	4.036.249 €	61,5 %
Großenlüder	1.743.634 €	3.159.921 €	1.416.287 €	81,2 %
Wetter	3.489.000 €	7.047.922 €	3.558.922 €	102,0 %
Breuberg*	813.439 €	2.287.814 €	1.474.375 €	181,2 %
Fürth/Odenwald**				
Gesamtsummen	84.723.876 €	103.958.438€	19.234.562€	22,7 %

* ab 2005 ohne Schulden
 ** Die Gemeinde hatte 2004 einen Eigenbetrieb gegründet. Für die Jahre 2002 und 2003 konnten für den damaligen Regiebetrieb keine ausreichenden Daten ermittelt werden.

Ansicht 166: Schulden 2002 und 2004

Schulden je Einwohner

Spangenberg hatte 2004 mit 1.841 € je Einwohner die höchsten Schulden und Mörlenbach mit 152 € je Einwohner die geringsten Schulden der geprüften Gemeinden. Spangenberg war damit fast zwölfmal so hoch verschuldet wie Mörlenbach. Im Median waren die geprüften Gemeinden mit 465 € je Einwohner im Jahr 2004 verschuldet.



Ansicht 167: Schuldenabbau am Beispiel der Stadt Staufenberg (20 Jahre)

Den hoch verschuldeten Gemeinden wie Staufenberg, Spangenberg und Volkmarsen wird es schwer gelingen, die Schulden wieder abzubauen: So müsste Staufenberg über 20 Jahre einen jährlichen Betrag von 1,24 Millionen € für Zins, Tilgung und Deckung von bisherigen Fehlbeträgen aufbringen, um die Schulden zum Ende des Jahres 2004 vollständig abzubauen. Das entspricht 35 Prozent der verfügbaren Deckungsmit-

tel im Jahr 2004. Dabei sind mögliche künftig anfallende Fehlbeträge³⁹¹ nicht berücksichtigt (Ansicht 167).

10.16 Faktoren für Schulden von Städten und Gemeinden

Aus der Analyse der Haushaltsstruktur ließen sich zwei zentrale Faktoren für schwierige Haushaltssituationen mit ansteigenden Schulden (Verschuldungsspirale) einzelner Gemeinden ableiten:

Investitionsfalle

Werden hohe Investitionskosten beispielsweise für Liegenschaften durch Schulden finanziert, sind in den Haushalten über Jahre Zins- und Tilgungsausgaben zu veranschlagen. Bei hohen Schulden kann der allgemeine Haushalt durch Zins- und Tilgungszahlungen so stark belastet sein, dass die Einnahmen nicht mehr ausreichen, um das Leistungsangebot für die Bürger und den Schuldendienst zu decken. Dies führt zu neuen Fehlbeträgen mit weiteren Haushaltsbelastungen, die mittelfristig nicht mehr beherrscht werden können.

Die Investitionsfalle führte in Volkmarsen zu den in der Prüfung festgestellten Haushaltsdefiziten und zu den hohen Schulden: Volkmarsen hatte Ende der neunziger Jahre Rathaus und Freibad umfangreich saniert. Diese Millioneninvestitionen verursachten die Verschuldungsspirale der Stadt.

- Subventionsfalle

Ein ähnlicher Mechanismus ist bei defizitären Gebührenhaushalten erkennbar. Analog zur geschilderten Investitionsfalle kann ein nicht durch Gebühren gedeckter Gebührenhaushalt zu nicht beherrschbaren Fehlbeträgen führen. Fortwährend hohe Zuschüsse des allgemeinen Haushalts zur Schließung des nicht gedeckten Gebührenhaushalts können zu Fehlbeträgen führen, die der Gemeinde keinen Haushaltsausgleich ermöglichen.

Der defizitäre Gebührenhaushalt trug in Spangenberg zu den erheblichen Defiziten bei, die den Haushalt trotz einer vergleichsweise guten Einnahmekraft in eine Verschuldungsspirale führten.

In Spangenberg und Volkmarsen traten aus diesen Gründen kaum noch aus eigener Kraft stabilisierbare Haushaltssituationen ein.

Bei anderen Gemeinden sind ähnliche Entwicklungen zu befürchten:

- Drohende Investitionsfalle

Großenlöder erwirtschaftete einen hohen Haushaltsüberschuss. Besonders durch den Bau eines neuen Bürgerhauses stiegen die Schulden von 2002 bis 2004 um 81 Prozent (Ansicht 166) an. Des Weiteren waren umfangreiche Baugebiete ausgewiesen worden. Beides birgt die Gefahr, dass anfallende Betriebskosten und Ausgaben für Zins- und Tilgungszahlungen zu einem Verlust der Freien Spitze führen. Gegenwärtig hat die Gemeinde noch ausreichende Spielräume, um dieser Entwicklung entgegenzusteuern.

- Drohende Subventionsfalle

Diemelstadt subventionierte die Gebührenhaushalte. Mit einem im Jahr 2004 beschlossenen Konsolidierungsprogramm³⁹² wurde zwar Fehlbeträgen entgegengesteuert. Trotzdem bleibt ein Ausgleich der Gebührenhaushalte geboten, um eine nachhaltige Konsolidierung zu erreichen.

³⁹¹ Die jahresbezogenen Fehlbeträge betrugen durchschnittlich 1,13 Mio. € (2002 bis 2004).

³⁹² mit ab 2005 wirksamen Maßnahmen

10.17 Folgerung

Umlagen oder Schlüsselzuweisungen keine Ursache für sinkende Haushaltsstabilität

Die tendenziell zurückgehende Einnahmekraft der Gemeinden in den Jahren 2002 bis 2004 ist fast ausschließlich auf die Rückgänge bei der Einkommensteuer zurückzuführen. Im Vergleich zu 1996 wirkten die inflationsbereinigten Schlüsselzuweisungen des Landes im Prüfungszeitraum entlastend auf die Haushalte der geprüften Kommunen (vergleiche Seite 202). Ebenso war im Prüfungszeitraum keine höhere Belastung durch die Kreis- und Schulumlagen festzustellen (vergleiche Seite 204).

Hohe Schulden beruhen auf eigenen Entscheidungen

Hohe Schulden der Gemeinden und ein nachhaltiger Defizit ausweis waren zumeist auf interne, durch die Gemeinden zu vertretende Faktoren zurückzuführen. Externe Einflüsse waren, abgesehen von der Stadt Wetter, die hohe Gewerbesteuerzahlungen zu leisten hatte, nicht festzustellen. Diese Erkenntnis wurde zusätzlich durch den Befund gestützt, dass Einnahmekraft und Schulden der Gemeinden in keinem Zusammenhang standen. Hohe Schulden waren ausnahmslos auf politische Entscheidungen in den Gemeinden zurückzuführen, sei es, dass der Umfang der Investitionen und die damit verbundenen hohen Folgekosten die Einnahmekraft der Kommunen überstiegen oder dass Gebührenhaushalte subventioniert wurden.

10.18 Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur

Bei der Untersuchung der Bevölkerungsentwicklung standen in der 103. Vergleichenden Prüfung vor allem zwei Fragen im Vordergrund:

- Sind in den Städten und Gemeinden Wirkungen der demografischen Entwicklung erkennbar?
- Haben die Städte und Gemeinden gegebenenfalls in ihren Planungen und Strategien die Änderungen in der demografischen Entwicklung berücksichtigt und Konzepte und Lösungen für diese Prozesse entwickelt?

Von 1990 bis 2004 nahm die Bevölkerung in den geprüften Kommunen von 164.353 auf 175.156 Einwohner oder um 6,6 Prozent³⁹³ zu. Die Betrachtung der absoluten Zahlen aller geprüften Kommunen könnte den Eindruck erwecken, dass die demografischen Probleme erst in den kommenden Jahrzehnten zu einer Herausforderung für Wirtschaft und Politik werden. Jedoch ist festzustellen, dass die Bevölkerung trotz ihres Wachstums bereits seit 1925 älter wird, wie die Enquete-Kommission des Hessischen Landtags in ihrem Zwischenbericht darstellte³⁹⁴.

Der demografische Druck ist kein Problem der Zukunft, sondern Realität

Seit 1996 nahm in neun Gemeinden³⁹⁵ die Bevölkerung absolut ab. Dabei bestätigen sich die Erkenntnisse anderer Untersuchungen, dass sich der Schwerpunkt des absoluten Bevölkerungsrückgangs auf den nordhessischen Raum konzentriert³⁹⁶. Bei den Wachstumsgemeinden handelte es sich bis auf zwei Ausnahmen (Großenlüder, Mengerskirchen) um Gemeinden im Rhein-Main-Gebiet³⁹⁷ mit guter Erreichbarkeit der dortigen Ballungszentren.

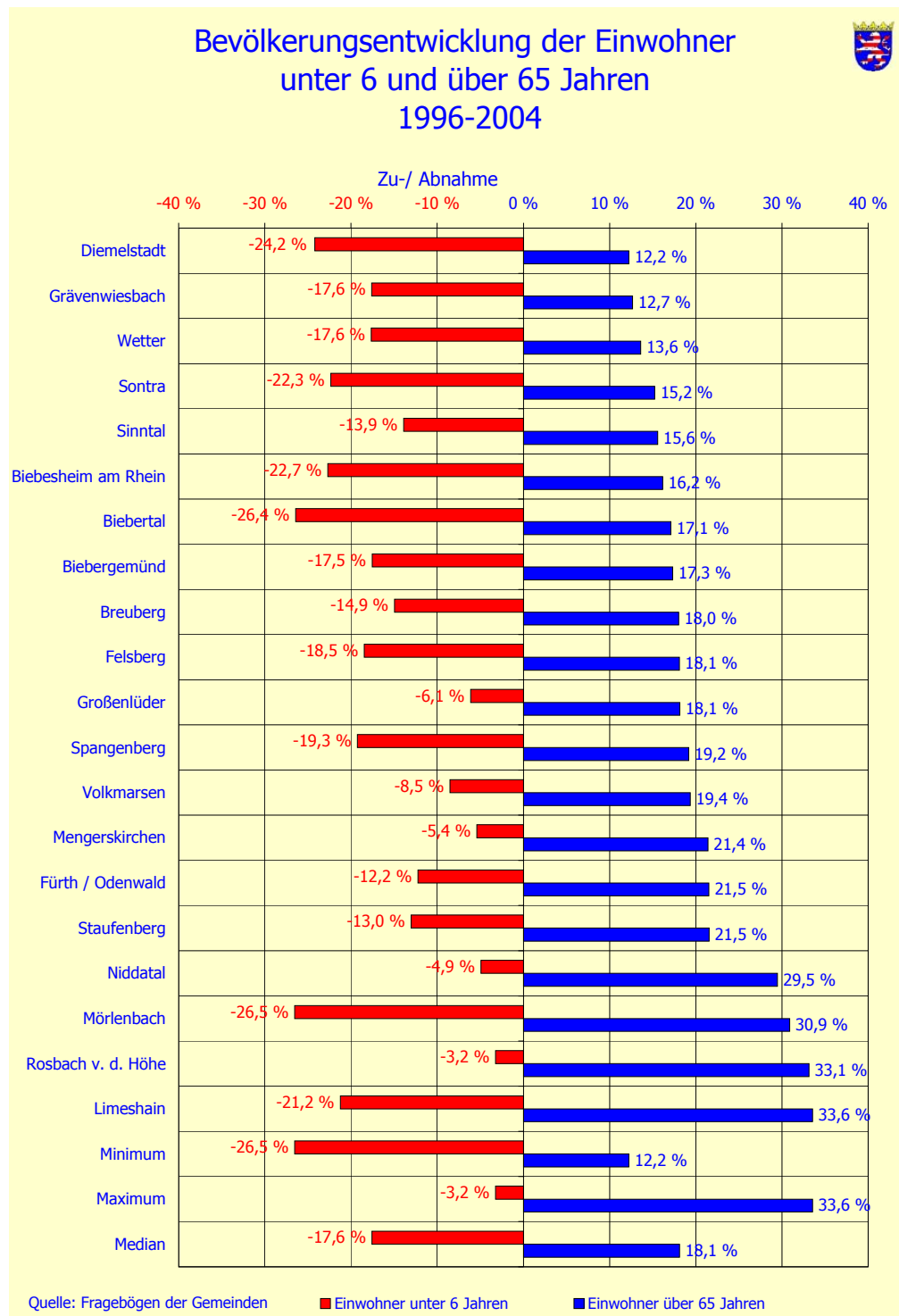
³⁹³ Einwohnerzahlen Zweitwohnsitze; Mengerskirchen nur Erstwohnsitze; Daten für Mörlenbach im Zeitraum 1990 bis 1994 geschätzt.

³⁹⁴ Zwischenbericht der Enquete-Kommission: „Demografischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“; Hessischer Landtag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4200 vom 5.7.2005, S. 52

³⁹⁵ Biebesheim am Rhein, Biebertal, Diemelstadt, Felsberg, Sinnatal, Spangenberg, Sontra, Volkmarsen und Wetter

³⁹⁶ Zwischenbericht der Enquete-Kommission: „Demografischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“; Hessischer Landtag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4200 vom 5.7.2005. Berlin-Institut für Weltbevölkerung und Globale Entwicklung: Deutschland 2020 - Die demografische Zukunft der Nation; Berlin, 2004. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Die demografische Lage der Nation; Berlin, 2006

³⁹⁷ Niddatal, Rosbach v.d. Höhe, Grävenwiesbach



Ansicht 168: Bevölkerungsentwicklung der Einwohner unter 6 und über 65 Jahren, 1996 bis 2004

Diese Gemeinden hatten ein Bevölkerungswachstum von fünf bis acht Prozent. Auch in den Odenwälder Vergleichsgemeinden³⁹⁸ zeigte sich eine positive Bevölkerungsentwicklung. Neben der Lage waren infrastrukturelle Bedingungen und Entwicklungsmaßnahmen der kommunalen Körperschaften von Bedeutung:

- Randgebiete, die an prosperierende Ballungsgebiete mit hohen Wohnungskosten wie dem Rhein-Main-Gebiet angrenzen, profitierten von ihrer Lage, indem sie kos-

³⁹⁸ Fürth im Odenwald und Mörlenbach

tengünstigeren Wohnraum für Pendler anboten. Gute Wachstumsaussichten bestanden dann, wenn die Gemeinden über einen gut ausgebauten öffentlichen Personennahverkehr oder über leistungsfähige Ausfallstraßen an das Ballungsgebiet angebunden waren.

- Gute Rahmenbedingungen allein waren nicht ausreichend; eine darauf abgestimmte Angebotspolitik der Gemeinde zur Förderung der Bevölkerungsentwicklung war unerlässlich. Die Ausweisung von Wohngebieten und eine breite regionale Vermarktung unterstützten das Ziel, neue Bürger anzusiedeln.

Während die Bevölkerung zumindest bei der Hälfte der Gemeinden noch zunahm, zeigte sich bei allen Städten und Gemeinden eine zunehmende Alterung der Bevölkerung (Ansicht 168): Während bis einschließlich 1995 in einzelnen Gemeinden die Zahl der Kinder noch stieg, sank von 1996 bis 2004 die Zahl der Kinder in allen Städten und Gemeinden. Von 1996 bis 2004 stieg die Zahl der Einwohner über 65 Jahren erheblich - auch in Gemeinden mit günstiger Lage zum Rhein-Main-Gebiet.

Höchste Dynamik der Alterung findet sich in Wachstums-gemeinden

Ansicht 168 zeigt zudem, dass die Dynamik der Alterungsprozesse in den Städten und Gemeinden am höchsten ist, die noch erfolgreich Baugebiete ausweisen und veräußern konnten (Rosbach v. d. Höhe, Limeshain und Niddatal). Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass ein Teil der verkauften Bauplätze als Altersruhesitz dient und damit nicht zur Verjüngung der Bevölkerung beiträgt.

Da die Änderungen der Altersgruppen zwar die Dynamik, aber nicht die Struktur der Bevölkerung abbilden, wurde zusätzlich eine Auswertung nach den prozentualen Anteilen der unter Sechzehnjährigen und der über Fünfundsechzigjährigen vorgenommen. Anhand der Wachstumsraten der Vorjahre wurde außerdem eine Prognose bis 2010 erstellt.

Altersstruktur 2004 und Altersstrukturprognose für das Jahr 2010

	Jüngere – Ältere Rang 2004	Jüngere – Ältere Rang 2010	Jüngere – Ältere Änderung Rang
Limeshain	1	2	-1
Grävenwiesbach	2	1	1
Rosbach v.d. Höhe	3	4	-1
Biebergemünd	4	3	1
Mengerskirchen	5	8	-3
Großenlüder	6	10	-4
Breuberg	7	5	2
Mörtenbach	8	7	1
Fürth (Odenwald)	9	6	3
Biebesheim am Rhein	10	9	1
Mittelwert aller Vergleichsgemeinden	12	13	-1
Niddatal	11	11	0
Volkmarsen	13	16	-3
Wetter (Hessen)	14	12	2
Staufenberg	15	14	1
Sontra	16	21	-5
Diemelstadt	17	18	-1
Sinnatal	18	15	3
Felsberg	19	20	-1
Biebertal	20	17	3
Spangenberg	21	19	2

Quelle: Fragebögen der Gemeinden, eigene Berechnungen

Ansicht 169: Altersstruktur 2004 und Altersstrukturprognose für das Jahr 2010

In Ansicht 169 wurden die Städte und Gemeinden nach dem Verhältnis von jüngeren zu älteren Menschen des Jahres 2004 (Rang Jüngere - Ältere 2004) geordnet. Der Rang 2004 zeigt die Koeffizienten für das Verhältnis von jüngeren und älteren Menschen, der Rang 2010 denselben Koeffizienten für das Jahr 2010. Der Rang Jüngere - Ältere ist umso besser, je höher der Anteil jüngerer und je geringer der Anteil älterer Einwohner ist:

Ansicht 169 zeigt, dass die nord- und mittelhessischen Städte und Gemeinden im Jahr 2004 meist eine ungünstigere Altersstruktur als der Mittelwert aller Vergleichsgemeinden hatten. Nach der Prognose für 2010 werden sich ihre Positionen aufgrund der alternden Bevölkerung tendenziell weiter verschlechtern.

Obwohl die Gemeinden Großenlüder und Mengerskirchen auch ohne direkte Nähe zum Rhein-Main-Gebiet von 1990 bis 2004 überdurchschnittlich wuchsen, wird sich eine deutliche Verjüngung ihrer Bevölkerung bis 2010 voraussichtlich nicht erreichen lassen. Im Vergleich zu den anderen Kommunen werden sich die Ränge von Großenlüder (um vier Plätze) und Mengerskirchen (um drei Plätze) in der Altersstruktur von 2004 bis 2010 voraussichtlich deutlich verschlechtern. Grund hierfür ist, dass die Ansiedlungserfolge in der Vergangenheit liegen. Großenlüder profitierte in den neunziger Jahren noch von der Nähe Fuldas und war für die dortigen Bürger attraktiv; Mengerskirchen praktizierte zu Beginn der neunziger Jahre eine bewusste Ansiedlungspolitik für Aussiedler.

10.19 Bevölkerungsentwicklung und Handlungsbedarf

Die Bevölkerungsentwicklung und die Änderungen in der Altersstruktur wurden mit den Kommunen im Hinblick auf ihre Wirkungen und die von den Städten und Gemeinden entwickelten Handlungskonzepte erörtert. Deutlich wurde, dass die demografische Entwicklung zu spürbaren Effekten in den Städten und Gemeinden geführt hat:

- Neben den geringen Geburtenraten verzeichneten die Kommunen abseits der Ballungsgebiete zusätzlich eine Abwanderung jüngerer Menschen, die sich Regionen mit besseren Ausbildungs- und Beschäftigungsbedingungen zuwandten. In einigen Kommunen sind vor allem diese Wanderungsbewegungen eine Erklärung für die erheblichen Bevölkerungsrückgänge und die Änderungen der Altersstruktur (z.B. Sontra mit -9,6 Prozent innerhalb von 15 Jahren)³⁹⁹. Die hauswirtschaftlichen Effekte sollten nicht unterschätzt werden. Solche Gemeinden finanzieren die Kinderbetreuung und verlieren diese Einwohner im berufsfähigen Alter; die Einkommensteuer kommt dann den Wachstumsregionen zugute.
- Bis auf wenige Ausnahmen (Niddatal, Limeshain, Rosbach v. d. Höhe, Grävenwiesbach) hatten die geprüften Kommunen aufgrund mangelnder Nachfrage die weitere Ausweisung von Bauplätzen weitgehend eingestellt. Die Zuwanderung kommt damit in vielen Gemeinden zum Erliegen.
- Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten und einer ungünstigen Altersstruktur stehen vor einem Dilemma: Zuwanderung ließ und lässt sich durch die Ausweisung von Baugebieten fördern, da junge Familien an Baugrundstücken interessiert sind, die abseits von größeren Verkehrswegen im Grünen liegen. Parallel dazu steigen die Leerstände in den weniger attraktiven Ortskernen mit enger Bebauung und problematischen Wohnungsgrößen und Grundrissen. So standen im historischen Ortskern der Stadt Spangenberg nach einer Erhebung der Stadt 30 Prozent aller Wohnungen leer oder wurden nur noch durch eine alleinstehende, meist ältere Person bewohnt. Leerstände gefährden mittelfristig die Bausubstanz der Ortskerne. Dorferneuerungen, die durch Entkernung und eine Änderung von Wohnungsgrundrissen die Attraktivität der Ortskerne zumindest teilweise wiederherstellten,

Den hauswirtschaftlichen Effekten der Abwanderung und der Alterung sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden

In der Dorferneuerung sind Antworten auf die Leerstandsrate in den Ortskernen zu finden

³⁹⁹ Die besondere Problematik der Wanderungsbewegungen für die Regionen wird auch im Zwischenbericht der Enquete-Kommission betont, S. 27 ff.

waren noch die Ausnahme.

