Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Achtzehnter

Zusammenfassender Bericht

2008

Hessischer Landtag 17. Wahlperiode Drucksache 17/400
Eingegangen am 29. September 2008 Ausgegeben am 15. Oktober 2008

Achtzehnter

Zusammenfassender Bericht

2008

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	17/400
E-Mail-Adresse:	uepkk@rechnungshof.hessen.de

Vorwort

Mit dem Achtzehnten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus acht Prüfungen vorgestellt. An diesen Prüfungen waren insgesamt 141 kommunale Körperschaften beteiligt.

Der Gesetzgeber fordert die Körperschaften auf, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die „Gemeindefinanzen gesund bleiben" (vergleiche § 10 der Hessischen Gemeindeordnung). Deshalb waren 71 Städte und Gemeinden Gegenstand von Haushaltsstrukturprüfungen. Bei diesen Prüfungen stand die Frage im Mittelpunkt, ob die Haushalte der Körperschaften im Prüfungszeitraum stabil oder instabil waren.

Weitere 70 kommunale Körperschaften – davon 46 Städte und Gemeinden, 21 Landkreise, ein Zweckverband sowie zwei kommunale Gebietsrechenzentren – waren Gegenstand von Fachprüfungen. Die Überörtliche Prüfung war einmal mehr bestrebt, zukunftsrelevante Themen zu untersuchen: So wurde die Betätigung in privatrechtlichen Unternehmensformen von zehn Landkreisen und einem Zweckverband geprüft. Bei der Ausgliederung von Aufgaben kommt es für die kommunalen Körperschaften darauf an, dass sie ihre Steuerungsfähigkeit behalten. Zu den Erkenntnissen der Prüfung ausgewählter PPP-Projekte zählt, dass es mit diesem Instrumentarium möglich ist, Investitionen schneller zu tätigen als ohne private Mitwirkung. Die Prüfung der Gastschulbeiträge bei den Großstädten und den angrenzenden Landkreisen liefert erstmals eine gesicherte Datengrundlage für künftige politische Entscheidungen.

Auch die weiteren Prüfungen hatten interessante Ergebnisse: Die Untersuchung der Folgekosten kommunaler Einrichtungen mündete in ein von der Überörtlichen Prüfung entwickeltes Ermittlungsschema. Dieses Schema können nicht allein die geprüften, sondern alle Körperschaften ihrem zukünftigen Handeln zugrunde legen. Die Prüfung des kommunalen Waldbesitzes ließ erkennen, dass alle Betriebe Potenzial haben, zukünftig mit positiven Ergebnissen abzuschließen. Die Einführung des Finanzverfahrens zur doppelten Buchführung stellt die kommunalen Gebietsrechenzentren vor erhebliche Herausforderungen.

Dieser kurze Blick auf die Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung zeigt zweierlei: Die Überörtliche Prüfung ist nicht nur Prüfer, sondern auch Berater und damit Partner der Kommunen. Zudem ist moderne Kommunalprüfung zukunftsbezogen.

Mein Dank gilt den mit der Prüfung beauftragten Gesellschaften, den geprüften Körperschaften, aber auch meiner Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“. Sie alle trugen zum Gelingen der Prüfungen und dieses Berichts bei.

Darmstadt, im Oktober 2008

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ..... **V**

Ansichtenverzeichnis ..... **XI**

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze **1**

1.1 Einhundertachte Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“ bei 10 Landkreisen und einem Zweckverband 1

1.2 Einhundertvierzehnte Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“ bei 20 Städten und einem Landkreis 3

1.3 Einhundertsechzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“ bei 21 Gemeinden 5

1.4 Einhundertsiebzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ bei 50 Städten und Gemeinden 7

1.5 Einhundertachtzehnte Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“ bei einem Landkreis 9

1.6 Einhundertzwanzigste Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ bei zwei Rechenzentren 11

1.7 Einhunderteinundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ bei 21 Städten und Gemeinden 13

1.8 Einhundertzweiundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“ bei fünf Städten und neun Landkreisen 15

2. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften **17**

3. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2007 ..... **19**

3.1 Finanzstatistik und Umstellung der Haushaltswirtschaft 19

3.2 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen 19

3.3 Schulden der hessischen Kommunen 25

4. Prüfprogramm **29**

4.1 Laufende Prüfungen 29

4.2 Beendete Projekte 30

5. Geprüfte Risiken, Ergebnisverbesserungen, Rückstände **33**

6. Einhundertachte Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“ **34**

6.1 Geprüfte Körperschaften 34

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 35

6.3 Leitsätze 35

6.4 Überblick 36

6.5 Geprüftes Risiko 36

6.6 Ergebnisverbesserungen 38

6.7 Rückstände 38

6.8 Fortschreibung der Betätigungsprüfungen 38

6.9 Erkenntnisziele 39

6.10 Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 39
6.11 Beteiligungsportfolio nach Rechtsformen 41
6.12 Beteiligungsportfolio nach dem Einfluss der Landkreise 43
6.13 Beteiligungsportfolio nach Wirtschaftszweigen 44
6.14 Datenlage zur Organisation und Steuerung 46
6.15 Subsidiarität 49
6.16 Gründung, Umfirmierung, Verkauf und Liquidation von Beteiligungen 50
6.17 Rechtliche Risiken 52
6.18 Beteiligungsbericht 54
6.19 Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements 55
6.20 Unterrichtungs- und Prüfungsrechte nach § 123 HGO 56
6.21 Wirtschafts- und Finanzpläne der Beteiligungen 61
6.22 Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen 61
6.23 Vertretung der Landkreise in den Beteiligungen 63
6.24 Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe 64
6.25 Ausblick 65

7. Einhundertvierzehnte Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“ 66

7.1 Geprüfte Städte und Landkreise 66
7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 67
7.3 Leitsätze 67
7.4 Überblick 67
7.5 Geprüftes Risiko 68
7.6 Ergebnisverbesserungen 68
7.7 Rückstände 68
7.8 Kommunalwald in Hessen 68
7.9 Grunddaten der Körperschaften 69
7.10 Ergebnisse der Forstbetriebe 70
7.11 Holzeinschlag 80
7.12 Betriebsgröße 81
7.13 Waldarbeiter 82
7.14 Ordnungsmäßigkeit der Waldbewirtschaftung 85
7.15 Wildschäden 90
7.16 Forstliche Dienstleister 92
7.17 Organisationsformen der Forstbetriebe 92
7.18 Ziele der Waldbewirtschaftung der Forstbetriebe 95
7.19 Schutz- und Erholungsfunktion 95
7.20 Ausblick 97

8. Einhundertsechzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“ 98

8.1 Geprüfte Gemeinden 98

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 99

8.3 Leitsätze 99

8.4 Überblick 100

8.5 Geprüftes Risiko 100

8.6 Ergebnisverbesserungen 100

8.7 Rückstände 101

8.8 Höhe und Struktur der Steuereinnahmen 101

8.9 Schlüsselzuweisungen und Kreis- und Schulumlagen 103

8.10 Verfügbare allgemeine Deckungsmittel 105

8.11 Schuldenstand und jährliche Haushaltsdefizite 106

8.12 Fazit der Finanzanalyse: Im Prüfungszeitraum befanden sich die Gemeinden in einer wirtschaftlich schwierigen Phase 109

8.13 Schwierigkeiten bei der Einführung der kaufmännischen Rechnungslegung in einer Gemeinde 109

8.14 Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur 111

8.15 Bevölkerungsentwicklung und bauliche Struktur der Gemeinden 113

8.16 Kindertageseinrichtungen 116

8.17 Visualisierte Gesamtergebnisse einer Balanced Scorecard 117

8.18 Gesamtergebnis: Wirtschaftliche Schwierigkeiten, solide Haushaltswirtschaft und erfolgreiche Sonderwege 120

9. Einhundertsiebzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ 122

9.1 Geprüfte Städte und Gemeinden 122

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 123

9.3 Leitsätze 123

9.4 Überblick 124

9.5 Geprüftes Risiko 124

9.6 Ergebnisverbesserungen 124

9.7 Rückstände 125

9.8 Haushaltsstabilität 125

9.9 Einnahmen und Ausgaben 127

9.10 Verfügbare allgemeine Deckungsmittel 128

9.11 Gebührenhaushalte 129

9.12 Empfehlungen für Gebührenkalkulationen 129

9.13 Kalkulatorische Zinsen in der Gebührenkalkulation 130

9.14 Ausgaben und Zuschussbedarfe für gemeindliche Aufgaben 132

9.15 Allgemeine Verwaltung 133

9.16 Allgemeine Verwaltung und innere Verrechnung 135

9.17 Investitionskosten für die Abwasser und Siedlungsstruktur 136
9.18 Haushaltsstrukturprüfungen in der Übergangsphase zur Doppik 138
9.19 Umstellung der Gemeinden auf die Doppik 138
9.20 Bewertungswahlrechte in der Eröffnungsbilanz 139
9.21 Verzerrte Vermögensbewertung bei der Durchschnittswertmethode 140
9.22 Festlegung von Nutzungsdauern 143
9.23 Ausblick 147

10. Einhundertachtzehnte Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“ 148

10.1 Geprüfte Körperschaft 148
10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 149
10.3 Leitsätze 149
10.4 Überblick.....150
10.5 Geprüftes Risiko 150
10.6 Public Private Partnership 150
10.7 Schulsituation vor Projektbeginn 151
10.8 Aufteilung des PPP-Projekts in Lose 151
10.9 PPP-Projektgesellschaften.....152
10.10 Verträge mit den Projektgesellschaften 153
10.11 Finanzierung der Sanierung und des Facility-Managements.....156
10.12 Risiken.....159
10.13 Wertsicherung 161
10.14 Gesamtbetrachtung der Lose West und Ost.....162
10.15 Abbildung in den Jahresrechnungen des Kreises Offenbach 165
10.16 Abbildung in den Jahresabschlüssen der Projektgesellschaften.....167
10.17 Vertragsvollzug.....168
10.18 Steuerrechtliche Würdigung.....169
10.19 Controlling 171
10.20 Schlussbemerkung 172

11. Einhundertzwanzigste Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ 174

11.1 Geprüfte Körperschaften.....174
11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 175
11.3 Leitsätze 175
11.4 Überblick.....175
11.5 Geprüftes Risiko 176
11.6 Ergebnisverbesserungen.....176
11.7 Rückstände 176
11.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften 176

11.9 Grundlagen der Kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen 177
11.10 Leistungen der Kommunalen Gebietsrechenzentren 177
11.11 Ausgangslage 179
11.12 Kooperationsvereinbarung 179
11.13 Unterrichtungsrechte 180
11.14 Eigenkapital 181
11.15 Ertragslage 181
11.16 Gesamterträge und Umsatz je Mitarbeiter 182
11.17 Positionierung im Wettbewerb 183
11.18 Marktzugang durch Beteiligungen 184
11.19 Beziehung zu den Kunden 184
11.20 Betriebswirtschaftliche Instrumentarien 185
11.21 Technik und Betriebsprozesse 186
11.22 Personal 187
11.23 Verfahrensumstellung des Finanz- und Haushaltswesens 187
11.24 Ausblick 189

12. Einhunderteinundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ 190

12.1 Geprüfte Städte und Gemeinden 190
12.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 191
12.3 Leitsätze 191
12.4 Überblick 191
12.5 Geprüftes Risiko 192
12.6 Rückstände 192
12.7 Gesetzliche Grundlagen und Prüfungsinhalt 192
12.8 Auswahl der Einrichtungen 193
12.9 Bauzustand 195
12.10 Planung der Folgekosten 196
12.11 Muster zur Berechnung von Folgekosten 197
12.12 Höhe der Folgekosten 198
12.13 Muster zur Berechnung des Signalwerts 204
12.14 Signalwerte der Kindertageseinrichtungen 206
12.15 Haushaltsbelastungen bei niedrigen Signalwerten 207
12.16 Haushaltsbelastungen bei fehlenden Folgekostenplanungen 208
12.17 Ausblick 211

13. Einhundertzweiundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“ 212

13.1 Geprüfte Städte und Landkreise 212
13.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 213

13.3 Leitsätze 213
13.4 Überblick....213
13.5 Geprüftes Risiko 214
13.6 Ausgangslage 214
13.7 Schulen und Schüler....216
13.8 Salden der Einnahmen und Ausgaben aus Gastschulbeiträgen 220
13.9 Werden durch Gastschüler neue Klassen nötig? 221
13.10 Kosten 222
13.11 Vollkosten nach Schulformen 224
13.12 Vollkosten je Schüler nach Schulformen 227
13.13 Teilkosten je Schüler 231
13.14 Wirkungen von Gastschülern auf das Schulangebot....234
13.15 Schlussbemerkung und Ausblick 236

14. Stichwortverzeichnis 237

15. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)....246

16. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften....249

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte..... 20

Ansicht 2: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte 1998 bis 2007 21

Ansicht 3: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte 22

Ansicht 4: Zinsausgaben 1998 bis 2007..... 23

Ansicht 5: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte 1998 bis 2007..... 23

Ansicht 6: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Vermögenshaushalte 24

Ansicht 7: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte 24

Ansicht 8: Baumaßnahmen 2007 25

Ansicht 9: Schulden der Kernhaushalte einschließlich Kassenkredite 1998 bis 2007..... 26

Ansicht 10: Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember 26

Ansicht 11: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände 1998 bis 2007 27

Ansicht 12: Besprechungen 32

Ansicht 13: Achtzehnter Zusammenfassender Bericht: Geprüfte Risiken, Ergebnisverbesserungen, Rückstände 33

Ansicht 14: „Betätigung von Landkreisen“ – Lage der Landkreise..... 34

Ansicht 15: Geprüftes Risiko zum 31. Dezember 2006 37

Ansicht 16: Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Landkreise 2006 40

Ansicht 17: Wirtschaftskraft der Mehrheitsbeteiligungen 2006 41

Ansicht 18: Beteiligungsportfolios nach Rechtsformen zum 31. Dezember 2006 41

Ansicht 19: Beteiligungsportfolios nach dem Einfluss der Landkreise zum 31. Dezember 2006 43

Ansicht 20: Beteiligungsportfolios nach Wirtschaftszweigen zum 31. Dezember 2006..... 44

Ansicht 21: Datenlage – Organisation des Beteiligungsmanagements..... 47

Ansicht 22: Datenlage – Steuerung der Beteiligungen..... 48

Ansicht 23: Gründungen, Umfirmierungen, Verkäufe und Liquidationen von Beteiligungen 50

Ansicht 24: Umsetzung des § 123a HGO im Beteiligungsbericht..... 54

Ansicht 25: Erweiterte Abschlussprüfung bei Mehrheitsbeteiligungen 58

Ansicht 26: Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane bei Mehrheitsbeteiligungen mit Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte 59

Ansicht 27: Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane bei Mehrheitsbeteiligungen ohne Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte..... 60

Ansicht 28: Konzernstruktur des ZOV mit Wirtschaftszweigzuordnung..... 64

Ansicht 29: „Kommunaler Waldbesitz“ – Lage der Städte und des Landkreises..... 66

Ansicht 30: Verteilung der Waldflächen in Hessen und in Deutschland 69

Ansicht 31: Grunddaten der Körperschaften..... 70

Ansicht 32: Jahresergebnisse der Forstbetriebe (Mittelwert 2002 bis 2005)..... 71

Ansicht 33: Rahmenbedingungen für die Ergebnisse der Forstbetriebe..... 71

Ansicht 34: Bodenhindernisse. Bad Endbach. Aufnahme vom 12. Dezember 2006..... 72

Ansicht 35: Gut arrondierter Waldbesitz der Gemeinde Linsengericht 72
Ansicht 36: Zersplitterter Waldbesitz der Gemeinde Hilders 73
Ansicht 37: Sturmschäden. Waldkappel. Aufnahme vom 29. Januar 2007..... 73
Ansicht 38: Brutbild des Buchdruckers (Ips typographus) mit Larven in unterschiedlichen Stadien, Puppen und einzelnen (braunen) Jungkäfern. Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt Göttingen, Abteilung Waldschutz. 74
Ansicht 39: Anfall von Käferholz. Neckarsteinach. Aufnahme vom 17. Oktober 2006..... 75
Ansicht 40: Beeinflussbare Faktoren für die Ergebnisse der Forstbetriebe..... 75
Ansicht 41: Harvester-Einsatz. Aufnahme vom 19. Oktober 2007..... 76
Ansicht 42: Schutzzaun gegen Wildschäden. Laubach. Aufnahme vom 6. September 2006. 77
Ansicht 43: Verteilung der Ertragspositionen (Mittelwert 2002 bis 2005) 79
Ansicht 44: Vergleich von Forsteinnahmen mit Gewerbesteuereinnahmen 79
Ansicht 45: Ist-Einschlag und Betriebsergebnisse 2002 bis 2005..... 80
Ansicht 46: Hiebsatz, Einschlag und Zuwachs (Mittelwert 2002 bis 2005) 81
Ansicht 47: Betriebsgröße und Betriebsergebnisse 2002 bis 2005 82
Ansicht 48: Waldarbeiter in den Forstbetrieben (2005) 83
Ansicht 49: Holzerntekosten und Waldarbeitereinsatz 2002 bis 2005..... 83
Ansicht 50: Waldarbeitereinsatz und Betriebsergebnisse 2002 bis 2005..... 84
Ansicht 51: Wiederaufforstung nach Sturmschaden. Dornburg. Aufnahme vom 4. Dezember 2006. 86
Ansicht 52: Gute Bestandsstruktur. Schöffengrund. Aufnahme vom 15. November 2006. 87
Ansicht 53: Naturverjüngung der Buche. Hilders. Aufnahme vom 22. August 2006..... 87
Ansicht 54: Forststraße mit Lastkraftwagen. Mit freundlicher Genehmigung des Instituts für Forstliche Arbeitswissenschaft und Verfahrenstechnologie der Universität Göttingen. 88
Ansicht 55: Forststraße in gutem Zustand. Braunfels. Aufnahme vom 20. November 2006. 89
Ansicht 56: Forststraße, bei der die Wasserableitung nicht gesichert ist. Ehringshausen. Aufnahme vom 27. November 2006. 89
Ansicht 57: Rückegasse in gutem Zustand. Neckarsteinach. Aufnahme vom 17. Oktober 2006. 89
Ansicht 58: Rückegasse mit Bodenschäden. Linsengericht. Aufnahme vom 26. September 2006. 89
Ansicht 59: Stark verbissene Buchennaturverjüngung. Wehrheim. Aufnahme vom 6. November 2006. 90
Ansicht 60: Geschälte Buche. Weilrod. Aufnahme vom 30. Oktober 2006. 91
Ansicht 61: Geschälte Lärchen. Bad Orb. Aufnahme vom 20. September 2006..... 91
Ansicht 62: Die geprüften Forstbetriebe wurden als Regiebetrieb, als Eigenbetrieb oder als Stiftung geführt 93
Ansicht 63: Kleingewässer. Gemeinde Herbstein. Aufnahme vom 30. August 2006..... 96
Ansicht 64: Totholz. Domanialwald. Aufnahme vom 16. Januar 2007. 96

Ansicht 65: „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“ – Lage der Gemeinden ... 98
Ansicht 66: Geprüftes Risiko und Ergebnisverbesserung ... 101
Ansicht 67: Steuereinnahmen je Einwohner 2002 bis 2006 ... 102
Ansicht 68: Einkommensteuereinnahmen je Einwohner 2002 bis 2006 ... 102
Ansicht 69: Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner 2002 bis 2006 ... 103
Ansicht 70: Schlüsselzuweisungen des Landes 2002 bis 2006 ... 104
Ansicht 71: Kreis- und Schulumlagen und ihr Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln ... 105
Ansicht 72: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2002 bis 2006 ... 106
Ansicht 73: Summe der normierten Defizite 2002 bis 2006 ... 107
Ansicht 74: Weserbergland-Therme. Bad Karlshafen. Aufnahme der Stadt. ... 108
Ansicht 75: Einwohner unter 6 und ab 65 Jahren 1997 bis 2006 ... 111
Ansicht 76: Altersstruktur in den Gemeinden im Jahr 2006 ... 112
Ansicht 77: Drei-Felder-Sporthalle in Malsfeld. Aufnahme vom 6. Februar 2007. ... 113
Ansicht 78: Leerstände und Bauplatzkapazitäten in den Gemeinden ... 114
Ansicht 79: Blick auf Bad Karlshafen. Aufnahme der Stadt. ... 115
Ansicht 80: Verhältnis der unter dreijährigen Kinder zu den drei- bis sechsjährigen Kindern 2006 ... 116
Ansicht 81: Kindergarten in Lorch am Rhein. Aufnahme vom 14. März 2007. ... 117
Ansicht 82: Profil der Gemeinde Hosenfeld ... 118
Ansicht 83: Profil der Stadt Lorch am Rhein ... 118
Ansicht 84: Profil der Gemeinde Schenklengsfeld ... 119
Ansicht 85: Solarbeheiztes Freibad in Weinbach. Aufnahme vom 15. März 2007 ... 120
Ansicht 86: Windpark in Ulrichstein. Aufnahme vom 24. Juli 2008 ... 121
Ansicht 87: „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ – Haushaltsstabilität der Städte und Gemeinden ... 122
Ansicht 88: Jährliche Ergebnisverbesserungen „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ ... 124
Ansicht 89: Normierte Haushaltsergebnisse 2002 bis 2006 ... 126
Ansicht 90: Median der normierten Haushaltsergebnisse ... 126
Ansicht 91: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltsstabilität ... 127
Ansicht 92: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte ... 128
Ansicht 93: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner ... 128
Ansicht 94: Modellrechnungen: Kalkulatorische Zinsen nach Restbuchwertmethode und Durchschnittswertmethode ... 131
Ansicht 95: Ausgaben und Zuschussbedarf je Einwohner nach Aufgaben 2006 ... 133
Ansicht 96: Rathaus Ortenberg. Empfang. Aufnahme vom 8. März 2007. ... 134
Ansicht 97: Personaleinsatz der allgemeinen Verwaltung und Haushaltsstabilität ... 134
Ansicht 98: Rathaus Gudensberg. Empfangsbereich. Aufnahme vom 27. Februar 2007 ... 135
Ansicht 99: Investitionskosten je Einwohner und Einwohner je Kilometer Abwasserkanal 2006 ... 136
Ansicht 100: Investitionszuschüsse je Einwohner und Einwohner je Kilometer Abwasserkanal 2006 ... 137

Ansicht 101: Gemeindeanteile an Investitionskosten je Einwohner und Einwohner je Kilometer Abwasserkanal 2006 137
Ansicht 102: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte 139
Ansicht 103: Umstellung auf die Doppik: Externe Unterstützung 139
Ansicht 104: Umstellung auf die Doppik: Methoden bei der Straßenbewertung 140
Ansicht 105: Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei kontinuierlichem Investitionsverlauf 141
Ansicht 106: Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei Investitionsschwerpunkt in den letzten 10 Jahren 142
Ansicht 107: Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei Investitionsschwerpunkt in der ferneren Vergangenheit 143
Ansicht 108: Einführung der Doppik: Nutzungsdauern (Abschreibungszeiträume) ...144
Ansicht 109: Modellrechnung: Abweichende Nutzungsdauern bei Vermögensgegenständen der Gebührenhaushalte 145
Ansicht 110: „PPP-Projekte des Kreises Offenbach“ – Aufteilung der Lose 148
Ansicht 111: Beteiligungsmodell für die beiden Lose 152
Ansicht 112: Los West – Übersicht zu den Grundverträgen 153
Ansicht 113: Treppenhaus der Adolf-Reichwein-Schule in Heusenstamm. Aufnahme vom 18. Januar 2007. 154
Ansicht 114: Sporthalle der Adolf-Reichwein-Schule in Heusenstamm. Aufnahme vom 18. Januar 2007. 155
Ansicht 115: Los Ost – Übersicht zu den Grundverträgen 156
Ansicht 116: Risikoaufteilung zwischen Projektgesellschaften und Kreis Offenbach 159
Ansicht 117: Computerunterrichtsraum der Trinkbornschule in Rödermark. Aufnahme vom 18. Januar 2007. 160
Ansicht 118: Ausgabenvergleich der beiden Beschaffungsvarianten 162
Ansicht 119: Nettobarwerte der beiden Beschaffungsvarianten 163
Ansicht 120: Wesentliche Finanzdaten Lose West und Ost 164
Ansicht 121: Los West – Ausgaben 166
Ansicht 122: Kostenverläufe Los West 166
Ansicht 123: Los Ost – Ausgaben 167
Ansicht 124: Kostenverläufe Los Ost 167
Ansicht 125: Heizung in der Albert-Schweitzer-Schule in Neu-Isenburg. Aufnahme vom 17. Januar 2007. 168
Ansicht 126: Duschanlage in der Konrad-Adenauer-Schule in Seligenstadt. Aufnahme vom 18. Januar 2007. 169
Ansicht 127: Heizungsanlage in der Selma-Lagerlöf-Schule in Dreieich. Aufnahme vom 18. Januar 2007. 171
Ansicht 128: „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ – Netzwerk der Gebietsrechenzentren 174
Ansicht 129: Speichersystem Gießen. Aufnahme der Gebietsrechenzentren vom 24. April 2003. 177
Ansicht 130: Übersicht über die Gebietsrechenzentren 2006 180
Ansicht 131: Eigenkapital der Gebietsrechenzentren 181
Ansicht 132: Konsolidierte Jahresergebnisse der Gebietsrechenzentren 2002 bis 2006 181

Ansicht 133: Konsolidierte Gesamterträge der Gebietsrechenzentren 2002 bis 2006 ... 182
Ansicht 134: Umsatz je Mitarbeiter ... 183
Ansicht 135: Druckstraße in Kassel. Aufnahme der Gebietsrechenzentren vom 3. Dezember 2002. ... 185
Ansicht 136: Durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in Jahren je Standort 2002 bis 2006 ... 187
Ansicht 137: „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ – Lage der Städte und Gemeinden ... 190
Ansicht 138: Geprüftes Risiko ... 192
Ansicht 139: Sporthalle Volpertshausen in Hüttenberg. Signalwert 28 Jahre. Aufnahme vom 25. Juni 2007. ... 193
Ansicht 140: Ausgewählte Einrichtungen ... 194
Ansicht 141: Wassereintritt an der Decke des Dorfgemeinschaftshauses Lorbach in Büdingen. Signalwert 30 Jahre. Aufnahme vom 4. Juli 2007. ... 195
Ansicht 142: Wassereintritt im Dorfgemeinschaftshaus Lorbach in Büdingen. Aufnahme vom 4. Juli 2007. ... 195
Ansicht 143: Planung der Folgekosten für die 61 Einrichtungen ... 196
Ansicht 144: Muster zur Berechnung jährlicher Folgekosten ... 198
Ansicht 145: Bürgerzentrum Mühltal. Signalwert 18 Jahre. Aufnahme vom 25. Juni 2007. ... 198
Ansicht 146: Jährliche Folgekosten I ... 199
Ansicht 147: Jährliche Folgekosten II ... 200
Ansicht 148: Außenansicht Feuerwehrgerätehaus Breitenbach in Bebra. Signalwert 26 Jahre. Aufnahme vom 11. Juli 2007. ... 200
Ansicht 149: Rentmeisterhaus in Bad Camberg. Signalwert 59 Jahre. Aufnahme vom 21. Juni 2007. ... 201
Ansicht 150: Jährliche Folgekosten III ... 202
Ansicht 151: Fahrzeughalle im Feuerwehrhaus und DRK-Station Sprendlingen in Dreieich. Signalwert 37 Jahre. Aufnahme vom 14. Februar 2007. ... 202
Ansicht 152: Rathaus Büttelborn. Signalwert 12 Jahre. Aufnahme vom 17. Juli 2007. ... 203
Ansicht 153: Jährliche Folgekosten IV ... 203
Ansicht 154: Stadthalle Homberg (Efze). Signalwert 16 Jahre. Aufnahme vom 10. Juli 2007. ... 204
Ansicht 155: Kindertagesstätte Rappelkiste in Bad Camberg. Signalwert 9 Jahre. Aufnahme vom 21. Juni 2007. ... 205
Ansicht 156: Muster zur Berechnung des Signalwerts ... 205
Ansicht 157: Signalwert, Herstellungskosten und Folgekosten der Kindertageseinrichtungen ... 206
Ansicht 158: Signalwert der Kindertagesstätte in Homberg (Efze) ... 207
Ansicht 159: Kindertagesstätte in Homberg (Efze). Signalwert 6 Jahre. Aufnahme vom 10. Juli 2007. ... 207
Ansicht 160: Verwaltungsgebäude Erbach. Signalwert 8 Jahre. Aufnahme vom 23. Mai 2007. ... 208
Ansicht 161: Stadtmuseum Hofgeismar. Signalwert 9 Jahre. Aufnahme vom 23. Mai 2007. ... 208
Ansicht 162: Alte, in 1964 errichtete denkmalgeschützte Friedhofshalle in Bad Soden-Salmünster. Aufnahme vom 2. Juli 2007. ... 209

Ansicht 163: Neue Friedhofshalle in Bad Soden-Salmünster. Signalwert 58 Jahre. Aufnahme vom 2. Juli 2007. 209
Ansicht 164: Asylbewerberheim Mühltal. Signalwert 88 Jahre. Aufnahme vom 23. Mai 2007. 210
Ansicht 165: Dorfschänke Ellingerode in Witzenhausen. Signalwert 22 Jahre. Aufnahme vom 30. Mai 2007. 211
Ansicht 166: „Gastschulbeiträge“ – Lage der Städte und Landkreise 212
Ansicht 167: Gastschulbeiträge im Zeitraum 2002 bis 2007 216
Ansicht 168: Zahl der Schulen im Schuljahr 2006/2007 217
Ansicht 169: Gastschüler und Gastschülerstruktur aller Schulträger im Schuljahr 2006/2007 217
Ansicht 170: Schüler und Gastschüler je Schulform 2006/2007 219
Ansicht 171: Salden der Gastschulbeiträge 220
Ansicht 172: Wirkung Gastschüler auf Schulformen 222
Ansicht 173: Vollkosten aller Schulen 2006 225
Ansicht 174: Vollkosten nach Schulformen 2006 226
Ansicht 175: Vollkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen 2006 227
Ansicht 176: Vollkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006 228
Ansicht 177: Vollkosten je Schüler an Gymnasien 2006 228
Ansicht 178: Vollkosten je Schüler in Berufsschulen 2006 229
Ansicht 179: Vollkosten je Schüler und Schulformen 2006/2007 230
Ansicht 180: Teilkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen 2006 232
Ansicht 181: Teilkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006 233
Ansicht 182: Teilkosten je Schüler an Gymnasien 2006 233
Ansicht 183: Teilkosten je Schüler in Berufsschulen 2006 234

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze

1.1 Einhundertachte Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“ bei 10 Landkreisen und einem Zweckverband

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 34.

Leitsätze:

Das gesamtwirtschaftliche Risiko der zehn Landkreise für alle Beteiligungen lag bei 461 Millionen €.

Es setzte sich zusammen aus dem investierten Eigenkapital in Höhe von 167 Millionen €, Darlehen in Höhe von 42 Millionen €, Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 200 Millionen € sowie Zuschüssen in Höhe von 52 Millionen €.

Die Bedeutung der Beteiligungen für die Landkreise zeigt ein Vergleich mit ihren Kernhaushalten: Die Mehrheitsbeteiligungen hatten 6.989 Mitarbeiter, eine Bilanzsumme von 2.201 Millionen € und erwirtschafteten Umsatzerlöse von 839 Millionen €. Die Kernverwaltungen hatten 7.497 Mitarbeiter bei Verwaltungshaushalten von 2.048 Millionen €.

Die Landkreise hielten 320 Beteiligungen. Davon waren 174 Kapitalgesellschaften. Dies entspricht einem Anteil von 54 Prozent. 71 Beteiligungen (22 Prozent) betrafen Zweckverbände. 227 Beteiligungen hielten die Landkreise unmittelbar. Die Landkreise beherrschten 83 Beteiligungen (26 Prozent). Im Prüfungszeitraum beteiligten sich die Landkreise neu an 61 Gesellschaften, 4 wurden verkauft und 7 liquidiert.

Gebietskörperschaften können frei entscheiden, ob und in welchem Umfang sie ihre Aufgaben ausgliedern. Sie haben bei einer formalen Ausgliederung Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Einflussmöglichkeiten sicherzustellen. Die Steuerung entfällt nicht; vielmehr erhöhen sich die Anforderungen an die Steuerung und damit an die Steuernden. Zur Steuerung zählt auch die Organisation des Beteiligungsmanagements.

In vier der zehn Landkreise eigneten sich Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements zur interessengerechten Steuerung der Beteiligungen.

Die Überörtliche Prüfung fordert die Landkreise auf, die in der Gemeindeordnung seit 2005 verankerten Rechte der Überörtlichen Prüfung nach § 54 HGrG in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen ihrer Mehrheitsbeteiligungen verankern zu lassen. Die Kommunalaufsicht sollte verstärkt auf die Einhaltung des § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO durch die kommunalen Körperschaften achten.

Alle Landkreise und der Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe folgten der gesetzlichen Vorgabe, Beteiligungsberichte zu veröffentlichen. Die Beteiligungsberichte führten zu einer besseren stichtagsbezogenen Informationslage. Vollständig waren die Beteiligungsberichte des Main-Taunus-Kreises, des Odenwaldkreises, des Rheingau-Taunus-Kreises sowie des Wetteraukreises.

1.2 Einhundertvierzehnte Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“ bei 20 Städten und einem Landkreis

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 66.

Leitsätze:

Die Städte und Gemeinden sowie der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit dem Waldeckischen Domanium bewirtschafteten ihren Kommunalwald verantwortungsbewusst.

Erträge aus dem Wald fließen den Städten und Gemeinden zu 100 Prozent zu. Sie führen nicht zur Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs und werden für die Berechnung der Kreisumlage nicht herangezogen.

Sämtliche Betriebe haben das Potenzial, mit positiven Ergebnissen abzuschließen. Betriebe mit einer geringen oder situationsangepassten Waldarbeiterzahl erreichen tendenziell bessere Ergebnisse. Die Höhe der Nutzung und die Erträge aus dem Holzverkauf sind die für das Betriebsergebnis entscheidenden Größen.

Alle Gebietskörperschaften hielten die Grundpflichten der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft (§ 6 Hessisches Forstgesetz) ein. Bad Orb, Wehrheim und Weilrod hatten Probleme mit nicht angepassten Rotwilddichten.

Hessen-Forst bewirtschaftete die Kommunalwälder von 18 Städten und Gemeinden sowie des Waldeckischen Domaniums. Bad Orb und Laubach ließen ihre Stadtwälder von privaten Dienstleistern bewirtschaften. Alle Kommunen waren mit diesen Leistungen zufrieden.

19 Kommunalwälder hatten die Organisationsform eines Regiebetriebs; der Waldeckische Domanialwald war ein Eigenbetrieb. Laubach hatte im Jahr 1999 eine Stadtwaldstiftung gegründet und ihr das Nießbrauchrecht am Stadtwald übertragen.

Mit der Übertragung des Nießbrauchrechts verzichtete die Stadt Laubach auf ihre Steuerungsmöglichkeiten; die Erträge aus dem Stadtwald flossen anders als bei den übrigen Kommunen nicht mehr in die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt.

Der Vergleich hat gezeigt, dass die Schutz- und Erholungsfunktion des Walds dessen Nutzfunktion im Allgemeinen nicht beeinträchtigt.

1.3 Einhundertsechzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“ bei 21 Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 98.

Leitsätze:

Von den steigenden Steuern der letzten Jahre profitierten vor allem einnahmestarke Gemeinden. Insgesamt stiegen die Steuereinnahmen von 41 Millionen € oder 453 € je Einwohner im Jahr 2002 auf 49 Millionen € oder 549 € je Einwohner im Jahr 2006.

Die Schulden der Gemeinden stiegen von Anfang 2002 bis Ende 2006 um 48 Prozent auf 60 Millionen €.

Zwei Gemeinden hatten in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums einen stabilen Haushalt.

Bei zwei Gemeinden war die Haushaltsstabilität nachhaltig gefährdet. Bei diesen Gemeinden bestanden begründete Zweifel, ob eine Stabilisierung des Haushalts mit den verfügbaren Deckungsmitteln möglich sein wird.

Vier Gemeinden waren trotz zurückgehender Einnahmen in der Lage, ein überdurchschnittliches, gleichwohl solide finanziertes und effizientes Leistungsangebot zu bieten.

Die Bevölkerung wuchs in den Jahren 1997 bis 2006 in fünf Gemeinden. In allen Gemeinden sank von 1997 bis 2006 die Zahl der unter Sechsjährigen. Damit standen alle Gemeinden unter einem erheblichen demografischen Druck, der sich auch in einem Wachstum der älteren Bevölkerung bemerkbar machte: Von 1997 bis 2006 stieg der Anteil der Bürger über 65 Jahre in den kleineren Gemeinden zwischen 4,2 Prozent und 46,8 Prozent.

Künftig sind steigende Leerstände namentlich in den Ortskernen zu befürchten.

Der veränderten Demografie folgte in den meisten Gemeinden ein rückläufiger Ausweis von Baugebieten. Nur zwei Gemeinden kannten noch eine spürbare Nachfrage nach Bauplätzen.

Die kleineren Gemeinden weiteten ihr Kindertagesstättenangebot aus. Sie öffneten den Zugang für unter Dreijährige und richteten Hortangebote ein.

1.4 Einhundertsiebzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ bei 50 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 122.

Leitsätze:

Das Gesetz verlangt von den Körperschaften, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre „Gemeindefinanzen gesund bleiben". Diese Forderung ist kein Selbstzweck. Dahinter steht, dass die Körperschaften ihre Aufgaben stetig erfüllen. Deshalb ist in jeder Haushaltsstrukturprüfung zu klären, ob die Körperschaften dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen leisten müssen.

Mit den Ergebnissen der 117. Vergleichenden Prüfung liegen aktuelle, detaillierte Daten über ein Drittel aller hessischen Gemeinden von 5.000 bis 10.000 Einwohnern vor.

Im Prüfungszeitraum 2002 bis 2006 hatten 18 Gemeinden einen stabilen, insgesamt stabilen oder insgesamt noch stabilen Haushalt. 30 Gemeinden hatten einen nicht mehr stabilen oder instabilen Haushalt.

Die Haushaltssituation der Gemeinden verbesserte sich im letzten Jahr des Prüfungszeitraums: 2006 stieg die Zahl der Gemeinden mit einer freien Spitze von mindestens 14 Prozent von 14 auf 28. In den Jahren 2002 bis 2005 war sie von 20 auf 14 gesunken.

Die Gemeinden erhoben Gebühren nicht konsequent kostendeckend. In den Gebührenhaushalten Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen verzichteten sie – bemessen an den Rechnungsergebnissen – auf Einnahmepotenziale in Höhe von 8,3 Millionen €.

Die Kosten der Abwasserinvestitionen lagen bei verstreuter Siedlungsstruktur tendenziell höher. Investitionszuschüsse tragen dazu bei, dass die Haushalte verstreut strukturierter Gemeinden durch die Abwasserinfrastrukturkosten nicht signifikant höher belastet werden als dichter besiedelte Gemeinden.

Alle geprüften Gemeinden waren mit der Umstellung ihrer Haushaltswirtschaft auf die Doppik befasst. Keine Gemeinde stellte auf die Verwaltungsbuchführung um. Die meisten Kommunen stellen zum letztmöglichen Zeitpunkt 1. Januar 2009 auf die Doppik um. Im Prüfungszeitraum hatten Lahntal (2005) und Burghaun (2006) auf die Doppik umgestellt.

Vermögensgegenstände sind grundsätzlich zu Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert um Abschreibungen anzusetzen. Sind diese für die Straßen nicht mit vertretbarem Aufwand ermittelbar, können die vereinfachte Durchschnittswertmethode oder das Ingenieurverfahren angewendet werden. Die Überörtliche Prüfung zeigt in Modellrechnungen, dass die vereinfachte Durchschnittswertmethode dann zu einem dem tatsächlichen Straßenwert nahekommenden Wert führt, wenn der Investitionsschwerpunkt in der ferneren Vergangenheit lag.

1.5 Einhundertachtzehnte Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“ bei einem Landkreis

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 148.

Leitsätze:

Die Überörtliche Prüfung sieht in Public Private Partnership (PPP)-Projekten zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand eine geeignete Beschaffungsvariante für Waren und Dienstleistungen.

Der Kreis Offenbach teilte die PPP-Projekte für seine Schulen in die Lose Ost und West auf und erwarb durch die kreiseigene Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft mbH zur Sicherung von Kontrollrechten je 5,1 Prozent Beteiligungen an Projektgesellschaften.

Die Vertragswerke zu den beiden PPP-Projekten sind komplex und umfangreich. Das Vertragswerk zu Los Ost besteht aus 86 Grundverträgen und Anlagen. Das Vertragswerk zu Los West besteht aus 124 Grundverträgen und Anlagen. Grundverträge und Anlagen wurden im Wesentlichen von externen Spezialisten gestaltet.

Die Vertragswerke sind nach derzeitigem Erkenntnisstand als angemessen zu beurteilen.

Die Sanierungsverträge begründeten Ausgaben während der fünfzehnjährigen Laufzeit vor Wertsicherungsklausel und Umsatzsteueranhebung von 281 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer); davon entfallen auf das Los Ost 161 Millionen € und auf das Los West 120 Millionen €. Die Zahlungsverpflichtungen aus den Sanierungsverträgen kommen wirtschaftlich Kreditverpflichtungen gleich.

Die Facility-Management-Verträge begründeten Ausgaben während der Laufzeit von 15 Jahren vor Wertsicherungsklausel und Umsatzsteueranhebung von 500 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer); davon entfallen auf das Los Ost 249 Millionen € und auf das Los West 251 Millionen €. Der Facility-Management-Vertrag enthält keine Kreditelemente.

Gegenüber den Plandaten, die der Kreisausschuss dem Kreistag zur Information über verschiedene Beschaffungsvarianten vorlegte, stiegen die Ausgaben. Der Anstieg geht auch auf die durch die Wertsicherungsklauseln erhöhten Preise zurück.

Die Risiken aus Sanierung und Betrieb der Schulen verblieben zum größten Teil beim Kreis Offenbach. Insbesondere Risiken aus Preissteigerungen wurden durch vereinbarte Wertsicherungsklauseln vollständig auf den Kreis übertragen.

Da der Erfolg eines PPP-Projekts abschließend erst am Ende seiner Laufzeit beurteilt werden kann, kommt einem regelmäßigen und nachvollziehbaren Erfolgscontrolling erhebliche Bedeutung zu.

Der Kreis wäre mit eigenen Mitarbeitern nicht in der Lage gewesen, seine Schulen in so kurzer Zeit zu sanieren.

1.6 Einhundertzwanzigste Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ bei zwei Rechenzentren

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 174.

Leitsätze:

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren nehmen eine starke Marktposition ein, da 90 Prozent der Kommunen Mitglieder sind.

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren Gießen und Kassel gründeten zum 1. Januar 2002 die ekom21 GmbH und traten mit ihr als Unternehmensverbund auf. Dieser Verbund wird im Folgenden mit „Gebietsrechenzentren“ bezeichnet. Der Zusammenschluss der beiden Kommunalen Gebietsrechenzentren zum „ekom21 – Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen“ am 1. Januar 2008 bildet die enge Zusammenarbeit auch förmlich ab.

Soweit Leistungen der Gebietsrechenzentren noch als Beistandsleistungen zu hoheitlichen Tätigkeiten der Kommunen eingeordnet werden, können diese Leistungen den Kommunen ohne Umsatzsteuer berechnet werden. Daraus ergibt sich ein Vorteil gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern.

Die Gebietsrechenzentren führten die Jahresüberschüsse der Jahre 2002 bis 2006 vollständig dem Eigenkapital zu. In dieser Zeit stieg das kumulierte Eigenkapital um rund 10,0 Millionen € auf 42,9 Millionen €.

Der jährliche Umsatz je Mitarbeiter lag in den Jahren 2002 und 2006 mit 140.000 € im Durchschnitt anderer Informationstechnologie-Dienstleister. Gegenüber 1997 hatte er sich nahezu verdoppelt.

Zwischen 1997 und 2002 bauten die Gebietsrechenzentren 27 Prozent ihrer Mitarbeiter ab. Im Jahr 2006 hatten sie wieder 422 Mitarbeiter. Das waren 7 Prozent mehr als 2002.

Rechenzentrumsdienstleistungen sind das Kerngeschäft. Gleichzeitig entwickelten die Gebietsrechenzentren Verfahren für den Rechenzentrumsbetrieb, die auch außerhalb Hessens lizenziert und eingesetzt werden. Das neue Finanzverfahren für die doppische Buchführung stellt die Gebietsrechenzentren vor erhebliche Herausforderungen.

1.7 Einhunderteinundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ bei 21 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 12 ab Seite 190.

Leitsätze:

Von den 21 in die Prüfung einbezogenen Städten und Gemeinden planten 14 für die von 1985 bis 1996 in Betrieb genommenen Einrichtungen keine Folgekosten. Dies ist mit § 10 Absatz 2 GemHVO nicht vereinbar.

Die Städte und Gemeinden begründeten dieses Vorgehen damit, die Ermittlung der Folgekosten sei zu aufwändig und stehe in keinem Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen.

Bei Verwendung des von der Überörtlichen Prüfung entwickelten Ermittlungsschemas ist der Aufwand für die Folgekostenplanung gering.

Die Planung der Folgekosten liefert eine Entscheidungsgrundlage für die künftige Belastung des Haushalts durch Investitionen, denn die Folgekosten haben für die Haushaltsstabilität höhere Bedeutung als die Herstellungskosten.

Anhand eines Signalwerts lässt sich erkennen, nach wie vielen Jahren die Folgekosten die von der Körperschaft zu tragenden Investitionskosten übersteigen. Die Bandbreite des Signalwerts lag zwischen 6 und 88 Jahren.

1.8 Einhundertzweiundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“ bei fünf Städten und neun Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 13 ab Seite 212.

Leitsätze:

Die kommunale Familie handelt vernünftig, wenn sie Gastschüler entsendet und aufnimmt. Kapazitäten werden so besser ausgelastet; ein differenziertes Bildungsangebot kann aufrechterhalten werden.

Großstädte und Landkreise beurteilen die Höhe der Gastschulbeiträge unterschiedlich:

- Die Sicht der Großstädte ist dadurch geprägt, dass sie ausnahmslos mehr Gastschüler aufnehmen als sie an benachbarte Körperschaften abgeben. Daher werden sie ausschließlich für die Berücksichtigung von Vollkosten plädieren.
- Die Sicht der Landkreise ist davon geprägt, dass sie mit Ausnahme des Hochtaunuskreises und des Wetteraukreises mehr Schüler abgeben als sie von benachbarten Körperschaften aufnehmen. Die Gastschulbeiträge leisten einen Deckungsbeitrag für die von den Großstädten vorgehaltenen Kapazitäten, auch wenn sie sich an den Teilkosten orientieren.

Ob Gastschulbeiträge unter Voll- oder Teilkostenaspekten zu betrachten sind, hängt betriebswirtschaftlich davon ab, ob die Entscheidung, Gastschüler aufzunehmen, innerhalb bestehender Kapazitäten zu treffen ist oder ob der Aufbau weiterer Kapazitäten nötig wird.

Werden vom Schulträger wegen aufnehmender Gastschüler die Kapazitäten ausgebaut, sind für die Beurteilung der Angemessenheit der Gastschulbeiträge die Vollkosten von Bedeutung.

Kann eine Schule Gastschüler innerhalb der bestehenden Kapazitäten aufnehmen, erhöht sich die Auslastung dieser Schule. Dem aufnehmenden Schulträger entstehen keine Errichtungs- und Einrichtungskosten. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Gastschulbeiträge sind in diesem Fall die Teilkosten von Bedeutung.

Aus rein finanziellen Gründen ist es für einen Schulträger uninteressant, Gastschüler aufzunehmen, soweit die Gastschulbeiträge die Teilkosten nicht decken.

2. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

Alle kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise und die wichtigsten kommunalen Verbände sind überörtlich zu prüfen. § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände.

Im Jahr 2007 lebten 22,8 Prozent der 6.070.425 Hessen in den fünf kreisfreien Städten und 77,2 Prozent in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften war auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG folgende[1]:

5 kreisfreie Städte (§ 4 Absatz 1 Nr. 1 ÜPKKG)

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 (§ 4 Absatz 1 Nr. 2 ÜPKKG)

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

- 37 Städte und Gemeinden bis 3.000
- 74 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000
- 145 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000
- 132 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 (§ 4 Absatz 1 Nr. 3 ÜPKKG)

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:

- 1 Landkreis unter 100.000
- 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000
- 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000
- 11 Landkreise von 200.001 bis 300.000
- 1 Landkreis von 300.001 bis 400.000
- 1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen (§ 4 Absatz 1 Nr. 4 ÜPKKG)

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main[2] (§ 4 Absatz 1 Nr. 5 ÜPKKG)

Zweckverband Raum Kassel (§ 4 Absatz 1 Nr. 6 ÜPKKG)

Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (§ 4 Absatz 1 Nr. 7 ÜPKKG)[3]

---

1 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 2007; Berichtskreiserhebungen 2007; eigene Statistiken

2 Artikel 9 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 542)

1 kommunales Gebietsrechenzentrum[4] (§ 4 Absatz 1 Nr. 8 ÜPKKG)

374 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände (§ 4 Absatz 1 Nr. 9 ÜPKKG)

3 Versorgungskassen für Beamte (§ 4 Absatz 1 Nr. 10 ÜPKKG)

4 Zusatzversorgungskassen für Angestellte (§ 4 Absatz 1 Nr. 11 ÜPKKG)

Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen[5] (§ 4 Absatz 1 Nr. 12 ÜPKKG)

[3] Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wurden bis zur Drucklegung dieses Berichts nicht gebildet.

[4] Die beiden kommunalen Gebietsrechenzentren Gießen und Kassel schlossen sich zum 1. Januar 2008 zum „ekom21 – Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen“ zusammen. Siehe auch Kapitel 11 ab Seite 206.

[5] Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen, wurden bis zu Drucklegung des Berichts nicht ermittelt.

3. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2007

3.1 Finanzstatistik und Umstellung der Haushaltswirtschaft

Die Lage der kommunalen Finanzen des Jahres 2007 wird in einer Gesamtbetrachtung für die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband in Hessen auf Grundlage der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts dargestellt[6]. Hierfür werden Daten der Finanz- und der Schuldenstatistiken verwendet, die auf Meldungen der Kommunen zurückgehen. Vor dem Hintergrund der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf neue Buchführungssysteme können Schwierigkeiten bei der Erfüllung der statistischen Meldepflichten entstehen. Daher sind diesem Kapitel zunächst einige grundlegende Anmerkungen vorangestellt.

Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft

Die hessischen Kommunen haben spätestens zum 1. Januar 2009 ihre Haushaltswirtschaft auf die Anforderungen der Verwaltungsbuchführung (§§ 94 ff. HGO) oder wahlweise auf die Anforderung der doppelten Buchführung (§§ 114a ff. HGO) umzustellen. Nach den Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung nutzen die kommunalen Körperschaften in Hessen ihr Wahlrecht zugunsten der doppelten Buchführung. Die Einführung der doppelten Buchführung stellt die Kommunen unzweifelhaft vor große Herausforderungen. Diese sind unvermeidlich, führen aber letztlich zu einem transparenteren Haushaltswesen. Der derzeitige Umstieg auf die neue Haushaltswirtschaft kann allerdings auch Probleme bei den statistischen Meldungen der Kommunen verursachen.

Finanzstatistische Meldungen

Bei der Umstellung auf die doppelte Buchführung können die Kommunen ihre Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation gliedern (§ 4 Absatz 2 GemHVO-Doppik). Diese Möglichkeit verantwortungsvoll zu nutzen, ist Teil der Kommunalautonomie. Das entbindet die Kommunen jedoch nicht von der Pflicht, den Anforderungen der Finanzstatistik gerecht zu werden. Entsprechend lautet § 4 Absatz 2 Satz 3 GemHVO-Doppik: „Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die finanzstatistischen Meldungen in der dafür geltenden Systematik abgegeben werden.“ Ebenso enthielten auch die Erlasse des Innenministeriums zur Genehmigung von frühzeitigen Wechseln auf die doppelte Buchführung Hinweise auf die Meldepflichten zur Finanzstatistik.

Für eine erfolgreiche Einführung der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung sind die Kommunen auch auf die Hersteller der Softwarelösungen für das Haushaltswesen angewiesen. Mit diesen Herstellern sind ggf. die von den Kommunen gewünschten Anpassungen an die örtliche Organisation vorzunehmen und zugleich auch die systemtechnischen Voraussetzungen für die Überleitungen zur amtlichen Statistik einzuarbeiten. Nach entsprechender Implementierung der Überleitungstabellen in die von den Kommunen verwendeten Softwarelösungen dürfte der Aufwand zur Erfüllung der statistischen Anforderungen wieder auf ein Normalmaß zurückgehen.

Die Kommunen können sicher nicht davon entbunden werden, zeitnah ihren statistischen Meldepflichten nachzukommen. Nach erfolgreicher Einführung des neuen Haushaltswesens wird zu erwägen sein, einige zusätzliche Angaben des transparenteren Haushaltswesens auch landesweit oder bundesweit statistisch zu erfassen. Inwieweit die amtliche Statistik künftig fortentwickelt wird, ist derzeit nicht abzusehen.

3.2 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen

Einnahmen und Ausgaben sind nach den Kategorien der Finanzstatistik und unterschieden für Verwaltungs- und Vermögenshaushalte geordnet (dieses Kapitel). Zur Lage der kommunalen Finanzen gehören auch die Schulden einschließlich der Schul-

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

den außerhalb der kommunalen Kernhaushalte: Deren Analyse schließt sich an (Kapitel 3.3).

Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte				
	2006	2007	Veränderung	
Einnahmen der Verwaltungshaushalte ohne Gewerbesteuerumlage	17.197 Mio. €	18.788 Mio. €	1.591 Mio. €	9,3%
Steuereinnahmen (netto) davon:	6.346 Mio. €	7.069 Mio. €	723 Mio. €	11,4%
Grundsteuer A und B	693 Mio. €	741 Mio. €	48 Mio. €	6,9%
Gewerbesteuer (netto)	3.062 Mio. €	3.481 Mio. €	419 Mio. €	13,7%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2.240 Mio. €	2.448 Mio. €	208 Mio. €	9,3%
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	293 Mio. €	330 Mio. €	37 Mio. €	12,7%
Allgemeine Zuweisungen des Landes	1.654 Mio. €	2.236 Mio. €	583 Mio. €	35,2%
Allgemeine Umlagen von Gemeinden	2.563 Mio. €	2.941 Mio. €	378 Mio. €	14,8%
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	1.327 Mio. €	1.422 Mio. €	95 Mio. €	7,2%
Verkäufe, Mieten, Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	435 Mio. €	536 Mio. €	102 Mio. €	23,4%
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	845 Mio. €	942 Mio. €	96 Mio. €	11,4%
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II	1.046 Mio. €	1.049 Mio. €	2 Mio. €	0,2%
Zinsen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben	478 Mio. €	517 Mio. €	39 Mio. €	8,2%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 1: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte

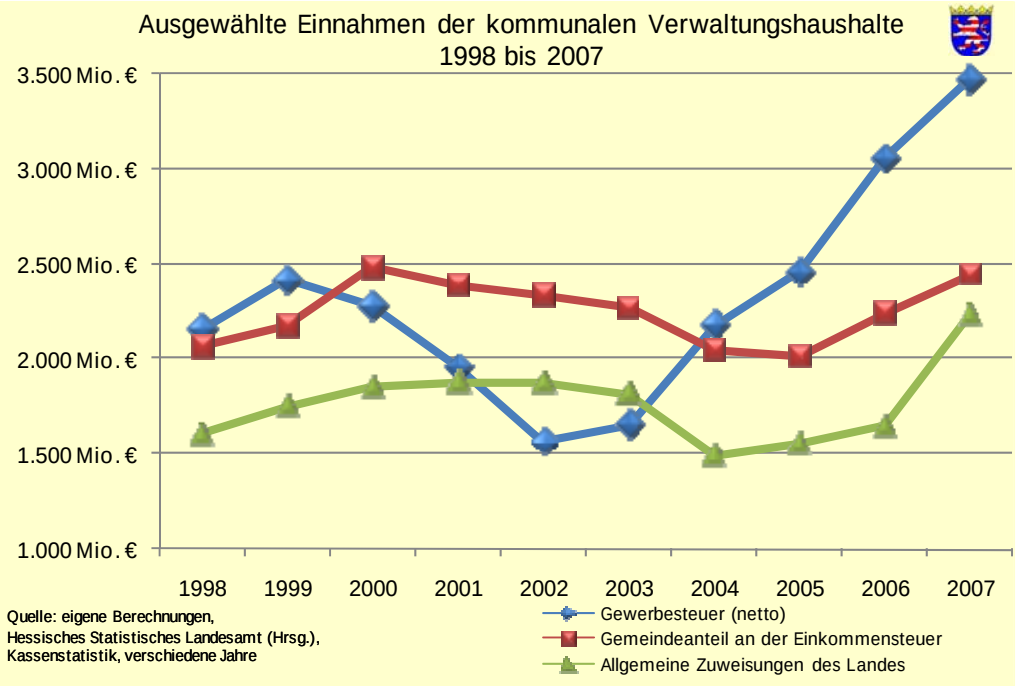
Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Die Einnahmen der Verwaltungshaushalte[7] stiegen um 9,3 Prozent von 17.197 Millionen € im Jahr 2006 auf 18.788 Millionen € (Ansicht 1). Dabei nahmen insbesondere die allgemeinen Zuweisungen des Landes[8] (um 35,2 Prozent oder 583 Millionen €), die Gewerbesteuer (netto, um 13,7 Prozent oder 419 Millionen €) und die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer (um 9,3 Prozent oder 208 Millionen €) zu (Ansicht 1).

In den Einnahmen ist auch die gegenseitige Finanzierung der verschiedenen Teile der kommunalen Familie erkennbar (Zahlungen auf gleicher Ebene): Die allgemeinen Umlagen der Städte und Gemeinden an ihre 21 Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband erhöhten sich von 2.563 Millionen € im Jahr 2006 um 14,8 Prozent oder 378 Millionen € auf 2.941 Millionen €.

7 ohne Gewerbesteuerumlage

8 Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land



Ansicht 2: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte 1998 bis 2007

Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte (Ansicht 3) stiegen von 17.564 Millionen € im Jahr 2006 um 2,0 Prozent auf 17.915 Millionen €. Dabei erhöhten sich insbesondere der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand (um 217 Millionen € oder 17,3 Prozent), die Zinsausgaben (um 81 Millionen € oder 16,3 Prozent), die Personalausgaben (um 38 Millionen € oder 1,1 Prozent). Darüber hinaus stiegen die allgemeinen Umlagezahlungen der Städte und Gemeinden an ihre Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband (um 323 Millionen € oder 12,0 Prozent).

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sanken im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr um 41 Millionen € oder 2,9 Prozent auf 1.386 Millionen €.

Ausgaben für SGB II

Die Ausgaben für SGB II sanken per Saldo um rund 8 Millionen €: Während die Ausgaben für sonstige soziale Leistungen einschließlich Leistungen nach SGB II für Unterkunft und Heizung, zur Eingliederung von Arbeitssuchenden, Arbeitslosengeld II und einmalige Leistungen um 61 Millionen € oder 5,4 Prozent stiegen, nahmen die Ausgaben für die aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen nach SGB II an Arbeitsgemeinschaften um 69 Millionen € oder 8,0 Prozent ab.

Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte				
	2006	2007	Veränderung	
Ausgaben der Verwaltungshaushalte ohne Gewerbesteuerumlage	17.564 Mio. €	17.915 Mio. €	352 Mio. €	2,0%
Personalausgaben	3.429 Mio. €	3.467 Mio. €	38 Mio. €	1,1%
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	1.254 Mio. €	1.471 Mio. €	217 Mio. €	17,3%
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II an Arbeitsgemeinschaften	854 Mio. €	786 Mio. €	-69 Mio. €	-8,0%
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1.427 Mio. €	1.386 Mio. €	-41 Mio. €	-2,9%
Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsopfer	2.202 Mio. €	2.233 Mio. €	31 Mio. €	1,4%
Sonstige soziale Leistungen, auch nach SGB II für Unterkunft, Heizung, Eingliederung, Arbeitslosengeld II, einmalige Leistungen	1.141 Mio. €	1.202 Mio. €	61 Mio. €	5,4%
Zinsausgaben	496 Mio. €	577 Mio. €	81 Mio. €	16,3%
Allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände	2.695 Mio. €	3.018 Mio. €	323 Mio. €	12,0%
Zuführung zum Vermögenshaushalt	552 Mio. €	425 Mio. €	-127 Mio. €	-22,9%
Deckung von Sollfehlbeträgen	1.034 Mio. €	1.072 Mio. €	38 Mio. €	3,6%

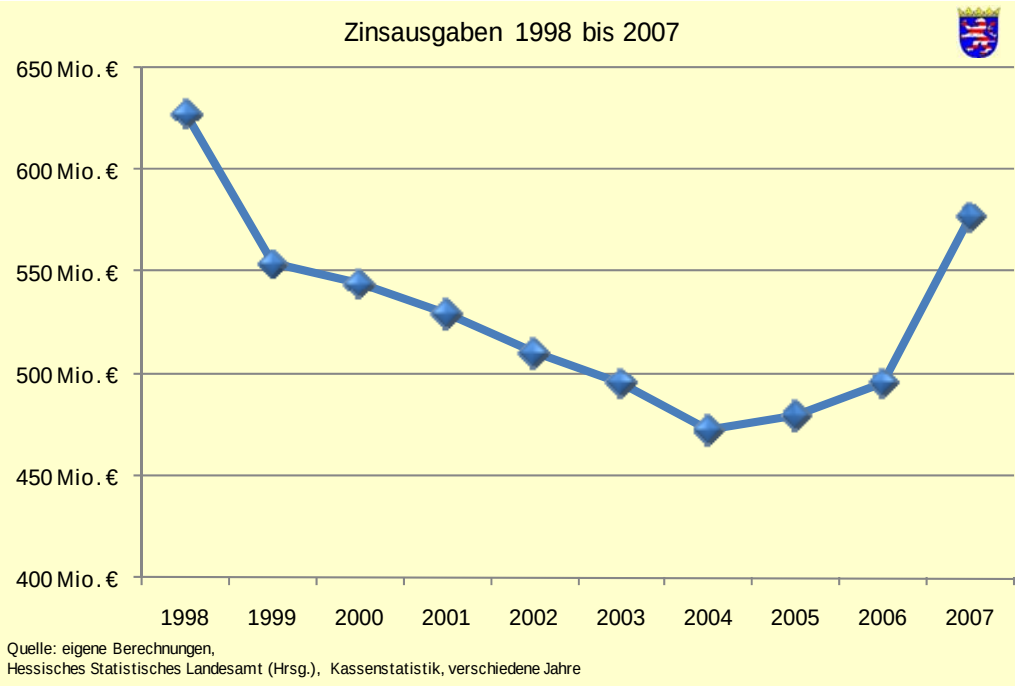
Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 3: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte

Zinsen und Tilgungen

Wie in den beiden Vorjahren stiegen auch im Jahr 2007 die Ausgaben für Zinsen. Sie erhöhten sich um 81 Millionen € oder 16,3 Prozent auf 577 Millionen € (Ansicht 3). Im Vergleich der letzten zehn Jahre lagen die in den letzten Jahren noch relativ niedrigen Zinsbelastungen trotz des gegenwärtig eher günstigen Zinsniveaus wieder höher (Ansicht 4). Erneut ist darauf hinzuweisen, dass bei einem steigenden Zinsniveau zusätzliche Haushaltsbelastungen nicht auszuschließen sind.

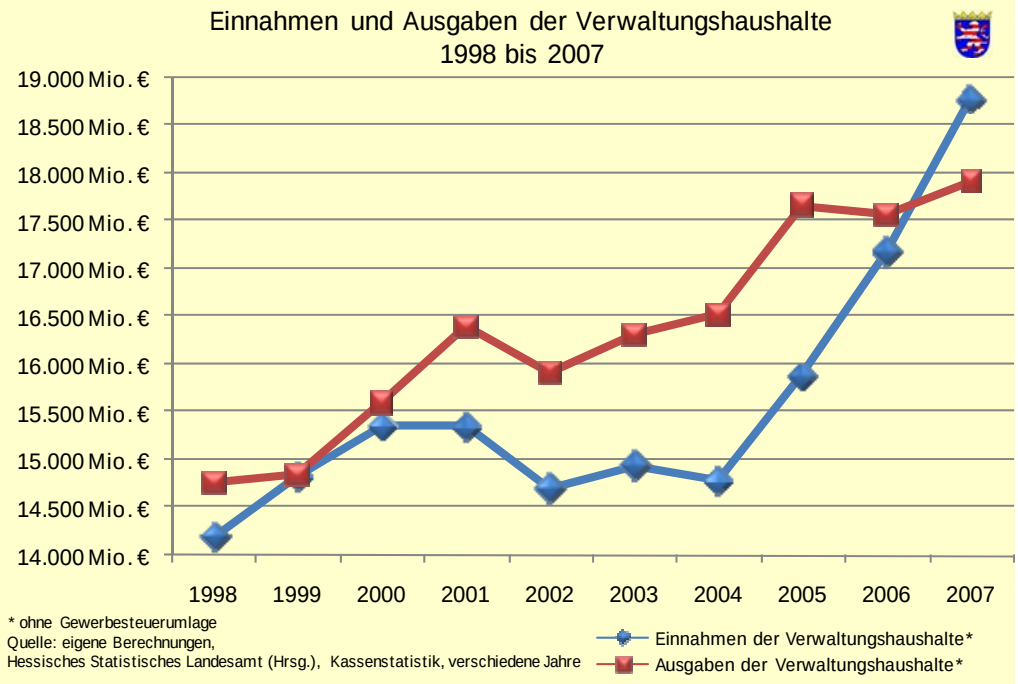
Für Zinsen und Tilgungen (Ansicht 7) waren 1.703 Millionen € (323 Millionen € oder 23,4 Prozent mehr als 2006) aufzuwenden. Dieser Schuldendienst entsprach 9,1 Prozent der Einnahmen der Verwaltungshaushalte (8,0 Prozent im Jahr 2006).



Ansicht 4: Zinsausgaben 1998 bis 2007

Einnahmen überstiegen Ausgaben

Die Kommunen profitierten im Jahr 2007 von einer insgesamt günstigen Einnahmenentwicklung. Der Einnahmenanstieg war höher als der Ausgabenanstieg, so dass – im Vergleich der letzten zehn Jahre – erstmals die Einnahmen um 873 Millionen € über den Ausgaben der Verwaltungshaushalte lagen (Ansicht 5). In den Jahren 2001 bis 2005 betrug die Finanzierungslücke noch jeweils über 1.000 Millionen €, während sie schon im Vorjahr auf 367 Millionen € gesenkt werden konnte.



Ansicht 5: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte 1998 bis 2007

Bei den Einnahmen der Vermögenshaushalte (Ansicht 6) fällt auf, dass sie von 2.944 Millionen € im Jahr 2006 um 189 Millionen € oder 6,4 Prozent auf 2.755 Millionen € im Jahr 2007 sanken. Dabei konnten die Kommunen auf höhere Investitionszuweisungen zurückgreifen, die um 94 Millionen € gegenüber 2006 auf 513 Millionen € stiegen. Im Vergleich zu 2006 nahmen die Kommunen zur Finanzie-

rung der investiven Ausgaben stärker Kredite (um 301 Millionen € oder 34,4 Prozent), aber weniger die Rücklagen in Anspruch (-281 Millionen € oder -62,4 Prozent). Nachdem sich im Jahr 2006 die Verkaufserlöse mehr als halbierten, gingen sie im Jahr 2007 um weitere 160 Millionen € oder 35,4 Prozent auf 292 Millionen zurück.

Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Vermögenshaushalte				
	2006	2007	Veränderung	
Einnahmen der Vermögenshaushalte	2.944 Mio. €	2.755 Mio. €	-189 Mio. €	-6,4%
Zuführungen von Verwaltungshaushalten	552 Mio. €	425 Mio. €	-127 Mio. €	-23,0%
Entnahmen aus Rücklagen	450 Mio. €	169 Mio. €	-281 Mio. €	-62,4%
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	874 Mio. €	1.175 Mio. €	301 Mio. €	34,4%
Einnahmen aus Verkaufserlösen	452 Mio. €	292 Mio. €	-160 Mio. €	-35,4%
Investitionszuweisungen	420 Mio. €	513 Mio. €	94 Mio. €	22,4%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 6: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Vermögenshaushalte

Rücklagen auch 2007 höher

Die Kommunen entnahmen im Jahr 2007 den Rücklagen 169 Millionen € (Ansicht 6) und führten ihnen 204 Millionen € (Ansicht 7) zu. Somit stiegen die Rücklagen netto um 35 Millionen €. Schon 2005 und 2006 waren die Rücklagen verbessert worden (um 176 und 55 Millionen €).

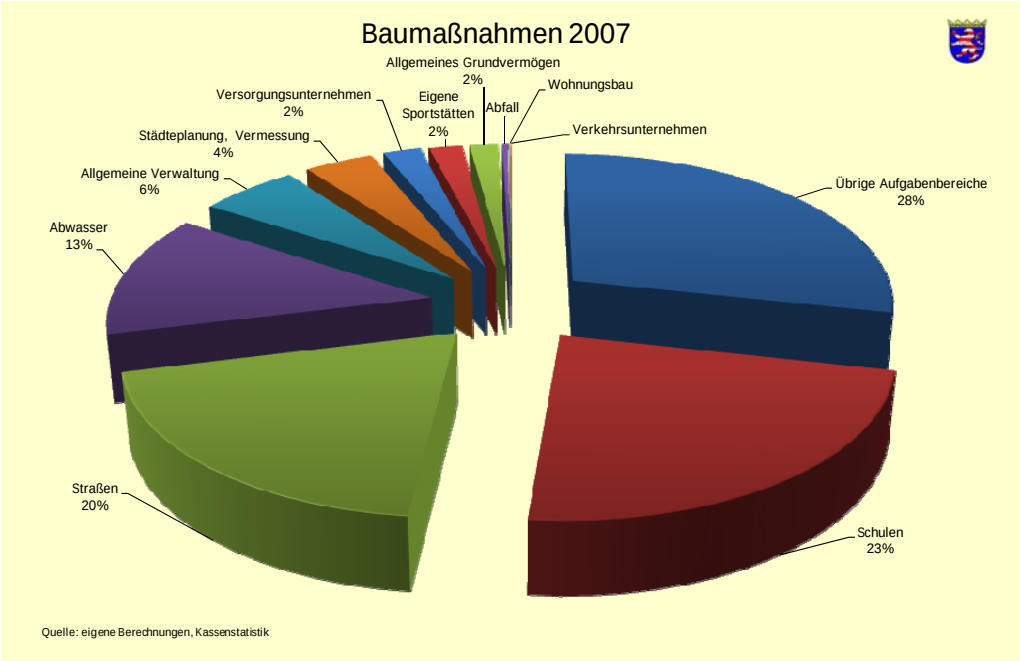
Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte				
	2006	2007	Veränderung	
Ausgaben der Vermögenshaushalte	3.364 Mio. €	3.433 Mio. €	68 Mio. €	2,0%
Zuführungen an Verwaltungshaushalte	137 Mio. €	69 Mio. €	-68 Mio. €	-49,8%
Zuführungen an Rücklagen	505 Mio. €	204 Mio. €	-301 Mio. €	-59,7%
Erwerb von Vermögen	386 Mio. €	424 Mio. €	39 Mio. €	10,0%
Baumaßnahmen	1.157 Mio. €	1.328 Mio. €	171 Mio. €	14,8%
Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inneren Darlehen	884 Mio. €	1.126 Mio. €	242 Mio. €	27,3%
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	187 Mio. €	200 Mio. €	13 Mio. €	7,0%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 7: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte

Ausgaben für Baumaßnahmen wieder höher

Auf der Ausgabenseite der Vermögenshaushalte fallen die um 242 Millionen € (27,3 Prozent) höheren Tilgungen (Ansicht 7) und die um 171 Millionen € (14,8 Prozent) höheren kommunalen Baumaßnahmen auf. Die Baumaßnahmen waren in den Jahren 2003 bis 2006 noch um insgesamt 208 Millionen € gesunken. Sie erreichten 1.328 Millionen € im Jahr 2007 und verteilten sich zu 90 Prozent auf die Aufgaben Schulen, Straßen, Abwasser, allgemeine Verwaltung und die Sammelposition Übrige Aufgabenbereiche[9] (Ansicht 8). Dabei nahmen im Jahr 2007 die Baumaßnahmen in vier[10] der fünf größten Aufgabenbereiche zu: Die Bauausgaben für die Schulen gingen nach der starken Erhöhung im Jahr 2006 um 15,9 Millionen € auf 308,0 Millionen € zurück, doch lagen sie noch höher als im Jahr 2005[11].



Ansicht 8: Baumaßnahmen 2007

3.3 Schulden der hessischen Kommunen

Inwieweit die günstigere Lage der hessischen kommunalen Finanzen auch zur Senkung des Schuldenstands genutzt wurde, um dauerhaft die Belastungen aus Zinsen und Tilgungen zugunsten anderer kommunaler Aufgaben senken zu können, lässt sich erst mit Blick auf sämtliche Schulden der Kommunen beantworten. Wie in den Vorjahren ausgeführt[12], sind hierfür die getrennt ausgewiesenen kommunalen Schulden (die Schuldenteile in den Kernhaushalten sowie die Schulden der Eigenbetriebe und der Zweckverbände) zusammenzuführen.

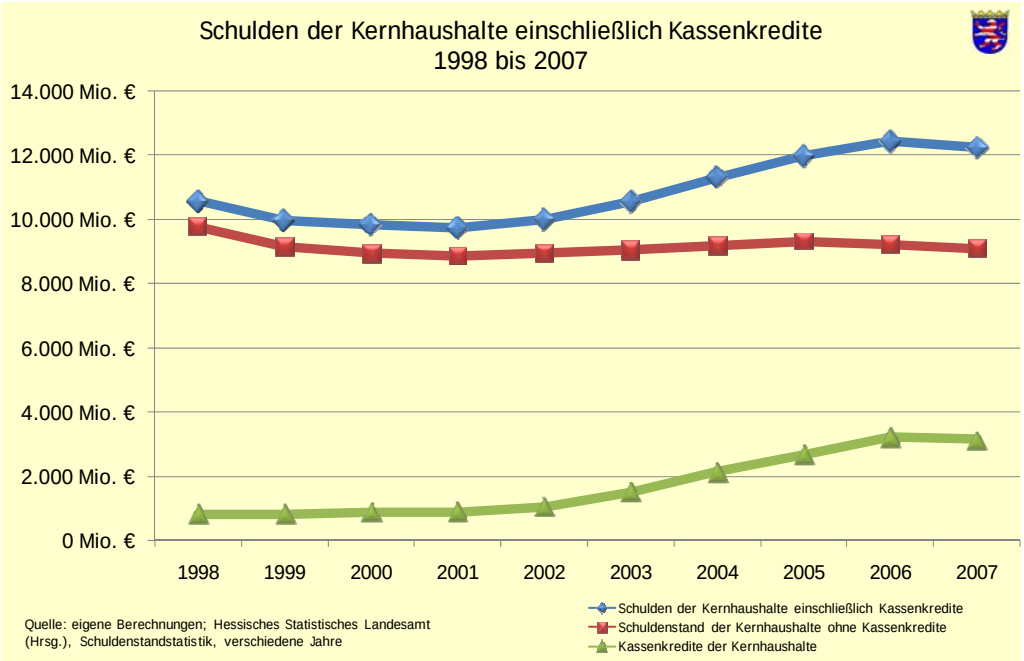
Aus den Kernhaushalten ergeben sich der Stand der Schulden ohne Kassenkredite und die Kassenkredite zum Jahresende. Bedingt durch die günstigere Lage der hessischen kommunalen Finanzen konnten die Schulden der Kernhaushalte ohne Kassenkredite nach Jahren mit steigenden Schulden (2002 bis 2005) nach dem Jahr 2006 wiederholt auch im Jahr 2007 gesenkt werden. Hervorzuheben ist, dass zudem erstmals seit 1998 die Kassenkredite sanken (Ansicht 9).

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

10 Straßen um 7,9 Prozent auf 259,3 Millionen €, Abwasser um 6,7 Prozent Prozent auf 171,7 Millionen €, allgemeine Verwaltung um 69,6 Prozent auf 75,9 Millionen € sowie die Sammelposition Übrige Aufgabenbereiche um 65,4 Prozent auf 377,7 Millionen €

11 Baumaßnahmen für Schulen in den Vorjahren: 302,0 Millionen € (2005), 323,9 Millionen € (2006)

12 Zuletzt: Siebzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/7537, Seiten 31-35



Ansicht 9: Schulden der Kernhaushalte einschließlich Kassenkredite 1998 bis 2007

Die Bedeutung der für die Überbrückung kurzfristiger Kassenanspannungen vorgesehenen Kassenkredite als Finanzierungsinstrument kommunaler Aufgaben bleibt allerdings hoch. Sie entsprachen 25,6 Prozent der Schulden der Kernhaushalte. Insgesamt erreichten die Schulden der Kernhaushalte 12.222 Millionen € zum Ende des Jahres 2007 (Ansicht 10), was durchschnittlich 2.013 € je Einwohner entspricht (2.045 € je Einwohner im Jahr 2006).

Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember				
	2006	2007	Veränderung	
Schulden ohne Kassenkredite (Kernhaushalte)	9.220 Mio. €	9.095 Mio. €	-126 Mio. €	-1,4%
Kassenkredite (Kernhaushalte)	3.208 Mio. €	3.128 Mio. €	-80 Mio. €	-2,5%
Schulden der Kernhaushalte	12.428 Mio. €	12.222 Mio. €	-206 Mio. €	-1,7%
Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen				

Ansicht 10: Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember

Schulden der Eigenbetriebe und der Zweckverbände

Neben den Schulden der Kernhaushalte (12.222 Millionen €) bestanden zum Jahresende 2007

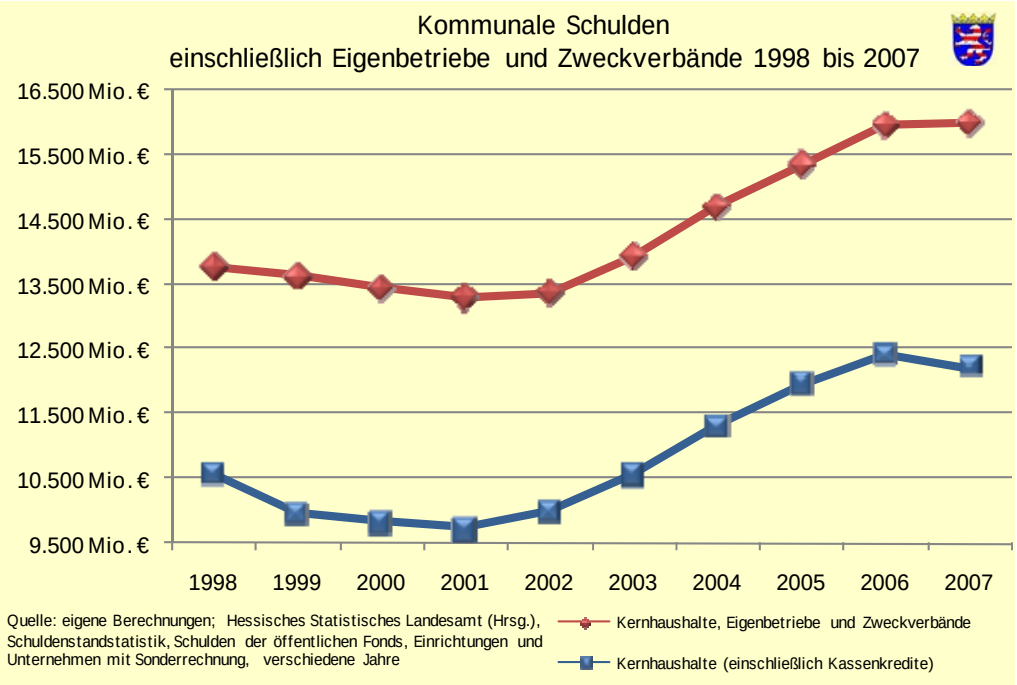
- Schulden der kommunalen Eigenbetriebe[13] in Höhe von 2.608 Millionen €,
- Schulden der kameralen Zweckverbände in Höhe von 562 Millionen € und
- Schulden der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen in Höhe von weiteren 599 Millionen €[14].

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

14 ohne Kassenkredite; ohne Schulden beim Träger

2.443 € je Einwohner Schulden der Kernhaushalte und Eigenbetriebe

Die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe entsprachen 21,3 Prozent der Schulden der Kernhaushalte[15] (18,9 Prozent im Jahr 2006). Zum Ende des Jahres 2007 betrug die Summe der Schulden der Kernhaushalte und Eigenbetriebe 14.831 Millionen € (im Vorjahr 14.772 Millionen €) oder 2.443 € je Einwohner (im Vorjahr 2.431 € je Einwohner). Unter Einbeziehung der Schulden der Zweckverbände ergeben sich 15.991 Millionen € (2006: 15.952 Millionen €) oder 2.634 € je Einwohner (2006: 2.625 € je Einwohner). Ansicht 11 verdeutlicht, dass zwar die Schulden der Kernhaushalte im Jahr 2007 leicht zurückgingen, jedoch die kommunalen Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände nahezu unverändert blieben.



Ansicht 11: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände 1998 bis 2007

Bild der kommunalen Schulden unvollständig

Um das Bild der kommunalen Schulden zu vervollständigen, sind die privatrechtlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung[16] zu betrachten[17]. Deren Schulden könnten anteilig auf kommunale Eigner und die weiteren Eigentümer entfallen (ggf. Land, Bund und Private). Diese Schulden sind mehrheitlich der öffentlichen Hand (zu denen die Kommunen gehören) zuzuordnen. Sie betrugen zum Jahresende 2007 rund 12.714 Millionen € (2006: 12.208 Millionen €). Sie lagen damit etwas höher als die Schulden der kommunalen Kernhaushalte. Dabei kann derzeit der auf die Kommunen entfallende Anteil an diesen Schulden privatrechtlicher Unternehmen nur für die Unternehmen ermittelt werden, die sich im alleinigen Besitz der Kommunen befinden; diese wiesen zum Jahresende 2007 Schulden von 1.892 Millionen € aus. Der weitaus größere Anteil der Schulden privatrechtlicher Unternehmen entfällt auf die anderen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung. Eine Aufteilung dieser Schulden auf die Kommunen ist so lange nicht möglich, wie die kommunalen Körperschaften keine Konzernbilanzen aufstellen.

Schulden je Einwohner in einzelnen Kommunen

Nach diesen Erläuterungen zu den einzelnen Teilen der kommunalen Schulden werden – wie auch in den Vorjahren – in einem kurzen Überblick die Schulden der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden betrachtet. Aufgrund der Zuordnungsschwierigkeiten der Schulden der privatrechtlichen Unterneh-

15 einschließlich Kassenkredite

16 ohne Schulden beim Träger

17 vergleiche Dreizehnter Zusammenfassender Bericht 2004, Landtagsdrucksache 16/2590, Seite 19 f., Fünfzehnter Zusammenfassender Bericht 2005, Landtagsdrucksache 16/4190, Seite 23 und Siebzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/7537, Seite 34 f.

men mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung und der Zweckverbände wird die Verteilung der Schulden der Kernhaushalte und der Eigenbetriebe (Ende 2007: 14.831 Millionen € oder 2.443 € je Einwohner) auf die einzelnen Kommunen dargestellt:

... in den Großstädten

- Die niedrigsten Schulden (Kernhaushalte und Eigenbetriebe) der fünf kreisfreien Großstädte hatte wiederholt Wiesbaden mit 2.157 € je Einwohner (2006: 2.247 € je Einwohner). Frankfurt am Main hatte Schulden in Höhe von 2.476 € je Einwohner (2006: 2.679 € je Einwohner), Kassel 3.250 € je Einwohner (2006: 3.613 € je Einwohner), Darmstadt 4.546 € je Einwohner (2006: 4.332 € je Einwohner) und Offenbach 4.652 € je Einwohner (2006: 3.998 € je Einwohner). Die Schulden je Einwohner Offenbachs lagen zum Jahresende 2007 höher als in Darmstadt, da Offenbachs Schulden der Kernhaushalte und der Eigenbetriebe um 654 € je Einwohner oder 16,4 Prozent und damit stärker zunahmen als die Darmstadts. Die Schulden der anderen drei Großstädte sanken. Am stärksten reduzierte Kassel seine Schulden (10 Prozent). Wiesbaden hatte zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen. Alle Großstädte hatten Eigenbetriebe mit Schulden.

... in den Landkreisen

- Der Landkreis Fulda hatte mit 111 € je Einwohner (2006: 127 € je Einwohner) erneut die niedrigsten Schulden und der Rheingau-Taunus-Kreis mit 1.706 € je Einwohner (2006: 1.641 € je Einwohner) die höchsten Schulden der Landkreise. Am stärksten stiegen die Schulden im Hochtaunuskreis um 193 € je Einwohner oder 13,1 Prozent auf 1.667 € je Einwohner. Der Hochtaunuskreis und der Landkreis Fulda hatten zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen. Der Landkreis Gießen, der Lahn-Dill-Kreis, der Vogelsbergkreis und der Landkreis Fulda hatten keine Eigenbetriebsschulden.

... in den kreisangehörigen Gemeinden

- Vier kreisangehörige Gemeinden hatten weder Schulden im Kernhaushalt noch Eigenbetriebsschulden: Breuberg (2006: 49 € je Einwohner), Jossgrund, Ludwigsau und Wabern (2006 jeweils ohne Schulden). Gründau hatte Schulden von 19 € je Einwohner (2006: 13 € je Einwohner). Die Schulden von drei weiteren Gemeinden lagen zwischen 50 € und 100 € je Einwohner: Alsbach-Hähnlein (71 € je Einwohner, 2006: 37 € je Einwohner), Bad Homburg v.d. Höhe (91 € je Einwohner, 2006: 131 € je Einwohner) und Künzell (86 € je Einwohner, 2006: 89 € je Einwohner). Vierzehn weitere Gemeinden hatten Schulden zwischen 100 und 200 € je Einwohner[18].

  Wie auch in den beiden Vorjahren waren zum Jahresende 2007 die fünf am höchsten verschuldeten Gemeinden unter den kreisangehörigen Gemeinden zu finden: Bad Karlshafen (7.183 € je Einwohner, 2006: 5.151 € je Einwohner), Bad Sooden-Allendorf (5.874 € je Einwohner, 2006: 5.241 € je Einwohner), Spangenberg (5.284 € je Einwohner, 2006: 4.924 € je Einwohner), Waldkappel (5.009 € je Einwohner, 2006: 5.061 € je Einwohner), Willingen (Upland) (4.894 € je Einwohner, 2006: 4.386 € je Einwohner).

  Die am höchsten verschuldete Sonderstatusstadt war nicht mehr Hanau (3.704 € je Einwohner, 2006: 3.908 € je Einwohner), sondern Rüsselsheim (3.802 € je Einwohner, 2006: 3.474 € je Einwohner).

  276 kreisangehörige Gemeinden hatten zum Jahresende 2007 keine Kassenkredite in Anspruch genommen.

[18] Biblis, Brombachtal, Eichenzell, Eschborn, Flörsbachtal, Glashütten, Gudensberg, Kelsterbach, Linsengericht, Messel, Rodenbach, Schaafheim, Wehrheim, Wetter (Hessen)

4. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 26 Projekte zu bearbeiten, von denen 8 beendet wurden.

Geprüft wurden 410 Einzelprojekte.

4.1 Laufende Prüfungen

119. Vergleichende Prüfung „Abfallzweckverbände“ bei 15 Zweckverbänden (Abfallverband Rheingau, Abfallwirtschafts-Zweckverband Landkreis Hersfeld-Rotenburg (AZV), Deponiezweckverband Schwalm-Eder-Kreis und Landkreis Marburg-Biedenkopf, Müllabfuhrzweckverband Biedenkopf, Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg, Müllabfuhrzweckverband Odenwald, Müllabholzweckverband Rotenburg, Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg, Zweckverband Abfallsammlung für den Landkreis Fulda, Zweckverband Abfallverwertung Südhessen, Zweckverband Abfallwirtschaft Kreis Bergstraße (ZAKB), Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis, Zweckverband Abfallwirtschaft Vogelsbergkreis (ZAV), Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis, Zweckverband Riedwerke Kreis Groß-Gerau)

124. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2008: Kleine Städte“ bei 25 Städten und Gemeinden (Alsbach-Hähnlein, Battenberg (Eder), Birkenau, Breidenbach, Dietzhölztal, Einhausen, Erzhausen, Eschenburg, Fernwald, Gernsheim, Großkrotzenburg, Heringen (Werra), Höchst i. Odw., Homberg (Ohm), Hünfelden, Kriftel, Lollar, Naumburg, Ober-Mörlen, Otzberg, Reiskirchen, Rimbach, Schmitten im Taunus, Sulzbach (Taunus), Zierenberg)

125. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2008: Mittlere Städte“ bei 25 Städten (Aßlar, Biedenkopf, Bischofsheim, Borken (Hessen), Buseck, Dieburg, Flörsheim am Main, Gladenbach, Groß-Zimmern, Grünberg, Hessisch Lichtenau, Heusenstamm, Hünfeld, Kaufungen, Kelsterbach, Lauterbach (Hessen), Lich, Lohfelden, Melsungen, Petersberg, Raunheim, Schwalbach am Taunus, Solms, Weilburg, Wolfhagen)

127. Prüfung „Haushaltsstruktur 2008: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main mit Region Frankfurt“

128. Vergleichende Prüfung „Kurparke“ bei zwölf Städten (Bad Hersfeld, Bad Homburg v.d. Höhe, Bad Nauheim, Bad Orb, Bad Salzschlirf, Bad Schwalbach, Bad Soden am Taunus, Bad Sooden-Allendorf, Bad Zwesten, Königstein, Nidda, Wiesbaden)

129. Vergleichende Prüfung „Trinkwasser in Großstädten“ bei fünf Städten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)

131. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften“ bei sechs Landkreisen (Landkreis Fulda, Landkreis Gießen mit Zweckverband, Landkreis Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis mit Zweckverband, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf mit Zweckverband)

132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ bei fünf hessischen Großstädten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)

133. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden“ bei 25 Städten und Gemeinden (Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Calden, Dautphetal, Eichenzell, Elz, Eppstein, Erbach, Fritzlar, Fuldatal, Gründau, Hüttenberg, Laubach, Linden, Lorsch, Michelstadt, Mücke, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Schlitz, Steinbach (Taunus), Wächtersbach)

134. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise“ bei acht Landkreisen (Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg)

135. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden“ bei 30 Gemeinden (Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bischoffen, Fischbach-

tal, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Herbstein, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nüsttal, Oberaula, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rothenberg, Schwalmtal, Siegbach, Steffenberg, Waldkappel, Wildeck, Wohratal)

136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel“ bei 29 Städten und Gemeinden (Bromskirchen, Bruchköbel, Cölbe, Edermünde, Elbtal, Feldatal, Frielendorf, Greifenstein, Hadamar, Hochheim am Main, Jossgrund, Kirchhain, Kronberg im Taunus, Künzell, Lautertal (Odenwald), Mainhausen, Nieste, Ottrau, Philippstal (Werra), Pohlheim, Rasdorf, Reinheim, Rosenthal, Schlüchtern, Schwarzenborn, Seeheim-Jugenheim, Sensbachtal, Wahlsburg, Weißenborn)

137. Vergleichende Prüfung „Jugendämter“ bei sieben Sonderstatusstädten (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar)

138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II“ bei neun Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Werra-Meißner-Kreis)

139. Vergleichende Prüfung „Naturparke“ bei sieben Zweckverbänden und drei Landkreisen (Zweckverband Naturpark Diemelsee, Zweckverband Naturpark Habichtswald, Zweckverband Naturpark Hessischer Spessart, Zweckverband Naturpark Hochtaunus, Zweckverband Naturpark Hoher Vogelsberg, Zweckverband Naturpark Meißner-Kaufunger Wald, Zweckverband Naturpark Rhein-Taunus, Landkreis Fulda als Träger des Naturparks Hessische Rhön, Landkreis Bergstraße als Mitglied im Verein Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e. V., Odenwaldkreis als Mitglied im Verein Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e. V.)

140. Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung II“ bei 21 Verbänden (Gewässerverband Bergstraße, Gewässerverband Salzbödetal, Hessischer Wasserverband Diemel, Unterhaltungsverband Obere Lahn, Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg, Wasserverband Bürstadt, Wasserverband Gersprenzgebiet, Wasserverband Haune, Wasserverband Untere Horloff, Wasserverband Kinzig, Wasserverband Lahn-Ohm, Wasserverband Losse, Wasserverband Lumdatal, Wasserverband Modaugebiet, Wasserverband Mümling, Wasserverband Nidder-Seemenbach, Wasserverband Oberes Lahngebiet, Wasserverband Rodgau-Bieber, Wasserverband Sauerbach, Wasserverband Schwalm, Wasserverband Wohra)

141. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden“ bei 16 Städten und Gemeinden (Alsfeld, Bad Arolsen, Frankenberg (Eder), Gelnhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Groß-Gerau, Karben, Neu-Anspach, Nidderau, Riedstadt, Rotenburg a. d. Fulda, Schwalmstadt, Seligenstadt, Usingen, Vellmar)

142. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte“ bei 23 Städten und Gemeinden (Babenhausen, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Bürstadt, Dreieich, Eltville, Eschwege, Groß-Umstadt, Hattersheim, Herborn, Hofgeismar, Homberg (Efze), Korbach, Limburg, Niedernhausen, Obertshausen, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen)

4.2 Beendete Projekte

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

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)

116. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“ bei 21 Städten und Gemeinden (Bad Karlshafen, Ebersburg, Gorxheimertal, Grasellenbach, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hatzfeld (Eder), Hohenroda, Hosenfeld, Kirchheim, Lichtenfels, Lorch am Rhein, Malsfeld, Morschen, Oberweser, Rauschenberg, Schenklengsfeld, Twistetal, Ulrichstein, Wanfried, Weinbach)

117. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ bei 50 Städten und Gemeinden (Aarbergen, Ahnatal, Alheim, Allendorf (Eder), Amöneburg, Bad König, Beselich, Bickenbach, Brechen, Breitscheid, Burghaun, Driedorf, Ebsdorfergrund, Gersfeld (Rhön), Grebenhain, Grebenstein, Gudensberg, Guxhagen, Habichtswald, Helsa, Hofbieber, Immenhausen, Kalbach, Lahntal, Leun, Liederbach am Taunus, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Neuberg, Ortenberg, Ranstadt, Reichelsheim/Wetterau, Runkel, Schlangenbad, Selters (Taunus), Sinn, Söhrewald, Villmar, Vöhl, Wabern, Waldbrunn/Westerwald, Waldsolms, Weimar, Willingen (Upland), Willingshausen, Wölfersheim, Wöllstadt, Zwingenberg)

118. Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“ beim Kreis Offenbach

120. Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ bei dem Kommunalen Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen in Gießen und dem Kommunalen Gebietsrechenzentrum in Kassel

121. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ bei 21 Städten (Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Büttelborn, Dreieich, Eichenzell, Erbach, Eppstein, Hüttenberg, Hofgeismar, Homberg (Efze), Linden, Lorsch, Mücke, Mühltal, Niedernhausen, Steinbach (Taunus), Stadtallendorf, Witzenhausen)

122. Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“ bei fünf Städten und neun Landkreisen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis, Wetteraukreis)

Mit den geprüften kommunalen Körperschaften, deren Prüfungen beendet wurden, fanden 119 Eingangs-, 50 Erörterungs-, 130 Interims- und 23 Schlussbesprechungen statt. Diese 322 Besprechungen dauerten insgesamt rund 533 Stunden.

Besprechungen			
	Körperschaften	Besprechungen	Dauer
108. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“	11	31	069:00
114. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“	21	42	058:07
116. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“	21	50	091:00
117. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden	50	113	175:23
118. Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“	1	4	009:17
120. Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“	2	4	010:04
121. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“	21	49	040:17
122. Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“	14	29	099:55
Summe	141	322	533:03

Ansicht 12: Besprechungen

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, Ergebnisverbesserungen, Rückstände

Für die in diesem Bericht vorgestellten Projekte wurden geprüfte Risiken, Ergebnisverbesserungen 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 Achtzehnten Zusammenfassenden Bericht veröffentlichten Prüfungen betrug 1,4 Milliarden €.

Achtzehnter Zusammenfassender Bericht: Geprüfte Risiken, Ergebnisverbesserungen, Rückstände			
	Geprüftes Risiko	Ergebnisverbesserungen	Rückstände
108. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“	461,3 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
114. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“	36,7 Mio. €	3,4 Mio. €	0,0 Mio. €
116. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“	152,6 Mio. €	6,4 Mio. €	0,0 Mio. €
117. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“	535,4 Mio. €	15,0 Mio. €	0,0 Mio. €
118. Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“	119,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
120. Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“	105,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,4 Mio. €
121. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“	5,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
122. Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“	19,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
Summe	1.434,3 Mio. €	24,8 Mio. €	0,4 Mio. €
Rundungsbedingte Differenzen			

Ansicht 13: Achtzehnter Zusammenfassender Bericht: Geprüfte Risiken, Ergebnisverbesserungen, Rückstände

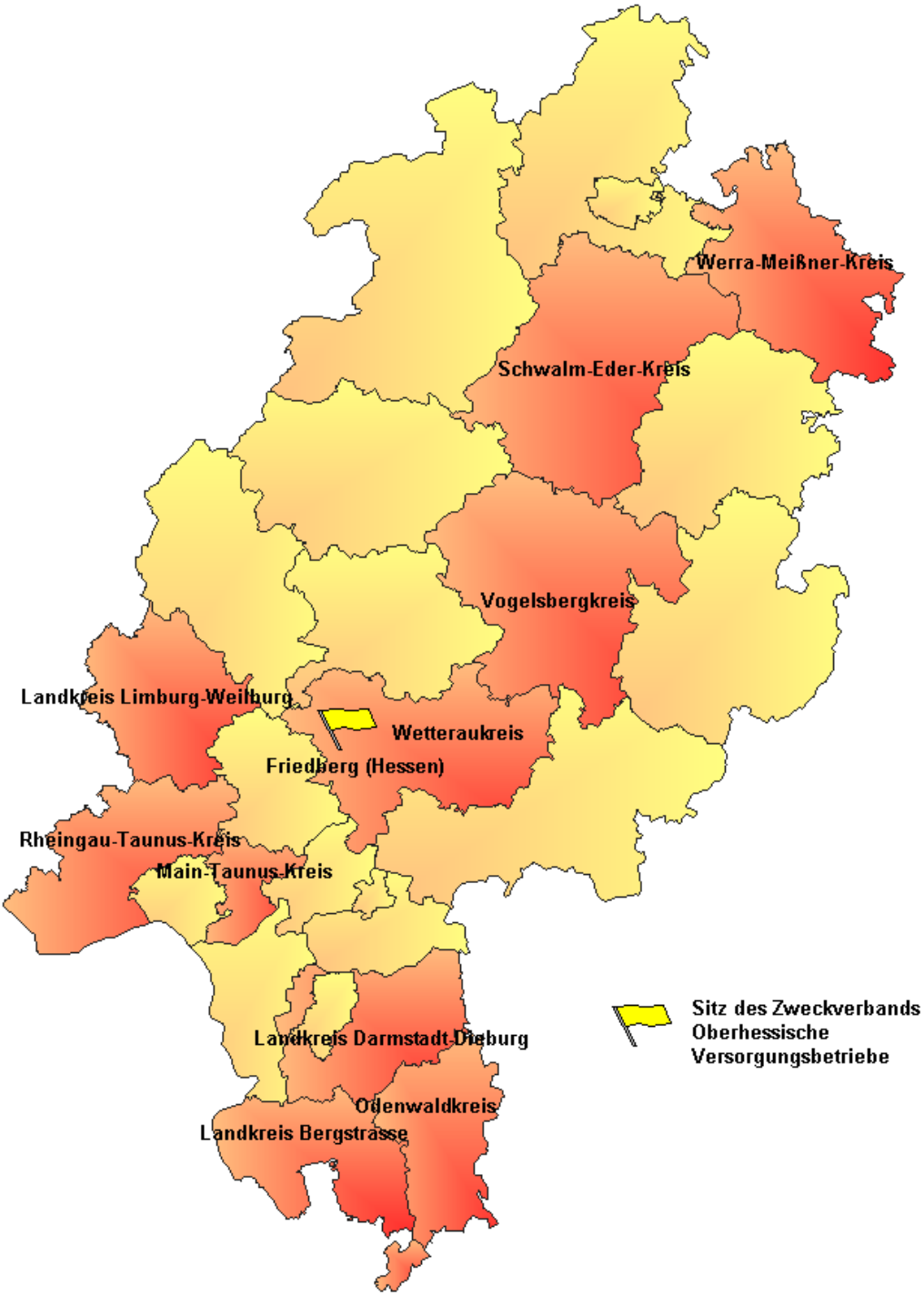
Die in den Prüfungen festgestellten Ergebnisverbesserungen betrugen knapp 25 Millionen €. Dieser Betrag könnte von den in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften erwirtschaftet werden. Die Bezugsgrößen zur Berechnung der Ergebnisverbesserungen waren zumeist einer anderen kommunalen Körperschaft der gleichen Prüfung entnommen. Damit wurden realistische Wertmaßstäbe zugrunde gelegt.

In den Prüfungen dieses Berichts wurden Rückstände von 0,4 Millionen € festgestellt. Unter Rückständen werden Finanzmittel verstanden, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen.

6. Einhundertachte Vergleichende Prüfung „Betätigung von Landkreisen“

6.1 Geprüfte Körperschaften

Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis, Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe



Ansicht 14: „Betätigung von Landkreisen“ – Lage der Landkreise

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Juni 2006 bis November 2007
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2006
Zuleitung der Schlussberichte	13. Mai 2008
Prüfungsbeauftragter:	Deloitte & Touche GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, München

6.3 Leitsätze

Das gesamtwirtschaftliche Risiko der zehn Landkreise für alle Beteiligungen lag bei 461 Millionen €. Seite 36

Es setzte sich zusammen aus dem investierten Eigenkapital in Höhe von 167 Millionen €, Darlehen in Höhe von 42 Millionen €, Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 200 Millionen € sowie Zuschüssen in Höhe von 52 Millionen €. Seite 36

Die Bedeutung der Beteiligungen für die Landkreise zeigt ein Vergleich mit ihren Kernhaushalten: Die Mehrheitsbeteiligungen[19] hatten 6.989 Mitarbeiter, eine Bilanzsumme von 2.201 Millionen € und erwirtschafteten Umsatzerlöse von 839 Millionen €. Die Kernverwaltungen hatten 7.497 Mitarbeiter bei Verwaltungshaushalten von 2.048 Millionen €. Seite 39

Die Landkreise hielten 320 Beteiligungen. Davon waren 174 Kapitalgesellschaften. Dies entspricht einem Anteil von 54 Prozent. 71 Beteiligungen (22 Prozent) betrafen Zweckverbände. 227 Beteiligungen hielten die Landkreise unmittelbar. Die Landkreise beherrschten[20] 83 Beteiligungen (26 Prozent). Im Prüfungszeitraum beteiligten sich die Landkreise neu an 61 Gesellschaften, 4 wurden verkauft und 7 liquidiert. Seiten 41, 44, 50

Gebietskörperschaften können frei entscheiden, ob und in welchem Umfang sie ihre Aufgaben ausgliedern. Sie haben bei einer formalen Ausgliederung Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Einflussmöglichkeiten sicherzustellen. Die Steuerung entfällt nicht; vielmehr erhöhen sich die Anforderungen an die Steuerung und damit an die Steuernden. Zur Steuerung zählt auch die Organisation des Beteiligungsmanagements. Seite 46

In vier der zehn Landkreise eigneten sich Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements zur interessengerechten Steuerung der Beteiligungen. Seite 49, 62

Die Überörtliche Prüfung fordert die Landkreise auf, die in der Gemeindeordnung seit 2005 verankerten Rechte der Überörtlichen Prüfung nach § 54 HGrG in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen ihrer Mehrheitsbeteiligungen verankern zu lassen. Die Kommunalaufsicht sollte verstärkt auf die Einhaltung des § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO durch die kommunalen Körperschaften achten. Seite 60

Alle Landkreise und der Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe folgten der gesetzlichen Vorgabe, Beteiligungsberichte zu veröffentlichen. Die Beteiligungsberichte führten zu einer besseren stichtagsbezogenen Informationslage. Vollständig waren die Beteiligungsberichte des Main-Taunus-Kreises, des Odenwaldkreises, des Rheingau-Taunus-Kreises sowie des Wetteraukreises. Seite 55

---

19 Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG und Eigenbetriebe

20 Die Landkreise hielten unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Anteile oder Stimmrechte.

6.4 Überblick

6.5 Geprüftes Risiko 36
6.6 Ergebnisverbesserungen 38
6.7 Rückstände 38
6.8 Fortschreibung der Betätigungsprüfungen 38
6.9 Erkenntnisziele 39
6.10 Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 39
6.11 Beteiligungsportfolio nach Rechtsformen 41
6.12 Beteiligungsportfolio nach dem Einfluss der Landkreise 43
6.13 Beteiligungsportfolio nach Wirtschaftszweigen 44
6.14 Datenlage zur Organisation und Steuerung 46
6.15 Subsidiarität 49
6.16 Gründung, Umfirmierung, Verkauf und Liquidation von Beteiligungen 50
6.17 Rechtliche Risiken 52
6.18 Beteiligungsbericht 54
6.19 Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements 55
6.20 Unterrichtungs- und Prüfungsrechte nach § 123 HGO 56
6.21 Wirtschafts- und Finanzpläne der Beteiligungen 61
6.22 Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen 61
6.23 Vertretung der Landkreise in den Beteiligungen 63
6.24 Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe 64
6.25 Ausblick 65

6.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko umfasste die Summe der wirtschaftlichen Risiken, denen sich die kommunalen Körperschaften durch ihre wirtschaftliche Betätigung und ihre Beteiligungen aussetzten. Es lag insgesamt bei 461,3 Millionen € zum 31. Dezember 2006:

- Investiertes Eigenkapital der kommunalen Körperschaften: 166,6 Millionen €,
- Darlehen der kommunalen Körperschaften an ihre Beteiligungen: 42,3 Millionen €,
- Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten der kommunalen Körperschaften zugunsten ihrer Beteiligungen: 199,8 Millionen €,
- Zuschüsse der kommunalen Körperschaften an ihre Beteiligungen im Jahr 2006: 52,6 Millionen €.

Ansicht 15 zeigt die Verteilung des geprüften Risikos auf die kommunalen Körperschaften. Nicht enthalten ist das wirtschaftliche Risiko des Zweckverbands Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV)[21]. Beim ZOV diente das Konzern-Eigenkapital der hundertprozentigen Tochter Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft

[21] Der Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV) wurde in die Prüfung einbezogen, weil der Vogelsbergkreis und der Wetteraukreis wesentliche Aufgaben auf den ZOV verlagert hatten. Nur so konnte ein vollständiges Bild über die Beteiligungsstruktur dieser Landkreise gewonnen werden. Die Beteiligungen des ZOV sind, soweit nicht angemerkt, in den Beteiligungen des Vogelsbergkreises und des Wetteraukreises enthalten. Kapitel 6.24 geht gesondert auf die Lage des ZOV ein.

mbH als Maßstab für das wirtschaftliche Risiko. Zum 31. Dezember 2006 betrug es 218 Millionen €.

Geprüftes Risiko zum 31. Dezember 2006					
	Investiertes Eigenkapital	Darlehen	Bürgschaften, Eventualverbindlichkeiten	Zuschüsse	Geprüftes Risiko
Bergstraße	10,3 Mio. €	0,0 Mio. €	9,0 Mio. €	0,2 Mio. €	19,5 Mio. €
Darmstadt-Dieburg	11,2 Mio. €	0,3 Mio. €	10,1 Mio. €	6,2 Mio. €	27,8 Mio. €
Limburg-Weilburg	1,2 Mio. €	0,0 Mio. €	10,7 Mio. €	1,5 Mio. €	13,4 Mio. €
Main-Taunus	1,6 Mio. €	0,1 Mio. €	111,1 Mio. €	0,2 Mio. €	113,0 Mio. €
Odenwald	0,7 Mio. €	0,8 Mio. €	10,9 Mio. €	0,6 Mio. €	13,0 Mio. €
Rheingau-Taunus	3,5 Mio. €	4,1 Mio. €	22,7 Mio. €	3,5 Mio. €	33,8 Mio. €
Schwalm-Eder	12,3 Mio. €	28,9 Mio. €	0,0 Mio. €	17,1 Mio. €	58,3 Mio. €
Vogelsberg	49,6 Mio. €	0,0 Mio. €	2,5 Mio. €	1,7 Mio. €	53,8 Mio. €
Werra-Meißner	3,8 Mio. €	1,2 Mio. €	13,7 Mio. €	15,6 Mio. €	34,3 Mio. €
Wetterau	72,4 Mio. €	6,9 Mio. €	9,1 Mio. €	6,0 Mio. €	94,4 Mio. €
Summe	166,6 Mio. €	42,3 Mio. €	199,8 Mio. €	52,6 Mio. €	461,3 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen					

Ansicht 15: Geprüftes Risiko zum 31. Dezember 2006

Investiertes Eigenkapital

73 Prozent des gesamten investierten Eigenkapitals von 166,6 Millionen € entfielen auf den Vogelsbergkreis mit 49,6 Millionen € und den Wetteraukreis mit 72,4 Millionen €. Beide Landkreise waren über den Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe an dessen Konzerngesellschaften beteiligt. Die vergleichsweise hohe Eigenkapitalausstattung der Konzerngesellschaften ist für die Wirtschaftszweige Ver- und Entsorgung branchenüblich.

Darlehen

Mit 28,9 Millionen € entfielen auf den Schwalm-Eder-Kreis 68 Prozent aller von den Landkreisen ausgereichten Darlehen. Der Kreis gewährte seinen Kliniken ein mit Rangrücktritt versehenes Gesellschafterdarlehen in Höhe von 28,4 Millionen €. Im Zuge des Verkaufs der Kliniken zum 1. Januar 2007 an eine private Bietergemeinschaft verzichtete der Schwalm-Eder-Kreis auf die Rückzahlung der gewährten Darlehen.

Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten

Bei den Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten entfielen auf den Main-Taunus-Kreis mit 111,1 Millionen €, den Rheingau-Taunus-Kreis mit 22,7 Millionen € und den Werra-Meißner-Kreis mit 13,7 Millionen € zusammen 74 Prozent der gesamten gewährten Bürgschaften in Höhe von 199,8 Millionen €. Beim Main-Taunus-Kreis dienten die gewährten Bürgschaften der Absicherung von Krediten seiner Gesellschaften. Im Werra-Meißner-Kreis sicherten ebenfalls Bürgschaften über 13,3 Millionen € die von einer Gesellschaft aufgenommenen Kredite. Im Rheingau-Taunus-Kreis entfielen 16 Millionen € auf eine stille Einlage.

Zuschüsse

62 Prozent der gesamten gewährten Zuschüsse in Höhe von 52,6 Millionen € entfielen auf den Schwalm-Eder-Kreis mit 17,1 Millionen € und den Werra-Meißner-Kreis mit 15,6 Millionen €. Der Schwalm-Eder-Kreis verpflichtete sich im Zuge des beschriebenen Verkaufs seiner Kliniken, über mehrere Jahre einen Sanierungszuschuss von insgesamt 15,9 Millionen € zu leisten. Der Werra-Meißner-Kreis gewährte seinem Eigenbetrieb Gebäudemanagement für Betriebs- und Finanzierungskosten einen Zuschuss von 15,0 Millionen €.

6.6 Ergebnisverbesserungen

Ausschüttungs-potenziale des ZOV

Die Nutzung von Ausschüttungspotenzialen beim ZOV können die Ergebnisse des Vogelsbergkreises und des Wetteraukreises verbessern. Die gute Vermögenslage im ZOV-Konzern kann anhand der Entwicklung des Konzerneigenkapitals der Oberhessischen Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (OVVG) dargestellt werden: Vom 31. Dezember 2003 bis zum 31. Dezember 2006 stieg das Konzerneigenkapital trotz der Ausschüttungen von 191,1 Millionen € auf 218,1 Millionen €. Bezogen auf die Konzernbilanzsumme in Höhe von 416,0 Millionen € ergab das eine Konzerneigenkapitalquote von 46 Prozent zum 31. Dezember 2006. Die Zweckverbandsmitglieder Vogelsbergkreis und Wetteraukreis stehen vor der Entscheidung, höhere Ausschüttungen aus den ZOV-Konzernergebnissen zur Verbesserung ihrer Einnahmen zu erhalten.

Bei der wirtschaftlichen Betätigung können der Landkreis Bergstraße, der Landkreis Limburg-Weilburg, der Odenwaldkreis, der Schwalm-Eder-Kreis und der Vogelsbergkreis die Qualität des Beteiligungsmanagements verbessern.

6.7 Rückstände

Keine Rückstände in vier Landkreisen

Bei dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, dem Main-Taunus-Kreis, dem Rheingau-Taunus-Kreis und dem Wetteraukreis waren keine Rückstände festzustellen. Das Beteiligungsmanagement des Odenwaldkreises ist seit Mitte 2006 personell ausreichend ausgestattet.

Personelle Ausstattung in fünf Landkreisen zu knapp

Das Beteiligungsmanagement der übrigen Landkreise sollte personell so ausgestattet werden, dass die Funktionen der Kontrolle und Steuerung unter Einsatz des hierzu erforderlichen Instrumentariums erfüllt werden können. Dann können Prüfungs- und Unterrichtungsrechte ausgeübt sowie Sitzungen der Aufsichtsgremien für die Vertreter der Landkreise vorbereitet werden.

6.8 Fortschreibung der Betätigungsprüfungen

Die Berichterstattung über die Betätigung der Landkreise schreibt die Ergebnisse der 45. Vergleichenden Prüfung „Betätigung“[22] bei den Großstädten und der 86. Vergleichenden Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“[23] fort. Der aktualisierte Prüfungsansatz berücksichtigte ergänzend:

- Subsidiaritätsprinzip[24],
- Unterrichtungs- und Prüfungsrechte[25],
- Beteiligungsbericht[26].

---

22 Zehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/2959, Seite 6 ff.

23 Dreizehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/2590, Seite 50 ff.

24 § 121 HGO - Wirtschaftliche Unternehmen

(1) Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn: ...

3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann...

25 § 123 HGO - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

(1) Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, so hat sie ...

2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

26 § 123 a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

6.9 Erkenntnisziele

Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung

Gegenstand dieser Prüfung ist die Betätigung der Landkreise im Hinblick auf ihre Beteiligungen. Eine Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Betätigung[27] erübrigte sich, da auch die nichtwirtschaftlichen Unternehmen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen beziehungsweise zu verwalten sind[28].

Beteiligungsbegriff

Der für diese Prüfung verwendete Beteiligungsbegriff umfasst die organisatorisch nicht unmittelbar zur Kreisverwaltung zählenden Unternehmen und Einrichtungen sowie Mitgliedschaften in Verbänden und Vereinen. Folgende rechtliche Organisationsformen sind möglich:

- Eigenbetriebe,
- Kapitalgesellschaften (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaft auf Aktien),
- Zweckverbände,
- Vereine,
- Stiftungen des bürgerlichen oder öffentlichen Rechts,
- Personengesellschaften (Offene Handelsgesellschaft, Kommanditgesellschaft, Gesellschaft bürgerlichen Rechts, Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Co. Kommanditgesellschaft),
- Genossenschaften,
- sonstige juristische Personen (Körperschaften des öffentlichen Rechts, Anstalten des öffentlichen Rechts).

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Betätigung der Landkreise auf:

Erkenntnisziele

- Umfang der Betätigung der Landkreise,
- Art und Umfang des Beteiligungsmanagements,
- Feststellung und Bewertung des Risikos der Betätigung,
- Einklang mit der Hessischen Gemeindeordnung.

6.10 Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen

Die Haushalte der zehn Landkreise umfasste (Ansicht 16)

- im Verwaltungshaushalt Ausgaben über 2.048 Millionen € sowie
- im Vermögenshaushalt Ausgaben über 575 Millionen €.

---

27 § 121 HGO - Wirtschaftliche Betätigung

(1) Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn 1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt, 2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann...

(2) Als wirtschaftliche Betätigung gelten nicht Tätigkeiten 1. zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, 2. auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie 3. zur Deckung des Eigenbedarfs...

28 Vergleiche Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung, Landtagsdrucksache 16/2463, Seite 59

Zum 31. Dezember 2006 betrugen ihre gesamten Schulden der Kernhaushalte einschließlich der Kassenkredite 1.742 Millionen €. Sie hatten insgesamt 7.497 Mitarbeiter (Ansicht 16).

Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Landkreise 2006				
	Verwaltungshaushalt[1)]	Vermögenshaushalt[1)]	Schulden zum 31. Dezember 2006[2)]	Mitarbeiter[3)]
Bergstraße	298 Mio. €	229 Mio. €	156 Mio. €	770
Darmstadt-Dieburg	277 Mio. €	22 Mio. €	214 Mio. €	1.032
Limburg-Weilburg	178 Mio. €	79 Mio. €	117 Mio. €	710
Main-Taunus	241 Mio. €	121 Mio. €	281 Mio. €	894
Odenwald	119 Mio. €	10 Mio. €	129 Mio. €	532
Rheingau-Taunus	160 Mio. €	16 Mio. €	300 Mio. €	670
Schwalm-Eder	171 Mio. €	18 Mio. €	89 Mio. €	984
Vogelsberg	172 Mio. €	13 Mio. €	98 Mio. €	713
Werra-Meißner	116 Mio. €	7 Mio. €	40 Mio. €	368
Wetterau	316 Mio. €	59 Mio. €	317 Mio. €	824
Summe	2.048 Mio. €	575 Mio. €	1.742 Mio. €	7.497

1) Ausgaben nach der Gemeindefinanzstatistik
2) Schulden bei öffentlichen Haushalten, Kreditmarktschulden und Kassenkredite
3) Beschäftigte ohne Beurlaubte und geringfügig Beschäftigte zum 30.06.2006

Rundungsbedingte Abweichungen

Quelle: Eigene Zusammenstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 16: Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Landkreise 2006

Die Wirtschaftskraft der ausgegliederten Einheiten der zehn Landkreise zeigt Ansicht 17. Sie enthält die Daten der Kapitalgesellschaften, die Mehrheitsbeteiligungen im Sinne von § 53 HGrG[29] sind, und die der Eigenbetriebe der Landkreise.

Wirtschaftskraft der Mehrheitsbeteiligungen 2006					
	Mehrheitsbeteiligungen[1)]	Eigenkapital	Bilanzsumme	Umsatzerlöse	Mitarbeiter[2)]
Bergstraße	8	357 Mio. €	546 Mio. €	65 Mio. €	549
Darmstadt-Dieburg	8	9 Mio. €	33 Mio. €	19 Mio. €	337
Limburg-Weilburg	7	15 Mio. €	80 Mio. €	45 Mio. €	467
Main-Taunus	9	25 Mio. €	362 Mio. €	121 Mio. €	1.108
Odenwald	9	8 Mio. €	61 Mio. €	32 Mio. €	412
Rheingau-Taunus	6	45 Mio. €	133 Mio. €	26 Mio. €	169
Schwalm-Eder	4	24 Mio. €	101 Mio. €	51 Mio. €	629
Vogelsberg	9	363 Mio. €	576 Mio. €	331 Mio. €	1.107

29 Ein Landkreis verfügt über die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens privaten Rechts oder über mindestens den vierten Teil der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften über die Mehrheit der Anteile.

Wirtschaftskraft der Mehrheitsbeteiligungen 2006					
	Mehrheits-beteiligungen[1)]	Eigen-kapital	Bilanzsumme	Umsatzerlöse	Mitarbeiter[2)]
Werra-Meißner	8	24 Mio. €	204 Mio. €	66 Mio. €	889
Wetterau	14	8 Mio. €	105 Mio. €	83 Mio. €	1.322
Summe	82	878 Mio. €	2.201 Mio. €	839 Mio. €	6.989

1) Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG (Landkreis verfügt über die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens privaten Rechts oder über mindestens den vierten Teil der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften über die Mehrheit der Anteile) sowie Eigenbetriebe. Von 8 der 82 Mehrheitsbeteiligungen lagen keine der hier angegebenen Daten vor.
2) durchschnittlich
Rundungsbedingte Abweichungen.
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Erhebungsbögen, Prüfungs- und Geschäftsberichten

Ansicht 17: Wirtschaftskraft der Mehrheitsbeteiligungen 2006

Die Landkreise hielten 82 Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG und Eigenbetriebe mit einer Bilanzsumme von 2.201 Millionen € und Umsatzerlösen über 839 Millionen €. In diesen Beteiligungen waren 6.989 Mitarbeiter beschäftigt.

6.11 Beteiligungsportfolio nach Rechtsformen

Die Zusammensetzung des Beteiligungsportfolios nach Rechtsformen zeigte zwischen den kommunale Körperschaften deutliche Unterschiede. Sie sind Ansicht 18 zu entnehmen:

Beteiligungsportfolios nach Rechtsformen zum 31. Dezember 2006						
	Alle Beteili-gungen	Eigen-betriebe	Kapital-gesellschaften	Zweck verbände[1)]	Vereine, Stiftungen	Übrige[2)]
Bergstraße	26	3	8	7	6	2
Darmstadt-Dieburg	46	4	19	11	10	2
Limburg-Weilburg	33	1	17	8	1	6
Main-Taunus	36	1	30	2	2	1
Odenwald	32	1	19	7	5	0
Rheingau-Taunus	20	1	11	4	3	1
Schwalm-Eder	32	2	8	14	4	4
Vogelsberg	33	0	25	5	3	0
Werra-Meißner	23	2	13	5	3	0
Wetterau	39	4	24	8	1	2
Summe	320	19	174	71	38	18

1) Bei den Zweckverbänden wurden auch die Wasser- und Bodenverbände erfasst.
2) Dazu gehören Sparkassen, Kommunales Gebietsrechenzentrum, Personengesellschaften, Genossenschaften.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 18: Beteiligungsportfolios nach Rechtsformen zum 31. Dezember 2006

Anteil der Kapitalgesellschaften bei 54 Prozent

Von den 320 Beteiligungen aller Landkreise waren 174 Kapitalgesellschaften. Dies entspricht einem Anteil von 54 Prozent. Die Wahl der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft ist für eine kommunale Körperschaft nur dann zulässig, wenn Haftung und Einzahlungsverpflichtung auf einen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Betrag be-

grenzt sind. Zusätzlich muss ihr ein angemessener Einfluss im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan eingeräumt werden (§ 122 Absatz 1 Nr. 2 und 3 HGO).

Haftung begrenzen

Bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist die Haftung auf das Gesellschaftsvermögen begrenzt[30]. Bei einer Aktiengesellschaft beschränkt sich das finanzielle Risiko für die kommunale Körperschaft auf den Verlust des in Aktien ausgewiesenen Anteils am Grundkapital.

Aufsichtsrat

Bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung sieht das Handelsrecht einen Aufsichtsrat nur fakultativ vor; die HGO jedoch macht die Bildung eines Aufsichtsrats regelmäßig bei Beteiligung einer kommunalen Körperschaft notwendig. Für Aktiengesellschaften ist die Bildung des Aufsichtsrats vom Aktienrecht zwingend vorgegeben. Mit Aufsichtsräten können die kommunalen Körperschaften einen angemessenen strategischen Einfluss auf die Gesellschaft gewinnen und ihrer Aufsichtspflicht nachkommen, was voraussetzt, dass die mit dem Aufsichtsratsmandat verbundenen Informations- und Steuerungsmöglichkeiten tatsächlich genutzt werden.

Schwierige Steuerung der Zweckverbände

Der Anteil der Zweckverbände an der Gesamtzahl der Beteiligungen betrug 22 Prozent. Kommunale Körperschaften können Aufgaben an Zweckverbände delegieren. Damit gehen die Rechte und die Pflichten, die übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, von den in einem Zweckverband zusammengeschlossenen Gemeinden und Landkreisen auf den Zweckverband über (§ 8 Absatz 1 KGG[31]). Die Steuerung von Zweckverbänden durch die Landkreise über die Einflussnahme auf den Verbandsvorstand und die Verbandsversammlung ist schwieriger als die von Kapitalgesellschaften, weil das Gemeindewirtschaftsrecht und das Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit sich nicht ausdrücklich zur Steuerung der Zweckverbände durch die Verbandsmitglieder äußern. Geklärt ist lediglich die Entsendung in die Verbandsversammlung (§ 15 Absatz 2 KGG[32]). Hingegen fehlen Vorschriften zur Steuerung des Zweckverbands wie die des § 125 HGO. Dies dürfte konsequent sein, weil § 8 Absatz 1 KGG die Übertragung der Aufgaben auf den Zweckverband vorsieht. Im Ergebnis hängt damit die Steuerung des Zweckverbands vom guten Willen der in die Verbandsversammlung entsandten Vertreter ab.

Vereine und Stiftungen

Mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch Vereine[33] und Stiftungen waren 38 von 320 Beteiligungen betraut. Dies entspricht einem Anteil von 12 Prozent.

Eigenbetriebe

Die Eigenbetriebe haben als Sondervermögen der Landkreise keine eigene Rechtspersönlichkeit. Für ihre Verbindlichkeiten haften nach den Sondervermögen die Landkreise. In den übrigen Rechtsformen (Sparkassen, Kommunales Gebietsrechenzentrum, Personengesellschaften[34], Genossenschaften) war mit 18 Gesellschaften nur ein geringer Anteil organisiert.

---

30 Der Gesellschaftsvertrag kann eine Nachschusspflicht vorsehen.

31 § 8 Absatz 1 KGG - Aufgabenübertragung

Das Recht und die Pflicht der in einem Zweckverband zusammengeschlossenen Gemeinden und Landkreise, die übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die hierzu notwendigen Befugnisse auszuüben, gehen auf den Zweckverband über.

32 § 15 Absatz 2 KGG - Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung besteht aus mindestens einem Vertreter eines jeden Verbandsmitglieds. Die Vertreter der Gemeinden und Landkreise werden von ihren Vertretungskörperschaften für deren Wahlzeit gewählt. Die Vertreter anderer Verbandsmitglieder werden für dieselbe Zeit in die Verbandsversammlung entsandt. Die Vertreter üben ihr Amt nach Ablauf ihrer Amtszeit bis zum Amtsantritt der neugewählten Vertreter weiter aus. Die Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung erlischt, wenn die Voraussetzungen der Wahl oder der Entsendung des Mitglieds wegfallen. Für jedes Mitglied der Verbandsversammlung kann ein Stellvertreter bestellt werden.

33 Es lag im Ermessen der Landkreise, welche Vereine als zum Beteiligungsportfolio gehörig eingestuft wurden. Über die aufgeführten Zahlen an Mitgliedschaften hinaus lagen weitere Mitgliedschaften an regional und überregional tätigen Vereinen vor.

34 Bei den Beteiligungen an Personengesellschaften handelt es sich um Kommanditeinlagen in die Personengesellschaften. Die Haftung eines Kommanditisten ist üblicherweise auf die Höhe seiner Kommanditeinlage beschränkt.

30 der 36 Beteiligungen des Main-Taunus-Kreises waren Kapitalgesellschaften. Dies entspricht einem Anteil von 83 Prozent. Im Vogelsbergkreis lag der Anteil der Kapitalgesellschaften bei 76 Prozent. Die vergleichsweise hohen Anteile von Kapitalgesellschaften sind auf die in diesen Landkreisen vorherrschenden Konzernstrukturen zurückzuführen. Innerhalb dieser Konzerngesellschaften überwiegt die Rechtsform der Kapitalgesellschaft. Im Schwalm-Eder-Kreis, der über keine vergleichbaren Konzernstrukturen verfügte, lag der Anteil der Kapitalgesellschaften bei 25 Prozent (8 von 32 Beteiligungen). Gleiches gilt für den Landkreis Bergstraße, bei dem die Kapitalgesellschaften einen Anteil von 31 Prozent am Beteiligungsportfolio aufwiesen.

Im Schwalm-Eder-Kreis war der Anteil der Zweckverbände am Beteiligungsportfolio mit 44 Prozent im Vergleich zu den anderen Landkreisen am höchsten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Schwalm-Eder-Kreis – im Gegensatz zu den anderen Landkreisen – 8 von 14 Zweckverbänden in der Kultur- und Wirtschaftsförderung tätig waren. Der Main-Taunus-Kreis hatte zwei Zweckverbände. Ihr Anteil am Beteiligungsportfolio betrug 6 Prozent.

6.12 Beteiligungsportfolio nach dem Einfluss der Landkreise

Ansicht 19 unterscheidet die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Landkreise und zeigt die Zahl der von den Landkreisen beherrschten Beteiligungen:

Beteiligungsportfolios nach dem Einfluss der Landkreise zum 31. Dezember 2006

	Alle Beteiligungen	Unmittelbare Beteiligungen	Mittelbare Beteiligungen	Beherrschte Beteiligungen
Bergstraße	26	23	3	6
Darmstadt-Dieburg	46	37	9	8
Limburg-Weilburg	33	24	9	9
Main-Taunus	36	22	14	7
Odenwaldkreis	32	20	12	9
Rheingau-Taunus	20	10	10	4
Schwalm-Eder	32	30	2	5
Vogelsberg	33	14	19	4
Werra-Meißner	23	16	7	12
Wetterau	39	31	8	19
Summe	320	227	93	83

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 19: Beteiligungsportfolios nach dem Einfluss der Landkreise zum 31. Dezember 2006

Die Landkreise hielten unmittelbar Anteile an 227 Beteiligungen; das entsprach 71 Prozent. Die Anteile der übrigen 93 Beteiligungen (29 Prozent) hielten die Landkreise mittelbar. Dieser Anteil wäre noch höher, sofern die in Konzernstrukturen enthaltenen Enkel sämtlicher Ebenen mit einbezogen worden wären. Aus Gründen der Klarheit, Übersichtlichkeit und Prüfungseffizienz verzichtete die Überörtliche Prüfung darauf, die Daten bei zu geringen Beteiligungsanteilen zu erheben.

Die Anteile mittelbarer Beteiligungen an allen Beteiligungen lagen beim Main-Taunus-Kreis, dem Odenwaldkreis, dem Rheingau-Taunus-Kreis, dem Vogelsbergkreis und dem Werra-Meißner-Kreis jeweils bei über 30 Prozent.

Von einer Beherrschung der Beteiligung ging die Überörtliche Prüfung bei Eigenbetrieben aus und wenn der Landkreis unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Anteile oder Stimmrechte an den Kapitalgesellschaften oder Zweckverbänden hatte[35]. Die Landkreise beherrschten 83 Beteiligungen (26 Prozent), darunter 19 Eigenbetriebe, die Sondervermögen der Landkreise sind.

6.13 Beteiligungsportfolio nach Wirtschaftszweigen

Ansicht 20 zeigt die Wirtschaftszweige der Beteiligungsportfolios:

Beteiligungsportfolios nach Wirtschaftszweigen zum 31. Dezember 2006

	Alle	Verkehr	Versorgung[1)]	Entsorgung	Soziale Dienste	Wohnungswirtschaft	Touristik Erholung	Wirtschaftsförderung	Übrige
Bergstraße	26	2	3	3	7	0	4	3	4
Darmstadt-Dieburg	46	12	5	7	9	0	4	6	3
Limburg-Weilburg	33	5	1	3	9	1	5	2	7
Main-Taunus	36	7	0	5	10	2	6	4	2
Odenwald	32	3	2	1	9	0	4	3	10
Rheingau-Taunus	20	5	2	2	3	1	4	2	1
Schwalm-Eder	32	2	4	3	5	3	11	2	2
Vogelsberg	33	3	14	3	8	1	0	2	2
Werra-Meißner	23	2	1	2	11	2	1	2	2
Wetterau	39	3	7	6	8	1	5	3	6
Summe	320	44	39	35	79	11	44	29	39
Prozentualer Anteil		14 %	12 %	11 %	25 %	3 %	14 %	9 %	12 %

1) Die dem Wirtschaftszweig Versorgung zugeordneten Beteiligungen übernahmen außerdem verschiedene ergänzende Aufgaben, wurden aber nur einmal berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 20: Beteiligungsportfolios nach Wirtschaftszweigen zum 31. Dezember 2006

Auf die Wirtschaftszweige Verkehr, Entsorgung sowie Soziale Dienste, die in der HGO[36] nicht als wirtschaftliche Betätigung bezeichnet werden, entfielen mit 158 Beteiligungen (49 Prozent) nahezu die Hälfte aller Beteiligungen. Dem Wirtschaftszweig Versorgung waren 39 Beteiligungen (12 Prozent) zuzuordnen.

35 Vergleiche Zehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/2959, Seite 7. Siehe auch § 290 Absatz 2 HGB und § 16 Absatz 1 AktG:

§ 290 HGB - Pflicht zur Aufstellung

(2) Eine Kapitalgesellschaft mit Sitz im Inland ist stets zur Aufstellung eines Konzernabschlusses und eines Konzernlageberichts verpflichtet (Mutterunternehmen), wenn ihr bei einem Unternehmen (Tochterunternehmen) 1. die Mehrheit der Stimmrechte der Gesellschafter zusteht, ...

§ 16 AktG - In Mehrheitsbesitz stehende Unternehmen und mit Mehrheit beteiligte Unternehmen

(1) Gehört die Mehrheit der Anteile eines rechtlich selbständigen Unternehmens einem anderen Unternehmen oder steht einem anderen Unternehmen die Mehrheit der Stimmrechte zu (Mehrheitsbeteiligung), so ist das Unternehmen ein in Mehrheitsbesitz stehendes Unternehmen, das andere Unternehmen ein an ihm mit Mehrheit beteiligtes Unternehmen.

36 § 121 Absatz 2 HGO, vergleiche Fußnote 27

Alle Landkreise betätigten sich im Wirtschaftszweig Verkehr

Alle Landkreise hatten Beteiligungen im Wirtschaftszweig Verkehr. Sie kamen damit ihren Verpflichtungen aus dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen vom 1. Dezember 2005 nach. Als Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern bestimmt (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG). Die Aufgabenträger sollen ihre Belange des regionalen Verkehrs gemeinsam in Verkehrsverbünden wahrnehmen (§ 6 Absatz 2 ÖPNVG). Die vergleichsweise hohe Zahl von Beteiligungen beruht auf den Konzernstrukturen des Rhein-Main-Verkehrsverbunds. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war darüber hinaus an einem weiteren Konzernverbund beteiligt. Dem Wirtschaftszweig Verkehr gehörten 14 Prozent aller Beteiligungen an.

Klassische Aufgaben der Daseinsfürsorge

Bei der Versorgung mit Wasser, Strom und Gas sowie der Entsorgung von Abfall und Abwasser handelt es sich um klassische Aufgaben der Daseinsfürsorge. Aufgaben der Daseinsfürsorge genießen als besonders wichtige kommunale Aufgaben den Schutz des Grundgesetzes (Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz)[37]. Sowohl gesetzlich normierte Einschränkungen als auch darauf gestützte, überzogene restriktive Verfügungen, die zu einer wesentlichen Einengung oder sogar zu einem Verbot der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde in diesem Bereich führen, stellen einen Eingriff in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung dar[38]. Die Aufgaben der Abfall- und Abwasserbeseitigung fallen außerdem in den Katalog der vom Gesetzgeber als nichtwirtschaftlich definierten Unternehmen im Sinne des § 121 Absatz 2 HGO. An sämtlichen Unternehmen, die den Wirtschaftszweigen Ver- und Entsorgung angehörten, durften sich die Landkreise – entweder aufgrund der klassischen Beurteilung der Tätigkeitsfelder als erforderlich für die Daseinsvorsorge oder durch die gesetzliche Fiktion – beteiligen. Der Anteil dieser Unternehmen an der Gesamtzahl aller Beteiligungen betrug 23 Prozent.

Soziale Dienste

Auf den Wirtschaftszweig Soziale Dienste entfiel mit 25 Prozent (79 Beteiligungen) der größte Anteil am Beteiligungsportfolio nach Wirtschaftszweigen. Mit den Landkreisen Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, dem Odenwaldkreis und dem Schwalm-Eder-Kreis beteiligten sich vier Landkreise an Unternehmen des Alten- und Pflegeheimsektors. Diese Tätigkeit ist dem Sozialwesen zugeordnet und gehört damit zum Katalog nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten.

Privatisierung von Krankenhäusern

Krankenhäuser gehören als Einrichtungen des Gesundheitswesens zum Katalog der Unternehmen, die das Gesetz als nichtwirtschaftlich definiert. Mit Ausnahme des Rheingau-Taunus-Kreises hatten alle Landkreise zum Stichtag 31. Dezember 2006 noch die finanzielle Verantwortung für Akutkrankenhäuser. Der Rheingau-Taunus-Kreis verkaufte seine beiden Krankenhäuser der Grundversorgung in Bad Schwalbach und Idstein vor dem Prüfungszeitraum an einen privaten Krankenhausträger. Der Schwalm-Eder-Kreis verkaufte mit Beschluss des Kreistags vom 20. Dezember 2006 die Schwalm-Eder-Kliniken GmbH mit Wirkung zum 1. Januar 2007 an ein Konsortium unter Führung eines privaten Klinikbetreibers. Beide Landkreise privatisierten damit die Gesundheitsversorgung in Bezug auf den Betrieb von Akutkliniken.

Kliniken als Konzerne

Alle Landkreise, die Kliniken betrieben, hatten in ihren Beteiligungsportfolios bis zu fünf Dienstleistungsgesellschaften. Ursächlich waren der Trend zur Ausgliederung patientenferner Leistungsbereiche in eigene Rechtsträger sowie der Beitritt zu Einkaufsverbünden. Mit der Beschaffung medizinischen Bedarfs und Medizintechnologie über Einkaufsverbünde sollen Kostensenkungspotenziale zur Verbesserung der wirt-

---

37 Artikel 28 GG - Verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern
(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.
(3) Der Bund gewährleistet, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

38 Schneider u.a., Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, 18. Ergänzungslieferung, September 2006, Erläuterungen zu § 121 HGO, Seite 9 ff.

schaftlichen Situation ausgeschöpft werden. Bei den durch Ausgliederung entstandenen Beteiligungen handelt es sich nicht um Unternehmen mit neuen zusätzlichen Tätigkeitsfeldern. Bei der Wäscherei eines Krankenhauses, dem Zentraleinkauf, der Speisenversorgung und spezialisierten Bereichen der Krankenhausverwaltung handelt es sich weiterhin um inhaltlich eng mit dem Betrieb der Krankenhäuser verbundene Tätigkeiten. Die Landkreise dürfen diese Tätigkeiten nach eigenem Ermessen weiterhin mit eigenen Unternehmen wahrnehmen.

6.14 Datenlage zur Organisation und Steuerung

Gebietskörperschaften können frei entscheiden, ob und in welchem Umfang sie ihre Aufgaben ausgliedern. Eine Ausgliederung kann als funktionale, formale oder materielle Privatisierung vorgenommen werden[39]. Die Gebietskörperschaften haben bei formalen Privatisierungen Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Einfluss- und Durchgriffsmöglichkeiten sicherzustellen. Die Steuerung entfällt nicht, sondern die Anforderungen an die Steuerung und damit an die Steuernden erhöhen sich. Zur Steuerung zählt auch die Organisation des Beteiligungsmanagements.

Um die Steuerungsqualität zu beurteilen, stellte die Überörtliche Prüfung fest, ob die Datenlagen der Gebietskörperschaften geeignet und vollständig waren, das Beteiligungsmanagement bei seinen Steuerungsaufgaben zu unterstützen. Das Beteiligungsmanagement benötigt die zum Prüfungsbeginn angeforderten Unterlagen und zeitnahen Informationen über die tatsächliche Lage der Beteiligungen. Da bei Beginn der Erhebungen[40] die Datenlagen teilweise lückenhaft waren, räumte die Überörtliche Prüfung eine Nachfrist für die Datenlieferung bis 9. November 2007 ein. Trotzdem zeigte sich (Ansicht 21 und Ansicht 22), dass allein im Wetteraukreis die Datenlage geeignet und vollständig war, das Beteiligungsmanagement zu unterstützen. Die Datenlage im Landkreis Darmstadt-Dieburg, im Main-Taunus-Kreis und im Rheingau-Taunus-Kreis war überwiegend geeignet, dass das Beteiligungsmanagement seine Steuerungsaufgaben wahrnehmen kann.

Datenlage – Organisation des Beteiligungsmanagements

	Beteiligungs-richtlinie	Richtlinien zur Besetzung von Aufsichts-gremien	Organigramm der Kreis-verwaltung	Dienst-anweisungen	Stellen-beschrei-bungen	Ablauf-beschrei-bungen
Bergstraße	-	-	✓	-	-	-
Darmstadt-Dieburg	✓	-	✓	✓	✓	-
Limburg-Weilburg	-	-	im Aufbau	-	-	-
Main-Taunus	-	-	✓	✓	✓	-
Odenwald	✓	-	✓	-	teilweise	-
Rheingau-Taunus	-	✓	✓	-	✓	-
Schwalm-Eder	-	-	✓	-	-	-

39 Bei funktionaler Privatisierung handelt es sich um die Beauftragung privater Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die formale Privatisierung umfasst die Aufgabenerfüllung durch Eigengesellschaften oder Beteiligungsgesellschaften. Die materielle Privatisierung beinhaltet die Veräußerung von Unternehmen an Private oder die Beteiligung Privater an bisher öffentlichen Unternehmen.

40 Pilotkreise Schwalm-Eder-Kreis und Vogelsbergkreis im Herbst 2006,
Vergleichskreise und ZOV im Frühjahr 2007

Datenlage – Organisation des Beteiligungsmanagements						
	Beteiligungs-richtlinie	Richtlinien zur Besetzung von Aufsichts-gremien	Organigramm der Kreis-verwaltung	Dienst-anweisungen	Stellen-beschrei-bungen	Ablauf-beschrei-bungen
Vogelsberg	-	-	✓	teilweise	-	-
Werra-Meißner	-	-	✓	-	-	-
Wetterau	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = vorhanden
- = nicht vorhanden
teilweise = in Einzelfällen
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 21: Datenlage – Organisation des Beteiligungsmanagements

Beteiligungsrichtlinie in drei Landkreisen

Allein der Landkreis Darmstadt-Dieburg und der Wetteraukreis hatten eine Beteiligungsrichtlinie. Im Odenwaldkreis lag ein Entwurf vor. Die übrigen Landkreise hatten keine geeigneten Instrumente zur Steuerung ihrer Beteiligungen.

Beteiligungsmanagement als Bindeglied zwischen Beteiligung und Landkreis

Die Beteiligungsrichtlinie des Landkreises Darmstadt-Dieburg beschrieb die Abteilung „Beteiligungsmanagement und –controlling“ als ein Bindeglied zwischen den Beteiligungen und dem Eigentümer Landkreis Darmstadt-Dieburg. Die Abteilung war Ansprechpartner und Berater für beide Seiten. Die Aufgabengebiete des Beteiligungsmanagements bestanden schwerpunktmäßig in der Beteiligungsverwaltung, der Mandatsbetreuung und dem Beteiligungscontrolling. In der Beteiligungsrichtlinie wurden die beteiligten Akteure[41] definiert und deren Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereiche festgelegt und erläutert. Sie enthielt unter anderem Angaben zur Beteiligungspolitik des Landkreises Darmstadt-Dieburg und zu Leistungsbeziehungen[42] zwischen dem Landkreis und seinen Beteiligungen. Daneben waren Angaben zur Bilanzpolitik, zum Beteiligungsbericht und Erläuterungen zu Fristen enthalten.

Der Wetteraukreis fasste unter dem Begriff Beteiligungssteuerung alle Tätigkeiten zusammen, die der Steuerung der Beteiligungen des Landkreises dienlich sind. Hierzu zählen sämtliche für die Steuerung erforderlichen Verwaltungs- und Revisionstätigkeiten sowie Beratungsdienstleistungen in Beteiligungsangelegenheiten.

Richtlinien zur Besetzung von Aufsichtsgremien lagen im Rheingau-Taunus-Kreis und im Wetteraukreis vor. Dienstanweisungen, Stellenbeschreibungen und Ablaufbeschreibungen für das Beteiligungsmanagement in schriftlicher Form kannte allein der Wetteraukreis. Damit war das Beteiligungsmanagement im Wetteraukreis im Vergleich zu den anderen kommunalen Körperschaften in der Kreisverwaltung ablauf- und aufbauorganisatorisch am stärksten verankert.