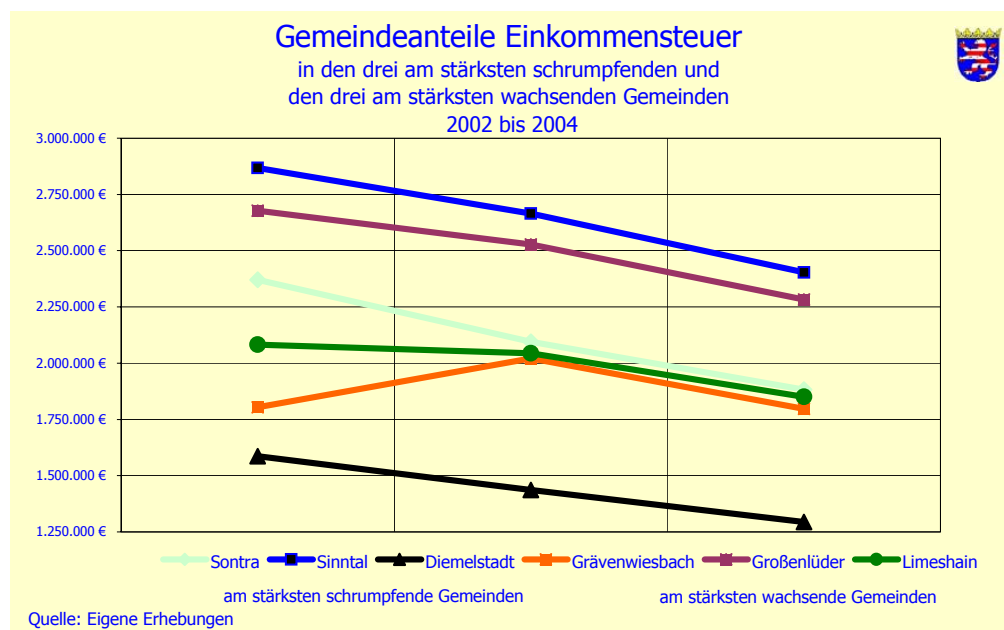
- Die Konzentration auf eine Restrukturierung der Ortskerne ist bei einer schrumpfenden Bevölkerung auch im Hinblick auf die steigenden Kosten der Wasserver- und Abwasserentsorgung sinnvoll. Steigende Ver- und Entsorgungskosten je Einwohner bei gleichzeitig tendenziell geringerem Einkommen im Alter können durch die Konzentration auf den Ortskern zumindest begrenzt, wenn auch nicht vollständig vermieden werden.
- Der Rückgang der Kinderzahlen kann selbst bei Erhöhung der Betreuungsstandards zu einem Rückgang des Personalbedarfs und - bedingt durch Gruppenschließungen - zu einem geringeren Flächenbedarf für die Kindergärten führen. Gemeinden, die nicht früh für einen flexiblen Einsatz von Personal und Flächen gesorgt haben, werden hierdurch zukünftig höhere Kosten je Kind in der Betreuung aufwenden müssen, da die diesbezüglichen Ressourcen nicht mehr wirtschaftlich eingesetzt werden können.
- Für die Entwicklung der Gemeinden bahnt sich mit der demografischen Entwicklung ein Strategiewechsel an: Die Altersstruktur ihrer Bürger ändert sich, weniger Kinder und mehr Senioren fragen kommunale Leistungen nach. Damit ändern sich die Parameter für die kommunale Entwicklung. Tendenziell werden weniger Spielplätze benötigt, der Bedarf an altersgerechtem Wohnraum und Nahversorgung steigt in den Ortsteilen. Die Konzentration im Einzelhandel und die wenig altersgerechte Architektur der alten Ortskerne stellen in diesem Zusammenhang eine große Herausforderung für die Gemeinden dar.
- Die Alterung in den Gemeinden wird tendenziell zu stagnierenden oder rückläufigen Einkommensteueranteilen beitragen, da der betroffene Personenkreis in der Regel nicht über die gleiche steuerliche Leistungsfähigkeit wie Berufstätige verfügen. Die Einnahmekraft aus den Einkommensteueranteilen kann sich außerdem durch stagnierende Renteneinkommen noch weiter verschlechtern. Dies sollten die Städte und Gemeinden bei ihren Finanzplanungen berücksichtigen.

Die Gemeinden
stehen vor einem
Strategiewechsel

10.20 Bevölkerungsentwicklung und Einkommensteuereinnahmen der Gemeinden

Um festzustellen, ob die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung bislang auf die Einnahmesituation wirkte, wurde für drei Gemeinden mit besonders positiver (Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain) oder negativer (Diemelstadt, Sinnatal, Sontra) Bevölkerungsentwicklung die Einkommensteuerentwicklung dargestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Bevölkerungswachstum die Einnahmeentwicklung erst mit einer Verzögerung von fünf Jahren beeinflusst, da Fristen für die Einkommensteuererklärung, die Festsetzung durch die Finanzämter und die nachfolgende Neuberechnung der Einkommensteueranteile Zeit brauchen.

Für diese sechs Städte und Gemeinden wurde die Bevölkerungsentwicklung der Jahre 1996 bis 2000 der Einkommensteuerentwicklung in den Jahren 2002 bis 2004 gegenübergestellt. Ansicht 170 und Ansicht 171 zeigen die Ergebnisse dieser Berechnungen:



Ansicht 170: Gemeindeanteile Einkommensteuer in den drei am stärksten schrumpfenden und den drei am stärksten wachsenden Gemeinden 2002 bis 2004

Sowohl in den drei am stärksten schrumpfenden als auch in den drei am stärksten wachsenden Gemeinden nahmen die Einkommensteuereinnahmen ab. Abgesehen von Grävenwiesbach⁴⁰⁰ lagen die Verluste bei den Einkommensteuereinnahmen zwischen 11,1 und 20,6 Prozent (vergleiche Ansicht 171). Die Bevölkerungsentwicklung lag zwischen -5,0 und +5,2 Prozent. Besondere finanzielle Vorteile für wachsende Gemeinden waren nicht festzustellen. Ebenso waren keine direkten finanziellen Nachteile eines Bevölkerungsrückgangs erkennbar.

Grunddaten der Gemeindeanteile Einkommensteuer in den drei am stärksten schrumpfenden und den drei am stärksten wachsenden Gemeinden 2002 bis 2004

Entwicklung der am stärksten schrumpfenden Gemeinden 1996 bis 2000:

	Bevölkerung 1996 bis 2000	Einkommensteuer 2002 bis 2004
Sontra	-5,0 %	-20,6 %
Sinntal	-1,4 %	-16,2 %
Diemelstadt	-1,4 %	-18,5 %

Entwicklung der am stärksten wachsende Gemeinden 1996 bis 2000 in %:

	Bevölkerung	Einkommensteuer
Grävenwiesbach	5,2 %	-0,4 %
Großenlüder	3,4 %	-14,8 %
Limeshain	3,1 %	-11,1 %

Ansicht 171: Grunddaten der Gemeindeanteile Einkommensteuer in den drei am stärksten schrumpfenden und den drei am stärksten wachsenden Gemeinden 2002 bis 2004

⁴⁰⁰ Grävenwiesbach hatte die mit Abstand geringsten Einkommensteuerverluste von 2002 bis 2004.

Berücksichtigt man zusätzlich, dass wachsende Gemeinden Infrastrukturkosten haben, die den Bürgern nur teilweise in Rechnung gestellt werden können, ist ein positiver Effekt des Bevölkerungswachstums auf die finanzielle Situation der Gemeinden nicht festzustellen.

Diese an wenigen Gemeinden feststellbaren Effekte sind kein Beweis, sollten aber Anlass geben, sich künftig intensiver mit den haushaltswirtschaftlichen Effekten der demografischen Entwicklung zu beschäftigen. Der schnelle Ruf nach finanzieller Unterstützung bei einem Bevölkerungsrückgang wäre daher sorgfältig zu prüfen.

10.21 Fehlende Daten und offene Fragen zu den demografischen Effekten

Die Städte und Gemeinden waren im Hinblick auf den Rückgang der Kinderzahlen sensibilisiert. Die Kosten der Kinderbetreuung veranlassten viele Gemeinden, ihre Kapazitäten sorgfältiger zu planen.

Der Gesamtprozess der Altersstrukturentwicklung und die Wirkungen auf das Leistungsangebot sowie die Wanderungsbewegungen von jungen Erwachsenen werden von den Gemeinden stärker zu berücksichtigen sein.

Die Mobilität der jungen Erwachsenen, die Entwicklung der Altersstruktur und die Rückentwicklung von Ortsteilen in Flächengemeinden werden künftig für die finanzielle Belastung vieler Gemeinden abseits der noch prosperierenden Ballungsräume eine entscheidende Rolle spielen. In den Vor-Ort-Gesprächen während der Prüfung ergaben sich nur geringe Anhaltspunkte, dass die Städte und Gemeinden für diese Entwicklung gut gerüstet waren.

10.22 Bewertung der Städte und Gemeinden mit der Balanced Scorecard

Die Ergebnisse der Städte und Gemeinden wurden in einer Balanced Scorecard zusammengefasst. Die vier Perspektiven der Balanced Scorecard (Finanzen, Bürgerperspektive, Prozesse und Lern- und Änderungsbereitschaft), erlaubten eine differenzierte Bewertung

Die vier Perspektiven der Balanced Scorecard wurden mit einer Vielzahl von Kennzahlen belegt. Im Folgenden werden die Wichtigsten nach Perspektiven kurz beschrieben:

- Finanzen

Für den Gesamthaushalt wurden das Normierte Defizit, die Zinsbelastung des Haushalts und der Schuldenstand der aus dem allgemeinen Haushalt resultierenden Schulden im Verhältnis zu den verfügbaren Deckungsmitteln bewertet.

Für die Kindertagesstätten sowie Sport- und Kulturförderung wurden die Zuschüsse für die Betreuung je Kind oder die Zuschüsse je Einwohner bewertet. Zusätzlich wurde auch geprüft, ob die Beitragsgestaltung für die Kindertagesbetreuung ausreichende Unterschiede in der Halbtags- und Ganztagsbetreuung vorsah und Tagesmutterangebote sowie Elterninitiativen gefördert wurden. In der Finanzperspektive wirkte sich auch die ausschließliche Vergabe von Ganztagsplätzen für Berufstätige aus (was bei keiner Kommune vorgesehen war).

- Bürgerperspektive

Aus Sicht des Bürgers wurde eine geringe Gebührenhöhe positiv bewertet. In der Kindertagesbetreuung wirkte sich ein über die gesetzlichen Vorhaben hinausgehendes Angebot (Tagesbetreuung, Horte, altersgemischte Gruppen, Familiengruppen etc.) positiv aus. Ebenso wurde die Unterhaltung von Dorfgemeinschaftshäusern in allen Ortsteilen und Veranstaltungen mit überregionaler Bedeutung positiv bewertet.

- Prozesse

In der Prozessperspektive wurde der Auslastungsgrad der angebotenen Kindertagesstättenplätze (Reaktionsfähigkeit auf veränderte Kinderzahlen), Wartezeiten auf Kin-

dertagesstättenplätze sowie die Auslastung von Bürgerhäusern bewertet. Ebenso wurde hier die Verfahrensorganisation der eingesetzten Informationstechnik bewertet.

- Lern- und Änderungsbereitschaft

Bei der Lern- und Änderungsbereitschaft wurde das erreichte Bevölkerungswachstum, die innovative Förderung von Vereinen sowie die Servicequalität des Internet-Angebots bewertet. Weiterhin wurde der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente wie die Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung und der Einführungsstand des neuen Haushaltsrechts bewertet.

Entscheidend für den Aufbau der Balanced Scorecard der Kommunen war die völlige Unabhängigkeit der Bewertung in den einzelnen Perspektiven. Wirkungszusammenhänge wurden bei der Bewertung der einzelnen Kennzahlen nicht unterstellt. Erst aus der Gesamtschau aller vier Perspektiven lässt sich eine Kommune differenziert beurteilen:

- So kann ein über die gesetzlichen Grundlagen hinausgehendes Kindertagesstättenangebot aufgrund seiner hohen Kosten negative Bewertungen in der Finanzperspektive und zugleich positive Bewertungen in der Bürgerperspektive zur Folge haben.
- Eine gute Prozessorganisation kann dazu beitragen, dass hohe Leistungsqualität zugunsten der Bürger bei gesicherten Finanzen geleistet wird.

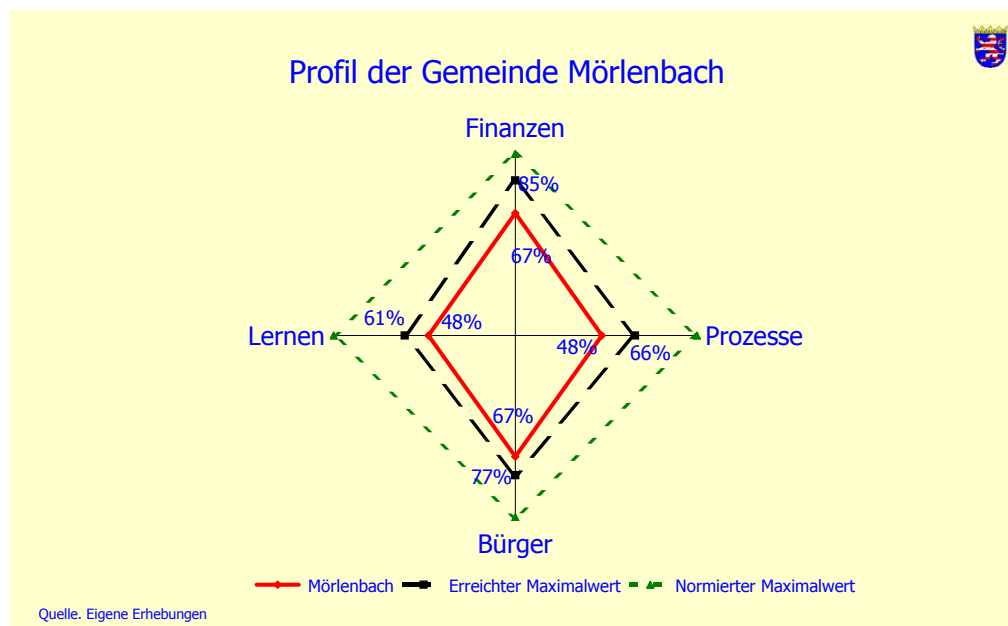
10.23 Gesamtergebnisse der Prüfung auf Basis der Balanced Scorecard

Die Ergebnisse werden am Beispiel von vier Kommunen dargestellt, die zeigen, dass das Instrument der Balanced Scorecard für eine ganzheitliche Betrachtungsweise der kommunalen Körperschaften gut geeignet ist und die Ableitung von individuellen Handlungsstrategien erlaubt.

Zur Visualisierung der Ergebnisse wurden die Werte der Kommunen in ein Achsenkreuz eingetragen. Dabei wurden in der waagerechten Achse die internen Perspektiven Lern- und Änderungsbereitschaft (Lernen) und Prozesse, und in der vertikalen Achse die Input- und Outputperspektiven Finanzen und Bürger eingetragen.

Der Aufbau der Ansicht 172 bis Ansicht 175 zeigte die folgende Werte: den in der einzelnen Perspektive maximal erreichbaren Wert, den höchsten von einer Gemeinde des Vergleichsrings erreichten Wert und den von der jeweiligen Gemeinde erreichten Wert.

In dem Profil der Gemeinde Mörlenbach zeigt sich ein ausgeglichenes Ergebnis:

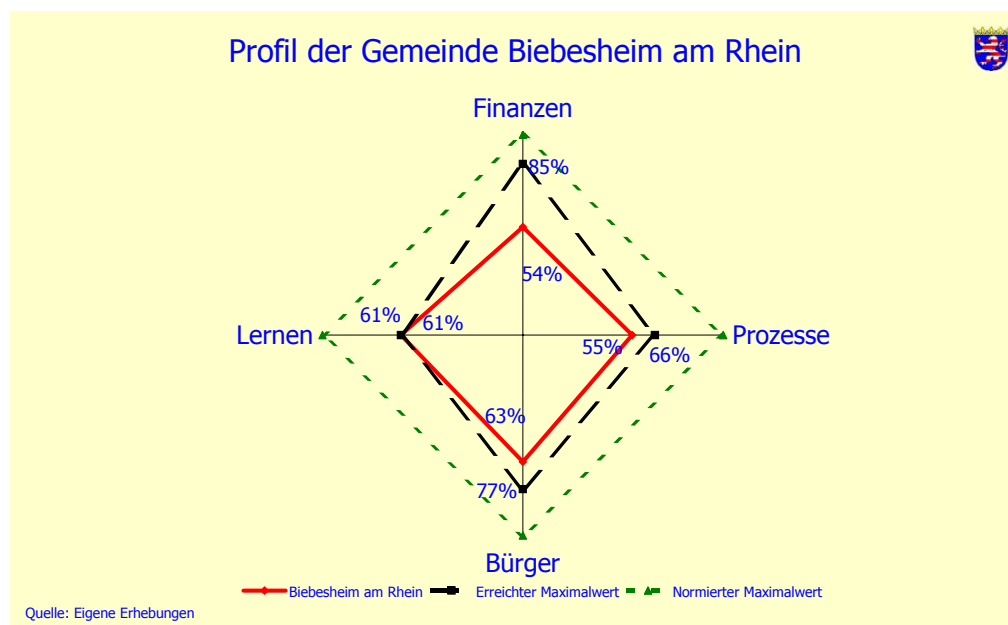


Ansicht 172: Profil der Gemeinde Mörlenbach

Der Gemeinde Mörlenbach gelang mit diesem Ergebnis ein Ausgleich zwischen einer hinreichenden Haushaltsstabilität und einer guten Leistungsqualität gegenüber den Bürgern. Erreicht wurde dies mit einem wirtschaftlichen Personaleinsatz (Prozesse) und einer adäquaten Reaktion auf Änderungen des Handlungsumfelds (Lernen).

Allen geprüften Städten und Gemeinden, denen ein solcher Ausgleich der vier Perspektiven mit hinreichend hohen Werten gelingt, kann eine stabile oder noch stabile Haushaltswirtschaft bei guter Leistungsfähigkeit gegenüber ihren Bürgern attestiert werden. Mörlenbach gelingt sprichwörtlich die Quadratur des Kreises, ein Ausgleich von zum Teil in Widerspruch stehenden Forderungen an das kommunale Handeln.

Die Balanced Scorecard (Ansicht 173) der Gemeinde Biebesheim am Rhein zeigt einen weniger gelungenen Ausgleich der vier Perspektiven:

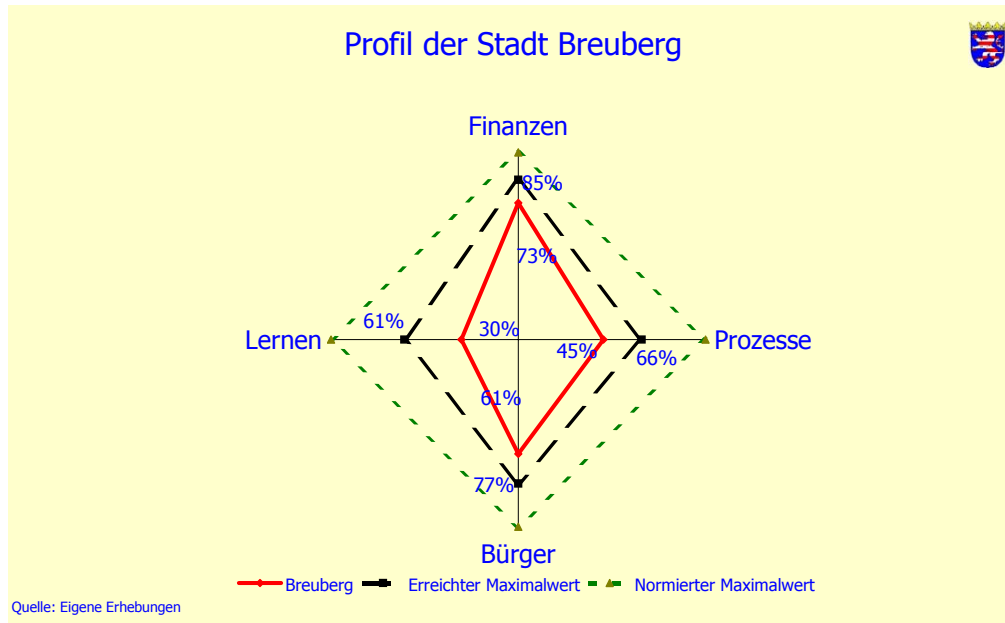


Ansicht 173: Profil der Gemeinde Biebesheim am Rhein

Ausgezeichnete Werte in der Lern- und Prozessperspektive führen nicht zu Haushaltsstabilität oder einer guten Bürgerorientierung. Biebesheim (vergleiche Ansicht 173) hat seit Jahren die Budgetierung eingeführt, weist gute Wachstumsraten der Bevölkerung auf und besitzt ein gut ausgebautes Internet-basiertes eGovernment. Dies ist aber mit hohen Personal- und Infrastrukturkosten verbunden, auch eine überdurchschnittliche Leistungsqualität gegenüber den Bürgern ist nicht feststellbar. Die Balanced Scorecard zeigt, dass es der Gemeinde weniger gelungen ist, die innovativen internen Maßnahmen in ein effektives und effizientes Leistungsspektrum umzusetzen.

Das Profil der Balanced Scorecard der Stadt Breuberg hat eine diametral andere Form. Schwächen in der Lern- und Prozessperspektive sind gepaart mit guter Haushaltsstabilität und einer guten Bürgerorientierung.

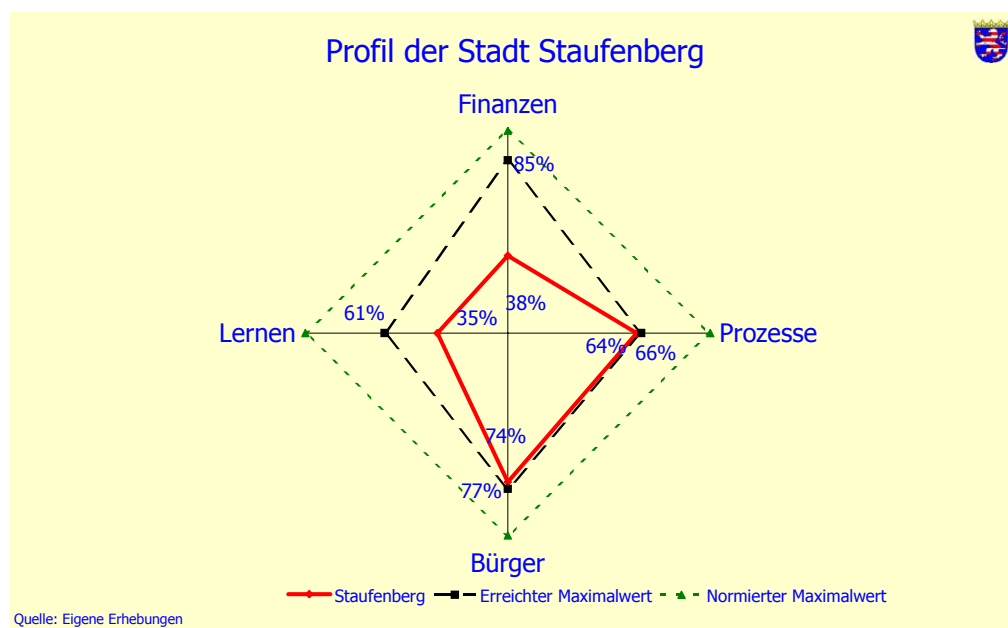
Breuberg



Ansicht 174: Profil der Stadt Breuberg

Die Erklärung: Breuberg (Ansicht 174) hat überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuer-einnahmen und kann damit ein gutes Leistungsangebot finanzieren. Die Schwächen in der Prozessperspektive zeigen aber, dass dieses Leistungsangebot teuer bezahlt wird und die Stadt keine erkennbaren Änderungen (Lernen) plant. Dank bislang hoher Einnahmen kann sich Breuberg diese Politik leisten. Bei Einnahmeeinbrüchen stünde die Stadt vor großen Herausforderungen.