41 Akteure sind der Kreistag, der Kreisausschuss, der Landrat, die Abteilungen Beteiligungsmanagement sowie Finanz- und Rechnungswesen und weitere betroffene Fachabteilungen, das Rechnungsprüfungsamt, die Kommunalaufsicht und die Abschlussprüfungsgesellschaften.

42 Diese bezeichnet der Landkreis Darmstadt-Dieburg als „Austauschbeziehungen“.

Datenlage – Steuerung der Beteiligungen						
	Geschäfts-verteilungs-plan[1)]	Manage-mentletter zu Abschluss-prüfungen	Prüfungen des RPA nach § 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO	Planungs-rechnungen, Controlling-berichte, interne Aus-wertungen	Formulierung von Über-wachungs-zielen	Kennzahlen zur Steuerung der Beteili-gungen
Bergstraße	✓	-	-	teilweise	-	-
Darmstadt-Dieburg	✓	-	✓	teilweise	eingeschränkt	-
Limburg-Weilburg	-	-	-	teilweise	-	-
Main-Taunus	✓	-	-	✓	✓	✓
Odenwald	-	-	-	teilweise	eingeschränkt	-
Rheingau-Taunus	✓	teilweise	✓	teilweise	-	-
Schwalm-Eder	✓	-	-	teilweise	-	-
Vogelsberg	✓	-	-	-	-	-
Werra-Meißner	✓	-	-	teilweise	eingeschränkt	-
Wetterau	✓	teilweise	✓	✓	✓	✓

1) oder Unterlagen mit ähnlichem Informationsgehalt
✓= vorhanden
- = nicht vorhanden
teilweise = in Einzelfällen vorhanden
eingeschränkt = nicht bei allen Beteiligungen, keine einheitlichen Standards
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 22: Datenlage – Steuerung der Beteiligungen

Managementletter nur im Rheingau-Taunus-Kreis und im Wetteraukreis

Auf Wunsch der Gesellschafter kann der Abschlussprüfer zu der von ihm vorgenommenen Prüfung des Jahresabschlusses einen Managementletter erstellen. Dieser weist die Gesellschafter auf Schwächen in den betrieblichen Abläufen ihres Unternehmens hin. Bis auf den Rheingau-Taunus-Kreis und den Wetteraukreis, die einen Managementletter erhielten, nutzten die anderen Landkreise dieses Instrument zur Steuerung ihrer Beteiligungen nicht.

RPA kaum mit Prüfungen nach § 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO beauftragt

Im Prüfungszeitraum erteilten lediglich der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Rheingau-Taunus-Kreis und der Wetteraukreis dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge zur Prüfung der Betätigung bei Unternehmen in privater Rechtsform (§ 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO)[43]. Die übrigen Körperschaften verzichteten auf dieses Instrument zur Steuerung ihrer Beteiligungen in einer Rechtsform des privaten Rechts.

Kennzahlen im Main-Taunus-Kreis und Wetteraukreis genutzt

Der Main-Taunus-Kreis und der Wetteraukreis verwendeten als einzige Landkreise durchgehend Kennzahlen zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen. Neben den üblichen Kennzahlen wie Eigenkapitalquote, Eigenkapitalrendite, Sachanlagenintensität, Material- und Personalintensität ermittelten sie auch Angaben zur Reichweite der Forderungen[44] und Struktur der Lieferantenverbindlichkeiten[45]. Durch die Auswertung der Berichterstattung – Prüfungsberichte und teilweise Quartalsberichte – wurden darüber hinaus branchenspezifische Kennzahlen ermittelt.

---

43 § 131 HGO - Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts
(2) Der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der für die Verwaltung des Finanzwesens bestellte Beigeordnete und die Gemeindevertretung können dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere ..., Nr. 6 die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde beteiligt ist, ...

44 Sie gibt die Tage Umsatz an, die im Forderungsbestand enthalten sind.

45 etwa nach dem Alter der Lieferantenverbindlichkeiten

Sechs[46] der zehn Körperschaften konnten wegen der unzureichenden Datenlage und der fehlenden organisatorischen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements ihre Beteiligungen nicht umfassend steuern.

Steuerung der Beteiligungen nur in vier Landkreisen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Main-Taunus-Kreis, der Rheingau-Taunus-Kreis sowie der Wetteraukreis verfügten über ein in ihrer Organisationsstruktur verankertes Beteiligungsmanagement. Die Aufbau- und Ablauforganisation war geeignet, ein an den Interessen der Landkreise ausgerichtetes Controlling und eine entsprechende Steuerung der Beteiligungen zu gewährleisten.

Nicht regelmäßig zeitnahe Lieferung von Unterlagen durch die Beteiligungen

Die Beteiligungen der Landkreise lieferten ihre Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte nicht regelmäßig zeitnah an ihre Gesellschafter. Bis zum Ende der in den Interimsbesprechungen vereinbarten Nachfrist 9. November 2007 kannten die Landkreise die Informationen – teils Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte zum Stichtag 31. Dezember 2006 – zu Beteiligungen nicht vollständig. In Einzelfällen waren die Gründe für die Verzögerungen bekannt: Teilweise gab es Schwierigkeiten in der Organisation der Rechnungslegung, so dass eine zeitnahe und ordnungsgemäße Aufstellung des Jahresabschlusses nicht gewährleistet war. Teilweise waren wesentliche Änderungen der Ertragslage der Grund, dass der Jahresabschluss noch nicht festgestellt war. Ursächlich waren damit regelmäßig Sachverhalte, die für den Gesellschafter einen Handlungsbedarf darstellen können. In dieser Situation hat das Beteiligungsmanagement nachzufassen. Die Überörtliche Prüfung hält diese Situation für nicht hinnehmbar. In dem zögerlichen Verfahren erkennt sie erhebliche Steuerungs- und Führungsmängel und ein Desinteresse an den Ergebnissen der Gesellschaften. Sie vermag keine Gründe zu erkennen, warum die Jahresabschlüsse der kommunalen Gesellschaften nicht ebenso rasch und zügig aufgestellt und geprüft werden wie die der Gesellschaften, die ausschließlich in privatem Eigentum stehen.

Die Landkreise wählten ausnahmslos die Haushaltswirtschaft nach der doppelten Buchführung. Daher haben sie spätestens mit dem dritten Jahresabschluss nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz auch die Jahresabschlüsse ihrer Beteiligungen mit ihrem Jahresabschluss zusammenzufassen[47].

6.15 Subsidiarität

Aufgaben gegebenenfalls an private Dritte delegieren

Das Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 schränkte die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden ein. Danach war gegenüber der bereits vorhandenen Einschränkung (öffentlicher Zweck und angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit) auch notwendig, dass der Zweck des Unternehmens „nicht ebenso gut und wirtschaftlich“ durch private Dritte erfüllt werden kann. Zusätzlich haben die Gemeinden in jeder Wahlzeit zu prüfen, inwieweit die wirtschaftlichen Betätigungen diese Voraussetzungen erfüllen (§ 121 Absatz 7 HGO).

Ein Landkreis setzte Neuregelung fristgerecht um

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes am 10. Februar 2005 (Artikel 10 des Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze) befanden sich die Landkreise in der Wahlperiode vom 1. April 2001 bis 31. März 2006.

---

46 Landkreis Bergstraße, Landkreis Limburg-Weilburg, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis und Werra-Meißner Kreis

47 § 114s HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(5) Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,

2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,

3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,

4. der rechtlich selbstständigen kommunalen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung,

5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,

zusammenzufassen. Die Gemeinde darf die Zusammenfassung mit ihrem ersten und zweiten Jahresabschluss nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz unterlassen...

Sie wären damit verpflichtet gewesen, auch in dieser Wahlperiode die Überprüfung nach § 121 Absatz 7 HGO vorzunehmen. Mit Ausnahme des Rheingau-Taunus-Kreises kam keine der kommunalen Körperschaften dieser Verpflichtung nach[48].

Subsidiaritätsgebot kaum verletzt

Bei der summarischen Überprüfung, inwieweit die 320 Beteiligungen der Landkreise auch von Dritten „nicht ebenso gut und wirtschaftlich“ geführt werden können, ergaben sich in Ausnahmefällen Anhaltspunkte dafür, dass private Dritte Aufgaben übernehmen sollten:

- Der Vogelsbergkreis und der Wetteraukreis hielten über einen Konzernverbund Beteiligungen an Windkraftanlagen. Inzwischen ist die Windenergie eine anerkannte Energieform, die von privaten Betreibern durchweg „ebenso gut und wirtschaftlich“ erfüllt wird.

- Der Vogelsbergkreis war im Prüfungszeitraum Mitglied der Ärztlichen Verrechnungsstelle Büdingen e.V. Diese tritt in unmittelbaren Wettbewerb zu privaten Anbietern.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Ergebnisse der Subsidiaritätsprüfung bei den entsprechenden Beteiligungen im Beteiligungsbericht darzustellen.

6.16 Gründung, Umfirmierung, Verkauf und Liquidation von Beteiligungen

Gründungen, Umfirmierungen, Verkäufe und Liquidationen von Beteiligungen stellten sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Gründungen, Umfirmierungen, Verkäufe und Liquidationen von Beteiligungen

	Gründungen		Umfirmierungen	Verkäufe	Liquidationen
	gesamt	davon privaten Rechts			
Bergstraße	4	2	2	2	0
Darmstadt-Dieburg	9	7	1	0	1
Limburg-Weilburg[1)]	7	7	1	0	0
Main-Taunus	10	10	0	0	0
Odenwald	8	8	0	0	0
Rheingau-Taunus	3	2	0	0	2
Schwalm-Eder	2	0	0	0	2
Vogelsberg	3	3	1	2	1
Werra-Meißner	4	4	0	0	0
Wetterau	11	10	3	0	1
Summe	61	53	8	4	7

1) Bei vier Gesellschaften wurden Anteile erworben.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 23: Gründungen, Umfirmierungen, Verkäufe und Liquidationen von Beteiligungen

48 Dazu auch: Amerkamp, Dreßler und Klein: Die Hessische Kommunalrechtsnovelle 2005; Deutscher Gemeindeverlag 1. April 2005, Seite 14: Der dort geäußerten Ansicht, die Neuregelung solle erstmals in der am 1. April 2006 beginnenden Wahlzeit gelten, kann nicht gefolgt werden. Da der Gesetzgeber für die Bestimmung in § 121 Absatz 7 HGO keinen abweichenden Stichtag festlegte, galt die Regelung mit Verkündung des Gesetzes ab dem 10. Februar 2005.

Anforderungen an Gründungen präzisiert

Mit der Novellierung der HGO wurden die Anforderungen an nach dem 31. März 2004 gegründete Beteiligungen präzisiert. Die Gebietskörperschaft hat vor der Gründung einer Gesellschaft zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 122 HGO in Verbindung mit § 121 HGO erfüllt sind. Demnach hat insbesondere der öffentliche Zweck die Betätigung zu rechtfertigen. Darüber hinaus darf er nicht ebenso gut von einem privaten Dritten erfüllt werden können.

Vor der Entscheidung über die Errichtung eines wirtschaftlichen Unternehmens oder einer Beteiligung sind mittels einer Markterkundung die Chancen und Risiken der beabsichtigten unternehmerischen Betätigung zu ermitteln. Die Gemeindevertretung ist auf dieser Grundlage umfassend zu unterrichten.

Ergänzend ist der Industrie- und Handelskammer sowie Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die beabsichtigte Gründung ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs, schriftlich anzuzeigen (§§ 127a Absatz 2 in Verbindung mit 122 Absatz 5 HGO).

19 Prozent aller Beteiligungen im Prüfungszeitraum begründet

Im Prüfungszeitraum gründeten die Landkreise 61 der 320 Beteiligungen (vergleiche Kapitel 6.10 und 6.13). Dies entspricht 19 Prozent der gesamten Beteiligungen. 53 der 61 neu begründeten Beteiligungen sind privatrechtlich organisiert. 8 Beteiligungen wurden umfirmiert, 4 verkauft und 7 liquidiert.

Auf den Main-Taunus-Kreis, den Odenwaldkreis und den Wetteraukreis entfielen davon mit 29 Unternehmen nicht ganz die Hälfte aller Unternehmensgründungen.

Im Main-Taunus-Kreis 40 Prozent der Gründungen im Gesundheitswesen

Im Main-Taunus-Kreis entfielen von den 10 Gründungen 4 auf den Wirtschaftszweig Soziale Dienste, jeweils 2 auf die Wirtschaftszweige Verkehr und Touristik, Erholung und eine auf den Wirtschaftszweig Wirtschaftsförderung. Eine Gesellschaft war dem Bereich Übrige zuzuordnen.

Im Odenwaldkreis 50 Prozent der Gründungen im Wirtschaftszweig Soziale Dienste

Im Odenwaldkreis entfielen von den 8 Gründungen im Prüfungszeitraum 4 auf den Wirtschaftszweig Soziale Dienste, 2 auf den Wirtschaftszweig Touristik, Erholung und jeweils eine auf die Wirtschaftszweige Verkehr und Versorgung.

Von den unter dem Wirtschaftszweig Soziale Dienste erfassten Gründungen entfielen 3 auf den Bereich Gesundheitswesen. Hiervon betrafen 2 Gesellschaften die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Bereich der Kliniken des Odenwaldkreises. Ziel war es, die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu erhöhen; eine Ausweitung der Tätigkeit war hiermit nicht verbunden. Eine weitere Gesellschaft, der der Odenwaldkreis beigetreten war, erbrachte Beratungs- und Dienstleistungen im Gesundheitswesen. Die vierte Gesellschaft hat zum Ziel, Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die beiden im Wirtschaftszweig Touristik, Erholung gegründeten Gesellschaften des Odenwaldkreises sollen die kulturellen Ressourcen der Region erhalten. Die Gründung im Wirtschaftszweig Verkehr verfolgt das Ziel, für die Aufgabenträger des Öffentlichen Personennahverkehrs die erforderlichen Fahrzeuge für den Schienenpersonennahverkehr bereitzustellen (gemäß Gesetz zur Weiterentwicklung des ÖPNV in Hessen). Die dem Wirtschaftszweig Versorgung zugeordnete Gesellschaft ist auf einem Geschäftsfeld der regenerativen Energien tätig.

Im Wetteraukreis entfielen von den 11 Gründungen 3 auf den Wirtschaftszweig Soziale Dienste, je 2 auf die Wirtschaftszweige Touristik, Erholung und Wirtschaftsförderung sowie jeweils eine auf die Wirtschaftszweige Verkehr und Versorgung[49].

Im Wetteraukreis im Wirtschaftszweig Soziale Dienste keine Ausweitung der Tätigkeit

Die dem Wirtschaftszweig Soziale Dienste zuzurechnenden Gesellschaften betreffen den Bereich Gesundheitswesen. Der Wetteraukreis gründete sie, um die medizinische Versorgung im Kreisgebiet zu verbessern. Eine Ausweitung der Tätigkeiten war mit den Gründungen nicht verbunden. Mit der Gründung einer Gesellschaft stellte der Wetteraukreis die Wahrnehmung von Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende sicher.

[49] Zwei Gesellschaften wurden den übrigen Beteiligungen zugeordnet.

Im Wetteraukreis Anpassung an novelliertes Energiewirtschaftsrecht

Mit der Gründung der Gesellschaft im Wirtschaftszweig Versorgung stellte der Wetteraukreis die Umsetzung des am 13. Juli 2005 in Kraft getretenen novellierten Energiewirtschaftsrechts sicher. Die Gesetzesänderung verlangt die Trennung von Erzeugung, Netz und Vertrieb, das so genannte Unbundling.

Verbesserung der Zusammenarbeit der Länder im Wirtschaftszweig Verkehr

Die Gründung der Gesellschaft im Wirtschaftszweig Verkehr hat zum Ziel, die Zusammenarbeit im Verkehrsmanagement der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz und der Landkreise und Städte in der Region Frankfurt/Rhein-Main zu fördern. Bei den Gründungen im Wirtschaftszweig Wirtschaftsförderung verfolgt eine Gesellschaft das Ziel, den Wirtschaftsraum Frankfurt/Rhein-Main zu stärken, während die andere ein bundesweites Netzwerk zum Informationsaustausch aufbauen will, das die Mitglieder bei der reibungslosen Umsetzung der Anforderungen gemäß Elektro- und Elektronikgerätegesetz unterstützt.

Trend zur Ausgliederung im Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen besteht der Trend zur Ausgliederung des Einkaufs, der Reinigung, der Zubereitung und Verteilung von Mahlzeiten sowie von EDV-Leistungen in eigene Rechtsträger. Daneben werden landkreisübergreifend Verbünde – wie die Dienstleistungsgesellschaft der Hessischen kommunalen Krankenhäuser GmbH – geschlossen, um den Einkauf von medizinischem Bedarf auf der Grundlage der so erreichten Einkaufsmacht und verbesserten Logistikkonzepten kostengünstiger zu machen. Außerdem werden für die Umsetzung von Gesundheitsleistungen in neuer Form – wie beispielsweise in einem Medizinischen Versorgungszentrum – eigene Rechtsträger gebildet. Dieser Trend zeigte sich auch bei den Umfirmierungen und Gründungen von Beteiligungen im Prüfungszeitraum.

Der Wetteraukreis vertrat die Ansicht, dass nur unmittelbare Beteiligungen in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreistags gemäß § 30 Nr. 10 HKO fallen. Bei mittelbaren Beteiligungen gelte dies nur, sofern es sich um eine „wichtige Entscheidung“ im Sinne des § 8 HKO handelt. Das Regierungspräsidium Darmstadt ist dagegen der Auffassung, dass auch sämtliche mittelbare Beteiligungen in die Zuständigkeit des Kreistags fallen. Es räumte ein, dass bezüglich des Regelungsgehalts des § 30 Nr. 10 HKO eine Rechtsunsicherheit bestehe und stellte die Klarstellung in Aussicht.

6.17 Rechtliche Risiken

Die Überörtliche Prüfung ging zur Ermittlung der rechtlichen Risiken in mehreren Schritten vor:

- Erfassung der abgeschlossenen, laufenden oder drohenden Rechtsstreitigkeiten der Beteiligungen im Prüfungszeitraum in einer Stichprobe,
- Auswertung vorhandener Prüfungsberichte,
- Durchsicht des Schriftverkehrs mit Rechtsanwälten in einer Stichprobe,
- strukturierte Interviews mit den Projektleitern der Landkreise,
- Abstimmung der Ergebnisse mit den Vertretern der Landkreise in der Erörterungsbesprechung.

Die Prüfung zeigte, dass die Beteiligungen insbesondere folgenden rechtlichen Risiken ausgesetzt waren:

- Vergabeverfahren

  Im Prüfungszeitraum identifizierte die Überörtliche Prüfung drei Vergabeverfahren als rechtliches Risiko. Im Schwalm-Eder-Kreis zog ein bei einer europaweiten Ausschreibung nicht berücksichtigtes Unternehmen nach einer mündlichen Verhandlung bei der zuständigen Vergabekammer den Antrag auf ein Nachprüfungsverfahren zurück. Dem Schwalm-Eder-Kreis entstanden keine Kosten. Die Wirkungen eines Vergabeverstoßes im Landkreis Bergstraße konnte der Landkreis bis Ende Oktober 2007 noch nicht beziffern. Bei einem Vergabeverfahren im Wetteraukreis

wurde die Beschwerde eines Unternehmens durch unanfechtbaren Bescheid des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in Kassel zurückgewiesen.

- Schadensersatzprozesse

  Im Rheingau-Taunus-Kreis war die kreiseigene edz Energie-Dienstleistungs-Zentrum Rheingau-Taunus GmbH als Planungsbüro für die Sanierung des Kreisaltenzentrums tätig. Aufgrund einer Bauverzögerung von rund einem Jahr machte der Rheingau-Taunus-Kreis einen Gesamtschaden von 4,5 Millionen € geltend. Die Aufteilung auf die am Bau Beteiligten stand bis zum Ende der örtlichen Erhebungen noch nicht fest.

- Rekultivierungsverpflichtungen

  Im Landkreis Limburg-Weilburg waren die Rekultivierungsrückstellungen des Abfallwirtschaftsbetriebes unzureichend dotiert. Für den Landkreis Limburg-Weilburg bestand auf Grund der Gebührenfinanzierung der Abfallwirtschaft kein unmittelbares finanzielles Risiko.

- Europarechtsverstöße

  Voraussetzungen für Verlustausgleich

  Weisen Kliniken der Gebietskörperschaften Verluste aus, sind hinsichtlich eines Verlustausgleichs durch die Gebietskörperschaft seit dem 29. November 2006 neue Vorgaben der EU-Kommission zu beachten, um einen Verstoß gegen Europarecht zu vermeiden. Demnach war ein Verlustausgleich nur bei „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse[50]“ (DAWI) möglich. Eine Subvention von Bereichen der Krankenhäuser, in denen sie im Wettbewerb mit anderen stehen, war ebenso unzulässig wie die Unterstützung von Bereichen, die mit Fördermitteln finanziert wurden. Folgende Voraussetzungen waren für einen Verlustausgleich zu beachten:

  – Einstufungen der Leistungen durch den Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft als DAWI; (bei Krankenhäusern beispielsweise durch den Krankenhausplan).

  – Es ist ein Betrauungsakt notwendig, der Art, Umfang und Dauer der auferlegten Gemeinwohlverpflichtung, den Namen des Krankenhauses und die zu tragenden Kosten enthält. Der Betrauungsakt muss nicht notwendigerweise durch eine Rechtsnorm oder einen Verwaltungsakt erfolgen; eine klar umschriebene Formulierung des Auftrags durch die Kommune in einer vertraglichen Regelung reicht aus. Der Betrauungsakt muss im Voraus vorgenommen werden.

  – Alle Tatbestände sind in getrennt geführten Büchern nachzuweisen und müssen kontrollierbar sein.

  – Die Umsetzung der EG-Vorgaben verlangt bei jeder Stelle, die Aufgaben der Daseinsvorsorge erbringt, zu prüfen, ob die Vorgaben eingehalten werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Beteiligungen der Gebietskörperschaften zusammen mit den Gebietskörperschaften zu prüfen, wie die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft erfüllt werden können, damit mögliche Verlustausgleiche bei den Gesellschaften EG-rechtskonform bleiben.

[50] Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ ist im Recht der Europäischen Gemeinschaft nicht näher bestimmt. Er bezeichnet marktbezogene Leistungen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht, und daher von den Mitgliedsstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden (Verkehrswesen, Energiesektor, Telekommunikationssektor). Sie legen selbst fest, welche Dienstleistungen ihrer Ansicht nach „von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ sind.

6.18 Beteiligungsbericht

Erstellung eines Beteiligungsberichts gesetzlich kodifiziert

Vorschriften zur Erstellung eines Beteiligungsberichts und dessen Offenlegung wurden mit der Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung in § 123a HGO aufgenommen. In den Beteiligungsbericht sind alle Unternehmen in privater Rechtsform aufzunehmen, bei denen der Landkreis mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

Erörterung im Kreistag

Der Beteiligungsbericht ist in öffentlicher Sitzung des Kreistags zu erörtern und den Einwohnern zur Einsichtnahme auszulegen.

Ansicht 24 zeigt, inwieweit die Vorschriften der Gemeindeordnung zum Beteiligungsbericht (§ 123a HGO) umgesetzt wurden:

Umsetzung des § 123a HGO im Beteiligungsbericht							
	Absatz 1	Absatz 2 Satz 1				Absatz 2 Satz 2	Absatz 3
		Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4		
Bergstraße	ja	ja	ja	nein	ja	Schutzklausel[1)]	ja
Darmstadt-Dieburg	ja	ja	ja	nein	ja	nein	ja
Limburg-Weilburg	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Main-Taunus	ja	ja	ja	ja	ja	Schutzklausel[1)]	ja
Odenwald	ja	ja	ja	ja	ja	Schutzklausel[1)]	ja
Rheingau-Taunus	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Schwalm-Eder	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Vogelsberg	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja
Werra-Meißner	ja	ja	ja	ja	nein	nein	ja
Wetterau	ja	ja	ja	ja	ja	Schutzklausel[1)]	ja

1) Keine Angabe der Gesamtbezüge von Geschäftsführungsorganen / Aufsichtsorganen unter Inanspruchnahme der Schutzklausel nach § 286 Absatz 4 HGB.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 24: Umsetzung des § 123a HGO im Beteiligungsbericht

Beteiligungsberichte bereits ohne Rechtsverpflichtung

Alle Landkreise kamen der Verpflichtung nach, einen Beteiligungsbericht zu erstellen (§ 123a Absatz 1 HGO). Mit Ausnahme des Odenwaldkreises und des Rheingau-Taunus-Kreises erstellten die Landkreise bereits zuvor ohne Rechtsverpflichtung Beteiligungsberichte.

§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 HGO

Die geprüften Landkreise informierten in ihren Beteiligungsberichten über Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse und die Besetzung der Organe (§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 HGO).

§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 HGO

Bis auf den Landkreis Limburg-Weilburg und den Schwalm-Eder-Kreis machten alle Landkreise Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen (§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 HGO).

§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 HGO

Auf Angaben zu Geschäftsverlauf, Ertragslage, Kapitalentnahmen und -zuführungen durch den Landkreis und Wirkungen auf die Haushaltswirtschaft verzichteten die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg sowie der Schwalm-Eder-Kreis (§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 HGO).

§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 HGO

Inwieweit der Zweck der wirtschaftlichen Betätigung nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann, untersuchten die Landkreise Bergstraße und, Darmstadt-Dieburg sowie der Main-Taunus-Kreis, der Odenwaldkreis, der Rheingau-Taunus-Kreis, der Vogelsbergkreis und der Wetterau-kreis (§ 123a Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 HGO).

§ 123a Absatz 2 Satz 2 HGO

Gehört einer Gebietskörperschaft mindestens der vierte Teil der Anteile an einem Unternehmen in privater Rechtsform oder stehen ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans und eines Aufsichtsrats der Veröffentlichung ihrer Bezüge im Beteiligungsbericht zustimmen (§ 123a Absatz 2 Satz 2 HGO).

Berufung auf Schutzklausel in vier Landkreisen

Mit dem Landkreis Bergstraße, dem Main-Taunus-Kreis, dem Odenwaldkreis und dem Wetteraukreis beriefen sich vier Landkreise auf die Schutzklausel nach § 286 Absatz 4 HGB. Von den Landkreisen nahm nur der Rheingau-Taunus-Kreis die erforderlichen Angaben zu den Bezügen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat uneingeschränkt in die Beteiligungsberichte auf. Die übrigen fünf Landkreise verzichteten auf die erforderlichen Angaben nach § 123a Absatz 2 Satz 2 HGO.

§ 123a Absatz 3 HGO

Alle Landkreise erörterten den Beteiligungsbericht in öffentlicher Sitzung. Sie ermöglichten den Einwohnern entweder in der Kreisverwaltung oder durch Offenlegung im Internet die Einsichtnahme in die Beteiligungsberichte (§ 123a Absatz 3 HGO).

Zusammenfassend stellen sich die von den Landkreisen getätigten Angaben wie folgt dar:

- Die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis und Werra-Meißner-Kreis erfüllten die Angabepflichten nach § 123a HGO noch nicht vollständig.
- Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis sowie Wetteraukreis erfüllten die Anforderungen des § 123a HGO[51].
- Alle Landkreise nahmen in den Beteiligungsbericht auch Unternehmen auf, die nicht in privater Rechtsform geführt wurden und bei denen der Landkreis über weniger als den fünften Teil der Anteile verfügte. Hierdurch gaben die Landkreise ein umfassenderes Bild vom Umfang ihrer Beteiligungsportfolios als gesetzlich gefordert.
- Mit der Berufung auf die Schutzklausel vermieden vier Landkreise die Veröffentlichung über die Bezüge der Organmitglieder ihrer Beteiligungsgesellschaften[52].

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, auch weiterhin Angaben zu Beteiligungen zu machen, die nicht in privater Rechtsform geführt werden und bei denen die Gemeinde über weniger als den fünften Teil der Anteile der Gesellschaft verfügt. Dies dient zum Erhalt eines umfassenden Überblicks über die Beteiligungen des Landkreises. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, auf die Offenlegung der Bezüge der Organmitglieder hinzuwirken.

6.19 Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements

Zentrale Organisation in vier Landkreisen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Main-Taunus-Kreis, der Rheingau-Taunus-Kreis und der Wetteraukreis organisierten die mit dem Beteiligungsmanagement zusammenhängenden Aufgaben zentral: In der Kreisverwaltung Darmstadt-Dieburg bestand eine eigene Abteilung „Beteiligungsmanagement und -controlling“. Im Main-Taunus-Kreis lag die Zuständigkeit für das Beteiligungscontrolling zentral beim Amtsleiter „Finanz- und Rechnungswesen“, im Rheingau-Taunus-Kreis zentral in der Organisations-

51 Der Main-Taunus-Kreis, der Odenwaldkreis und der Wetteraukreis haben darauf hinzuwirken, dass ihnen die Organmitglieder die gewährten Bezüge mitteilen und deren Veröffentlichung zustimmen.

52 Das Regierungspräsidium Darmstadt bat mit Erlass vom 21. Mai 2007 an die Magistrate und Kreisausschüsse, folgende Klarstellung zur Erstellung von Beteiligungsberichten zu beachten: „... Die Kommunen sind im Rahmen des § 123a Absatz 2 Satz 2 HGO verpflichtet darauf hinzuwirken, dass ihnen die Organmitglieder (Geschäftsführung und Aufsichtsrat) jährlich die jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und deren Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Nur soweit dies im Einzelfall nicht durchsetzbar ist, ist eine Beschränkung auf die Veröffentlichung der Gesamtbezüge gemäß § 123a Absatz 2 Satz 4 HGO möglich. In Fällen dieser Art bitte ich mir die Gründe darzulegen, weshalb die Veröffentlichung der Einzelbezüge nicht durchsetzbar war. Ein schlichter Verzicht auf Angaben zu den Bezügen ist keinesfalls hinnehmbar...“

einheit „Büro-Kreisorgane Beteiligungen“. Der Wetteraukreis richtete schon im Jahr 2000 eine Stabsstelle Beteiligungssteuerung ein, in die Vertreter der Ämter Revision, Recht, Personal, Zentraler Service und Finanzen integriert waren.

Organisatorische und inhaltliche Verantwortung fielen zusammen

Bei der von diesen vier Landkreisen gewählten zentralen Organisationsstruktur fielen organisatorische und inhaltliche Verantwortung zusammen. Es war sichergestellt, dass sämtliche Informationen, die zum Steuern der Beteiligungen erforderlich waren, zentral verfügbar waren.

Auseinanderfallen der Verantwortung

Die übrigen sechs Landkreise hatten Aufbauorganisationen, bei denen im Mindestumfang die Erstellung des Beteiligungsberichts zentral vorgenommen wurde. Darüber hinausgehende Aufgaben organisierten diese Landkreise dezentral. Fünf der Landkreise gaben an, ihr Beteiligungsmanagement sei noch im Aufbau. Die vorhandene Aufbau- und Ablauforganisation entspreche noch nicht ihren angestrebten Zielstrukturen.

Ablauforganisation

Die Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements in den Landkreisen ergibt sich aus deren Selbstverständnis. Die Überörtliche Prüfung führt als Beispiel für ein umfassendes Beteiligungsmanagement die Ablauforganisation im Landkreis Darmstadt-Dieburg auf. Vergleichbar damit war das Beteiligungsmanagement im Main-Taunus-Kreis, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Wetteraukreis.

Darmstadt-Dieburg: Beteiligungsmanagement als Bindeglied

Die Abteilung Beteiligungsmanagement und –controlling des Landkreises Darmstadt-Dieburg war entsprechend der Beteiligungsrichtlinie[53] ein Bindeglied zwischen den Beteiligungen und dem Eigentümer Landkreis Darmstadt-Dieburg. Die Abteilung war Ansprechpartner und Berater für beide Seiten. Aufgaben waren Beteiligungsverwaltung, Mandatsbetreuung und Controlling.

Die Beteiligungsverwaltung umfasste das Beteiligungsmanagement, insbesondere die zentrale Führung von Stammakten und die Archivierung wesentlicher Unterlagen wie zum Beispiel der Prüfungsberichte. Zusätzlich wurde die Einhaltung formaler Kriterien kontrolliert.

Die Mandatsbetreuung umfasste die Unterstützung von Personen, die in Aufsichtsgremien die Interessen des Landkreises vertraten. Dies beinhaltete die Sichtung und Kommentierung von Beschlussvorlagen, die Abgabe von Empfehlungen und die Organisation von Seminaren.

Das Beteiligungscontrolling diente der Bereitstellung aller steuerungsrelevanten Informationen zur Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen. Ebenso fielen die Entwicklung und die daran anschließende regelmäßige Anpassung eines Kennzahlensystems darunter.

Zentrales Beteiligungsmanagement

Bei den Landkreisen mit dezentraler Organisationsstruktur und damit getrennter Verantwortung für Beteiligungsbericht und Beteiligungssteuerung führten die Mitarbeiter, die im Mindestumfang den Beteiligungsbericht fertigten, weder zentrale Stammakten noch waren sie für die Betreuung der Beteiligungen zuständig. Gleichwohl sie über Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte zur Erstellung der Beteiligungsberichte verfügten, war wegen der dezentralen Organisationsstruktur die Verwertung dieser Kenntnisse für die Vorbereitung der Gremiensitzungen nicht vorgesehen. Diese Form der Organisation führt zu unwirtschaftlicher Doppelarbeit. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung ein zentrales Beteiligungsmanagement.

6.20 Unterrichtungs- und Prüfungsrechte nach § 123 HGO

Der Umfang kommunaler Unternehmensbeteiligungen stieg in den vergangenen Jahren an. Die kommunalen Körperschaften bedienen sich bei der gemeindlichen Aufgabenerfüllung in zunehmendem Maße Unternehmen in privater Rechtsform[54], an denen sie Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen halten. Daher ist es für die kommunalen Körperschaften von besonderer Bedeutung, mit einem kommunalen Beteiligungsma-

53 vergleiche Beteiligungsrichtlinie des Landkreises Darmstadt-Dieburg (seit 1. Juli 2003 in Kraft)

54 vergleiche Kapitel 6.16

nagement die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der kommunalen Organe möglichst weitgehend zu erhalten.

Hierzu dient § 123 HGO. Er räumt den Gebietskörperschaften und den Prüfungsorganen in Anwendung der §§ 53 und 54 HGrG besondere Unterrichtungs- und Prüfungsrechte bei Beteiligungsunternehmen privaten Rechts ein. Die Unterrichtungs- und Prüfungsrechte bestehen aus:

- der Erweiterung der Abschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (§ 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO[55] i.V.m. § 53 Absatz 1 Nr. 1 HGrG), der Vermögens- und Ertragslage, der Liquidität und Rentabilität sowie der Ursache von Verlusten und Jahresfehlbeträgen (§ 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 Nr. 2 HGrG),
- der Zusendung des Prüfungsberichts durch das Unternehmen an die Gebietskörperschaft (§ 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 Nr. 3 HGrG),
- den Unterrichtungsrechten des Rechnungsprüfungsamts und des zuständigen überörtlichen Prüfungsorgans (§ 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO[56] i.V.m. § 54 HGrG).

Bei Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG haben die Gebietskörperschaften ihre Rechte nach § 53 HGrG auszuüben und darauf hinzuwirken, dass ihrem Rechnungsprüfungsamt und der Überörtlichen Prüfung die Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt werden. Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG[57] sind Unternehmen, bei denen eine Gebietskörperschaft

- über die Mehrheit der Anteile[58] oder
- mindestens über den vierten Teil der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften über die Mehrheit der Anteile verfügt.

Die hessischen kommunalen Körperschaften sind schon seit Anfang 2005[59] gesetzlich verpflichtet, auch der Überörtlichen Prüfung die Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG bei ihren Mehrheitsbeteiligungen einzuräumen. Bei Beteiligungen, an denen eine Gebietskörperschaft nicht mit einer Mehrheit im obigen Sinne beteiligt ist, soll sie darauf hinwirken, dass ihr die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt werden[60].

---

55 § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, so hat sie 1. die Rechte nach § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes auszuüben, ...

56 § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

... 2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

57 § 53 HGrG - Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

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

(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.

58 Bei der Berechnung werden bestimmte mittelbare Anteile berücksichtigt (siehe § 53 Absatz 2 HGrG).

59 § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO wurde entsprechend geändert durch das Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005, GVBl. I Seite 54 ff.

60 § 123 Absatz 2 HGO - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

Ist eine Beteiligung einer Gemeinde an einer Gesellschaft keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes, so soll die Gemeinde darauf hinwirken, dass der Gemeinde in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes beteiligt ist.

Inwieweit die Landkreise die Unterrichtungs- und Prüfungsrechte ausübten und in den Gesellschaftsverträgen und Satzungen ihrer Beteiligungen einräumten, ist Ansicht 25, Ansicht 26 und Ansicht 27 zu entnehmen[61].

Rechte nach § 53 HGrG nicht immer ausgeübt

Erweiterte Abschlussprüfung bei Mehrheitsbeteiligungen[1)]		
Erweiterung um Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (§ 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 Nr. 1 HGrG)		
	lag vor	lag nicht vor
Bergstraße	5	0
Darmstadt-Dieburg	4	0
Limburg-Weilburg	4	2
Main-Taunus	8	0
Odenwald	7	1
Rheingau-Taunus	5	0
Schwalm-Eder	2	0
Vogelsberg	9	0
Werra-Meißner	6	0
Wetterau	10	0
Summe	60	3

1) Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 25: Erweiterte Abschlussprüfung bei Mehrheitsbeteiligungen

Wie Ansicht 25[62] zeigt, kamen der Landkreis Limburg-Weilburg und der Odenwaldkreis bei ihren Mehrheitsbeteiligungen nicht in allen Fällen ihren Pflichten zur Beauftragung einer Erweiterung der Abschlussprüfung nach. Daher wurde die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nicht geprüft.

Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane nach § 54 HGrG

Die Landkreise haben in den Mehrheitsbeteiligungen[63] ihren Rechnungsprüfungsämtern und seit der Änderung der Hessischen Gemeindeordnung zu Beginn des Jahres 2005 auch der Überörtlichen Prüfung die Rechte zur Unterrichtung nach § 54 HGrG einräumen zu lassen. Verfügt die Gebietskörperschaft über mindestens drei Viertel der Stimmrechte eines Unternehmens privater Rechtsform, so kann die Gebietskörperschaft ohne Abstimmung mit anderen Anteilsbesitzern die Gesellschaftsverträge oder Satzungen entsprechend ändern. Ansicht 26 zeigt, ob die Beteiligungen, bei denen die Landkreise über eine Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte verfügten, die Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG einräumten.

61 Die wesentlichen Ergebnisse werden abgebildet. So wurde beispielsweise auf die Darstellung für Beteiligungen mit Anteilen von unter 25 Prozent verzichtet.

62 Im Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 Absatz 1 Nr. 1 HGrG werden regelmäßig auch die in § 53 Absatz 1 Nr. 2 aufgeführten Fragen beantwortet.

63 Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG

Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane bei Mehrheitsbeteiligungen mit Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte[1] (§ 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG)				
	zugunsten des Rechnungsprüfungsamts eingeräumt		zugunsten der Überörtlichen Prüfung eingeräumt	
	ja	nein	ja	nein
Bergstraße	3	0	0	3
Darmstadt-Dieburg	2	1	0	3
Limburg-Weilburg	2	3	0	5
Main-Taunus	6	0	2	4
Odenwald	3	1	0	4
Rheingau-Taunus	3[2]	0	0	3
Schwalm-Eder	1	1	0	2
Vogelsberg	3	0	0	3
Werra-Meißner	4	0	0	4
Wetterau	2	0	0	2
Summe	29	6	2	33

1) Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG, Landkreis hält Dreiviertelmehrheit
2) Im Gesellschaftsvertrag von zwei Beteiligungen werden dem Rechnungsprüfungsamt nur regelmäßige Liquiditätskontrollen eingeräumt.

Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 26: Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane bei Mehrheitsbeteiligungen mit Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte

Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG bei Dreiviertelmehrheit ...

Bei insgesamt 35 Unternehmen hatten die Landkreise eine Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte. In diesen Beteiligungen reichen die Stimmanteile der Landkreise aus, um die Gesellschaftsverträge oder Satzungen zur Aufnahme der Unterrichtungsrechte zu ändern.

Bei 29 der 35 Beteiligungen waren dem Rechnungsprüfungsamt die Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt worden. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis kamen der Verpflichtung, dem Rechnungsprüfungsamt diese Unterrichtungsrechte zu gewähren, nicht vollständig nach.

... zugunsten der Überörtlichen Prüfung nur bei 6 Prozent

Demgegenüber wurde der Überörtlichen Prüfung nur bei 2 von 35 Gesellschaften das Unterrichtungsrecht nach § 54 HGrG eingeräumt. Der Main-Taunus-Kreis kam bei 2 von 6 Unternehmen seinen Verpflichtungen zur Einräumung der Unterrichtungsrechte zugunsten der Überörtlichen Prüfung nach. Unter Verletzung des seit Anfang 2005 geltenden Rechts hatte er jedoch bei 4 seiner 6 Beteiligungsunternehmen und die übrigen Landkreise noch bei keiner Beteiligung die Unterrichtungsrechte zugunsten der Überörtlichen Prüfung umgesetzt.

Bei Mehrheitsbeteiligungen[64], bei denen Gebietskörperschaften nicht über eine Dreiviertelmehrheit verfügen, haben sich die Gebietskörperschaften um Verankerung der Unterrichtungsrechte zu bemühen. Um die Unterrichtungsrechte in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen zu verankern, ist allerdings die Zustimmung anderer Anteilseigner erforderlich. Ansicht 27 enthält die Prüfungsergebnisse für diese Beteiligungen.

[64] Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG

Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane bei Mehrheitsbeteiligungen ohne Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte[1)] (§ 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG)				
	zugunsten des Rechnungsprüfungsamts eingeräumt		zugunsten der Überörtlichen Prüfung eingeräumt	
	ja	nein	ja	nein
Bergstraße	2	0	0	2
Darmstadt-Dieburg	0	1	0	1
Limburg-Weilburg	0	1	0	1
Main-Taunus	1	1	0	2
Odenwald	0	4	0	4
Rheingau-Taunus	0	2	0	2
Schwalm-Eder	0	0	0	0
Vogelsberg	1	5	0	6
Werra-Meißner	2	0	0	2
Wetterau	8	0	1	7
Summe	14	14	1	27

1) Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG ohne Dreiviertelmehrheit: Die Gebietskörperschaft hält an der Beteiligung mindestens ein Viertel der Anteile und zusammen mit anderen Körperschaften die Mehrheit der Anteile, allerdings hält sie allein keine Dreiviertelmehrheit.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 27: Unterrichtungsrechte der Prüfungsorgane bei Mehrheitsbeteiligungen ohne Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte

Fehlende Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG bei Mehrheitsbeteiligungen ohne Dreiviertelmehrheit

Bei den Mehrheitsbeteiligungen der Landkreise, bei denen sie nicht über eine Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte verfügten, waren dem Rechnungsprüfungsamt in 14 von 28 Fällen die Unterrichtungsrechte eingeräumt. Der Überörtlichen Prüfung war in einem Fall ein Unterrichtungsrecht eingeräumt.

Insgesamt zeigte sich, dass die Unterrichtungs- und Prüfungsrechte nicht in allen betrachteten Beteiligungen und zum Teil noch gar nicht eingeräumt waren. Die Landkreise sind zur Verbesserung ihrer Informationsmöglichkeiten gehalten, ihren Anspruch auf eine erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 Absatz 1 Nr. 1 HGrG durchzusetzen.

Die Landkreise und alle hessischen kommunalen Körperschaften sind seit Anfang 2005 gesetzlich verpflichtet, in ihren Mehrheitsbeteiligungen neben den Rechnungsprüfungsämtern auch der Überörtlichen Prüfung die Rechte nach § 54 HGrG einräumen zu lassen. Dies ist bisher nur in Ausnahmefällen geschehen. Daher wird der Kommunalaufsicht empfohlen, verstärkt auf die Einhaltung des § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO zu achten.

Den Landkreisen und in sinngemäßer Anwendung allen kommunalen Körperschaften schlägt die Überörtliche Prüfung vor, folgende Formulierung in die Gesellschaftsverträge und Satzungen ihrer Beteiligungsunternehmen privaten Rechts aufzunehmen:

- „Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises N.N. und der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung – haben die Befugnisse nach § 54 HGrG.“

6.21 Wirtschafts- und Finanzpläne der Beteiligungen

Verfügt die Gebietskörperschaft über die Mehrheit der Anteile an einer Gesellschaft, so hat sie darauf hinzuwirken, dass für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan erstellt wird. Darüber hinaus ist der Wirtschaftsführung ein fünfjähriger Finanzplan zugrunde zu legen und dem Kreistag zur Kenntnis zu bringen (§ 122 Absatz 4 HGO)[65].

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob unter den Voraussetzungen des § 122 Absatz 4 HGO Wirtschafts- und fünfjähriger Finanzplan vorlagen. Folgendes stellte sie fest:

Wirtschafts- und fünfjähriger Finanzplan in fünf Landkreisen

Mit dem Landkreis Bergstraße, dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, dem Main-Taunus-Kreis, dem Schwalm-Eder-Kreis und dem Wetteraukreis verfügten fünf der zehn Landkreise über die erforderlichen Wirtschafts- und Finanzpläne. Bei den übrigen Landkreisen wurden in allen erforderlichen Fällen Wirtschaftspläne erstellt. Die fünfjährigen Finanzpläne fehlten im Landkreis Limburg-Weilburg, im Rheingau-Taunus-Kreis und dem Werra-Meißner-Kreis teilweise, im Odenwaldkreis und im Vogelsbergkreis ganz.

Fünfjähriger Finanzplan kein Selbstzweck

Die Wirtschafts- und fünfjährigen Finanzpläne erfüllen keinen Selbstzweck. Sie sind ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Gebietskörperschaft, die über die Mehrheit der Anteile verfügt. Anhand der Pläne wird erkannt, ob beabsichtigte Investitionen – und damit Mittel der Gebietskörperschaft – dem Bedarf für das vorgesehene Leistungsangebot entsprechen. Fehlallokationen lassen sich leichter vermeiden.

Übliche Kennzahlen

Folgende Kennzahlen sind zur Steuerung und Kontrolle kaufmännisch Rechnung legender Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen zweckmäßig:

- Eigenkapital, Eigenkapitalquote und Eigenkapitalrendite,
- Materialaufwand, Personalaufwand und Mitarbeiter,
- Anlagevermögen, Investitionen ins Sachanlagevermögen und Abschreibungen,
- Betriebs- und Jahresergebnis sowie Cash Earnings nach DVFA/SG.

Anpassung der Kennzahlen an Branchenspezifika

Mit der Anpassung der Muster an unternehmens- und branchenspezifische Besonderheiten wird die Steuerung unterstützt. Diese Anpassung kann entsprechend den Vorgaben des Gesellschafters oder nach einer konstruktiven Diskussion zwischen Gesellschafter, Geschäftsführung und Aufsichtsgremien geschehen.

Bringschuld der Beteiligungen

Die Beteiligungen haben gegenüber ihren Gesellschaftern eine Bringschuld hinsichtlich zeitnaher Daten. Die Landkreise sollten darauf achten, dass diese Bringschuld auch zeitnah erfüllt wird.

6.22 Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen

Eine Beteiligungsrichtlinie und ein an den Interessen des Landkreises als Gesellschafter ausgerichtetes Berichtswesen sind wichtige Voraussetzungen für das Beteiligungsmanagement.

Mit dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, dem Odenwaldkreis und dem Wetteraukreis verfügten drei von zehn Landkreisen über eine Beteiligungsrichtlinie oder deren Entwurf. Ein Berichtswesen mit Planungsrechnungen, Controllingberichten und internen Auswertungen hatten alle Landkreise bis auf den Vogelsbergkreis.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte mit Hilfe von strukturierten Interviews und der stichprobenweisen Einsichtnahme in Unterlagen, wie die Steuerung der Beteiligungen in den Landkreisen organisiert war.

---

65 § 122 Absatz 4 HGO - Beteiligung an Gesellschaften

(4) Gehören einer Gemeinde mehr als 50 vom Hundert der Anteile an einer Gesellschaft, so hat sie darauf hinzuwirken, dass 1. in sinngemäßer Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften a) für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird, b) der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt und der Gemeinde zur Kenntnis gebracht wird...

Umfassende Beteiligungssteuerung in vier Landkreisen

Vor allem der Wetteraukreis, aber auch der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Main-Taunus-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis hatten jeweils eine umfassend zentrale Beteiligungssteuerung. So kannte der Wetteraukreis unter anderem folgende Unterlagen zur Steuerung und Kontrolle seiner Beteiligungen:

- Leitfaden Beteiligungssteuerung (39 Seiten zuzüglich Anhang),
- Umfangreiche allgemeine schriftliche Informationen zu Arbeitsvorgängen für Ämter und andere Adressaten in der Kreisverwaltung,
- Vorlage und strukturierte Information zum Antrittsbesuch der Leiterin der Stabsstelle Beteiligungsmanagement bei den Beteiligungen,
- Tabellarische Ausarbeitung und Informationen für die Beteiligungen zum Zusammenwirken mit der Stabsstelle Beteiligungssteuerung,
- Ablaufpläne zum Beispiel zur Satzungsänderung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung,
- Übersicht und Ergebniszusammenfassung zum Änderungsbedarf in den Gesellschaftsverträgen von Beteiligungen des Wetteraukreises,
- Leitfaden zur Besetzung von Gremien durch Kreistag und Kreisausschuss des Wetteraukreises (Schnellübersicht und Detailanalyse),
- Jahresübersichten zu den Zahlungsströmen zwischen Wetteraukreis und seinen Beteiligungen,
- Zielvereinbarungen betreffend der operativen Ziele der Beteiligungssteuerung,
- Zielvereinbarungen betreffend der Beteiligungen mit größer oder gleich 50 Prozent, oder Steuerungsrelevanz aus Sicht des Wetteraukreises (zum Beispiel VGO Verkehrsgesellschaft Oberhessen mbH),
- Quartalsberichte der Beteiligungen.

Aufgeführt wurden die zentralen Unterlagen. Die Aufzählung ist nicht abschließend.

Aufgabenschwerpunkte

Die Aufgabenschwerpunkte der Beteiligungssteuerung des Wetteraukreises gliederten sich in laufende und nicht laufende Angelegenheiten. Als laufende Angelegenheiten fielen unter anderen an:

- systematische Auswertung der Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte,
- schriftliche Stellungnahme für Dezernenten,
- Auswertung laufender Berichte (Quartalsberichte, Wirtschaftspläne, Hochrechnungen Plan / Ist, Leistungszahlen),
- Entwicklung von Kennzahlen und Zielen zum Beispiel für Geschäftsführer-Tantiemen,
- interdisziplinäre Bearbeitung beteiligungsbezogener Sachverhalte, Steuerungsunterstützung für Dezernenten,
- Vor- und Nachbereitung von Gremiensitzungen für Dezernenten,
- Prüfung und Mitzeichnung von Beschlussvorlagen der Eigenbetriebe und Ämter für Kreisgremien.

Als nicht laufende Tätigkeiten fielen folgende Aufgaben an:

- Gremienbesetzung (Soll- / Ist-Ausarbeitung),
- Gründungsvorbereitung von Gesellschaften.

Krisenfeste Steuerung und Kontrolle notwendig

Der Wetteraukreis besaß alle Unterlagen und Instrumente, die für eine krisenfeste Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen notwendig waren.

Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen verlangt eine laufende, systematische Auswertung aller zur Verfügung stehenden Informationen. Die Aufgaben der Stabsstelle Beteiligungssteuerung stellten sich bei der Erhebung vor Ort sehr umfassend dar. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass die Darstellung wesentliche Aufgaben enthält, jedoch keine abschließende Aufzählung ist. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den übrigen Landkreisen zu prüfen, inwieweit die vom Wetteraukreis verwendeten Unterlagen und Instrumente bei der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen hilfreich sein könnten.

6.23 Vertretung der Landkreise in den Beteiligungen

Vertreter des Landkreises in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen ist kraft Amtes der Landrat oder eine von ihm benannte Person (§ 125 Absatz 1 und 2 HGO[66] i.V.m. § 52 HKO).

Die Aufgaben und Pflichten eines Aufsichtsrats regelt das Gesetz, ergänzend der Gesellschaftsvertrag. Üblicherweise bedürfen folgende Rechtsgeschäfte und Maßnahmen der Geschäftsführung (des Vorstands) der Zustimmung des Aufsichtsrats:

- Anstellung und Abberufung der Geschäftsführer,
- Feststellung des Jahresabschlusses,
- Geltendmachung von Ersatzansprüchen der Gesellschaft gegen die Geschäftsführung,
- Bestellung und Abberufung von Prokuristen,
- Aufnahme und Gewährung von Krediten (ab einer bestimmten Größe),
- Gewährung von Darlehen, Übernahme von Bürgschaften, Bestellung sonstiger Sicherheiten,
- Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken,
- Abschluss, Änderung oder Aufhebung von Betriebsführungsverträgen.

Die Aufgaben des Aufsichtsrats unterscheiden sich in Abhängigkeit von der Branche, in der sich die Gesellschaft betätigt. Aus dem Aufgabenkatalog ist ersichtlich, dass in

---

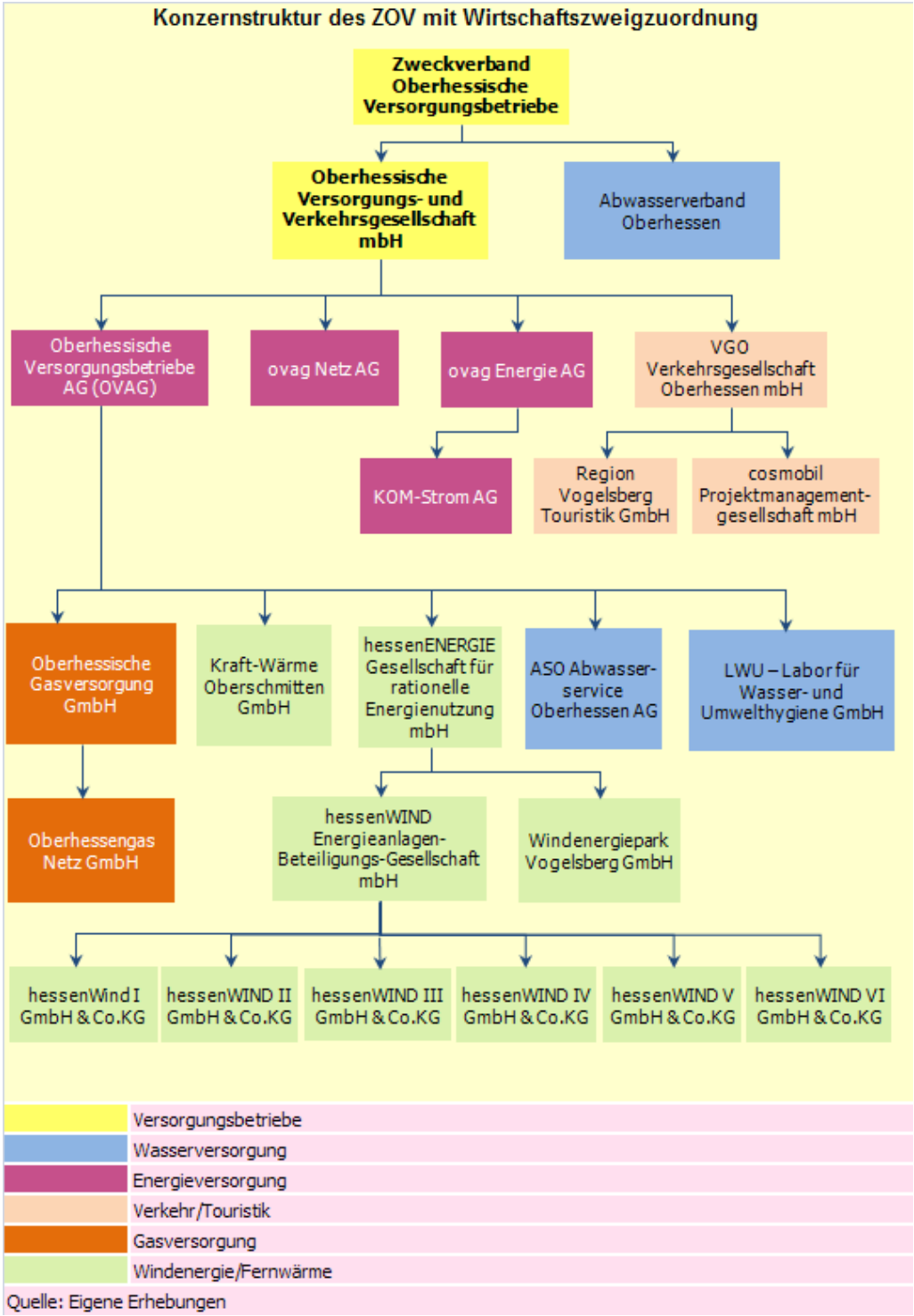
66 § 125 HGO - Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften

(1) Der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde in Gesellschaften, die der Gemeinde gehören (Eigengesellschaften) oder an denen die Gemeinde beteiligt ist. Der Bürgermeister vertritt den Gemeindevorstand kraft Amtes; er kann sich durch ein von ihm zu bestimmendes Mitglied des Gemeindevorstands vertreten lassen. Der Gemeindevorstand kann weitere Vertreter bestellen. Alle Vertreter des Gemeindevorstands sind an die Weisungen des Gemeindevorstands gebunden, soweit nicht Vorschriften des Gesellschaftsrechts dem entgegenstehen. Vorbehaltlich entgegenstehender zwingender Rechtsvorschriften haben sie den Gemeindevorstand über alle wichtigen Angelegenheiten möglichst frühzeitig zu unterrichten und ihm auf Verlangen Auskunft zu erteilen. Die vom Gemeindevorstand bestellten Vertreter haben ihr Amt auf Verlangen des Gemeindevorstands jederzeit niederzulegen.

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

Aufsichtsgremien wichtige strategische Entscheidungen getroffen werden. Sie binden das Unternehmen langfristig und entscheiden mit über den zukünftigen Erfolg der Gesellschaft. Strategische Entscheidungen lassen sich oft nur mit erheblichem Aufwand korrigieren. Die Wahrnehmung eines Mandats in einem Aufsichtsgremium ist daher mit großer Verantwortung verbunden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte in allen Landkreisen, inwieweit die Vertreter des Landkreises an den Sitzungen der Aufsichtsgremien teilnahmen. Nur in Einzelfällen gab es Hinweise, dass Aufsichtsräte aufgrund von Krankheit oder anderer Verhinderung ihr Mandat im Prüfungszeitraum nur unregelmäßig wahrnehmen konnten.

6.24 Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe



Ansicht 28: Konzernstruktur des ZOV mit Wirtschaftszweigzuordnung

Der Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV)[67], an dem neben dem Landkreis Gießen auch die in die Prüfung einbezogenen Körperschaften Vogelsbergkreis und Wetteraukreis Verbandsmitglieder sind, ist, wie Ansicht 28 zeigt, ein Konzern. Er nimmt seine operativen Aufgaben hauptsächlich durch seine Beteiligungen wahr. Der ZOV ist ein Konzern des Grundtyps Unterordnungskonzern. Die öffentliche Rechtsform ist ausschließlich bei der Konzernmutter, dem ZOV, verankert. Die Töchter und Enkel sind bis auf den Abwasserverband Oberhessen privatrechtlich organisiert. Das operative Geschäft steuert im Wesentlichen die Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (OVVG). Hinsichtlich der grundsätzlichen Schwierigkeiten der Verbandsmitglieder, einen Zweckverband zu steuern, siehe Seite 42.

Beteiligungsportfolio mit 23 Beteiligungen

Das Beteiligungsportfolio des ZOV umfasste 23 Beteiligungen. Von ihnen waren 2 unmittelbare und 21 mittelbare Beteiligungen. Von den 23 Beteiligungen waren 22 als Kapitalgesellschaften und eine als Zweckverband geführt. Der ZOV beherrschte 11 Beteiligungen. Bei 21 Gesellschaften war er mittelbar beteiligt.

Geschäftsordnung regelt Zuständigkeiten

Zuständigkeiten und Abläufe beim ZOV waren in der Hauptsatzung des ZOV und seit 1. April 2006 detaillierter in einer Geschäftsordnung festgelegt. Im ZOV-Konzern besteht Personalunion in der Geschäftsführung beziehungsweise dem Vorstand des ZOV, der Zwischenholding OVVG und dem Enkel OVAG. Die Geschäftsführung besteht aus zwei Personen.

Die Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements war geeignet, eine auf die Interessen des ZOV ausgerichtete Steuerung zu gewährleisten.

Der ZOV und seine Tochtergesellschaften legen kaufmännisch Rechnung. Die Öffentlichkeit informiert er durch im Internet veröffentlichte Geschäftsberichte der OVVG. Sie enthalten sowohl Konzerndaten als auch die Eckdaten und Organe einzelner Beteiligungen.

Der ZOV erstellte den Beteiligungsbericht 2006 mit den Jahresabschlussdaten des Jahres 2005 und legte ihn der Verbandsversammlung zur Erörterung vor. Der Beteiligungsbericht enthielt noch nicht alle Gesellschaften, bei denen der ZOV über mindestens den fünften Teil der Anteile verfügte. Als sinngemäße Anwendung der Berichterstattung an Kreistag und Einwohner kann gelten, dass die Kreistage und Einwohner der Mitgliedslandkreise des ZOV Adressat des Beteiligungsberichts sind und ihnen die Informationen zugänglich gemacht werden. Soweit die drei Mitgliedskreise des ZOV ordnungsgemäße Beteiligungsberichte erstellen, sind die Informationen zum ZOV-Konzern darin schon enthalten. Als sinngemäße Anwendung der Vorschrift § 123a Absatz 3 HGO kann daher die Vorlage in der Verbandsversammlung gelten.

6.25 Ausblick

Die Landkreise erfüllen eine Vielzahl heterogener kommunaler Aufgaben. Dafür halten sie eine differenzierte Infrastruktur vor: teils in der Kernverwaltung, aber auch verstärkt in dezentralen Organisationsformen wie in privatrechtlichen Gesellschaften. Die Aufgabenerfüllung trifft selbst in der klassischen Daseinsvorsorge auf sich ändernde Rahmenbedingungen.

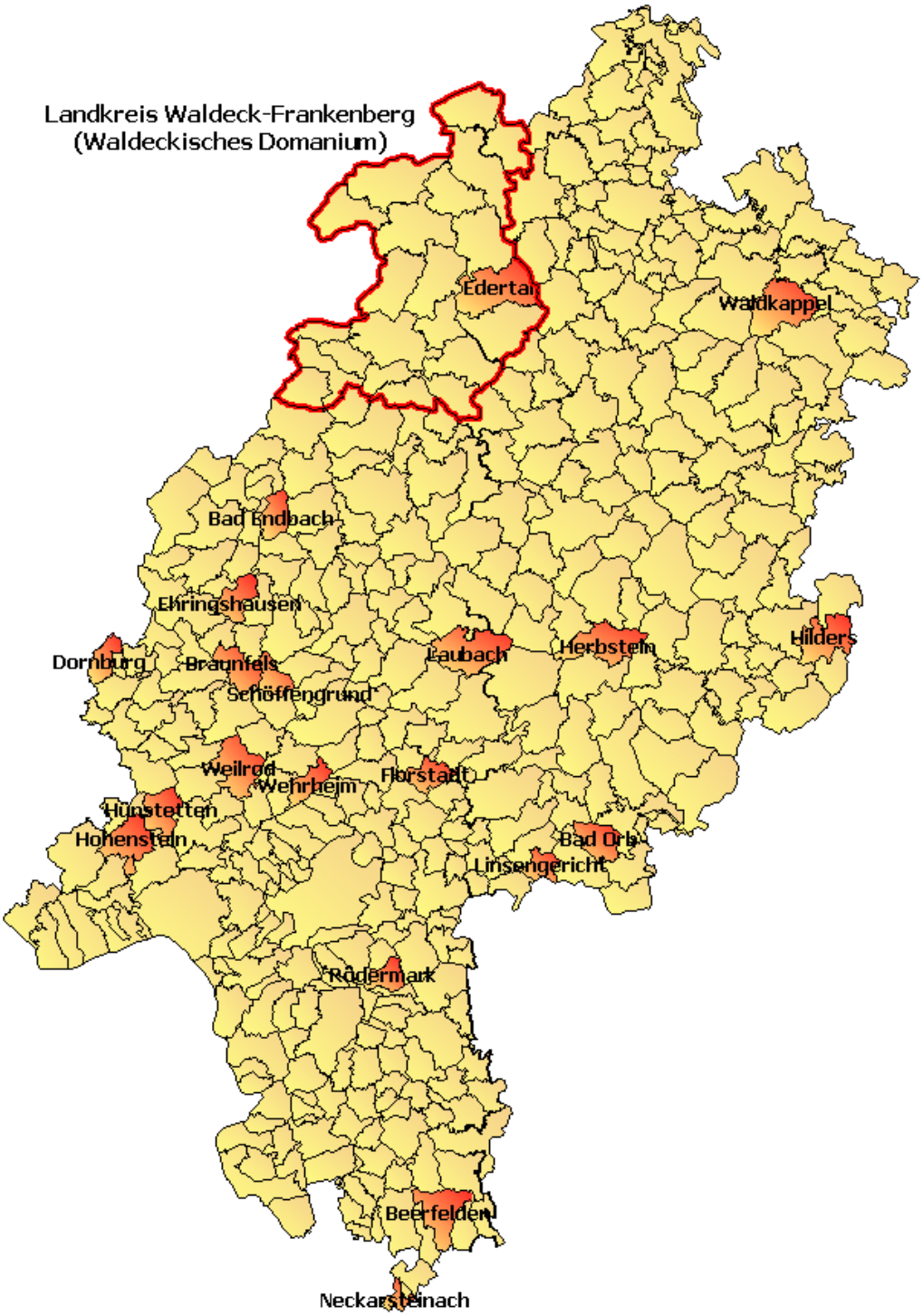
Ein Beispiel ist die zunehmende Kontrolle der kommunalen Politik durch supranationale Instanzen im Bereich des Beihilferechts und des Vergabewesens. Die Hessische Gemeindeordnung fordert, dass die Beteiligungen der Landkreise den Gebietskörperschaften, Rechnungsprüfungsämtern und der Überörtliche Prüfung Unterrichtungs- und Prüfungsrechte einräumen. Dies dient dem Schutz der Landkreise vor wirtschaftlichen Risiken. Die Landkreise haben im eigenen Interesse darauf zu achten, dass sie zeitnah die notwendigen Maßnahmen zur Verankerung dieser Rechte ergreifen.

[67] Aufgrund seiner Branchenkonzentration auf die Wirtschaftszweige Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie der unterschiedlichen Rechnungslegungssystematik war die notwendige Gleichartigkeit mit den Landkreisen nicht gegeben. Die beim ZOV gewonnenen Erkenntnisse wurden deswegen nicht vergleichend betrachtet.

7. Einhundertvierzehnte Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“

7.1 Geprüfte Städte und Landkreise

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 (Waldeckisches Domanium)



Ansicht 29: „Kommunaler Waldbesitz“ – Lage der Städte und des Landkreises

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Februar 2006 bis September 2007
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2005
Zuleitung der Schlussberichte:	25. Oktober 2007
Prüfungsbeauftragter:	BSL Public Sector Managementberatung GmbH in Bergheim

7.3 Leitsätze

Die Städte und Gemeinden sowie der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit dem Waldeckischen Domanium bewirtschafteten ihren Kommunalwald verantwortungsbewusst. Seite 85

Erträge aus dem Wald fließen den Städten und Gemeinden zu 100 Prozent zu. Sie führen nicht zur Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs und werden für die Berechnung der Kreisumlage nicht herangezogen. Seite 79

Sämtliche Betriebe haben das Potenzial, mit positiven Ergebnissen abzuschließen. Betriebe mit einer geringen oder situationsangepassten Waldarbeiterzahl erreichen tendenziell bessere Ergebnisse. Die Höhe der Nutzung und die Erträge aus dem Holzverkauf sind die für das Betriebsergebnis entscheidenden Größen. Seiten 80, 83, 97

Alle Gebietskörperschaften hielten die Grundpflichten der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft (§ 6 Hessisches Forstgesetz[68]) ein. Bad Orb, Wehrheim und Weilrod hatten Probleme mit nicht angepassten Rotwilddichten. Seite 85

Hessen-Forst bewirtschaftete die Kommunalwälder von 18 Städten und Gemeinden sowie des Waldeckischen Domaniums. Bad Orb und Laubach ließen ihre Stadtwälder von privaten Dienstleistern bewirtschaften. Alle Kommunen waren mit diesen Leistungen zufrieden. Seite 92

19 Kommunalwälder hatten die Organisationsform eines Regiebetriebs; der Waldeckische Domanialwald war ein Eigenbetrieb[69]. Laubach hatte im Jahr 1999 eine Stadtwaldstiftung gegründet und ihr das Nießbrauchrecht am Stadtwald übertragen. Seite 92

Mit der Übertragung des Nießbrauchrechts verzichtete die Stadt Laubach auf ihre Steuerungsmöglichkeiten; die Erträge aus dem Stadtwald flossen anders als bei den übrigen Kommunen nicht mehr in die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt. Seiten 93 und 95

Der Vergleich hat gezeigt, dass die Schutz- und Erholungsfunktion des Walds dessen Nutzfunktion im Allgemeinen nicht beeinträchtigt. Seite 95

7.4 Überblick

7.5 Geprüftes Risiko 68
7.6 Ergebnisverbesserungen 68
7.7 Rückstände 68
7.8 Kommunalwald in Hessen 68
7.9 Grunddaten der Körperschaften 69

[68] Hessisches Forstgesetz (ForstG) vom 10. November 1954, GVBl. I Seite 211, in der Fassung vom 10. September 2002, GVBl. I Seite 582

[69] Aus Gründen einfacher Verständlichkeit wird im Text stets vom „Waldeckischen Domanium“ gesprochen, wenn dieser Eigenbetrieb des Landkreises Waldeck-Frankenberg angesprochen ist.

7.10 Ergebnisse der Forstbetriebe ... 70
7.11 Holzeinschlag ... 80
7.12 Betriebsgröße ... 81
7.13 Waldarbeiter ... 82
7.14 Ordnungsmäßigkeit der Waldbewirtschaftung ... 85
7.15 Wildschäden ... 90
7.16 Forstliche Dienstleister ... 92
7.17 Organisationsformen der Forstbetriebe ... 92
7.18 Ziele der Waldbewirtschaftung der Forstbetriebe ... 95
7.19 Schutz- und Erholungsfunktion ... 95
7.20 Ausblick ... 97

7.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko der in die Prüfung einbezogenen Körperschaften umfasste für den Prüfungszeitraum 2002 bis 2005 Ausgaben in Höhe von 36,7 Millionen €.

7.6 Ergebnisverbesserungen

Die Ergebnisverbesserungen betrugen im Prüfungszeitraum 3,4 Millionen € und setzten sich zusammen aus Einnahmesteigerungen durch verstärkten Holzeinschlag und -verkauf sowie Aufwandsreduzierungen bei Holzernte, Forstkulturen, Waldpflege, Waldschutz, Wegebau und Verkehrssicherung.

7.7 Rückstände

Es wurden keine Rückstände festgestellt.

7.8 Kommunalwald in Hessen

Der Waldbestand in Deutschland wird unterschieden in Staatswald, Körperschaftswald und Privatwald[70]. Körperschaftswald ist der Wald, der im Alleineigentum der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Zweckverbände und der übrigen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts steht[71].

---

70 Darüber hinaus befindet sich in den neuen Bundesländern Wald im Treuhandvermögen (Treuhandwald).

71 § 3 Hessisches Forstgesetz

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind ...

2. Körperschaftswaldungen die Waldungen im Alleineigentum der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Zweckverbände und der übrigen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, ausgenommen sind die Waldungen von Religionsgemeinschaften und deren Einrichtungen sowie von Hauberggenossenschaften, Markgenossenschaften und ähnlichen Gemeinschaften; ...

Verteilung der Waldflächen in Hessen und in Deutschland				
	Hessen	Anteil	Deutschland	Anteil
Staatswald (Bund)	7.595 ha	0,9 %	409.340 ha	3,7 %
Staatswald (Land)	342.986 ha	39,0 %	3.276.661 ha	29,6 %
Körperschaftswald	318.601 ha	36,2 %	2.160.189 ha	19,5 %
Privatwald	211.068 ha	24,0 %	4.823.722 ha	43,6 %
Treuhandwald	./.	./.	405.887 ha	3,7 %
Gesamt	880.250 ha	100,0 %	11.075.799 ha	100,0 %
Quelle: Zweite Bundeswaldinventur (Stand 2002)				

Ansicht 30: Verteilung der Waldflächen in Hessen und in Deutschland

Der Körperschaftswald hat in Hessen mit 36,2 Prozent der Waldfläche gegenüber 19,5 Prozent des gesamten Waldbestands in Deutschland einen besonderen Stellenwert (vergleiche Ansicht 30). Die Bedeutung des hessischen Körperschaftswalds im innerdeutschen Vergleich wird dadurch verstärkt, dass Hessen mit einem Waldanteil von 41,7 Prozent an der Landesfläche nach Rheinland-Pfalz (42,1 Prozent) das waldreichste Bundesland ist; im gesamten Bundesgebiet beträgt der Waldanteil 31,0 Prozent.

Von 426 hessischen Städten und Gemeinden sind 385 Waldeigentümer. Die mittlere Größe des Gemeindewalds beträgt 717 Hektar mit einer Spanne von 11 Hektar (Gemeinde Kirchheim) bis 5.936 Hektar (Stadt Frankfurt am Main).

Innerhalb des Landes ist der Gemeindewald nicht gleichmäßig verteilt. Die Schwerpunkte liegen in den ehemals nassauischen Landesteilen und im ehemaligen Fürstentum Waldeck. Nach der heutigen Gliederung des Landes Hessen konzentriert sich der Kommunalwald im Rheingau-Taunus-Kreis, im Landkreis Limburg-Weilburg, im Lahn-Dill-Kreis und im Landkreis Waldeck-Frankenberg. Die Ursachen für die ungleiche Verteilung des Gemeindewalds liegen in der Territorialgeschichte Hessens und der Entwicklung des Waldeigentums. Zum größten Teil ging der Gemeindewald aus alten Markgenossenschaften[72] hervor. In geringem Umfang stammt er auch aus der Abfindung für abgelöste Forstrechte in Staatswaldungen, aus Kauf, Schenkung, Verpfändung oder der Aufforstung von Gemeindeflächen.

7.9 Grunddaten der Körperschaften

Grunddaten der Körperschaften		
Körperschaft	Kommunalwald (GBF[73])	Anteil an der kommunalen Fläche
Bad Endbach	680 ha	17,1 %
Bad Orb	2.251 ha	47,1 %
Beerfelden	1.380 ha	19,4 %
Braunfels	1.920 ha	40,7 %
Dornburg	923 ha	26,2 %
Edertal	1.214 ha	10,5 %
Ehringshausen	2.281 ha	50,2 %
Florstadt	573 ha	14,5 %

72 Historischer Siedlungsverband mit gemeinsamer Wirtschafts- und Rechtsordnung, u. a. Gemeineigentum am land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden

73 Die Gesamtbetriebsfläche (GBF); sie umfasst die Baumbestandsfläche (BBF) und die nicht mit Wald bedeckten Nebenflächen (beispielsweise Forstwege).

Grunddaten der Körperschaften		
Körperschaft	Kommunalwald (GBF[73])	Anteil an der kommunalen Fläche
Herbstein	468 ha	5,9 %
Hilders	399 ha	5,7 %
Hohenstein	2.707 ha	42,4 %
Hünstetten	2.071 ha	41,0 %
Laubach	1.994 ha	18,1 %
Linsengericht	1.317 ha	44,2 %
Neckarsteinach	571 ha	33,2 %
Rödermark	1.071 ha	35,7 %
Schöffengrund	1.175 ha	34,4 %
Waldkappel	735 ha	7,6 %
Wehrheim	1.325 ha	34,5 %
Weilrod	3.103 ha	43,6 %
Waldeckisches Domanium	18.855 ha	./.
Mittelwert[1)]	1.408 ha	24,8 %

1) ohne Waldeckisches Domanium
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Angaben der Forstbetriebe

Ansicht 31: Grunddaten der Körperschaften

7.10 Ergebnisse der Forstbetriebe

Von den 21 Forstbetrieben, die in die Vergleichende Prüfung einbezogen waren, hatten (im Mittel über den gesamten Prüfungszeitraum) zwölf Betriebe negative Ergebnisse und neun Betriebe positive Ergebnisse. Sie lagen (einschließlich der forstlichen Förderung von Europäischer Union, Bund und Land) in einer Bandbreite von -61,85 € bis 87,87 € je Hektar.

Jahresergebnisse der Forstbetriebe (Mittelwert 2002 bis 2005)					
	Aufwand	Ertrag	Ergebnis	Ergebnis (je ha)	Förderung (je ha)
Bad Endbach	172.625 €	157.243 €	-15.382 €	-23,88 €	0,00 €
Bad Orb	332.127 €	457.008 €	124.881 €	57,86 €	1,06 €
Beerfelden	359.728 €	473.456 €	113.728 €	87,87 €	2,03 €
Braunfels	319.460 €	299.300 €	-20.160 €	-10,79 €	0,00 €
Dornburg	231.464 €	211.648 €	-19.817 €	-24,30 €	0,00 €
Edertal	182.622 €	203.845 €	21.223 €	18,01 €	0,00 €
Ehringshausen	417.681 €	406.083 €	-11.598 €	-5,23 €	7,94 €
Florstadt	148.130 €	113.740 €	-34.390 €	-61,85 €	3,98 €
Herbstein	190.240 €	183.303 €	-6.937 €	-16,21 €	19,36 €
Hilders	40.505 €	43.223 €	2.717 €	7,41 €	3,21 €
Hohenstein	564.972 €	549.472 €	-15.500 €	-6,05 €	1,67 €
Hünstetten	374.289 €	405.385 €	31.096 €	16,02 €	4,60 €
Laubach	507.689 €	652.718 €	145.029 €	77,12 €	6,25 €
Linsengericht	290.939 €	236.310 €	-54.630 €	-44,09 €	1,03 €
Neckarsteinach[1)]	92.628 €	91.894 €	-734 €	-1,33 €	0,00 €

Jahresergebnisse der Forstbetriebe (Mittelwert 2002 bis 2005)					
	Aufwand	Ertrag	Ergebnis	Ergebnis (je ha)	Förderung (je ha)
Rödermark	100.553 €	68.298 €	-32.255 €	-32,15 €	0,00 €
Schöffengrund	230.368 €	180.518 €	-49.850 €	-44,12 €	0,00 €
Waldkappel	123.710 €	140.934 €	17.224 €	23,96 €	15,77 €
Wehrheim	252.079 €	223.594 €	-28.486 €	-24,26 €	2,37 €
Weilrod	601.136 €	659.947 €	58.812 €	20,63 €	4,88 €
Waldeckisches Domanium	4.174.072 €	5.496.600 €	1.322.527 €	72,04 €	1,17 €

1) Mittelwert 2002 bis 2004
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Angaben der Forstbetriebe

Ansicht 32: Jahresergebnisse der Forstbetriebe (Mittelwert 2002 bis 2005)

Die Betriebsergebnisse waren das Resultat des Zusammenspiels positiv und negativ wirkender Faktoren. Da nur ein Teil der Faktoren vom Forstbetrieb beeinflussbar war, gab die Positionierung des einzelnen Forstbetriebs im Quervergleich – isoliert betrachtet – keine Beurteilung der Qualität der forstlichen Bewirtschaftung wieder.

Bei den folgenden Faktoren handelt es sich um unveränderbare oder nur in geringer Bandbreite beeinflussbare Rahmenbedingungen:

Rahmenbedingungen für die Ergebnisse der Forstbetriebe[1)]	
Positive Rahmenbedingungen	Negative Rahmenbedingungen
einfache Geländeverhältnisse (Beerfelden, Laubach)	schwierige Geländeverhältnisse (Hohenstein, Neckarsteinach)
gute Arrondierung (Bad Orb, Linsengericht)	extreme Zersplitterung (Hilders, Bad Endbach)
kein oder geringer Schadholzanteil an der Nutzung (Dornburg, Ehringshausen)	hoher Schadholzanteil an der Nutzung (Beerfelden, Hohenstein)
hoher Fichtenanteil (Bad Orb, Bad Endbach)	hoher Kiefernanteil (Rödermark, Linsengericht)
gute Holzqualitäten in den Beständen (Hünstetten, Schöffengrund)	geringwertige Holzqualitäten und Schäden (z. B. Schälschäden oder Rotfäule) in den Beständen (Bad Orb, Wehrheim)

1) Bei den genannten Forstbetrieben war das jeweilige Merkmal im Vergleich am stärksten ausgeprägt.
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 33: Rahmenbedingungen für die Ergebnisse der Forstbetriebe

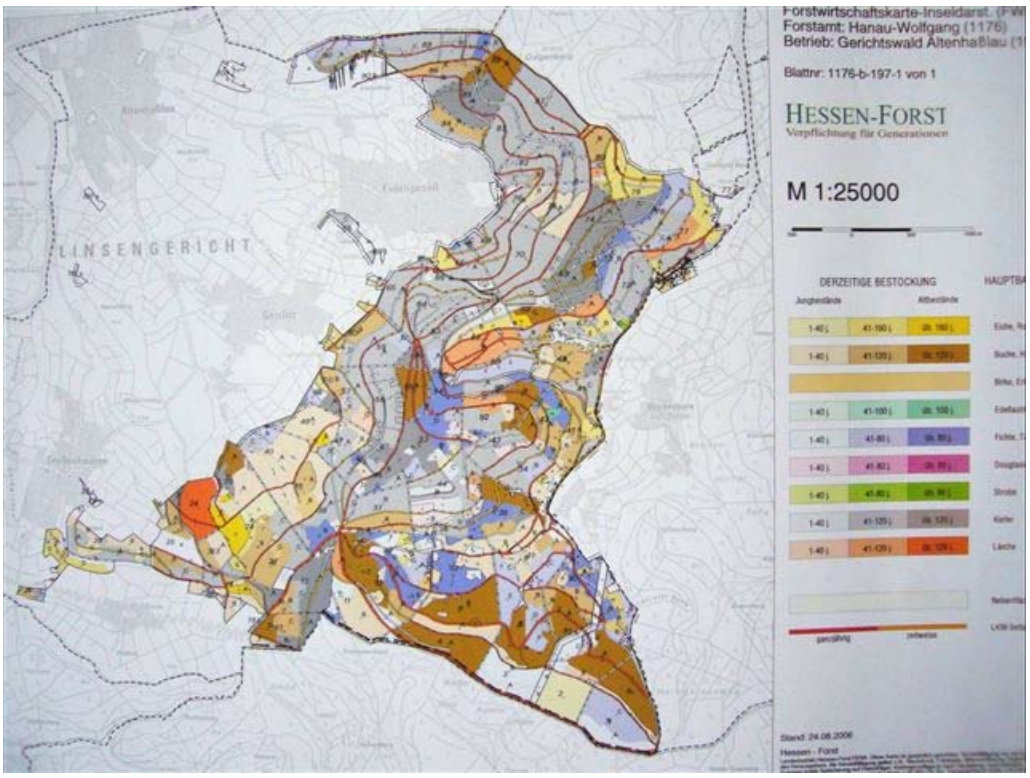
Geländeverhältnisse

Einfache Geländeverhältnisse zeichnen sich durch fehlende Bodenhindernisse und ebene Flächen mit großer Tragfähigkeit aus. Sie erlauben den Einsatz von Maschinen sowie eine große Bandbreite von Holzernteverfahren. Wegebau und -unterhaltung sind problemlos. Die Kosten aller Betriebsarbeiten sind gering. Schwierige Geländeverhältnisse, die durch steile Hänge, geringe Tragfähigkeit der Böden oder Bodenhindernisse (vergleiche Ansicht 34) gekennzeichnet sind, engen die Palette der Holzernteverfahren ein, erschweren oder verhindern den Einsatz von Maschinen und verursachen hohe Kosten bei der Holzernte und den übrigen Betriebsarbeiten. Auch Wegebau und Wegeunterhaltung sind schwierig und teurer.

Ansicht 34: Bodenhindernisse. Bad Endbach. Aufnahme vom 12. Dezember 2006.

Arrondierung

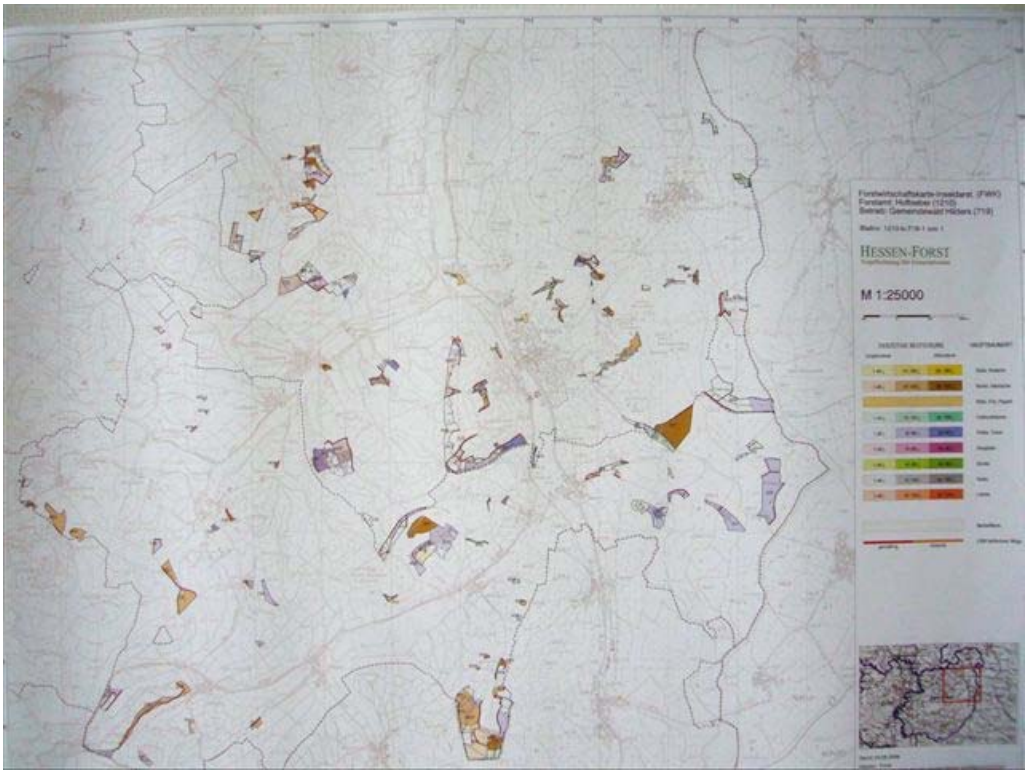
Eine gute Arrondierung des Waldbesitzes erleichtert die Erschließung mit Forststraßen, verringert den Aufwand für das Umsetzen von Arbeitskräften und Maschinen und schafft gute Voraussetzungen für die Blockbildung (Konzentration) bei der Holzernte.



Ansicht 35: Gut arrondierter Waldbesitz der Gemeinde Linsengericht

Bei einer extremen Zersplitterung müssen dagegen die einzelnen Waldteile getrennt aufgesucht und Arbeitskräfte sowie Maschinen häufig umgesetzt werden. Dies führt zu höheren Kosten bei Wegebau und -unterhaltung, beim laufenden Betrieb und bei der

Holzernte. Die langen Außengrenzen verstärken die negativen Wirkungen der Randeffekte (schlechtere Holzqualität, Verkehrssicherungspflicht).



Ansicht 36: Zersplitterter Waldbesitz der Gemeinde Hilders

Schadholz

Der Anfall von Schadholz (Beispiele: Sturmwurf, Befall durch Borkenkäfer) ist meist mit einer verminderten Holzqualität verbunden.

Ansicht 37: Sturmschäden. Waldkappel. Aufnahme vom 29. Januar 2007.

Ansicht 38: Brutbild des Buchdruckers (Ips typographus) mit Larven in unterschiedlichen Stadien, Puppen und einzelnen (braunen) Jungkäfern. Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt Göttingen, Abteilung Waldschutz.

Der Anfall von Schadholz ist in der Regel nicht auf den eigenen Betrieb beschränkt, so dass es auf einen übersättigten Markt trifft. Das vergrößerte Angebot und die geringe Holzqualität üben Druck auf die Holzpreise aus. Holz, das nicht zwangsläufig aufgrund von Schadereignissen genutzt werden muss, trifft auf einen intakten Markt und ist in seiner Qualität nicht beeinträchtigt. Somit kann es problemlos und zu guten Preisen vermarktet werden.

Zuwachsleistungen

Die Fichte hat hohe Zuwachsleistungen und lässt hohe Hiebsätze und Nutzungen zu. Der Stammholzanteil der Fichte ist hoch, die Sortierung einfach. In befahrbaren Lagen kann die Fichte mit vollmechanisierten Holzernteverfahren genutzt werden. Die Nachfrage ist im Allgemeinen groß. Diese Faktoren lassen hohe Nettoholzerträge zu. Die Kiefer erreicht dagegen nur geringe Zuwachsleistungen. Häufig hat sie auch geringe Holzqualitäten und mäßige Stammholzanteile. Zusätzlich führt die geringe Nachfrage zu niedrigen Holzpreisen. Aus diesen Gründen sind Forstbetriebe, in denen die Kiefer dominiert, benachteiligt.

Holzqualitäten

Gute Holzqualitäten erlauben das Angebot hochwertiger Sortimente. Sie sind in der Regel ohne Probleme zu verkaufen und werden gut bezahlt. Geringwertige Holzqualitäten und Schäden schränken demgegenüber das Angebot der Sortimente ein. Die geringwertigen Sortimente werden schlecht bezahlt und stoßen häufig auf eine begrenzte Nachfrage.

Ansicht 39: Anfall von Käferholz. Neckarsteinach. Aufnahme vom 17. Oktober 2006.

Im Unterschied zu den genannten Rahmenbedingungen unterliegen die folgenden Faktoren der Einflussnahme durch den Forstbetrieb; diese Faktoren sind von ihm steuerbar:

Beeinflussbare Faktoren für die Ergebnisse der Forstbetriebe[1)]	
Positive Faktoren	Negative Faktoren
hohe Ausschöpfung des Nutzungspotenzials (Beerfelden, Laubach)	geringe Ausschöpfung des Nutzungspotenzials (Schöffengrund, Braunfels)
hoher Stammholzanteil (Beerfelden, Neckarsteinach)	geringer Stammholzanteil (Rödermark, Florstadt)
niedrige Holzerntekosten (Laubach, Wehrheim)	hohe Holzerntekosten (Bad Orb, Linsengericht)
keine oder angemessene Zahl von eigenen Waldarbeitern (Edertal, Rödermark)	zu hohe Zahl von eigenen Waldarbeitern (Florstadt, Wehrheim)
geringe Aufwendungen bei den übrigen[2)] forstbetrieblichen Kostenstellen (Bad Endbach, Beerfelden)	hohe Aufwendungen bei den übrigen forstbetrieblichen Kostenstellen (Laubach, Herbstein)
angemessenes Wegenetz (Bad Orb, Hilders)	zu hohe Wegedichte (Linsengericht, Neckarsteinach)
angepasste Wildbestände (Bad Endbach, Schöffengrund)	überhöhte Wildbestände (Bad Orb, Wehrheim)

1) Bei den genannten Forstbetrieben war das jeweilige Merkmal im Vergleich am stärksten ausgeprägt.
2) Forstkulturen, Waldpflege, Waldschutz, Wegebau und Verkehrssicherung
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ansicht 40: Beeinflussbare Faktoren für die Ergebnisse der Forstbetriebe

Ausschöpfung des Nutzungspotenzials

Die Ausschöpfung des Nutzungspotenzials gehört zu den wichtigen ergebnisbeeinflussenden Faktoren. Ein Indikator für seine Ausschöpfung ist das Verhältnis Ist-Einschlag zu Zuwachs (vergleiche Ansicht 46). Die Vergleichsbetriebe erzielten während des

Prüfungszeitraums bei diesem Indikator Werte von 0,66[74] (geringe Ausschöpfung des Nutzungspotenzials) bis zu 1,20[75] (hohe Ausschöpfung des Nutzungspotenzials).

Stammholzanteil

Die Qualität der Bestände und der erreichbare Stammholzanteil unterschieden sich zwischen den Betrieben und können allenfalls langfristig beeinflusst werden. Trotzdem hat der Forstbetrieb Einfluss auf den Stammholzanteil, indem er höherwertige oder geringwertige Qualitäten zum Verkauf freigibt.

Holzerntekosten, eigene Waldarbeiter

Die Holzerntekosten sind durch die Wahl der Erntemethode zu beeinflussen (manuelle Holzernte oder Einsatz von Harvestern[76]); sie können zudem durch eine nicht angepasste Zahl von Waldarbeitern (Auslastungsprobleme) überhöht sein.

Ansicht 41: Harvester-Einsatz. Aufnahme vom 19. Oktober 2007.

Wegedichte

Eine zu hohe Wegedichte führt zu unnötigen Aufwendungen für die Wegeunterhaltung.

Wildbestände

Überhöhte Wildbestände verursachen hohe Wertverluste für den Forstbetrieb durch Zuwachs- und Qualitätseinbußen; Schutzmaßnahmen gegen Wildschäden können weitere Kosten verursachen. Der Forstbetrieb hat – in Kooperation mit weiteren Akteuren[77] – die Möglichkeit, auf eine angemessene Wilddichte hinzuwirken.

74 Braunfels

75 Weilrod

76 „Holz-Vollernter“: Spezielle Holzernte-Maschinen, mit denen halbautomatisch Bäume gefällt, entastet, vermessen und eingeschnitten werden können. Haupteinsatzbereiche sind Nadelbaumbestände sowie jüngere Laubbaumbestände in befahrbaren Lagen.

77 beispielsweise den Jagdpächtern und den Jagdbehörden

Ansicht 42: Schutzzaun gegen Wildschäden. Laubach. Aufnahme vom 6. September 2006.

Die Ergebnisse der Forstbetriebe beruhen auf dem Zusammenspiel der unveränderlichen Rahmenbedingungen und der zu den beeinflussbaren Faktoren getroffenen Entscheidungen. Alle Forstbetriebe hatten das Potenzial zu positiven Betriebsergebnissen. Die Wirkung der verschiedenen Faktoren auf das Betriebsergebnis, aber auch die Möglichkeiten des Forstbetriebs, mit eigenen Entscheidungen das Betriebsergebnis zu beeinflussen, werden beispielhaft für drei Forstbetriebe dargestellt:

- Der Forstbetrieb Beerfelden warf mit 87,87 € (vergleiche Ansicht 32) den höchsten Reinertrag je Hektar Baumbestandsfläche ab. Er profitierte von den positiven Faktoren einer hohen Nutzung, eines hohen Fichten- und Stammholzanteils sowie von geringen Aufwendungen für die übrigen forstbetrieblichen Kostenstellen (Forstkulturen, Waldpflege, Waldschutz, Wegebau und Verkehrssicherung). Aufgrund dieser Faktoren konnte er die negativen Wirkungen des hohen Schadholzanteils auf das Betriebsergebnis ausgleichen. Mit einer angemessenen Zahl von Waldarbeitern könnte der Betrieb noch besser abschließen.

- Der Forstbetrieb Hilders erreichte trotz ungünstiger Voraussetzungen wie einem sehr niedrigen Hiebsatz, der nur etwa 50 Prozent des laufenden Zuwachses ausmachte, und einer starken Zersplitterung der Betriebsfläche noch ein positives Betriebsergebnis. Dies gelang ihm vor allem aufgrund niedriger Kosten und einem Einschlag, der über dem zu niedrigen Hiebsatz lag. Durch den Verzicht auf eigene Waldarbeiter hatte der Forstbetrieb die nötige Flexibilität, die – in einem kleinen Betrieb oftmals auftretenden – Schwankungen in der Einschlagsmenge zu verkraften. Bei einer Steigerung des Einschlags in die Nähe des laufenden Zuwachses wäre das Ergebnis – unter sonst unveränderten Rahmenbedingungen – noch besser.

- Der Forstbetrieb Linsengericht gehörte trotz tendenziell günstiger Rahmenbedingungen (hoher Hiebsatz, hohe durchschnittliche Holzerlöse, überdurchschnittlicher Stammholzanteil) zu den Forstbetrieben, die im Vergleich den höchsten Zuschussbedarf je Hektar Baumbestandsfläche aufwiesen. Die Ursachen für dieses Ergebnis waren vielfältig: Der Hiebsatz wurde nicht ausgeschöpft, gleichzeitig war die Zahl

der eigenen Waldarbeiter überproportional hoch. Dies schlug sich in sehr hohen Holzerntekosten je Erntefestmeter nieder. Zusätzlich rangierten auch die Kosten für die übrigen forstbetrieblichen Funktionen im überdurchschnittlichen Bereich. Wenn der Forstbetrieb Linsengericht den Einschlag erhöht und die Zahl der Waldarbeiter anpasst, kann er mit einem positiven Ergebnis abschließen.

Für die Forstbetriebe entscheidend waren die Einnahmen aus der Holznutzung (vergleiche Ansicht 43), mit weitem Abstand folgten an zweiter Stelle die Einnahmen aus der Jagd(-verpachtung). Die Einnahmen aus den Leistungen für Dritte standen an dritter Stelle, sie schwankten örtlich sehr stark. Einnahmen im Bereich der Leistungen für Dritte erzielten die Forstbetriebe, die eigene Waldarbeiter beschäftigten und diese auch für Aufgaben außerhalb des eigenen Forstbetriebs einsetzten. Nennenswerte Erträge aus sonstigen Einnahmen beruhten auf örtlich bedingten Sonderfällen[78]. Der forstlichen Förderung kam als Einnahmequelle insgesamt nur eine untergeordnete Rolle zu, die höheren Werte in Herbstein und Waldkappel beruhten auf örtlichen Spezifika[79].

Verteilung der Ertragspositionen (Mittelwert 2002 bis 2005)

Forstbetrieb	Holznutzung (je ha BBF[1)])	Jagd (je ha BBF)	Forstliche Förderung (je ha BBF)	Leistungen für Dritte (je ha BBF)	Sonstiges (je ha BBF)
Bad Endbach	182,18 €	0,00 €	0,00 €	61,98 €	0,00 €
Bad Orb	189,36 €	21,19 €	1,06 €	0,00 €	0,11 €
Beerfelden	316,69 €	22,32 €	2,03 €	22,56 €	2,44 €
Braunfels	141,37 €	12,86 €	0,00 €	4,93 €	0,98 €
Dornburg	223,78 €	8,96 €	0,00 €	11,12 €	15,69 €
Edertal	160,67 €	10,62 €	0,00 €	0,00 €	0,88 €
Ehringshausen	158,49 €	12,61 €	7,94 €	1,10 €	2,87 €
Florstadt	169,15 €	8,25 €	3,98 €	23,19 €	0,00 €
Herbstein	297,51 €	10,85 €	19,36 €	100,16 €	0,40 €
Hilders	107,13 €	7,38 €	3,21 €	0,00 €	0,14 €
Hohenstein	191,30 €	20,10 €	1,67 €	0,69 €	0,81 €
Hünstetten	169,46 €	16,49 €	4,57 €	14,41 €	2,22 €
Laubach	299,10 €	14,86 €	6,25 €	0,00 €	26,88 €
Linsengericht	165,17 €	10,86 €	1,03 €	8,28 €	5,39 €
Neckarsteinach[2)]	150,78 €	12,66 €	0,00 €	0,00 €	2,79 €
Rödermark	62,40 €	5,44 €	0,00 €	0,00 €	0,22 €
Schöffengrund	122,25 €	9,68 €	0,00 €	23,19 €	4,64 €
Waldkappel	156,30 €	30,98 €	16,38 €	0,00 €	0,00 €

78 In Laubach beispielsweise die Erstattung von Frachtkosten eines Holzexports, in Wehrheim Entschädigungen für die militärische Nutzung von Teilen der Betriebsfläche.

79 In Herbstein wurden im Prüfungszeitraum intensiv förderfähige Läuterungs-, Pflege- und Kulturmaßnahmen vollzogen, in Waldkappel wurde während des Prüfungszeitraums stark in den förderfähigen Wegebau investiert.

Verteilung der Ertragspositionen (Mittelwert 2002 bis 2005)					
Forstbetrieb	Holznutzung (je ha BBF[1)])	Jagd (je ha BBF)	Forstliche Förderung (je ha BBF)	Leistungen für Dritte (je ha BBF)	Sonstiges (je ha BBF)
Wehrheim	96,20 €	25,03 €	2,37 €	33,33 €	33,46 €
Weilrod	184,54 €	32,70 €	4,88 €	8,57 €	0,86 €
Waldeckisches Domanium	263,37 €	22,17 €	1,17 €	0,00 €	12,59 €
Mittelwert	181,30 €	15,05 €	3,61 €	14,93 €	5,40 €

1) Baumbestandsfläche
2) Mittelwert 2002 bis 2004
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Angaben der Forstbetriebe

Ansicht 43: Verteilung der Ertragspositionen (Mittelwert 2002 bis 2005)

Forsterträge bleiben beim Finanzausgleich unberücksichtigt

Für eine Kommune haben Erträge aus dem Forstbetrieb einen besonderen Wert, da sie nicht in die Bemessungsgrundlage für den kommunalen Finanzausgleich (§§ 9, 12 FAG[80]) und die Kreis- und Schulumlage (§ 37 FAG) einfließen[81]. Damit stehen sie der Kommune in vollem Umfang zur Verfügung. Dagegen hat eine Kommune von ihren Gewerbesteuerbruttoeinnahmen Umlagen an das Land und an den Bund sowie Kreis- und Schulumlagen an den Landkreis abzuführen. Damit die der Kommune verbleibenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer ebenso hoch sind wie die (Netto-)Erträge aus der Waldbewirtschaftung, sind entsprechend höhere Bruttoeinnahmen aus der Gewerbesteuer zu erzielen.

Der nachfolgende vereinfachende[82] Vergleich zeigt, dass in einer Kommune Gewerbesteuereinnahmen über brutto 261.438 € entstehen müssen, damit ihr Einnahmen von 100.000 € verbleiben:

Vergleich von Forsteinnahmen mit Gewerbesteuereinnahmen		
	Forsteinnahme	Gewerbesteuereinnahme
Bruttoeinnahme (vereinfachend bei landeseinheitlichem Gewerbesteuerhebesatz von 310 %)	100.000 €	261.438 €
Anteil der Gewerbesteuer-Umlage an Land und Bund (vereinfachend): 23,5 %	0 €	- 61.438 €
Einnahme nach Umlage	100.000 €	200.000 €
Kreis- und Schulumlage (vereinfachend): 50 %	0 €	- 100.000 €
Verbleibende Einnahme	100.000 €	100.000 €

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 44: Vergleich von Forsteinnahmen mit Gewerbesteuereinnahmen

Verglichen mit Einnahmen, die in die Bemessungsgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs und der Kreis- und Schulumlage einfließen, kommt den Einnahmen aus dem Forstbetrieb für die Kommune eine Hebelwirkung zu. Die Kommune hat einen verstärkten Anreiz, die Ergebnisverbesserungspotenziale zu realisieren.

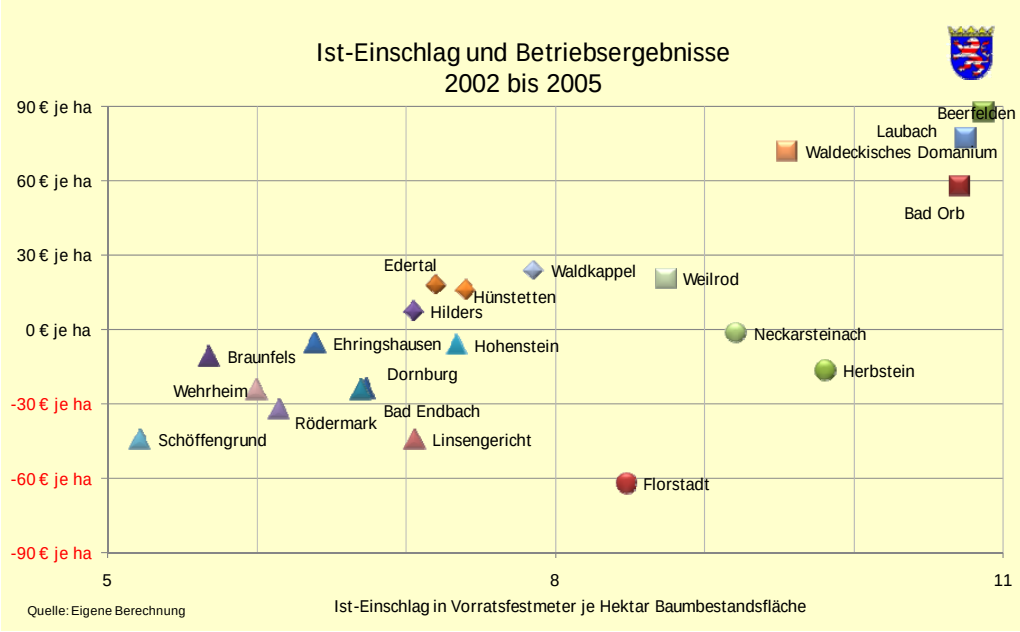
80 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG) in der Fassung vom 16. Januar 2004, GVBl. I Seite 22, zuletzt Neufassung vom 29. Mai 2007, bekannt gemacht in GVBl. I Seite 310

81 Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftmesszahlen nach § 12 FAG und 95 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen. Die Umlage bemisst sich nach dem Ist-Aufkommen der Steuern und Umlagen für den Zwölf-Monats-Zeitraum, der am 30. Juni des dem Erhebungsjahr vorangegangenen Kalenderjahrs endet.

82 Vereinfachende Annahmen: Kommune erhebt einen Gewerbesteuerhebesatz von 310 Prozent (= Hebesatz, der im kommunalen Finanzausgleich zugrunde gelegt wird); folglich beträgt der Anteil der Gewerbesteuerumlage 23,5 Prozent; Kreis- und Schulumlagen betragen zusammen 50 Prozent.

7.11 Holzeinschlag

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für das Betriebsergebnis war die Höhe des Ist-Einschlags. Alle Forstbetriebe mit einem Ist-Einschlag unter 7,0 Vorratsfestmetern[83] je Hektar Baumbestandsfläche erzielten defizitäre Ergebnisse.



Ansicht 45: Ist-Einschlag und Betriebsergebnisse 2002 bis 2005

Die in den Forsteinrichtungswerken[84] vorgesehene Nutzung (Hiebsatz) lag mit durchschnittlich 6,7 Vorratsfestmetern je Hektar bei 75,3 Prozent des durchschnittlichen laufenden Zuwachses[85] von 8,9 Vorratsfestmetern je Hektar. Nur in Bad Orb, Laubach und Linsengericht war der Hiebsatz auf eine Ausnutzung des laufenden Zuwachses ausgelegt.

Hiebsatz, Einschlag und Zuwachs (Mittelwert 2002 bis 2005)

Forstbetrieb	Hiebsatz (Vfm[1)]/ha)	Ist-Einschlag (Vfm/ha)	Laufender Zuwachs (Vfm/ha)	Ist-Einschlag / Hiebsatz	Ist-Einschlag / Zuwachs
Bad Endbach	5,4	6,7	9,0	1,24	0,75
Bad Orb	9,3	10,7	10,0	1,15	1,07
Beerfelden	9,1	10,9	10,6	1,19	1,03
Braunfels	5,0	5,7	8,6	1,14	0,66
Dornburg	6,0	6,7	8,7	1,12	0,77
Edertal	6,6	7,2	7,7	1,09	0,93
Ehringshausen	4,9	6,4	6,8	1,31	0,94
Florstadt	7,4	8,5	8,9	1,14	0,95

83 Der Festmeter ist ein Raummaß für Holz. Ein Festmeter entspricht einem Kubikmeter fester Holzmasse. Für stehendes Holz wird das Raummaß Vorratsfestmeter (Vfm) verwendet, für geerntetes Holz das Raummaß Erntefestmeter (Efm). Der Efm entspricht einem Vfm abzüglich 20 Prozent aus Rindenverlusten und Einbußen bei der Holzernte.

84 Das Forsteinrichtungswerk beruht auf den Ergebnissen der Forsteinrichtung, der mittelfristigen, periodischen Planung im Forstbetrieb. In dieser wird in zehnjährigen Abständen der Zustand des Walds erfasst, die letzte Periode analysiert und darauf aufbauend eine Planung für die nächsten zehn Jahre erstellt.

85 Der laufende Zuwachs ist die in einem Jahr durch Stärken- und Höhenwachstum zustande kommende Vergrößerung des Holzvolumens aller Bäume auf einer bestimmten Fläche.

Hiebsatz, Einschlag und Zuwachs (Mittelwert 2002 bis 2005)					
Forstbetrieb	Hiebsatz (Vfm[1)]/ha)	Ist-Einschlag (Vfm/ha)	Laufender Zuwachs (Vfm/ha)	Ist-Einschlag / Hiebsatz	Ist-Einschlag / Zuwachs
Herbstein	6,2	9,8	9,2	1,57	1,07
Hilders	4,8	7,1	9,8	1,46	0,72
Hohenstein	5,6	7,3	8,6	1,30	0,85
Hünstetten	5,9	7,4	9,0	1,25	0,82
Laubach	10,3	10,8	9,8	1,04	1,10
Linsengericht	8,0	7,1	8,8	0,88	0,80
Neckarsteinach	7,5	9,2	11,3	1,23	0,81
Rödermark	5,8	6,2	8,7	1,07	0,71
Schöffengrund	6,4	5,2	9,1	0,82	0,57
Waldkappel	6,7	7,9	8,3	1,17	0,95
Wehrheim	6,4	6,0	7,5	0,94	0,80
Weilrod	6,3	8,7	7,3	1,38	1,20
Waldeckisches Domanium	7,2	9,6	8,5	1,33	1,13
Mittelwert	6,7	7,9	8,9	1,18	0,89

1) Vorratsfestmeter
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Angaben der Forstbetriebe

Ansicht 46: Hiebsatz, Einschlag und Zuwachs (Mittelwert 2002 bis 2005)

In 18 von 21 Betrieben wurde mehr Holz eingeschlagen als durch die Hiebsätze vorgesehen war. Im Mittel aller Vergleichskommunen lag der Ist-Einschlag um durchschnittlich 18 Prozent über dem Hiebsatz. In Linsengericht, Schöffengrund und Wehrheim blieb der Ist-Einschlag noch hinter dem Hiebsatz zurück, obwohl dieser deutlich unter dem laufenden Zuwachs lag.

11 Betriebe blieben mit dem Ist-Einschlag unter 90 Prozent des laufenden Zuwachses. Diese Betriebe könnten ihr Betriebsergebnis durch eine Erhöhung des Hiebsatzes und des Ist-Einschlags verbessern. 4 Betriebe schöpften ihr Nutzungspotenzial zu 90 bis 100 Prozent aus. 6 Betriebe[86] schlugen mehr als den laufenden Zuwachs ein. Dieser Nutzungsgrad war aufgrund der örtlichen Gegebenheiten unschädlich, er wird aber mittelfristig wieder zurückzuführen sein.

7.12 Betriebsgröße

Zwischen den Betriebsgrößen und den Betriebsergebnissen (vergleiche Ansicht 47) bestand kein eindeutiger Zusammenhang. Der Forstbetrieb Beerfelden, der das höchste Betriebsergebnis je Hektar Baumbestandsfläche (87,87 € je Hektar) erreichte, war im Quervergleich mit 1.293 Hektar Baumbestandsfläche ein Betrieb mittlerer Größe. Von den sieben Betrieben unter 1.000 Hektar Baumbestandsfläche erzielten zwar fünf Betriebe[87] ein negatives Betriebsergebnis, aber zwei Forstbetriebe[88], darunter auch Hilders als kleinster Forstbetrieb, ein positives Betriebsergebnis. Von den größeren Betrieben im Quervergleich schnitten zwei Betriebe[89] mit einem negativen Betriebser-

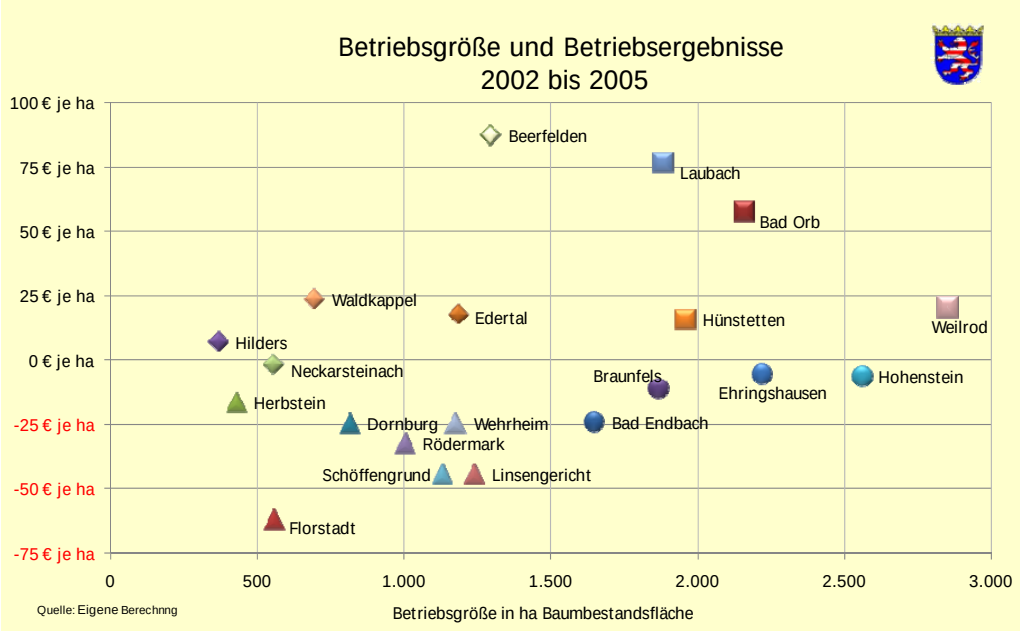
86 Bad Orb, Beerfelden, Herbstein, Laubach, Waldeckisches Domanium, Weilrod

87 Bad Endbach, Dornburg, Florstadt, Herbstein, Neckarsteinach

88 Hilders und Waldkappel

89 Ehringshausen und Hohenstein

gebnis ab, das Domanium Waldeck als größter geprüfter Betrieb gehörte dagegen zu den drei Betrieben[90] mit dem höchsten Betriebsergebnis.



Ansicht 47: Betriebsgröße und Betriebsergebnisse 2002 bis 2005[91]

7.13 Waldarbeiter

Das Waldeckische Domanium und 13 Städte und Gemeinden führten im Forsthaushalt eigene Waldarbeiter. Bad Orb und Laubach hatten ihre Waldarbeiter dem Bauhof zugeordnet; sie wurden gegen Verrechnung im Stadtwald eingesetzt. Die übrigen fünf Städte und Gemeinden beschäftigten keine eigenen Waldarbeiter (vergleiche Ansicht 48).

Waldarbeiter in den Forstbetrieben (2005)[1)]

Forstbetrieb	Waldarbeiter	Baumbestandsfläche	Waldarbeiter je 1.000 Hektar
Bad Endbach[2)]	3,0	1.647 ha	1,8
Bad Orb	-	2.159 ha	-
Beerfelden	3,0	1.293 ha	2,3
Braunfels	3,0	1.869 ha	1,6
Dornburg	2,0	815 ha	2,5
Edertal	-	1.184 ha	-
Ehringshausen	3,0	2.219 ha	1,4
Florstadt	2,0	556 ha	3,6
Herbstein	1,0	428 ha	2,3
Hilders	-	367 ha	-
Hohenstein	4,0	2.561 ha	1,6
Hünstetten	3,0	1.957 ha	1,5
Laubach	-	1.881 ha	-

90 Beerfelden, Laubach und das Waldeckische Domanium

91 Der größte Betrieb des Quervergleichs, das Waldeckische Domanium, ist aus Darstellungsgründen in der Ansicht 47 nicht enthalten. Das entsprechende Betriebsergebnis des Domaniums betrug im Prüfungszeitraum 72,04 € je Hektar Baumbestandsfläche bei einer Größe von 18.365 Hektar Baumbestandsfläche.

Waldarbeiter in den Forstbetrieben (2005)[1)]			
Forstbetrieb	Waldarbeiter	Baumbestandsfläche	Waldarbeiter je 1.000 Hektar
Linsengericht	2,8	1.239 ha	2,3
Neckarsteinach	-	553 ha	-
Rödermark	-	1.003 ha	-
Schöffengrund	2,0	1.130 ha	1,8
Waldeckisches Domanium	37,0	18.365 ha	2,0
Waldkappel	-	692 ha	-
Wehrheim	3,0	1.174 ha	2,6
Weilrod	3,0	2.850 ha	1,1

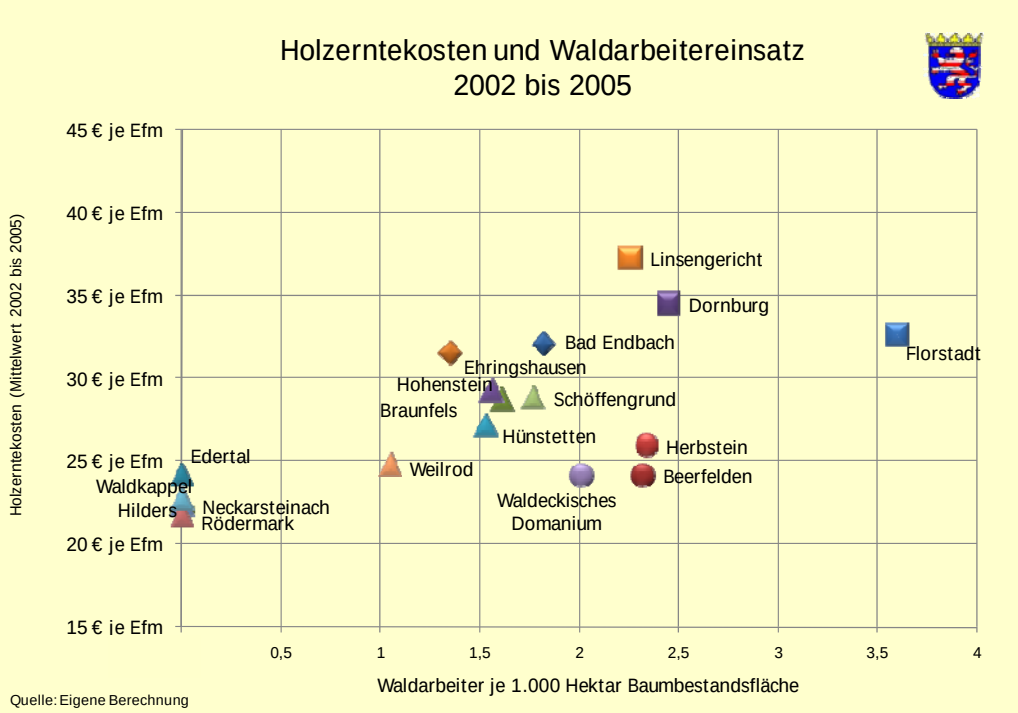
1) in Vollzeitstellen

2) Die Gemeinde Bad Endbach (644 Hektar Baumbestandsfläche, zwei Waldarbeiter) und die Stadt Gladenbach setzten ihre Waldarbeiter während des Prüfungszeitraums in einer gemeinsamen Rotte ein. Aus diesem Grund wurde für Bad Endbach im Quervergleich „Zahl der Waldarbeiter in den Forstbetrieben (2005)“ ein gemeinsamer Wert mit Gladenbach ermittelt (die dargestellte Zahl der Waldarbeiter und der Baumbestandsfläche ergab sich jeweils aus der Addition der Endbacher und der Gladenbacher Werte).

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Angaben der Forstbetriebe

Ansicht 48: Waldarbeiter in den Forstbetrieben (2005)

Die Waldarbeiterzahl war ein weiteres Erfolgskriterium für das Betriebsergebnis. Die Ursache liegt darin, dass Personalkosten fixen Charakter haben; die Waldarbeiter werden auch in Zeiten schwächeren Arbeitsanfalls beschäftigt und entlohnt. Dies führte dazu, dass die Kosten der Holzernte in Kommunen mit eigenen Waldarbeitern höher waren als in Kommunen ohne eigene Waldarbeiter (vergleiche Ansicht 49[92]).



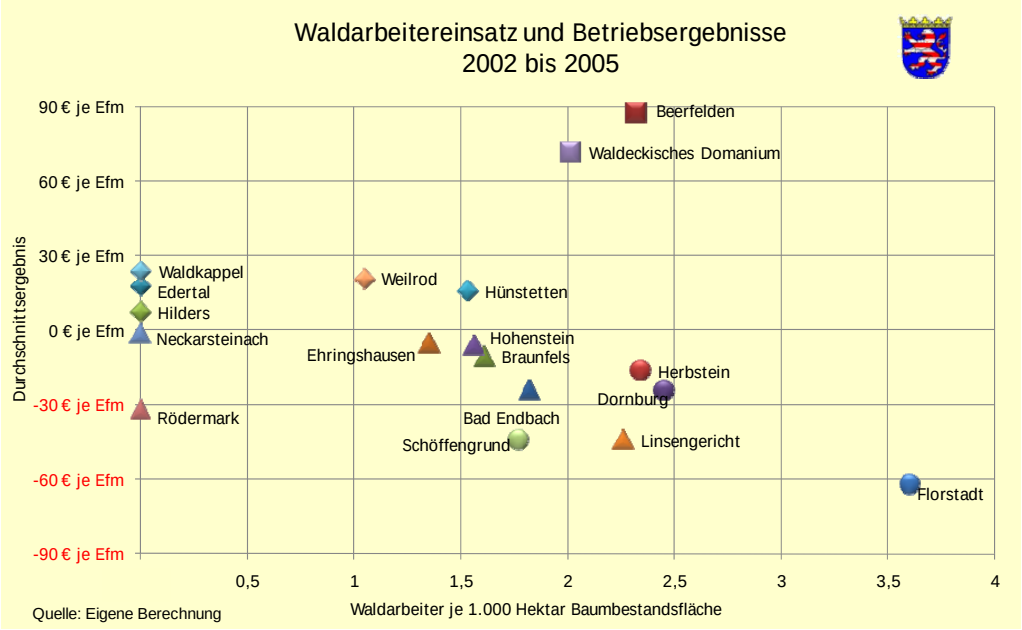
Ansicht 49: Holzerntekosten und Waldarbeitereinsatz 2002 bis 2005

92 Die Städte Bad Orb und Laubach sowie die Gemeinde Wehrheim sind in dieser Ansicht nicht enthalten, da sie zwar Waldarbeiter beschäftigten, diese aber nicht vollständig dem Forstbetrieb zuzurechnen waren.

Forstbetriebe mit eigenen Waldarbeitern verursachten auch in den übrigen forstlichen Kostenstellen (Forstkulturen, Waldpflege und Waldschutz) einen höheren Aufwand als die anderen Kommunen.

Von den Betrieben mit mehr als 1,5 Waldarbeitern je 1.000 Hektar Baumbestandsfläche oder 670 Hektar je Waldarbeiter erreichten nur Beerfelden und das Waldeckische Domanium ein positives Betriebsergebnis (vergleiche Ansicht 50[93]). In beiden Forstbetrieben lag der Einschlag über dem laufenden Zuwachs, was unter Nachhaltigkeitsaspekten nur für begrenzte Zeiträume vertretbar ist.

Von den zehn Betrieben mit bis zu 1,5 Waldarbeitern je 1.000 Hektar Baumbestandsfläche schlossen nur Rödermark, Ehringshausen und Neckarsteinach mit negativen Ergebnissen ab. Die Ursache der negativen Ergebnisse dieser drei Betriebe lag in strukturellen Nachteilen wie schwierigen Geländeverhältnissen und ertragsschwachen Böden.



Ansicht 50: Waldarbeitereinsatz und Betriebsergebnisse 2002 bis 2005

Waldarbeiter sollten aus Sicherheitsgründen nicht alleine arbeiten, sondern in Rotten von mindestens zwei Arbeitern. Aus Vertretungsgründen wären drei Waldarbeiter je Rotte besser, was allerdings eine Mindestgröße des Forstbetriebes von rund 2.000 Hektar voraussetzt. Diese Mindestgröße erreichten fünf Gebietskörperschaften[94]. Sofern die Mindestgröße nicht erreicht wird, können betriebsübergreifende Rotten gebildet werden.

In sechs Städten und Gemeinden[95] bestanden Defizite in der Beherrschung der als Standard geltenden Fälltechnik. Die Beherrschung der Fälltechnik ist von Bedeutung, da sie zur Vermeidung von Bestands- und Bodenschäden und zur Arbeitssicherheit beiträgt. Diesen Defiziten sollte durch Qualifizierungsmaßnahmen entgegengewirkt werden.

93 Die Städte Bad Orb und Laubach sowie die Gemeinde Wehrheim sind in dieser Ansicht nicht enthalten, da sie zwar Waldarbeiter beschäftigten, diese aber nicht vollständig dem Forstbetrieb zuzurechnen waren.

94 Bad Orb, Ehringshausen, Hohenstein, Waldeckisches Domanium, Weilrod

95 Bad Endbach, Bad Orb, Beerfelden, Braunfels, Florstadt, Schöffengrund

7.14 Ordnungsmäßigkeit der Waldbewirtschaftung

Jeder hessische Waldbesitzer ist nach § 6 des Hessischen Forstgesetzes[96] den Grundpflichten ordnungsgemäßer Forstwirtschaft unterworfen. Die in Absatz 4 definierten „Kennzeichen ordnungsgemäßer Forstwirtschaft“ dienen als Grundlage der Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Waldbewirtschaftung in den Forstbetrieben.

Ob ein Wald entsprechend dieser Kennzeichen ordnungsgemäß bewirtschaftet wurde, konnte durch routinemäßig erstellte Unterlagen[97], in erster Linie aber durch einen Einblick in die Situation vor Ort mittels eines Waldbegangs festgestellt werden.

Zur Vorbereitung der Waldbegänge wurde eine Checkliste erstellt, die alle Kennzeichen ordnungsgemäßer Forstwirtschaft gemäß § 6 Absatz 4 Hessisches Forstgesetz berücksichtigte. Des Weiteren wurden die Waldbegänge durch zwei Abfragen vorbereitet: über wichtige „Ereignisse in der Untersuchungsperiode“ und über Vorschläge für die „Auswahl der Bestände“. Diese wurden differenziert nach den Hauptbaumarten (Eiche, Buche, Fichte, Kiefer), dem Alter der Bestände und den wichtigsten im Untersuchungszeitraum ausgeführten Maßnahmen (Holzeinschlag, Pflanzung).

Waldbegang

Die Waldbegänge fanden in allen Gebietskörperschaften an zwei bis drei aufeinander folgenden Tagen statt. Auf der Basis der vorher verfügbaren Unterlagen wurde die Route des Waldbegangs und die Stationen, das heißt, die zu besuchenden Bestände, entwickelt und unmittelbar vor Beginn des Begangs mit den Vertretern der Dienstleister festgelegt. An den Begängen nahmen Vertreter des forstlichen Dienstleisters und teilweise auch Vertreter der Körperschaft teil.

An allen Stationen wurde die Situation mit den Vertretern der Dienstleister diskutiert. Die Beobachtungen und Erkenntnisse wurden schriftlich und durch Fotos dokumentiert. Für die Vertreter der forstlichen Dienstleister bestand unmittelbar vor Ort die Möglichkeit zur Kommentierung der gewonnenen Einschätzung. So konnte eine einvernehmliche Beurteilung des Waldzustands mit den Kommunen und den Dienstleistern erreicht werden (beispielsweise über den Pflegezustand der Bestände, den Fort-

---

96 § 6 ForstG - Grundpflichten, ordnungsgemäße Forstwirtschaft

(1) Der Waldbesitzer hat seinen Wald zugleich zum Wohle der Allgemeinheit nach forstlichen und landespflegerischen Grundsätzen nachhaltig, fachkundig und planmäßig zu bewirtschaften und dadurch Nutz-, Schutz- und Erholungswirkungen zu erhalten.

(2) Diese Verpflichtung gilt im Rahmen nach ökologischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen durchzuführender ordnungsgemäßer Forstwirtschaft.

(3) Ordnungsgemäße Forstwirtschaft ist eine Wirtschaftsweise, die nach gesicherten Erkenntnissen der Wissenschaft und bewährten Regeln der Praxis den Wald nutzt, verjüngt, pflegt und schützt. Sie sichert zugleich die ökonomische und ökologische Leistungsfähigkeit des Waldes und damit die Nachhaltigkeit seiner materiellen und immateriellen Funktionen.

(4) Kennzeichen ordnungsgemäßer Forstwirtschaft sind insbesondere

1. Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der forstlichen Produktion,

2. Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt durch Hinwirken auf gesunde, stabile und vielfältige Wälder,

3. Vermeidung von großflächigen Kahlschlägen,

4. Wahl standortgerechter Baumarten unter Verwendung von geeignetem Saat- und Pflanzgut bei Erhaltung der genetischen Vielfalt,

5. standortangepasster Einsatz von Pflanzennährstoffen zur Erhaltung und Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit,

6. weitgehender Verzicht auf den Einsatz von Bioziden und Pflanzenbehandlungsmitteln, wobei biologisch-technischer Schutz anderen Formen vorzuziehen ist,

7. pflegliches Vorgehen bei Maßnahmen der Pflege, Nutzung und Verjüngung sowie beim Transport,

8. Anwendung bestands- und bodenschonender Arbeitsverfahren im Forstbetrieb,

9. bedarfsgerechte Walderschließung unter Schonung von Landschaft, Bestand und Boden,

10. Hinwirken auf Wilddichten, die den Waldbeständen und ihrer Verjüngung angepasst sind

sowie Maßnahmen der Wildschadensverhütung.

97 Als Unterlagen standen vor dem Waldbegang das Forsteinrichtungswerk und die Forstkarte, während des Waldbegangs zusätzlich die Verbissgutachten, Unfallmeldungen sowie die Verkehrssicherungs-Protokolle zur Verfügung.

schritt der Verjüngung, die Holzqualitäten, den Wegezustand, die Wildsituation oder das naturale und wirtschaftliche Potenzial).

Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung

Alle Städte und Gemeinden sowie das Waldeckische Domanium bewirtschafteten den Wald nach den Vorgaben der Forsteinrichtungswerke sowie den sich daran orientierenden jährlichen Wirtschaftsplänen. Sie stellten dadurch sicher, dass die Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung gewahrt blieb (§ 6 Absatz 4 Nr. 1 Hessisches Forstgesetz).

Vermeidung von Kahlschlägen

Die Güte der Struktur zeigte sich in der Mischung der Baumarten und in der Schichtung der Bäume in Ober-, Zwischen- und Unterstand (vergleiche Ansicht 52). Zur Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt trugen weitere Aktivitäten wie die Förderung von seltenen oder wenig konkurrenzkräftigen Baumarten oder der Erhalt von Totholz bei.

Ansicht 51: Wiederaufforstung nach Sturmschaden. Dornburg. Aufnahme vom 4. Dezember 2006.

Stabilität und Vielfalt der Wälder

Die Waldbesitzer strebten stabile, gesunde und vielfältige Wälder an (§ 6 Absatz 4 Nr. 2 Hessisches Forstgesetz). Die Stabilität und Vielfalt der Wälder wurden durch regelmäßige Pflegeeingriffe (Durchforstungen), die umgehende Bereinigung von Schäden (vergleiche Ansicht 51) und eine gute Struktur der Bestände gefördert.

Ansicht 52: Gute Bestandsstruktur. Schöffengrund. Aufnahme vom 15. November 2006.

Artenreiche Pflanzen- und Tierwelt

Die Bestände wurden in der Regel natürlich verjüngt (vergleiche Ansicht 53). Dadurch wurden Kahlschläge überflüssig (§ 6 Absatz 4 Nr. 3 Hessisches Forstgesetz).

Standortgerechte Baumarten

Die Planung und Realisierung der Verjüngung bezog nur standortgerechte Baumarten ein. Die genetische Vielfalt wurde durch die Begründung von Mischbeständen und die natürliche Verjüngung qualitativ hochwertiger Bestände gefördert (§ 6 Absatz 4 Nr. 4 Hessisches Forstgesetz).

Ansicht 53: Naturverjüngung der Buche. Hilders. Aufnahme vom 22. August 2006.

Standortangepasster Einsatz von Pflanzennährstoffen und Verzicht auf Pestizide

Alle Städte und Gemeinden sowie das Waldeckische Domanium verzichteten angesichts der Leistungsfähigkeit der Standorte auf den Einsatz von Pflanzennährstoffen (§ 6 Absatz 4 Nr. 5 Hessisches Forstgesetz). Sie setzten mit Ausnahme der Borkenkäfer-Bekämpfung keine Pestizide (Biozide und Pflanzenbehandlungsmittel) ein.

Walderschließung

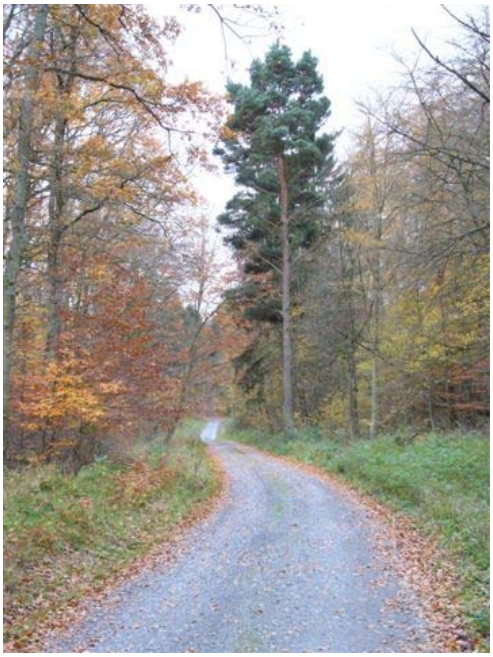
Zehn Forstbetriebe[98] unterhielten ein für Lastkraftwagen geeignetes Forstwegenetz mit einer für eine wirtschaftliche Forstnutzung ausreichenden Wegedichte von 25 bis 35 Metern je Hektar. Der Erschließungsgrad in Ehringshausen (23 Meter je Hektar) und in Waldkappel (20 Meter je Hektar) war in Teilbereichen für eine wirtschaftliche Forstnutzung unzureichend. Im Domanialwald und acht weiteren Kommunalwäldern[99] lag mit einer Wegedichte von 37 bis 73 Metern je Hektar aus forstbetrieblicher Sicht eine Übererschließung vor. Einige Städte und Gemeinden unterhielten das dichte Wegenetz zur Stärkung der Erholungsfunktion.

Ansicht 54: Forststraße mit Lastkraftwagen. Mit freundlicher Genehmigung des Instituts für Forstliche Arbeitswissenschaft und Verfahrenstechnologie der Universität Göttingen.

Die Wege waren im Allgemeinen in einem guten Zustand.

98 Bad Orb, Braunfels, Dornburg, Florstadt, Herbstein, Hilders, Hohenstein, Hünstetten, Schöffengrund, Wehrheim

99 Bad Endbach, Beerfelden, Edertal, Laubach, Linsengericht, Neckarsteinach, Rödermark, Weilrod



Ansicht 55: Forststraße in gutem Zustand. Braunfels. Aufnahme vom 20. November 2006.

Ansicht 56: Forststraße, bei der die Wasserableitung nicht gesichert ist. Ehringshausen. Aufnahme vom 27. November 2006.

Pflegliches und schonendes Vorgehen beim Transport...

Alle Kommunalwälder haben ausgewiesene, markierte Rückegassen, auf denen sich die Fahrzeuge in den Beständen abseits der mit Lastkraftwagen befahrbaren Forststraßen bewegen können (vergleiche Ansicht 57).

Ansicht 57: Rückegasse in gutem Zustand. Neckarsteinach. Aufnahme vom 17. Oktober 2006.

Ansicht 58: Rückegasse mit Bodenschäden. Linsengericht. Aufnahme vom 26. September 2006.

... und bei der Nutzung

In den Beständen gab es wenig Fäll- und Rückeschäden. Bodenschäden konzentrierten sich auf die Rückegassen und selbst dort waren nur selten tiefe Spuren zu finden (vergleiche Ansicht 58).

7.15 Wildschäden

Zur Ordnungsmäßigkeit der Forstwirtschaft gehören den Waldbeständen und ihrer Verjüngung angepasste Wilddichten (§ 6 Absatz 4 Nr. 10 Hessisches Forstgesetz). Sie sind dann gewährleistet, wenn sich die Hauptbaumarten eines Waldes ohne Schutz durch Zäune oder andere Maßnahmen verjüngen. Zu hohe Wilddichten – insbesondere von Rot- und Rehwild – führen zu Schäden (Verbiss- und Schälschäden, vergleiche Ansicht 59) an jungen Bäumen. Problematisch werden diese Schäden, wenn sie zum begrenzenden Faktor des Waldbaus werden, die Stabilität der Bestände reduzieren, die biologische Diversität verringern oder durch Zuwachs- und Qualitätseinbußen zu hohen Wertverlusten führen.

Die Beurteilung des Wildbestands beruhte jeweils auf den Ausführungen zu diesem Thema im Forsteinrichtungswerk, den Verbissgutachten der Dienstleister, den Beobachtungen beim Waldbegang und den Äußerungen der Vertreter der Gebietskörperschaften und der Dienstleister. Als Schalenwildarten, die im Wald problematisch werden können, kamen Rot- und Rehwild, vereinzelt auch Dam- und Muffelwild vor. Das Rehwild verursachte sporadisch nicht tragbare Wildschäden[100].

Ansicht 59: Stark verbissene Buchennaturverjüngung. Wehrheim. Aufnahme vom 6. November 2006.

In Bad Orb, Wehrheim und Weilrod waren Rotwildschäden so hoch, dass die Forderung aus § 6 Absatz 4 Nr. 10 Hessisches Forstgesetz nicht erfüllt waren (vergleiche Ansicht 60 und Ansicht 61). In zwei Städten – Braunfels und Laubach – waren die Schälschäden durch das Rotwild noch tolerierbar, doch könnten sie ein kritisches Ausmaß erreichen, wenn mehr Bestände schälfähige Dimensionen erreichen.

Die betroffenen Forstbetriebe stehen vor drei Optionen: Sie können

- die Situation tolerieren und eine von negativen Einwirkungen belastete, wenig zukunftsfähige Waldwirtschaft betreiben,
- darauf hinwirken, dass die Wildbestände auf eine waldbaulich angepasste Höhe reduziert werden oder

[100] Braunfels, Hilders, Hohenstein, Hünstetten, Laubach, Schöffengrund, Waldkappel

- in Schutzmaßnahmen investieren. Beim Schälschutz ist es schwierig, den richtigen Zeitpunkt und das optimale Ausmaß zu finden und die Wirksamkeit des Schutzes zu garantieren – zudem bedeutet ein großflächiger Schälschutz eine hohe wirtschaftliche Belastung des Forstbetriebs.

Wildschadens-verhütung

Ansicht 60: Geschälte Buche. Weilrod. Aufnahme vom 30. Oktober 2006.

Ansicht 61: Geschälte Lärchen. Bad Orb. Aufnahme vom 20. September 2006.

Die einzige wirtschaftlich vertretbare Lösung besteht in der Reduktion des Wildbestands auf eine ortsangepasste Höhe. Dies kann durch ein Bündel von Maßnahmen, wie etwa der Veranlassung und Umsetzung höherer Abschusszahlen oder der Einstellung von Fütterungen – sofern praktiziert – geschehen.

Beurteilung der Angepasstheit der Wilddichte

Die Wilddichte wurde in den Waldbegängen so beurteilt: Es wurde festgestellt, ob die natürliche Verjüngung der Hauptbaumarten durch die Verbiss- und Schälschäden entscheidend beeinträchtigt wurde. Daneben wurden die laufenden Beobachtungen der Förster und die Verbissgutachten herangezogen. Die Verbissgutachten treffen keine ökonomische Bewertung der Wildschäden, sondern sie beantworten die Frage, ob der Abschuss in derselben Höhe bleiben oder geändert werden muss. Ein gleicher Ansatz gilt für die Schälschäden.

Die Gebietskörperschaften hatten mangels ausreichender Daten keine Kenntnis über die Frage, ob die Einnahmen aus der Jagdpacht die Wildschäden ausglichen. Die Erfassung der Daten wäre komplex und schwierig. Die Prognose der Schadensfolgen würde gesicherte Informationen über die naturalen Wirkungen und die künftigen Holzpreise und Holzerntekosten verlangen. Gesteigert würde die Komplexität wegen der Langfristigkeit der forstlichen Produktion.

Zu den Wertverlusten durch die Schäden kommen die erhöhten Aufwendungen der Forstbetriebe für die Bestandsbegründung oder den Forstschutz, um die negativen Folgen der Wildschäden abzuwenden oder zu beseitigen. Es handelt sich um:

- die Pflanzung der fehlenden (oder ausgefallenen) Baumarten,
- den Einzelschutz gegen Verbiss, Fegen oder Schälen (er muss im Fall des Verbissschutzes für eine gewisse Zeit jährlich wiederholt werden; in den anderen beiden Fällen muss zumindest die Wirksamkeit kontrolliert werden),

- den flächigen Zaunschutz gegen Reh- oder Rotwild, wobei durch Bau, laufende Kontrolle während der mehrjährigen Standzeit der Zäune und Abbau erhebliche Kosten entstehen können.

Die Quantifizierung der direkten Aufwendungen war nicht möglich, weil die Kosten der Bestandsbegründung und des Forstschutzes nicht nach ihren Ursachen (im Fall des Forstschutzes beispielsweise nach Wild- und Käferschäden) aufgeschlüsselt waren.

Problematisch ist, dass die Jagdpacht kurzfristig, das heißt, Jahr für Jahr in bekannter Höhe anfällt, während die Schäden langfristig wirken und schwierig zu quantifizieren sind. Für die Genehmigung des Abschussplans ist nicht die Gemeinde, sondern die Untere Jagdbehörde zuständig. Dazu kommt, dass das Problem häufig – beim Rotwild immer – nur gemeindeübergreifend gelöst werden kann.

7.16 Forstliche Dienstleister

Der Landesbetrieb Hessen-Forst bewirtschaftete die Kommunalwälder von 18 Städten und Gemeinden sowie des Waldeckischen Domaniums. Dies resultierte daraus, dass bis 2002 aufgrund des Hessischen Forstgesetzes[101] die mittelfristige Planung, die forsttechnische Leitung und der forsttechnische Betrieb im Körperschaftswald der Landesforstverwaltung beziehungsweise dem Landesbetrieb Hessen-Forst oblag.

Mit der Novellierung des Forstgesetzes im Jahr 2002 wurde den Kommunen die Wahl des forstlichen Dienstleisters freigestellt. Bad Orb machte im Jahr 2005 von der Möglichkeit eines Wechsels des forstlichen Dienstleisters Gebrauch.

Die Stadt Laubach beschritt im Jahr 1999 einen Sonderweg; sie gründete die Stadtwaldstiftung Laubach und übertrug ihr das Nießbrauchrecht am Stadtwald. Die Stiftung verlagerte ihrerseits die Beförsterung von der Landesforstverwaltung auf einen privaten Dienstleister.

Der Leistungsumfang der Beförsterung durch Hessen-Forst umfasste nach den Festlegungen des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz[102] die mittelfristige Planung (Erstellung der Forsteinrichtung), die forsttechnische Leitung sowie den forsttechnischen Betrieb. Für die Erstellung der Forsteinrichtung und den forsttechnischen Betrieb mussten die waldbesitzenden Körperschaften Beförsterungskosten entrichten. Sie errechneten sich aus der Forstbetriebsfläche und dem Hiebsatz.

Der Leistungsumfang und die Vergütung der Beförsterung durch einen privaten Dienstleister waren frei verhandelbar. Die Beförsterung musste jedoch – wie bei einer Beförsterung durch Hessen-Forst auch – den Grundpflichten der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft[103] entsprechen.

Alle Städte und Gemeinden sowie das Waldeckische Domanium waren mit ihrem Dienstleister[104] zufrieden.