Die Balanced Scorecard der Stadt Staufenberg (Ansicht 175) spiegelt die erheblichen Haushaltsprobleme wider:



Ansicht 175: Profil der Stadt Staufenberg

Die Stadt hatte eine gute Bürgerorientierung und eine hohe Leistungsqualität. Die damit verbundenen erheblichen Kosten (Staufenberg hatte die teuerste Kindertagesstätteninfrastruktur des Vergleichs) kann die Stadt aber nicht mit den verfügbaren Haushaltsmitteln finanzieren. Die Form der Balanced Scorecard zeigt die Finanzprobleme der Stadt.

10.24 Gesamtergebnis: Einnahmestärke, Einnahmeschwache, offensiv genutzte Chancen, Hoffnungsträger und erfolgreiche Individualisten

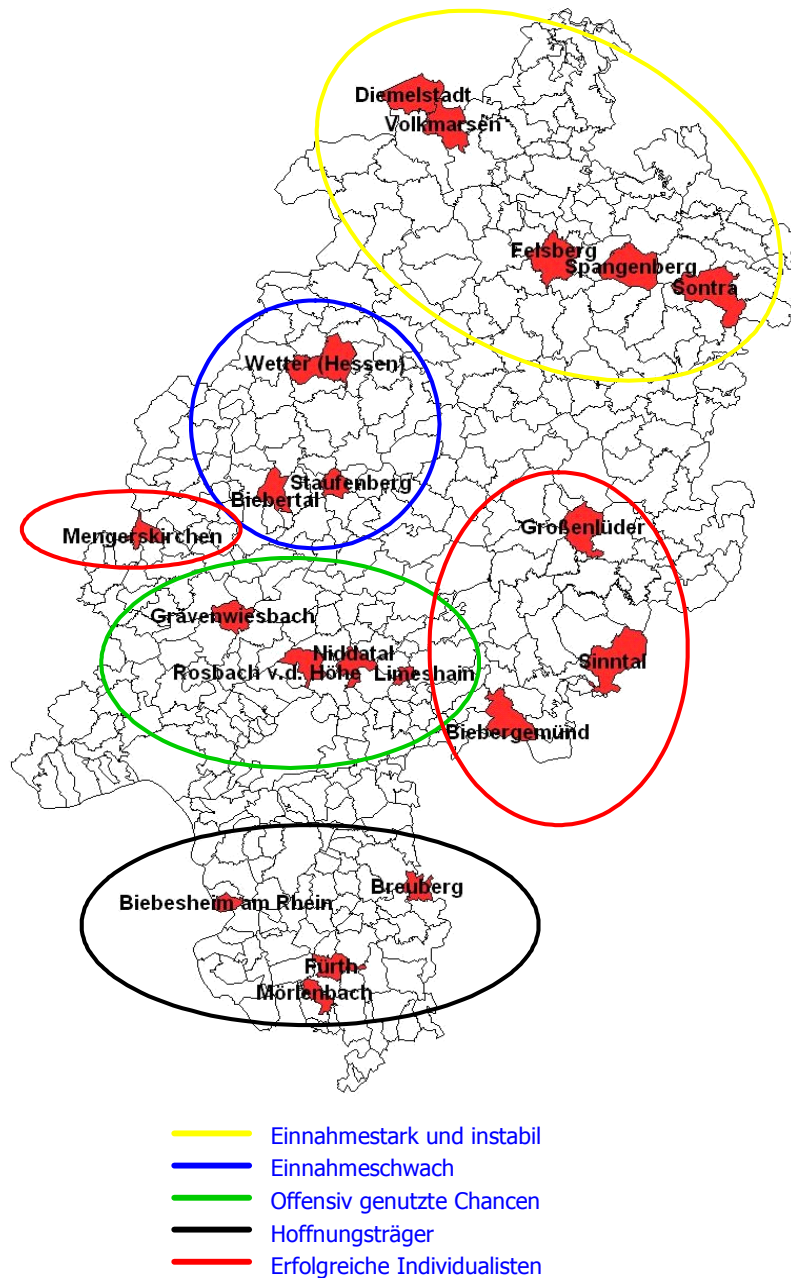
Unter Würdigung der Gemeinsamkeiten und Besonderheiten der Städte und Gemeinden zeigen sich sowohl regionale Bezüge als auch individuelle Merkmale, nach denen die Kommunen eingeordnet werden können. Regionale wirtschaftliche Vor- und Nachteile, tradierte Verhaltensweisen und unkonventionelle Wege können unterschieden werden (vergleiche Ansicht 176):

- Einnahmestark und instabil: Diemelstadt, Felsberg, Sontra, Spangenberg und Volkmarsen

Diemelstadt, Felsberg, Sontra, Spangenberg und Volkmarsen hatten im Vergleich eine gute bis durchschnittliche Einnahmekraft. Trotzdem war ihre Haushaltslage angespannt bis erheblich defizitär. Positive Ansätze fanden sich in Diemelstadt, wo das einzige überzeugende Konsolidierungskonzept des gesamten Vergleichs 2004 beschlossen wurde, in Felsberg mit innovativen Ansätzen im Projekt familienfreundliche Kommunen und - zusammen mit Spangenberg - in der Kooperation mit anderen Städten und Gemeinden bei der Erschließung eines gemeinsamen Gewerbegebiets. Sontra erhob in den letzten Jahren ausstehende Erschließungsbeiträge und höhere Gebühren.

Festzuhalten ist, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen, um Bevölkerungsverluste und zurückgehende Einnahmen zu kompensieren. Große Investitionsprojekte in Volkmarsen oder eine Subventionierung von Gebühren für Wasser und Abwasser in Höhe von mehr als 400.000 € je Jahr in Spangenberg zeigen dies ebenso wie der personell gut ausgestattete Bauhof in Sontra mit eigener Tankstelle. Die in diese Prüfung einbezogenen Kommunen in Nordhessen haben noch Wirtschaft-

lichkeitspotenziale in ihrer Verwaltung, die nicht zu Leistungseinschränkungen für die Bürger führen müssen.



Ansicht 176: Einnahmestärke, Einnahmeschwache, offensiv genutzte Chancen, Hoffnungsträger und erfolgreiche Individualisten

• Einnahmeschwach: Biebertal, Staufenberg und Wetter

Einnahmeschwach

Biebertal, Staufenberg und Wetter hatten eine durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Einnahmekraft. Diese Kommunen haben geringere Konsolidierungsmöglichkeiten. Zumindest Biebertal und Wetter blieben in den letzten Jahren ohne nennenswerte Ansiedlungserfolge. Staufenberg gelang dies noch mit seiner guten Autobahnanbindung zu Gießen; jünger wurde die Bevölkerung dadurch nicht. Zusammen mit der geringen gewerblichen Basis befinden sich diese Gemeinden in der schwierigsten Situation des Vergleichs.

Offensive genutzte Chancen

- Offensive genutzte Chancen: Grävenwiesbach, Limeshain, Niddatal und Rosbach v.d. Höhe

Grävenwiesbach, Limeshain, Niddatal und Rosbach v. d. Höhe hatten aufgrund der Nähe und guten Verkehrsanbindung an das Rhein-Main-Gebiet keine Probleme, Baugebiete auszuweisen und erfolgreich zu vermarkten. Die Gemeinden nutzten diese Chancen offensiv. Dies sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich - abgesehen von Rosbach v. d. Höhe - um einnahmeschwache Gemeinden ohne nennenswerte gewerbliche Basis handelt. Die Gestaltung des Wachstums verlangt daher wirtschaftliches Handeln. Rosbach v. d. Höhe hatte trotz der Einnahmen aus Grundstücksverkäufen erhebliche Defizite im Prüfungszeitraum. Die hohen infrastrukturellen Kosten der Erschließung und der Kinderbetreuung zeigen deutliche Spuren im Haushalt der Stadt.

Hoffnungsträger

- Hoffnungsträger: Biebesheim am Rhein, Breuberg, Fürth i. O. und Mörlenbach

Biebesheim am Rhein, Breuberg, Fürth i. O. und Mörlenbach zeigten zwei konträre Seiten im südlichen Hessen. Während Biebesheim und Breuberg vor allem durch die ausgezeichnete gewerbliche Basis eine hohe Einnahmekraft besaßen, hatten die weitgehend von Einkommensteuern abhängigen Gemeinden Fürth und Mörlenbach aufgrund ihrer Nähe zu den wirtschaftlich prosperierenden Regionen und ihrer örtlichen und landschaftlichen Attraktivität gute Voraussetzungen, von der südhessischen Entwicklung⁴⁰¹ zu profitieren. Dies gilt umso mehr, da in beiden Gemeinden die Haushaltswirtschaft noch stabil war.

Erfolgreiche Individualisten

- Erfolgreiche Individualisten: Biebergemünd, Großenlüder, Mengerskirchen und Sinntal

Biebergemünd, Großenlüder, Mengerskirchen und Sinntal sind keiner der zuvor genannten regionalen Kategorien zuzuordnen. Die einzige Gemeinsamkeit dieser Gemeinden ist ihre herausragende Haushaltsstabilität bei einem gleichzeitig befriedigenden bis guten Leistungsangebot für die Bürger. Hatte Großenlüder noch Vorteile durch die Nähe zur Stadt Fulda und Biebergemünd durch die Autobahn-anbindung an das Rhein-Main-Gebiet, so hatte das im Westerwald gelegene Mengerskirchen und das im nördlichen Spessart gelegene Sinntal keine strukturellen Merkmale, die das gute Ergebnis in der Vergleichenden Prüfung erklären könnten.

Sinntal: Strikte Ausgabendisziplin; Mengerskirchen: Erfolgreiche Ansiedlung von Gewerbe und Aussiedlern

Während Sinntal vor allem mit einer strikten Ausgabendisziplin und einer Orientierung der Leistungsangebote an den verfügbaren Einnahmen diese Ergebnisse erzielt, konnte Mengerskirchen zusätzlich von einer langfristigen Entwicklungsstrategie profitieren: Die Gemeinde entwickelte konsequent ihren Freizeitwert über Radwege und Landschaftsschutzgebiete und siedelte gleichzeitig Unternehmen an, die nicht auf gute Verkehrsanbindungen angewiesen sind. Zwei Unternehmen, deren Software in der Textilindustrie weltweit für die Steuerung der Maschinen eingesetzt wird, aktualisieren und warten ihre Produkte über das Internet. Mengerskirchen brachte außerdem die Anfang der neunziger Jahre aufgenommenen Aussiedler nicht nur unter, sondern siedelte sie auch dauerhaft an. Die Gemeinde profitiert noch heute von der günstigen Altersstruktur der Zuwanderung.

Die erfolgreichen Individualisten zeigen mit ihrem positiven Beispiel, dass die viel beschworene Auszehrung des ländlichen Raums nicht tatenlos hinzunehmen ist.

⁴⁰¹ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Die demografische Lage der Nation, Berlin, 2006, Seite 148 bis 153



11.1 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Juli 2005 bis Juli 2006
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2005
Zuleitung des Schlussberichts:	28. Juli 2006
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Management Consultants GmbH in Düsseldorf

11.2 Leitsätze

Die Entscheidung des Gesetzgebers, den Landeswohlfahrtsverband Hessen als überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der Zentren für Soziale Psychiatrie, der Kliniken sowie der Schulen für Sinnesgeschädigte einzurichten, hat sich prinzipiell bewährt.

Seite 254

Die Haushaltsstruktur des Landeswohlfahrtsverbands Hessen steht unter der Vorgabe des Mittelstufengesetzes, nach dem er von seinen Mitgliedern eine Umlage, die seinen Haushalt auszugleichen hat, erhebt⁴⁰². Damit ist er in der Lage, seinen Finanzbedarf einseitig auf seine Mitglieder zu verlagern.

Seite 233

Die Vereinbarung für das Betreute Wohnen behinderter Menschen zwischen dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und seinen Mitgliedern führte zu günstigen Ergebnissen: Eine vollstationäre Unterbringung kostete jährlich rund 38.000 €, ein Platz im Betreuten Wohnen rund 10.500 €. Wenn 20 Prozent (rund 3.100 Personen) der 15.250 vollstationär lebenden Menschen im Betreuten Wohnen untergebracht werden könnten, würde dies zu einer jährlichen Ersparnis in Höhe von 90 Millionen € führen.

Seiten 239, 241

Der Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben lag mit 30 Prozent am Gesamtpersonal über dem Wert vergleichbarer Organisationen (18 Prozent). Der Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben kann von 249 Stellen um 122 auf 127 Stellen gemindert werden. Damit geht ein Sparpotenzial von rund 5,7 Millionen € einher. Insgesamt sieht die Überörtliche Prüfung beim Landeswohlfahrtsverband Hessen ein jährliches Sparpotenzial von rund 96 Millionen €.

Seiten 242

Als Träger der klinischen Einrichtungen hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen die fachliche Kompetenz und die Leistungsfähigkeit, die Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich und mit angemessener Qualität zu führen. Die vorhandene Größe, das breite Leistungsangebot und die fachliche Spezialisierung bieten entscheidende Vorteile für die Zukunft.

Seite 254

Zukunftsfähig sind klinische Einrichtungen dann, wenn sie wirtschaftlich ausgerichtet sind und eine Organisationsstruktur besitzen, die eine klare Trennung zwischen der Steuerungsebene und der operativen Ebene vorsieht. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen sollte künftig seine Steuerungsfunktion stärker ausüben und die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen weiter vertiefen. Seine Entscheidung, die Einrichtungen in privater Rechtsform vorzugsweise in einer GmbH zu führen, entspricht modernen Managementprinzipien.

Seiten 252, 253

11.3 Überblick

11.4 Geprüftes Risiko 228

⁴⁰² § 20 Abs. 2 Satz 1 MittelstufenG

Soweit die eigenen Einnahmen, Erstattungen, Finanz- und Investitionszuweisungen und sonstigen Zuwendungen nicht ausreichen, erhebt der Landeswohlfahrtsverband Hessen von seinen Mitgliedern eine Umlage (Verbandsumlage), die den Haushalt auszugleichen hat.

11.5 Sparpotenzial	228
11.6 Rückstände	228
11.7 Vereinbarung über die Zuständigkeit, die Finanzierung und den landesweit gleichmäßigen Ausbau von Angeboten im Bereich des Betreuten Wohnens für behinderte Menschen	228
11.8 Ausgangslage	229
11.9 Haushaltsanalyse	229
11.10 Der Landeswohlfahrtsverband als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge	236
11.11 Zukunftsfähigkeit als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge	239
11.12 Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen	241
11.13 Zukunftsfähigkeit der Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen	242
11.14 Steuerung und Gremien	243
11.15 Zukunftsfähigkeit des Steuerungssystems des Landeswohlfahrtsverbands Hessen und seiner Gremienarbeit	247
11.16 Leistungsfähigkeit der Einrichtungen	248
11.17 Zukunftsfähigkeit als Träger der Einrichtungen	254
11.18 Schlussbemerkung	256

11.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 1,689 Milliarden € im Jahr 2004. Diese Summe setzte sich aus 1,225 Milliarden € für die Haupt- und Regionalverwaltungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen und 0,464 Milliarden € für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften zusammen.

11.5 Sparpotenzial

Es wurde ein jährliches Sparpotenzial in Höhe von rund 96 Millionen € festgestellt. Dieses setzte sich zusammen aus rund 90 Millionen € bei den Sozialhilfeleistungen, 5,7 Millionen € bei den Personalausgaben in der Haupt- und Regionalverwaltung und rund 0,15 Millionen € aus einer Anpassung der Gremienstrukturen und -besetzung.

11.6 Rückstände

Es wurden keine Rückstände festgestellt.

11.7 Vereinbarung über die Zuständigkeit, die Finanzierung und den landesweit gleichmäßigen Ausbau von Angeboten im Bereich des Betreuten Wohnens für behinderte Menschen

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die „Vereinbarung zwischen dem Hessischen Sozialministerium und dem Hessischen Landkreistag, dem Hessischen Städtetag und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen über die Zuständigkeit, die Finanzierung und den landesweit gleichmäßigen Ausbau von Angeboten im Bereich des Betreuten Wohnens für behinderte Menschen im Lande Hessen bis zum 31. Dezember 2008“ vom 17. Dezember 2003/13. Juli 2004 über den 31. Dezember 2008 hinaus anzuwenden (siehe Kapitel 11.11).

11.8 Ausgangslage

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) ist ein gesetzlicher Zusammenschluss der kreisfreien Städte und Landkreise des Landes Hessen (§ 3 Mittelstufengesetz). Er ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge und Schwerbehindertenhilfe. Er ist gleichzeitig landesweit Träger von Einrichtungen der Psychiatrie und Jugendhilfe sowie Träger von Heimen für Behinderte und von Sonderschulen. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen setzt sich organisatorisch aus den Haupt- und Regionalverwaltungen und den Einrichtungen zusammen.

11.9 Haushaltsanalyse

Einnahmen, Ausgaben und Jahresergebnisse der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen und der Eigenbetriebe und -gesellschaften des Landeswohlfahrtsverbands Hessen in den Jahren 2002 bis 2005 ⁴⁰³						
	Bereiche	2002	2003	2004	2005	Änderung 2002 bis 2005
1	Einnahmen Kernverwaltung	1.127 Mio. €	1.165 Mio. €	1.225 Mio. €	1.259 Mio. €	+11,7%
2	Ausgaben Kernverwaltung	1.127 Mio. €	1.165 Mio. €	1.225 Mio. €	1.259 Mio. €	+11,7%
3	Jahresergebnis Kernverwaltung	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	+0,0%
4	Einnahmen der Eigenbetriebe und -gesellschaften	450 Mio. €	452 Mio. €	467 Mio. €	k.A.	entfällt
5	Ausgaben der Eigenbetriebe und -gesellschaften	454 Mio. €	460 Mio. €	464 Mio. €	k.A.	entfällt
6	Jahresergebnis der Eigenbetriebe und -gesellschaften	-5 Mio. €	-8 Mio. €	3 Mio. €	entfällt	entfällt
7	Einnahmen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen	1.577 Mio. €	1.617 Mio. €	1.691 Mio. €	entfällt	entfällt
8	Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbands Hessen	1.581 Mio. €	1.625 Mio. €	1.689 Mio. €	entfällt	entfällt
9	Jahresergebnis des Landeswohlfahrtsverbands Hessen	-5 Mio. €	-8 Mio. €	3 Mio. €	entfällt	entfällt

Quelle: Landeswohlfahrtsverband Hessen, eigene Berechnungen.

Ansicht 178: Einnahmen, Ausgaben und Jahresergebnisse der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen und der Eigenbetriebe und -gesellschaften des Landeswohlfahrtsverbands Hessen in den Jahren 2002 bis 2005⁴⁰⁴

Für die Wirtschaftsführung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) (§ 22 Mittelstufengesetz).

Ansicht 178 zeigt die Entwicklung der Einnahmen, der Ausgaben und der Jahresergebnisse der Haupt- und Regionalverwaltungen (im Folgenden als Kernverwaltung

⁴⁰³ Die Angaben für die Eigenbetriebe und -gesellschaften für das Jahr 2005 lagen zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen nicht vollständig vor.

⁴⁰⁴ Die Tabellen wurden mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Excel erstellt. Anwendungsbedingt können bei Berechnungen Abweichungen beim Runden auftreten. Die Fehler basieren auf der Programmierung der Anwendung und können nicht behoben werden.

bezeichnet) mit den kameral buchenden Einrichtungen⁴⁰⁵ und der Eigenbetriebe und -gesellschaften des Landeswohlfahrtsverbands Hessen:

Das Gesamtergebnis des Landeswohlfahrtsverbands Hessen (Zeile 9) entspricht dem kumulierten Ergebnis der Eigenbetriebe und -gesellschaften (Zeile 6).

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen hat den Haushalt der Kernverwaltung über die Verbandsumlage auszugleichen (Zeile 3). Aus diesem Grund lag das Jahresrechnungsergebnis der Kernverwaltung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen im Prüfungszeitraum stets bei 0 € (Zeile 3).

Bei den Eigenbetrieben und -gesellschaften hingegen wurde im Jahr 2004 ein positives Ergebnis erzielt. In den Jahren 2002 und 2003 war das Ergebnis aufgrund von Pensionsrückstellungen negativ (Zeile 6).

Der größte Ausgabenblock im Verwaltungshaushalt der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einheiten war der Einzelplan 4 (Soziale Sicherung). Mit rund 1,18 Milliarden € im Jahr 2005 lag er um rund 15 Prozent höher als im Jahr 2002, als er 1,03 Milliarden € betrug.

Innerhalb des Einzelplans 4 wurden im Jahr 2005 insgesamt rund 1,054 Milliarden € für die Transferleistungen in der Sozialhilfe ausgegeben. Sie verteilten sich auf die folgenden Bereiche (Ansicht 179):

- Eingliederungshilfe, Hilfe in besonderen Lebenslagen: rund 868 Millionen € (Zeile 1)
- Sozialhilfe, allgemein (wie Grundsicherung): rund 107 Millionen € (Zeile 2)
- Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege: rund 79 Millionen € (Zeile 3)

Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen in den Jahren 2002 bis 2005

	Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kernverwaltung (Bereiche)	2002	2003	2004	2005	Änderung 2002 bis 2005
1	Sozialhilfe – Eingliederungshilfe, Hilfe in bes. Lebenslagen	775,9 Mio. €	795,7 Mio. €	841,0 Mio. €	867,8 Mio. €	+11,9%
2	Sozialhilfe - allgemein -	60,2 Mio. €	97,5 Mio. €	106,2 Mio. €	107,3 Mio. €	+78,4%
3	Sozialhilfe - Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege	78,5 Mio. €	72,7 Mio. €	76,8 Mio. €	78,7 Mio. €	+0,2%
4	Ausgleichs- abgabe nach Schwer- behinderten- recht / SGB IX	55,1 Mio. €	59,6 Mio. €	63,9 Mio. €	56,1 Mio. €	+1,9%

⁴⁰⁵ Zu den kameral buchenden Einrichtungen zählen: Freiherr-von-Schütz-Schule, Bad Camberg; Johannes-Vatter-Schule, Friedberg; Johann-Peter-Schäfer-Schule, Friedberg; Schule am Sommerhoffpark, Frankfurt am Main; Internat der Freiherr-von-Schütz-Schule, Bad Camberg; Internat der Johannes-Vatter-Schule, Friedberg; Internat der Johann-Peter-Schäfer-Schule, Friedberg; Frühförderstelle der Freiherr-von-Schütz-Schule, Bad Camberg; Frühförderstelle der Johannes-Vatter-Schule, Friedberg; Frühförderstelle der Johann-Peter-Schäfer-Schule, Friedberg sowie Frühförderstelle der Schule am Sommerhoffpark, Frankfurt am Main.

Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen in den Jahren 2002 bis 2005						
	Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kernverwaltung (Bereiche)	2002	2003	2004	2005	Änderung 2002 bis 2005
5	Zentralverwaltung	35,5 Mio. €	36,9 Mio. €	36,6 Mio. €	36,2 Mio. €	+2,0%
6	Kriegsopferfürsorge - überörtlicher Träger	30,8 Mio. €	30,3 Mio. €	29,7 Mio. €	29,9 Mio. €	-2,9%
7	Schulen, Internate, Frühförderstellen	24,0 Mio. €	24,8 Mio. €	24,6 Mio. €	23,1 Mio. €	-3,8%
8	Vermögen, Finanzwirtschaft	45,6 Mio. €	20,7 Mio. €	17,1 Mio. €	21,9 Mio. €	-51,9%
9	Personal- u. Sachkosten Zielgruppenmanagements	10,4 Mio. €	10,8 Mio. €	10,9 Mio. €	11,8 Mio. €	+14,2%
10	Kriegsopferfürsorge - örtlicher Träger	4,0 Mio. €	8,4 Mio. €	10,4 Mio. €	17,5 Mio. €	+338,8%
11	Personal- u. Sachkosten Zielgruppenmanagements Kriegsopferfürsorge und Integrationsamt	5,6 Mio. €	5,5 Mio. €	5,9 Mio. €	6,0 Mio. €	+6,9%
12	weitere Bereiche	1,6 Mio. €	2,1 Mio. €	1,4 Mio. €	2,5 Mio. €	+59,7%
13	Ausgaben des Verwaltungshaushalts	1.127,0 Mio. €	1.165,0 Mio. €	1.224,6 Mio. €	1.258,9 Mio. €	+11,7%

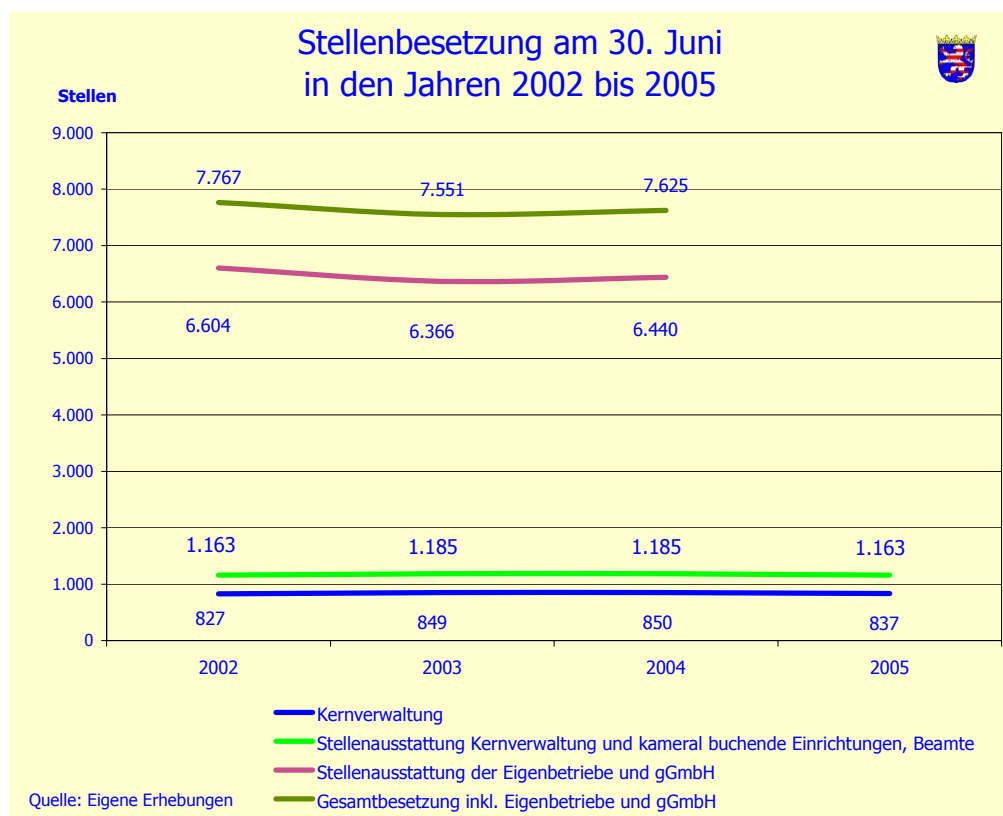
Quelle: Landeswohlfahrtsverband Hessen, eigene Berechnungen

Ansicht 179: Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kernverwaltung mit den kameral buchenden Einrichtungen in den Jahren 2002 bis 2005

Die Ausgaben stiegen von 2002 auf 2005 um 11,7 Prozent. Die größten Änderungen gab es in folgenden Bereichen:

- Kriegsopferfürsorge - örtlicher Träger: Die Steigerung von über 300 Prozent ist auf die Übernahme der Aufgaben örtlicher Träger zurückzuführen. Diese Ausgabensteigerung ist vollständig durch Erlöse gedeckt (Zeile 10).
- Sozialhilfe (allgemein): Die Ausgaben in diesem Bereich stiegen von 60 Millionen € auf 107 Millionen €, eine Erhöhung von rund 78 Prozent. Sie ist auf die Einführung der Grundsicherung zurückzuführen (Zeile 2).

Im Jahr 2005 wurden insgesamt 54 Millionen € für Verwaltungskosten aufgewendet (Zeilen 5, 9 und 11). Dies entspricht einem Verwaltungskostenanteil von 4,3 Prozent.



Ansicht 180: Stellenbesetzung am 30. Juni in den Jahren 2002 bis 2005

Aus Ansicht 180 ergibt sich:

Stellenplan

- Der Landeswohlfahrtsverband Hessen hatte mit den Eigenbetrieben und gemeinnützigen Gesellschaften mit beschränkter Haftung am 30. Juni 2004 insgesamt 7.625 besetzte Stellen⁴⁰⁶. Im Vergleich zum Jahr 2002 sank die Zahl der besetzten Stellen um rund zwei Prozent⁴⁰⁷.
- In den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften waren 6.440,5 Stellen im Jahr 2004 besetzt (ohne Beamte).
- Im Jahr 2004 waren 1.184,5 Stellen in der Kernverwaltung und den kameral buchenden Einrichtungen besetzt. Hierbei sind auch die in den Einrichtungen und gGmbH tätigen, aber im Stellenplan des Landeswohlfahrtsverbands Hessen geführten Beamten berücksichtigt. Im Jahr 2005 reduzierte sich die Zahl auf 1.162,5.
- Am 30. Juni 2004 hatte die Kernverwaltung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen 849,5 besetzte Stellen. Im Jahr 2005 lag die Zahl der besetzten Stellen bei 836,5.

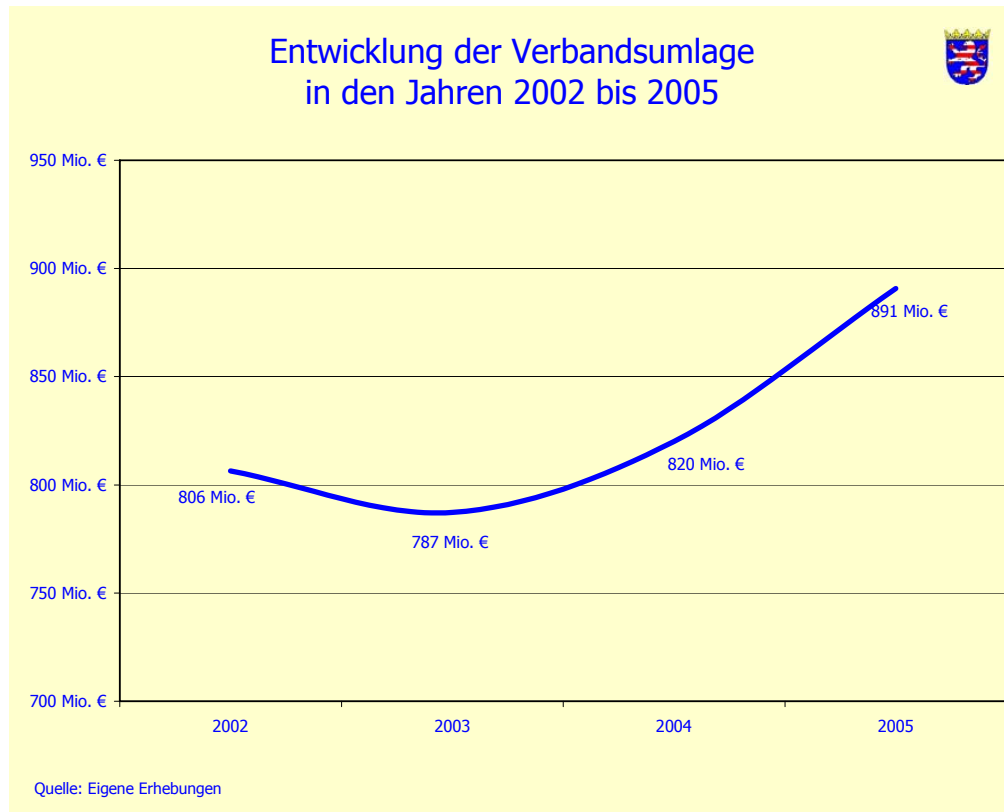
Zwischen 2002 und 2004 baute der Landeswohlfahrtsverband Hessen insgesamt 141,6 Stellen ab. Dabei bauten die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften 163,1 Stellen ab, während in der Kernverwaltung zusätzlich 23 Stellen besetzt wurden. Zwischen 2004 und 2005 wurden davon 13 Stellen wieder abgebaut.

⁴⁰⁶ Unter dem Begriff „Stelle“ ist eine Vollzeitstelle zu verstehen, die mit einem oder mehreren Mitarbeitern besetzt sein kann.

⁴⁰⁷ Für das Jahr 2005 fehlten Angaben für einzelne Einrichtungen. Angaben lagen für die Kernverwaltung und die kameral buchenden Einrichtungen vor. Bei den Eigenbetrieben und gGmbH fehlten Angaben für das Fortbildungszentrum, die Schlossbergschule, die Hermann-Schafft-Schule, das SPZ Wabern-Homburg und das SPZ Kalmenhof. Daher kann keine Gesamtsumme für das Jahr 2005 gebildet werden.

Soweit die Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, erhebt der Landeswohlfahrtsverband Hessen eine Verbandsumlage. Die Bemessungsgrundlagen sind in § 39 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgelegt⁴⁰⁸. Damit ist er in der Lage, seinen Finanzbedarf einseitig auf seine Mitglieder zu verlagern.

Verbandsumlage

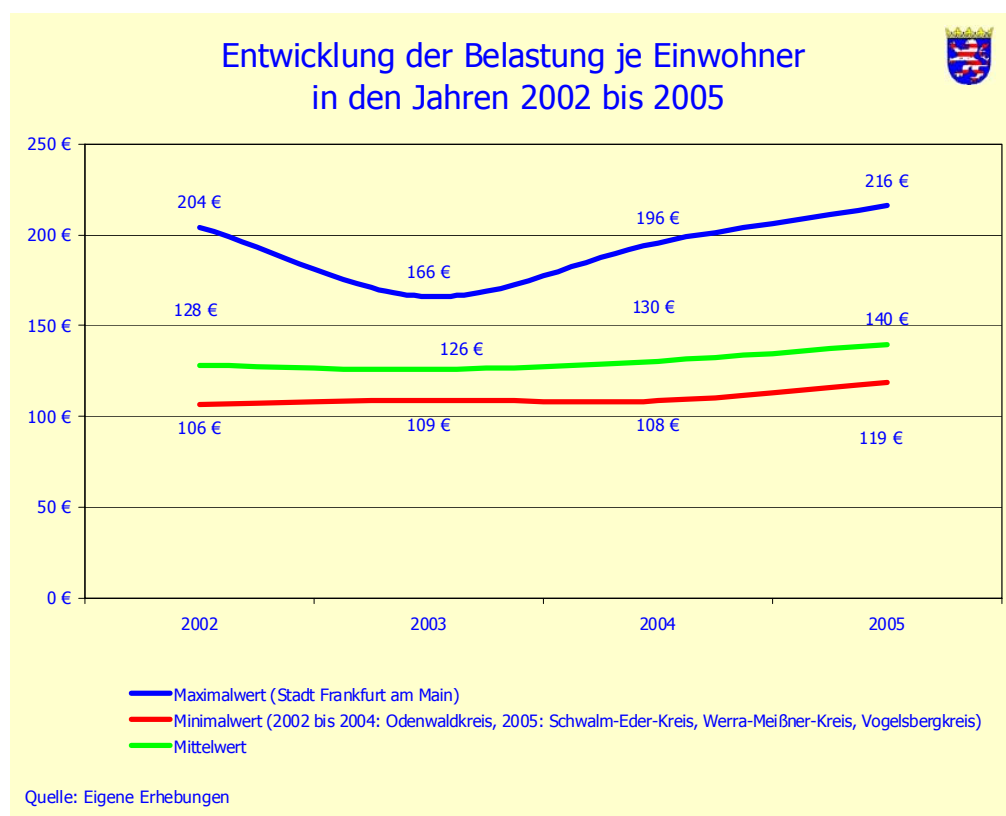


Ansicht 181: Entwicklung der Verbandsumlage in den Jahren 2002 bis 2005

Die Erhöhung von rund 806 Millionen € im Jahr 2002 auf rund 891 Millionen € im Jahr 2005 stellt einen Anstieg von 10,5 Prozent dar. Im selben Zeitraum stiegen die Fallzahlen in der Sozialhilfe um 7,3 Prozent (siehe Ansicht 181).

Die Umlage orientiert sich an der Finanzkraft der Mitglieder. Die Belastung lag im Jahr 2005 im Durchschnitt bei 140 € je Einwohner. Die Spanne bewegte sich zwischen 119 € (Schwalm-Eder-Kreis, Werra-Meißner-Kreis, Vogelsbergkreis) und 216 € je Einwohner in der Stadt Frankfurt am Main. Sie trug damit je Einwohner 82 Prozent mehr zur Verbandsumlage bei als die vorgenannten Kreise.

⁴⁰⁸ Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Januar 2004 (GVBl. I S. 22), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Januar 2006 (GVBl. I S. 22).



Ansicht 182: Entwicklung der Belastung je Einwohner in den Jahren 2002 bis 2005

Die Mittel aus der Verbandsumlage sind allgemeine Deckungsmittel und nicht zweckgebunden. Sie können für alle Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbands Hessen eingesetzt werden. Aus diesem Grund ist eine vollständige Darstellung der Nettobeitragszahler und -empfänger nicht möglich. Möglich ist eine Darstellung des Nettoaufwands⁴⁰⁹ in der Sozialhilfe. Grundlage für die Zuordnung der Fallzahlen und Ausgaben ist der gewöhnliche Aufenthaltsort⁴¹⁰ der Leistungsberechtigten, nicht der Ort der Inanspruchnahme der Hilfe.

⁴⁰⁹ Der Nettoaufwand entspricht den Auszahlungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen für Leistungen der Sozialhilfe in die Landkreise abzüglich der Erlöse, z.B. Erstattungen von anderen Kostenträgern.

⁴¹⁰ § 30 Abs. 3 Satz 2 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I)

„Den gewöhnlichen Aufenthalt hat jemand dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt.“

In Ansicht 183 werden die Nettobeitragsempfänger und -zahler in der Sozialhilfe dargestellt:

Nettobeitragsempfänger und -zahler in der Sozialhilfe im Jahr 2004				
	Landkreis/Stadt	Beitrag zur Verbandsumlage 2004	Nettoaufwand Sozialhilfe 2004	Differenz
1	Kassel, Stadt	27.973.850 €	39.351.808 €	-11.377.958 €
2	Landkreis Waldeck-Frankenberg	19.354.952 €	27.955.661 €	-8.600.709 €
3	Landkreis Gießen	31.440.198 €	39.446.385 €	-8.006.187 €
4	Schwalm-Eder-Kreis	20.972.674 €	28.219.826 €	-7.247.152 €
5	Werra-Meißner-Kreis	12.100.828 €	18.092.761 €	-5.991.933 €
6	Vogelsbergkreis	12.665.332 €	18.418.739 €	-5.753.407 €
7	Landkreis Marburg-Biedenkopf	32.370.759 €	37.899.850 €	-5.529.091 €
8	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	13.985.655 €	19.308.609 €	-5.322.954 €
9	Landkreis Limburg-Weilburg	20.179.361 €	24.918.446 €	-4.739.085 €
10	Lahn-Dill-Kreis	31.735.746 €	36.193.662 €	-4.457.916 €
11	Darmstadt, Stadt	20.214.591 €	23.289.130 €	-3.074.539 €
12	Landkreis Kassel	27.590.300 €	29.699.043 €	-2.108.743 €
13	Offenbach am Main, Stadt	16.799.467 €	18.786.218 €	-1.986.751 €
14	Odenwaldkreis	10.892.481 €	12.387.355 €	-1.494.874 €
15	Landkreis Fulda	26.411.581 €	27.114.451 €	-702.870 €
16	Rheingau-Taunus-Kreis	21.661.158 €	22.245.417 €	-584.259 €
17	Main-Kinzig-Kreis	50.659.743 €	51.177.070 €	-517.327 €
18	Landkreis Bergstraße	30.979.195 €	30.363.393 €	+615.802 €
19	Wetteraukreis	35.652.430 €	34.931.521 €	+720.909 €
20	Wiesbaden, Stadt	43.862.612 €	42.731.726 €	+1.130.886 €
21	Landkreis Groß-Gerau	31.577.152 €	30.017.774 €	+1.559.378 €
22	Hochtaunuskreis	32.491.681 €	27.030.830 €	+5.460.851 €
23	Landkreis Darmstadt-Dieburg	35.965.878 €	29.998.481 €	+5.967.397 €
24	Offenbach, Landkreis	44.127.931 €	31.748.708 €	+12.379.223 €
25	Frankfurt am Main, Stadt	124.685.273 €	112.207.821 €	+12.477.452 €
26	Main-Taunus-Kreis	43.682.992 €	21.941.024 €	+21.741.968 €
Quelle: Landeswohlfahrtsverband Hessen, eigene Berechnungen				

Ansicht 183: Nettobeitragsempfänger und -zahler in der Sozialhilfe im Jahr 2004

Der Main-Taunus-Kreis hatte über 21 Millionen € mehr an den Landeswohlfahrtsverband Hessen abzuführen als die Leistungsberechtigten mit gewöhnlichem Aufenthaltsort dort empfangen (Zeile 26). Die Stadt Kassel hingegen empfing über 11 Millionen € mehr an Sozialhilfeleistungen als sie zur Verbandsumlage beitragen musste (Zeile 1).

Die Finanzierungsquote (Beitrag zur Verbandsumlage in Relation zum Nettoaufwand in der Sozialhilfe) lag im Main-Taunus-Kreis (Zeile 26) im Jahr 2004 bei 1,99 und beim Landkreis Offenbach (Zeile 24) bei 1,39. Die beiden Landkreise zahlten damit 40 Prozent und fast 100 Prozent mehr an Verbandsumlage als der Nettoaufwand der Sozialhilfe betrug.

Im Werra-Meißner-Kreis (Zeile 5) lag die Finanzierungsquote im Jahr 2004 bei 0,67,

im Vogelsbergkreis (Zeile 6) sowie im Landkreis Waldeck-Frankenberg (Zeile 2) bei 0,69. Diese Landkreise zahlten im Jahr 2004 rund 30 Prozent weniger an Verbandsumlage als der Nettoaufwand in der Sozialhilfe betrug.

Die Verbandsumlage basiert auf der vom Land Hessen festgestellten Finanzkraft der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Umlagegrundlagen für den Landeswohlfahrtsverband Hessen sind die gleichen, die dem kommunalen Finanzausgleich zugrunde liegen. Sie sind transparent. Eine Änderung der Umlagegrundlagen setzt eine Änderung der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte voraus.

Rücklage

Die Mindestrücklage für das Jahr 2005 lag bei rund 23,4 Millionen €, die allgemeine Rücklage Ende 2005 betrug rund 67 Millionen €. Die Überörtliche Prüfung sieht keine Notwendigkeit, die Rücklage über den gesetzlichen Mindeststandard hinaus zu bilden.

11.10 Der Landeswohlfahrtsverband als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge

Die Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbands Hessen im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge wurden innerhalb von Zielgruppenmanagements wahrgenommen. Die Zielgruppenmanagements in der Sozialhilfe ersetzen im Jahr 1999 das Landessozialamt. Hierdurch sollte eine effiziente und bürgernahe Betreuung gewährleistet werden.

In der Sozialhilfe gab es drei Zielgruppenmanagements:

- Zielgruppenmanagement für Menschen mit einer körperlichen oder einer Sinnesbehinderung (ZGM 204)
- Zielgruppenmanagement für Menschen mit einer geistigen Behinderung (ZGM 206)
- Zielgruppenmanagement für Menschen mit einer seelischen Behinderung oder einer Abhängigkeitserkrankung (ZGM 207)

Im Prüfungszeitraum entwickelten sich die Fallzahlen wie folgt:

Fallzahlen in der Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2005						
		2002	2003	2004	2005	Änderung 2002 bis 2005
1	Stationäre Leistungen	14.453	14.759	15.017	15.275	+5,7 %
2	Teilstationäre Leistungen	13.348	13.681	14.273	14.448	+8,2 %
3	Externbeschulung	540	573	594	619	+14,6 %
4	Tagesstätten	1.308	1.339	1.563	1.567	+19,8 %
5	Betreutes Wohnen	6.593	6.998	7.491	7.926	+20,2 %
6	Betreutes Wohnen Nichtsesshafte	591	599	647	623	+5,4 %
7	Blindenhilfe / -geld	13.241	13.260	13.418	13.273	+0,2 %
8	Gesamt	50.074	51.209	53.003	53.731	+7,3 %

Quelle: Controllingberichte des Landeswohlfahrtsverbands Hessen

Ansicht 184: Fallzahlen in der Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2005

Zwischen dem Jahr 2002 und dem Jahr 2005 stiegen die Fallzahlen von rund 50.000 auf rund 53.700, die Steigerungsrate lag bei rund sieben Prozent:

- Die stationären Leistungen waren die am häufigsten auftretende Leistungsart. Ihr Zuwachs war mit weniger als sechs Prozent unterdurchschnittlich (Zeile 1).
- Überdurchschnittlich wuchs – von knapp 6.600 auf rund 8.000 - die Zahl der Plätze im Betreuten Wohnen (Anstieg um 20 Prozent, Zeile 5).
- Ebenfalls um rund 20 Prozent und damit überdurchschnittlich stieg die Zahl der Plätze in Tagesstätten (Zeile 4).
- Die Fallzahlen der weniger bedeutenden Hilfeart Externbeschulung stiegen mit rund 15 Prozent überdurchschnittlich an (Zeile 3).