7.17 Organisationsformen der Forstbetriebe

Die 21 geprüften Forstbetriebe wurden in der Organisationsform des Regiebetriebs, des Eigenbetriebs oder der Stiftung des privaten Rechts geführt. Mit 19 Forstbetrieben dominierte die Organisationsform des Regiebetriebs. Der Domanialwald wurde als Eigenbetrieb des Landkreises Waldeck-Frankenberg bewirtschaftet, die Stadt Laubach hatte die Bewirtschaftung an die Stadtwaldstiftung übertragen.

---

[101] Hessisches Forstgesetz vom 10. November 1954, GVBl. Seite 211, in der Fassung vom 4. Juli 1978, GVBl. I Seite 424 (von 1978 bis 2002 gültige Fassung)

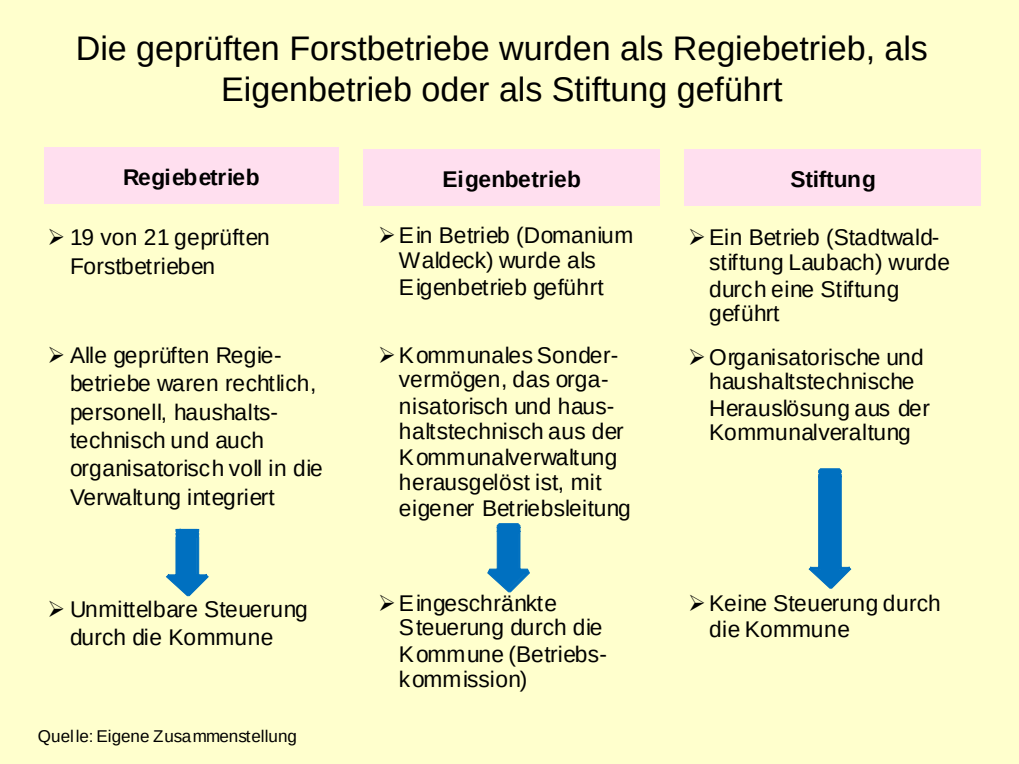
[102] Anordnung über die Zusammenarbeit zwischen den Organen der waldbesitzenden Körperschaften, den Besitzern von Gemeinschaftswaldungen und dem Landesbetrieb Hessen-Forst vom 11. August 2003, Staatsanzeiger für das Land Hessen 40/2003, Seite 3966

[103] § 6 Hessisches Forstgesetz

[104] Diese Aussage gilt in Bad Orb für den ab dem Jahr 2005 tätigen Dienstleister.

Der Regiebetrieb ist rechtlich, personell und haushaltstechnisch vollständig in die Gemeindeverwaltung integriert. Eine organisatorische Abgrenzung von der Gemeindeverwaltung ist zwar prinzipiell möglich, war jedoch in keinem der 19 Regiebetriebe der Fall. Der Eigenbetrieb besitzt als kommunales Sondervermögen zwar keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist jedoch organisatorisch und finanzwirtschaftlich aus der Gemeindeverwaltung herausgelöst und verfügt über eine eigene Betriebsleitung.

Die Rechtsform der Stiftung war die dritte in der Prüfung vorgefundene Organisationsform: Die Stadt Laubach hatte im Jahr 1999 die Stadtwaldstiftung Laubach gegründet und ihr das Nießbrauchrecht am Stadtwald unentgeltlich und unbefristet übertragen. Der Waldeigentümer Stadt Laubach hatte gegenüber der Stadtwaldstiftung keinen Rechtsanspruch auf eine Gegenleistung.



Ansicht 62: Die geprüften Forstbetriebe wurden als Regiebetrieb, als Eigenbetrieb oder als Stiftung geführt

Die Entscheidung von 19 Städten und Gemeinden, für den Forstbetrieb die Organisationsform des Regiebetriebs zu wählen, war bei den vorgefundenen Betriebsgrößen zwischen 399 und 3.103 Hektar Gesamtbetriebsfläche sachgerecht. Der Regiebetrieb bot den Vorteil einer unmittelbaren Steuerung und Zielverpflichtung auf die gemeindlichen Ziele sowie die Vermeidung von Kosten, die mit dem Aufbau einer nicht in die Verwaltung integrierten Organisation verbunden gewesen wären. Bei den Städten und Gemeinden, die sich für den Regiebetrieb entschieden haben, wurden keine Gründe deutlich, die den Aufbau einer eigenständigen Organisation erforderlich gemacht hätten.

Regiebetrieb

Die Steuerungsintensität der Gemeinden für ihre 19 Regiebetriebe war unterschiedlich; dies war sowohl durch die unterschiedlichen Größenverhältnisse als auch durch örtliche Besonderheiten bedingt:

- So verzichtete die Gemeinde Hilders auf eine intensive Steuerung ihres Forstbetriebs und ließ ihrem forstlichen Dienstleister im Rahmen des forstlichen Wirtschaftsplans weitgehend freie Hand. Angesichts der geringen Größe (399 Hektar Gesamtbetriebsfläche) des Forstbetriebs Hilders und des Fehlens von steuerungsbedürftigen Sonderfaktoren war die Wahl einer geringen Steuerungsintensität hinreichend und zweckmäßig.

- Die Gemeinde Ehringshausen legte dagegen großen Wert auf den kontinuierlichen Nachweis der Umsetzung ihrer forstlichen Zielsetzung in den forsttechnischen Betrieb. Sie formulierte gegenüber dem forstlichen Dienstleister ihre finanzielle Erwartung, hielt den Grad der Zielerreichung fortlaufend nach und nutzte ihre eigenen Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.

- Während des Prüfungszeitraums war die Intensität der forstbetrieblichen Steuerung auch in Bad Orb überdurchschnittlich: Ursache der erhöhten Verwaltungssteuerung des Forstbetriebs waren die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Wechsel des forstlichen Dienstleisters und die besondere Wildproblematik in Bad Orb.

Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb verfügt mit seiner organisatorischen und finanzwirtschaftlichen Selbstständigkeit über das Instrumentarium, den Forstbetrieb stärker unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betreiben. Die Bildung eines Eigenbetriebs mit organisatorischer und finanzieller Eigenständigkeit ist aus Aufwandsgründen nur bei größeren Forstbetrieben sinnvoll. Der Gemeinde verbleiben mit den Gestaltungsmöglichkeiten der Betriebssatzung sowie den festgelegten Aufgaben der Gemeindevertretung und der Betriebskommission[105] Instrumente zur Sicherung der Übertragung ihrer forstwirtschaftlichen Ziele in den Forstbetrieb. Im Vergleich zum Regiebetrieb handelt es sich jedoch um eine eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit.

- Der einzige Eigenbetrieb unter den 21 geprüften Forstbetrieben, das Waldeckische Domanium, verfügte mit 18.555 Hektar Gesamtbetriebsfläche und einem Finanzvolumen von über vier Millionen € über eine Größe, bei der die Spezifika des Eigenbetriebs gegenüber dem Regiebetrieb keinen Mehraufwand verursachten. Das Waldeckische Domanium besaß sowohl das forstbetriebliche Know-how als auch die personellen Kapazitäten, um Controlling zu betreiben und die Umsetzung der Ziele der Waldeckischen Domanialverwaltung in den Forstbetrieb sicherzustellen. Die laufenden Steuerungsaufgaben wurden von der Betriebsleitung verantwortet, während der Landkreis Waldeck-Frankenberg über die Domanialkommission[106] die grundlegende Ausrichtung des Forstbetriebs bestimmen konnte.

Stiftung

Die Rechtsform der Stiftung zeichnet sich durch eine hohe Unabhängigkeit von (stiftungs-)externen Einflüssen und Steuerungsmöglichkeiten aus[107]. Dies gilt auch für den Fall, dass der Stiftungsgründer eine kommunale Körperschaft ist. Sie ist rechtlich, organisatorisch und buchungstechnisch von der Kommunalverwaltung losgelöst.

- Der in der Rechtsform einer Stiftung organisierte Forstbetrieb Laubach hatte eine personelle Verzahnung der städtischen Verwaltungsspitze und des Stiftungsvorstands der Stadtwaldstiftung verankert[108]. Danach bestand der Vorstand aus dem Bürgermeister, einem ehrenamtlichen Stadtrat und dem Kämmereileiter der Stadt Laubach. Die Verzahnung sollte gleichgerichtete Entscheidungsprozesse und Entscheidungen in Stadt und Stadtwaldstiftung sicherstellen. Die Vertreter der Stadt waren allerdings in ihrer Funktion als Vorstandsmitglieder der Stiftung nicht an Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung oder des Magistrats gebunden, sondern sie waren dem in der Stiftungsverfassung definierten Stiftungszweck[109] verpflichtet. Die Entscheidung über die Mittelverwendung lag ausschließlich beim Stiftungsvorstand. Er entschied zum einen darüber, welcher Anteil der

[105] §§ 1, 5 und 7 Eigenbetriebsgesetz

[106] Als Betriebskommission nach dem Eigenbetriebsgesetz

[107] Hessisches Stiftungsgesetz vom 4. April 1966, GVBl. I Seite 77, zuletzt geändert am 6. September 2007, GVBl. I Seite 546.

[108] § 7 der Verfassung der Stadtwaldstiftung Laubach vom 23. April 1999

[109] Nach der Verfassung der Stadtwaldstiftung Laubach vom 23. April 1999 hatte die Stiftung den Zweck, mit den Erträgen der Waldbewirtschaftung die Jugendpflege und Jugendfürsorge, den Sport, die Erziehung, die Volks- und Berufsbildung, die Heimatpflege und Heimatkunde, die Wissenschaft und die Landschaftspflege in der Stadt Laubach zu fördern.

Erträge für den Stiftungszweck verwendet wurde, und zum anderen, welche Maßnahmen oder welche Institutionen gefördert wurden. Die Stadt Laubach verlagerte ihre Steuerungsmöglichkeiten auf den Stiftungsvorstand. Insbesondere verzichteten die Organe der Stadt Laubach (Stadtverordnetenversammlung und Magistrat) auf den vollen Zugriff auf das städtische Waldvermögen sowie die daraus resultierenden Erträge.

Der Regiebetrieb und der Eigenbetrieb stellen geeignete Organisationsformen für einen kommunalen Forstbetrieb dar. Die Steuerung war in den 19 Regiebetrieben und dem Eigenbetrieb den örtlichen Verhältnissen angepasst und somit zweckmäßig. Die Laubacher Übertragung der Nutzungsrechte am Körperschaftswald auf eine Stiftung war dagegen problematisch. Sie hat zur Folge, dass die Kommune dauerhaft auf ihre Möglichkeiten zur Übertragung der forstwirtschaftlichen Zielsetzung in den Forstbetrieb, auf die laufende Steuerung und auf ihr Entscheidungsrecht über die Verwendung der Erträge aus der Forstbewirtschaftung verzichtet. Dies gilt, obwohl die betriebsinternen Steuerungsmöglichkeiten der Stadtwaldstiftung wahrgenommen wurden – Vorstand und Kuratorium der Stadtwaldstiftung betrieben eine intensive und kenntnisreiche Steuerung.

7.18 Ziele der Waldbewirtschaftung der Forstbetriebe

In allen Körperschaften stand das Zielsystem der Waldbewirtschaftung im Einklang mit den gesetzlichen Normen. Das Zielsystem war in allen 21 Kommunen im jeweiligen Forsteinrichtungswerk dokumentiert; in Laubach bestanden darüber hinaus noch Zielsysteme für die Forstbewirtschaftung, die in gesonderten Dokumenten[110] niedergelegt waren.

Wesentliche Bestandteile der Zielsysteme waren die Nutzfunktion, die Schutz- und die Erholungsfunktion. Die Ausrichtung des Zielsystems unterschied sich zwischen den einzelnen Forstbetrieben: Während des Prüfungszeitraums dominierte in neun Forstbetrieben[111] die Schutz- und / oder Erholungsfunktion, in sechs Forstbetrieben[112] dominierte die Nutzfunktion, während in sechs weiteren Betrieben[113] zwischen der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion keine eindeutige Zielgewichtung vorgenommen wurde. Bei den Zielsystemen für Forsteinrichtungswerke, die während der Prüfung schon als Entwurf vorlagen, zeigte sich ein Trend in Richtung einer höheren Gewichtung der Nutzfunktion. So wurde in vier Kommunen[114] die Bedeutung der Nutzfunktion erhöht, in keinem Fall wurde dagegen die Schutz- oder die Erholungsfunktion stärker gewichtet.

Drei Kommunen[115] und die Stadtwaldstiftung Laubach hatten ihre grundsätzlichen, über das einzelne Wirtschaftsjahr hinausgehenden (Mindest-)Überschusserwartungen im Forsteinrichtungswerk oder in ergänzenden Dokumenten zum Zielsystem schriftlich fixiert. Während für die Erreichung der finanziellen Ziele mit dem Betriebsergebnis ein Kriterium zur Überprüfung existierte, wurde in keiner kommunalen Körperschaft die Zielerreichung bei den Schutz- und Erholungsfunktionen dokumentiert.

7.19 Schutz- und Erholungsfunktion

Nach § 6 Absatz 1 des Forstgesetzes sind die Waldbesitzer zur multifunktionalen Waldbewirtschaftung verpflichtet. Danach haben die Nutzfunktion des Waldes als

[110] „Zielsystem für die Bewirtschaftung des Walds der Stadtwaldstiftung Laubach“, „Wirtschaftsziele der Waldeckischen Domanialverwaltung für den Forstbetrieb“

[111] Bad Endbach, Ehringshausen, Florstadt, Hilders, Hohenstein, Hünstetten, Rödermark, Schöffengrund, Wehrheim

[112] Bad Orb, Beerfelden, Waldeckisches Domanium, Laubach, Linsengericht, Waldkappel

[113] Braunfels, Dornburg, Edertal, Herbstein, Neckarsteinach, Weilrod

[114] Ehringshausen, Hohenstein, Rödermark und Schöffengrund

[115] Hilders, Hünstetten, Neckarsteinach

Holzlieferant und die Schutz- und Erholungsfunktionen den gleichen Stellenwert. Im hessischen Kommunalwald werden folgende Schutzfunktionen wahrgenommen:

- Natur-, Biotop-, Arten- und Landschaftsschutz: Der Wald ist ein komplexer und im Gegensatz zum Acker oder zur Wiese sehr naturnaher Lebensraum. Er ist durchsetzt mit wertvollen Sonderbiotopen wie Dünen, Auen, Feuchtwiesen, Kleingewässern (siehe Ansicht 63) und seltenen Waldgesellschaften, die einer Vielzahl bedrohter Arten das Überleben sichern. Kleinflächiges Bewirtschaften, Anlage von Waldrändern, Belassen von Totholz (siehe Ansicht 64), standortgerechte Baumartenwahl, Erhöhung der Umtriebszeiten, der Verzicht auf Pestizide sind ein wertvoller Beitrag für den Natur- und Artenschutz.

Ansicht 63: Kleingewässer. Gemeinde Herbstein. Aufnahme vom 30. August 2006.

Ansicht 64: Totholz. Domanialwald. Aufnahme vom 16. Januar 2007.

- Klimaschutz: Die Filterung von Schadstoffen aus der Luft ist ein Beitrag zur Reinhaltung der Luft. Zudem speichert der Wald langfristig Kohlendioxyd und wirkt so dem Treibhauseffekt entgegen. In der Nähe von Ballungsräumen wirkt der Wald durch den Luftaustausch ausgleichend auf das Lokalklima.

- Bodenschutz: Wald sichert das Standortpotenzial (Nährstoff- und Wasserhaltefähigkeit) der Böden. Über den Streufall wird dem Waldboden jedes Jahr ein großer Anteil der Nährstoffe wieder zugeführt, der nach der Zersetzung von den Waldpflanzen wieder aufgenommen werden kann. Die Bäume festigen mit ihrem Wurzelwerk die Böden und verhindern so Erosionen durch Wind und Wasser.

- Wasserschutz: Die Speicherfähigkeit des Waldes wirkt regulierend auf den Wasserhaushalt. In niederschlagsreichen Zeiten reduziert der Wald die Abflussgeschwindigkeit des Wassers, speichert es im Waldboden und reduziert so die Gefahr von Überschwemmungen. Trockenzeiten wirken sich im Bereich der Wälder weniger gravierend aus, da ein Waldgebiet Wasser nur sehr langsam wieder abgibt.

- Schallschutz: An Verkehrswegen können Wälder als natürliche Schallschutzwände wirken und dahinterliegende Siedlungen vor Lärm schützen.

- Sichtschutz: Wälder bieten Sichtschutz für Industrieanlagen, Abfalldeponien, Truppenübungsplätze oder Steinbrüche.

Die Schutz- und Erholungsfunktionen sind konkreten Teilflächen der Forstbetriebe zugeordnet, wobei sich mehrere Funktionen überlagern können. Durch die Überlagerungen waren die Forstbetriebsflächen zu rund 140 Prozent mit Schutz- und Erholungsfunktionen belegt.

Die Schutz- und Erholungsfunktionen des Walds wurden in allen Forstbetrieben beachtet, unabhängig davon, ob die Zielpriorität bei der Nutzfunktion oder bei den Schutz- und Erholungsfunktionen lag. Die Schutz- und Erholungsfunktionen sind unverzichtbare Bestandteile der nachhaltigen Waldwirtschaft. Ihre Bedeutung in den untersuchten Forstbetrieben spiegelte sich auch darin wider, dass während des Prüfungszeitraums 19[116] der 21 Betriebe mit einem Gütesiegel[117] für nachhaltige Waldbewirtschaftung zertifiziert waren; bei einem weiteren Betrieb[118] war die Zertifizierung in Planung.

Der erfasste Aufwand für Maßnahmen, die dem Bereich der Schutz- und Erholungsfunktionen zuzuordnen waren, lag bei 3,42 € je Hektar Baumbestandsfläche. Dieser Wert ist im Vergleich zum Mittelwert der Gesamtaufwendungen von 215,91 € je Hektar Baumbestandsfläche sehr gering. Bei der Interpretation dieser Werte muss jedoch beachtet werden, dass die Bezifferung des konkreten Aufwands für die Schutz- und Erholungsfunktionen aufgrund von Maßnahmen-Finanzierungen durch Naturparke und fehlender Daten nicht vollständig möglich war. So wurden beispielsweise Ertragseinbußen durch Nutzungsverzichte oder das Stehenlassen von Alt- und Totholz sowie höhere Aufwendungen aufgrund von zusätzlichen Maßnahmen zugunsten konkurrenzschwacher, seltener Baumarten nicht quantifiziert.

In keinem Forstbetrieb war eine gravierende Beeinträchtigung der Nutzfunktion zur Verwirklichung der Schutz- und Erholungsfunktionen notwendig. Ergebnisverbesserungen in den Forstbetrieben durch höhere Nutzung und / oder Kostensenkungen waren möglich, ohne dass nennenswerte Abstriche an den Schutz- und Erholungsfunktionen gemacht werden müssten. Ein grundlegender Zielkonflikt zwischen den Schutz- und Erholungsfunktionen und der Nutzfunktion konnte in keinem Forstbetrieb festgestellt werden.

7.20 Ausblick

Der Waldbesitz bietet den Kommunen die Möglichkeit, positive Attraktivitäts- und Standortaspekte mit wirtschaftlichem Nutzen zu verbinden.

Der Wald ist als Ort der Erholung und aufgrund seiner ökologischen Schutzwirkungen ein wichtiger Faktor für die waldbesitzenden Städte und Gemeinden und die sie umgebende Region. Diese Wirkungen kann die Kommune erzielen, ohne mit der Bewirtschaftung des Waldbesitzes eine finanzielle Belastung einzugehen.

Der wirtschaftliche Nutzen des Waldes kommt in der Holzproduktion zum Tragen: Die Nutzungsmöglichkeiten und der Stand der Technik ermöglichen bei guter Nachfrage nach Holz in allen Betrieben positive Betriebsergebnisse[119] – ohne Abstriche an der Schutz- und Erholungsfunktion. Durch nachhaltige Waldbewirtschaftung stellt der Wald als stetiger Lieferant des nachwachsenden und umweltfreundlichen Rohstoffs Holz eine kontinuierliche Ertragsquelle für die waldbesitzende Körperschaft dar.

[116] Alle Forstbetriebe des Vergleichs mit Ausnahme von Bad Orb und Rödermark hatten sich nach dem „Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC)“ zertifizieren lassen.

[117] Der Forstbetrieb Wehrheim hatte sich nach PEFC und nach dem Gütesiegel des „Forest Stewardship Council (FSC)“ zertifizieren lassen.

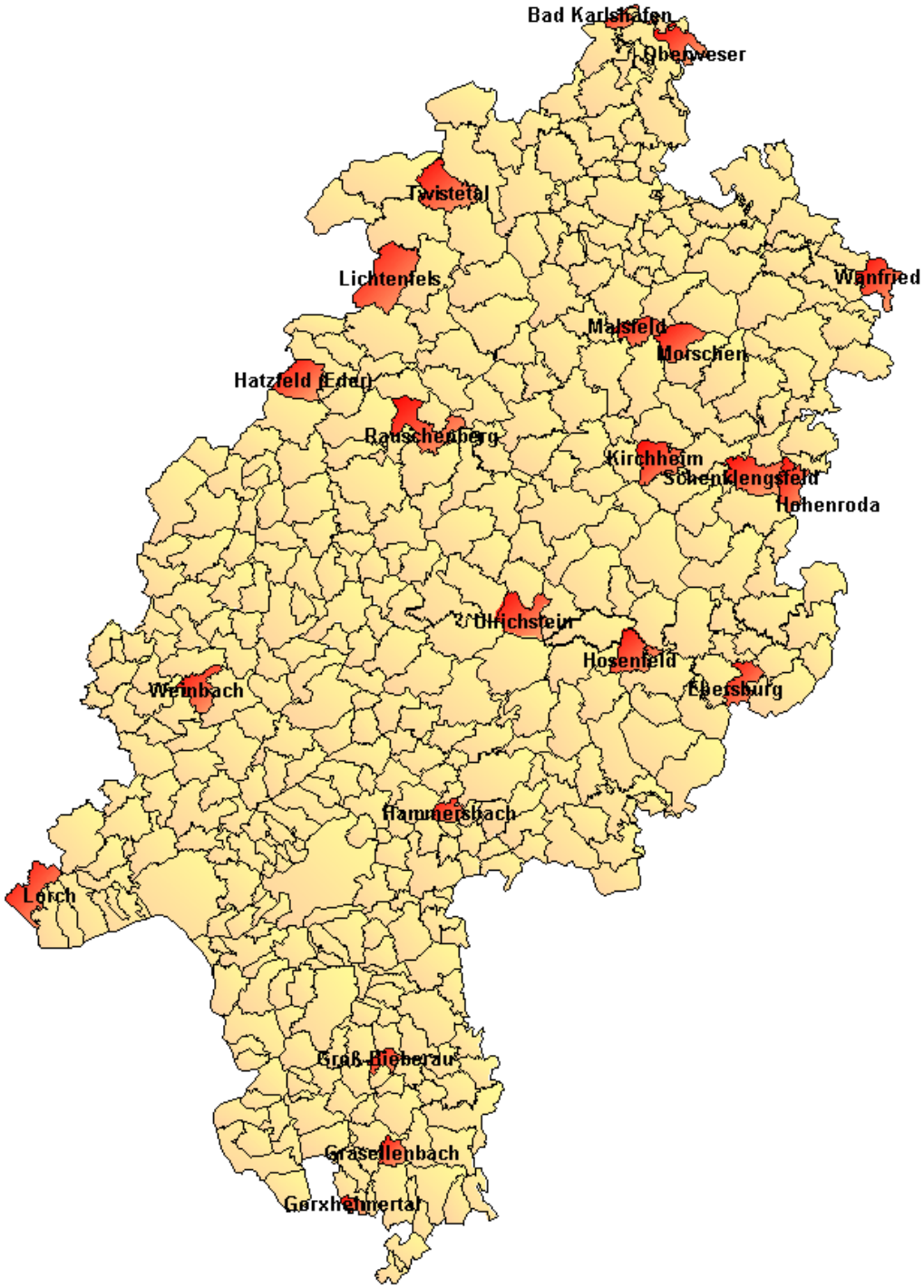
[118] Rödermark

[119] Sofern nicht externe Störungen wie der Sturm „Kyrill“ das Betriebsergebnis beeinträchtigen.

8. Einhundertsechzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“

8.1 Geprüfte Gemeinden

Bad Karlshafen, Ebersburg, Gorxheimertal, Grasellenbach, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hatzfeld (Eder), Hohenroda, Hosenfeld, Kirchheim, Lichtenfels, Lorch am Rhein, Malsfeld, Morschen, Oberweser, Rauschenberg, Schenklengsfeld, Twistetal, Ulrichstein, Wanfried, Weinbach



Ansicht 65: „Haushaltsstruktur 2007: Kleinere Gemeinden“ – Lage der Gemeinden

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Dezember 2006 bis Juli 2007
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2006, demografische Daten ab 1997
Zuleitung der Schlussberichte:	19. November 2007
Prüfungsbeauftragter:	dialogicon GmbH, Hamburg

8.3 Leitsätze

Von den steigenden Steuern der letzten Jahre profitierten vor allem einnahmestarke Gemeinden. Insgesamt stiegen die Steuereinnahmen von 41 Millionen € oder 453 € je Einwohner im Jahr 2002 auf 49 Millionen € oder 549 € je Einwohner im Jahr 2006. Seite 101

Die Schulden der Gemeinden stiegen von Anfang 2002 bis Ende 2006 um 48 Prozent auf 60 Millionen €. Seite 106

Zwei Gemeinden hatten in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums einen stabilen Haushalt[120]. Seite 107

Bei zwei Gemeinden war die Haushaltsstabilität nachhaltig gefährdet[121]. Bei diesen Gemeinden bestanden begründete Zweifel, ob eine Stabilisierung des Haushalts mit den verfügbaren Deckungsmitteln möglich sein wird. Seite 109

Vier Gemeinden waren trotz zurückgehender Einnahmen in der Lage, ein überdurchschnittliches, gleichwohl solide finanziertes und effizientes Leistungsangebot zu bieten[122]. Seite 120

Die Bevölkerung wuchs in den Jahren 1997 bis 2006 in fünf Gemeinden[123]. In allen Gemeinden sank von 1997 bis 2006 die Zahl der unter Sechsjährigen. Damit standen alle Gemeinden unter einem erheblichen demografischen Druck, der sich auch in einem Wachstum der älteren Bevölkerung bemerkbar machte: Von 1997 bis 2006 stieg der Anteil der Bürger über 65 Jahre in den kleineren Gemeinden zwischen 4,2 Prozent und 46,8 Prozent[124]. Seite 112, 112

Künftig sind steigende Leerstände namentlich in den Ortskernen zu befürchten. Seite 115

Der veränderten Demografie folgte in den meisten Gemeinden ein rückläufiger Ausweis von Baugebieten. Nur zwei Gemeinden kannten noch eine spürbare Nachfrage nach Bauplätzen[125]. Seite 115

Die kleineren Gemeinden weiteten ihr Kindertagesstättenangebot aus. Sie öffneten den Zugang für unter Dreijährige und richteten Hortangebote ein[126]. Seite 117

---

[120] Malsfeld und Schenklengsfeld. Groß-Bieberau wird trotz der hohen Überschüsse nicht genannt, da die Stadt vor allem durch hohe Gewerbesteuereinnahmen in 2006 das Durchschnittsergebnis erreichte. In 2005 wies die Stadt ein Defizit aus.

[121] Hohenroda und Lorch am Rhein

[122] Ebersburg, Hosenfeld, Twistetal und Weinbach

[123] Ebersburg, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hatzfeld (Eder) und Hosenfeld

[124] Ohne Ulrichstein, da die dortigen Daten nicht belastbar waren.

[125] Groß-Bieberau und Hammersbach profitierten von der guten Anbindung an das Rhein-Main Gebiet.

[126] Durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I Seite 3852) sind für Kinder unter drei Jahren und nach bestimmten Kriterien Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten (§ 24 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII).

8.4 Überblick

8.5 Geprüftes Risiko 100
8.6 Ergebnisverbesserungen.....100
8.7 Rückstände 101
8.8 Höhe und Struktur der Steuereinnahmen 101
8.9 Schlüsselzuweisungen und Kreis- und Schulumlagen.....103
8.10 Verfügbare allgemeine Deckungsmittel 105
8.11 Schuldenstand und jährliche Haushaltsdefizite.....106
8.12 Fazit der Finanzanalyse: Im Prüfungszeitraum befanden sich die Gemeinden in einer wirtschaftlich schwierigen Phase 109
8.13 Schwierigkeiten bei der Einführung der kaufmännischen Rechnungslegung in einer Gemeinde 109
8.14 Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur.....111
8.15 Bevölkerungsentwicklung und bauliche Struktur der Gemeinden 113
8.16 Kindertageseinrichtungen 116
8.17 Visualisierte Gesamtergebnisse einer Balanced Scorecard 117
8.18 Gesamtergebnis: Wirtschaftliche Schwierigkeiten, solide Haushaltswirtschaft und erfolgreiche Sonderwege.....120

8.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko der 21 Gemeinden betrug insgesamt 152,6 Millionen € (Summe der Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte des Jahres 2006, Ansicht 66).

8.6 Ergebnisverbesserungen

In der Prüfung waren Ergebnisverbesserungen[127] von insgesamt 6,4 Millionen € festzustellen (Ansicht 66).

	Geprüftes Risiko	Ergebnisverbesserung
Bad Karlshafen	13,64 Mio. €	0,59 Mio. €
Ebersburg	6,56 Mio. €	0,04 Mio. €
Gorxheimertal	7,38 Mio. €	0,16 Mio. €
Grasellenbach	4,52 Mio. €	0,20 Mio. €
Groß-Bieberau	8,80 Mio. €	0,48 Mio. €
Hammersbach	7,77 Mio. €	0,40 Mio. €
Hatzfeld (Eder)	5,82 Mio. €	0,49 Mio. €
Hohenroda	4,58 Mio. €	0,09 Mio. €
Hosenfeld	5,23 Mio. €	0,08 Mio. €
Kirchheim	4,40 Mio. €	0,32 Mio. €
Lichtenfels	9,48 Mio. €	0,37 Mio. €

[127] Sie ergeben sich aus reduziertem Personaleinsatz in der allgemeinen Verwaltung, reduzierten Zuschüssen für Kindertageseinrichtungen sowie für Sport und Kultur, Erhebung kostendeckender Gebühren für Abwasser und Wasser, so dass die Zuschüsse aus den Haushalten entsprechend gesenkt werden können.

	Geprüftes Risiko	Ergebnisverbesserung
Lorch am Rhein	12,72 Mio. €	0,68 Mio. €
Malsfeld	9,83 Mio. €	0,18 Mio. €
Morschen	9,06 Mio. €	0,14 Mio. €
Oberweser	6,46 Mio. €	0,20 Mio. €
Rauschenberg	5,89 Mio. €	0,23 Mio. €
Schenklengsfeld	4,94 Mio. €	0,42 Mio. €
Twistetal	6,64 Mio. €	0,31 Mio. €
Ulrichstein	5,78 Mio. €	0,38 Mio. €
Wanfried	6,13 Mio. €	0,22 Mio. €
Weinbach	6,88 Mio. €	0,31 Mio. €
Summe	152,57 Mio. €	6,38 Mio. €

Quelle: Jahresrechnungen 2006, eigene Berechnung

Ansicht 66: Geprüftes Risiko und Ergebnisverbesserung

8.7 Rückstände

Rückstände waren nicht festzustellen.

8.8 Höhe und Struktur der Steuereinnahmen

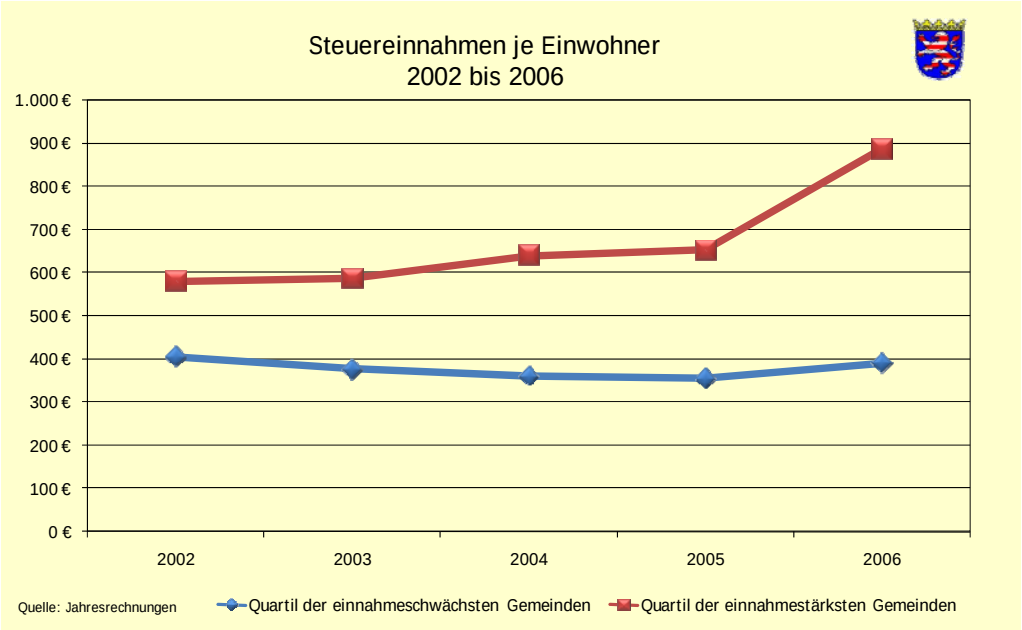
Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden sanken von 40,9 Millionen € im Jahr 2002 um 3,7 Prozent auf 39,4 Millionen € im Jahr 2003. Im Jahr 2004 stiegen sie um 1,0 Prozent und im Jahr 2005 um 0,7 Prozent auf 40,0 Millionen €. Im letzten Jahr des Prüfungszeitraums nahmen sie um 21,6 Prozent auf 48,7 Millionen € zu. Je Einwohner hatten die Gemeinden Steuereinnahmen von 453 € im Jahr 2002 und von 549 € im Jahr 2006. Die Steuereinnahmen der einnahmeschwächsten und der einnahmestärksten Gemeinden entwickelten sich im Prüfungszeitraum unterschiedlich (Ansicht 67):

- Betrachtet man das untere und das obere Quartil der Gemeinden[128], so zeigte sich bei den einnahmeschwächsten Gemeinden (unteres Quartil) von 2002 bis 2005 ein Rückgang der Steuereinnahmen von durchschnittlich 405 € auf 355 € je Einwohner. Im Jahr 2006 konnte mit 391 € je Einwohner das Ausgangsniveau des Jahres 2002 noch nicht wieder erreicht werden.

- Die Entwicklung bei den einnahmestärksten Gemeinden (oberes Quartil) zeigte von 2002 bis 2005 einen verhaltenen Anstieg der Steuereinnahmen von durchschnittlich 580 € auf 653 € je Einwohner. Im Jahr 2006 war eine deutliche Einnahmeverbesserung auf 886 € je Einwohner festzustellen, so dass im Vergleich zu 2002 die Steuereinnahmen um mehr als 50 Prozent höher lagen.

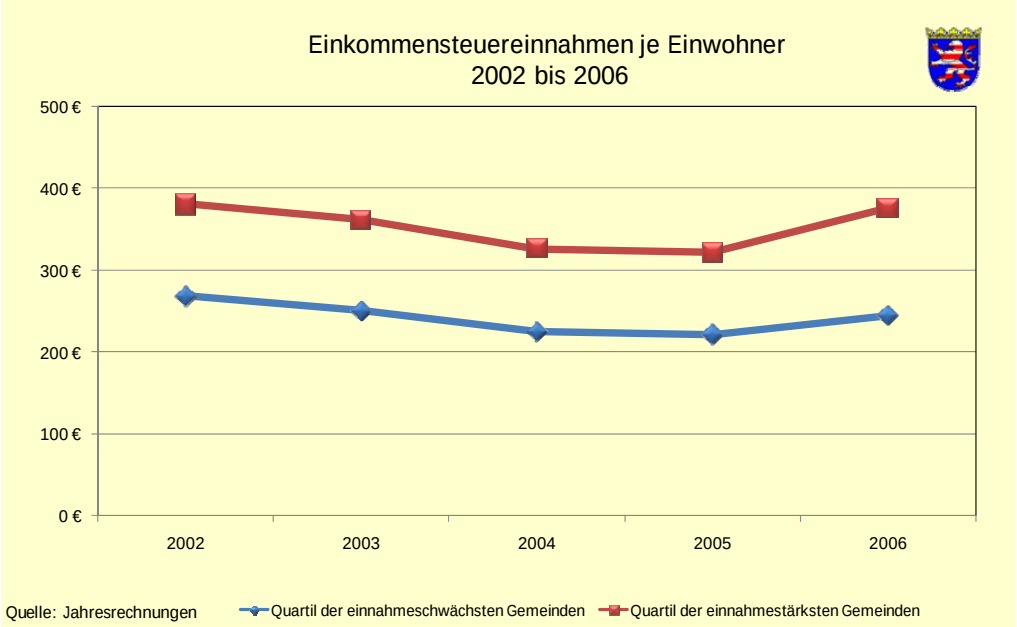
[128] Bei den Steuereinnahmen je Einwohner (Ansicht 67) hatten die niedrigsten Einnahmen Hosenfeld, Twistetal, Rauschenberg, Wanfried und Weinbach und die höchsten Einnahmen Ebersburg, Hammersbach, Malsfeld, Hatzfeld (Eder) und Groß-Bieberau.



Ansicht 67: Steuereinnahmen je Einwohner 2002 bis 2006

Einnahmen aus Einkommensteuer

Die den Gemeinden aus der Einkommensteuer insgesamt zustehenden Einnahmen sanken von 27,0 Millionen € im Jahr 2002 auf 22,0 Millionen € im Jahr 2005, bevor sie im Jahr 2006 um 10,3 Prozent auf 24,2 Millionen € anstiegen. Dabei nahmen die Einkommensteuereinnahmen von 20 der 21 Gemeinden zu[129]. Je Einwohner hatten die Gemeinden Einnahmen aus der Einkommensteuer von 299 € im Jahr 2002, die bis 2005 auf 246 € je Einwohner sanken, bevor sie im Jahr 2006 um 10,9 Prozent auf 273 € stiegen. Die Entwicklung der Einnahmen aus der Einkommensteuer der einnahmeschwächsten und der einnahmestärksten Gemeinden zeigt Ansicht 68.



Ansicht 68: Einkommensteuereinnahmen je Einwohner 2002 bis 2006

Die Einkommensteuereinnahmen gingen bis 2005 zurück und stiegen im Jahr 2006 wieder an, wobei nur die einnahmestärksten Gemeinden das Niveau des Jahres 2002 annähernd erreichten: Das Quartil der einkommensteuerschwächsten[130] Gemeinden

[129] In Bad Karlshafen sanken die Einkommensteuereinnahmen von 992.376 € oder 255 € je Einwohner (2002) auf 944.728 € oder 242 € je Einwohner (2006).

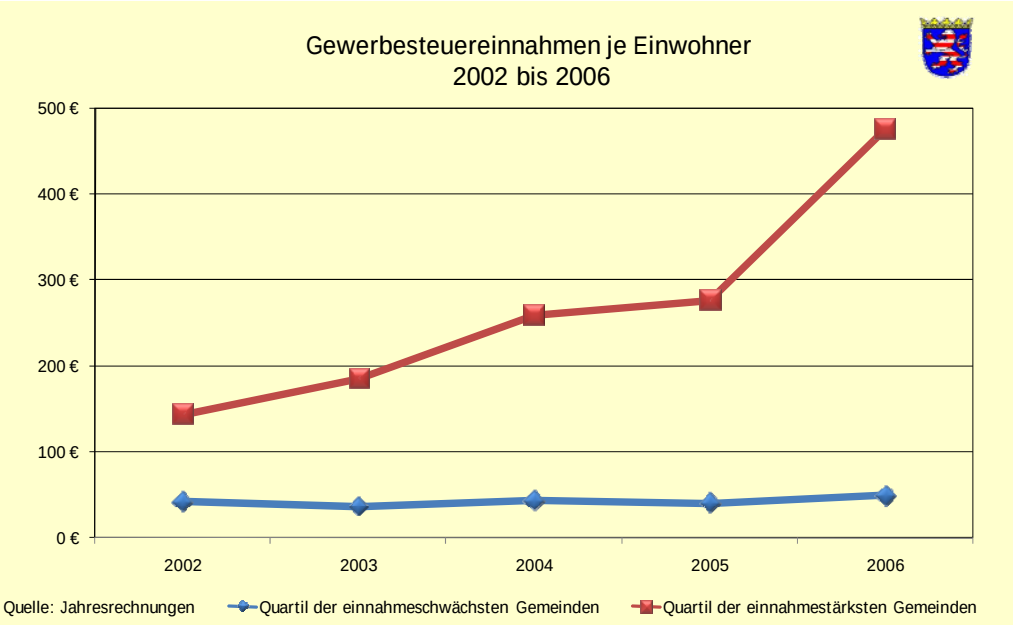
[130] Wanfried, Ebersburg, Ulrichstein, Lichtenfels, Twistetal

hatte im Jahr 2002 Einnahmen von 269 € je Einwohner, 222 € im Jahr 2005 und 245 € im Jahr 2006. Das Quartil der einkommensteuerstärksten[131] Gemeinden hatte 381 € im Jahr 2002, 322 € im Jahr 2005 und 376 € im Jahr 2006.

Gewerbesteuereinnahmen

Die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden stiegen in jedem Jahr des Prüfungszeitraums an: Zusammen betrugen sie 7,1 Millionen € im Jahr 2002, 8,0 Millionen € im Jahr 2003, 10,6 Millionen € im Jahr 2004, 10,8 Millionen € im Jahr 2005 und 17,1 Millionen € im Jahr 2006. Der Zuwachs war 2004 mit 32,7 Prozent und 2006 mit 58,7 Prozent am größten. Auch die Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner nahmen in jedem Jahr, insbesondere 2004 (33,4 Prozent) und 2006 (59,6 Prozent), zu. Sie lagen bei 79 € je Einwohner im Jahr 2002 und erreichten 193 € im Jahr 2006.

Diese insgesamt günstigeren Gewerbesteuereinnahmen konzentrierten sich besonders auf gewerbesteuerstarke Gemeinden. Ansicht 69 zeigt bei den gewerbesteuerstarken[132] Gemeinden ansteigende Gewerbesteuereinnahmen von 144 € im Jahr 2002 auf 475 € im Jahr 2006, während die der gewerbesteuerschwachen[133] Gemeinden von 42 € je Einwohner im Jahr 2002 auf 49 € im Jahr 2006 fast unverändert blieben[134]. Dies war zentrale Ursache für die unterschiedliche Steuereinnahmeentwicklung der einnahmeschwächsten und der einnahmestärksten Gemeinden (Ansicht 67).



Ansicht 69: Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner 2002 bis 2006

8.9 Schlüsselzuweisungen und Kreis- und Schulumlagen

Schlüsselzuweisungen des Landes

Die Schlüsselzuweisungen des Landes gingen im Prüfungszeitraum absolut gesehen zurück: Sie sanken von 2002 bis 2006 für 20 Vergleichsgemeinden[135] um 3,3 Prozent. 8 Gemeinden erhielten 2006 niedrigere und 12 Gemeinden erhielten höhere Schlüsselzuweisungen als 2002 (Ansicht 70). Zu berücksichtigen ist hierbei, dass bei den Gemeinden, deren Schlüsselzuweisungen stark zurückgingen, die Gewerbesteuereinnahmen deutlich gestiegen waren. Ihre verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel wurden also nicht geringer.

[131] Lorch am Rhein, Weinbach, Groß-Bieberau, Gorxheimertal, Hammersbach.

[132] Kirchheim, Ebersburg, Malsfeld, Hatzfeld (Eder), Groß-Bieberau

[133] Rauschenberg, Weinbach, Twistetal, Hosenfeld, Wanfried

[134] In den Gemeinden mit geringen Gewerbesteuereinnahmen hatte die Grundsteuer B eine vergleichbare Größenordnung. In der Analyse kann die Grundsteuer B vernachlässigt werden, da sie relativ konstant war und nicht zur Erklärung der Veränderungen der Einnahmekraft beitrug.

[135] Rauschenberg wurde nicht berücksichtigt, da die Gemeinde für die seit 2005 doppisch geführten Haushalte bis zum Abschluss der Prüfung noch keine Jahresabschlüsse 2005 und 2006 aufgestellt hatte.

Der Rückgang der Summe der Schlüsselzuweisungen für die 20 Vergleichsgemeinden wird noch deutlicher, wenn Inflationsraten berücksichtigt werden. Geht man vom Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts für die Jahre 2002 bis 2006 aus, ergibt sich eine Preissteigerungsrate von insgesamt 7,5 Prozent[136]. Danach sank das gesamte Volumen der Schlüsselzuweisungen preisbereinigt für die 20 Gemeinden um real 11 Prozent.

Schlüsselzuweisungen des Landes 2002 bis 2006			
	Jahr 2002	Jahr 2006	Veränderung
Groß-Bieberau	547.710 €	57.204 €	-89,6%
Malsfeld	617.411 €	345.519 €	-44,0%
Schenklengsfeld	1.031.772 €	745.274 €	-27,8%
Hatzfeld (Eder)	454.471 €	340.755 €	-25,0%
Ebersburg	649.474 €	530.311 €	-18,4%
Hammersbach	433.525 €	386.832 €	-10,8%
Gorxheimertal	493.883 €	476.429 €	-3,5%
Wanfried	1.043.620 €	1.007.465 €	-3,5%
Oberweser	709.209 €	718.185 €	1,3%
Ulrichstein	655.514 €	669.351 €	2,1%
Kirchheim	577.057 €	600.288 €	4,0%
Weinbach	913.906 €	955.056 €	4,5%
Grasellenbach	725.967 €	782.298 €	7,8%
Hosenfeld	987.594 €	1.074.426 €	8,8%
Morschen	730.147 €	808.525 €	10,7%
Bad Karlshafen	658.375 €	732.507 €	11,3%
Twistetal	1.019.368 €	1.138.270 €	11,7%
Lorch am Rhein	673.923 €	804.538 €	19,4%
Lichtenfels	712.337 €	856.731 €	20,3%
Hohenroda	629.628 €	761.123 €	20,9%
Summe	14.264.891 €	13.791.087 €	-3,3%
Quelle: Jahresrechnungen, Gruppierung 041			

Ansicht 70: Schlüsselzuweisungen des Landes 2002 bis 2006

Kreis- und Schulumlagen

Obwohl in einigen Gemeinden die absoluten Zahlungen der Kreis- und Schulumlagen stiegen, ging die relative Belastung der Gemeindehaushalte durch die Kreis- und Schulumlagen gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln dank der Einnahmeerhöhungen im Jahr 2006 zurück. Nur drei[137] der zwanzig[138] Gemeinden hatten eine höhere Belastung.

[136] Quelle: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Basisdaten/Content100/vpi101j,templateId=renderPrint.psml vom 5. September 2008

[137] Gorxheimertal, Hosenfeld, Schenklengsfeld

[138] Vergleiche Fußnote 135

Kreis- und Schulumlagen und ihr Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln					
	Absolute Werte 2002	Absolute Werte 2006	Anteil 2002	Anteil 2006	Veränderung
Oberweser	1.201.053 €	1.075.635 €	44,9%	28,5%	-36,5%
Groß-Bieberau	1.487.602 €	1.693.185 €	32,3%	20,5%	-36,5%
Ebersburg	1.274.928 €	1.368.016 €	41,8%	30,2%	-27,7%
Kirchheim	1.349.662 €	1.184.144 €	44,4%	32,6%	-26,5%
Lichtenfels	1.311.260 €	1.270.666 €	38,0%	30,3%	-20,3%
Wanfried	1.424.679 €	1.331.663 €	40,0%	31,9%	-20,0%
Bad Karlshafen	1.419.705 €	1.246.417 €	30,9%	25,7%	-16,9%
Hammersbach	1.740.632 €	1.736.556 €	45,5%	40,1%	-11,9%
Grasellenbach	1.168.692 €	1.154.148 €	36,9%	33,5%	-9,0%
Ulrichstein	1.025.448 €	971.717 €	36,2%	33,6%	-7,1%
Hatzfeld (Eder)	1.026.942 €	1.066.538 €	35,5%	33,5%	-5,5%
Morschen	1.187.752 €	1.096.010 €	42,1%	39,8%	-5,3%
Lorch am Rhein	1.340.262 €	1.295.935 €	38,3%	36,4%	-4,9%
Weinbach	1.510.826 €	1.451.637 €	39,6%	37,9%	-4,3%
Hohenroda	1.108.349 €	1.002.280 €	44,9%	43,7%	-2,7%
Malsfeld	1.304.706 €	1.351.944 €	33,4%	33,1%	-1,0%
Twistetal	1.404.592 €	1.382.086 €	39,3%	38,1%	-0,9%
Schenklengsfeld	1.546.178 €	1.416.414 €	41,0%	42,5%	3,8%
Hosenfeld	1.311.202 €	1.348.098 €	39,3%	40,9%	4,0%
Gorxheimertal	1.294.932 €	1.275.084 €	37,3%	39,8%	6,8%
Quelle: Jahresrechnungen 2002, 2006					

Ansicht 71: Kreis- und Schulumlagen und ihr Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln

8.10 Verfügbare allgemeine Deckungsmittel

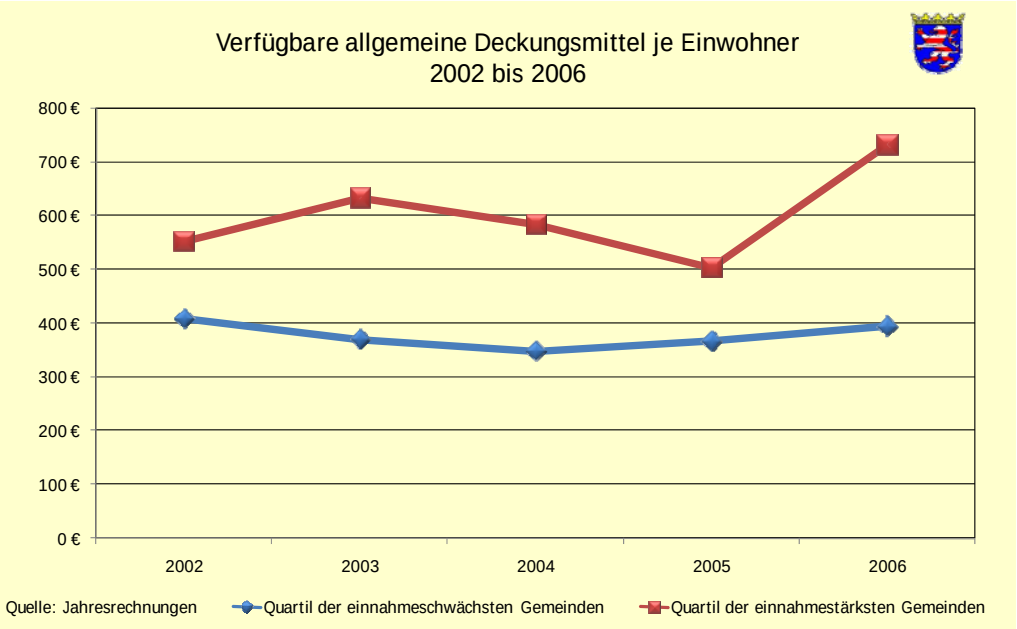
Als allgemeine Deckungsmittel werden Einnahmen bezeichnet, die den Gemeinden zur allgemeinen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Hierzu gehören vor allem die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen des Landes. Aus den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Gemeinden die Kreis- und Schulumlagen an die Landkreise sowie die Gewerbesteuerumlage an den Bund und das Land zu erbringen. Diese Mittel stehen somit nicht zur Finanzierung ihrer allgemeinen Aufgaben und Leistungen bereit. Die tatsächlich den Gemeinden zur Finanzierung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel sind die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Sie berechnen sich aus den allgemeinen Deckungsmitteln abzüglich der Umlagen[139].

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel der einnahmeschwächsten und der einnahmestärksten Gemeinden entwickelten sich von 2002 bis 2006 – ähnlich wie deren Steuereinnahmen (Ansicht 67) – unterschiedlich: Sie sanken in den einnahmeschwächsten und stiegen deutlich in den einnahmestärksten Gemeinden (Ansicht 72). Die einnahmestärksten Gemeinden hatten 2006 deutlich höhere verfügbare allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung ihrer Leistungen als die einnahmeschwächsten Gemeinden.

In den einnahmestärksten Gemeinden verringerten sich allerdings die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel zwischen 2003 und 2005. Dies war auf den Effekt des Finanzausgleichs zurückzuführen, da die Gewerbesteuerumlage und die Schlüsselzu-

[139] vergleiche Fünfzehnter Zusammenfassender Bericht 2005, Landtagsdrucksache 16/4190, Seite 131

weisungen erst mit zeitlicher Verzögerung auf die zurückgegangenen sonstigen Einnahmen reagierten. Ebenso war die starke Zunahme der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2006 teilweise einem verzögernden Effekt des Finanzausgleichs geschuldet: Die einnahmestarken Gemeinden zahlten im Jahr 2006 trotz verbesserter Einnahmen noch geringere Gewerbesteuerumlagen und erhielten höhere Schlüsselzuweisungen.



Ansicht 72: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2002 bis 2006

8.11 Schuldenstand und jährliche Haushaltsdefizite

Der Rückgang der Steuereinnahmen in den Jahren 2002 bis 2005 hinterließ zum Teil tiefe Spuren in den Haushalten der Gemeinden. Die Fehlbeträge in den Haushalten und die Schuldenstände weiteten sich deutlich aus. Dabei war festzustellen, welche Schulden aus den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln zu bedienen sind:

- Schulden, die mit Gebühren für Wasser und Abwasser refinanzierbar waren, blieben unberücksichtigt.
- Bis in das Jahr 2006 aufgelaufene Fehlbeträge wurden berücksichtigt. Die Fehlbeträge werden aus Kassenkrediten gedeckt, die einen zunehmenden Anteil an den Gesamtschulden haben. So beliefen sich die durch langfristige Kredite aufgenommenen Schulden der Stadt Lorch am Rhein auf 5,9 Millionen € im Jahr 2006. Die durch Kassenkredite finanzierten Fehlbeträge summierten sich Ende 2006 bereits auf 3,7 Millionen €. Sofern in den kommenden Jahren Fehlbeträge in ähnlicher Größenordnung erwirtschaftet werden, dürften dadurch verursachte Schulden bereits in wenigen Jahren höher sein als die investitionsbedingten Schulden.
- Die Rücklagenbestände minderten oder erhöhten den Schuldenstand zusätzlich[140].

Deutlicher Anstieg des Schuldenstands

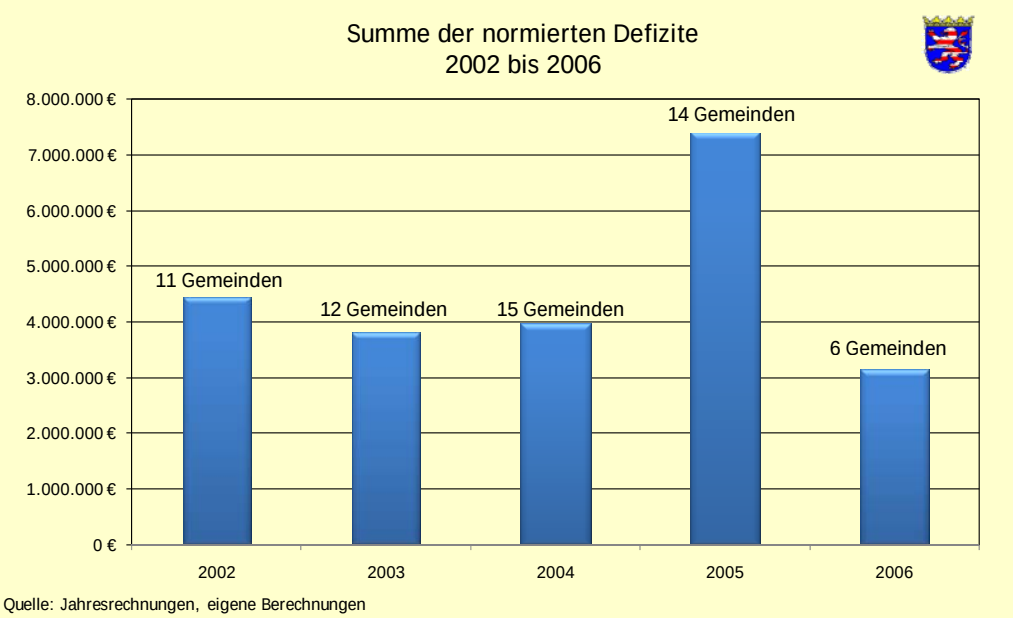
Der nach dieser Methode ermittelte Schuldenstand stieg in den Jahren 2002 bis 2006 um 48 Prozent von 40,5 Millionen auf 60,1 Millionen €[141]. Wesentliche Ursache für den Anstieg waren die zunehmenden Fehlbeträge in den Haushalten der Gemeinden. Hat-

[140] Wurde die Mindestrücklage überschritten, minderte der Überschuss die Schulden. Bei einem Unterschreiten der Mindestrücklage wurde die Differenz zur Mindestrücklage Schulden erhöhend gewertet.

[141] Schuldenstand von 20 Gemeinden ohne Rauschenberg. Die Gemeinde stellte ihre Haushaltsführung im Jahre 2005 auf die Doppik um; sie unterließ bis zum Abschluss der Prüfung, die Jahresbilanzen für die Jahre 2005 und 2006 aufzustellen.

ten im Jahr 2002 erst elf[142] Gemeinden ein normiertes Defizit, stieg diese Zahl im Jahr 2004 auf fünfzehn[143] Gemeinden, um vor allem dank steigender Einnahmen im Jahr 2006 wieder auf sechs[144] Gemeinden zu sinken (Ansicht 73).

Dass die Zahl der Gemeinden mit Defizitausweis im Jahr 2006 gesunken ist, sollte nicht als Zeichen einer durchgreifenden Verbesserung der finanziellen Situation bewertet werden. Die Summe der normierten Defizite betrug 2002 insgesamt 4,4 Millionen € und verteilte sich auf elf Gemeinden, während diese Summe im Jahr 2006 immer noch 3,1 Millionen € betrug und sich auf sechs Gemeinden verteilte.



Ansicht 73: Summe der normierten Defizite 2002 bis 2006

Wie in früheren Haushaltsstrukturprüfungen bestätigte sich, dass Defizite nicht unbedingt von der Höhe der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel einer Gemeinde abhängen: Einnahmestarke Gemeinden hatten ebenso Haushaltsprobleme wie einnahmeschwache Gemeinden.

Nur zwei Gemeinden hatten im Untersuchungszeitraum einen durchgehend stabilen Haushalt vorzuweisen. Malsfeld und Schenklengsfeld erreichten in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums eine freie Spitze[145] von mehr als 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Die freie Spitze von Groß-Bieberau lag zwar im Durchschnitt über 14 Prozent, das Haushaltsjahr 2005 war aber defizitär.

Vier Gemeinden[146] erreichten im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006 einen Haushaltsüberschuss, wobei in einzelnen Jahren normierte Defizite erwirtschaftet wurden. Sieben Gemeinden[147] erwirtschafteten ein durchschnittliches normiertes Defizit von bis zu 10 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.

---

142 Bad Karlshafen, Ebersburg, Grasellenbach, Hammersbach, Hohenroda, Kirchheim, Lichtenfels, Lorch am Rhein, Morschen, Oberweser, Wanfried

143 Bad Karlshafen, Gorxheimertal, Grasellenbach, Hammersbach, Hohenroda, Hosenfeld, Kirchheim, Lichtenfels, Lorch am Rhein, Morschen, Oberweser, Rauschenberg, Twistetal, Ulrichstein, Wanfried

144 Bad Karlshafen, Grasellenbach, Hammersbach, Hohenroda, Lorch am Rhein, Morschen

145 Eine freie Spitze ist ein positives und ein normiertes Defizit ist ein negatives normiertes Haushaltsergebnis. Zum normierten Haushaltsergebnis vergleiche Siebzehnter Zusammenfassender Bericht 2007, Landtagsdrucksache 16/7537, Seiten 47, 71.

146 Gorxheimertal, Hatzfeld (Eder), Twistetal, Weinbach

147 Hammersbach, Hosenfeld, Kirchheim, Lichtenfels, Oberweser, Rauschenberg, Ulrichstein

Die normierten Defizite der übrigen sieben Gemeinden lagen im Untersuchungszeitraum durchschnittlich über 10 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel[148]. Einige dieser Gemeinden wiesen gravierende Haushaltsprobleme auf:

- Das normierte Defizit in Grasellenbach lag bei durchschnittlich 15,6 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Besorgniserregend ist dort die starke Ausweitung des Defizits von 2002 auf 2006: Im Jahr 2006 lag das normierte Defizit bei 26,7 Prozent, im Jahr 2002 waren es noch 12,6 Prozent. Die Veranschlagung der Fehlbeträge im Haushalt war außerdem nicht ordnungsgemäß. § 23 der GemHVO-1974 wurde fehlinterpretiert, weil angenommen wurde, der Fehlbetrag sei nur einmal im Haushalt zu veranschlagen. Im Folgejahr fand der Fehlbetrag keine Berücksichtigung, obwohl er nicht durch Überschüsse gedeckt wurde.

- Morschen hatte ein durchschnittliches normiertes Defizit von 16,6 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Es verdreifachte sich von 11 Prozent im Jahr 2002 auf 34 Prozent im Jahr 2006.

- Bad Karlshafen hatte ein durchschnittliches normiertes Defizit von 27,4 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Dank der Haushaltsverbesserungen konnte das normierte Defizit im Jahr 2006 auf 5,5 Prozent begrenzt werden. Das Engagement der Stadt bei dem Projekt Weserbergland-Therme führte zu weiteren Risiken. Treten daraus Belastungen ein, ist eine nachhaltige Rückführung des Defizits gefährdet.

Ansicht 74: Weserbergland-Therme. Bad Karlshafen. Aufnahme der Stadt.

- Wanfried hatte ein durchschnittliches Defizit von 30,7 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Dank der Zahlungen aus dem Landesausgleichsstock konnte die Stadt 2006 erstmals einen geringen Überschuss erreichen. Sie wird nur mit äußerster Haushaltsdisziplin wieder einen stabilen Haushalt erzielen können.

- Lorch am Rhein hatte ein durchschnittliches normiertes Defizit von 37,4 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Dabei stieg es im Laufe der Jahre schnell an: Nach einer freien Spitze von 14,2 Prozent (in 2003) wurden normierte Defizite von 34,6 Prozent (in 2004), 64,4 Prozent (in 2005) und 62,2 Prozent (in 2006) erreicht.

[148] Bad Karlshafen, Ebersburg, Grasellenbach, Hohenroda, Lorch am Rhein, Morschen, Wanfried

- Hohenroda hatte ein durchschnittliches normiertes Defizit von 53,4 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Die einnahmeschwache Gemeinde konnte zwar in den Jahren 2005 und 2006 Haushaltsverbesserungen erreichen. Die geringe Einnahmekraft und die geringen Spielräume für eine Haushaltskonsolidierung werden es der Gemeinde aber schwer machen, die Haushaltsstabilität wiederzuerlangen.

Für die Beurteilung der Haushaltsschwierigkeiten sind das jährliche Haushaltsdefizit, sein zeitlicher Verlauf und der Umfang noch vorhandener Ergebnisverbesserungen zu betrachten. Gemeinden wie Hohenroda und Morschen, aber auch Ebersburg, Hosenfeld und Rauschenberg hatten eine geringe Einnahmekraft und in den überwiegenden Bereichen effiziente Verwaltungen und Leistungsangebote. Hier können schon wenige Jahre in einer Defizitposition zu Schuldenbelastungen führen, denen nur mit einem Leistungsabbau begegnet werden kann. Anders war dies in Bad Karlshafen, Grasellenbach und Lorch am Rhein. Diese Kommunen hatten eine gute Einnahmekraft und größere Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung.

Die Haushalte von Hohenroda und Lorch am Rhein waren am stärksten gefährdet. Die Höhe der durchschnittlichen Defizite lassen Zweifel an der Sanierbarkeit der Haushalte aufkommen.

Lorch am Rhein

Das Beispiel von Lorch am Rhein zeigt die erheblichen Anforderungen an eine Konsolidierung der Haushalte: Die Stadt müsste bei einem Zinssatz von 3 Prozent jährlich einen Betrag von 638.000 € für Zins und Tilgung aufbringen, um ihre Schulden über 20 Jahre vollständig abzubauen. Das sind 30 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, die der Kommune im Jahr 2006 zur Verfügung standen. Zugleich wies die Stadt im Jahr 2006 einen Fehlbetrag von 1,3 Millionen € aus. Wird auch dieser Fehlbetrag durch Einsparungen finanziert, ergäbe sich eine rechnerische Belastung von 92 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. 8 Prozent verblieben noch für die Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben.

8.12 Fazit der Finanzanalyse: Im Prüfungszeitraum befanden sich die Gemeinden in einer wirtschaftlich schwierigen Phase

Die geprüften Gemeinden hatten in den Jahren 2002 bis 2005 unter einem Rückgang der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel zu leiden. Im Jahr 2006 stiegen allein die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel der einnahmestärksten Gemeinden auf ein höheres Niveau als 2002. Wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zur Kompensation der Einnahmerückgänge konnten in keinem Fall festgestellt werden: Die Konsolidierungsprogramme waren dafür entweder in ihrer Dimensionierung nicht ausreichend oder die Reaktion für die wirkungsvolle Umsetzung war zu lang.

Schuldenabbau sollte in den kommenden Jahren Priorität genießen

Die Rückgänge der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel waren durch die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer bedingt. Höhere Belastungen durch die abzuführenden Kreis- und Schulumlagen oder niedrigere Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen des Landes waren im Prüfungszeitraum nicht ursächlich für die angespannte Haushaltssituation der Gemeinden.

Den Gemeinden ist zu empfehlen, künftig steigende Deckungsmittel zum Abbau der in den Jahren 2002 bis 2005 aufgelaufenen Defizite und Schulden einzusetzen. Ansonsten ist zu befürchten, dass aufgrund der Tilgungs- und Zinslasten bei einem erneuten Einnahmerückgang die haushaltswirtschaftlichen Spielräume weiter eingeschränkt werden.

8.13 Schwierigkeiten bei der Einführung der kaufmännischen Rechnungslegung in einer Gemeinde

Unter den 21 Vergleichsgemeinden befand sich eine Gemeinde, die das kaufmännische Rechnungswesen mit dem Haushaltsjahr 2005 eingeführt hatte. Das Hessische Ministerium des Innern erteilte der Gemeinde die damals nötige Ausnahmegenehmigung mit Schreiben vom 18. Januar 2005.

Die Hauptsatzung der Stadt wurde nach § 92 Abs. 3 Satz 2 HGO am 28. Februar 2005 rückwirkend zum 1. Januar 2005 geändert.

Nach Angaben der Gemeinde war die Einführung von nicht unerheblichen Schwierigkeiten mit einer noch nicht in vollem Umfang ausgereiften Software verbunden. Auch die in der Fassung der GemHVO-Doppik vom 2. April 2006 geänderten Kontenpläne und Ergebnis- und Finanzpläne führten zu einem höheren Aufwand. Der Gemeinde wurde die Anwendung der Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz in der Fassung vom 17. Dezember 2003 mit Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern vom 5. September 2006 erlaubt. Danach wäre die Eröffnungsbilanz bis zum 30. November 2005 aufzustellen gewesen.

Nach Auskunft der Gemeinde wurde der Entwurf einer Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 erstellt. Die Gemeinde legte den Entwurf im Herbst 2006 dem Revisionsamt vor, er befand sich seitdem zur Abstimmung dort. Die abschließende Prüfung des Revisionsamts fand bis zur Schlussbesprechung dieser Vergleichenden Prüfung im September 2007 nicht statt. Die Gemeinde beabsichtigte auskunftsgemäß, durch eine solche Abstimmung des Entwurfs der Eröffnungsbilanz mit dem Revisionsamt spätere Korrekturen an der Bilanz zu vermeiden. In der Folge hatte diese Gemeinde im September 2007 weder die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 noch die Jahresabschlüsse mit den Schlussbilanzen zum 31. Dezember 2005 (Frist: 30. April 2006) und zum 31. Dezember 2006 (Frist: 30. April 2007) aufgestellt.

Damit war in der Gemeinde für die Jahre 2005 und 2006 keine Beurteilung der Haushaltsstabilität auf Basis von Jahresabschlüssen möglich. Nach den Haushaltsplänen ergab sich ein bereinigter negativer Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit in Höhe von 600.000 € im Jahr 2005 und von 660.000 € im Jahr 2006. Das tatsächliche, bilanzierte Ergebnis war nicht bekannt.

Das Beispiel zeigt, dass die Umstellung von der kameralen zur kaufmännischen Rechnungslegung hohe Anforderungen an die Gemeinden stellt. Sicherlich haben in diesem Fall auch der frühe Zeitpunkt der Umstellung und die damit verbundenen rechtlichen und technischen Unwägbarkeiten mit zu den Verzögerungen beigetragen. Darüber hinaus sind aber frühzeitig Fragen beispielsweise zur Anlagen- und Grundstücksbewertung zu klären. Eine verlässliche Zusammenarbeit mit den Revisionsämtern unterstützt eine reibungslose und erfolgreiche Umstellung des Rechnungswesens.