Eine weitere Steigerung der Fallzahlen ist zu erwarten. Die Gründe dafür sind⁴¹¹:

- Die Sterblichkeit behinderter Kinder sinkt.
- Behinderte Menschen leben länger.
- Durch den medizinischen Fortschritt können vermehrt Unfallopfer und Schwerkranke gerettet werden. Viele leben mit langfristigen chronischen Behinderungen weiter.

⁴¹¹ Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drucksache 14/8800, S. 179 ff.

Ausgaben in der Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2005						
		2002	2003	2004	2005	Änderung 2002 bis 2005
1	Stationäre Leistungen	576 Mio. €	577 Mio. €	587 Mio. €	584 Mio. €	+1,5 %
2	Teilstationäre Leistungen	186 Mio. €	191 Mio. €	199 Mio. €	205 Mio. €	+10,3 %
3	ambulante Hilfen	27 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	entfällt
4	Externbeschulung	0 Mio. €	4 Mio. €	4 Mio. €	4 Mio. €	entfällt
5	Tagesstätten	16 Mio. €	16 Mio. €	17 Mio. €	18 Mio. €	+17,7 %
6	ambulante Maßnahmen	0 Mio. €	17 Mio. €	18 Mio. €	16 Mio. €	entfällt
7	Betreutes Wohnen	45 Mio. €	45 Mio. €	50 Mio. €	55 Mio. €	+21,2 %
8	Kostenerstattung	6 Mio. €	6 Mio. €	8 Mio. €	36 Mio. €	+474,8 %
9	Blindenhilfe / -geld	57 Mio. €	59 Mio. €	50 Mio. €	51 Mio. €	-12,0 %
10	Hilfen nach § 72 BSHG (stationär, ambulant, BW)	0 Mio. €	35 Mio. €	34 Mio. €	32 Mio. €	entfällt
11	Gesamt	913 Mio. €	949 Mio. €	967 Mio. €	1.001 Mio. €	+9,6 %
12	abzüglich Kostenerstattung Betreutes Wohnen an örtliche Träger ⁴¹²	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	29 Mio. €	entfällt
13	Gesamt	913 Mio. €	949 Mio. €	967 Mio. €	972 Mio. €	+6,5 %

Quelle: Controllingberichte des Landeswohlfahrtsverbands Hessen

Ansicht 185: Ausgaben in der Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2005⁴¹³

Ausgabensteigerung

Die Fallzahlen stiegen um über sieben Prozent. Die Steigerung bei den Ausgaben lag bei 6,5 Prozent, zwischen 2002 und 2005 stiegen sie um rund 59 Millionen € von rund 913 Millionen € auf rund 972 Millionen € (Zeile 13):

- Über 584 Millionen € bzw. rund 60 Prozent der Ausgaben des Jahres 2005 wurden für stationäre Leistungen aufgewendet. Damit lagen die Ausgaben acht Millionen € über dem Wert des Jahres 2002. Die Steigerungsrate war mit 1,5 Prozent unterdurchschnittlich (Zeile 1). Zum Vergleich: die Fallzahlen waren um rund sechs Prozent gestiegen.
- Im teilstationären Bereich wurden zwischen 2002 und 2005 rund 19 Millionen € zusätzlich aufgewendet, dies entsprach einer Steigerung von zehn Prozent (Zeile 2). Die Fallzahlen stiegen um acht Prozent.
- Die Kostensteigerung im Betreuten Wohnen lag bei 21 Prozent (Zeile 7). Die Fallzahlen waren im selben Zeitraum um 20 Prozent gestiegen.

Im Jahr 2005 wurden je Fall folgende Beträge ausgegeben:

- Stationär: 38.264 € je Fall

⁴¹² Das Betreute Wohnen wird aufgrund einer Vereinbarung mit den örtlichen Trägern vom Landeswohlfahrtsverband Hessen ausgebaut.

⁴¹³ Die Rubriken in der Ansicht 185 sind identisch mit denen der Controllingberichte des Landeswohlfahrtsverbands Hessen.

- Teilstationär: 14.199 € je Fall
- Betreutes Wohnen (inkl. Kostenerstattung an örtliche Träger): 10.552 €

Somit lagen die jährlichen Ausgaben für einen Platz im Betreuten Wohnen durchschnittlich knapp 28.000 € unterhalb der Ausgaben für einen vollstationären Fall.

In der Kriegsofferfürsorge wurden im Jahr 2005 insgesamt 47,4 Millionen € ausgegeben. Davon entfielen 17,5 Millionen € auf Leistungen, für die die örtlichen Träger zuständig waren und die weiterhin von den örtlichen Trägern finanziert wurden. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen als überörtlicher Träger trug die restlichen 29,9 Millionen €.

Kriegsofferfürsorge

Die Fallzahlen in der Kriegsofferfürsorge waren rückläufig. Im Jahr 2002 wurden 14.270 Geschäftsvorfälle für den überörtlichen Zuständigkeitsbereich dokumentiert. Im Jahr 2005 wurden 11.674 Geschäftsvorfälle dokumentiert, dies war ein Rückgang von rund 18 Prozent.

Vor dem Hintergrund der sinkenden Fallzahlen haben eine Reihe von hessischen Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten ihre Aufgaben an den Landeswohlfahrtsverband Hessen übertragen. Das Spezialwissen wurde somit zentral gebündelt.

11.11 Zukunftsfähigkeit als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsofferfürsorge

Die Zukunftsfähigkeit des Landeswohlfahrtsverbands Hessen als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und Hauptfürsorgestelle muss unter zwei Aspekten betrachtet werden:

- der Aufgabenerfüllung und
- der Aufgabenfinanzierung

Wie die Ansichten Ansicht 185 und Ansicht 186 zeigen, hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen das Betreute Wohnen bereits in den Jahren 2002 bis 2005 ausgebaut. Er hat am 17. Dezember 2003/13. Juli 2004 mit dem Hessischen Sozialministerium, dem Hessischen Landkreistag und dem Hessischen Städtetag eine „Vereinbarung über die Zuständigkeit, die Finanzierung und den landesweit gleichmäßigen Ausbau von Angeboten im Bereich des Betreuten Wohnens für behinderte Menschen im Lande Hessen bis zum 31. Dezember 2008“ getroffen, nach der er bis zum Jahr 2009 für den Ausbau des Betreuten Wohnens zuständig ist.

Ausbau des
Betreuten Wohnens

Der Ausbau des Betreuten Wohnens ist der geeignete Weg, die Ausgaben in der Sozialhilfe zu senken. Ein Platz im Betreuten Wohnen kostete im Jahr 2005 durchschnittlich rund 10.500 €. Ein vollstationärer Platz in einer Einrichtung hingegen kostete durchschnittlich rund 38.000 €. Bereits jetzt prüfen die Zielgruppenmanagements in der Sozialhilfe die Eignung stationär untergebrachter Menschen für das Betreute Wohnen. Im Jahr 2005 gab es rund 15.250 vollstationäre Unterbringungen und rund 7.900 Plätze im Betreuten Wohnen, dafür wurden rund 668 Millionen € ausgegeben.

Zur Ermittlung möglicher Ausgabenminderungen durch den Ausbau des Betreuten Wohnens hat die Überörtliche Prüfung auf der Basis der Daten des Jahres 2005 drei Szenarien entwickelt (siehe Ansicht 186, Zeilen 1 und 5):

- Könnten künftig 50 Prozent der im Jahr 2005 stationär untergebrachten Menschen betreut wohnen, entspräche dies 7.650 vollstationären Unterbringungen und 15.500 Plätzen im Betreuten Wohnen. Dieses Ziel ist sehr ehrgeizig.
- Könnte künftig ein Drittel⁴¹⁴ der im Jahr 2005 stationär untergebrachten Men-

⁴¹⁴ Für das Land Brandenburg wird davon ausgegangen, dass rund ein Drittel der stationär untergebrachten Menschen sich für das Betreute Wohnen eignen. Quelle: „Verfahrensoptimierung und Anreizgestal-

schen betreut wohnen, entspräche dies 10.150 vollstationären Unterbringungen und 13.000 Plätzen im Betreuten Wohnen.

- Könnten künftig 20 Prozent der im Jahr 2005 stationär untergebrachten Menschen betreut wohnen, entspräche dies 12.150 vollstationären Unterbringungen und 11.000 Plätzen im Betreuten Wohnen.

Modellrechnung einer Kosteneinsparung durch den Ausbau des Betreuten Wohnens

	50 % der stationären Fälle zum Betreuten Wohnen	33 % der stationären Fälle zum Betreuten Wohnen	20 % der stationären Fälle zum Betreuten Wohnen
Fallzahl 2005 ohne Blindengeld /-hilfe	40.500	40.500	40.500
Fallzahl Betreutes Wohnen 2005	7.900	7.900	7.900
Fallzahl vollstationäre Unterbringung 2005	15.250	15.250	15.250
Angenommene Fallzahl Betreutes Wohnen	15.500	13.000	11.000
Angenommene Fallzahl voll- stationäre Unter- bringung	7.650	10.150	12.150
Ausgaben je Platz Betreutes Wohnen 2005	10.600	10.600 €	10.600 €
Ausgaben je Fall vollstationäre Unterbringung 2005	38.000	38.000 €	38.000 €
Ausgaben Betreutes Wohnen und voll- stationäre Unter- bringung 2005	668 Mio. €	668 Mio. €	668 Mio. €
Angenommene Ausgaben voll- stationäre Unter- bringung	291 Mio. €	386 Mio. €	462 Mio. €
Angenommene Ausgaben Betreutes Wohnen	164 Mio. €	138 Mio. €	117 Mio. €
angenommene Ausgaben Betreutes Wohnen und voll- stationäre Unter- bringung	455 Mio. €	524 Mio. €	578 Mio. €
hochgerechnete Ersparnis gegen- über Ausgaben 2005	213 Mio. €	145 Mio. €	90 Mio. €

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 186: Modellrechnung einer Kosteneinsparung durch den Ausbau des Betreuten Wohnens

tung zur bedarfsgerechten Hilfestellung in Brandenburg", Steinbeis-Transferzentrum Kommunales Management, 2005, S. 68.

Bei der Überführung von 50 Prozent der stationär untergebrachten Personen in das Betreute Wohnen wäre eine Ersparnis von rund 213 Millionen € möglich. Rund 145 Millionen € könnten eingespart werden, wenn ein Drittel der derzeit stationär untergebrachten Menschen betreut wohnen würden.

Die Überörtliche Prüfung sieht 20 Prozent als eine realistische Annahme für die Überführung von Leistungsberechtigten aus der vollstationären Unterbringung in das Betreute Wohnen an. Dies entspricht weiteren 3.100 Plätzen im Betreuten Wohnen. Rein rechnerisch ließen sich dadurch die Ausgaben um rund 90 Millionen € reduzieren.

Ab dem Jahr 2009 wird sich die Zuständigkeit für das Betreute Wohnen ändern. Die Mitglieder des Landeswohlfahrtsverbands Hessen stehen daher vor der Entscheidung, über die Fortführung der Vereinbarung zum Betreuten Wohnen zu befinden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass der Landeswohlfahrtsverband Hessen seine Aufgaben in diesem Bereich der Sozialhilfe behält, weil eine zentrale Steuerung zu ihrer Wirtschaftlichkeit beiträgt.

Der Landeswohlfahrtsverband hat die Aufgaben der örtlichen Träger der Kriegsopferfürsorge kostenneutral übernommen. Dieses Angebot sollte - auch aufgrund der zurückgehenden Geschäftsvorfälle - schrittweise auf alle Landkreise und Städte ausgedehnt werden. Hierfür ist keine Gesetzesänderung notwendig, es können Vereinbarungen geschlossen werden.

Die Verbandsumlage basiert auf der vom Land Hessen festgestellten Finanzkraft der Landkreise und kreisfreien Städte. Die kommunalen Körperschaften werden dadurch unterschiedlich belastet. Die Umlagegrundlagen sind transparent. Eine Änderung der Umlagegrundlagen setzt eine Änderung der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte voraus.

Die Umlage kann innerhalb des geltenden Gesetzesrahmens gesenkt werden, wenn die Möglichkeiten zur Ausgabenminderung konsequent genutzt werden. Im Jahr 2005 lag die Umlage bei 891 Millionen €. Wenn in diesem Jahr die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbands rund 96 Millionen €⁴¹⁵ geringer gewesen wären, hätte die Verbandsumlage 795 Millionen € betragen. Der Hebesatz hätte bei 14,61 Prozent statt bei 16,37 Prozent gelegen.

11.12 Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen hat seit dem Ende der neunziger Jahre die Aufbauorganisation der Haupt- und Regionalverwaltungen an den veränderten Aufgabenbestand angepasst.

Die Neugliederung der Steuerungs- und Servicebereiche kann aus Sicht der Überörtlichen Prüfung verbessert werden, da

- die Aufbauorganisation des Landeswohlfahrtsverbands Hessen durch Personalkapazitäten von 114 Stellen geprägt ist, die unmittelbar bei der Führungsspitze angesiedelt sind,
- Steuerungs- und operative Aufgaben ohne sichtbaren Effizienzgewinn auf Organisationseinheiten aufgeteilt wurden, zum Beispiel Personalaufgaben auf den Servicebereich Personal und Organisation sowie die Steuerungsstelle für Controlling, Personal- und Organisationsmanagement, und
- operative Aufgaben in den Stabs- und Steuerungsbereichen (Büro der Verbandsorgane, Steuerung für Controlling, Personal- und Organisationsmanagement) angesiedelt sind, was einer Trennung von Stabs- und Linienaufgaben widerspricht.

⁴¹⁵ Sparpotenzial aus 90 Mio. € bei den Sozialhilfeleistungen, 5,7 Mio. € bei den Personalausgaben und rund 0,15 Mio. € durch eine Anpassung der Gremienstrukturen und -besetzung.

Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben

Darüber hinaus war auffällig, dass der Landeswohlfahrtsverband Hessen keinen Geschäftsverteilungsplan hatte. Dies erschwerte eine eindeutige Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen.

Im Landeswohlfahrtsverband Hessen wurden rund 375 Stellen für die allgemeinen Aufgaben – die Verwaltung der Verwaltung – eingesetzt (ohne Fachbereich Einrichtungen). Fast 50 Stellen oder 13 Prozent davon waren für die Einrichtungen tätig.

Werden von den allgemeinen Aufgaben in einem Umfang von 375 Stellen rund 126 Stellen⁴¹⁶ abgezogen, die Aufgaben

- für die Einrichtungen,
- im Bereich Haushaltsplanung und Rechnungswesen SGB XII,
- in der Registratur und
- in der Steuerung der Sozialhilfe

erledigen, bleibt ein Potenzial an anrechenbaren allgemeinen Aufgaben in Höhe von 249 Stellen.

Für die Beurteilung der Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen war auf Basis einer gesonderten Erhebung zu differenzieren, ob die Aufgaben für die Haupt- und Regionalverwaltungen selbst oder für die Einrichtungen erledigt wurden. Dazu verwendete die Überörtliche Prüfung den Besetzungsstand zum Haushaltsjahr 2005. Zum 30. Juni 2005 wurden 826 Stellen im Landeswohlfahrtsverband Hessen ausgewiesen. Der Anteil des Personaleinsatzes für allgemeine Aufgaben am Personaleinsatz insgesamt lag bei rund 30 Prozent. Bei vergleichbaren öffentlichen Verwaltungen ist ein Anteil an allgemeinen Aufgaben von rund 18 Prozent üblich⁴¹⁷.

Dieser Referenzwert macht deutlich, dass beim Landeswohlfahrtsverband Hessen der Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben – in Relation zum Personaleinsatz bei den Fachaufgaben – zu hoch ist.

11.13 Zukunftsfähigkeit der Organisation der Haupt- und Regionalverwaltungen

Um die Defizite bei der Aufbauorganisation der Haupt- und Regionalverwaltungen zu beheben, empfiehlt die Überörtliche Prüfung,

- die Zahl der Stabs- und Steuerungsstellen zu reduzieren und
- Aufgaben, die nicht steuerungs- oder führungsrelevant sind, in die Linie zu delegieren.

Der Leitung sollten weiterhin die Frauenbeauftragte, der Datenschutzbeauftragte, die Büros der persönlichen Referenten sowie das Controlling zugeordnet werden. Für die Revision gelten ohnehin die Regelungen nach § 130 HGO⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Die 126 Stellen setzen sich zusammen aus 50 Stellen, die Aufgaben für die Einrichtungen erbringen, rund 19 Stellen, die Aufgaben in der Sozialhilfe steuern, 35,5 Stellen im Bereich Haushaltsplanung und Rechnungswesen SGB XII und 21,5 Stellen in der Registratur. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Stellen, die für die Steuerung der Einrichtungen zuständig sind.

⁴¹⁷ Bei vergleichbaren öffentlichen Verwaltungen ist ein Anteil an allgemeinen Aufgaben von rund 18 Prozent üblich. Im Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen gab es im Jahr 2002 einen Anteil für allgemeine Aufgaben von rund 18,5 Prozent. Der Stellenplan der Stadt Offenbach am Main weist für das Jahr 2004 eine Quote für allgemeine Aufgaben von 17,6 Prozent aus. In der Kreisverwaltung Alzey-Worms wurden nach einer Kienbaum-Erhebung rund 15 Prozent der Kapazitäten für allgemeine Aufgaben eingesetzt.

⁴¹⁸ § 130 HGO regelt die Rechtsstellung der Rechnungsprüfungsämter. Quelle: HGO in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 32b des Gesetzes vom 17. Oktober 2005 (GVBl. I S. 674).

Um Transparenz und Eindeutigkeit bei der Verteilung der Aufgaben sicherzustellen, wird dem Landeswohlfahrtsverband Hessen empfohlen, einen Geschäftsverteilungsplan oder ein äquivalentes Instrument zu erstellen.

In Anlehnung an die Referenzwerte vergleichbarer Organisationen wird für den Landeswohlfahrtsverband Hessen ein Anteil für allgemeine Aufgaben von 18 Prozent zu Grunde gelegt. Hieraus ergibt sich folgende Berechnung für den Personalbedarf bei allgemeinen Aufgaben:

Anpassung des
Personaleinsatzes für
allgemeine Aufgaben

- Für die Bewältigung der fachlichen Aufgaben werden 577 Stellen angesetzt, dies entspricht einem Anteil von 82 Prozent.
- Unter Berücksichtigung der Referenzwerte für allgemeine Aufgaben ergibt sich hieraus ein Gesamtpersonalbedarf für die Zentrale des Landeswohlfahrtsverbands Hessen in Höhe von 704 Stellen.
- Der Personaleinsatz für allgemeine Aufgaben liegt demnach bei 127 Stellen.

Die anrechenbare Zahl an Stellen, die für allgemeine Aufgaben eingesetzt wird, liegt bei 249. Aus dem Soll-Wert von 127 Stellen und dem Ist-Wert von 249 Stellen ergibt sich eine Personalüberkapazität von 122 Stellen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landeswohlfahrtsverband Hessen, den Personalbestand um 122 Stellen abzubauen. Hierdurch können jährlich 5,7 Millionen € eingespart werden⁴¹⁹. Ein Ausbau des Personals in der Kernverwaltung – wie in Kapitel 11.9 festgestellt – ist nicht der geeignete Weg. Um die Aufgaben zu bestimmen, bei denen der Personaleinsatz gemindert werden kann, sollte eine Personalbedarfsbemessung beauftragt werden.

Die Distanz zwischen den beiden Standorten Darmstadt und Wiesbaden beträgt lediglich 40 Kilometer. Daher wird empfohlen zu prüfen, ob - unter Abwägung aller Aspekte der Wirtschaftlichkeit - diese beiden Standorte in Südhessen zusammengelegt werden können.

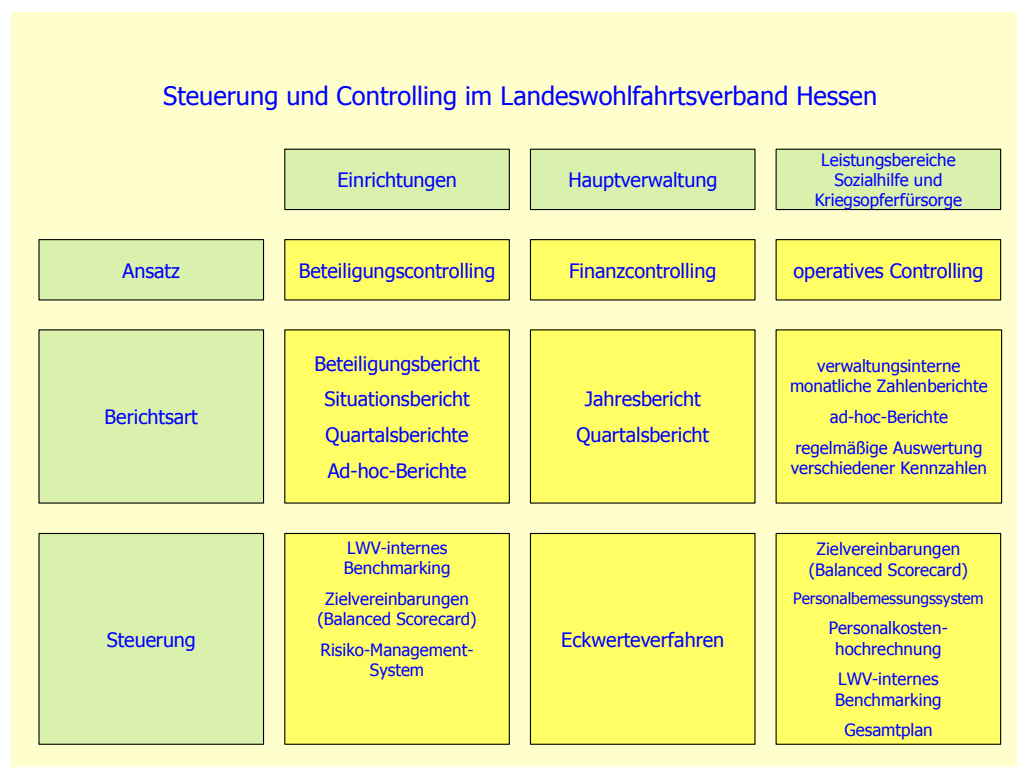
Zahl der Standorte

11.14 Steuerung und Gremien

Das Steuerungssystem des Landeswohlfahrtsverbands Hessen hat drei Säulen, die Steuerung

- der Einrichtungen (Beteiligungscontrolling),
- der Hauptverwaltung (Finanzcontrolling) und
- der Leistungsbereiche Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge (operatives Controlling).