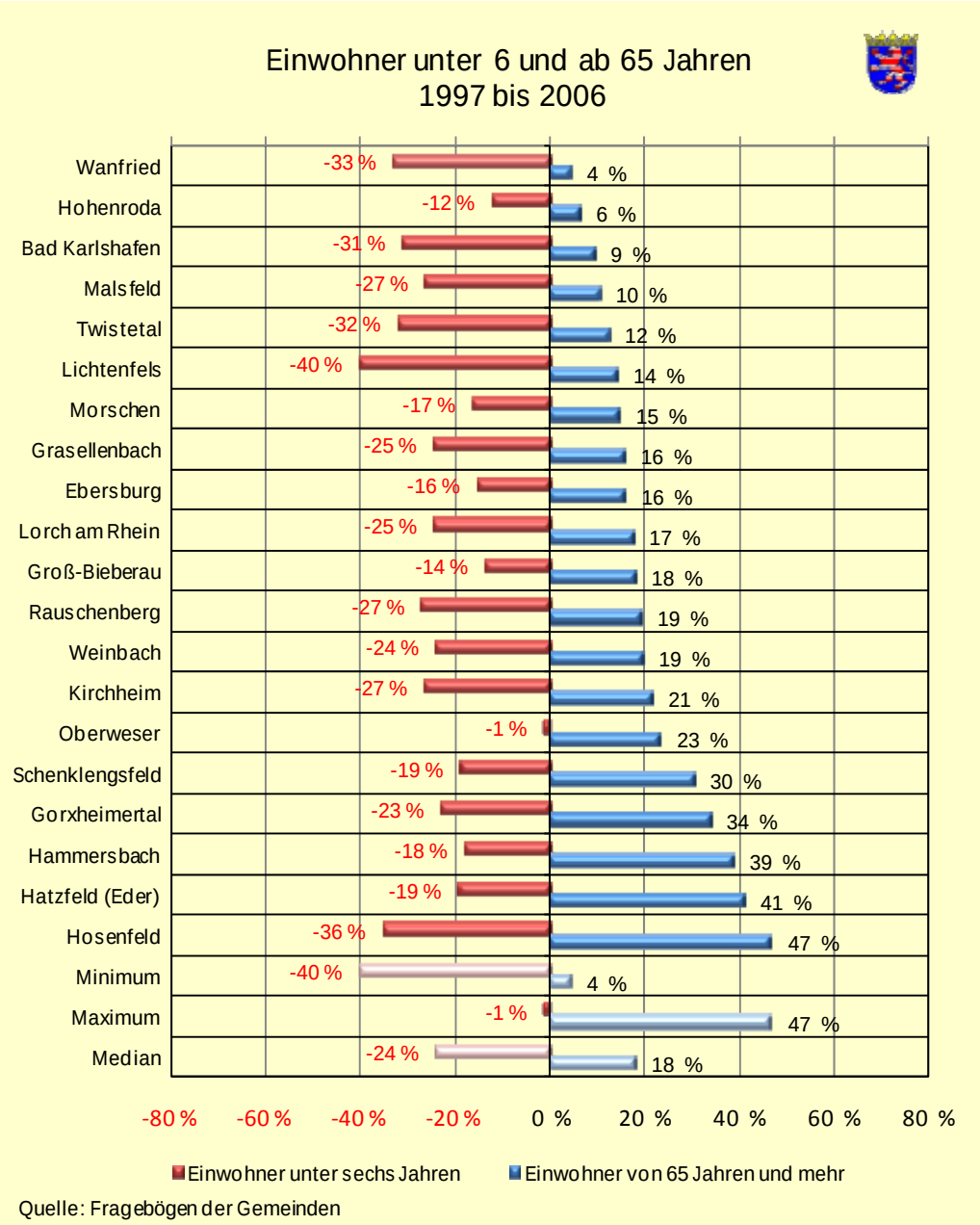
Unabhängig von diesen Problemen wird den Gemeinden empfohlen, die Eröffnungsbilanz in jedem Fall zeitgerecht aufzustellen, um die Voraussetzungen für sachgerechtes und wirtschaftliches Handeln zu schaffen. Korrekturen sind in den Folgebilanzen bei geänderten Bewertungen oder Rahmenbedingungen möglich. Eine Notwendigkeit nachträglicher Korrekturen der Eröffnungsbilanz resultiert daraus nicht[149].

[149] § 108 Absatz 5 HGO: Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehlerhaft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen; dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen.

Gemeindevorstand für fristgerechte Aufstellung der Bilanzen verantwortlich

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses obliegt dem Gemeindevorstand[150]. Er ist gehalten, die geforderten Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses im Interesse einer transparenten Haushaltswirtschaft, einer unverzüglichen Unterrichtung der Gemeindevertretung und einer erfolgreichen sachgerechten und wirtschaftlichen Steuerung des eigenen kommunalen Handelns einzuhalten.

8.14 Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur



Ansicht 75: Einwohner unter 6 und ab 65 Jahren 1997 bis 2006

[150] § 59 GemHVO-Doppik - Erstmalige Bewertung (Eröffnungsbilanz)

(5) Der Gemeindevorstand stellt die Eröffnungsbilanz auf. Sie ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Rechnungsprüfungsamt zu prüfen

§ 114s HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

Von 1997 bis 2006 hatten fünf Gemeinden eine positive Bevölkerungsentwicklung, wobei es sich in zwei Fällen (Hatzfeld (Eder), Hammersbach) um ein geringes Wachstum handelt. In 16 Gemeinden kam es zu einer Stagnation oder zu einem Rückgang der Bevölkerung. Bis auf eine Ausnahme (Hatzfeld (Eder)) handelte es sich bei den noch wachsenden Gemeinden um Körperschaften in der Nähe von Oberzentren (Fulda und Rhein-Main-Gebiet). Diese Kommunen hatten ein Bevölkerungswachstum von bis zu 7,1 Prozent:

Im nordhessischen Raum waren die Gemeinden ausnahmslos von einem Bevölkerungsrückgang betroffen. Einen besonders auffallenden Rückgang hatte Bad Karlshafen mit 12,3 Prozent. Im Median aller Gemeinden sank die Bevölkerungszahl um fast 4 Prozent.

Rückgang der unter Sechsjährigen in allen Gemeinden festzustellen

Ansicht 75 zeigt, dass im Zeitraum von 1997 bis 2006 die Zahl der Kinder unter sechs Jahren in allen Gemeinden rückläufig war (zwischen -1,3 Prozent in Oberweser und -40,4 Prozent in Lichtenfels), wogegen die Zahl der Bürger ab 65 Jahren anstieg (zwischen 4,2 Prozent in Wanfried und 46,8 Prozent in Hosenfeld)[151].

Ansicht 76 zeigt den im Jahr 2006 erreichten Stand der Altersstruktur (Anteil der Bürger unter 15 Jahren und der Bürger ab 65 Jahren).

Altersstruktur in den Gemeinden im Jahr 2006			
	unter 15 Jahren	ab 65 Jahren	Differenz
Groß-Bieberau	16,3%	16,1%	-0,2%
Ebersburg	17,8%	18,1%	0,3%
Hammersbach	15,9%	16,8%	0,8%
Twistetal	15,8%	18,1%	2,3%
Hosenfeld	16,7%	20,1%	3,4%
Malsfeld	14,2%	19,0%	4,8%
Rauschenberg	15,2%	20,1%	4,8%
Kirchheim	14,3%	19,3%	5,1%
Weinbach	14,4%	19,7%	5,2%
Morschen	15,2%	20,5%	5,3%
Hatzfeld (Eder)	15,5%	21,0%	5,5%
Gorxheimertal	13,7%	20,4%	6,7%
Lichtenfels	15,9%	23,3%	7,4%
Ulrichstein	14,0%	21,5%	7,5%
Grasellenbach	14,0%	21,7%	7,7%
Lorch am Rhein	14,2%	22,2%	8,0%
Oberweser	13,4%	21,8%	8,4%
Schenklengsfeld	13,8%	22,8%	9,0%
Wanfried	12,7%	23,5%	10,7%
Hohenroda	11,9%	22,9%	10,9%
Bad Karlshafen	13,7%	25,4%	11,7%
Quelle: Fragebögen Gemeinden			

Ansicht 76: Altersstruktur in den Gemeinden im Jahr 2006

[151] Ohne Ulrichstein, da die Daten nicht belastbar waren.

Ansicht 76 zeigt auf den ersten Blick ein Nord-Süd-Gefälle in der demografischen Entwicklung. Die nordhessischen Gemeinden hatten eine ungünstigere Altersstruktur (höhere Differenz der Altersgruppen in Ansicht 76), insbesondere Bad Karlshafen, Oberweser und Wanfried.

Bevölkerungsrückgang in wirtschaftlich schwachen Gemeinden höher

Betrachtet man die sieben Gemeinden mit der ungünstigsten Altersstruktur (unteres Drittel der Rangliste), so zeigte sich, dass nicht allein die nordhessischen Gemeinden von einer ungünstigen demografischen Entwicklung betroffen waren. Mit Lorch am Rhein und Grasellenbach waren auch südhessische Gemeinden vertreten. Die Gründe für die ungünstige Altersstruktur waren auf die dortige wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen. Während Lorch am Rhein aufgrund des Rückzugs der Bundeswehr und der ungünstigen Anbindung an das Straßennetz an Attraktivität verlor, ging in Grasellenbach die touristische Attraktivität zurück.

In der Spitzengruppe der sieben Gemeinden mit der günstigsten Altersstruktur (erstes Drittel der Rangliste) sind fünf Gemeinden vertreten, die nicht in Südhessen liegen: Ebersburg, Twistetal, Hosenfeld, Malsfeld und Rauschenberg. Nur zwei südhessische Gemeinden, Groß-Bieberau und Hammersbach, befanden sich in der Spitzengruppe.

Aus den Daten lässt sich ablesen, dass eine günstigere Altersstruktur tendenziell von der Nähe zu Oberzentren (Groß-Bieberau, Hammersbach im Rhein-Main-Gebiet, Ebersburg, Hosenfeld im Fuldaer Raum, Rauschenberg im Marburger Raum) oder der Nähe zu Autobahnanschlüssen, verbunden mit der Entwicklung von Gewerbegebieten (Malsfeld, Morschen, Kirchheim), abhing.

Ansicht 77: Drei-Felder-Sporthalle in Malsfeld. Aufnahme vom 6. Februar 2007.

8.15 Bevölkerungsentwicklung und bauliche Struktur der Gemeinden

In der Prüfung wurden die Gemeinden vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung nach den Wohnungsleerständen und ihren Aktivitäten im Bereich der Ausweisung von Bauplätzen befragt.

Ansicht 78 zeigt die Ergebnisse der Befragung zu den Leerständen und den Bauaktivitäten:

Leerstände und Bauplatzkapazitäten in den Gemeinden		
	Leerstand	Ausweisung von Baugebieten und Bauplätzen
Bad Karlshafen	<5 Prozent in der Gemarkung, um 30 Prozent Leerstand im denkmalgeschützten Innenstadtbereich	Keine Baugebiete der Stadt, aber viele private Baugebiete
Ebersburg	deutlich unter 5 Prozent	Noch zehn freie Bauplätze, letzte Ausweisung vor mehr als vier Jahren
Gorxheimertal	< 5 Prozent	In 2006 dreizehn Grundstücke erschlossen, davon acht verkauft
Grasellenbach	< 5 Prozent	Kleinere Baugebiete in den Ortsteilen, keine weitere Ausweisung vorgesehen (noch eine größere Fläche ehemals im Besitz der Stadt Herne, die ggf. genutzt werden soll)
Groß-Bieberau	deutlich unter 5 Prozent	45 Bauplätze im Angebot, weiteres Potenzial von 100 bis 120 Plätzen, hohe Nachfrage Auswärtiger ist vorhanden
Hammersbach	kaum	Umfangreiche Neuausweisung von Baugebieten in der Entwicklung (insgesamt 86 Bauplätze, in 2006 wurden 20 Bauplätze verkauft
Hatzfeld (Eder)	< 5 Prozent	Keine Neuausweisung geplant, noch 27 Bauplätze im Angebot, in 2006 wurde ein Bauplatz verkauft
Hohenroda	< 5 Prozent	Keine Neuausweisung geplant, noch 28 Bauplätze im Angebot
Hosenfeld	< 5 Prozent	Einzelne Restflächen im Angebot, für Ortskerne wird ein Baulückenkataster erstellt, Angebote sollen sich aber auf Deckung des Eigenbedarfs beschränken.
Kirchheim	< 5 Prozent	Keine Neuausweisung, noch 15 Bauplätze aus Erschließung in den neunziger Jahren
Lichtenfels	nach Ortsteil sehr große Unterschiede	Neuausweisung in einem Ortsteil, in einem anderen Ortsteil hohe Leerstände (nicht zu beanstanden, da regional sehr unterschiedlicher Bedarf)
Lorch am Rhein	im Innenbereich 5 Prozent	Noch vier Bauplätze im Angebot, keine Neuausweisung geplant
Malsfeld	< 5 Prozent	Seit 2001 keine Neuausweisung von Baugebieten
Morschen	< 5 Prozent	Noch zwei Baugebiete in 2003 ausgewiesen, 13 Plätze frei
Oberweser	im Innenbereich 5 Prozent	In den letzten Jahren noch 39 Bauplätze ausgewiesen, in 2006 wurden drei verkauft und für zwei optiert
Rauschenberg	bei 5 Prozent	Noch acht Plätze in zwei Ortsteilen, keine größere Neuerschließung geplant
Schenklengsfeld	in einigen Ortsteilen > 5 Prozent	Keine Bauplätze vorhanden, es sollen auch keine mehr ausgewiesen werden, im Mittelpunkt steht Vermeidung von Leerstand
Twistetal	im Innenbereich 5 Prozent	Noch 20 Bauplätze im Innenbereich, keine weiteren Ausweisungen geplant
Ulrichstein	annähernd 5 Prozent	Noch 17 freie Bauplätze, aktuell keine weitere Erschließung beschlossen
Wanfried	4 Prozent	Keine weiteren Ausweisungen von Baugebieten geplant
Weinbach	< 5 Prozent	12 Bauplätze wurden in 2006 / 2007 erschlossen, davon drei verkauft, weitere 64 in Flächennutzungsplan vorgesehen
Quelle: Interviews, qualifizierte Schätzungen der Gemeinden		

Ansicht 78: Leerstände und Bauplatzkapazitäten in den Gemeinden

Zu den Wohnungsleerständen ist anzumerken:

Attraktivität der Ortskerne gefährdet

- Wohnungsleerstände waren in den Gemeinden bis auf wenige Ausnahmen kaum anzutreffen. Die Leerstände bewegten sich unter 5 Prozent, eine Leerstandsrate, die noch keinen Anlass zur Besorgnis gab. Höhere Leerstände waren in Bad Karlshafen im denkmalgeschützten Ortskern festzustellen. Hier wurde die Leerstandsrate von der Stadt mit bis zu 30 Prozent angegeben. Die alte, denkmalgeschützte Baustruktur in Bad Karlshafen führte zu hohen Sanierungskosten, die trotz bereitstehender Dorferneuerungsmittel in vielen Fällen wirtschaftlich nicht rentierlich waren. In Bad Karlshafen standen Denkmalschutz und Substanzerhalt alter Ortskerne in Konflikt zueinander. Werden solche Konflikte mittelfristig nicht aufgelöst, droht ein weiterer Substanzverfall, der weder im Interesse der dortigen Wohnbevölkerung noch im Interesse des Denkmalschutzes sein kann.

Ansicht 79: Blick auf Bad Karlshafen. Aufnahme der Stadt.

- Die Attraktivität der Ortskerne war – bedingt durch deren alte Baustruktur und damit oft zusammenhängende Auflagen des Denkmalschutzes sowie der häufig ungünstigen Lage – für Familien (Durchgangsstraßen mit hohem Verkehrsaufkommen) gering.

- Sanierungsmaßnahmen der Ortskerne zur Erhöhung der Attraktivität waren schwierig durchsetzbar, da die individuellen Besitzverhältnisse eine Entkernung und (familienfreundliche) Sanierung in den Ortsteilen erschwerten.

- Bis auf wenige Ausnahmen wurde die zukünftige Entwicklung seitens der Gemeinden eher skeptisch gesehen. In vielen Gemeinden wurden Häuser und Wohnungen oftmals nur noch von einer älteren Person bewohnt. Tendenziell waren steigende Leerstandsraten zu befürchten.

- Nicht jeder Wegzug führte zu Leerständen: So wurden häufig nach dem Wegzug der Kinder vorhandene Einliegerwohnungen nicht mehr auf dem Wohnungsmarkt angeboten.

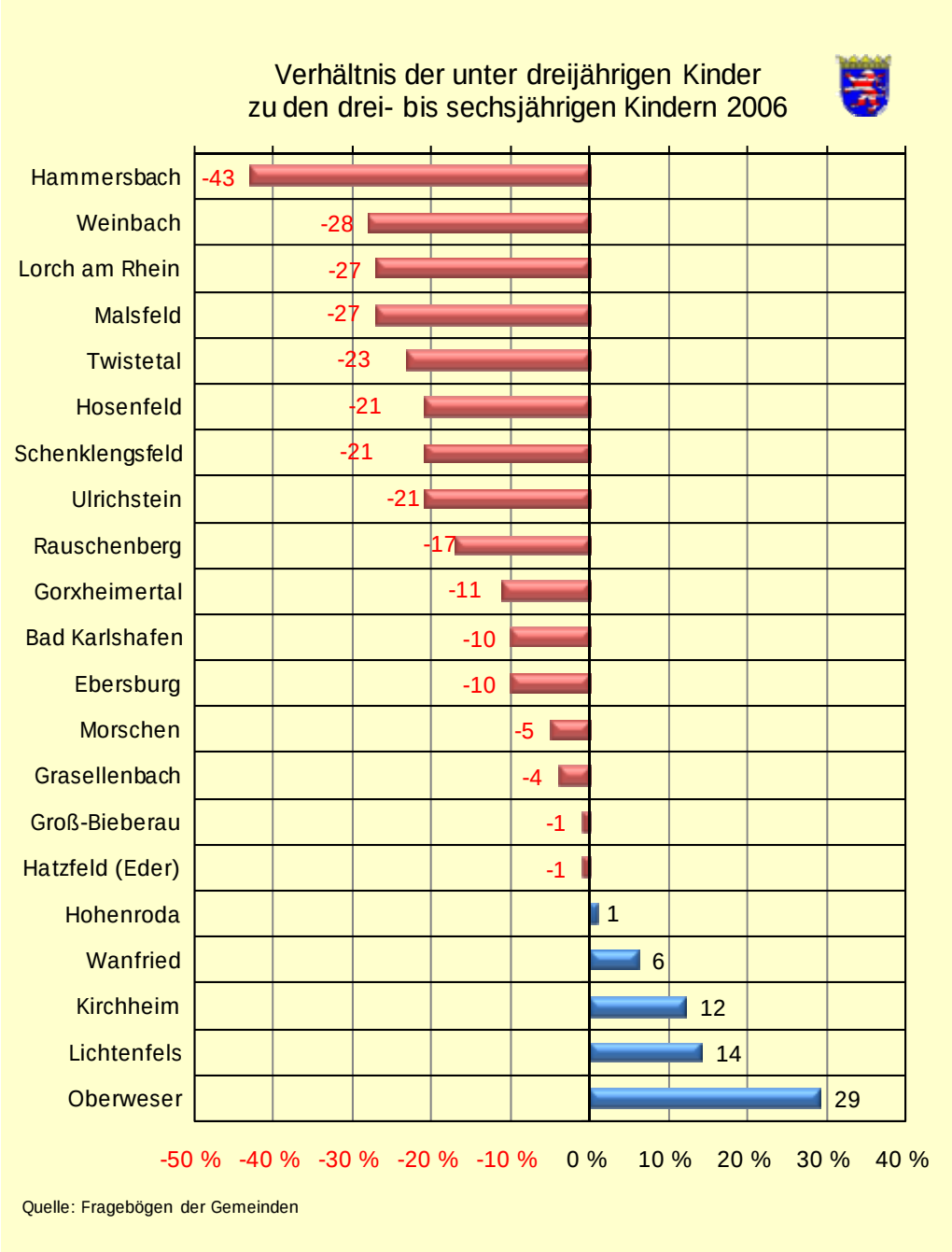
Gemeinden reagierten auf die demografischen Änderungen

In den meisten Gemeinden waren keine größeren Angebote an Bauplätzen und Baugebieten mehr vorhanden. Die Neuerschließung von Baugebieten wurde angesichts der demografischen Entwicklung als nicht aussichtsreich eingeschätzt. Die Gemeinden Hatzfeld (Eder), Hohenroda und Oberweser hatten noch Angebote mit mehr als

20 Bauplätzen. Die Nachfrage war gering; so wurde in Hatzfeld (Eder) von 27 Bauplätzen im Jahr 2006 ein einziger veräußert.

Spürbare Nachfrage nach Bauplätzen war nur noch in zwei Gemeinden festzustellen: Groß-Bieberau und Hammersbach boten in größerem Maßstab Bauplätze an, konnten diese auch zügig verkaufen und planten eine weitere Ausweisung. Diese Gemeinden profitierten von ihrer attraktiven Lage in direkter Nähe zu Darmstadt (Groß-Bieberau) oder von der guten Anbindung an das Rhein-Main-Gebiet (Hammersbach).

8.16 Kindertageseinrichtungen



Ansicht 80: Verhältnis der unter dreijährigen Kinder zu den drei- bis sechsjährigen Kindern 2006

Die beschriebene demografische Entwicklung führte auch zu einem Rückgang der Kinderzahlen in den Kindertageseinrichtungen der Gemeinden. Betrachtet man die Zahlen der drei- bis sechsjährigen Kinder und der bis zu dreijährigen Kinder, so zeigte sich für das Jahr 2006 meist eine künftig geringere Platznachfrage. In Ansicht 80 liegt

bei 16 Gemeinden die Zahl der drei- bis sechsjährigen Kinder (rot) über der Zahl der unter dreijährigen Kinder (blau). Dies deutet auf einen für die kommenden Jahre absehbaren geringeren Bedarf an Plätzen in den Kindertageseinrichtungen hin.

Rückgang der Kinderzahlen führt zu breiterem Angebot

Der Rückgang der Kinderzahlen zwischen drei und sechs Jahren veranlasste die Gemeinden, Kinder unter drei Jahren in die Tageseinrichtungen aufzunehmen. Einige Gemeinden stellten auch Hortplätze zur Verfügung. Dies führte zu einem hervorragenden Angebot in den kleineren Gemeinden[152]. Für das Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen ist demnach festzustellen:

- Die überwiegende Zahl der Gemeinden bot auch für die unter dreijährigen Kinder Kita-Plätze an.
- In keiner Gemeinde gab es Wartezeiten auf einen Platz in den Kindertageseinrichtungen.
- Bis auf eine Gemeinde boten alle Gemeinden Ganztagsplätze an.
- Mit Ausnahme einer Gemeinde wurden die personellen Mindestvoraussetzungen für Kindertageseinrichtungen zum Teil deutlich überschritten[153].

Ansicht 81: Kindergarten in Lorch am Rhein. Aufnahme vom 14. März 2007.

8.17 Visualisierte Gesamtergebnisse einer Balanced Scorecard

Die Ergebnisse der Städte und Gemeinden wurden in einer Balanced Scorecard zusammengefasst. Die vier Perspektiven der Balanced Scorecard (Finanzen, Bürger, Prozesse sowie Lern- und Änderungsbereitschaft) erlauben eine differenzierte Bewertung. Sie wurden mit einer Vielzahl von Kennzahlen belegt[154].

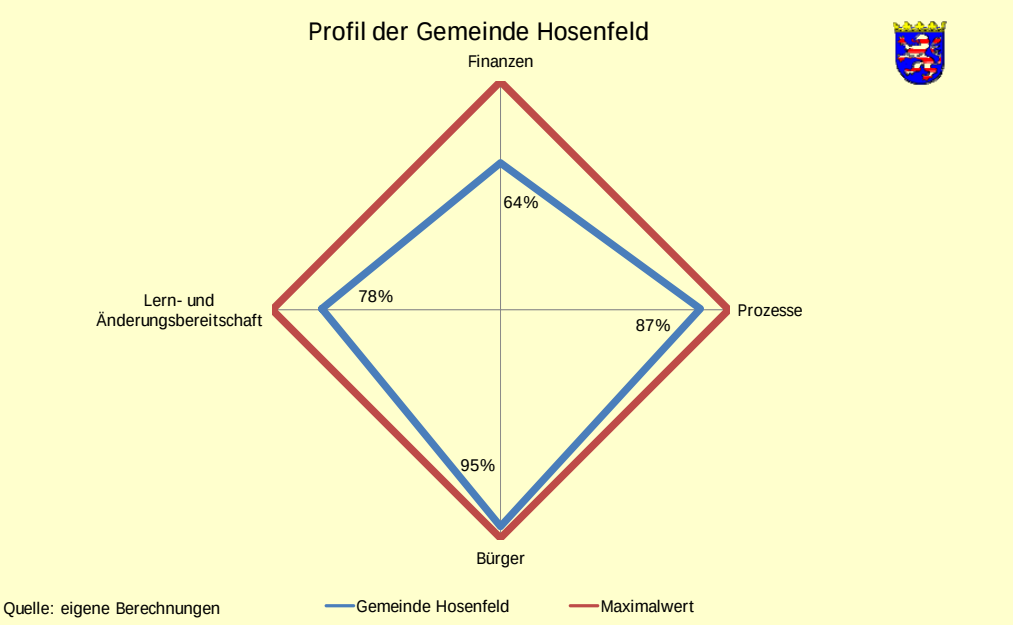
Entscheidend für den Aufbau der Balanced Scorecard ist eine unabhängige Bewertung der einzelnen Perspektiven. Aus der Gesamtschau dieser vier Perspektiven lässt sich jede Kommune differenziert beurteilen. Zur Visualisierung der Ergebnisse wurden in

[152] Durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I Seite 3852) sind für Kinder unter drei Jahren und nach bestimmten Kriterien Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten (§ 24 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII).

[153] Rauschenberg

[154] siehe Sechzehnter Zusammenfassender Bericht 2006, Landtagsdrucksache 16/5867, Seite 218 f.

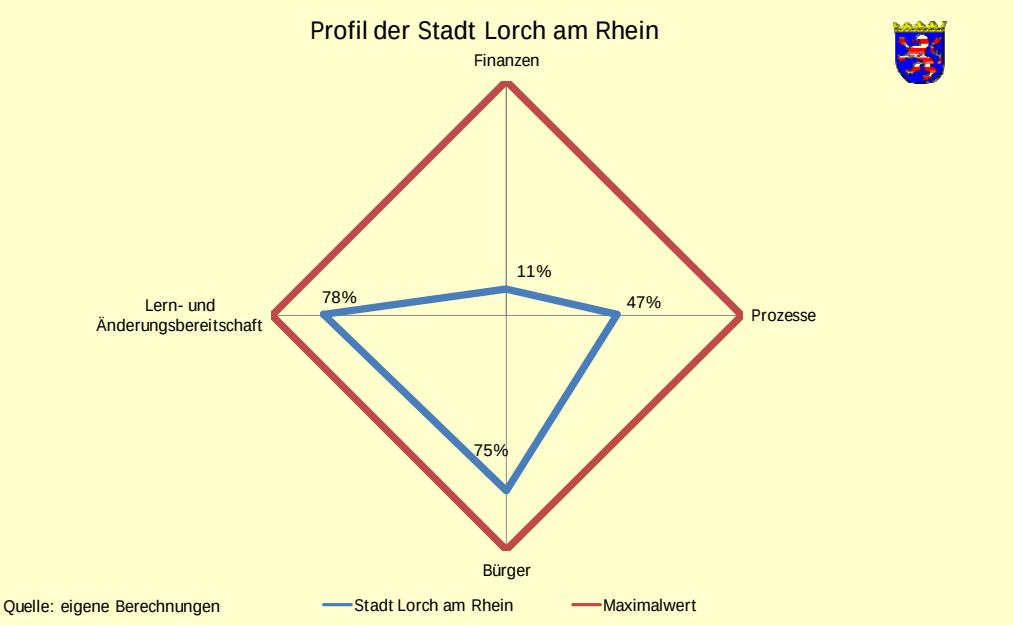
der horizontalen Achse die internen Perspektiven Prozesse sowie Lern- und Veränderungsbereitschaft, in der vertikalen Achse die Input- und Outputperspektiven Finanzen und Bürger eingetragen. Für drei Beispiele werden die in den einzelnen Perspektiven erreichten Werte der Kommunen dargestellt: Hosenfeld (Ansicht 82), Lorch am Rhein (Ansicht 83) und Schenklengsfeld (Ansicht 84).



Ansicht 82: Profil der Gemeinde Hosenfeld

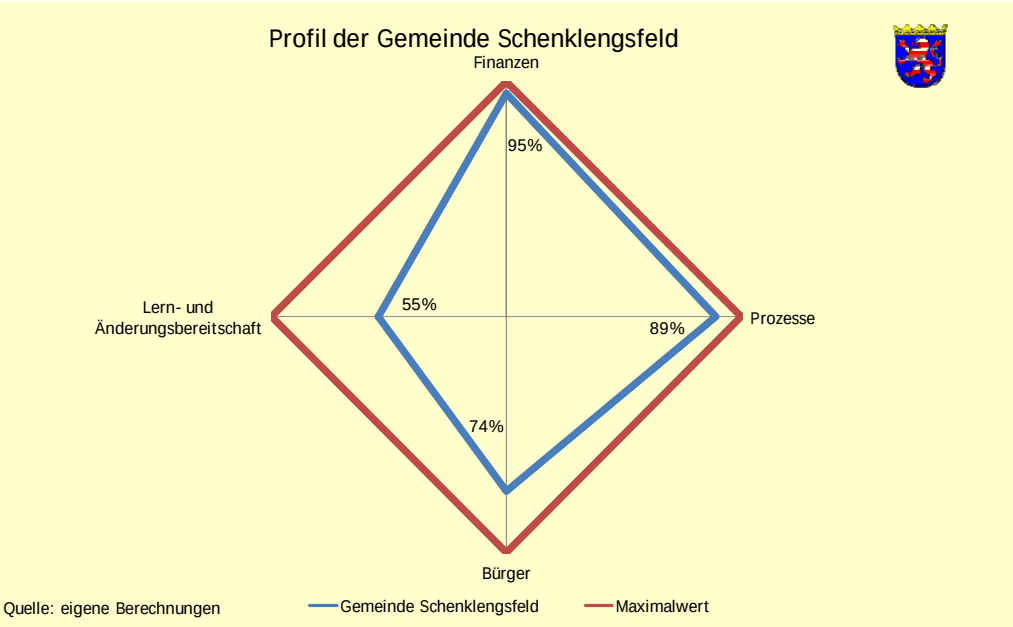
Ausgewogenes Ergebnis zeigt Leistungsfähigkeit einer Gemeinde

Hosenfeld erreichte eines der besten Ergebnisse im Vergleich. Die Gemeinde erzielte in allen vier Perspektiven ein gutes Ergebnis. Die etwas geringeren Werte in der Perspektive Finanzen zeigen den Einnahmerückgang in den Jahren 2002 bis 2005 in der verhältnismäßig einnahmeschwachen Gemeinde. Exemplarisch für das ausgewogene Profil (Ansicht 82) sind die Leistungen für Kinder in Tageseinrichtungen: Bei geringen Zuschüssen je drei- bis sechsjährigem Kind (Finanzperspektive) und einer hohen Auslastung von 99 Prozent (Lernperspektive: schnelle Reaktion auf veränderte Kinderzahlen) bot Hosenfeld 28 Prozent des gesamten Platzangebots (Bürgerperspektive) für Kinder unter drei Jahren ohne Wartezeiten an (Prozessperspektive).



Ansicht 83: Profil der Stadt Lorch am Rhein

Das Profil von Lorch am Rhein (Ansicht 83) zeigt die erheblichen finanziellen Schwierigkeiten der Stadt (Finanzperspektive). Es zeigt aber auch, dass die Stadt noch Möglichkeiten zu Ergebnisverbesserungen hatte (Prozessperspektive), da der Personalaufwand für die allgemeine Verwaltung hoch, die Kindertageseinrichtungen teuer und die Aufwendungen für Sport und Kultur hoch waren. Das führt zwar zu guten Ergebnissen in der Bürgerperspektive, belastet jedoch die Finanzperspektive.



Ansicht 84: Profil der Gemeinde Schenklengsfeld

Das Profil der Gemeinde Schenklengsfeld (Ansicht 84) steht für eine Gemeinde, die die Finanzen in den Mittelpunkt stellt: Einem hervorragenden Haushaltsergebnis und der wirtschaftlichen Organisation der Prozesse stehen unter Berücksichtigung der finanziellen Spielräume verbesserungsfähige Ergebnisse, insbesondere in der Lernperspektive, gegenüber. So beschränkte sich das Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen weitgehend auf die drei- bis sechsjährigen Kinder (Bürgerperspektive). Auch subventionierte Schenklengsfeld die Gebühren und hatte darüber hinaus noch einen Investitionsstau in der Sanierung der Abwasserkanäle (Lernperspektive).

8.18 Gesamtergebnis: Wirtschaftliche Schwierigkeiten, solide Haushaltswirtschaft und erfolgreiche Sonderwege

Ansicht 85: Solarbeheiztes Freibad in Weinbach. Aufnahme vom 15. März 2007.

In den ersten Jahren des Prüfungszeitraums (2002 bis 2005) hatten die kleineren Gemeinden Einnahmerückgänge hinzunehmen. Diese waren angesichts der eingeschränkten Konsolidierungsmöglichkeiten in dieser Gemeindegröße und der geringen Reaktionszeiten auf Einnahmeeinbrüche für einige nur schwer zu verkraften. Insbesondere bei den Gemeinden, die bereits vorher ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen konnten, führten die Einnahmerückgänge zu Haushaltsschwierigkeiten. Andere Gemeinden überstanden die Einnahmerückgänge besser. Für eine solidere Haushaltswirtschaft waren maßgeblich:

- Eine solide, an den Einnahmen orientierte Ausgabenpolitik, die sich eher auf das finanziell Machbare konzentrierte.
- Die Nutzung von Chancen zur Verbesserung der Einnahmekraft und von Innovationen zum zielgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel durch aktivierende Einbeziehung der Bürgerschaft.

Beispiele für eine solide, an den Einnahmen orientierte Ausgabenpolitik bieten folgende Gemeinden:

Solide Haushaltswirtschaft trug zur wirtschaftlichen Stabilität bei

- Ebersburg, Hosenfeld, Twistetal und Weinbach gehörten zu den einnahmeschwachen Gemeinden. Trotzdem haben sie die Phase zurückgehender Einnahmen ohne größere normierte Defizite überstanden. Diese Gemeinden waren in der Lage, ihren Bürgern ein überdurchschnittliches Leistungsangebot zu bieten, das effizient erstellt wurde. Investiert wurde entsprechend der finanziellen Möglichkeiten. Weinbach hat darüber hinaus bereits in den neunziger Jahren ein Schuldenverbot für unrentierliche Investitionen und den Ausweis von Fehlbeträgen beschlossen.

Beispiele für die offensive Nutzung von Chancen und Innovationen zeigten sich in folgenden Gemeinden:

Gelungene Nutzung vorhandener Chancen und Ressourcen

- Hatzfeld (Eder) und Ulrichstein behaupteten sich abseits von Oberzentren. Hatzfeld (Eder) als traditioneller Gewerbestandort profitierte auch von innovativen Unternehmen. Ulrichstein setzte auf den Höhen des Vogelsbergs auf die Ressource, die dort im Überfluss vorhanden war: Wind. Die Stadt konnte ihre Gewerbesteuereinnahmen durch den Ausweis mehrerer Windparks erhöhen; sie nutzte die Einnahmen zur Modernisierung der Ortsteile.

- Malsfeld nutzte den Autobahnanschluss zur Ausweisung von Gewerbegebieten und bezog dabei auch Nachbargemeinden in die Finanzierung und die Erträge ein.

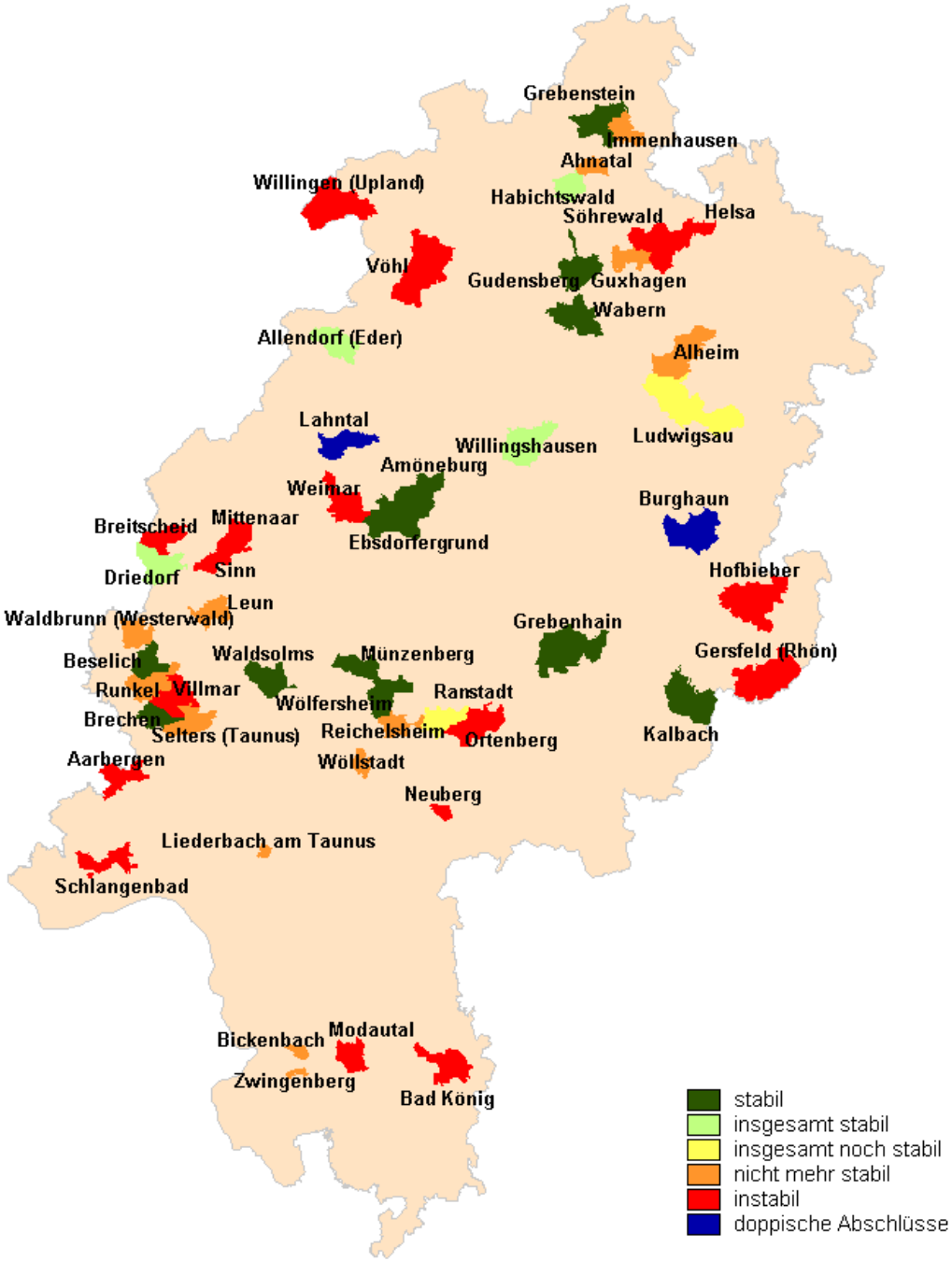
Gorxheimertal reagierte auf die Einnahmerückgänge mit der stärkeren Einbeziehung ihrer Bürger: Die Gemeinde finanzierte einmalig Kunstrasen für die Sportanlagen und verpflichtete die Vereine langfristig, für die Unterhaltung der Anlagen zu sorgen. Inwieweit sich diese Lösung auch mittelfristig als tragfähig erweist, bleibt noch abzuwarten. Für die ineinander übergehenden Ortsteile wurden Schwerpunkteinrichtungen geschaffen. Dadurch konnten die Zahl der Einrichtungen und damit die Kosten niedrig gehalten werden.

Ansicht 86: Windpark in Ulrichstein. Aufnahme vom 24. Juli 2008.

9. Einhundertsiebzehnte Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“

9.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Aarbergen, Ahnatal, Alheim, Allendorf (Eder), Amöneburg, Bad König, Beselich, Bickenbach, Brechen, Breitscheid, Burghaun, Driedorf, Ebsdorfergrund, Gersfeld (Rhön), Grebenhain, Grebenstein, Gudensberg, Guxhagen, Habichtswald, Helsa, Hofbieber, Immenhausen, Kalbach, Lahntal, Leun, Liederbach am Taunus, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Neuberg, Ortenberg, Ranstadt, Reichelsheim/Wetterau, Runkel, Schlangenbad, Selters (Taunus), Sinn, Söhrewald, Villmar, Vöhl, Wabern, Waldbrunn/Westerwald, Waldsolms, Weimar, Willingen (Upland), Willingshausen, Wölfersheim, Wöllstadt, Zwingenberg



Ansicht 87: „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ – Haushaltsstabilität der Städte und Gemeinden

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Dezember 2006 bis Mai 2008
Prüfungszeitraum:	2002 bis 2006
Zuleitung der Schlussberichte:	14. Mai 2008
Prüfungsbeauftragter:	BDO Deutsche Warentreuhand AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Düsseldorf

9.3 Leitsätze

Das Gesetz verlangt von den Körperschaften, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre „Gemeindefinanzen gesund bleiben". Diese Forderung ist kein Selbstzweck. Dahinter steht, dass die Körperschaften ihre Aufgaben stetig erfüllen. Deshalb ist in jeder Haushaltsstrukturprüfung zu klären, ob die Körperschaften dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen leisten müssen. Seite 125

Mit den Ergebnissen der 117. Vergleichenden Prüfung liegen aktuelle, detaillierte Daten über ein Drittel aller hessischen Gemeinden von 5.000 bis 10.000 Einwohnern vor. Seite 127

Im Prüfungszeitraum 2002 bis 2006 hatten 18 Gemeinden einen stabilen, insgesamt stabilen oder insgesamt noch stabilen Haushalt. 30 Gemeinden hatten einen nicht mehr stabilen oder instabilen Haushalt[155]. Seite 127

Die Haushaltssituation der Gemeinden verbesserte sich im letzten Jahr des Prüfungszeitraums: 2006 stieg die Zahl der Gemeinden mit einer freien Spitze von mindestens 14 Prozent[156] von 14 auf 28. In den Jahren 2002 bis 2005 war sie von 20 auf 14 gesunken. Seite 126

Die Gemeinden erhoben Gebühren nicht konsequent kostendeckend. In den Gebührenhaushalten Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen verzichteten sie – bemessen an den Rechnungsergebnissen – auf Einnahmepotenziale in Höhe von 8,3 Millionen €. Seite 129

Die Kosten der Abwasserinvestitionen lagen bei verstreuter Siedlungsstruktur tendenziell höher. Investitionszuschüsse tragen dazu bei, dass die Haushalte verstreut strukturierter Gemeinden durch die Abwasserinfrastrukturkosten nicht signifikant höher belastet werden als dichter besiedelte Gemeinden. Seite 136

Alle geprüften Gemeinden waren mit der Umstellung ihrer Haushaltswirtschaft auf die Doppik befasst. Keine Gemeinde stellte auf die Verwaltungsbuchführung um. Die meisten Kommunen stellen zum letztmöglichen Zeitpunkt 1. Januar 2009 auf die Doppik um. Im Prüfungszeitraum hatten Lahntal (2005) und Burghaun (2006) auf die Doppik umgestellt. Seite 138

Vermögensgegenstände sind grundsätzlich zu Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert um Abschreibungen anzusetzen. Sind diese für die Straßen nicht mit vertretbarem Aufwand ermittelbar, können die vereinfachte Durchschnittswertmethode oder das Ingenieurverfahren angewendet werden. Die Überörtliche Prüfung zeigt in Modellrechnungen, dass die vereinfachte Durchschnittswertmethode dann zu einem dem tatsächlichen Straßenwert nahekommenden Wert führt, wenn der Investitionsschwerpunkt in der ferneren Vergangenheit lag. Seiten 139, 143

[155] Zwei Gemeinden mit doppischen Haushalten hatten zum Prüfungszeitpunkt noch keinen Jahresabschluss. Sie wurden nicht in diese Betrachtung einbezogen.

[156] normiertes Haushaltsergebnis im Verhältnis zu verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln

9.4 Überblick

9.5 Geprüftes Risiko 124
9.6 Ergebnisverbesserungen 124
9.7 Rückstände 125
9.8 Haushaltsstabilität 125
9.9 Einnahmen und Ausgaben 127
9.10 Verfügbare allgemeine Deckungsmittel 128
9.11 Gebührenhaushalte 129
9.12 Empfehlungen für Gebührenkalkulationen 129
9.13 Kalkulatorische Zinsen in der Gebührenkalkulation 130
9.14 Ausgaben und Zuschussbedarfe für gemeindliche Aufgaben 132
9.15 Allgemeine Verwaltung 133
9.16 Allgemeine Verwaltung und innere Verrechnung 135
9.17 Investitionskosten für die Abwasser und Siedlungsstruktur 136
9.18 Haushaltsstrukturprüfungen in der Übergangsphase zur Doppik 138
9.19 Umstellung der Gemeinden auf die Doppik 138
9.20 Bewertungswahlrechte in der Eröffnungsbilanz 139
9.21 Verzerrte Vermögensbewertung bei der Durchschnittswertmethode 140
9.22 Festlegung von Nutzungsdauern 143
9.23 Ausblick 147

9.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 535,4 Millionen €. Es setzte sich zusammen aus 448,9 Millionen € Ausgaben der Verwaltungshaushalte (2006) und 85,3 Millionen € Investitionsausgaben (2006).

9.6 Ergebnisverbesserungen

Die jährlichen Ergebnisverbesserungen lagen bei 15 Millionen €. Sie setzten sich aus verbesserten Einnahmen durch höhere Realsteuerhebesätze und aus höheren Gebühren für die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen zusammen (Ansicht 88).

Jährliche Ergebnisverbesserungen „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“

Maßnahmen	Ergebnisverbesserungen
Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuern auf das oberste Quintil der Vergleichsgemeinden	4.164.843 €
Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer auf das oberste Quintil der Vergleichsgemeinden	2.495.369 €
Anhebung der Wassergebühren zum Ausgleich des Haushaltsabschnitts „Wasserversorgung“	2.355.842 €
Anhebung der Abwassergebühren zum Ausgleich des Haushaltsabschnitts „Abwasserentsorgung“	4.434.865 €
Anhebung der Bestattungsgebühren zum Ausgleich des Haushaltsabschnitts „Friedhofswesen“	1.533.062 €
Summe	14.983.980 €

Ansicht 88: Jährliche Ergebnisverbesserungen „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“

9.7 Rückstände

Rückstände waren nicht festzustellen.

9.8 Haushaltsstabilität

In dieser Haushaltsstrukturprüfung beantwortete die Überörtliche Prüfung neben der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns die Frage, ob der Haushalt der Körperschaften im Prüfungszeitraum stabil oder instabil war.

Das Gesetz verlangt von den Körperschaften, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre „Gemeindefinanzen gesund bleiben"[157]. Diese Forderung ist kein Selbstzweck. Dahinter steht, dass die Körperschaften ihre Aufgaben stetig erfüllen[158]. Deshalb ist in jeder Haushaltsstrukturprüfung zu klären, ob die Körperschaften dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen leisten müssen.

- Übersteigen die Erträge die Aufwendungen, haben die Körperschaften die gewünschte Handlungsfreiheit. Sie können die Handlungsfreiheit unter Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots[159] eigenverantwortlich nutzen. In diesem Fall sind Möglichkeiten zu Ergebnisverbesserungen zu ermitteln, mit denen die Körperschaften die Wirtschaftlichkeit ihres Verwaltungshandelns verbessern können.

- Sind die Aufwendungen höher als die Erträge, haben die Körperschaften alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Eine Haushaltsstrukturprüfung soll in diesem Fall Möglichkeiten zur Ausschöpfung aller Einnahmequellen und zur Reduzierung der Aufwendungen, sofern nötig, auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Mindestmaß zeigen. Auch diese sind als Ergebnisverbesserungen auszuweisen.

Die Haushaltsstabilität maß die Überörtliche Prüfung anhand des normierten Haushaltsergebnisses mit Hilfe zweier Warngrenzen, die sich aus Erkenntnissen der vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen ergeben[160]:

- Die erste Warngrenze ist das Absinken der freien Spitze unter 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.

- Die zweite Warngrenze ist das Auftreten eines normierten Defizits (Verlust der freien Spitze).

Entwicklung der Haushaltsstabilität

Die Haushaltssituation der Gemeinden verbesserte sich im letzten Jahr des Prüfungszeitraums: Von 2002 bis 2005 verringerte sich die Zahl der Gemeinden mit einer freien Spitze vor der ersten Warngrenze von 20 auf 14. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Gemeinden mit einem normierten Defizit von 14 auf 19. Im Jahr 2006 hatten 28 Gemeinden eine freie Spitze von mindestens 14 Prozent und 7 Gemeinden ein normiertes Defizit (Ansicht 89).

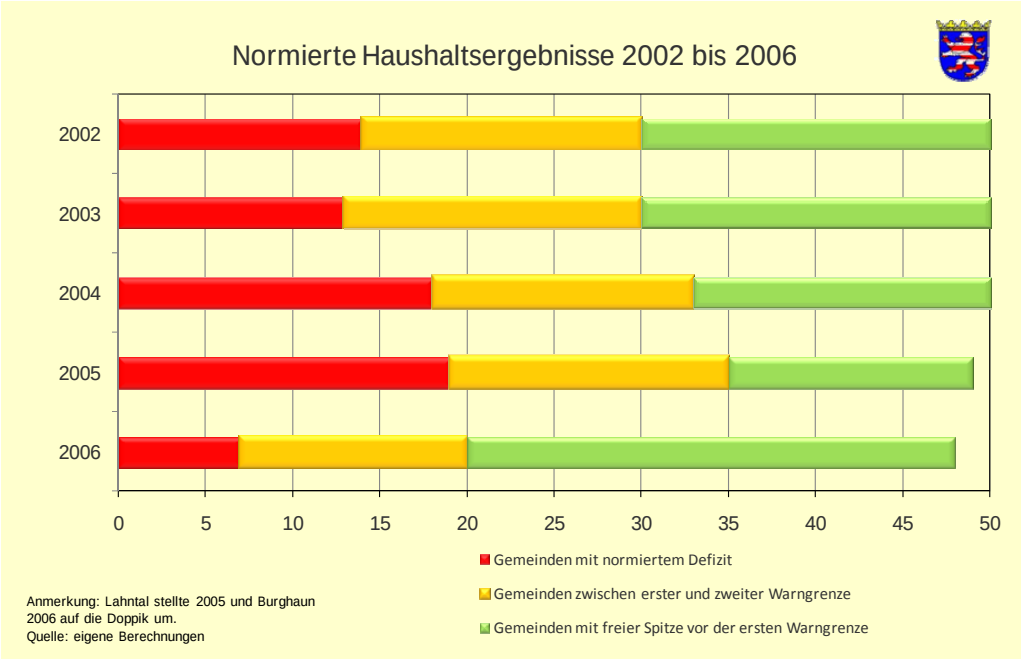
---

[157] § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte
Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

[158] § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(1) [1]Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu erfüllen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

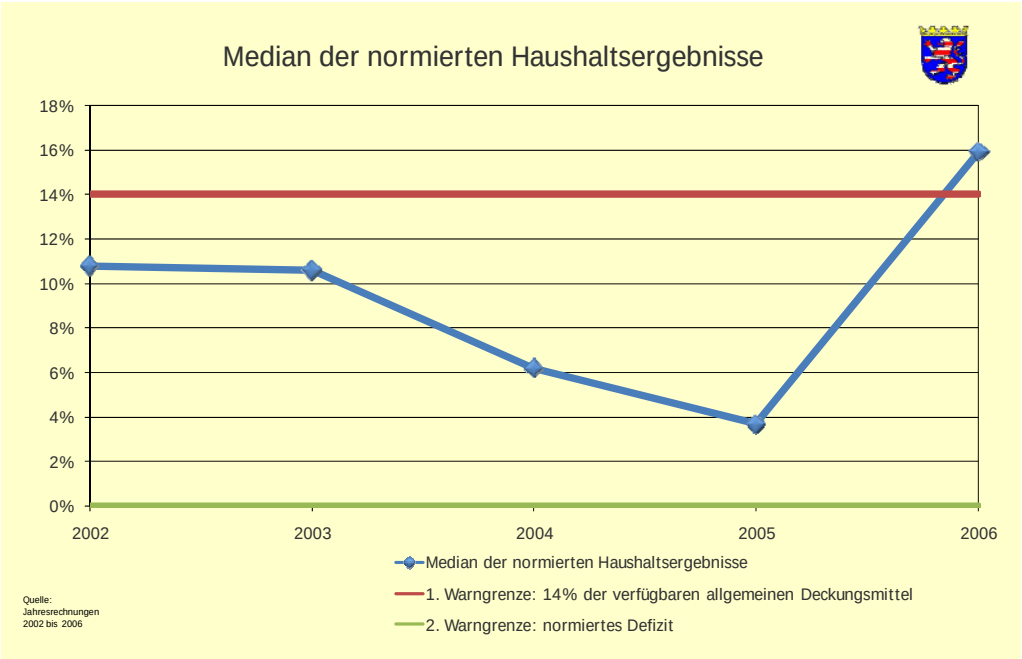
[159] § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

[160] Sechster Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150, Seite 21, Siebzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/7537, Seiten 47, 71, 111 ff.



Ansicht 89: Normierte Haushaltsergebnisse 2002 bis 2006

Der Median der normierten Haushaltsergebnisse der 50 Gemeinden (Ansicht 90) lag in jedem Jahr des Prüfungszeitraums vor der zweiten Warngrenze (Verlust der freien Spitze): In der Mehrheit wiesen die Gemeinden freie Spitzen auf. Im Jahr 2006 lag der Median der normierten Haushaltsergebnisse vor der ersten Warngrenze (14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel).



Ansicht 90: Median der normierten Haushaltsergebnisse

Die Haushaltsstabilität über den gesamten fünfjährigen Prüfungszeitraum bewertete die Überörtliche Prüfung auch zusammenfassend. Sie bezeichnete den Haushalt eines Jahres als „stabil“, wenn eine freie Spitze vor der ersten Warngrenze (14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel) erwirtschaftet werden konnte. Für den gesamten Prüfungszeitraum hat sie die Haushalte der Gemeinden zusammenfassend mit den fünf Wertungen „stabil“, „insgesamt stabil“, „insgesamt noch stabil“, „nicht mehr stabil“ und „instabil“ bewertet:

Zusammenfassende Bewertung der Haushaltsstabilität		
Gesamturteil	normiertes Haushaltsergebnis	
stabil	mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	12 Gemeinden
insgesamt stabil	drei der fünf Jahre stabil, die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen	4 Gemeinden
insgesamt noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil, die letzten beiden Jahre instabil	2 Gemeinden
nicht mehr stabil	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil oder 4 Jahre instabil und eines der letzten beiden Jahre stabil	13 Gemeinden
instabil	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre war stabil	17 Gemeinden
Summe		48 Gemeinden

Anmerkung: Burghaun und Lahntal hatten bereits auf die Doppik umgestellt. Für sie wurde keine zusammenfassende Bewertung der Haushaltsstabilität abgegeben, weil ihre Jahresabschlüsse zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vorlagen.

Ansicht 91: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltsstabilität

Über den gesamten Prüfungszeitraum betrachtet hatten 18 Gemeinden einen stabilen[161], insgesamt stabilen[162], oder insgesamt noch stabilen Haushalt[163], 30 Gemeinden einen nicht mehr stabilen[164] oder instabilen[165] Haushalt. Mit den Ergebnissen der 117. Vergleichenden Prüfung liegen aktuelle, detaillierte Daten über 50 größere Gemeinden vor. Dies ist mehr als ein Drittel aller hessischen Gemeinden der Größenklasse von 5.000 bis 10.000 Einwohnern.

9.9 Einnahmen und Ausgaben

Zur Verbesserung der Haushaltsstabilität im Jahr 2006 trug wesentlich der Anstieg der Einnahmen bei, der zwischen 2005 und 2006 im Mehrjahresvergleich besonders stark ausfiel.

Während die Einnahmen und die Ausgaben der Verwaltungshaushalte seit 2002 nach einem leichten Anstieg im Jahr 2003 zurückgingen, stiegen die Einnahmen und Ausgaben seit 2004 um rund 6 Prozent an. Der Anstieg der Ausgaben vom Jahr 2005 zum Jahr 2006 um 19,6 Millionen € setzt sich insbesondere aus gestiegenen Zuführungen zum Vermögenshaushalt zusammen: Sie stiegen von 31,0 Millionen € auf 41,0 Millionen € um 10,0 Millionen €. Die Gemeinden erhöhten den Verwaltungs- und Betriebsaufwand im gleichen Zeitraum um 6,6 Millionen € von 130,9 Millionen € auf 137,5 Millionen €. Ausgabenerhöhend wirkten mit 4,2 Millionen € die Kreis- und Schulumlagen, während sich die Gewerbesteuerumlagen um 2,1 Millionen € reduzierten.

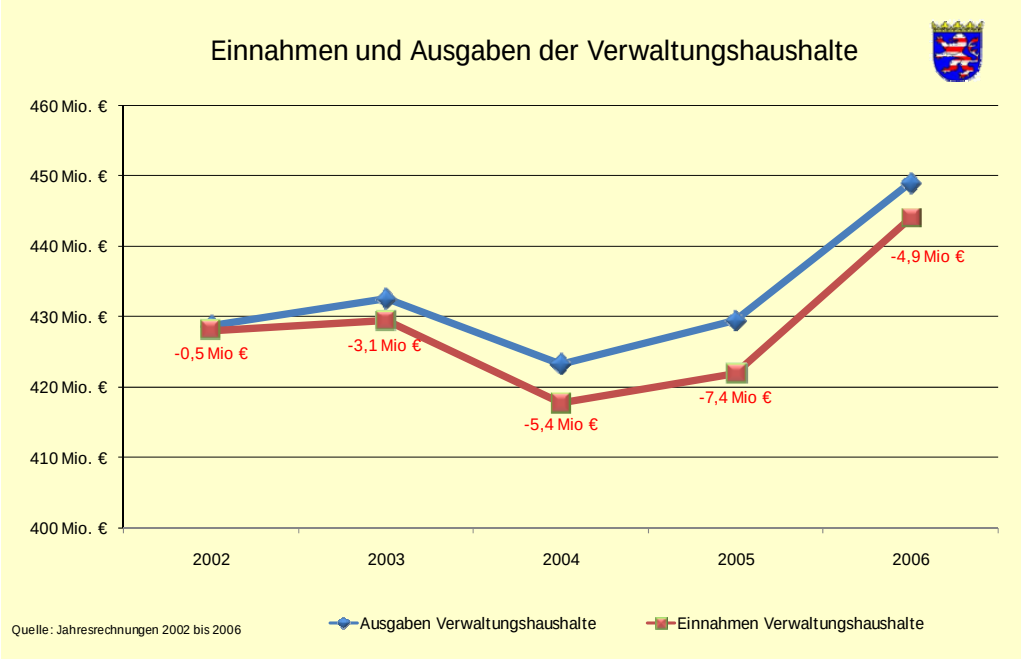
[161] stabil: Amöneburg, Beselich, Brechen , Ebsdorfergrund, Grebenhain, Grebenstein, Gudensberg, Kalbach, Münzenberg, Wabern, Waldsolms, Wölfersheim

[162] insgesamt stabil: Allendorf, Driedorf, Habichtswald, Willingshausen

[163] insgesamt noch stabil: Ludwigsau, Ranstadt

[164] nicht mehr stabil: Ahnatal, Alheim, Bickenbach, Guxhagen, Immenhausen , Leun , Liederbach am Taunus, Reichelsheim/Wetterau, Runkel , Selters (Taunus), Waldbrunn (Westerwald), Wöllstadt, Zwingenberg

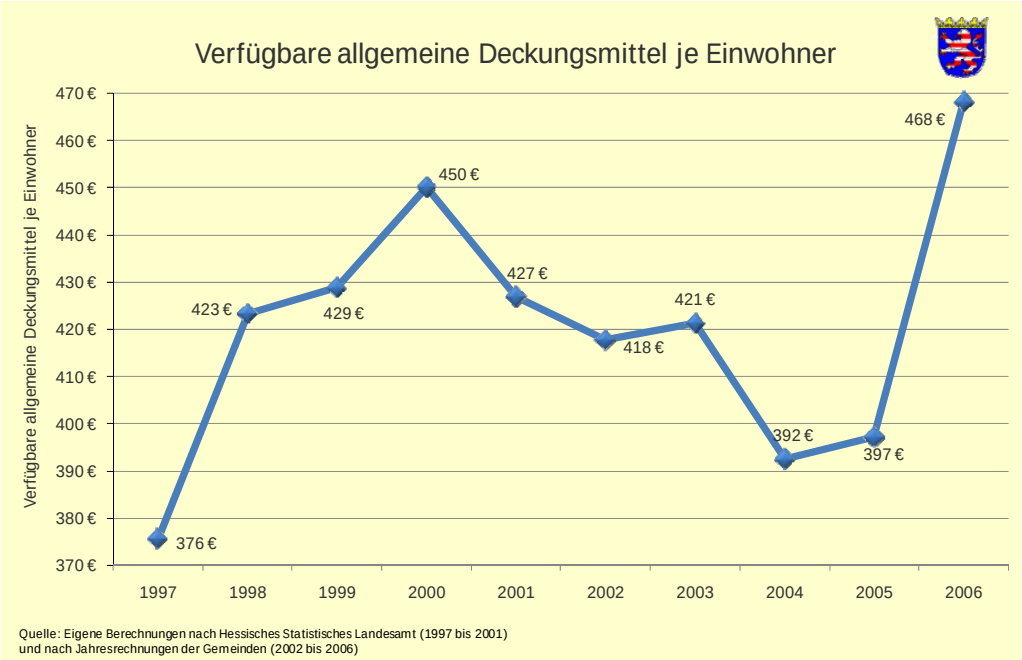
[165] instabil: Aarbergen, Bad König , Breitscheid, Gersfeld (Rhön) , Helsa, Hofbieber, Mittenaar, Modautal, Neuberg, Ortenberg , Schlangenbad, Sinn, Söhrewald, Villmar, Vöhl, Weimar (Lahn), Willingen (Upland)



Ansicht 92: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte

Der Vergleich der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte zeigt, dass die Ausgaben dem Verlauf der Einnahmen folgen. Dabei lagen in allen Jahren die Ausgaben über den Einnahmen: Die Unterdeckungen lagen im Jahr 2002 bei 0,5 Millionen €, im Jahr 2003 bei 3,1 Millionen €, im Jahr 2004 bei 5,4 Millionen €, im Jahr 2005 bei 7,4 Millionen € und im Jahr 2006 bei 4,9 Millionen €. Den größeren Gemeinden gelang es nicht, die Einnahmeanstiege zum Haushaltsausgleich zu nutzen.

9.10 Verfügbare allgemeine Deckungsmittel



Ansicht 93: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

Verfügbare allgemeine Deckungsmittel sind die Einnahmen, die den Körperschaften nach geleisteten Kreis- und Schulumlagen frei für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen[166]. Über den Zehnjahreszeitraum 1997 bis 2006 bewegten sich die

[166] vergleiche Fünfzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/4190, Seite 131

verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel wellenförmig: Auf einen Anstieg der Einnahmen bis zum Jahr 2000 folgten rückläufige Einnahmen bis zum Jahr 2004. In 2005 stiegen die Einnahmen leicht, in 2006 deutlich an. 2006 lagen die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel höher als im Jahr 2000.

9.11 Gebührenhaushalte

In der 117. Vergleichenden Prüfung wurden die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen auf ihre Auskömmlichkeit entsprechend dem Kostendeckungsprinzip (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG[167]) untersucht. Soweit auf die Erhebung kostendeckender Gebühren verzichtet wurde, nutzen die Gemeinden nicht das zur Verfügung stehende Einnahmepotenzial.

Auf Grundlage der Ansätze in den Jahresrechnungen fehlten den Gemeinden durch nicht kostendeckende Gebühren in ihren Haushalten Finanzmittel. Die Gebührenzahler, die Leistungen nutzen, wurden nicht in voller Höhe belastet. In den drei untersuchten Gebührenhaushalten fehlten zur Deckung der erfassten Kosten 8,3 Millionen € im Jahr 2006:

Wasserversorgung:	2,4 Millionen €
Abwasserentsorgung:	4,4 Millionen €
Friedhofswesen:	1,5 Millionen €.

Die Haushalte von zwei[168] der sieben[169] Gemeinden, die im Jahr 2006 normierte Defizite hatten, hätten bei voller Kostendeckung durch Gebühren ihre Haushalte ausgleichen können. Eine[170] davon hätte eine freie Spitze von über 14 Prozent erreicht. Die Haushalte von vier[171] der dreizehn[172] Gemeinden, die zwischen beiden Warngrenzen lagen, hätten freie Spitzen von mindestens 14 Prozent aufweisen können. Insgesamt hätten im Jahr 2006 bei voller Kostendeckung durch Gebühren 33 der 50 Gemeinden eine freie Spitze von mindestens 14 Prozent und somit einen stabilen Haushalt erreichen können.

9.12 Empfehlungen für Gebührenkalkulationen

Gebührenvoraus- und Gebührennachkalkulationen

Bei der Festsetzung der Gebühren orientierten sich die Gemeinden im Wesentlichen an Rechnungsergebnissen. Keine der geprüften Gemeinden nahm regelmäßige Gebührenvoraus- und Gebührennachkalkulationen vor.

Die Erhebung kostendeckender Gebühren setzt voraus, dass vollständige Kalkulationen unter Berücksichtigung der ansatzfähigen Kosten erstellt werden. Die sich daraus ergebenden kostendeckenden Gebührensätze sind in die Satzungen aufzunehmen. Daher sind den Gemeinden regelmäßige Gebührenvoraus- und -nachkalkulationen zu empfehlen:

- Gebührenvorauskalkulation zur Gebührenbedarfsrechnung (im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltsplans im Herbst des Vorjahres)

---

[167] § 10 KAG – Benutzungsgebühren

(2) Die Gebühren 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 aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

[168] Ranstadt, Willingen (Upland)

[169] Bickenbach, Neuberg, Ranstadt, Schlangenbad, Sinn, Söhrewald, Willingen (Upland)

[170] Ranstadt

[171] Breitscheid, Hofbieber, Ludwigsau und Modautal

[172] Aarbergen, Bad König, Breitscheid, Gersfeld (Rhön), Helsa, Hofbieber, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Ortenberg, Villmar, Vöhl, Weimar (Lahn)

  - Berücksichtigung aller erwarteten (geplanten) und ansatzfähigen Kosten nach § 10 Absatz 2 KAG[173]:

    Materialaufwand, Personalaufwand, Verwaltungsaufwand, Kosten der Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Abschreibungen aus Anlagenachweisen und kalkulatorische Zinsen nach Abzug der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse
  - vermindert um Kostenanteile Dritter (wie Sondervertragskunden) und um Selbstbehalte (wie Eigenverbrauch der Gemeinde)
  - Ermittlung der geplanten Mengen (wie Kubikmeter Wasser oder Abwasser)
  - Berücksichtigung der Unter- oder Überdeckung aus Vorjahren
  - Ermittlung des kostendeckenden Gebührensatzes unter Berücksichtigung der Veränderung der Gebührenausgleichsrücklage

- Gebührennachkalkulation zur Überprüfung der Gebührenhöhe auf Grundlage der Jahresrechnung im Frühjahr des Folgejahres
  - Berücksichtigung aller tatsächlichen und ansatzfähigen Ist-Kosten nach § 10 Absatz 2 KAG (siehe oben)
  - Abzug neutraler Kosten (wie Buchverluste oder außerplanmäßige Abschreibungen)
  - vermindert um Kostenanteile Dritter und um Selbstbehalte
  - Ermittlung der tatsächlichen Mengen (wie Kubikmeter Wasser oder Abwasser)
  - Berücksichtigung der Unter- oder Überdeckung aus Vorjahren
  - Ermittlung der Gebühreneinnahmen unter Berücksichtigung der Veränderung der Gebührenausgleichsrücklage
  - Ermittlung der Über- und Unterdeckung des abgelaufenen Gebührenjahres

Gemeinden sollten mit ihren Gebühreneinnahmen die Kosten für die erbrachten Leistungen decken können. Zu bedenken ist, dass ohnehin ein Teil der Kosten (so die Eigenanteile der Gemeinden) nicht durch Gebühren gedeckt werden können. Hierfür ist auf die subsidiär in Anspruch zu nehmenden Steuer- und sonstigen Einnahmen der Gemeinden zurückzugreifen. Gebührenvoraus- und -nachkalkulationen bieten eine Grundlage zur Erhebung kostendeckender Gebühren nach KAG. Die schafft die Voraussetzungen dafür, dass die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel in vollem Umfang für andere Aufgaben der Gemeinden eingesetzt werden können.

9.13 Kalkulatorische Zinsen in der Gebührenkalkulation

Kalkulatorische Zinsen sind in der Kostenrechnung und in der Gebührenkalkulation anzusetzen, um die Kosten des (unabhängig von der Finanzierung) in den Anlagen gebundenen gesamten Kapitals zu berücksichtigen.

Beim Ansatz des in den Anlagen gebundenen Kapitals zur Berechnung des Zinsaufwands haben die Gemeinden Gestaltungsspielräume. Innerhalb zulässiger Bandbreiten können sie über die Höhe der zu berücksichtigenden kalkulatorischen Zinsen entscheiden. Entscheidungsspielräume bei der Bestimmung der Höhe der kalkulatorischen Zinsen haben die Gemeinden zum einen bei der Festsetzung der Höhe des Zinssatzes und zum anderen bei der Wahl der Methode zur Zinsberechnung.

Bestimmung des Zinssatzes

Bei der Festsetzung der Höhe des Zinssatzes können sich die Gemeinden am langfristigen oder am kurzfristigen Zinsniveau orientieren. Die Gemeinden wählten in der Wasserversorgung Zinssätze zwischen 2,0 und 6,5 Prozent und in der Abwasserent-

[173] vergleiche Fußnote 167

sorgung Zinssätze zwischen 1,5 und 6,5 Prozent. So hatte Kalbach in seiner Abwasserkalkulation bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 4 Prozent Zinsen in Höhe von 222.000 € angesetzt. Bei Ansatz des Zinssatzes in Höhe des Medians aller Gemeinden (5 Prozent) ergibt sich ein um 55.000 € höherer Gebührenbedarf.

Methoden zur Zinsberechnung

Die Gemeinden können zur Zinsberechnung zwischen der Restbuchwert- und der Durchschnittswertmethode wählen:

- Restbuchwertmethode:

  Bei der Restbuchwertmethode wird für jedes Jahr das zu verzinsende Kapital neu berechnet. Es ergibt sich aus dem Restbuchwert der Investitionssumme[174] abzüglich des Restbuchwerts der erhaltenen Zuschüsse und Beiträge[175]. Durch die jährliche Neuberechnung des zu verzinsenden Kapitals nehmen die Zinsen jedes Jahr ab.

- Durchschnittswertmethode:

  Bei der Durchschnittswertmethode bleibt in jedem Jahr das zu verzinsende Kapital unverändert. Der ursprüngliche Investitionsbetrag wird um die ursprünglich erhaltenen Zuschüsse und Beiträge gekürzt und ergibt das gebundene Kapital. Die Hälfte davon ergibt das zu verzinsende Kapital. Dieses bleibt jedes Jahr konstant. Daher sind die Zinsen in jedem Jahr gleich.

Modellrechnung: Kalkulatorische Zinsen nach Restbuchwertmethode und Durchschnittswertmethode

Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Summe
Restbuchwertmethode											
Investitionssumme (Restbuchwert)	1.000 €	900 €	800 €	700 €	600 €	500 €	400 €	300 €	200 €	100 €	
erhaltene Zuschüsse und Beiträge (Restbuchwert)	-400 €	-360 €	-320 €	-280 €	-240 €	-200 €	-160 €	-120 €	-80 €	-40 €	
zu verzinsendes Kapital	600 €	540 €	480 €	420 €	360 €	300 €	240 €	180 €	120 €	60 €	
Zinsen*	30 €	27 €	24 €	21 €	18 €	15 €	12 €	9 €	6 €	3 €	165 €
Zinsen (Barwert*)	29 €	24 €	21 €	17 €	14 €	11 €	9 €	6 €	4 €	2 €	137 €
Durchschnittswertmethode											
Investitionssumme	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	
erhaltene Zuschüsse und Beiträge	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	-400 €	
Gebundenes Kapital	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	
zu verzinsendes Kapital (=1/2)	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	
Zinsen*	15 €	15 €	15 €	15 €	15 €	15 €	15 €	15 €	15 €	15 €	150 €
Zinsen (Barwert*)	14 €	14 €	13 €	12 €	12 €	11 €	11 €	10 €	10 €	9 €	116 €

* Zinssatz und Abzinsungsfaktor zur Berechnung des Barwerts betragen 5 Prozent
Quelle: Eigene Darstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 94: Modellrechnungen: Kalkulatorische Zinsen nach Restbuchwertmethode und Durchschnittswertmethode

Die Restbuchwertmethode und die Durchschnittswertmethode führen zu unterschiedlichen kalkulatorischen Zinsen, die in die Gebührenkalkulation einfließen. Die Wirkungen der jeweiligen Methode wird an einem Beispiel dargestellt: Zu Beginn des Jahres 1 wurde eine Investition von 1.000 € getätigt. Die Nutzungsdauer beträgt 10 Jahre. Für diese Investition erhielt die Gemeinde Zuschüsse und Beiträge in Höhe

[174] Der Restbuchwert ergibt sich aus den Anschaffungs- und Herstellungskosten (Anlagevermögen) abzüglich Abschreibungen.