⁴¹⁹ Die durchschnittlichen Personalkosten im Landeswohlfahrtsverband Hessen auf der Basis der Personalausgaben des Jahres 2004 (Dienstbezüge, Vergütungen, Löhne einschl. Arbeitgeberanteil zur Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Pflege und Unfallversicherung, Zusatzversorgung; Anwärterbezüge, Ausbildungsvergütung; Versorgungsrücklage Beamte/Versorgungsempfänger; Beihilfe, Unterstützung etc.) und der Ist-Stellenbesetzung des Jahres 2004 betragen rund 47.000 €.



Ansicht 187: Steuerung und Controlling im Landeswohlfahrtsverband

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen war im Jahr 2004 an insgesamt 16 Unternehmen mit einem festgesetzten Kapital bzw. Stammkapital von insgesamt 25,5 Millionen € direkt beteiligt. Darüber hinaus bestanden an 15 Unternehmen indirekte Beteiligungen mit Geschäftsanteilen in Höhe von insgesamt 220.000 €.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen etablierte ein umfassendes Berichtswesen zur Beteiligungssteuerung. Die notwendigen weiteren Entwicklungsschritte waren bekannt, wurden im Prüfungszeitraum aber nur in Teilen umgesetzt. Um die Effizienz der Beteiligungssteuerung zu verbessern, ist es notwendig, mittelfristig das Berichtswesen auf eine gemeinsame IT-Lösung umzustellen.

Das zentrale Berichtsinstrument für das Finanzcontrolling waren die Controllingberichte, die quartalsweise von der Steuerungsstelle 010 gefertigt wurden (der vierte Quartalsbericht war der Jahresbericht).

Das Eckwerteverfahren bot die Möglichkeit, schon vor dem Haushaltsverfahren in die Finanzplanung einzutreten und somit den Korridor der Planungsunsicherheit zu verengen. Die Controllingberichte waren geeignet, den Organen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen ein Instrument zur Information, Steuerung und Kontrolle der Finanzen an die Hand zu geben. Was im Sinne einer ganzheitlichen Steuerung fehlte, war die Verbindung von (strategischen) Zielen und Finanzsteuerung. Dieses Manko wurde vom Landeswohlfahrtsverband Hessen erkannt, an dessen Behebung wurde gearbeitet.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen hatte eine gute Datengrundlage für die Steuerung der Leistungs- und Verwaltungsbereiche. Auf dieser Datengrundlage wurden unterschiedliche Steuerungs- und Berichtssysteme für die Finanz- und die operative Steuerung aufgebaut. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen wird zukünftig vor der Herausforderung stehen, die Steuerungs- und Berichtssysteme zu konsolidieren und zu vereinfachen, um die Effizienz der Steuerung zu erhöhen.

Im § 6 des Mittelstufengesetzes des Landes Hessen ist geregelt, dass „die Organe des Landeswohlfahrtsverbandes ...:

1. die Verbandsversammlung
2. der Verwaltungsausschuss

[sind].“

„Die Verbandsversammlung beschließt über die Angelegenheiten des Landeswohlfahrtsverbandes, soweit hierzu nicht der Verwaltungsausschuss oder die einzelnen hauptamtlichen Mitglieder des Verwaltungsausschusses berufen sind.“ (§ 12 Abs. 1 Satz 1 MittelstufenG). Sie „überwacht die gesamte Verwaltung des Landeswohlfahrtsverbandes und seiner öffentlichen Einrichtungen sowie die Geschäftsführung des Verwaltungsausschusses, insbesondere die Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen.“ (§ 12 Abs. 2 Satz 1 Mittelstufengesetz). Detailliert sind die Aufgaben in § 12 Abs. 3 Mittelstufengesetz beschrieben. Die Verbandsversammlung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen hat aus ihren Reihen Ausschüsse gebildet.

Die Bildung von Ausschüssen findet im Mittelstufengesetz keine Erwähnung. Laut Aussage des Landeswohlfahrtsverbands Hessen ermächtigen § 5 und § 9 Mittelstufengesetz die Verbandsversammlung, Ausschüsse zu bilden⁴²⁰. Die dort angeführten Regelungen bieten organisatorische Spielräume. Gleichwohl sieht der Gesetzgeber eine starke Stellung der Verbandsversammlung vor (§ 12 Mittelstufengesetz).

Der Verwaltungsausschuss ist „die Verwaltungsbehörde des Landeswohlfahrtsverbandes. Er besorgt nach den Beschlüssen der Verbandsversammlung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung des Landeswohlfahrtsverbands“ (§ 13 MittelstufenG). In § 16 MittelstufenG wurde geregelt, dass der Verwaltungsausschuss Kommissionen bilden kann. Zum 1. Januar 2005 hatte er drei Kommissionen.

⁴²⁰ § 5 MittelstufenG:

(1) Der Landeswohlfahrtsverband regelt seine Angelegenheiten durch Satzungen, soweit gesetzlich nichts bestimmt ist.

(2) Die Satzungen sind im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekannt zu machen. Sie treten, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

§ 9 MittelstufenG:

Die Verbandsversammlung gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie wählt aus ihrer Mitte einen oder mehrere Vorsitzende und beruft sie ab. Für die Wahlen der Verbandsversammlung gilt § 55 HGO.

Ausschüsse und Kommissionen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen



Ansicht 188: Ausschüsse und Kommissionen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen

Die Arbeit der Verbandsorgane und -gremien war durch folgende Punkte geprägt:

- Die Verbandsversammlung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen hatte entsprechend § 7 Abs. 1 MittelstufenG 75 Mitglieder. Von der Möglichkeit, die Zahl der Mitglieder auf 65 oder 55 zu reduzieren, wurde kein Gebrauch gemacht.
- Die Oberbürgermeister, Landräte oder die für das Finanzwesen bestellten Beigeordneten bildeten in der Verbandsversammlung eine Minderheit.
- Die Bedeutung der einzelnen Ausschüsse war unterschiedlich, dies zeigte sich anhand der Sitzungshäufigkeit und der Zahl der Tagesordnungspunkte. Eigene Entscheidungskompetenzen der Ausschüsse waren nicht vorgesehen, die Steuerung wurde daher indirekt über Empfehlungen wahrgenommen.
- In der Struktur der Ausschüsse des Landeswohlfahrtsverbands Hessen spiegeln sich nicht seine Aufgaben nach § 4 Mittelstufengesetz⁴²¹ wider. Nur aus zwei

⁴²¹ § 4 MittelstufenG

(1) Der Landeswohlfahrtsverband erfüllt die Aufgaben, die ihm durch Gesetz zugewiesen sind. Er ist *Fürsorgeerziehungsbehörde* und *Träger der Kosten der Fürsorgeerziehung*. Der Landeswohlfahrtsverband erfüllt die der Hauptfürsorgestelle nach dem Schwerbeschädigtengesetz obliegenden Aufgaben nach Weisung des Sozialministeriums. Soweit Krankenhäuser des Landeswohlfahrtsverbands Hessen nach der Krankenhausplanung des Landes auf Grund des Hessischen Krankenhausgesetzes 1989 vom 18. Dezember 1989 (GVBl. I S. 452) für die stationäre Versorgung vorgesehen sind, ist er zu deren Errichtung und Betrieb verpflichtet.

(2) Dem Landeswohlfahrtsverband können neue Pflichten nur durch Gesetz auferlegt werden; dieses hat gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln.

(3) Der Landeswohlfahrtsverband kann mit Zustimmung des Ministeriums des Innern und des Sozialmi-

Ausschüssen können die Aufgaben klar abgeleitet werden. Nämlich aus dem Ausschuss für Soziales und Jugendhilfe und dem Ausschuss für Krankenhäuser und andere Einrichtungen. Die übrigen Ausschüsse beschäftigen sich primär mit den Binnenaufgaben des Landeswohlfahrtsverbands Hessen.

- Die Arbeit des Verwaltungsausschusses war geprägt von einer hohen Zahl an Tagesordnungspunkten und einer kurzen Bearbeitungs- bzw. Beratungszeit. In diesem Gremium wurden auch nicht steuerungsrelevante Themen wie Auslandsreisen von Beschäftigten oder der Stromliefervertrag eines Einrichtungsstandorts thematisiert. Bei den Kommissionen variierte die Sitzungshäufigkeit, sie lag im Prüfungszeitraum 2002 bis 2004 zwischen einer und neun Sitzungen.

11.15 Zukunftsfähigkeit des Steuerungssystems des Landeswohlfahrtsverbands Hessen und seiner Gremienarbeit

Die im Landeswohlfahrtsverband Hessen eingesetzten Steuerungsinstrumente für die Finanzsteuerung und die operative Steuerung sind umfassend. Die Überörtliche Prüfung gibt zwei Anregungen:

- Zum einen wird empfohlen zu prüfen, in welchem Umfang die Steuerungsinformationen reduziert werden können. Hierbei ist es sinnvoll, die Empfänger der Steuerungsinformationen in die Auswahl einzubeziehen.
- Zum anderen wird empfohlen, die einzelnen Steuerungsinstrumente stärker zu vernetzen und zu überprüfen – unter dem Aspekt der Einführung des betrieblichen Rechnungswesens – welche Steuerungsinstrumente sich nicht bewährt haben. Letztgenannte sollten dann nicht weiter verfolgt werden.

Zudem sollte geprüft werden, ob nicht eine Zusammenführung von Fach- und Finanzsteuerung mit dem Ziel einer Verbesserung der Gesamtsteuerung sinnvoll ist.

Bessere
Gesamtsteuerung

Das Mittelstufengesetz schreibt dem Landeswohlfahrtsverband Hessen nicht verbindlich vor, Fachausschüsse der Verbandsversammlung einzusetzen. Daher wird empfohlen, die Gremienstruktur zu straffen und an den Anforderungen der Steuerung oder der Aufbauorganisation auszurichten. Da die Ausschüsse keine Entscheidungskompetenz haben, sondern nur Empfehlungen aussprechen können, wird eine Überprüfung der Zahl der Ausschüsse als erforderlich angesehen. Sollten Zahl und Inhalte der Ausschüsse geändert werden, ist eine Anpassung der Hauptsatzung oder der Geschäftsordnung der Verbandsversammlung notwendig.

Da die Kommissionen vergleichsweise selten tagen und kaum steuernde Aufgaben wahrnehmen, wird zu prüfen sein, ob eine Fortsetzung ihrer Aktivitäten erforderlich ist.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen wird durch die ihn finanzierenden kreisfreien Städte und Landkreise getragen. Das Wahlverfahren für die Verbandsversammlung sieht vor⁴²², dass

nisteriums weitere Aufgaben auf dem Gebiet der Volkswohlfahrt übernehmen.

⁴²² § 7 Abs. 1 MittelstufenG

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus 75 Mitgliedern; sie werden von den Stadtverordneten der kreisfreien Städte und den Kreistagsabgeordneten gewählt. Durch die Hauptsatzung kann bis spätestens fünfzehn Monate vor Ablauf der Wahlzeit die Zahl der Mitglieder auf 65 oder 55 herabgesetzt werden. Die Änderung muss mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschlossen werden und gilt ab der nächsten Wahlzeit.

(2) Für die Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung werden die kreisfreien Städte und die Landkreise zu den aus der Anlage 1 zu diesem Gesetz ersichtlichen fünf Wahlkreisen zusammengefasst.

(3) In jedem Wahlkreis werden fünfzehn Mitglieder gewählt. Soweit die Hauptsatzung eine Festlegung nach Abs. 1 Satz 2 trifft, verringert sich die Zahl der zu wählenden Mitglieder in jedem Wahlkreis auf 13 oder 11.

(4) Für die Wahl gilt § 55 HGO in Verbindung mit den Vorschriften des Hessischen Kommunalwahlgesetzes mit folgenden Maßgaben entsprechend: a) Wahlleiter ist der Oberbürgermeister oder Landrat der

- die kreisfreien Städte und die Landkreise zu fünf Wahlkreisen zusammengefasst werden, und
- die in den Stadtverordnetenversammlungen und den Kreistagen vertretenen Parteien und Wählergruppen des Wahlkreises Wahlvorschläge einreichen können.

In der Folge wurden nur wenige Oberbürgermeister, Landräte oder für das Finanzwesen bestellte Beigeordnete Mitglieder der Verbandsversammlung. Die Überörtliche Prüfung schlägt vor, dies zu ändern und diesen Personenkreis bei der Besetzung der Verbandsversammlung stärker zu berücksichtigen. Er wäre dann in höherem Maße an der Finanzsteuerung des Landeswohlfahrtsverbands beteiligt.

Bei einer geringeren Zahl der Mitglieder der Verbandsversammlung und einer schlankeren Gremienstruktur kann von Einsparungen bei Reise- und Fahrtkosten, Verdienstausfall, Aufwandsentschädigung etc. von 150.000 € ausgegangen werden (Berechnungsgrundlage: 25 Prozent der Ausgaben). Dabei sind die unmittelbaren Kosten angesichts des Gesamtaufwands des Landeswohlfahrtsverbands eher zu vernachlässigen. Entscheidend dürften die effizienteren Abläufe in kleineren und überschaubaren Gremien sein.

11.16 Leistungsfähigkeit der Einrichtungen

Zur Erfüllung seiner Trägeraufgaben unterhielt der Landeswohlfahrtsverband Hessen folgende Einrichtungen (Stand: Juli 2005):

- neun Zentren für Soziale Psychiatrie (ZSP)
- zwei Sozialpädagogische Zentren (SPZ)
- die Klinikum Weilmünster gGmbH
- die Orthopädische Klinik Kassel gGmbH
- zwölf Förderschulen (davon fünf integriert in die ZSP)

Die Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen arbeiteten – abgesehen von den Schulen – unabhängig vom allgemeinen Verbandshaushalt.

Kliniken und
Zentren für Soziale
Psychiatrie

Die Kliniken und Zentren für Soziale Psychiatrie wurden als Eigenbetriebe oder als Kapitalgesellschaften in Form einer gGmbH betrieben.

In Ansicht 189 sind die Zentren für Soziale Psychiatrie, die Kliniken, ihre derzeitigen Rechtsformen und die Betriebszweige dargestellt. Aus Gründen der Vollständigkeit sind in der Ansicht Minderheitsbeteiligungen oder Einrichtungen, die im Prüfungszeitraum geschlossen wurden, enthalten. Diese sind kenntlich gemacht.

nach der Einwohnerzahl größten Gebietskörperschaft; b) der Wahlausschuss besteht aus dem Wahlleiter als Vorsitzendem und vier bis sieben Beisitzern. Die Beisitzer beruft der Wahlleiter aus den Stadtverordneten und Kreistagsabgeordneten des Wahlkreises. Jeder Kreistag und jede Stadtverordnetenversammlung des Wahlkreises muss mit mindestens einem Beisitzer im Wahlausschuss vertreten sein. Der Wahlausschuss hat die Wahlvorschläge zu prüfen und zuzulassen; er bestimmt den Zeitpunkt, bis zu dem die Wahlvorschläge einzureichen sind, sowie den Zeitpunkt, bis zu dem die Stimmabgabe in den Vertretungskörperschaften zu erfolgen hat; c) Wahlvorschläge können von den in den Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen des Wahlkreises vertretenen politischen Parteien und Wählergruppen eingereicht werden.

Betriebszweige der Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen							
Einrichtung	Rechtsform	KPP	KPPKJ	KfP	WPH	HPE	Sonstige
Kliniken des Wetteraukreises Friedberg – Schotten -Gedern ⁷⁾	gGmbH	(1)					
Orthopädische Klinik Kassel	gGmbH						1 ¹⁾
ZSP Am Mönchberg, Hadamar	Eigenbetrieb	1		1	1		
ZSP Bergstraße, Heppenheim	Eigenbetrieb	1					
ZSP Haina (Kloster)	Eigenbetrieb	1		1	1	1	1 ²⁾
ZSP Hochtaunus	gGmbH	1					1 ³⁾
ZSP Kurhessen, Bad Emstal	Eigenbetrieb	1	1	1 ⁹⁾	1	1	3 ⁴⁾
ZSP Mittlere Lahn	Eigenbetrieb	2	1	1	1		2 ⁵⁾
ZSP Philipppshospital, Riedstadt	Eigenbetrieb	1	1	(1) ¹⁰⁾	1	1	
ZSP Rehbergpark, Herborn	gGmbH	1	1		1	1	
ZSP Rheinblick, Eltville	Eigenbetrieb	1	1	1	1		
Klinikum Weilmünster	gGmbH	1				1	2 ⁶⁾
ZSP Werra-Meißner, Hess. Lichtenau ⁸⁾	Eigenbetrieb	(1)					
Summen		11	5	4	7	5	11
KPP	Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie						
KPPKJ	Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters						
KfP	Klinik für forensische Psychiatrie						
WPH	Wohn- und Pflegeheim für Menschen mit seelischer Behinderung						
HPE	Heilpädagogische Einrichtung für Menschen mit geistiger Behinderung						
ZSP	Zentrum für Soziale Psychiatrie						
¹⁾ Orthopädische Klinik, ²⁾ Gutsbetrieb, ³⁾ Gerontopsychiatrische Tagesstätte Haus Bornberg, ⁴⁾ Neuropsychiatrie als Station der KPP, Rehabilitationseinrichtung für Suchtkranke und psychisch Kranke, Gutsbetrieb, ⁵⁾ Neurologische Frührehabilitation (bis 2003) und Übergangseinrichtung für Drogenabhängige als Bereiche der KPP Marburg bzw. KPP Gießen, ⁶⁾ Klinik für Stimm- und Spracherkrankungen, Neurologie, ⁷⁾ Minderheitsbeteiligung, ⁸⁾ Übertragung der Einrichtung zum 01.01.2004 in die Trägerschaft des Kreiskrankenhauses Eschwege GmbH, ⁹⁾ im Aufbau, ¹⁰⁾ geplant Quelle: Bericht über den Jahresabschluss 2004, Landeswohlfahrtsverband Hessen Nacherhebung							

Ansicht 189: Betriebszweige der Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen

Ansicht 190 zeigt für die psychiatrischen Einrichtungen die voll- und teilstationären Kapazitäten (Planbetten und Planplätze) gemäß Angaben im Beteiligungsbericht 2004. Zusätzlich wurden in 15 Institutsambulanzen Patienten behandelt.

Zahl der Planbetten / -plätze nach Betriebszweigen im Jahr 2004						
Einrichtung	KPP	KPPKJ	KfP	WPH	HPE	Summen
ZSP Am Mönchberg, Hadamar	108		145	34		287
ZSP Bergstraße, Heppenheim	284					284
ZSP Haina (Kloster)	132		317	48	95	592
ZSP Hochtaunus	164 ¹⁾					164
ZSP Kurhessen, Bad Emstal	325	46		65	45	481
ZSP Mittlere Lahn - Gießen	243					243
ZSP Mittlere Lahn - Marburg-Süd	140	62		25		227
ZSP Philippshospital, Riedstadt	313	88		67	102	570
ZSP Rehbergpark, Herborn	207	71		78	105	461
ZSP Rheinblick, Eltville	234	71		108		413
Klinikum Weilmünster	37				160	197
Summen	2.187	338	462	425	507	3.919

Quelle: Beteiligungsbericht 2004, ¹⁾ Landeswohlfahrtsverband Hessen Nacherhebung
ZSP = Zentrum für Soziale Psychiatrie

Ansicht 190: Zahl der Planbetten / -plätze nach Betriebszweigen im Jahr 2004

Alle Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie betrieben Krankenpflegeschulen und Schulen für Krankenpflegehilfe. Darüber hinaus bildeten die Zentren für Soziale Psychiatrie in handwerklichen, kaufmännischen und Verwaltungsberufen aus.

Die beiden Sozialpädagogischen Zentren waren:

- Kalmenhof und
- Wabern-Homberg.

Kalmenhof und Wabern-Homberg hatten den Betriebszweig Jugendhilfe, Kalmenhof hatte darüber hinaus noch die Betriebszweige Behindertenhilfe und Werkstatt für behinderte Menschen.

Die Zuständigkeit des Landeswohlfahrtsverbands Hessen als Schulträger ist in § 139 des Hessischen Schulgesetzes festgelegt. Danach ist er „Träger der Förderschulen von überregionaler Bedeutung einschließlich erforderlicher Schülerheime für Blinde, für Sehbehinderte, für Hörgeschädigte und für Körperbehinderte sowie der Sprachheilschulen“, soweit nicht bei hinreichender Schülerzahl Schulen von den örtlichen Trägern eingerichtet oder der Bedarf durch eine andere Schulträgerschaft gedeckt wird. Zudem ist er Träger der Schulen für Erziehungshilfe, praktisch Bildbare und Kranke sowie der Schulen für die Kinder und Jugendlichen, die in seinen Einrichtungen untergebracht sind.

Die Strategie des Landeswohlfahrtsverbands Hessen für seine klinischen Einrichtungen basierte auf den nachstehenden internen Konzeptionen:

- Grundsätze für die Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung in Hessen (März 1989)⁴²³

⁴²³ Landeswohlfahrtsverband Hessen, Grundsätze für die Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung in Hessen, 1989

- Psychiatrie 2000 (Juni 1992)⁴²⁴
- Qualitätssicherung im Psychiatrischen Krankenhaus (November 1992)⁴²⁵
- Leitbild des Landeswohlfahrtsverbands Hessen (Oktober 1997)⁴²⁶

Das unternehmerische Ziel des Landeswohlfahrtsverbands Hessen war, dass sich die Einrichtungen aus Pflegesätzen und sonstigen Entgelten selbst finanzierten.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen befand sich während des gesamten Prüfungszeitraums in der Phase einer strategischen Neuausrichtung bei den Einrichtungen. Die Dauer der Diskussion barg die Gefahr, seine Marktposition zu verschlechtern. Für den Erfolg seiner Einrichtungen war es wesentlich, Entwicklungen nicht nur frühzeitig zu erkennen, sondern schnell darauf zu reagieren und die Folgen kontinuierlich zu überwachen. Hierzu waren die erforderlichen Strukturen zu schaffen. Die Bündelung der Trägeraufgaben für die Einrichtungen in einem Fachbereich der Kernverwaltung war eine sachgerechte Ausgangsbasis für deren Steuerung. Angesichts der zunehmenden Wettbewerbssituation im Gesundheits- und Sozialwesen und der komplexer werdenden Finanzierungssysteme gilt es, das Wissen, das für das erfolgreiche Management der Einrichtungen erforderlich war, weiter auszubauen.

Phase der
strategischen
Neuausrichtung

Die Steuerung von Kliniken benötigt neben der Darstellung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen die Abbildung des medizinischen Leistungsspektrums.

Die in den Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen behandelten Diagnosen in der Erwachsenenpsychiatrie entsprachen den häufigsten Erkrankungen auf Bundesebene. Das heißt, das Leistungsspektrum zeigte keine ausgeprägte Schwerpunktbildung. Es war keine Abgabe ganzer Behandlungsfelder an andere Träger festzustellen.

Das Leistungsspektrum der Kliniken war in Bezug auf die am häufigsten behandelten Diagnosegruppen ähnlich. Auch in der Kinder- und Jugendpsychiatrie entsprachen die in den Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen behandelten Diagnosen den häufigsten Erkrankungen auf Bundesebene.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen verfügte im Prüfungszeitraum über Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie und Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters mit einer ähnlichen Patientenlientel und vergleichbaren Leistungen. Hierdurch werden die Erarbeitung gemeinsamer Behandlungskonzepte und der gegenseitige Austausch von Arbeitsergebnissen möglich. Auf medizinisch-pflegerischer und therapeutischer Ebene können so einrichtungsübergreifend Synergiepotenziale genutzt werden. Auf der Ebene des Trägers erleichtert dies die Gesamtsteuerung.

Im Prüfungszeitraum waren die medizinischen Leistungen wie Leistungsspektrum und diagnosebezogene Verweildauer nicht Bestandteil des Berichtswesens. Eine strategische Steuerung der Einrichtungen erfordert jedoch, die Kernleistungen der Einrichtungen darzustellen. Zum einen bilden sie die Grundlage für die Analyse des Leistungsportfolios der einzelnen Kliniken und zeigen zusätzliche Marktpotenziale auf. Zum anderen schaffen sie die Basis für trägerinterne Vergleiche der Geschäftsprozesse.

Die Zentren für Soziale Psychiatrie hatten verschiedene Betriebszweige mit eigenen Leitungsstrukturen. Sie wurden wirtschaftlich getrennt mit separaten Jahresabschlüssen geführt. Die Betriebszweige und -stätten waren nach therapeutischen Gesichtspunkten in Abteilungen untergliedert. Dies basierte auf den Grundsätzen zur inneren Gliederung. Die verschiedenen Betriebszweige griffen auf eine gemeinsame Infrastruktur zurück. Sie bestand in den Zentren für Soziale Psychiatrie und in der Klinikum Weilmünster gGmbH aus der Verwaltung (Personal- und Patientenverwaltung, Finanz-

Wirtschaftlichkeit

⁴²⁴ Landeswohlfahrtsverband Hessen, Psychiatrie 2000, 1992

⁴²⁵ Landeswohlfahrtsverband Hessen, Qualitätssicherung im Psychiatrischen Krankenhaus, 1992

⁴²⁶ Landeswohlfahrtsverband Hessen, Leitbild, 1997

buchhaltung und Ähnliches) und Serviceeinrichtungen (Küche, Wäscherei, Technik, Instandhaltung, Ausbildungsstätten, Fahrdienste und Ähnliches).

Eine Zusammenarbeit der Einrichtungen gab es in Einzelfällen, wobei nur in Teilen die räumlichen Distanzen hierfür ausschlaggebend waren. Eine systematische Prüfung, welche Dienstleistungen gemeinsam ausgeschrieben oder gegenseitig erbracht werden könnten, lag für den Prüfungszeitraum nicht vor. Eine einheitliche Strategie zur Fremdvergabe von Aufgaben war in den Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen nicht vorhanden.

Im Prüfungszeitraum wurden durch die Fusion der beiden Standorte Gießen und Marburg zum ZSP Mittlere Lahn Synergien erzielt. Mit der kommissarischen Besetzung der Betriebsleiterposition des ZSP Rheinblick durch den Betriebsleiter des ZSP Hochtaunus wurden Wirtschaftlichkeitspotenziale genutzt. Die geplante Kooperation des Sozialpädagogischen Zentrums Wabern-Homburg mit dem ZSP Kurhessen ist ein weiterer Schritt in diese Richtung.

Die in den Einrichtungen angewandten Controllinginstrumente auf strategischer und operativer Ebene unterschieden sich stark. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese zu standardisieren und auf eine gemeinsame Datengrundlage zu stellen. Zusätzlich sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, das die medizinischen Kernleistungen abbildet. Über jährliche Zielgespräche sollte in den Einrichtungen eine klare Verantwortungsstruktur für die Erreichung der wirtschaftlichen und qualitativen Ziele geschaffen werden. Die strategischen Planungen der einzelnen Einrichtungen sind in jährlichen Gesprächen mit dem Träger abzustimmen.

Die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen wurde maßgeblich durch gesetzliche Vorgaben bestimmt.

In den Krankenhausplan aufgenommene Krankenhäuser werden nach den Bestimmungen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG)⁴²⁷ und des Hessischen Krankenhausgesetzes (HKHG)⁴²⁸ finanziert. Gemäß der dort festgelegten dualen Finanzierung wurden die Investitionen vom Land gefördert. Die laufenden Betriebskosten hingegen wurden von den Kostenträgern (vorwiegend Krankenkassen) über jährlich verhandelte Budgets finanziert.

Die klinischen Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen – wie alle geförderten Krankenhäuser – waren von der so genannten Kosten-Erlös-Schere betroffen. Durch das Gesundheitsstrukturgesetz von 1993⁴²⁹ (GSG) wurde das Kostendeckungsprinzip durch das Prinzip der Beitragsstabilität abgelöst. Seitdem wurden Budgets gedeckelt. Die Budgets stiegen langsamer als die Gesamtkosten, daher hätte die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben größer werden können. Aufgrund der Gegensteuerung im Landeswohlfahrtsverband Hessen trat dies nicht ein.

Vergleichbare Rahmenbedingungen galten für die Wohn- und Pflegeheime für Menschen mit seelischer Behinderung und für die Heilpädagogischen Einrichtungen für Menschen mit geistiger Behinderung. Hier wurde der Druck der Kostenträger auf die Einrichtungen zur Reduzierung der Pflegesätze stärker.

Die Jahresergebnisse verdeutlichten eine positive Ertragslage der Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen. Falls dies nicht der Fall war, wurden im Prüfungszeitraum von der Betriebsleitung Maßnahmen zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit

⁴²⁷ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 885), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Juni 2005 (BGBl. I S. 1720).

⁴²⁸ Gesetz zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2002 - HKHG) vom 6. November 2002 (GVBl. I S. 662), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2002 - HKHG) vom 28. Februar 2006 (GVBl. I S. 54).

⁴²⁹ Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsstrukturgesetz) vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2216), zuletzt geändert durch Artikel 205 des Gesetzes vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304).

ergriffen. Diese wurden vom Träger begleitet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Der Landeswohlfahrtsverband Hessen nahm seine Kontrollfunktion im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung seiner Einrichtungen wahr. Als großer Träger vergleichbarer Einrichtungen könnte er eine weit stärkere Steuerungsfunktion ausüben. Durch interne Betriebsvergleiche ließen sich die Einnahmen- und die Kostenseite der Einrichtungen optimieren.

Da durch den zunehmenden Kostendruck Gefahren für die Qualität der Versorgung bestanden, wurden die gesetzlichen Anforderungen an die Qualitätssicherung in den Einrichtungen ausgebaut. Die Leistungserbringer waren zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität ihrer Leistungen verpflichtet (§ 135a SGB V)^{430 431}. Die Leistungen müssen dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen und in der fachlich gebotenen Qualität erbracht werden. Zugelassene Krankenhäuser sind wie auch andere Einrichtungen verpflichtet,

Qualität

- sich an einrichtungsübergreifenden Maßnahmen der Qualitätssicherung zu beteiligen, die insbesondere zum Ziel haben, die Ergebnisqualität zu verbessern und
- einrichtungsintern ein Qualitätsmanagement einzuführen und weiterzuentwickeln.

Von allen betroffenen Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen lag zum Prüfungszeitpunkt der gesetzlich vorgeschriebene strukturierte Qualitätsbericht nach § 137 Abs. 1 Nr. 6 SGB V⁴³² vor.

Die inhaltliche und graphische Aufbereitung zeigte zwischen den Einrichtungen und in Teilen zwischen den Betriebszweigen gravierende Unterschiede. Eine einheitliche Marke „Landeswohlfahrtsverband Hessen“ war nicht zu erkennen (siehe hierzu auch Ansicht 191 und Ansicht 192).

⁴³⁰ Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung vom 20. Dezember 1988 (Artikel 1 des Gesetzes v. 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nummer 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3686).

⁴³¹ § 135a SGB V - Verpflichtung zur Qualitätssicherung

(1) Die Leistungserbringer sind zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der von ihnen erbrachten Leistungen verpflichtet. Die Leistungen müssen dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen und in der fachlich gebotenen Qualität erbracht werden.

(2) Vertragsärzte, medizinische Versorgungszentren, zugelassene Krankenhäuser, Erbringer von Vorsorgeleistungen oder Rehabilitationsmaßnahmen und Einrichtungen, mit denen ein Versorgungsvertrag nach § 111a besteht, sind nach Maßgabe der §§ 136a , 136b , 137 und 137d verpflichtet,

1. sich an einrichtungsübergreifenden Maßnahmen der Qualitätssicherung zu beteiligen, die insbesondere zum Ziel haben, die Ergebnisqualität zu verbessern und
2. einrichtungsintern ein Qualitätsmanagement einzuführen und weiterzuentwickeln.

⁴³² § 137 Abs. 1 Nr. 6 SGB V

Inhalt und Umfang eines im Abstand von zwei Jahren zu veröffentlichenden strukturierten Qualitätsberichts der zugelassenen Krankenhäuser, in dem der Stand der Qualitätssicherung insbesondere unter Berücksichtigung der Anforderungen nach den Nummern 1 und 2 sowie der Umsetzung der Regelungen nach Nummer 3 dargestellt wird. Der Bericht hat auch Art und Anzahl der Leistungen des Krankenhauses auszuweisen. Er ist über den in der Vereinbarung festgelegten Empfängerkreis hinaus von den Landesverbänden der Krankenkassen und den Verbänden der Ersatzkassen im Internet zu veröffentlichen. Der Bericht ist erstmals im Jahr 2005 für das Jahr 2004 zu erstellen.



Ansicht 191: Hinweisschild am Zentrum für Soziale Psychiatrie Bergstraße in Heppenheim, Aufnahme vom 14. Oktober 2005



Ansicht 192: Hinweisschild am Zentrum für Soziale Psychiatrie Mittlere Lahn in Marburg, Aufnahme vom 26. Oktober 2005

Eine wesentliche Voraussetzung für gute Patientenbehandlung ist ausreichend vorhandenes und adäquat ausgebildetes Personal.

In allen Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen wurden Daten gemäß der Psychiatrie-Personalverordnung⁴³³ erhoben und ausgewertet. Für alle Betriebszweige zeigte sich, dass die Mitarbeiter der Pflege und des Ärztlichen Dienstes in den Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie auf einem überdurchschnittlich guten Aus- und Weiterbildungsstand waren.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen setzte frühzeitig Rahmenbedingungen für die Strukturqualität in seinen Einrichtungen. Der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems wurde als wichtiges Thema erkannt. Ein verbindliches Umsetzungskonzept für alle Bereiche und ein strukturierter Austausch über ein erfolgreiches Vorgehen zwischen den Einrichtungen fanden sich nicht. Als großer Träger psychiatrischer Einrichtungen steht der Landeswohlfahrtsverband Hessen vor der Entscheidung, sich im zunehmenden Wettbewerb auch über den Nachweis der erzielten Behandlungsqualität zu positionieren.

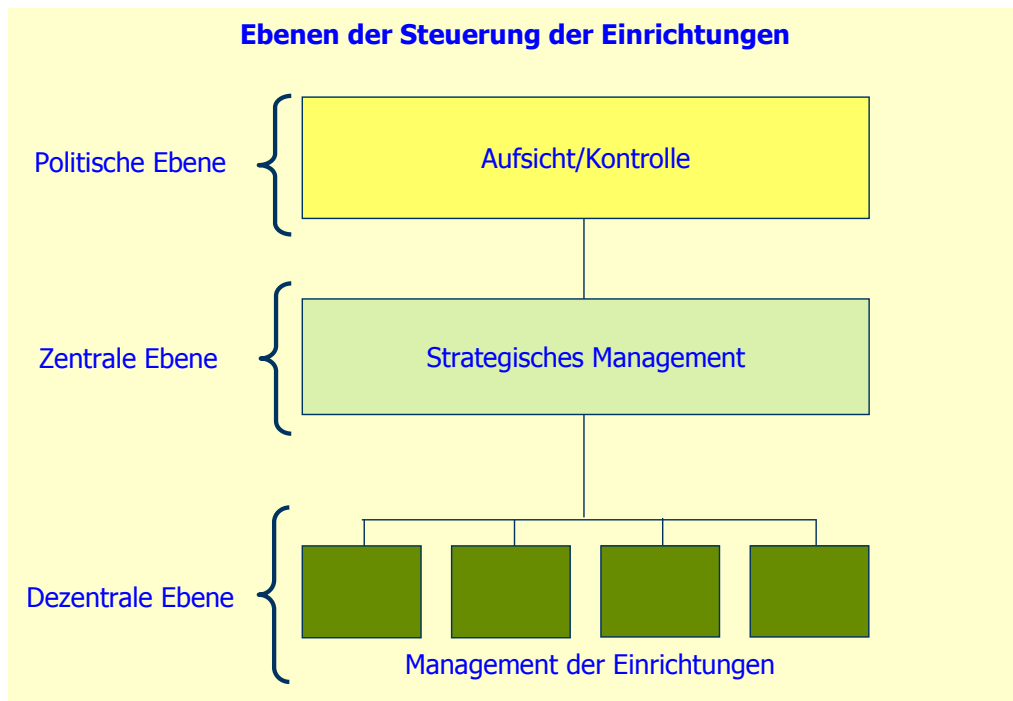
11.17 Zukunftsfähigkeit als Träger der Einrichtungen

Das Prüfungsergebnis zeigt, dass der Landeswohlfahrtsverband Hessen als Träger sowohl über die fachliche Kompetenz als auch die finanzielle Leistungsfähigkeit verfügt, die Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich und mit hoher Qualität zu führen. Die vorhandene Größe, das breite Leistungsangebot und die fachliche Spezialisierung bieten entscheidende Vorteile für die Zukunft.

Um die Leistungsfähigkeit der Kliniken und Zentren für Soziale Psychiatrie bei zunehmendem Wettbewerb sicherzustellen, wird empfohlen, eine eindeutige strategische Ausrichtung mit einer passenden Struktur für die Steuerung zu verbinden. Dezentral agierende, unternehmerisch verantwortliche Einrichtungen sind mit den Vorteilen eines zentral steuernden Trägers zu verbinden. Dies stellt schnelle und fachkompetente Entscheidungen bei verstärkter Nutzung von Synergien sicher. Die Steuerungsebenen sind in Ansicht 193 abgebildet:

Kliniken und Zentren
für Soziale
Psychiatrie

⁴³³ Verordnung über Maßstäbe und Grundsätze für den Personalbedarf in der stationären Psychiatrie vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I 1990 S. 2930), zuletzt geändert durch Art. 4 V vom 26. September 1994 (BGBl. I 1994 S. 2750).



Ansicht 193: Ebenen der Steuerung der Einrichtungen

Die politische Ebene hat die Aufgaben, Aufsicht und Kontrolle über die Einrichtungen insgesamt und die Gesamtstrategie auszuüben. Sie ist gleichzusetzen mit der Verbandsversammlung.

Die zentrale Ebene ist für die Strategieentwicklung, das Management der einrichtungsübergreifenden Aufgaben, die Koordination der Einrichtungen sowie die Steuerung der Synergien verantwortlich. Zudem trägt sie die Ergebnisverantwortung gegenüber der politischen Ebene. Der Verwaltungsausschuss bildet die zentrale Ebene.

Die dezentrale Ebene besteht aus den einzelnen Einrichtungen, deren Leitungen die unternehmerische Verantwortung und die Ergebnisverantwortung für die medizinische und pflegerische Behandlung obliegt. Die Einrichtungen sollten als gGmbHs geführt werden. Die Erfahrungen im Landeswohlfahrtsverband Hessen und im Gesundheitswesen zeigen, dass dies die Wirtschaftlichkeit erhöhen kann. Damit sich die einzelnen Gesellschaften am Gesamtziel und der Strategie des Landeswohlfahrtsverbands Hessen ausrichten, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, ein aktives und mit angemessenen Kompetenzen versehenes zentrales Controlling zu etablieren.

Zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der klinischen Einrichtungen des Landeswohlfahrtsverbands Hessen wird empfohlen, einrichtungsübergreifend Synergien verstärkt zu nutzen. In zahlreichen Einrichtungen wurden diese Sparpotenziale (noch) nicht ausgeschöpft.

Wirtschaftlichkeit
und Qualität der
klinischen
Einrichtungen

Mittelfristig wird entscheidend sein, für die Kernleistungen Lerneffekte zwischen den Einrichtungen zu forcieren. Gerade aufgrund der Größe des Trägers und seiner fachlichen Spezialisierung liegen hier weitere Wirtschaftlichkeitsreserven.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landeswohlfahrtsverband Hessen, ein verbindliches Umsetzungskonzept für ein Qualitätsmanagement einzuführen, da das Thema Behandlungsqualität an Bedeutung gewinnt.

Die Wirtschaftlichkeit der Schulen für Erziehungshilfe war nicht gesichert. Falls ein kostendeckendes Angebot nicht aufrechtzuerhalten ist, sollte der Landeswohlfahrtsverband Hessen in Erwägung ziehen, die Schulen für Erziehungshilfe an örtliche Träger abzugeben.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen sollte weiterhin die Aufgabe der Schulen für Sinnesgeschädigte übernehmen.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen ist im Bereich der Jugendhilfe sowohl Kosten- als auch Einrichtungsträger. Er steht vor der Entscheidung, ob er weiterhin als Leistungsträger in der Jugendhilfe auftreten möchte. Falls er sich auf die Psychiatrie konzentriert, wäre es erforderlich, § 12 AG-KJHG⁴³⁴ ersatzlos zu streichen⁴³⁵. Die örtlichen und freien Träger der Jugendhilfe könnten dann das Angebot in der Jugendhilfe sicherstellen. Falls der Landeswohlfahrtsverband Hessen weiterhin als Träger der Jugendhilfe auftreten will, sollte er die einheitliche Steuerung der Beteiligungen sicherstellen und die Zuständigkeit für die Sozialpädagogischen Zentren auf den Fachbereich Einrichtungen übertragen.

11.18 Schlussbemerkung

Viele kommunale Körperschaften befinden sich gegenwärtig in einer schwierigen finanziellen Situation. Die interkommunale Zusammenarbeit bei Fach- und Querschnittsaufgaben wird als ein Mittel angesehen, die finanzielle Situation zu verbessern⁴³⁶.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen bietet seinen Mitgliedern als überörtlicher Träger der Sozialhilfe eine Plattform für die interkommunale Zusammenarbeit. Seine Akzeptanz wird davon abhängen, ob es ihm gelingt, hieraus dauerhaft Wirtschaftlichkeitsvorteile zu erzielen und an seine Mitglieder weiterzugeben.

Als Träger der Kliniken und Zentren für Soziale Psychiatrie hat der Landeswohlfahrtsverband Hessen Vorteile aufgrund seiner Größe und seiner fachlichen Spezialisierung. Die Herausforderung besteht darin, durch eine Optimierung der Rechts- und Organisationsform sowie der Steuerung die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Die Finanzierung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen basiert auf dem Finanzausgleichsgesetz in Verbindung mit dem Mittelstufengesetz. Die Frage, ob die Finanzierungslasten zwischen den kommunalen Körperschaften gerecht verteilt sind, sollte daher am System der Kommunalfinanzierung insgesamt ansetzen.