[175] Der Restbuchwert ergibt sich nach Abzug der jährlichen Auflösungsbeträge.

von 400 €. Verzinst wird zu einem kalkulatorischen Zinssatz von 5,0 Prozent. Die Methoden führen zu unterschiedlichen Werten für das zu verzinsende Kapital und damit auch zu unterschiedlichen kalkulatorischen Zinsen (Ansicht 94).

Ansicht 94 zeigt abnehmende kalkulatorische Zinsen bei Anwendung der Restbuchwertmethode (30 € im Jahr 1 bis zu 3 € im Jahr 10) und gleichbleibende kalkulatorische Zinsen bei Anwendung der Durchschnittswertmethode (jedes Jahr 15 €). In diesem Beispiel liegen in den ersten fünf Jahren die kalkulatorischen Zinsen bei der Restbuchwertmethode höher und danach niedriger als bei der Durchschnittswertmethode.

Die Summe der kalkulatorischen Zinsen über die zehnjährige Nutzungsdauer ist nach der Restbuchwertmethode (165 €) höher als nach der Durchschnittswertmethode (150 €). Da sich diese Summen unterschiedlich auf die einzelnen Jahre verteilen, ist es zur Ermittlung der Vorteilhaftigkeit erforderlich, den Barwert der Zinsen (Abzinsungsfaktor von 5 Prozent) zu ermitteln. Auch die Summe der Barwerte der kalkulatorischen Zinsen ist nach der Restbuchwertmethode (137 €) höher als nach der Durchschnittswertmethode (116 €).

Somit beträgt in diesem Beispiel bei Barwertbetrachtung der Nachteil für eine Gemeinde mit Durchschnittswertmethode 21 €. Zu beachten ist, dass sich dieser Effekt bei längeren Nutzungsdauern, die in der Abwasserentsorgung und Wasserversorgung vorherrschend sind, verstärkt. Wenn eine Gemeinde trotz Anwendung der Durchschnittswertmethode keinen finanziellen Nachteil erleiden will, ist ein höherer Zinssatz als bei der Restbuchwertmethode zugrunde zu legen[176].

44 Gemeinden brachten kalkulatorische Zinsen in die Gebührenkalkulation ein. Dabei wählten 5 Gemeinden[177] die Durchschnittswertmethode und 39 Gemeinden[178] die Restbuchwertmethode zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. 4[179] Gemeinden setzten dagegen als Zinsaufwand in ihren Gebührenkalkulationen allein die tatsächlichen Zinsen an. Diese liegen in der Regel unter den ansatzfähigen kalkulatorischen Zinsen.

9.14 Ausgaben und Zuschussbedarfe für gemeindliche Aufgaben

Zur Sicherung der Haushaltsstabilität tritt neben die Sicherung der kommunalen Einnahmen auch die Begrenzung der Ausgaben. Dabei sind zunächst diejenigen Aufgaben zu betrachten, deren Ausgabenvolumina für den Haushalt wesentlich sind. Die Ausgabe- und Zuschussvolumina ausgewählter Aufgaben der Gemeinden wurden mit der mittleren Gemeinde (Median) verglichen. Die Ausgaben und Zuschussbedarfe je Einwohner zeigt Ansicht 95 für die einzelnen Aufgaben.

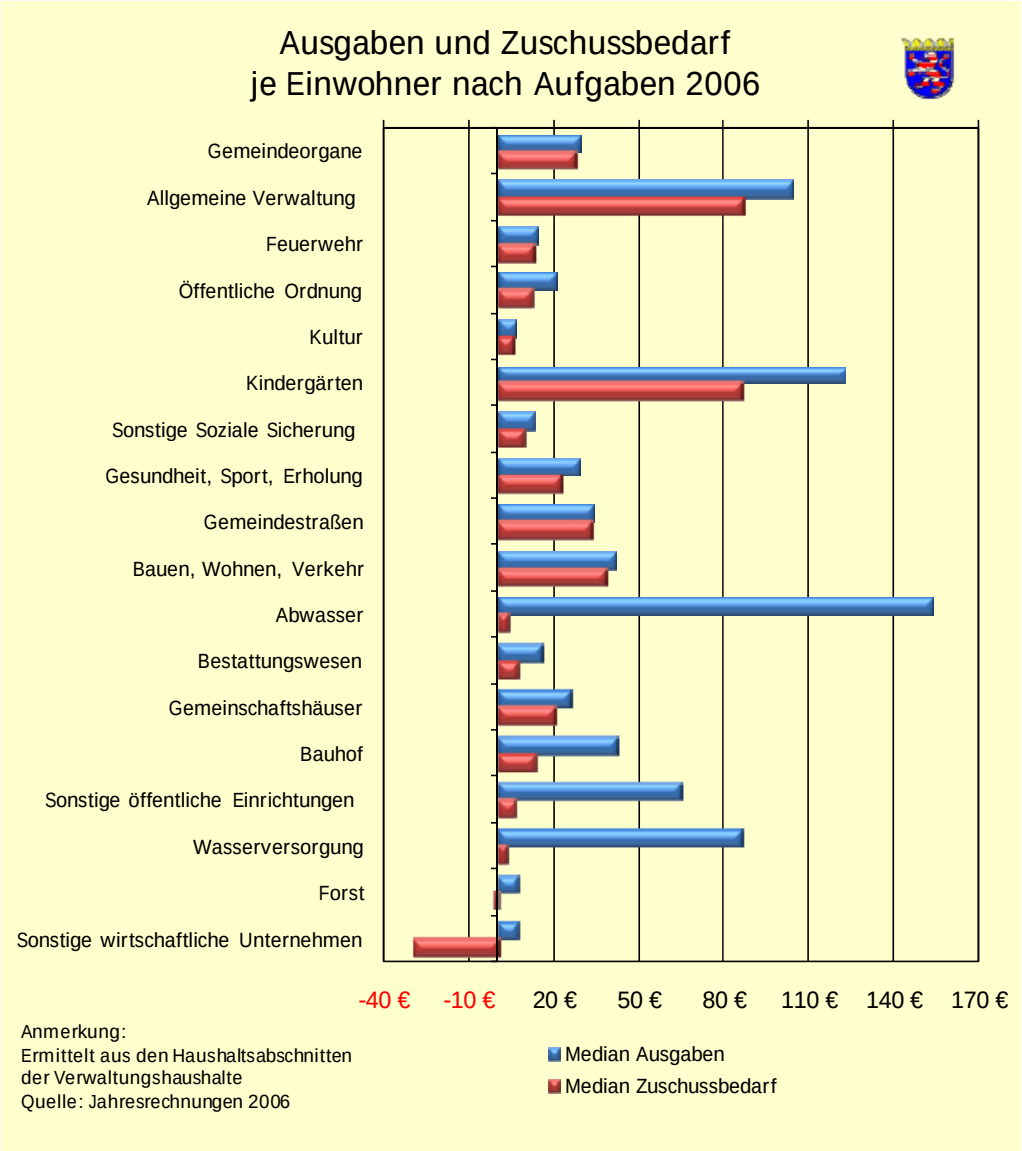
Gemessen an den Ausgaben je Einwohner haben die Aufgaben Abwasserentsorgung, Kindergärten, allgemeine Verwaltung und Wasserversorgung die größte Bedeutung. Gemessen am Zuschussbedarf je Einwohner haben die Allgemeine Verwaltung und die Kindergärten die größte Bedeutung.

[176] In diesem Beispiel wird der gleiche Barwert der kalkulatorischen Zinsen erreicht, wenn der Zinssatz bei der Durchschnittswertmethode um 0,9 Prozentpunkte höher liegt.

[177] Driedorf, Kalbach, Selters (Taunus), Waldsolms, Willingen (Upland)

[178] In Lahntal und Sinn waren Zweckverbände zuständig.

[179] Breitscheid, Burghaun, Hofbieber und Modautal



Ansicht 95: Ausgaben und Zuschussbedarf je Einwohner nach Aufgaben 2006

9.15 Allgemeine Verwaltung

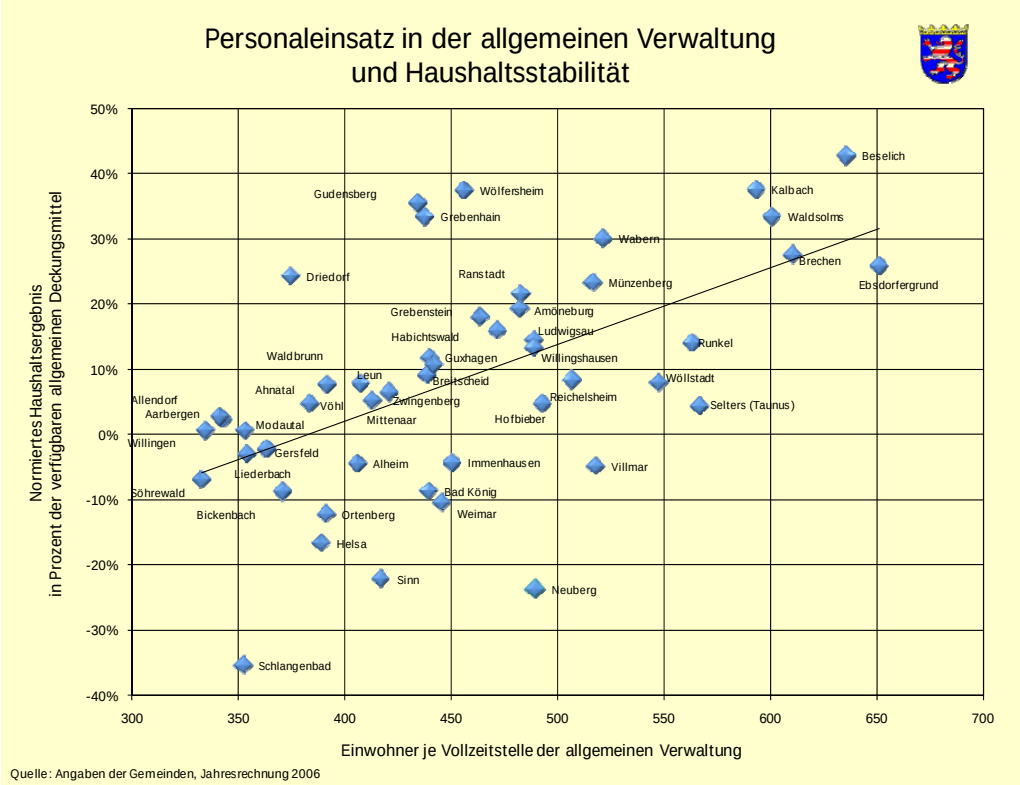
37 Prozent der Mitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung

Die geprüften 50 größeren Gemeinden beschäftigten zum 30. Juni 2006 Personal in insgesamt 2.042 Vollzeitstellen. Hiervon waren 755 Vollzeitstellen und damit 37,0 Prozent der Mitarbeiter der allgemeinen Verwaltung zuzuordnen[180].

[180] Der allgemeinen Verwaltung werden die Mitarbeiterstellen zugeordnet, die Aufgaben des Einzelplans 0 (Abschnitte 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung), 03 (Finanzverwaltung), 05 (Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung) und 06 (Einrichtungen für die gesamte Verwaltung)) sowie der Abschnitte 11 (Ordnungsverwaltung) und 60 (Bauverwaltung) erfüllen (ohne Reinigungskräfte).

Ansicht 96: Rathaus Ortenberg. Empfang. Aufnahme vom 8. März 2007.

Auch für die größeren Gemeinden zeigte sich, dass eine schlanke allgemeine Verwaltung mit einem moderaten Personaleinsatz einen positiven Effekt auf die Haushaltsstabilität hat (Ansicht 97)[181]. Zur Beurteilung des Personaleinsatzes wurden die Vollzeitstellen der allgemeinen Verwaltung der Gemeinden ins Verhältnis zu der Zahl ihrer Einwohner gesetzt, was das durchschnittliche Arbeitsvolumen eines Mitarbeiters der allgemeinen Verwaltung der Gemeinden darstellt.



Anmerkung: Lahntal stellte 2005 und Burghaun 2006 auf die Doppik um.

Ansicht 97: Personaleinsatz der allgemeinen Verwaltung und Haushaltsstabilität

181 Zu ähnlichen Ergebnissen früherer Prüfungen vergleiche beispielsweise Siebzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/7537, Seite 81.

Ansicht 97 zeigt für die 50 geprüften Gemeinden das durchschnittliche Arbeitsvolumen eines Mitarbeiter der allgemeinen Verwaltung[182] auf der X-Achse und die Haushaltsstabilität[183] auf der Y-Achse. Gemeinden mit einem höheren Arbeitsvolumen je Mitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung haben tendenziell positivere normierte Haushaltsergebnisse.

Ansicht 98: Rathaus Gudensberg. Empfangsbereich. Aufnahme vom 27. Februar 2007.

9.16 Allgemeine Verwaltung und innere Verrechnung

Innere Verrechnung

Für Leistungen der allgemeinen Verwaltung lassen sich nur zu einem geringen Anteil Gebühreneinnahmen erzielen. Als Dienstleister für die übrigen Aufgaben und Leistungen der Verwaltung sind die Kosten der allgemeinen Verwaltung jedoch anderen Haushaltsabschnitten und in der doppischen Buchhaltung anderen Produkten zurechenbar. In der kameralen Rechnungslegung lassen sich diese Kosten über innere Verrechnungen den Haushaltsabschnitten zuordnen. Eine verursachungsgerechte Kostenzurechnung verlangt, die anteiligen Leistungen der allgemeinen Verwaltung für die anderen Aufgaben und für die Gebührenhaushalte zu bestimmen.

Die Städte und Gemeinden machten nur in geringem Umfang von der Möglichkeit der inneren Verrechnung Gebrauch: 14 der 50 Kommunen nahmen keine innere Verrechnungen für die allgemeine Verwaltung vor. Zwei Gemeinden[184] hatten mehr als ein Drittel der Kosten der allgemeinen Verwaltung[185] über innere Verrechnung gedeckt. Daher lag im Jahr 2006 für die 50 Gemeinden der Median des Kostendeckungsgrads der allgemeinen Verwaltung durch innere Verrechnungen bei knapp 6 Prozent.

Die Einführung der Doppik fordert von den Gemeinden eine verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten zu Produkten. Gemeinden, die schon das kamerale Instrument der inneren Verrechnungen genutzt haben, können bei dieser anstehenden Aufgabe die bisherigen Erfahrungen sinnvoll nutzen.

[182] Personaleinsatz und Einwohner im Jahr 2006

[183] Normierte Haushaltsergebnisse (freie Spitzen und normierte Defizite) in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel, Mittelwert des Prüfungszeitraums 2002 bis 2006

[184] Münzenberg mit 66,6 Prozent und Reichelsheim/Wetterau mit 43,4 Prozent

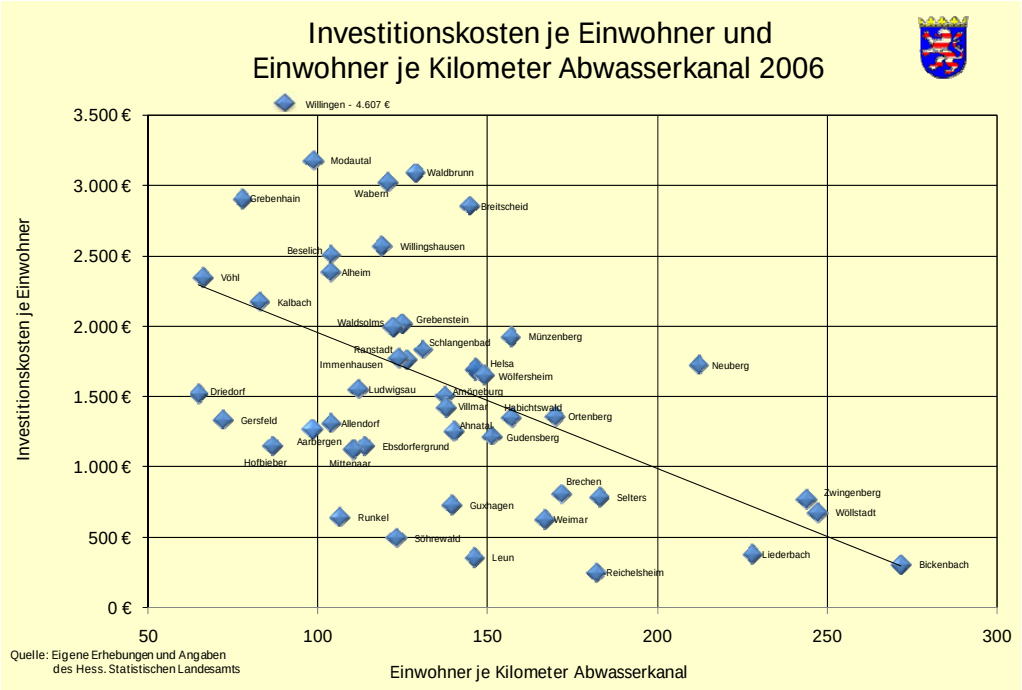
[185] vereinfachend: Einzelplan 0

9.17 Investitionskosten für die Abwasser und Siedlungsstruktur

Die Vorhaltung leitungsgebundener Infrastruktur (wie Wasser, Abwasser) stellt für die Gemeinden eine stetige Herausforderung dar. Am Beispiel der Abwasserentsorgung wurde untersucht, ob die Kosten je Einwohner in dünn besiedelten Gemeinden höher sind als in dichter besiedelten Gemeinden. Es wurde auch untersucht, ob die gegebenenfalls höheren Kosten zum Anschluss eines Einwohners durch andere Effekte ausgeglichen werden.

Einen ersten Anhalt für die Siedlungsdichte gibt die Zahl der Einwohner je km² Gemeindefläche und die Zahl der Ortsteile. In Bezug auf leitungsgebundene Infrastruktur bilden Kennzahlen, die die mit einem Kilometer Leitungs- oder Straßennetz erreichbaren Einwohner angeben, besser ab, wie verdichtet oder verstreut eine Gemeinde ist.

Um die Zusammenhänge zwischen Investitionskosten leitungsgebundener Infrastruktur und Siedlungsstruktur zu analysieren, wurden für die 47 Gemeinden mit eigener Abwasserentsorgung[186] die Investitionsausgaben der letzten 20 Jahre je Einwohner und die spezifische Siedlungsdichte (Einwohner je km Abwasserkanal) betrachtet (Ansicht 99).



Ansicht 99: Investitionskosten je Einwohner und Einwohner je Kilometer Abwasserkanal 2006

Die Siedlungsstruktur hat einen signifikanten Einfluss auf die Investitionskosten der Abwasserentsorgung. Verstreut strukturierte Gemeinden investierten in den letzten 20 Jahren tendenziell mehr in das Abwassernetz als verdichtete Gemeinden.

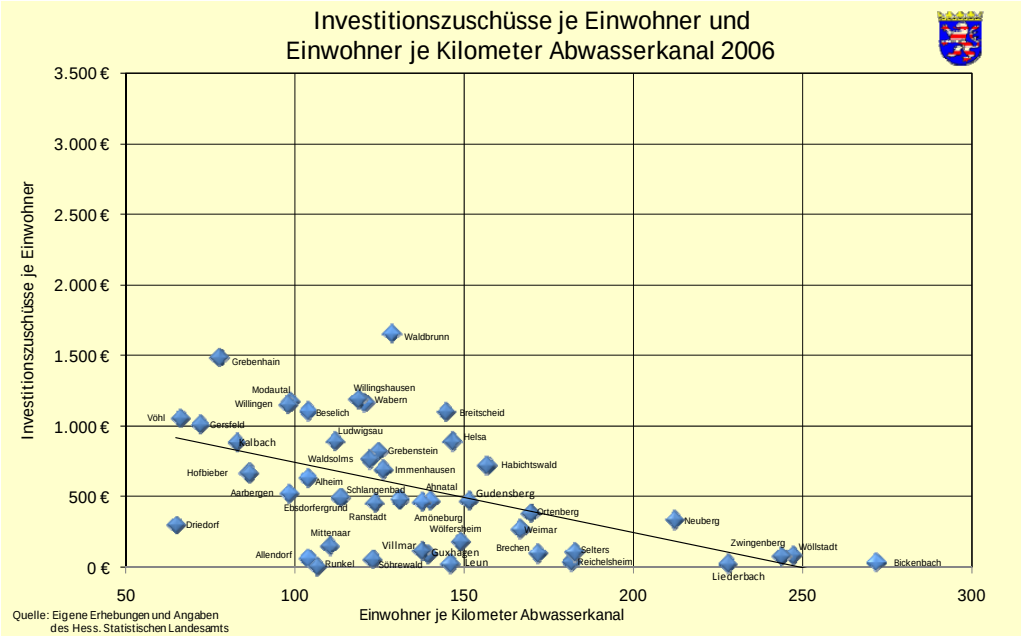
Misst man die Abhängigkeit der beiden Variablen mit dem Korrelationskoeffizienten und dem daraus abgeleiteten Bestimmtheitsmaß, so ergibt sich, dass sich 28 Prozent der Investitionskosten der Abwasserentsorgung mit der Anschlussdichte (je Kilometer Kanal erreichbare Einwohner) erklären lassen[187].

Siedlungsstruktur nicht entscheidend für Abwasserkosten

Für einen Teil der Investitionskosten erhalten die Gemeinden Zuschüsse des Landes. Damit werden die Gemeinden von den zu tragenden Kosten entlastet. Dabei zeigte sich, dass die Kostenentlastung – ähnlich wie die Investitionskosten – von der Siedlungsdichte abhängig war.

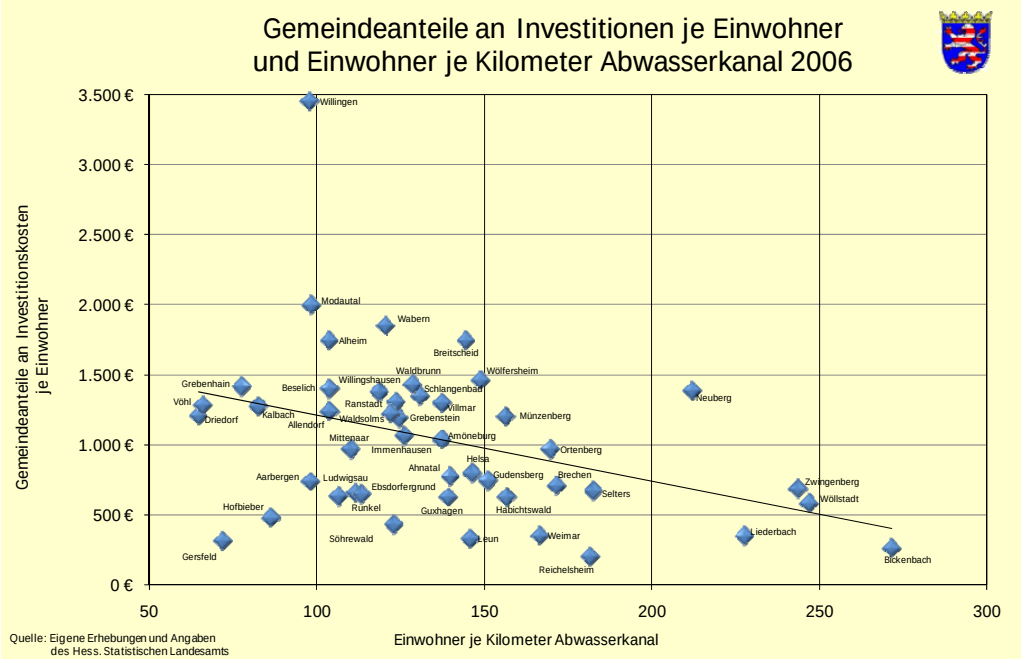
[186] Die Abwasserentsorgung von Burghaun konnte nicht in den Vergleich einbezogen werden, da zum Prüfungszeitpunkt noch kein Jahresabschluss der Gemeindewerke vorlag. In Lahntal und Sinn waren Zweckverbände zuständig.

[187] Korrelationskoeffizient: -0,53; Bestimmtheitsmaß: 28 Prozent



Ansicht 100: Investitionszuschüsse je Einwohner und Einwohner je Kilometer Abwasserkanal 2006

Folglich sinken die nach den erhaltenen Investitionszuschüssen von einer Gemeinde zu tragenden Investitionskosten[188]. Der Zusammenhang zwischen den von einer Gemeinde zu tragenden Investitionskosten und der Siedlungsstruktur nimmt daraufhin deutlich ab[189].



Ansicht 101: Gemeindeanteile an Investitionskosten je Einwohner und Einwohner je Kilometer Abwasserkanal 2006

188 Ohne Bad König, da dort die Entsorgung über die Kläranlagen des Abwasserverbands Bad König erfolgte, dem die Stadt gemeinsam mit zwei weiteren Gemeinden angeschlossen war.

189 Für die Anteile der Gemeinde an den Investitionen je Einwohner ergeben sich ein Korrelationskoeffizient von -0,38 und ein Bestimmtheitsmaß von lediglich 14 Prozent.

Die Betrachtung zeigt:

- Die Investitionskosten steigen, je verstreuter die zu versorgenden Einwohner im Gemeindegebiet verteilt sind.
- Gemeinden mit verstreuter Siedlungsstruktur haben im Vergleich zu dichter besiedelten Gemeinden eine höhere Kostenbelastung, allerdings mindern die Investitionszuschüsse des Landes den Gemeindeanteil an den Investitionen je Einwohner überproportional.

Damit stellt auf Grundlage dieser Betrachtung die Siedlungsstruktur aus Sicht der Gemeinde nicht die entscheidende Größe für die Eigenanteile der Investitionskosten der Abwasserentsorgung dar. Eine verstreute Siedlungsstruktur ist für eine Gemeinde nicht unbedingt ein den Haushalt belastender Faktor. Gleichwohl beeinflusst die Siedlungsstruktur die gesamten Abwasserinvestitionskosten.

Die dargestellten Erkenntnisse sind nicht ohne Weiteres auf andere Infrastruktureinrichtungen übertragbar. Deren Kostenverläufe sind separat zu untersuchen.

9.18 Haushaltsstrukturprüfungen in der Übergangsphase zur Doppik

Gegenwärtig stellen die Körperschaften ihr Haushaltswesen auf das neue Haushaltsrecht um[190]. Die Überörtliche Prüfung begreift die Einführung des neuen Haushaltswesens als einen Paradigmenwechsel. In der Folge ist es hinzunehmen, dass Zeitreihen aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit abbrechen können[191].

In dieser Umstellungsphase kommt es für die Haushaltsstrukturprüfungen darauf an, im Sinne einer Feldforschung die zur Einführung der Doppik eingeschlagenen Wege und Lösungen der Körperschaften festzuhalten. Ziel ist es, Grundlagen für die Beratungen bei den in den nächsten Jahren anstehenden Verlängerungen der Vorschriften zum neuen Haushaltsrecht, die zum 31. Dezember 2011 auslaufen[192], und für die folgende Haushaltsstrukturprüfung in fünf Jahren zu legen. Dabei werden

- Erfahrungen der Körperschaften mit der Doppikeinführung gesammelt,
- ihr Umgang mit noch nicht abschließend geregelten Fragen der Gemeindeordnung oder der Gemeindehaushaltsordnung sowie
- die Ausübung von Gestaltungs- und Wahlrechten des neuen Haushaltsrechts dargestellt.

9.19 Umstellung der Gemeinden auf die Doppik

Mit dem Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54), veröffentlicht unter dem 9. Februar 2005, ist geregelt, dass die Gemeinden die doppelte Buchführung anwenden können (§§ 114a – 114u HGO). Die Anwendung der doppelten Buchführung (Doppik) oder Verwaltungsbuchführung (erweiterte Kameralistik) ist ab dem 1. Januar 2009 verpflichtend (§ 108 Absatz 3 HGO).

Alle Gemeinden stellen auf Doppik um

Von den 50 Städten und Gemeinden planen alle die Umstellung auf die Doppik. Keine Gemeinde stellt auf die Verwaltungsbuchführung um. Die Umstellungszeitpunkte verteilen sich wie folgt auf die Gemeinden:

---

190 § 92 Absatz 3 Sätze 2 und 3 HGO
In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird. Auf die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung sind die Bestimmungen des Zweiten Titels dieses Abschnitts, auf die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung sind die Bestimmungen des Dritten Titels dieses Abschnitts anzuwenden.

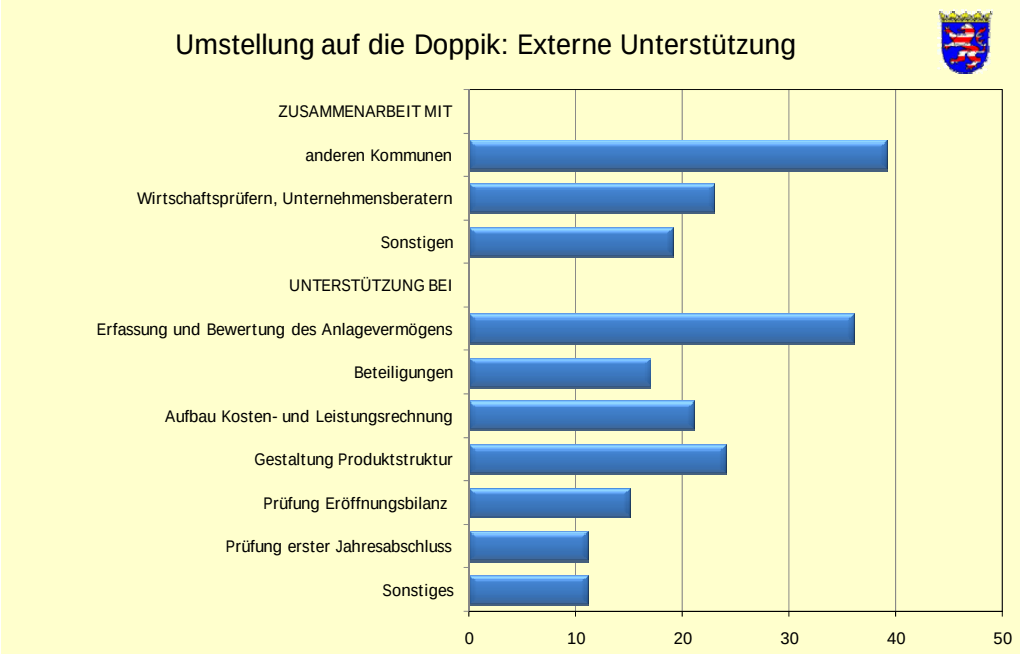
191 Sechzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/5867, Seite 81

192 § 156 HGO, § 62 GemHVO-Doppik, § 57 GemHVO-Vwbuchfg 2009

Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte		
2005	1 Gemeinde	Lahntal
2006	1 Gemeinde	Burghaun
2007	2 Gemeinden	Ahnatal, Habichtswald
2008	8 Gemeinden	Aarbergen, Allendorf (Eder), Bickenbach, Breitscheid, Driedorf, Mittenaar, Sinn, Wabern
2009	38 Gemeinden	alle übrigen Gemeinden

Ansicht 102: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte

Im Prüfungszeitraum hatten Lahntal (2005) und Burghaun (2006) auf die Doppik umgestellt. Eine geprüfte Eröffnungsbilanz konnte nur die Gemeinde Lahntal vorlegen. Die Gemeinde Burghaun hatte eine vorläufige Eröffnungsbilanz. Ein doppischer Jahresabschluss lag in keinem Fall vor. Acht Gemeinden stellten zum Haushaltsjahr 2008 auf die Doppik um. Mit 38 Gemeinden wird die überwiegende Zahl der 50 Gemeinden zum letztmöglichen Zeitpunkt (1. Januar 2009) auf die Doppik umstellen. Die Gemeinden nahmen externe Unterstützungsleistungen in Anspruch:



Gemeinden, die externe Unterstützung in Anspruch nehmen. Mehrfachnennungen sind möglich.
Quelle: Angaben der Gemeinden (Stand: 2007)

Ansicht 103: Umstellung auf die Doppik: Externe Unterstützung

Von den Gemeinden des Vergleichs werden 26 die Doppik mit der Software eines Rechenzentrums einführen. 24 Gemeinden wählten andere Anbieter.

9.20 Bewertungswahlrechte in der Eröffnungsbilanz

Große Bedeutung für die Eröffnungsbilanz, die folgenden Ergebnisrechnungen und die Jahresabschlüsse hat die Bewertung des Infrastrukturvermögens (Grund und Boden, Gebäude, Straßen sowie Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung). Unterschiede in der Bewertung waren vor allem beim Straßenvermögen festzustellen. Nach den Verwaltungsvorschriften des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 20. Februar 2007[193] sind Vermögensgegenstände grundsätzlich zu Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert um Abschreibungen anzusetzen.

[193] Die Verwaltungsvorschriften (StAnz vom 14. Mai 2008 Seite 1419 ff.) geben auch Hinweise zur Auslegung der allgemeinen Regelungen für die erstmalige Bewertung in einer Eröffnungsbilanz (§ 59 GemHVO-Doppik).

Sind die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten (Restbuchwertmethode)[194] für die Straßen mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar, lassen die Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik zwei weitere Bewertungsmethoden zu[195]:

- Vereinfachte Durchschnittswertmethode: Anhand der Straßeninvestitionen der letzten dreißig Jahre wird ein Durchschnittsbetrag ermittelt und auf eine Restnutzungsdauer von 15 Jahren verteilt[196].
- Ingenieurverfahren: Die aktuellen Zeitwerte werden durch eine Zustandserfassung ermittelt und auf den Herstellungszeitpunkt rückindiziert[197].

Die Anwendung der Verfahren in den 50 größeren Gemeinden ist Ansicht 104 zu entnehmen.

Umstellung auf die Doppik: Methoden bei der Straßenbewertung			
	wird angewendet	noch offen	nicht angewendet
Anschaffungs- und Herstellungskosten (Restbuchwertmethode)	24	19	7
Vereinfachte Durchschnittswertmethode	15	21	14
Ingenieurverfahren	7	19	24
Doppelnennungen waren möglich Quelle: Angaben der Gemeinden			

Ansicht 104: Umstellung auf die Doppik: Methoden bei der Straßenbewertung

24 Gemeinden bewerteten ihr Straßenvermögen auf Grundlage der tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten. 15 Gemeinden wendeten die vereinfachte Durchschnittswertmethode und 7 Gemeinden das Ingenieurverfahren an.

9.21 Verzerrte Vermögensbewertung bei der Durchschnittswertmethode

Die Überörtliche Prüfung gibt für die zur Verfügung stehenden Verfahren zur Vermögensbewertung zu bedenken: Die Vermögensbewertung zeichnet bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode unter Umständen ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild. Der Vermögenswert in der Eröffnungsbilanz weicht vom tatsächlichen Vermögenswert ab. Auch die nachfolgenden Modellrechnungen und Jahresabschlüsse sind von der Verzerrung betroffen. Dies hat mehrere Gründe:

Daten zu Investitionen der letzten 30 Jahre

Die Daten der Investitionszahlungen der vergangenen 30 Jahre wurden in der Kameralistik teilweise anders abgegrenzt. Daher ist bei der Ermittlung der Werte darauf zu achten, dass tatsächlich nur investive und keine Unterhaltungsaufwendungen im Vermögenshaushalt verbucht wurden.

---

194 Vgl. Fußnote 173

195 Ziffer 8.6 zu § 59 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik.

196 Ziffer 8.6, Absatz 2 zu § 59 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik

Sind die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten für die Straßen der Gemeinde (Gv) mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar, können alle Straßen mit einem vereinfachten Durchschnittswert in der Eröffnungsbilanz angesetzt werden. Dieser Wert wird aus der Summe aller investiven Ausgaben für den Straßenbau der letzten 30 Jahre vor dem Bilanzstichtag ermittelt. Der dreißigjährige Summenwert ist mit dem Faktor 0,5 zu multiplizieren. Der so berechnete vereinfachte Durchschnittswert ist als eine Gesamtanlage (zum Beispiel „Straßenbestand alt“) in der Anlagenbuchhaltung zu führen und auf eine Restnutzungsdauer von 15 Jahren zu verteilen. Eine Rückindizierung und die Buchung von Anlagenabgängen während der Restnutzungsdauer finden bei dieser Methode nicht statt.

197 Ziffer 8.6, dritter Absatz zu § 59 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik

Bei der erstmaligen Bewertung des Straßen- und Infrastrukturvermögens können auch das vom Land Hessen angewandte Bewertungsverfahren entsprechend oder andere Bewertungsverfahren, die auf einem sachgerechten Maßstab basieren (zum Beispiel Bewertung nach Schadenszustandsklassen), verwendet werden. Die ermittelten Werte sind auf den Anschaffungs- beziehungsweise Herstellungszeitpunkt zu indizieren.

Aktueller Zustand nicht berücksichtigt

Außerdem wird bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode das Alter und der tatsächliche Zustand des Vermögensgegenstands Straße nicht berücksichtigt. Diese Methode geht vielmehr von einem durchschnittlichen Zustand der Straße aus.

Investitionsverlauf

Schließlich hängt das Ergebnis einer Vermögensbewertung, das mit der vereinfachten Durchschnittswertmethode ermittelt wird, auch vom Investitionsverlauf in der Vergangenheit ab: So kann kontinuierlich in den letzten Jahren ansteigend oder in den letzten Jahren rückläufig investiert worden sein.

Die verzerrte Bewertung des Vermögens in der Eröffnungsbilanz lässt sich anhand von Modellrechnungen erläutern. Die Nutzungsdauer der Straßen und damit jeder Investition betrage 40 Jahre, was jeweils einer jährlichen Alterswertminderung und damit Abschreibung von 2,5 Prozent entspricht.

Kontinuierlicher Investitionsverlauf

Bei kontinuierlichem Investitionsverlauf sei in der Vergangenheit alle fünf Jahre 5.000 €[198] in die Straßen investiert worden: Unter vereinfachter Berücksichtigung eines jährlichen Inflationsausgleichs von 2 Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2008 reduzieren sich die Beträge der vorangehenden Jahre jeweils um 100 € (Ansicht 105).

Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei kontinuierlichem Investitionsverlauf

	2009 (Eröffnungsbilanz)	2008	2003	1998	1993	1988	1983	1978	1973	1968
Investition	27.000 €	5.000 €	4.500 €	4.000 €	3.500 €	3.000 €	2.500 €	2.000 €	1.500 €	1.000 €
Straßenwert bei Restbuchwertmethode										
Alterswertminderungen		2,5%	12,5%	25,0%	37,5%	50,0%	62,5%	75,0%	87,5%	100,0%
Bisherige Abschreibungen	9.877 €	125 €	563 €	1.000 €	1.313 €	1.500 €	1.563 €	1.500 €	1.313 €	1.000 €
Restbuchwert	**17.123 €**	4.875 €	3.937 €	3.000 €	2.187 €	1.500 €	937 €	500 €	187 €	0 €
Jahresabschreibung	650 €	125 €	113 €	100 €	88 €	75 €	63 €	50 €	38 €	0 €
Straßenwert bei vereinfachter Durchschnittswertmethode										
Buchwert	**12.250 €**	24.500€[1)]							0 €	0 €
Jahresabschreibung	817 €									

1) Summenwert der Investitionen der letzten 30 Jahre. Multipliziert mit dem Faktor 0,5 ergibt den vereinfachten Durchschnittswert als Buchwert in der Eröffnungsbilanz.
Quelle: Eigene Darstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 105: Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei kontinuierlichem Investitionsverlauf

Nach der Restbuchwertmethode wird der Vermögenswert aus den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der jährlichen Abschreibungen ermittelt. So ergibt sich der Restbuchwert des Jahres 2008 aus einer Investition von 5.000 € und einer Abschreibung für ein Jahr von 2,5 Prozent oder 125 €. Der Restbuchwert des Jahres 2008 beträgt 4.875 €. Entsprechend wird für die vorangegangenen Jahre, in denen investiert wurde, von den Investitionsbeträgen die Summe der Abschreibungen bis zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz abgezogen, um deren Restbuchwerte zu ermitteln. Danach wäre in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 für die Straßeninvestitionen ein Restbuchwert von 17.123 € als Vermögenswert zu veranschlagen. Im Jahr 2009 wären 650 € (Summe der Jahresabschreibungen der Investitionen der letzten 40 Jahre) abzuschreiben.

[198] Die Investition beträgt zu heutigen Preisen rund 5.000 €.

Bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode wären die Investitionsbeträge der letzten 30 Jahre zu summieren und mit dem Faktor 0,5 zu multiplizieren. Der so ermittelte vereinfachte Durchschnittswert, der in dem Modell nach Ansicht 106 bei 12.250 € läge, wird als Wert des Straßenvermögens in die Eröffnungsbilanz übernommen. Die Investitionen der Jahre 1968 und 1973 blieben unberücksichtigt. Dieser vereinfachte Durchschnittswert ist auf 15 Jahre gleichmäßig zu verteilen. Daher ergäbe sich für das Jahr 2009 eine Jahresabschreibung von 817 €.

Der Buchwert bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode würde nach dieser Modellrechnung als zu niedrig ausgewiesen. Die jährlichen Abschreibungen lägen bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode in den ersten 15 Jahren nach Erstellung der Eröffnungsbilanz mit 817 € über denen der Restbuchwertmethode mit 650 €. Bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode gilt das Vermögen nach 15 Jahren als abgeschrieben, so dass die weiteren Bilanzen nicht durch Abschreibungen belastet sind. Dagegen fielen bei der Restbuchwertmethode noch in weiteren 25 Jahren (40 Jahre Nutzungsdauer) Abschreibungen an.

Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei Investitionsschwerpunkt in den letzten 10 Jahren

	2009 (Eröff-nungs-bilanz)	2008	2003	1998	1993	1988	1983	1978	1973	1968
Investition	27.000 €	7.000 €	7.000 €	7.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €
Straßenwert bei Restbuchwertmethode										
Alterswert-minderungen		2,5%	12,5%	25,0%	37,5%	50,0%	62,5%	75,0%	87,5%	100,0%
Bisherige Abschrei-bungen	6.925 €	175 €	875 €	1.750 €	375 €	500 €	625 €	750 €	875 €	1.000 €
Restbuchwert	**20.075 €**	6.825 €	6.125 €	5.250 €	625 €	500 €	375 €	250 €	125 €	0 €
Jahres-abschreibung	650 €	175 €	175 €	175 €	25 €	25 €	25 €	25 €	25 €	0 €
Straßenwert bei vereinfachter Durchschnittswertmethode										
Buchwert	**12.500 €**	——— 25.000€[1] ———							0 €	0 €
Jahres-abschreibung	833 €									

1) Summenwert der Investitionen der letzten 30 Jahre. Multipliziert mit dem Faktor 0,5 ergibt den vereinfachten Durchschnittswert als Buchwert in der Eröffnungsbilanz.
Quelle: Eigene Darstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 106: Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei Investitionsschwerpunkt in den letzten 10 Jahren

Deutlicher als bei kontinuierlichem Investitionsverlauf unterscheiden sich die Werte der Restbuchwertmethode und der vereinfachten Durchschnittswertmethode, wenn die Gemeinde vor allem in den letzten 10 Jahren investierte (Ansicht 106): Bei einem Investitionsschwerpunkt in den letzten zehn Jahren vor Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist der vereinfachten Durchschnittswert niedriger als der Restbuchwert (12.500 € im Vergleich zu 20.075 €). Auch hier sind die jährlichen Abschreibungen bei der vereinfachten Durchschnittswertmethode in den ersten 15 Jahren höher als bei der Restbuchwertmethode (833 € im Vergleich zu 650 €).

Die Unterschiede zwischen der Restbuchwertmethode und der vereinfachten Durchschnittswertmethode fallen jedoch geringer aus, wenn der Investitionsschwerpunkt in der ferneren Vergangenheit lag (Ansicht 107).

Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei Investitionsschwerpunkt in der ferneren Vergangenheit										
	2009 (Eröffnungsbilanz)	2008	2003	1998	1993	1988	1983	1978	1973	1968
Investition	27.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	1.000 €	7.000 €	7.000 €	7.000 €
Straßenwert bei Restbuchwertmethode										
Alterswertminderungen		2,5%	12,5%	25,0%	37,5%	50,0%	62,5%	75,0%	87,5%	100,0%
Bisherige Abschreibungen	20.275 €	25 €	125 €	250 €	375 €	500 €	625 €	5.250 €	6.125 €	7.000 €
Restbuchwert	**6.725 €**	975 €	875 €	750 €	625 €	500 €	375 €	1.750 €	875 €	0 €
Jahresabschreibung	500 €	25 €	25 €	25 €	25 €	25 €	25 €	175 €	175 €	0 €
Straßenwert bei vereinfachter Durchschnittswertmethode										
Buchwert	**6.500 €**	———	———	———	13.000€[1)]	———	———	———	0 €	0 €
Jahresabschreibung	433 €									

1) Summenwert der Investitionen der letzten 30 Jahre. Multipliziert mit dem Faktor 0,5 ergibt den vereinfachten Durchschnittswert als Buchwert in der Eröffnungsbilanz.
Quelle: Eigene Darstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 107: Modellrechnung: Bewertungsmethoden bei Investitionsschwerpunkt in der ferneren Vergangenheit

Im Fall von Investitionen, die vor allem in der ferneren Vergangenheit getätigt wurden, nähern sich Restbuchwert und Buchwert sowie die Jahresabschreibungen. Dann kommen beide Methoden unter dem Gesichtspunkt einer periodengerechten Ressourcenverbrauchsdarstellung zu vergleichbaren Ergebnissen. In einem solchen Fall ist also aus Vereinfachungsgründen für die erstmalige Bewertung des vorhandenen Vermögens die vereinfachte Durchschnittswertmethode hinnehmbar. In den anderen Fällen sollten die Gemeinden auf die Inanspruchnahme dieser Vereinfachungsmöglichkeit verzichten.

9.22 Festlegung von Nutzungsdauern

Für die Bewertung in der Eröffnungsbilanz sind auch die Festlegungen der Nutzungsdauern der Gegenstände des Anlagevermögens von Bedeutung: Lange Nutzungsdauern führen in der Eröffnungsbilanz zu höheren Restbuchwerten und in den Folgejahren zu niedrigeren Belastungen der Haushalte mit Abschreibungen. Kurze Nutzungsdauern führen dagegen zu geringeren Restbuchwerten in der Eröffnungsbilanz und zu höheren Belastungen der Haushalte der Folgejahre mit Abschreibungen.

Den Gemeinden obliegt es, angemessene Nutzungsdauern auf Grundlage der örtlichen Gegebenheiten zu finden, um den periodengerechten Ressourcenverbrauch ihrer Vermögensgegenstände bestimmen zu können. Entscheidend für die Wahl der Nutzungsdauern sollen somit die tatsächlichen, betriebsgewöhnlichen[199] Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände in einer Gemeinde sein. Diese können von den Werten anderer Gemeinden oder von Kreisdurchschnitten abweichen.

[199] § 43 Absatz 1 Satz 4 GemHVO-Doppik
Maßgeblich ist die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstandes zu bestimmen ist.

Zur Darstellung eines periodengerechten Ressourcenverbrauchs sind die individuellen Verhältnisse in der Gemeinde zugrunde zu legen. Weichen die gewählten von den tatsächlichen Nutzungsdauern ab, wird der Verbrauch nicht periodengerecht erfasst:

- Wenn die gewählte Nutzungsdauer unter der tatsächlichen Nutzungsdauer liegt, führt dies zu höheren Abschreibungen und damit zu höheren Belastungen in der Ergebnisrechnung und den Bilanzen. Am Ende wird buchhalterisch noch ein Erinnerungswert ausgewiesen, obwohl der Vermögensgegenstand wirtschaftlich und technisch noch nicht abgenutzt ist.

- Wenn eine zu lange Nutzungsdauer gewählt wird, fallen die jährlichen Abschreibungen geringer aus. Der Vermögensgegenstand ist allerdings nach Ablauf der tatsächlichen Nutzungsdauer nicht mehr nutzbar. Dennoch taucht er weiterhin in den Büchern mit einem positiven Wert auf. Im Jahr des tatsächlichen Nutzungsendes ist der noch nicht abgeschriebene Restbuchwert auszubuchen, so dass die Ergebnisrechnung belastet wird.

Ansicht 108 informiert über die von den Gemeinden festgelegten Nutzungsdauern:

Einführung der Doppik: Nutzungsdauern (Abschreibungszeiträume)			
	Minimum	Median	Maximum
Abwasserkanäle	30 Jahre	50 Jahre	100 Jahre
Bürogebäude massiv	50 Jahre	80 Jahre	80 Jahre
Feuerwehrgerätehäuser massiv	33 Jahre	80 Jahre	80 Jahre
Sporthallen massiv	33 Jahre	80 Jahre	80 Jahre
Kindergartengebäude massiv	33 Jahre	80 Jahre	80 Jahre
Dorfgemeinschaftshäuser massiv	33 Jahre	80 Jahre	80 Jahre
Hauptstraßen (Beton)	20 Jahre	30 Jahre	40 Jahre
Hauptstraßen (Asphalt)	20 Jahre	30 Jahre	40 Jahre
Wohnstraßen (Beton)	25 Jahre	30 Jahre	40 Jahre
Wohnstraßen (Asphalt)	20 Jahre	30 Jahre	40 Jahre
Wohnstraßen (Sonstige)	15 Jahre	30 Jahre	40 Jahre
Computer	3 Jahre	3 Jahre	5 Jahre
Feuerwehrgerätefahrzeuge	5 Jahre	20 Jahre	30 Jahre
Quelle: Angaben der Gemeinde, eigene Berechnungen			

Ansicht 108: Einführung der Doppik: Nutzungsdauern (Abschreibungszeiträume)

Abweichende Nutzungsdauern bei Vermögensgegenständen der Gebührenhaushalte

Besondere Vorsicht bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz ist bei der Festlegung der Nutzungsdauern für Vermögensgegenstände der gebührenfinanzierten Einrichtungen geboten. Hierzu gehören die Einrichtungen der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung und des Friedhofswesens. Nach den Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik ist es zulässig, dass die für Zwecke der Gebührenkalkulation[200] ermittelten Werte beibehalten werden und diese in die Vermögensbewertung der Eröffnungsbilanz einfließen (Ziffer 5.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik[201]). Voraussetzung ist, dass diese Werte auch sachgerecht ermittelt wurden (Ziffer 5.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik).

[200] Gebührenkalkulation nach § 10 KAG

[201] Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik vom 14. Mai 2008, StAnz 2008 Seite 1419

Wenn sich herausstellen sollte, dass die Werte nicht in die Eröffnungsbilanz übernommen werden können, sind für Zwecke der doppischen Rechnungslegung die Vermögensgegenstände erneut zu bewerten und in eine Anlagenbuchhaltung aufzunehmen. Für alle in die Eröffnungsbilanz einfließenden Vermögensgegenstände führen die Gemeinden eine Anlagenbuchhaltung. Für Zwecke der Gebührenkalkulation führen sie eine weitere Anlagenbuchhaltung. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, werden die Gemeinden geneigt sein, die Anlagenbuchhaltung der Gebührenkalkulation zugunsten einer einheitlichen Anlagenbuchhaltung aufzugeben. Dabei sollten die Gemeinden die Wechselwirkungen auf die Gebührenkalkulation beachten, die insbesondere bei der Festlegung der Nutzungsdauern und deren Übertragung auf die Gebührenkalkulation entstehen können. Werden diese Wechselwirkungen nicht bedacht, drohen den Gemeinden Einnahmeeinbußen oder ein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot:

- Einnahmeeinbußen könnten entstehen, wenn die Nutzungsdauern in der gemeindlichen Eröffnungsbilanz kürzer angesetzt werden als in der bisherigen Gebührenkalkulation und wenn die Nutzungsdauern in der Gebührenkalkulation entsprechend verändert werden.

- Ein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot nach § 10 KAG droht, wenn die Nutzungsdauern in der gemeindlichen Eröffnungsbilanz länger als in der bisherigen Gebührenkalkulation angesetzt werden und wenn die so ermittelten Werte in die Gebührenkalkulation übernommen werden.

Diese Wechselwirkungen zwischen gleichen oder abweichenden Nutzungsdauern, die der gemeindlichen Bilanz und den Gebührenkalkulationen zugrunde liegen, zeigt Ansicht 109. Dargestellt wird die Bewertung einer Investition, die vor zwanzig Jahren 120.000 € kostete, zum Stichtag der Eröffnungsbilanz.

Modellrechnung: Abweichende Nutzungsdauern bei Vermögensgegenständen der Gebührenhaushalte

	Gebührenhaushalt	Bewertungsansatz in der Eröffnungsbilanz	
	Ansatz in Gebührenkalkulation	Variante 1: kürzere Nutzungsdauer	Variante 2: längere Nutzungsdauer
Investitionssumme	120.000 €	120.000 €	120.000 €
Nutzungsdauer	50 Jahre	40 Jahre	60 Jahre
Jährliche Abschreibungsrate	2.400 €	3.000 €	2.000 €
Angenommenes Alter (Stichtag der Eröffnungsbilanz)	20 Jahre	20 Jahre	20 Jahre
Aufgelaufene Abschreibungen	48.000 €	60.000 €	40.000 €
Restbuchwert/Eröffnungsbilanzwert	72.000 €	60.000 €	80.000 €
Summe der in der Gebührenkalkulation verrechneten Abschreibungen	120.000 €	108.000 €[1)]	128.000 €[2)]

1) Einnahmeeinbußen wegen nicht vollständiger Verrechnung der Investitionssumme in Gebührenkalkulation

2) Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot

Quelle: Eigene Darstellung; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 109: Modellrechnung: Abweichende Nutzungsdauern bei Vermögensgegenständen der Gebührenhaushalte

In der Gebührenkalkulation wurde die Nutzungsdauer mit 50 Jahren festgelegt. Hieraus folgt eine jährliche Abschreibungsrate von 2.400 €. Nach dem Ablauf von 20 Jahren ist noch folgender Restbuchwert vorhanden: 120.000 € abzüglich bisherige Abschreibungen in Höhe von 48.000 € (20 Jahre x 2.400 €) = 72.000 €. Dieser Restbuchwert fließt noch in den verbleibenden 30 Jahren in die Gebührenkalkulation mit ein.

Nach dem Ablauf von 20 Jahren hat die Gemeinde erstmals eine Eröffnungsbilanz aufzustellen und hierfür ihr Vermögen zu bewerten. Die Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände werde unabhängig von den bisherigen Ansätzen in der Gebührenkalkulation aufgrund sachgerechter Überlegungen ermittelt. Ansicht 109 enthält in der ersten Variante, dass für die Vermögensermittlung zur Erstellung der Eröffnungsbilanz die Gemeinde eine kürzere Nutzungsdauer (40 Jahre) wählt. In diesem Fall ergibt sich eine jährliche Abschreibungsrate von 3.000 €. Hieraus leitet sich folgender Restbuchwert ab, der als Vermögenswert in die Eröffnungsbilanz eingeht: 120.000 € Anfangsinvestition abzüglich bisherige Abschreibungen von 60.000 € (20 Jahre x 3.000 €) = 60.000 € Vermögenswert.

In der zweiten Variante der Ansicht 109 wird für die Bilanzerstellung eine längere Nutzungsdauer zugrunde gelegt, als in den Gebührenkalkulationen der letzten Jahre angenommen wurde (60 Jahre statt 50 Jahre). In diesem Fall ergibt sich eine jährliche Abschreibungsrate von 2.000 €. Hieraus leitet sich folgender Restbuchwert, der den Vermögenswert in der Eröffnungsbilanzwert darstellt: 120.000 € abzüglich bisherige Abschreibungen von 40.000 € (20 Jahre x 2.000 €) = 80.000 € Vermögenswert.

Damit wird erkennbar, dass die drei Berechnungen mit unterschiedlichen Nutzungsdauern zu unterschiedlichen Restbuchwerten führen:

- Ein Vermögensgegenstand mit einem Alter von 20 Jahren hat in dem Beispiel der bisherigen Behandlung in der Gebührenkalkulation (Nutzungsdauer = 50 Jahre) einen Restbuchwert von 72.000 €. In der Gebührenkalkulation könnten noch 72.000 € über Abschreibungen refinanziert werden.

- Wird für den Zweck der Bewertung des gesamten gemeindlichen Vermögens für die doppische Eröffnungsbilanz abweichend davon eine kürzere Nutzungsdauer von 40 Jahren (Variante 1) angenommen, ergibt sich ein Restbuchwert von 60.000 €. Wird diese Betrachtung nun auch für die Gebührenkalkulation übernommen, können in den verbleibenden Nutzungsjahren nur 60.000 € über Gebühren refinanziert werden. Die Gemeinde hätte durch die Anpassung auf die kürzere Nutzungsdauer einen Liquiditätsnachteil von 12.000 €[202].

- Wird hingegen eine längere Nutzungsdauer von 60 Jahren gewählt, ist in der Eröffnungsbilanz ein höherer Restbuchwert von 80.000 € anzusetzen. Wird dieser höhere Restbuchwert auch für die Gebührenkalkulation übernommen, kommt es zu einer anteiligen Doppelbelastung der Gebührenzahler in Höhe von 8.000 €: Zu den bereits über Gebühren refinanzierten Abschreibungen in Höhe von 48.000 € würden Gebühren in den verbleibenden Nutzungsjahren geltend gemacht werden in Höhe der verbleibenden Abschreibungen des (neuen) Restbuchwerts der längeren Nutzungsdauer von 80.000 €. Damit ergäbe sich eine tatsächliche Refinanzierung von 128.000 €. Dies ist nicht zulässig, da höchstens die ursprüngliche Investitionssumme von 120.000 € über Gebühren refinanziert werden darf.

Das Berechnungsbeispiel macht deutlich, dass bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz und der damit verbundenen Festlegung der Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände auch die bisherigen Ansätze in den Gebührenkalkulationen im Blick behalten werden sollten. Die dargelegten Wechselwirkungen bei einer neuen Festlegung von Nutzungsdauern im Zuge der Eröffnungsbilanzerstellung zeigen, dass den Gemeinden bei einheitlicher Anlagenbuchhaltung entweder Einnahmeverluste (bei kürzeren Nut-

[202] Hinzu kommen weitere, nicht betrachtete nachteilige Effekte bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen.

zungsdauern) oder ein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot nach § 10 KAG drohen können. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Gemeinden, bei der Umstellung auf die Doppik die Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation mit zu betrachten.

9.23 Ausblick

Die Prüfung zeigte, dass 30 der geprüften 50 Städte und Gemeinden von 2002 bis 2006 einen nicht mehr stabilen oder instabilen Haushalt hatten. Die Stabilisierung der Haushalte wird daher auch zukünftig eine wichtige Aufgabe der Kommunen darstellen.

Zur nachhaltigen Haushaltsstabilisierung ist die genaue Kenntnis der Potenziale zur Ergebnisverbesserung notwendig. Nur eine vollständige Transparenz der Kosten kann zu sachgerechten Entscheidungen über Gebühren und die Festlegung von Leistungsstandards führen. Daher sollten die Gemeinden ihre Methoden zur Erstellung von Gebührenbedarfsberechnungen für die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen weiter verbessern. Mit genauer Kenntnis der kostendeckenden Gebühren können die Entscheidungsspielräume aufgezeigt werden.

Bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz sind die Vermögensgegenstände richtig und vollständig zu erfassen. Darüber hinaus wollen die Gemeinden mit der Einführung der Doppik eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung implementieren, um eine durchgängige interne Leistungsverrechnung vornehmen zu können. Das von der bisherigen Kameralistik bereitgestellte Instrument der inneren Verrechnung wurde schon von einigen Gemeinden genutzt.

Die Einführung der neuen Softwareprodukte für die Doppik ist durch eine engagierte Erarbeitung der inhaltlichen Grundlagen für das neue Rechnungswesen (Vermögenserfassung und -bewertung, Zuordnung der Arbeitsleistungen auf Produkte und Budgets) zu ergänzen. Nur soweit diese Herausforderung auch als Chance verstanden und zur Grundlage der kommunalen Entscheidungen gemacht wird, kann die Doppik die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen.

10. Einhundertachtzehnte Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“

10.1 Geprüfte Körperschaft

Kreis Offenbach

Ansicht 110: „PPP-Projekte des Kreises Offenbach“ – Aufteilung der Lose

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Prüfungszeitraum:	1. Oktober 2004 bis 31. Dezember 2006
Informationsstand:	November 2006 bis Februar 2007
Zuleitung des Schlussberichts:	14. November 2007
Prüfungsbeauftragter:	Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, München

10.3 Leitsätze

Die Überörtliche Prüfung sieht in Public Private Partnership (PPP)-Projekten zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand eine geeignete Beschaffungsvariante für Waren und Dienstleistungen. Seite 150

Der Kreis Offenbach teilte die PPP-Projekte für seine Schulen in die Lose Ost und West auf und erwarb durch die kreiseigene Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft mbH zur Sicherung von Kontrollrechten je 5,1 Prozent Beteiligungen an Projektgesellschaften. Seite 152

Die Vertragswerke zu den beiden PPP-Projekten sind komplex und umfangreich. Das Vertragswerk zu Los Ost besteht aus 86 Grundverträgen und Anlagen. Das Vertragswerk zu Los West besteht aus 124 Grundverträgen und Anlagen. Grundverträge und Anlagen wurden im Wesentlichen von externen Spezialisten gestaltet. Seiten 153, 156

Die Vertragswerke sind nach derzeitigem Erkenntnisstand als angemessen zu beurteilen. Seite 156

Die Sanierungsverträge begründeten Ausgaben während der fünfzehnjährigen Laufzeit vor Wertsicherungsklausel und Umsatzsteueranhebung von 281 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer); davon entfallen auf das Los Ost 161 Millionen € und auf das Los West 120 Millionen €. Die Zahlungsverpflichtungen aus den Sanierungsverträgen kommen wirtschaftlich Kreditverpflichtungen gleich. Seite 156

Die Facility-Management-Verträge begründeten Ausgaben während der Laufzeit von 15 Jahren vor Wertsicherungsklausel und Umsatzsteueranhebung von 500 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer); davon entfallen auf das Los Ost 249 Millionen € und auf das Los West 251 Millionen €. Der Facility-Management-Vertrag enthält keine Kreditelemente. Seite 156

Gegenüber den Plandaten, die der Kreisausschuss dem Kreistag zur Information über verschiedene Beschaffungsvarianten vorlegte, stiegen die Ausgaben. Der Anstieg geht auch auf die durch die Wertsicherungsklauseln erhöhten Preise zurück. Seite 166

Die Risiken aus Sanierung und Betrieb der Schulen verblieben zum größten Teil beim Kreis Offenbach. Insbesondere Risiken aus Preissteigerungen wurden durch vereinbarte Wertsicherungsklauseln vollständig auf den Kreis übertragen. Seiten 159, 161

Da der Erfolg eines PPP-Projekts abschließend erst am Ende seiner Laufzeit beurteilt werden kann, kommt einem regelmäßigen und nachvollziehbaren Erfolgscontrolling erhebliche Bedeutung zu. Seite 163

Der Kreis wäre mit eigenen Mitarbeitern nicht in der Lage gewesen, seine Schulen in so kurzer Zeit zu sanieren. Seite 169

10.4 Überblick

10.5 Geprüftes Risiko 150
10.6 Public Private Partnership 150
10.7 Schulsituation vor Projektbeginn 151
10.8 Aufteilung des PPP-Projekts in Lose 151
10.9 PPP-Projektgesellschaften 152
10.10 Verträge mit den Projektgesellschaften 153
10.11 Finanzierung der Sanierung und des Facility-Managements 156
10.12 Risiken 159
10.13 Wertsicherung 161
10.14 Gesamtbetrachtung der Lose West und Ost 162
10.15 Abbildung in den Jahresrechnungen des Kreises Offenbach 165
10.16 Abbildung in den Jahresabschlüssen der Projektgesellschaften 167
10.17 Vertragsvollzug 168
10.18 Steuerrechtliche Würdigung 169
10.19 Controlling 171
10.20 Schlussbemerkung 172

10.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 119 Millionen €. Es umfasst die Summe der Ausgaben des Kreises Offenbach für die Sanierung und das Facility-Management der Schulen vom 1. Oktober 2004 bis zum 31. Dezember 2006.

10.6 Public Private Partnership

PPP ist Beschaffungsvariante

Der Begriff Public Private Partnership (PPP) beschreibt eine Beschaffungsvariante für Waren und Dienstleistungen zwischen der Privatwirtschaft und der Öffentlichen Hand[203]:

- PPP auf Vertragsbasis
- Institutionalisierte PPP

PPP auf Vertragsbasis

Bei PPP auf Vertragsbasis beruht die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor auf vertraglichen Beziehungen. Hält der öffentliche Partner einen Anteil an der gemeinsamen Projektgesellschaft, zählt diese PPP-Variante zur Kategorie PPP auf Vertragsbasis. Hier soll die Beteiligung der Öffentlichen Hand an der Projektgesellschaft zur Sicherung von Kontrollrechten führen und nicht zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung. Die Beschaffungsvariante PPP umfasst eine langfristige Zusammenarbeit, die bei öffentlichen Infrastrukturprojekten über deren gesamten Lebenszyklus dauern kann.

Institutionalisierte PPP

Bei der institutionalisierten PPP geschieht die Zusammenarbeit als gemeinsame Aufgabenwahrnehmung innerhalb eines eigenständigen Rechtssubjekts. Diese PPP kann

[203] Siehe dazu Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ September 2006, Seite 9. Der Leitfaden wurde erstellt unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen durch die länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der Finanzministerkonferenz = FMK) gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“.

zur Gründung einer gemeinsamen Projektgesellschaft oder zur Übernahme der Kontrolle über ein öffentliches Unternehmen durch ein privates Unternehmen führen.

Der Kreis Offenbach entschied sich, jeweils 5,1 Prozent der Anteile an den beiden gemeinsamen Projektgesellschaften zur Sicherung von Kontrollrechten zu erwerben. Die Sanierung und laufende Bewirtschaftung von Schulen war damit eine Beschaffungsvariante PPP auf Vertragsbasis.

10.7 Schulsituation vor Projektbeginn

Im Kreis Offenbach leben rund 340.000 Menschen. Davon sind rund 42.000 Schülerinnen und Schüler, die Schulen unterschiedlichen Typs besuchen. Der Kreis hat als Schulträger Verantwortung für Bau, Ausstattung, ordnungsgemäßen Unterhalt, Verwaltung und Bewirtschaftung von 450 Gebäuden mit 11.000 Räumen. Zu den Nettogeschossflächen von 480.000 Quadratmetern kommen noch 1.300.000 Quadratmeter Außenanlagen hinzu.

20 Mio. € im Jahr reichen nicht für vertretbaren Standard

Von 1995 bis 2003 verdoppelte der Kreis Offenbach die Haushaltsmittel für die Modernisierung. Er gab im Zeitraum von 2001 bis 2003 im Mittel rund 20 Millionen € im Jahr für die Bewirtschaftung, den Unterhalt und die bauliche Instandsetzung kreiseigener Schulen aus. Diese Mittel reichten nicht aus, um die Schulgebäude in einem aus Sicht des Schulträgers vertretbaren Standard zu erhalten. Aus seinen Berechnungen folgerte der Kreis, dass es mindestens 25 Jahre dauern würde, um den Investitionsstau aufzulösen, wenn er den Mitteleinsatz auf diesem Niveau belassen würde.

Ziel des Kreises war die Neuordnung der Bewirtschaftung und Sanierung kreiseigener Schulen. Gegenüber konservativen Beschaffungsvarianten sollten die Schulen mit alternativen Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten zügig saniert werden; zugleich sollte die Konsolidierung des Haushalts unterstützt werden.

10.8 Aufteilung des PPP-Projekts in Lose

Der Kreis Offenbach teilte zu Beginn seiner Planungen 89 Schulen nach ihrer geographischen Lage im Kreisgebiet in die Lose West (40 Schulen) und Ost (49 Schulen). Für jedes Los wählte er im nachstehend geschilderten Verfahren einen PPP-Partner aus. Damit wollte der Kreis einen anhaltenden Wettbewerb zwischen den Partnern bewirken:

- In der Sitzung am 19. Juni 2001 fasste der Kreistag einen Grundsatzbeschluss zur Neuordnung der Bewirtschaftung der Schulimmobilien des Kreises[204]. Er beauftragte den Kreisausschuss, alternative Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung der Schulimmobilien zu prüfen.

- Am 21. Dezember 2001 schrieb der Kreisausschuss einen europaweiten Teilnahmewettbewerb mit Verhandlungsverfahren aus.

- Die Verhandlungen und die Klärung von Fragen mit den Bewerbern nahm der Kreis Offenbach mit Unterstützung externer Berater für die Lose West und Ost vor. Die Vergabe von Los West war zuerst beschlussreif.

- Am 18. Mai 2004 beschloss der Kreistag die Entscheidungsvorschläge des Kreisausschusses und die Vergabe an die Projektgesellschaft für das Los West, die von der Tochter eines international tätigen französischen Baukonzerns geführt wurde.

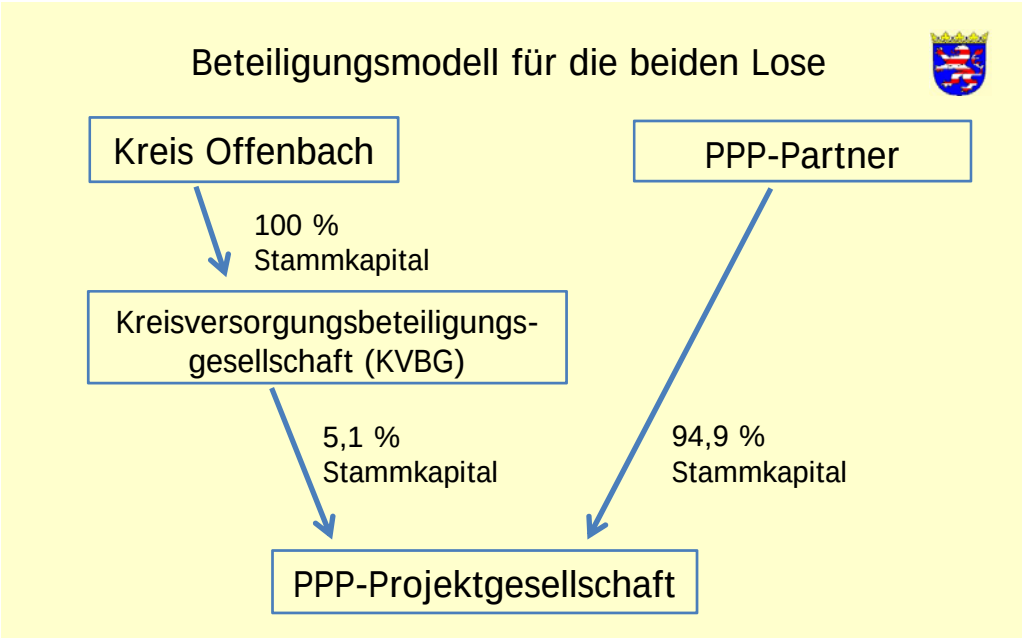
- Der Kreistag beauftragte den Kreisausschuss mit der weiteren Abwicklung und insbesondere mit dem Abschluss der Verträge.

[204] Auszug aus der Niederschrift der Sitzung des Kreistages am 19. Juni 2001 in Offenbach – 3. Sitzung – Tagesordnungspunkt 15

- Am 3. Juni 2004 erteilte das Regierungspräsidium Darmstadt seine aufsichtsbehördliche Genehmigung zur Begründung einer Zahlungsverpflichtung durch den Kreis Offenbach zum Sanierungsvertrag für Los West.
- Am 8. Oktober 2004 beschloss der Kreistag die Entscheidungsvorschläge des Kreisausschusses und die Vergabe an die Projektgesellschaft für das Los Ost, die von der Tochter eines international tätigen deutschen Baukonzerns geführt wurde.
- Am 26. Oktober 2004 erteilte das Regierungspräsidium Darmstadt seine aufsichtsbehördliche Genehmigung zur Begründung einer Zahlungsverpflichtung durch den Kreis Offenbach zum Sanierungsvertrag für Los Ost.
- Der Prozess von der Fassung des Grundsatzbeschlusses durch den Kreistag am 19. Juni 2001 bis zur Vertragsunterzeichnung Los West am 2. und 3. Juni 2004 und Los Ost am 26. Oktober 2004 umfasste einen Zeitraum von rund drei Jahren für Los West und drei Jahren und vier Monaten für Los Ost.