⁴³⁴ Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) in der Fassung vom 22. Januar 2001 (GVBl. I S. 106), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. November 2005 (GVBl. I S. 769)

⁴³⁵ §12 AG-KJHG

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen ist Träger von Einrichtungen nach § 34 des Achten Buches Sozialgesetzbuch und Diensten der Hilfe zur Erziehung in Familienpflege für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche nach § 33 Satz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

⁴³⁶ Vergleiche Innovators Club – Deutschlandforum Verwaltungsmodernisierung (Hg.), 2005: Durch Interkommunale Zusammenarbeit für die Zukunft gerüstet. Berlin; Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2004: Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB Dokumentation No. 39, Berlin

12. Stichwortverzeichnis

A

ABC-Analyse98
 Abfallwirtschaft 83, 159
 Abschreibungen 83, 202
 Abtsteinach. 26, 30, 36, 41, 44, 45, 46, 48, 52, 54
 Abwasserverband Bracht.....25
 Abwasserverband Flörsheim25
 Abwasserverband Fulda25
 Abwasserverband Gelnhausen25
 Abwasserverband Horloffthal.....25
 Abwasserverband Langen – Egelsbach – Erzhausen25
 Abwasserverband Limburg25
 Abwasserverband Marburg25
 Abwasserverband Mittlere Dill.....25
 Abwasserverband Mittlere Mümling ..25
 Abwasserverband Obere Aar25
 Abwasserverband Oberer Rheingau .25
 Abwasserverband Oberes Erlenbachtal25
 Abwasserverband Oberes Weiltal25
 Abwasserverband Oberes Weschnitztal25
 Abwasserverband Rüsselsheim-Raunheim.....25
 Abwasserverband Untere Rodau25
 Abwasserverband Vordertaunus.....25
 Abwasserverband Westerbach25
 Abwasserverband Wetzlar25
 Agenda 2151
 AG-KJHG256
 § 12.....256
 Aids-Hilfe.....155
 Allendorf (Lumda) .. 26, 30, 36, 38, 40, 45, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54
 Allgemeine Deckungsmittel 91, 93, 94, 202, 204, 208
 Allgemeine Rücklage.....91, 92, 102
 Altersstruktur 215, 224
 Ambulante Hilfen..... 126, 127
 Angelburg... 26, 30, 31, 36, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54
 Anlagevermögen 102, 113, 191, 193
 Antrifftal.26, 30, 35, 36, 44, 46, 49, 50
 AsylbLG
 § 468
 Ausschreibungen.....52

 B
 Bad Emstal25

Bad Endbach 26
 Bad Homburg v.d. Höhe 25, 26
 Bad Orb 26
 Bad Salzschlirf 25
 Bad Vilbel.....25, 121
 Bad Zwesten 25
 Balanced Scorecard.....32, 33, 34, 218, 219, 220, 221, 222
 Bauaufsicht 145
 Baumaßnahmen..... 115
 Baunatal 25
 Beerfelden..... 26
 Benchmarking 86
 Bensheim 25
 Berkatal 26
 Berufsschulen .138, 141, 142, 143, 144
 Beteiligungen 81, 85, 91, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 115
 Beteiligungsberichte..... 103, 105
 Betreuungsbehördengesetz..... 154
 Betreuungsgesetz 154
 Betriebsergebnis 105
 Bevölkerungsentwicklung..... 199, 213, 214, 215, 216, 217
 Bevölkerungsrückgang 212, 217
 Biblis 25
 Biebergemünd .26, 196, 197, 201, 208, 209, 214, 224
 Biebertal . 26, 196, 197, 201, 209, 212, 214, 223
 Biebesheim am Rhein..... 26, 196, 197, 201, 207, 208, 210, 212, 214, 220, 224
 Bilanzielle Überschuldung 104
 Bischoffen ...26, 30, 31, 35, 36, 40, 41, 44, 45, 46, 48, 52, 53, 54
 Bodenverband 15
 Brachttal 25
 Braunfels 26
 Breitenbach am Herzberg 26
 Brensbach 25
 Breuberg. 26, 196, 197, 201, 207, 209, 210, 214, 221, 224
 Breuna..... 25
 Brombachtal 26
 Bromskirchen ... 26, 30, 36, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 54
 Brückenprüfung185, 186, 194
 BSHG
 § 11 132
 § 131 63
 § 19 131

§ 36a	72	Ergebnisrechnung	83, 92, 114, 117
§ 37	68, 72	Erhaltungsplanung	171, 194
§ 68	133	systematische	171, 193
Bundesrat	71	Espenau	26
Bundessozialhilfegesetz	131		
Bürgerbeteiligung	50	F	
Bürgerfreundlichkeit	50	FAG	
Bürgerhaushalt	50	§ 39	233
Burgwald	25	Fehlbeträge	89, 211
Butzbach	25	Feldatal. 26, 30, 36, 41, 42, 46, 48, 50, 54	
		Felsberg.. 26, 196, 197, 201, 208, 210, 212, 214, 222	
C		Finanzbuchhaltung	46
Cornberg	26	Finanzperspektive	218, 219
		Fischbachtal 26, 30, 36, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54	
D		Fliesen	25
Darmstadt	25	Flörsbachtal 26, 30, 31, 35, 41, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53	
Daseinsvorsorge	86	Florstadt	26
Dauerhaftigkeit	186	Folgekosten	212
Defizit	89	Förderschule	248, 250
Demografische Entwicklung	215	Förderung von Kindern in Tagesstätten	122
Diemelsee	25	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ... 169, 174, 175, 176, 177	
Diemelstadt 26, 196, 197, 201, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 217, 222		Fortbildung	44
Dietzenbach	25, 121	Frankenau	25
Dillenburg	25	Frankfurt am Main	25
Dipperz	25	Fränkisch-Crumbach	25
Doppik	87, 88	Freie Spitze	34, 35
Doppische Haushaltsführung	46	Freiensteinau	26
Dorferneuerung	50, 215	Friedberg (Hessen)	25
Dornburg	26	Friedewald .. 26, 30, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54	
Dringlichkeitsreihung	171, 191, 193	Fristenplanung	194
		Fronhausen .26, 30, 40, 44, 46, 48, 49, 50, 52, 54	
E		Frühwarnindikator	91
Echzell	25	Fulda	25, 26, 56
Edertal	26	Fuldabrück	25
Egelsbach	25	Fürth/Odenwald	26, 196, 201, 210
Ehrenberg (Rhön)	26		
Ehringshausen	26	G	
Eigenbetrieb	209	Gebühren.. 37, 89, 122, 146, 154, 156, 159, 161, 209	
Eigenkapital	104, 105	Gebührenhaushalt	211
Eigenkapitalquote	105	Gedern	25
Eingliederungshilfe	230	GemHVO	
Eingliederungshilfen für behinderte Kinder	133	§ 10	41
Einkommensteuer . 199, 200, 201, 212, 216		§ 20	36, 91
Einnahmeentwicklung	216	§ 22	34
Einnahmekraft	201, 207, 208, 211, 212, 216, 222, 223, 224	Gemünden (Felda) .. 26, 30, 36, 41, 45,	
Einzelhandel	216		
Elbtal	26, 30, 35, 45, 49, 50, 54		
Electronic Government	48		
elektronische Signatur	49		
Eppertshausen	25		

48, 49, 51, 52, 53, 54	Heppenheim..... 25
Gemünden (Wohra)..... 25	Herbstein 26
Geprüftes Risiko 29, 32, 58, 83, 170, 198, 228	Herleshausen..... 26
Gesamtschulen 138, 139, 142, 143, 144	Hesseneck... 26, 30, 35, 40, 42, 43, 46, 48, 49, 50, 52
Gesamtsteuereinnahmen 200	Hessisches Landesstatistikgesetz
Gesamtverschuldung je Einwohner 107, 108	§ 4 63
Geschäftsverteilungsplan..... 243	Heuchelheim 25
Gesellschaftsanteil..... 106	HGO 229
Gesetzliche Krankenversicherung .. 5, 6, 43, 57, 61, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78	§ 123 151
Gesundheitsämter 154	§ 129 150, 152
Gesundheitsmodernisierungsgesetz.. 5, 57, 58, 59, 60, 70, 71, 72, 73, 74, 79	§ 130 242
Gesundheitsstrukturgesetz 252	§ 50 61
Gewerbesteuer..... 199, 201, 221	§ 55 245, 247
Gewinnausschüttung 104, 105, 106	§ 92 61, 67, 78, 79
Gießen 25, 26, 56, 223	§ 93 37
Gilserberg..... 26	Hilders 26
Glashütten 25	Hilfe zum Lebensunterhalt 120, 230
Glauburg 26	Hilfe zur Pflege 132
Grävenwiesbach 26, 196, 201, 209, 212, 214, 215, 217, 224	Hilfen zur Arbeit..... 131, 137
Grebenau 26	Hilfen zur Erziehung 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 137
Großalmerode 25	Hilfen zur Pflege 137
Großenlüder.... 26, 196, 201, 209, 210, 211, 212, 214, 217, 224	Hilfen zur Qualifizierung 132
Groß-Rohrheim 25	Hilfeplangespräch 131
Grund-, Haupt- und Realschulen ... 138, 139, 144	Hirschhorn 26
Grunddaten 88	Hirzenhain... 26, 30, 35, 36, 40, 45, 46, 48, 52, 53, 54
Grundsicherung..... 134	HKHG 252
Gymnasien 138, 140, 142, 143, 144	HKO
H	§ 16 156
Haina 25	§ 29 61
Hanau 25, 26, 56	Hochbauunterhaltung..... 90
HARTZ IV 5, 57, 58, 59, 60, 68, 71, 75, 76, 79	Hochtaunuskreis 26, 56, 168, 171, 173, 174, 178, 185, 186, 192, 193, 194
Hasselroth 25	Hofheim am Main..... 25
Hauneck..... 26	Hohenahr 25
Haunetal 26	Hohenstein..... 26
Hauptverwaltung..... 228	Hünstetten 26
Haushalt..... 90	I
Haushaltsergebnis 205	Idstein 25
Haushaltsgenehmigungsaufgaben... 101	Innere Darlehen 113
Haushaltssicherungskonzept..... 98	Insolvenz 96
Haushaltsstabilität 90, 199	Interkommunale Zusammenarbeit... 47
Haushaltsstrukturprüfung 199	Investitionen 34, 36, 39, 40, 41
Heidenrod..... 25	Investitionsförderung 101, 111, 113
Heilpädagogische Frühförderung... 134, 137	Investitionskosten..... 211
	J
	Jahresfehlbetrag 104
	Jesberg. 26, 30, 35, 36, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54
	Jugendgästehäuser 159, 160, 161, 162

K	
KAG	
§ 11.....	194
Kalkulatorische Zinsen	202
Kameralistik.....	83, 87, 88
Kassel	25
Kassenkredit.....	91, 92, 106, 107, 108, 148, 149
Kefenrod	26, 30, 36, 38, 48, 51, 53, 54
Kelkheim (Taunus)	25
Kennzahl	87, 90, 145
Kernverwaltung.....	229, 230, 232, 243
Kfz-Zulassung	50
Kfz-Zulassungsstellen	153
KHG	252
Kiedrich.....	25
Kienbaum Management Consultants GmbH	227
Kindertagesstätten	122, 123, 137, 216, 218, 222
Kirtorf	26
Klinikum Weilmünster gGmbH	248, 251
Knüllwald	25
Kommunales Gebietsrechenzentrum	15
Körle.....	26, 30, 31, 36, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 53
Korruptionsvermeidung.....	52
Kosten-Nutzen-Analyse.....	3, 31, 42, 54
Krankenstand	43
Kredite	81, 91, 92, 95, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 115, 116, 148, 149
Kreis- und Schulumlage	204, 205, 212
Kreisbildstelle.....	138, 143, 144
Kreisbrücken.....	170, 171, 184, 185, 186, 189, 190, 191, 193, 194
Bauwerkszustand.....	189, 190, 191
Dauerhaftigkeit.....	191, 193
DIN 1076	186
Häufigkeitsverteilung.....	189, 192
SIB-Bauwerke.....	186
Standicherheit.....	186
Verkehrssicherheit	193
Kreisstraßen	
Asphaltbeton	180, 182, 183
Bauwerkszustand.....	169, 191
Beobachtungsabschnitt.....	173
Deckschichtart.....	183
Dünnschichtbelag	181, 182
Dünnschichtbeläge.....	183
Gebrauchswert	177
Gesamtwert.....	177
Merkmalsgruppe	174
messtechnische Zustandserfassung	185
Oberflächenbeschichtung... ..	181, 182, 183
Substanzwert (Oberfläche)	177
Zustandsbewertung	176
Zustandsentwicklung	177, 180
Zustandserfassung	174, 183, 184
Zustandserfassung	173
Zustandskontrolle	183
Zustandsmerkmal	174
Zustandswert	
1,5 - Wert.....	176
Schwellenwert	176
Warnwert	176
Kreisumlage	89, 111, 112, 116, 117, 166, 204, 205, 212
Kriegsopferfürsorge	229, 231, 236, 239, 241, 243
Kulturförderung	218
L	
Lahnau	25
Lahn-Dill-Kreis	26, 56
Lampertheim	25
Landeswohlfahrtsverband	
Verbandsumlage	230, 233, 234, 235, 241
Verbandsversammlung.....	245
Landeswohlfahrtsverband Hessen ..	15, 26, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 236, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256
Landeszuweisungen	201, 202
Landkreis Bergstraße	25, 46
Landkreis Darmstadt-Dieburg	7, 25, 26, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166
Landkreis Fulda	26, 56
Landkreis Gießen	26, 56
Landkreis Groß-Gerau	26, 56
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	26, 168, 169, 171, 174, 178, 184, 186, 191, 192, 193, 194
Landkreis Kassel	26, 80, 81, 83, 85, 88, 89, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 130, 132, 133, 134,

135, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166	207, 209, 212, 214, 215, 224
Landkreis Limburg-Weilburg25	Merenberg 26
Landkreis Marburg-Biedenkopf . 26, 46, 52, 168, 169, 171, 174, 178, 184, 186, 194	Messel 25
Landkreis Offenbach 26, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 92, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 174, 178, 184, 186, 193, 194	MittelstufenG § 12 245 § 13 245 § 16 245 § 20 227 § 22 229 § 3 229 § 5 245 § 6 245 § 7 247 § 7 246 § 9 245
Landkreis Waldeck-Frankenberg 26, 46, 168, 169, 170, 171, 174, 178, 184, 186, 194	Mörfelden-Walldorf 25
Langen25	Mörlenbach26, 196, 197, 201, 207, 209, 210, 212, 213, 214, 220, 224
Laubach26	Mossautal 26
Lautertal (Vogelsberg) .. 26, 30, 31, 36, 40, 41, 45, 46, 48, 51, 53, 54	Mühlheim am Main 25
Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz 135, 137	Münchhausen ... 26, 30, 35, 45, 46, 50, 51, 52, 53, 54
Leistungen nach dem UnterhVG 137	
Lern- und Änderungsbereitschaft .. 218, 219	N
Liberalisierung86	Neckarsteinach 26
Liebenau25	Nentershausen 26
Limeshain 26, 196, 197, 201, 207, 209, 214, 215, 217, 224	Neu-Eichenberg 25
Lindenfels25	Neuenstein 25
Linsengericht26	Neuental 25
Löhnberg25	Neu-Isenburg 25
Lohra25	Neukirchen/Knüllgebirge 25
Lützelbach25	Neustadt (Hessen) 25
M	Niddatal .. 26, 196, 197, 199, 201, 207, 209, 212, 214, 215, 224
Main-Kinzig-Kreis 26, 56	Niedenstein 25
Maintal25	Niederaula 25
Main-Taunus-Kreis 25, 26, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 178, 180, 183, 185, 186, 192, 193, 194, 235	Niederdorfelden 26, 30, 36, 42, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 54
Marburg 25, 26, 56	Nieste ... 26, 30, 36, 44, 46, 48, 50, 51, 54
Mehrheitsbeteiligung 81, 104, 106, 107, 108	Normiertes Defizit 205
Meinhard25	Normiertes Haushaltsergebnis.. 34, 90, 91, 92, 93, 94
Meißenner26	Nüsttal .. 26, 30, 35, 36, 38, 45, 46, 48, 49, 51, 53, 54
Mengerskirchen26, 196, 197, 201,	Nutzungsgrad 140
	O
	Oberaula26, 30, 35, 36, 38, 51, 54
	Oberursel (Taunus) 25
	Odenwaldkreis 25, 26, 46, 49, 168, 169, 170, 171, 174, 178, 184, 186, 192, 194
	Offenbach am Main 25
	Öffentliche Interessen 86

Öffnungszeiten	50	Rockenberg	25
Orthopädische Klinik Kassel gGmbH	248	Rödermark	26
Ortsdurchfahrt	173	Rodgau	25
Ortsteile	216, 218	Romrod 26, 30, 35, 36, 40, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 54	
Ottrau ...	26, 30, 35, 36, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54	Ronneburg ..	26, 30, 31, 36, 38, 40, 41, 46, 48, 50, 52, 53, 54
P		Ronshausen 26, 30, 36, 40, 46, 48, 49, 54	
Pendler	214	Rosbach v.d. Höhe.....	26, 196
Pensionsanwartschaft	88	Rosbach vor der Höhe...199, 208, 209, 212	
Pensionsverpflichtungen	87, 88	Rosenthal....	26, 30, 36, 40, 41, 42, 45, 46, 51, 54
Pensionszahlungen	88	Rothenberg ..	26, 30, 36, 46, 49, 50, 51, 52, 54
Periodenabgrenzungen	87	Rothenburg	45
Personal	42, 216	Rückerstattungsquote	123
Personalausgaben ..	114, 116, 117, 144	Rücklagen	36, 91, 102
Pfungstadt.....	25	Rückstände	29, 83
Philippstal (Werra)	26, 30	Rückstellungen	88
Philippsthal (Werra) 36, 40, 42, 45, 48, 52, 54		Rückzuführungen.....	205
Planungsgenauigkeit.....	117	Rüdesheim am Rhein	25
Poppenhausen (Wasserkuppe)	25	Rüsselsheim	25, 26, 56
Postagentur	50	S	
Pro Familia e.V.....	136	Sanierungskonzept.....	97
Prozessorganisation.....	219	Schaafheim	25
Prozessperspektive.....	218, 221	Schlüsselzuweisungen	89, 111, 116, 117, 201, 202, 212
Q		Schöffengrund	26
Qualität kommunalen Handelns	85	Schrecksbach	25
Qualitätsmanagementsystem	254	Schulden.....	35, 36, 40, 209, 210
Qualitätssicherung.....	251, 253	Schuldendienst	108
R		Schülerbeförderung	138
Rabenau.....	25	Schulträger	138
Rasdorf ..	26, 30, 36, 40, 41, 42, 44, 45, 51, 52, 54	Schulumlagen.....	204
Rechnerische Kreditlaufzeit	87, 92	Schulverwaltung	138, 142, 143, 144
Rechnungsprüfungsämter	52, 150, 152, 153	Schwalm-Eder-Kreis ..	25, 26, 168, 169, 171, 174, 184, 186, 191, 194, 195
Rechtsform		Schwalmtal ..	26, 30, 36, 45, 46, 48, 49, 50, 54
Eigenbetrieb	228, 229, 230, 232, 248	Schwarzenborn ..	26, 30, 31, 36, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 50, 52, 54
Eigengesellschaft	228, 229, 230, 232	Schwerbehindertenhilfe	229
Kapitalgesellschaft	248	Seligenstadt	121
Regionalentwicklung.....	158	Sensbachtal ..	26, 30, 36, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54
Regionalverwaltung.....	228	SGB I	
Reichelsheim (Odenwald).....	25	§ 30	234
Reinhardshagen	25	§ 60	71
Repräsentationsausgaben	52	SGB V	
Ressourceneinsatz.....	85	§ 135 a.....	253
Ressourcenverbrauch	87	§ 137	253
Rheingau-Taunus-Kreis.....	25	§ 264	71, 72, 78
Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung der Bauwerksprüfung	186		
Ringgau	26		

SGB VIII

§ 29.....	124
§ 30.....	124
§ 31.....	124
§ 32.....	124
§ 33.....	124
§ 35.....	125, 126
§ 35a.....	125
§ 41.....	126
SGB XII.....	242
Siegbach.....	26, 30, 35, 36, 40, 42, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54
Sinnatal.....	26, 196, 197, 201, 202, 207, 209, 210, 212, 214, 217, 224
Sofortmaßnahme.....	193
Sontra.....	26, 196, 197, 201, 202, 207, 208, 210, 212, 214, 215, 217, 222
Sozialamt.....	121
Sozialhilfe.....	230, 231, 233, 234, 235, 236, 239, 241, 242, 243, 256
Sozialhilfeleistung.....	228, 235, 241
Sozialhilfequote.....	119
Sozialpädagogisches Zentrum.....	248, 250
Spangenberg ..	26, 196, 197, 202, 207, 208, 210, 211, 212, 214, 215, 222
Sparpotenzial.....	29, 83
Sponsoring.....	53
Sportförderung.....	156, 218
Standards.....	166
Standicherheit.....	191
Stationäre Hilfen.....	126
Statistisches Bundesamt.....	202
Staufenberg.....	26, 196, 197, 202, 207, 208, 209, 210, 214, 222, 223
Steffenberg.....	26, 30, 36, 44, 46, 47, 50, 52, 53
Steuereinnahmen.....	199, 204, 207
Steuern.....	37
Steuerung.....	
Beteiligungssteuerung.....	244
Steuerungsebene.....	254
Steuerungsinstrument.....	247
Steuerungssystem.....	243, 244
Stichprobe.....	173, 185
Stockstadt am Rhein.....	25
Straßenunterhaltung.....	42
Substanzverzehr.....	102

T

Tann/Rhön.....	25
Taunusstein.....	25
Teilstationäre Hilfen.....	126, 127
Tilgung.....	210
Transferzahlung.....	120
Trendelburg.....	25

U

Überörtlicher Träger der Sozialhilfe.....	229
Überschüsse.....	89
Unterhaltsvorschussgesetz.....	129
Unterhaltungsmaßnahme.....	194
UnterhVG.....	
§ 5.....	129, 130
§ 7.....	129, 130

V

Verband.....	
Verbandsversammlung.....	245
Verbandsversammlung ..	245, 246, 248, 255
Verbindlichkeiten.....	
anteilige.....	106
Vereinsförderung.....	52
Verfügbare Deckungsmittel.....	204
Verfügungsmittel.....	52
Vergaberichtlinie.....	52
Verkehrssicherheit.....	186, 191
Verlustvortrag.....	104
Vermögenserwerb.....	115
Vermögenshaushalt.....	111, 115
Verschuldung.....	106
Versorgungskasse.....	15
Verwaltungshaushalt.....	102, 111, 112
Viernheim.....	25
Vogelsbergkreis.....	25, 26, 168, 169, 171, 174, 178, 179, 183, 184, 186, 193, 194
Volkmarsen.....	26, 196, 197, 202, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 222
Volkshochschule.....	84, 110, 162, 163, 164

W

Wahlsburg.....	26, 30, 45, 48, 51
Waldeck.....	25
Waldems.....	25
Waldkappel.....	26
Walluf.....	25
Warngrenze.....	87, 90
Wartenberg.....	25
Wehretal.....	25
Wehrheim.....	26
Weilmünster.....	25
Weilrod.....	26
Weißborn.....	26, 30, 45, 46, 48, 54
Werra-Meißner-Kreis.....	25, 26, 168, 169, 170, 171, 174, 178, 184, 186, 193, 194, 195
Werterhaltungsmaßnahme.....	193
Wetter ..	197, 201, 202, 209, 210, 212, 214, 223

Wetter (Hessen)..... 26, 196
 Wetteraukreis ... 25, 26, 80, 81, 82, 83,
 84, 85, 88, 89, 90, 94, 96, 97, 99,
 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106,
 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113,
 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121,
 122, 123, 126, 127, 128, 130, 131,
 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139,
 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148,
 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155,
 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162,
 163, 164, 165, 166
 Wetzlar25, 26, 56
 Wiesbaden25
 Wildeck25
 Wohratal26, 30, 36, 44, 45, 46, 48, 50,
 51, 52, 53, 54

Z

Zentralisierung 154
 Zentrum für Soziale Psychiatrie 248,
 250, 251, 254, 256
 Zielgruppenmanagement..... 236, 239
 Zinsausgabe..... 91
 Zinsausgaben91, 92, 93, 109, 110, 150
 Zinslast34, 36
 Zinsmanagement 149
 Zusatzversorgungskasse..... 15
 Zustandserfassung
 messtechnisch..... 184
 Zustandskontrolle 184
 Zuweisungen und Zuschüsse für
 laufende Zwecke 111
 Zweckverband Kommunale Dienste
 Bad Emstal – Niedenstein..... 25
 Zweckverbände 15

13. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)⁴³⁷

§ 1 Zuständige Behörde⁴³⁸ ¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal ¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen⁴³⁹ (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der 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 mitgeprüft⁴⁴⁰.

(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-Main⁴⁴¹,
6. der Zweckverband „Raum Kassel“⁴⁴²,
7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main⁴⁴³,
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden⁴⁴⁴,
10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und

⁴³⁷ 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 2000, GVBl. I, S. 542)

⁴³⁸ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

⁴³⁹ § 3 Abs. 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54 ff)

⁴⁴⁰ Siehe hierzu § 123 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO

⁴⁴¹ § 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).

⁴⁴² § 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).

⁴⁴³ § 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).

⁴⁴⁴ § 4 Abs. 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54 ff)

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, Auskunftspflicht⁴⁴⁵ (1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht ¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

⁴⁴⁵ § 5 Abs. 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54 ff)

14. 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

Dr. Dieter Bolkenius, Forstoberrat, Stellvertretender Abteilungsleiter,
Tel. 0 61 51 / 381 252

Andreas Mathes, Regierungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 257

Peter Meyer, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 253

Dr. Andreas Stöhr, Regierungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 259

Willi Petri, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 256

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