10.9 PPP-Projektgesellschaften

Die Beteiligungsverhältnisse an den beiden Projektgesellschaften gestalteten sich wie folgt [205]:



Ansicht 111: Beteiligungsmodell für die beiden Lose

Beide Projektgesellschaften waren mit einem Stammkapital von 100.000 € ausgestattet. Die KVBG, deren Alleingesellschafter der Kreis Offenbach ist, hielt Anteile von je 5,1 Prozent an den Projektgesellschaften. Die Mehrheit der Anteile hielten Töchter der PPP-Partner. Die Beteiligungen des Kreises sicherten Kontrollrechte. Der Kreis zeigte die Beteiligung an den beiden Projektgesellschaften der Aufsichtsbehörde an.

Die Ergebnisverwendung war in beiden Projektgesellschaften unterschiedlich geregelt: Die Projektgesellschaft für Los West sicherte der KVBG einen jährlichen Gewinnanteil von 255 € zu[206]. Bei der Projektgesellschaft für das Los Ost wurden die Jahresergebnisse thesauriert, um so das Eigenkapital der Projektgesellschaft zu stärken.

[205] Die Beteiligungsverhältnisse waren so ähnlich gestaltet, dass die Unterschiede in den Details für diesen Bericht zu vernachlässigen waren.

[206] Gewinnanspruch von 5 € je 100 € Beteiligung am Stammkapital

Gegenstand der Projektgesellschaften

Gegenstand der Projektgesellschaften war nach den Gesellschaftsverträgen die Bewirtschaftung, Instandsetzung und -haltung von Schulen des Kreises Offenbach und alle damit zusammengehörenden Aktivitäten wie Bauleistungen aller Art durch Nachunternehmer, Hausmeisterdienstleistungen, kleineren Instandhaltungsarbeiten und alle hiermit im Zusammenhang stehenden Verwaltungsleistungen. Die Projektgesellschaften beauftragten verbundene Unternehmen in Rahmenverträgen, alle vom Kreis Offenbach über die Sanierungsverträge erteilten Aufträge als Nachunternehmer auszuführen. Diese Vertragsgestaltung entband die Projektgesellschaften von Kalkulations- oder Ausführungsrisiken.

Organe der Projektgesellschaften waren Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Geschäftsführung. Der Kreis Offenbach war in allen Organen der beiden Projektgesellschaften vertreten. Die Geschäftsführung bestand aus je drei Personen, von denen eine Bediensteter des Kreises Offenbach war. Die Geschäftsführer erhielten keine Bezüge von den Projektgesellschaften. Daneben war bei beiden Projektgesellschaften ein aus bis zu 20 Mitgliedern bestehenden Beirat mit beratender Funktion eingerichtet.

10.10 Verträge mit den Projektgesellschaften

Der Kreis Offenbach schloss für beide Lose mit den Projektgesellschaften Verträge zur Sanierung und zum Facility-Management. Die Vertragswerke für die beiden Lose waren ähnlich gestaltet. Ansicht 112 enthält eine Übersicht über das Mengengerüst zu den Grundverträgen zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für Los West.

Vertragswerk Los West

Los West – Übersicht zu den Grundverträgen		
Vertragskategorie	Grundverträge	Anlagen
Rahmenvereinbarung	1	18
Sanierungsvertrag	1	36
Facility-Management-Vertrag	1	45
Personalüberleitungsvertrag	1	5
Personalüberlassungs- und Personalbeistellungsvertrag	1	0
Zusatzvereinbarung	1	3
Sonstige Vereinbarungen	5	6
Gesamt	11	113
Quelle: Eigene Zusammenstellung		

Ansicht 112: Los West – Übersicht zu den Grundverträgen

Die Grundverträge für Sanierung und Facility-Management wurden am 2. Juni 2004 für die Dauer von 15 Jahren ab dem Jahr 2004 abgeschlossen. Bei Neubauprojekten im Planungsstadium sah der Kreis davon ab, sie in die Grundverträge aufzunehmen.

Fehlendes Vertragsinventar

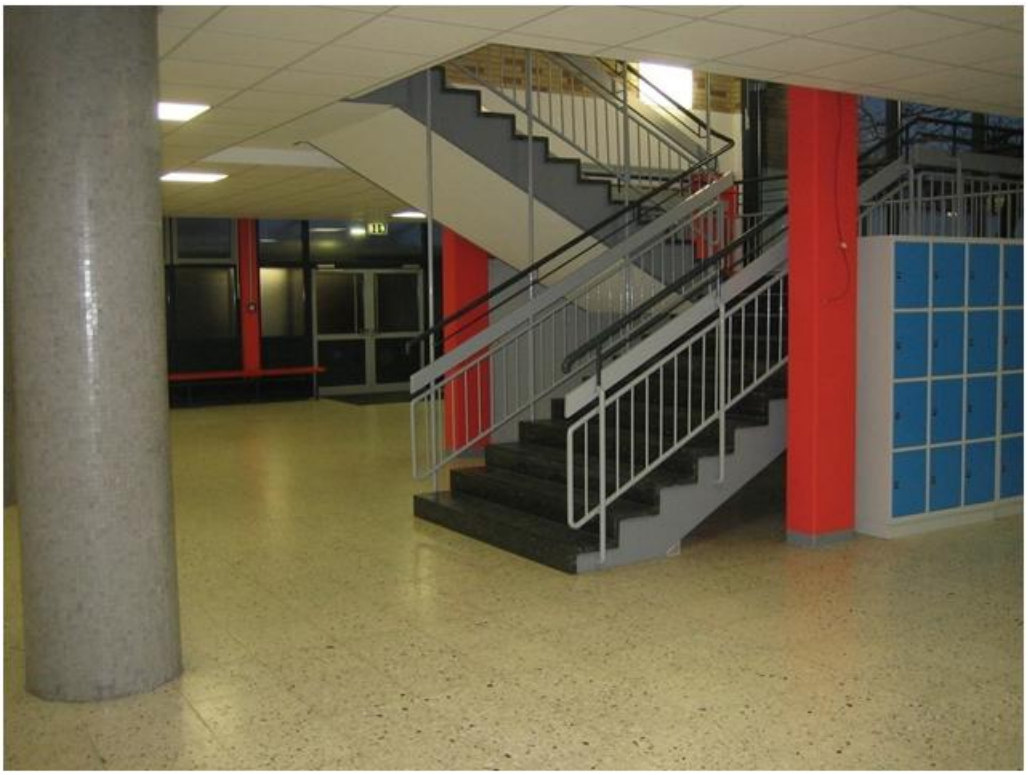
Ein Inventar aller Verträge oder aller Vertragsanlagen bestand nicht. Es gestaltete sich schwierig, einen Eindruck von der Vollständigkeit des sehr komplexen und umfangreichen Vertragswerkes zu erlangen.

Rahmenvereinbarung

Die Rahmenvereinbarung enthält die Zielvorstellung der Vertragspartner. Sie enthält Grundlagen der gesellschaftsrechtlichen Struktur, der Organe der Projektgesellschaften sowie der Finanzierung und regelt das Verfahren bei Rechtsstreitigkeiten. Vertragspartner der Rahmenvereinbarung sind der Kreis Offenbach, die KVBG und die Tochter des französischen Baukonzerns. Die Rahmenvereinbarung endet am 30. September 2019. Sie kann nur außerordentlich aus wichtigem Grund gekündigt werden.

Sanierungsvertrag

Der Sanierungsvertrag regelt die bauliche Instandsetzung der Schulen in Los West. Leistungsbeginn war der 1. Oktober 2004. Der Kreis Offenbach beauftragte die Projektgesellschaft mit der baulichen Instandsetzung dieser Schulen. Für die Qualitätsstandards wurde auf Leistungsverzeichnisse Bezug genommen sowie auf für die jeweiligen Gewerke vorgegebene Musterschulen. Soweit sich daraus für eine bestimmte Leistung kein Qualitätsmaßstab ergab, war die Gerhard-Hauptmann-Schule in Seligenstadt als Maßstab vereinbart.



Ansicht 113: Treppenhaus der Adolf-Reichwein-Schule in Heusenstamm. Aufnahme vom 18. Januar 2007.

Die Projektgesellschaft hatte die Schulen innerhalb der ersten fünf Jahre der fünfzehnjährigen Gesamtvertragsdauer anhand vereinbarter Kategorien zu sanieren. Als grundhafte Gebäudesanierung wurde eine durchgreifende Reparatur oder Erneuerung von Bauteilen, Gebäudeabschnitten oder des gesamten Bauwerks angesehen. Typische Sanierungsmaßnahmen betrafen Dächer, Fassaden, Fenster, Mauerwerk, Beton und die Beseitigung von Asbest. Ziel war die Modernisierung des Bauwerks, um Mängel zu beseitigen und den Nutzungsstandard zu verbessern.

Für die Schulen, die nicht grundhaft saniert werden sollten, galten drei Kategorien: Den fünfzehnjährigen und fünfjährigen Funktionserhalt und eine für neue oder kürzlich sanierte Schulgebäude.

Gewerbe aus dem Kreisgebiet

Der Kreis Offenbach gab den Projektgesellschaften vor, bei der Vergabe von Unteraufträgen Gewerbe aus dem Kreisgebiet angemessen zu berücksichtigen.

Bei Änderungen des Leistungsumfangs hat der Kreis das Recht, den Umfang der Vertragsobjekte, die Instandsetzungsmaßnahmen und die Qualitätsanforderungen zu ändern. Dadurch kann er flexibel auf wechselnde Schülerzahlen reagieren. Sämtliche Vor- oder Nachteile, die den Projektgesellschaften durch Leistungsänderungen entstehen, werden durch Anpassung der für die Restlaufzeit des Vertrags zu zahlenden Leistungsvergütung ausgeglichen.

Facility-Management-Vertrag

Der Kreis Offenbach beauftragte die Projektgesellschaft ab dem 1. Oktober 2004 mit der Bewirtschaftung und baulichen Instandhaltung der in einer Anlage zum Facility-Management-Vertrag aufgeführten Liegenschaften.

Bewirtschaftung

Unter Bewirtschaftung verstanden die Vertragsparteien das infrastrukturelle Gebäudemanagement mit den Aufgaben Reinigungs-, Sicherheits-, Hausmeisterdienste, Dienste in Außenanlagen, Umzugs- und Entsorgungsmanagement. Dazu gehörten auch Aufgaben des technischen Gebäudemanagements wie die Betriebsführung technischer Anlagen, Energiemanagement und die Projektsteuerung für Verträge.

Ansicht 114: Sporthalle der Adolf-Reichwein-Schule in Heusenstamm. Aufnahme vom 18. Januar 2007.

Bauliche Instandhaltung für 15 Jahre

Die bauliche Instandhaltung der Schulen für einen Zeitraum bis zu 15 Jahren ab dem Abschluss der Sanierung umfasste die laufende Instandsetzung und die Modernisierung. Ferner betraf sie Maßnahmen, die am Ende der Laufzeit von 15 Jahren noch notwendig sein sollten, um die Schulen in dem vereinbarten Soll-Zustand an den Kreis zurück zu übertragen.

Die Projektgesellschaft erwarb Gerätschaften des Kreises wie Rasentraktoren, Kehrmaschinen, Kreissägen und Werkzeuge zum Preis von 1 €. Die bei Beendigung des Vertrags vorhandenen Gerätschaften sollen im Eigentum der Projektgesellschaft bleiben.

Personalverträge

In einem Personalüberleitungsvertrag wurden Arbeitsverhältnisse mit dem Kreis auf die Projektgesellschaft übergeleitet. Betroffen waren Hausmeister sowie Verwaltungs- und technische Angestellte. In Personalüberlassungs- und Personalbeistellungsverträgen wurde die wahlweise Entleihung oder Personalbeistellung von Altersteilzeit-Personal vom Kreis Offenbach an die Projektgesellschaft geregelt.

Nachtragsvereinbarungen

Nachtragsvereinbarungen betrafen in erster Linie Mehr- oder Minderleistungen sowie sonstige Vertragsänderungen und bezogen sich sowohl auf die Grundverträge für die Sanierung und das Facility-Management als auch auf deren Anlagen. Die Überörtliche Prüfung erhielt 11 Nachtragsvereinbarungen zu dem Sanierungsvertrag Los West. Diese waren nicht durchgehend nummeriert. In einem Fall trug die Nachtragsvereinbarung die Bezeichnung „12. Nachtragsvereinbarung“, obwohl der Kreis keine zwölf Vereinbarungen vorlegen konnte. Die Nachtragsvereinbarungen waren ferner nicht durchweg als Nachtragsvereinbarung gekennzeichnet. Die unvollständige Nummerierung der Nachtragsverträge zum Sanierungsbedarf – nur drei von elf Verträgen waren nummeriert – erschwerte die Vollständigkeitskontrolle der zu den Ursprungsverträgen geschlossenen Nachtragsverträge. Es ergaben sich keine Hinweise, dass die zur Verfügung gestellten Nachtragsverträge nicht vollzählig waren.

Alle Nachträge waren insgesamt vergütungsneutral ausgestaltet. Mehrleistungen bei der Sanierung einzelner Schulen wurden durch die Herausnahme der Max-Eyth-Schule, deren Nutzungskonzept aktualisiert wurde, sowie durch Einsparungen kompensiert.

Vertragswerk Los Ost

Das Mengengerüst der zum Vertragswerk Los Ost gehörenden Grundverträge (einschließlich Anlagen) ist in Ansicht 115 dargestellt.

Los Ost – Übersicht zu den Grundverträgen	
Vertragskategorie	Grundverträge einschließlich Anlagen
Gesellschaftsverträge	15
Leistungsverträge	54
Finanzierungsverträge	8
Personalverträge	5
Zusatzvereinbarungen	2
Ergänzungsvereinbarungen	2
Gesamt	86

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage des „Anlagenverzeichnis zum Vertragswerk Los Ost /Gesellschaftsverträge; Beglaubigte Abschrift mit Datum vom 17. August 2004“. Zwischen Verträgen und Vertragsanlagen wird im Quellentext nicht unterschieden.

Ansicht 115: Los Ost – Übersicht zu den Grundverträgen

Zwischen den Gesellschaftsverträgen, Leistungsverträgen und Finanzierungsverträgen gibt es Überschneidungen: Einige wenige Verträge fallen gleichzeitig unter mehr als eine der genannten drei Kategorien. Der Kreis Offenbach beauftragte die Projektgesellschaft mit der baulichen Instandsetzung der Schulen in Los Ost ab dem 1. Januar 2005.

Transaktionskosten

Grundverträge und Anlagen wurden im Wesentlichen von einer überregional tätigen Anwaltskanzlei gestaltet. Der Aufwand hierfür und für die Beratung durch externe Spezialisten bei Ausschreibung und Vergabe betrug bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung an den Kreistag am 26. April 2004 für Los West 3,1 Millionen € und bis zum 9. September 2004 für Los Ost 4,2 Millionen €.

Die Vertragswerke für die Lose West und Ost sind nach derzeitigem Erkenntnisstand als angemessen zu beurteilen.

10.11 Finanzierung der Sanierung und des Facility-Managements

Für die Sanierung der Schulen war vor Preissteigerungen (vergleiche Kapitel 10.13) in beiden Losen ein Leistungsumfang ohne Finanzierungsleistung – auf Basis der zum Vertragsschluss geltenden Umsatzsteuer von 16 Prozent – von 222,8 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer) vereinbart.

Sanierung 281 Millionen €

Die Sanierungsphase umfasst die ersten fünf Jahre der fünfzehnjährigen Gesamtvertragsdauer des Sanierungsvertrags. Die mit den Projektgesellschaften abgeschlossenen Sanierungsverträge begründeten für den Kreis Offenbach eine Zahlungsverpflichtung über die Laufzeit von 15 Jahren, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt. Auf Basis der zum Vertragsabschluss geltenden Preise und Umsatzsteuer betrug das Volumen der Ausgaben für die Sanierungen einschließlich der Finanzierungsleistung für Los Ost 161 Millionen € und für Los West 120 Millionen €.

Abschlagszahlungen

Die Projektgesellschaften stellten dem Kreis Offenbach ab Sanierungsbeginn monatliche Abschlagszahlungen in Rechnung. Für Los Ost zahlte der Kreis ab Sanierungsbeginn 1. Januar 2005 monatlich 0,9 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer) an die Projektgesellschaft. Für Los West zahlte der Kreis ab dem 1. Oktober 2004 monatlich 0,7 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer).

Sobald für ein Gebäude oder eine Außenanlage der vereinbarte Sollzustand durch die Sanierung erreicht wurde und der Kreis dies durch eine Teilabnahme bescheinigte, stellten die Projektgesellschaften den auf diesen abgenommenen Teil der Sanierung entfallenden Anteil der Werklohnforderung zuzüglich der jeweils geltenden Umsatzsteuer dem Kreis Offenbach in Rechnung.

Zwischenfinanzierung

Den beiden Projektgesellschaften standen zur laufenden Bezahlung der nicht von ihnen selbst erbrachten, sondern bezogenen Bauleistungen nicht in ausreichendem Umfang eigene Mittel zur Verfügung. Sie finanzierten sich wie folgt:

Los West

Die Projektgesellschaft von Los West erhielt als Zwischenfinanzierung Darlehen der Mehrheitsgesellschafterin.

Forfaitierung

Die Projektgesellschaft schloss außerdem mit einer irischen Bank einen Vertrag über die Forfaitierung ihrer Forderungen gegen den Kreis. Zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen verkaufte die Projektgesellschaft ihre Werklohnforderung aus dem Sanierungsvertrag gegen den Kreis an die Bank und trat die Werklohnforderung gegenüber dem Kreis aus den abgenommenen Sanierungsmaßnahmen an die Bank im Rahmen eines echten Forderungsverkaufs mit der Übernahme des Risikos der Durchsetzbarkeit der Forderung durch den Forderungsverkäufer ab. Der Kreis verpflichtete sich damit unmittelbar der Bank.

Zum Zweck der Forfaitierung wurden die Sanierungsmaßnahmen regelmäßig abgenommen. Die Forfaitierung umfasste sowohl Forderungen aus dem Sanierungsvertrag direkt als auch aus den Forderungen anfallende kapitalisierte Zinsen.

Einrede- und Einwendungsverzicht

Um günstige Kommunalkreditkonditionen zu erlangen, erklärte der Kreis gegenüber der Bank für den Anteil an der Vergütung, der auf vom Kreis abgenommene Teile der Sanierungsleistung entfiel, einen Einrede- und Einwendungsverzicht. Die Bank zahlte den mit Einrede- und Einwendungsverzicht freigegebenen Betrag an die Projektgesellschaft aus. Mit jeder an die Projektgesellschaft geleisteten Zahlung entstand ein gleich hoher Zahlungsanspruch der Bank gegenüber dem Kreis.

Wirkung des Einrede- und Einwendungsverzichts

Der Einrede- und Einwendungsverzicht hat zur Folge, dass der Kreis Zahlungen an die Bank nicht verweigern darf (Garantieanspruch). Er ist auch ungeachtet etwaiger Mängel – zum Beispiel auch im Falle einer Insolvenz der Projektgesellschaft – zur Zahlung des Leistungsentgelts in Höhe des Anteils der einredefreien Forderung an der monatlichen Leistungsvergütung verpflichtet. Mängelansprüche kann der Kreis daher nur gegenüber der Projektgesellschaft geltend machen, er kann diese aber nicht einer Zahlungsverpflichtung gegenüber den Banken entgegenhalten.

Die Sanierungsmaßnahmen umfassten mengenmäßig umfangreiche, aber nicht komplexe Leistungen im Hochbau. Die Sanierung von Dächern und Fassaden, die Erneuerung von Fenstern und Heizungen mit Standardprodukten und die Neugestaltung von Außenanlagen bargen bei der Abnahme ein geringes Risiko, dass schlecht ausgeführte Sanierungsleistungen vom Kreis Offenbach abgenommen werden. Die PPP-Partner erteilten zur Absicherung eventueller Forderungen des Kreises gegenüber der Projektgesellschaft nach einer ordentlichen/außerordentlichen Beendigung des Vertragsverhältnisses Bürgschaften.

Erhöhte Finanzierungskosten bis zur Abnahme der Leistung durch den Kreis Offenbach trägt die Projektgesellschaft oder deren Unterauftragnehmer. Da das Vertragswerk zusätzliche Rechte des Kreises Offenbach im Fall von Leistungsstörungen enthielt, erschien die Finanzierung mittels Forfaitierung mit Einredeverzicht zweckmäßig. Das Risiko war für den Kreis Offenbach überschaubar. Die Erlangung günstiger Kommunalkredite steht als Finanzierungsvorteil dem erhöhten Forfaitierungsrisiko entgegen.

Konstanter Basiszinssatz

Die Projektgesellschaft garantierte der Forfaitierungsbank, dass ihre Forderungen gegenüber dem Kreis einrede- und einwendungsfrei bestehen. Der Finanzierungszins ist über die gesamte Laufzeit konstant. Die Verzinsung einer jeden Forderung begann nach dem Einrede- und Einwendungsverzicht des Kreises Offenbach. Die in Rechnung gestellten Beträge waren bei Rechnungsstellung im ersten Abrechnungshalbjahr (1. Oktober 2004 bis 31. März 2005) ab dem 1. April 2005, im zweiten Abrechnungshalbjahr (1. April 2005 bis 30. September 2006) ab dem 1. Oktober 2006 zu verzinsen.

Der Kreis Offenbach zahlt an die Projektgesellschaft grundsätzlich gleichbleibende Raten, die aufgrund der Wertsicherungsklausel während der Vertragsdauer ansteigen können. Ab dem 31. Oktober 2009 bezahlt der Kreis Offenbach bis zum 30. September 2019 monatlich gleichbleibende Raten inklusive Zinsen für den jeweils vorangegangenen Monat an die Forfaitierungsbank.

Los Ost

Die Projektgesellschaft von Los Ost erhielt von einer inländischen Bank als Zwischenfinanzierung einen Betriebsmittelkredit in Höhe von bis zu 5 Millionen €. Die Projektgesellschaft schloss außerdem Verträge über die Forfaitierung ihrer Forderungen gegen den Kreis Offenbach mit zwei inländischen Banken. Sie forfaitierte die Werklohnforderung jeweils zur Hälfte an die Kreditinstitute. Die Projektgesellschaft haftet gegenüber den Kreditinstituten dafür, dass die Forderungen gegen den Kreis einrede- und einwendungsfrei bestehen. Die Projektgesellschaft haftet nicht für die Werthaltigkeit der Forderungen, das heißt, die Kreditinstitute tragen das Bonitätsrisiko des Kreises. Der Finanzierungszins ist über die gesamte Laufzeit konstant.

Für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Juli 2005 zahlte der Kreis Offenbach die monatlichen Raten in voller Höhe an die Projektgesellschaft. Anschließend, im Zeitraum bis zum 28. Februar 2010, werden die monatlichen Zahlungen zwischen der Projektgesellschaft und den beiden finanzierenden Banken in dem Verhältnis geteilt, in dem die Projektgesellschaft sich durch die Forfaitierung der Forderungen an die Banken refinanziert.

Am Ende der fünfzehnjährigen Projektlaufzeit (31. Dezember 2019) sollen die Kredite entsprechend dem Zahlungsplan zum Vertragswerk Los Ost gegenüber der Projektgesellschaft sowie den beiden Banken getilgt sein. Diesen Schuldendienst finanziert der Kreis Offenbach nach jetzigem Kenntnisstand durch zusätzliche Kreditaufnahmen, deren Tilgung spätestens bis 2035 erfolgen soll.

Sanierung als kreditähnliches Rechtsgeschäft

Die Sanierungsverträge enthalten eine langfristige Zahlungsverpflichtung für die Sanierungsleistung als Teil der kommunalen Investitionen des Kreises Offenbach. Sie sind als kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzuordnen. Eine eindeutige Definition des Begriffs der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte kennt das kommunale Haushaltsrecht nicht. Der Hinweis auf die dem Kredit vergleichbare langfristige Zahlungsverpflichtung reicht insoweit nicht aus, da derartige Verpflichtungen bei einer Fülle von Geschäftsvorgängen in einer kommunalen Körperschaft anfallen, zum Beispiel bei der Festanstellung von Personal. Darüber hinaus ist der Bezug zur kommunalen Investitionstätigkeit heranzuziehen[207].

Facility-Management 500 Millionen €

Mit den Facility-Management-Verträgen ist der Kreis Offenbach über einen Zeitraum von 15 Jahren mit einem Zahlungsvolumen von rund 500 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer) gegenüber den beiden PPP-Partnern verpflichtet. Diese Verträge stellen zwar langfristige Zahlungsverpflichtungen dar, sie weisen aber keine Kreditelemente aus. Sie enthalten in der Hauptsache Leistungen der laufenden Bewirtschaftung der Schulen und nur in Teilbereichen investive Komponenten. Trotz der hohen Zahlungsverpflichtung und der Langfristigkeit sind sie nicht als kreditähnliches Rechtsgeschäft oder als Kredit einzuordnen.

Bei den Verpflichtungen hängt nach geltender Rechtslage in Hessen das Genehmigungserfordernis davon ab, ob es sich um Verpflichtungen für investive oder nicht investive Zwecke handelt. Der Kreis Offenbach hat diese Zahlungsverpflichtung im Haushalt zu erläutern. Insoweit bestehen gegen die haushaltsrechtliche Behandlung des Facility-Management-Vertrags nach derzeitigem Erkenntnisstand keine Bedenken. Beim Vollzug des Facility-Management-Vertrags wird es darauf ankommen, ob der Kreis Offenbach die Raten für das Facility-Management finanzieren kann.

Gesamtkosten 781 Millionen €

Somit betragen die vom Kreis während der 15 Jahre Vertragslaufzeit zu zahlenden Raten – vor Wertsicherungsklausel und Umsatzsteueranhebung – für beide Lose 781 Millionen € (einschließlich Umsatzsteuer).

[207] Schwarting, Kommunales Kreditwesen, Randziffern 56 und 57

10.12 Risiken

Neben der Finanzierung ist die Verteilung der Risiken ein weiterer Faktor bei PPP-Projekten. Sie sollte nach dem Grundsatz der Risikomanagementkompetenz erfolgen. Das Risiko ist danach von dem Partner zu tragen, der dessen Eintritt und Auswirkungen am besten steuern kann. Die Risikoverteilung entspricht insgesamt der bei Vergaben sowohl der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft üblichen Risikoverteilung und weicht nicht von der durch Einzelvergaben erzielbaren Risikoverteilung ab. Die Verteilung der Risiken ist in den Sanierungs- und Facility-Management-Verträgen für beide Lose gleich geregelt.

Risikoaufteilung zwischen Projektgesellschaften und Kreis Offenbach
Projektgesellschaften
Zinsentwicklung Sanierungsfinanzierung
Altlasten in Grund und Boden [1)]
Schadstoffe in Gebäuden [2)]
Tragwerksschäden [2)]
Brandschutzmaßnahmen [2)]
Änderung der Steuergesetzgebung [3)]
Sachbeschädigungen durch Dritte [4)]
Verkehrssicherung
Lage und Zustand von Ver- und Entsorgungsleitungen
Kreis Offenbach
Tragwerksschäden [5)]
Brandschutzmaßnahmen [5)]
Vandalismusschäden [6)]
Erhöhung der Leistungsvergütung für:
- Anpassung der Verträge auf den Übergabestichtag einschließlich Personaltransfer
- Nachtragsvereinbarungen zum Facility-Management- und Sanierungsvertrag (Mehr- und Minderflächen, Mehr- und Minderkosten u.ä.)
- Wertsicherung aufgrund der vereinbarten Indizes
- Umsatzsteueränderungen
1) soweit verursacht oder zu verantworten 2) soweit bekannt oder erkennbar 3) ohne gesetzliche Umsatzsteuer 4) Deckung durch Versicherungen (Erstattung durch Schadensverursacher) 5) soweit nicht bekannt oder erkennbar 6) innerhalb der Schulzeit im Rahmen eines Budgets Quelle: Kreis Offenbach

Ansicht 116: Risikoaufteilung zwischen Projektgesellschaften und Kreis Offenbach

In den Sanierungsverträgen waren folgende Risiken geregelt:

Risiko Zinsentwicklung

Das Risiko „Zinsentwicklung Sanierungsfinanzierung“ entfiel bis auf die Wertsicherungsklausel mit dem Abschluss des Forfaitierungsvertrags mit den Forfaitierungsbanken. Die Projektgesellschaften vereinbarten mit den Forfaitierungsbanken einen festen Zinssatz über die gesamte Laufzeit von 15 Jahren. Verblieben ist das Zinsrisiko hinsichtlich eventuell notwendiger Zwischenfinanzierungen durch die Projektgesellschaften für die Zeit zwischen Leistung durch die Projektgesellschaft und Zahlungsfreigabe durch den Kreis Offenbach. Der Aufwand für eine Zwischenfinanzierung ist von den Mehrheitsgesellschaftern, den Töchtern der Baukonzerne, zu tragen.

Risiko Altlasten

Bei der Risikoverteilung hinsichtlich der „Altlasten in Grund und Boden“ wurde ein Teil des Risikos von Verunreinigungen von Grund und Boden auf die Projektgesellschaft übertragen. Soweit Bodenverunreinigungen nicht von den Projektgesellschaften verursacht wurden oder zu verantworten sind (so Ölflecken auf Parkplätzen), trägt der Kreis das Risiko.

Risiko Schadstoffe

Das Risiko der Verunreinigung der Schulgebäude mit Asbest, PCB oder sonstigen beseitigungspflichtigen Schadstoffen übernahm der Kreis Offenbach, mit Ausnahme der den Projektgesellschaften bei Vertragsschluss bekannten oder erkennbaren Verunreinigungen. Das Altlastenrisiko im eigentlichen Sinne trägt der Kreis.

Risiko Tragwerksschäden

Die gleiche Risikoverteilung gilt hinsichtlich vorhandener Tragwerksschäden. Nach den Sanierungsverträgen tragen die PPP-Projektgesellschaften diejenigen Risiken, die ihnen bekannt waren oder bekannt hätten sein müssen.

Risiko Brandschutz

Der Kreis übernahm die Gewährleistung dafür, dass die Schulgebäude zum 31. Januar 2003 den zu diesem Zeitpunkt geltenden Brandschutzbestimmungen entsprochen haben. Die notwendigen Brandschutzmaßnahmen wurden vom Kreis für jedes der beiden Lose mit einem zweistelligen Millionenbetrag kalkuliert. Allein für die Schulen in Los West betrug der geschätzte Aufwand bei Eigenerledigung 38,6 Millionen € und bei Vergabe an die Projektgesellschaft 24,0 Millionen €.

Fraglich ist, ob bei den Brandschutzmaßnahmen, Kontaminationen oder Tragwerksschäden, die den beiden Vertragspartnern bekannt waren, überhaupt der Begriff „Risiko“ noch zutreffend ist. Die Überörtliche Prüfung sieht hierin die Beauftragung der Projektgesellschaften, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Risiko Steueränderungen

Jede Partei trägt das Risiko von auf sie wirkenden Änderungen von Steuergesetzen. Der Kreis Offenbach trägt insbesondere das Risiko einer erhöhten Umsatzsteuer.

Ansicht 117: Computerunterrichtsraum der Trinkbornschule in Rödermark. Aufnahme vom 18. Januar 2007.

Die Überörtliche Prüfung beurteilt die Risikoverteilung in den Sanierungsverträgen als üblich, da sie insgesamt der bei Vergaben sowohl der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft üblichen Risikoverteilung entspricht.

In den Facility-Management-Verträgen waren die Risiken Sachbeschädigung (Vandalismus) und Auslastung geregelt:

Risiko Sachbeschädigung

Beim Risiko der Sachbeschädigung unterscheiden die Facility-Management-Verträge zwischen Schülern und Dritten als Schadenverursacher. Bei Sachbeschädigungen, die außerhalb von Ferienzeiten und gesetzlichen Feiertagen an Werktagen von 7:00 bis 22:00 Uhr verübt werden, erfolgt die Verursacherzuordnung auf die Schüler. Schäden, die außerhalb der vorab genannten Zeiträume verursacht werden, werden als Schäden Dritter betrachtet.

Der Kreis Offenbach zahlt pauschal vier Euro je Schüler und Jahr für das Risiko der Sachbeschädigung durch Schüler (Teilbereich Vandalismus) an die Projektgesellschaft. Diese Gestaltung ist als Budgetierung anzusehen. Sollte in einem Jahr das Budget einer Schule nicht ausgeschöpft werden, wird der verbleibende Betrag von der Projektgesellschaft der Schulleitung zur freien Verfügung ausgezahlt. Beschädigungen durch Schüler, die das Budget einer Schule übersteigen, trägt der Kreis. Das Risiko der durch Schüler verursachten Vandalismusschäden wurde nicht auf die beiden Projektgesellschaften übertragen.

Soweit durch Dritte Vandalismusschäden verursacht werden, sind diese von den Projektgesellschaften auf eigene Kosten zu beseitigen. Damit wurde dieses Risiko auf die beiden Projektgesellschaften übertragen.

Risiko Auslastung

Das Auslastungsrisiko der Schulen ist auf die beiden Projektgesellschaften übertragen worden. Der Kreis ist vertragsgemäß berechtigt, den Umfang der Vertragsobjekte zu erweitern oder zu kürzen. Im Gegenzug wird die Vergütung für das Facility-Management entsprechend angepasst.

Risiko Energiekosten

Hinsichtlich der Risiken, die beim Kreis Offenbach verbleiben, weist die Überörtliche Prüfung insbesondere auf das Risiko steigender Energiekosten hin. Dieses Risiko wurde für beide Lose mit Wertsicherungsklauseln von den Projektgesellschaften an den Kreis Offenbach weitergereicht. Der Erfolg von Energiesparmaßnahmen hat keinen Einfluss auf die zu leistende Vergütung.

10.13 Wertsicherung

Wertsicherungsklauseln

Für den Kreis Offenbach verbleibt als Folge der abgeschlossenen Verträge vor allem das Risiko einer „Erhöhung der Leistungsvergütung“ für die Sanierung und für das Facility-Management. Die Anpassungen der Leistungsvergütung sind neben Änderungen des Leistungsumfangs insbesondere an komplexe Wertsicherungsklauseln geknüpft. Wertsicherungsklauseln sollen bei langfristigen Verträgen die Geldentwertung zwischen Vertragsabschluss und Zahlungszeitpunkt ausgleichen.

Jährliche Vergütungsanpassungen

Die Anpassung in den PPP-Verträgen orientiert sich an der Veränderung der Indizes des Statistischen Bundesamtes für die Unterbereiche Energie, Personal und Material, wenn sich eine Veränderung der Leistungsvergütung um mindestens 3 Prozent ergibt (Schwellenwert). Auf dieser Basis wurden die Verträge für die Jahre 2005 und 2006 angepasst.

Die Anpassung 2005 führte allein für das Los Ost zu einer Erhöhung der monatlichen Vergütung um 5,15 Prozent oder 101.000 € aufgrund der Wertsicherungsklausel[208] sowie 20 weiterer Erhöhungen und Verminderungen der Vergütung infolge von Mehr- oder Minderleistungen.

Im Geschäftsverkehr hat sich die Vereinbarung von Wertsicherungsklauseln für mittel- oder langfristige Dauerschuldverhältnisse wie Miete ebenso wie für Baumaßnahmen mit mehrjähriger Bauzeit etabliert. Die Auftragnehmer können damit ihre Forderungen gegen das Risiko der Entwertung absichern. Sie erhalten auch in dem Zeitraum nach Vertragsabschluss die Geldsumme, die wertmäßig der vereinbarten Summe zum Vertragsabschlusszeitpunkt entspricht. Die Anpassung an Preisindizes war nicht zu beanstanden, da der Kreis Offenbach bei Sanierung und Bewirtschaftung der Schulen in eigener Verantwortung ebenfalls dem Preisanstieg unterworfen gewesen wäre. Zum steuerlichen, namentlich umsatzsteuerlichen Risiko siehe Kapitel 10.18.

[208] Als Preistreiber haben sich bisher insbesondere die stark gestiegenen Energiepreis-Indizes herausgestellt.

10.14 Gesamtbetrachtung der Lose West und Ost

Zur Entscheidungsvorbereitung über die Neuordnung der Bewirtschaftung und der baulichen Instandsetzung und -haltung kreiseigener Schulen erstellte der Kreis Offenbach in 2004 einen Wirtschaftlichkeitsvergleich. Das Vorgehen beschrieb er in einer 18-seitigen Präambel. Zunächst schätzte er mit einer systematischen und dokumentierten Vorgehensweise die Ausgaben für die Bewirtschaftung und Sanierung seiner Schulen bei Eigenerledigung. Beginnend mit dem Jahr 2004 umfassten die Planungszeiträume 15 und 20 Jahre. Kalkuliert wurden die Lose West und Ost. Um dem Kreis Offenbach den Vergleich der Angebotspreise zu erleichtern, forderte er von den Bietern, ihre Angebotspreise in eine grundsätzlich gleichbleibende Vergütung für die Laufzeit von 15 Jahren umzurechnen. Ansicht 118 stellt den Ausgabenvergleich der beiden Beschaffungsvarianten dar:

Ausgabenvergleich der beiden Beschaffungsvarianten				
	Fremdvergabe PPP-Projekt	Eigenerledigung mit Einzelvergaben	Abweichung	
Los West	370,4 Mio. €	458,7 Mio. €	-88,4 Mio. €	-19,3 %
Los Ost	411,7 Mio. €	500,8 Mio. €	-89,0 Mio. €	-17,8 %
Summe	782,1 Mio. €	959,5 Mio. €	-177,4 Mio. €	-18,5 %

Quelle: Berichte über die Ergebnisse alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises vom 26. April 2004 und 9. September 2004

Ansicht 118: Ausgabenvergleich der beiden Beschaffungsvarianten

Beim Vergleich der beiden Beschaffungsvarianten wurden insbesondere die Ausgaben für die Sanierung bei Vergabe mittels PPP preiswerter als bei der Eigenerledigung durch den Kreis Offenbach dargestellt. Für Los West lägen mit einem Anteil von 92,1 Millionen € die Beschaffungskosten bei PPP um 66,4 Millionen € und damit fast 42 Prozent unter den geschätzten Kosten der Eigenerledigung.

Nettobarwert-methode

Ein externer Beratungsdienst verglich die Angebote für die Lose West und Ost mit den bei Eigenerledigung durch den Kreis entstehenden Kosten anhand der Nettobarwertmethode. Die Nettobarwertmethode[209], die auch als Kapitalwertmethode oder Discounted Cash Flow Methode bezeichnet wird, ist ein dynamisches Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Durch die Diskontierung mit dem Diskontierungszins werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlicher Höhe anfallende Zahlungen im Bewertungszeitpunkt miteinander vergleichbar gemacht[210].

Aus den geplanten Zahlungsströmen sowohl bei der Fremdvergabe als auch bei der Variante Eigenerledigung berechnete der Beratungsdienst mit einem einheitlichen Zinssatz von 5,4 Prozent Barwerte für das Jahr 2004. Für beide Lose lagen die Barwerte für die Beschaffungsvariante PPP unterhalb der Werte für die Variante Eigenerledigung. Die Beschaffungsvariante PPP war danach für den Kreis vorteilhafter. Sie beruhte auf nachvollziehbar günstigeren Beschaffungspreisen für die von den PPP-Partnern angebotenen Leistungen. Ansicht 119 enthält die Nettobarwerte der beiden Beschaffungsvarianten:

[209] Der Nettobarwert ist der gegenwärtige Wert der während der Vertragslaufzeit vom Kreis Offenbach in Zukunft zu leistenden Ausgaben. Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich war es notwendig, die alternativen Zahlungsströme für die verschiedenen Beschaffungsalternativen mit dem gleichen Abzinsungsfaktor auf den gleichen Ausgangszeitpunkt abzuzinsen. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich von Projekten, die zu Ausgaben führen, ist die Variante wirtschaftlicher, die bei gleicher Leistung den geringeren Nettobarwert der Ausgaben aufweist.

[210] Eibelshäuser/Nowak in Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Köln 2007, Randnummer 37 zu § 7 BHO (Teil 3)

Nettobarwerte der beiden Beschaffungsvarianten				
	Fremdvergabe PPP-Projekt	Eigenerledigung mit Einzelvergaben	Abweichung	
Los West	263,0 Mio. €	324,2 Mio. €	61,2 Mio. €	-18,9 %
Los Ost	292,4 Mio. €	349,9 Mio. €	57,5 Mio. €	-16,5 %
Summe	555,4 Mio. €	674,1 Mio. €	118,7 Mio. €	-17,6 %

Quelle: Berichte über die Ergebnisse alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises vom 26. April 2004 und 9. September 2004

Ansicht 119: Nettobarwerte der beiden Beschaffungsvarianten

Die vom Kreis Offenbach gewählte Methodik zum Vergleich der beiden Beschaffungsvarianten erscheint sachgerecht. Gleichwohl hat der Kreis Offenbach zu bedenken, dass der Erfolg oder Misserfolg des PPP-Projektes erst am Ende der Vertragslaufzeit insgesamt beurteilt werden kann.

Ansicht 120 enthält die wesentlichen Finanzdaten beider Lose:

Wesentliche Finanzdaten Lose West und Ost			
	Los West	Los Ost	Gesamt
Sanierungsvertrag			
monatlich Rate netto	0,6 Mio. €	0,8 Mio. €	1,4 Mio. €
monatliche Rate brutto (16%)	0,7 Mio. €	0,9 Mio. €	1,6 Mio. €
monatliche Rate brutto (19%)	0,7 Mio. €	0,9 Mio. €	1,6 Mio. €
jährliche Rate netto	6,9 Mio. €	9,3 Mio. €	16,2 Mio. €
jährliche Rate brutto (16%)	8,0 Mio. €	10,7 Mio. €	18,7 Mio. €
jährliche Rate brutto (19%)	8,2 Mio. €	11,0 Mio. €	19,2 Mio. €
Hochrechnung auf die Laufzeit 15 Jahre (16%)	120,3 Mio. €	161,2 Mio. €	281,5 Mio. €
Hochrechnung auf die Laufzeit 15 Jahre (19% seit 1. Januar 2007)	122,9 Mio. €	164,8 Mio. €	287,7 Mio. €
Facility-Management-Vertrag			
monatlich Rate netto	1,2 Mio. €	1,2 Mio. €	2,4 Mio. €
monatliche Rate brutto (16%)	1,4 Mio. €	1,4 Mio. €	2,8 Mio. €
monatliche Rate brutto (19%)	1,4 Mio. €	1,4 Mio. €	2,8 Mio. €
jährliche Rate netto	14,4 Mio. €	14,3 Mio. €	28,7 Mio. €
jährliche Rate brutto (16%)	16,7 Mio. €	16,6 Mio. €	33,3 Mio. €
jährliche Rate brutto (19%)	17,1 Mio. €	17,0 Mio. €	34,1 Mio. €
Hochrechnung auf die Laufzeit 15 Jahre (16%)	250,6 Mio. €	249,1 Mio. €	499,7 Mio. €
Hochrechnung auf die Laufzeit 15 Jahre (19% seit 1. Januar 2007)	256,1 Mio. €	254,6 Mio. €	510,7 Mio. €
Sanierung und Facility-Management			
monatliche Rate brutto (19%)	2,1 Mio. €	2,3 Mio. €	4,4 Mio. €
jährliche Rate brutto (16%)	24,7 Mio. €	27,4 Mio. €	52,1 Mio. €
jährliche Rate brutto (19%)	25,4 Mio. €	28,1 Mio. €	53,5 Mio. €
Hochrechnung auf die Laufzeit 15 Jahre (16%)	370,9 Mio. €	410,3 Mio. €	781,2 Mio. €
Hochrechnung auf die Laufzeit 15 Jahre (19% seit 1. Januar 2007)	379,0 Mio. €	419,5 Mio. €	798,5 Mio. €

Wesentliche Finanzdaten Lose West und Ost			
	Los West	Los Ost	Gesamt
Ausweis in den Haushalten und Jahresrechnungen			
Verwaltungshaushalt (Summen jährlich)	14,3 Mio. €	14,0 Mio. €	28,3 Mio. €
Vermögenshaushalt (Summen jährlich)	10,4 Mio. €	13,5 Mio. €	23,9 Mio. €
Verwaltungshaushalt (Summen 15 Jahre)	213,9 Mio. €	209,5 Mio. €	423,4 Mio. €
Vermögenshaushalt (Summen 15 Jahre)	156,5 Mio. €	202,3 Mio. €	358,8 Mio. €
Zusätzlicher Kreditbedarf (Plan)			
Vermögenshaushalt (Summen jährlich)	5,8 Mio. €	7,7 Mio. €	13,5 Mio. €
Vermögenshaushalt (Summen 15 Jahre)	82,4 Mio. €	101,9 Mio. €	184,3 Mio. €
Schuldendienst für zusätzlichen Kreditbedarf			
Tilgung	82,4 Mio. €	101,9 Mio. €	184,3 Mio. €
Zinsen (Hochrechnung bis 2034 / 2035)	49,8 Mio. €	61,8 Mio. €	111,6 Mio. €
Tilgung und Zinsen	132,2 Mio. €	163,7 Mio. €	295,9 Mio. €

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den Grunddaten der Sanierungs- und der Facility-Management-Verträge sowie aus den Berichten über die Ergebnisse der Prüfung alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises.

Ansicht 120: Wesentliche Finanzdaten Lose West und Ost

20 Millionen € im Jahr

Nach Auswertungen des Kreises Offenbach[211] gab er von 2001 bis 2003 für bauliche Instandsetzung, Instandhaltung und Bewirtschaftung kreiseigener Schulen 19,8 Millionen € im Jahr aus. In diesem Zeitraum stiegen zwar die jährlichen Ausgaben für Instandsetzungen; der Kreis sah sie aber als nicht ausreichend an, um die Schulgebäude in einem vertretbaren Standard zu erhalten.

53 Millionen € im Jahr

Während der Vertragslaufzeit von 15 Jahren betragen die jährlichen Ausgaben für die einbezogenen Schulen bei 19 Prozent Umsatzsteuer insgesamt 53,5 Millionen €. Dabei entfallen 19,3 Millionen € auf die Sanierung und 34,2 Millionen € auf das Facility-Management.

Gesamtvertragswerk 798 Millionen €

Unter Berücksichtigung des gestiegenen Umsatzsteuersatzes (ab dem 1. Januar 2007 auf 19 Prozent) erhöhen sich die vertraglich vereinbarten Leistungsentgelte für die beiden Lose West und Ost über die fünfzehnjährige Laufzeit von 781,2 Millionen € auf 798,5 Millionen €. Auswirkungen der Wertsicherungsklauseln sowie nicht direkt aus den Verträgen resultierende Nebenkosten zum Beispiel für Beratung und Controlling sowie Finanzierungskosten außerhalb der Vertragswerke West und Ost sind hierin noch nicht enthalten.

Die zusätzlichen Ausgaben finanziert der Kreis Offenbach durch das gewählte Finanzierungsmodell mit den beiden Projektgesellschaften über die fünfzehnjährige Vertragslaufzeit. Die Sanierungsausgaben und Anteile des Facility-Managements, die im Vermögenshaushalt abgebildet sind, kann der Kreis grundsätzlich zunächst durch Kreditaufnahmen finanzieren. Die Haushaltsrechnungen für die Jahre 2004 bis 2006 zeigten die aufgenommenen Kredite in folgender Höhe:

- 2004: 24,2 Millionen €
- 2005: 49,0 Millionen €
- 2006: 43,8 Millionen €

Zur teilweisen Finanzierung, das heißt, zur Verringerung der Zinsausgaben für die Kreditfinanzierung im Zusammenhang mit den Losen West und Ost, konnte der Kreis

[211] Bericht über die Ergebnisse der Prüfung alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises vom 26. April 2004

Offenbach günstige Darlehen erhalten. Die Darlehen werden über eine inländische Bank abgewickelt. Ein Eingriff in die bestehende Finanzierung der beiden Lose ist nicht geplant. Der Zinsvorteil wird über zehn Jahre – beginnend in 2006 – an den Kreis ausgezahlt.

Zusätzlicher Kreditbedarf 184 Millionen €

Den durch die Sanierung und Anteile des Facility-Managements notwendigen zusätzlichen Kreditbedarf in Höhe von hochgerechnet 82,4 Millionen € für Los West und 101,9 Millionen € für Los Ost will der Kreis Offenbach spätestens bis zum Jahr 2034 beziehungsweise für Los Ost bis 2035 inklusive der Zinsen bezahlt haben[212].

Inwieweit das gelingen kann, hängt von der Entwicklung der Einnahmen und der übrigen Ausgaben des Kreises Offenbach sowie der gesamtwirtschaftlichen Situation ab.

10.15 Abbildung in den Jahresrechnungen des Kreises Offenbach

Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen am 15. Februar 2007 lagen die endgültige Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2004 und die Entwürfe für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 des Kreises Offenbach vor.

Ausgaben für Sanierung und Facility-Management

Die Ausgaben für die Sanierung der in den Losen West und Ost zusammengefassten Schulen bildete der Kreis Offenbach im Vermögenshaushalt ab. Die Ausgaben für das Facility-Management teilte er entsprechend der Rechnungsstellung der Projektgesellschaften auf den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt auf.

Von der monatlichen Zahlungsrate zum Beispiel für Los West, Monat Dezember 2006, in Höhe von 1.650.509,58 € (1.422.853,09 € zuzüglich Umsatzsteuer) wurden die baulichen Instandhaltungen des Facility-Management-Vertrags regelmäßig als investive Maßnahmen betrachtet und mit 247.576,43 € einschließlich Umsatzsteuer im Vermögenshaushalt abgebildet. Das entsprach einem Anteil von rund 15,0 Prozent.

Von der monatlichen Zahlungsrate für den Monat Dezember 2006 bei Los Ost in Höhe von 1.296.190,16 € netto (1.503.580,59 € einschließlich Umsatzsteuer) entfielen 206.074,79 € netto (239.046,76 € einschließlich Umsatzsteuer) auf investive Maßnahmen des Facility-Management-Vertrags. Das entsprach einem Anteil von 15,9 Prozent.

Der Kreis Offenbach und die Projektgesellschaften orientierten sich bei der Aufteilung an den Ergebnissen eines externen Gutachtens: „Gutachterliche Stellungnahme über die Fragen der Aktivierbarkeit bestimmter Kostenbestandteile der Facility-Managementgebühr für das Projekt PPP Schulen Kreis Offenbach“ vom 9. Dezember 2003. Der Gutachter ermittelte auf der Basis von Planzahlen die aktivierungsfähigen Kostenbestandteile des Aufwands für das Facility-Management der Jahre 2010 bis 2019. Er kam zu dem Schluss, dass bei allen Schulen die Anteile der Sanierungsleistungen in der Facility-Management-Rate über 20 Prozent der fortgeführten Anschaffungs-/Herstellungskosten lagen. Der Kreis Offenbach übernahm diese dem Handelsrecht angenäherte Verfahrensweise. Gegen diese typologisierende Betrachtung bestehen keine Bedenken.

[212] Bericht über die Ergebnisse der Prüfung alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises vom 26. April 2004

Aus den Jahresrechnungen ermittelte der Kreis Offenbach folgende Ausgaben für das PPP-Projekt Los West:

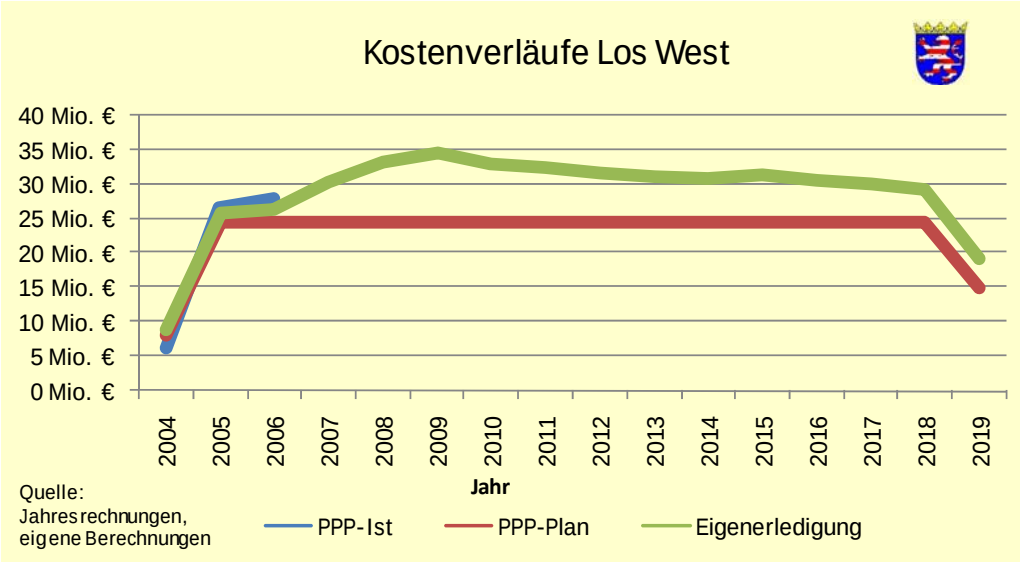
Los West

Los West – Ausgaben				
	2004[2)]	2005	2006	Summe
Verwaltungshaushalt	3,6 Mio. €	15,6 Mio. €	16,7 Mio. €	35,8 Mio. €
Vermögenshaushalt[1)]	2,6 Mio. €	10,9 Mio. €	11,1 Mio. €	24,6 Mio. €
Gesamtsumme	6,2 Mio. €	26,5 Mio. €	27,8 Mio. €	60,5 Mio. €

1) Ausgaben für Sanierung und anteilig Facility-Management
2) Ab 1. Oktober 2004
Quelle: Kreis Offenbach

Ansicht 121: Los West – Ausgaben

Der Kreis Offenbach erstellte Listen, um einen Überblick über die anfallenden Auszahlungen, die im Zusammenhang mit den beiden Losen Ost und West anfallen, zu erhalten. Ein Abgleich dieser Auswertungen mit den aus den Buchungssystemen gezogenen Ausgaben ergab keine wesentlichen Differenzen.



Ansicht 122: Kostenverläufe Los West

Der Kostenverlauf „PPP-Plan“ bildet die Plan-Ausgaben ab, die für die Beschaffungsvariante PPP im Bericht über die Ergebnisse der Prüfung alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises vom 26. April 2004 den Entscheidungen zugrunde gelegt wurden. Sie umfassen die an den Bieter zu zahlende Leistungsvergütung einschließlich der damals geltenden Umsatzsteuer von 16,0 Prozent. Preissteigerungen blieben unberücksichtigt. Aufgrund der Vorgaben in den Verdingungsunterlagen mussten die Bieter ihre Leistungsvergütung in monatlich gleichbleibenden Raten angeben.

Der Kostenverlauf „Eigenerledigung“ bildet die Plan-Ausgaben ab, die für die Beschaffungsvariante Eigenerledigung mit Einzelvergaben im Bericht über die Ergebnisse der Prüfung alternativer Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Schulimmobilien des Kreises vom 26. April 2004 den Entscheidungen zugrunde gelegt wurden. Sie umfassen die vom Kreis zu tragenden Kosten einschließlich der damals geltenden Umsatzsteuer von 16,0 Prozent.

Bei dem Kostenverlauf „PPP-Ist“ sind die in den Jahresrechnungen des Kreises Offenbach abgebildeten Ausgaben, die für die Beschaffungsvariante PPP bis zum 31. Dezember 2006 anfielen, berücksichtigt. Der höhere Kostenverlauf „PPP-Ist“ gegenüber dem „PPP-Plan“ ist im Wesentlichen auf die Wirkung der Wertsicherungsklauseln zurückzuführen.

Rechnungsstellung durch die Projektgesellschaft

Die Projektgesellschaft stellte monatlich je eine Abschlagsrechnung für Leistungen aus dem Sanierungsvertrag und aus dem Facility-Management-Vertrag an den Kreis Offenbach. Die Rechnungen wurden für den Folgemonat gestellt und enthielten als Zahlungsziel 30 Tage.

Zu Erhöhungen der monatlichen Zahlungen an die Projektgesellschaften führten im Prüfungszeitraum insbesondere folgende Sachverhalte:

- Anpassung zum Vertragsbeginn,
- Flächenanpassung,
- Erhöhung Vandalismus–Budget,
- Wertsicherungsklauseln.

Los Ost

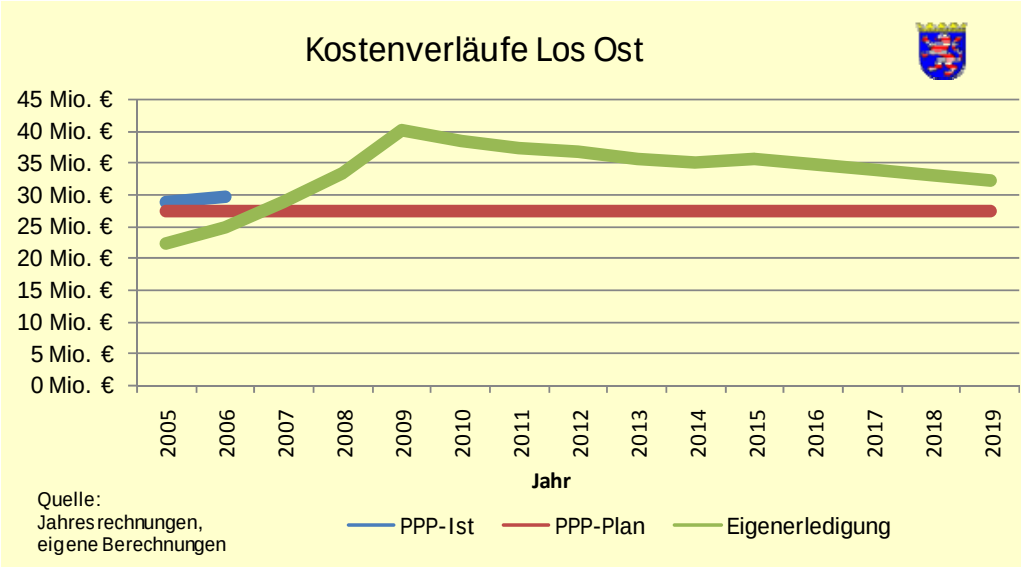
Aus den Jahresrechnungen ermittelte der Kreis Offenbach folgende Ausgaben für das PPP-Projekt Los Ost:

Los Ost – Ausgaben			
	2005[2)]	2006	Summe
Verwaltungshaushalt	14,7 Mio. €	15,2 Mio. €	29,9 Mio. €
Vermögenshaushalt[1)]	13,9 Mio. €	14,5 Mio. €	28,4 Mio. €
Summe	28,6 Mio. €	29,7 Mio. €	58,3 Mio. €

1) Ausgaben für Sanierung und anteilig Facility-Management
2) In den Jahresrechnungen waren die Ausgaben systembedingt nicht zeitgerecht zugeordnet. Zum Beispiel waren Zahlungen für den Zeitraum Oktober bis Dezember 2004 (254.474,22 €) in der Jahresrechnung 2005 abgebildet.
Quelle: Kreis Offenbach

Ansicht 123: Los Ost – Ausgaben

Ansicht 124 zeigt die Kostenverläufe für das Los Ost:



Ansicht 124: Kostenverläufe Los Ost

10.16 Abbildung in den Jahresabschlüssen der Projektgesellschaften

Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2006 der beiden Projektgesellschaften lagen der Überörtlichen Prüfung vor. Ebenso standen die Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfungen dieser Jahresabschlüsse, bestehend jeweils aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang sowie der Lagebericht für das Geschäftsjahr, zur Verfügung. Ihnen konnten Analysen über die Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und

Ertragslage sowie die wirtschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der Gesellschaften entnommen werden.

Der nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs erstellte Schlussbericht für den Kreis Offenbach über die 118. Prüfung „PPP-Projekte Los Ost und Los West des Kreises Offenbach“ enthielt eine ausführliche Darstellung der wirtschaftlichen und der rechtlichen Verhältnisse der Projektgesellschaften.

Ansicht 125: Heizung in der Albert-Schweitzer-Schule in Neu-Isenburg. Aufnahme vom 17. Januar 2007.

10.17 Vertragsvollzug

Beide Projektgesellschaften informierten den Kreis Offenbach regelmäßig und umfassend mit Quartals-, Halbjahres- und Jahresberichten über den Vertragsvollzug. Die Berichterstattung umfasste die Aspekte:

- Organisation, Personal,
- Sanierung (Planungs- und Bautenstand),
- Betrieb (Betriebsführung, Energiesparmaßnahmen),
- besondere Ereignisse.

Sanierung

Bei Beendigung der Erhebungen durch die Überörtliche Prüfung lagen die Jahresberichte 2006 für beide Lose vor. Sie dokumentierten unter anderem den Sanierungsstand zum 31. Dezember 2006. Bei einer Besichtigung von vier Schulen je Los gewann die Überörtliche Prüfung einen Eindruck von der Qualität der Sanierungsmaßnahmen[213]. Der Zustand von Dächern, Fassaden, Fenstern, Räumen, Sanitäranlagen, Wärmeerzeugungs- und Wärmeverteilungsanlagen und Elektroanlagen wurde dokumentiert. Bei den Besichtigungen ergaben sich keine offensichtlichen Hinweise, dass die Ausführungen den Sanierungsverträgen nicht entsprachen.

Daneben wurden die Schulleitungen zu den Sanierungsmaßnahmen an ihren Schulen befragt. Die Schulleitungen erklärten, dass zwischen den Projektgesellschaften und

[213] Los West: Dreieichschule in Langen, Selma-Lagerlöf-Schule in Dreieich, Dietrich-Bonhoeffer-Schule in Dietzenbach, Albert-Schweitzer-Schule in Neu-Isenburg

Los Ost: Geschwister-Scholl-Schule in Mühlheim, Konrad-Adenauer-Schule in Seligenstadt, Adolf-Reichwein-Schule in Heusenstamm, Trinkbornschule in Rödermark

den Schulleitungen in ausreichendem Umfang Abstimmungsgespräche stattgefunden hätten. Die Sanierungsarbeiten seien weitgehend ohne Beeinträchtigung des Schulbetriebs verlaufen. Die Schulleitungen gaben an, dass sie mit den Ergebnissen der Sanierungsmaßnahmen überwiegend oder vollumfänglich zufrieden waren. Die bisherige Sanierung der Schulen scheint dem Kreis Offenbach gelungen zu sein.

Im schülernahen Bereich sind es modern eingerichtete naturwissenschaftliche Räume, moderne Sanitäranlagen in Schulen und Turnhallen, ansprechend gestaltete Außenanlagen und zweckmäßig gestaltete Schulräume, die das Lernumfeld der Schüler in den sanierten Schulen kennzeichnen.

Ansicht 126: Duschanlage in der Konrad-Adenauer-Schule in Seligenstadt. Aufnahme vom 18. Januar 2007.

Im Betrieb der Schulen sind es Energiesparmaßnahmen durch moderne Kesselanlagen mit Regelungstechnik und durch die Dämmung von Fassaden sowie das installierte Energie- und Wassercontrolling, die sowohl einen wirtschaftlichen als auch den umweltfreundlichen Schulbetrieb unterstützen. Sicherheits- und Brandschutzbestimmungen wurden mit Priorität umgesetzt.

Der Kreis wäre mit eigenen Mitarbeitern nicht in der Lage gewesen, seine Schulen in so kurzer Zeit zu sanieren.

Erfahrungen mit Facility-Management

In den besichtigten Schulen wurden die Schulleitungen auch befragt, ob die Projektgesellschaften dafür gesorgt hätten, dass der Schulbetrieb, soweit er durch Facility-Management beeinflussbar war, störungsfrei ablaufen konnte. Die Schulleitungen stimmten dem überwiegend oder vollumfänglich zu.

10.18 Steuerrechtliche Würdigung

Anhand der Struktur- und Risikobeschreibung für das Los West wurde die vom Kreis Offenbach gewählte PPP-Struktur auf ihre steuerliche Plausibilität und Üblichkeit beurteilt. Bei PPP-Strukturen sind insbesondere folgende Steuerarten relevant:

- Gewerbesteuer
- Umsatzsteuer
- Körperschaftsteuer
- Grunderwerbsteuer

Gewerbesteuer

Die gewerbesteuerliche Optimierung betrifft den Kreis Offenbach, soweit die Finanzierung der Projektgesellschaften betroffen ist. Auf der Ebene der beiden Projektgesellschaften fallen insbesondere Zinsaufwendungen für Kredite an, die langfristig der Verstärkung des Betriebskapitals dienen. Die Kredite sind als so genannte Dauerschulden nur zur Hälfte von der Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuer abziehbar (§ 8 Nr. 1 GewStG). Um die Zinsaufwendungen der Projektgesellschaften zu verringern, wurden im Rahmen des so genannten Mogendorfer Modells[214] Forderungen der Projektgesellschaften gegenüber dem Kreis Offenbach im Rahmen eines Forderungskauf- und -abtretungsvertrags an Banken übertragen, um mit dem Erlös die Dauerschulden zu tilgen beziehungsweise zu verringern. Das Finanzierungsmodell führt zu tendenziell niedrigeren Gesamtkosten als bei anderen Gestaltungen.

Umsatzsteuer

Umsatzsteuerliches Grundproblem bei PPP-Strukturen ist die Verlagerung von Teilaspekten hoheitlicher und damit nicht steuerrelevanter Betätigungen in die grundsätzlich steuerrelevante privatwirtschaftliche Sphäre. Dies ist auch bei den PPP-Projekten des Kreises Offenbach bei der Bewirtschaftung der Schulen der Fall. Die Leistung des „kommunalen Hausmeisters“ ist umsatzsteuerlich unbeachtlich, während die Projektgesellschaften umsatzsteuerpflichtige Hausmeisterleistungen erbringen. Der Kreis Offenbach ist nicht vorsteuerabzugsberechtigt. Die Leistungen der im Facility-Management tätigen Hausmeister werden ihm zuzüglich Umsatzsteuer in Rechnung gestellt. Es ergibt sich daher grundsätzlich eine umsatzsteuerliche Mehrbelastung.

Körperschaftsteuer

Die Projektgesellschaften tragen als Steuersubjekte das Risiko einer Änderung des Körperschaftsteuergesetzes. Der Kreis ist hiervon nur unwesentlich betroffen. Während von der Projektgesellschaft im Los West der KVBG vertraglich ein Gewinnanspruch von jährlich 255 € zugesichert ist, werden bei Los Ost die Gewinne in der Projektgesellschaft thesauriert.

Grunderwerbsteuer

Bei PPP-Modellen stellt sich regelmäßig die Frage nach der grunderwerbsteueroptimalen Gestaltung. Hierbei ist das Augenmerk insbesondere auf den grunderwerbsteuerlichen Ersatztatbestand des § 1 Absatz 2 GrEStG zu richten, wonach die wirtschaftliche oder rechtliche Verwertungsmöglichkeit bezüglich eines Grundstücks den Tatbestand verwirklicht.

Bei den PPP-Projekten Los Ost und Los West des Kreises Offenbach fand kein zivilrechtlicher Eigentumsübergang statt. Der Landkreis Offenbach ist zivilrechtlicher Eigentümer der Grundstücke geblieben. Der Ersatztatbestand des § 1 Abs. 2 GrEStG wurde nicht verwirklicht. Die Leistungen der Projektgesellschaft für die Neuerrichtung oder die Sanierung einer bereits im Eigentum des Kreises stehenden Schule sind nicht grunderwerbsteuerrelevant.

[214] Als Mogendorfer Modell wird ein Forfaitierungsmodell bezeichnet, bei dem der öffentliche Auftraggeber die Forderungen bereits während der Bauphase durch Bautestate (unter Umständen in Verbindung mit Teilabnahmen) gegenüber der Bank einredefrei stellt. Dadurch erhält das private Unternehmen bereits während der Bauzeit kommunalkreditähnliche Konditionen. Für den öffentlichen Auftraggeber reduzieren sich die Zwischenfinanzierungskosten, er trägt jedoch während der Bauzwischenfinanzierung auch ein höheres Risiko. Das Modell wurde in Rheinland-Pfalz entwickelt (Ortsumgehung Mogendorf).

Ansicht 127: Heizungsanlage in der Selma-Lagerlöf-Schule in Dreieich. Aufnahme vom 18. Januar 2007.

10.19 Controlling

Baucontrolling

Der Kreis Offenbach hatte ein Baucontrolling und ein Vertragscontrolling zur Projektüberwachung eingerichtet. Er nahm seine vertraglichen Einsichts- und Kontrollrechte gegenüber den Projektgesellschaften wahr. Das Baucontrolling überwacht die Sanierung der Schulen und nimmt die bauliche Teilleistung oder Gesamtleistung ab.

Das von einem externen Berater aufgebaute Vertragscontrolling wurde ab 2006 vom Kreis fortgeführt. Zum 1. Januar 2007 übernahm die kreiseigene KOMMSERVE gGmbH, Dietzenbach, das Vertragscontrolling.

Vertragscontrolling

Die für das Controlling zuständigen Personen sollten das Projekt langfristig begleiten. Das erworbene projektspezifische Know-how ist bei dem umfangreichen Vertragswerk förderlich für die Qualität des Controllings. Die in der Phase der Ausschreibung und des Vertragsabschlusses für den Kreis tätige Anwaltskanzlei war bei der laufenden Vertragskontrolle in geringem Umfang tätig. Der Kreis Offenbach hat zu entscheiden, inwieweit er das Vertragscontrolling wirksamer gestalten will, um seine Rechte wahrzunehmen. Bei schwierigeren Sachfragen sollte der Kreis Offenbach auch externen Sachverstand einbinden.

Der Kreis Offenbach hat weiterhin zu entscheiden, ob er ein Vertragsinventar einschließlich eines Inventars aller Nachtragsverträge einrichtet. Insbesondere ist es angesichts der ausgetauschten und geänderten Vertragsbestandteile schwierig, sich innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die derzeit gültigen Vertragsbestandteile der Lose Ost und West zu verschaffen.

Erfolgscontrolling

Da der wirtschaftliche Erfolg des PPP-Projekts abschließend erst am Ende seiner Laufzeit beurteilt werden kann, kommt einer laufenden Erfolgskontrolle eine hohe Bedeutung zu. Aus den Unterlagen des geprüften Zeitraums konnte nicht festgestellt werden, inwieweit die seit Vertragsbeginn geänderten Leistungsvergütungen zum Beispiel auf Wertsicherung oder auf nachträgliches Herausnehmen/Hinzufügen von Schulen zum Vertragswerk zurückzuführen sind.

Im Verlauf der Prüfung führte der Kreis einen Soll-Ist-Vergleich mit Aufgliederung der Anpassungen der Leistungsvergütung auf verschiedene Ursachen wie Wertsicherung, Risikoverteilung oder geänderten Leistungsumfang ein. Die Zuordnung zu den Ursachen ist für Controllingzwecke und für die wirtschaftliche Beurteilung des Gesamtprojekts wesentlich.

Während der fünfzehnjährigen Vertragslaufzeit sollte der Kreis Offenbach anhand nachvollziehbarer Messmethoden regelmäßig überprüfen, ob die PPP-Projekte die in sie gesetzten Erwartungen sowohl bezogen auf die Ausschöpfung finanzieller Sparpotenziale als auch bezogen auf die Verbesserung des Bautenzustands erfüllen. Bei den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ist zu beachten, dass auch die Kosten bei Eigenerledigung entsprechend den Preissteigerungen fortzuschreiben sind.

10.20 Schlussbemerkung

Die Komplexität der beiden PPP-Projekte stellt besonders hohe Ansprüche an die Vertragsgestaltung. Fehlerhafte Verträge haben unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts. In Relation zu dem Regelungsinhalt der beiden Vertragswerke waren bisher nur Nachträge in geringem Umfang notwendig. Der Vertragsvollzug verlief reibungslos.

Sowohl die Sanierung als auch die Betriebsbereitschaft der Schulen erfolgen vertragsgemäß. Aus den Begehungen der Schulen und den Interviews mit den Schulleitungen ergaben sich keine Beanstandungen. Nach derzeitigem Kenntnisstand wird die Sanierung innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen sein. Die Beschaffungsvariante PPP ermöglichte dem Kreis Offenbach die Erledigung von Maßnahmen innerhalb eines vergleichbar kurzen Zeitraums, die er ausschließlich mit eigenen Mitarbeitern nicht so zügig hätte erledigen können.

Der Kreis Offenbach gab im Zeitraum von 2001 bis 2003 im Mittel rund 20 Millionen € im Jahr für die Bewirtschaftung, den Unterhalt und die bauliche Instandsetzung seiner Schulen aus. Diese Mittel reichten nicht aus, um für die Schulgebäude einen aus Sicht des Schulträgers notwendigen Standard, vor allem hinsichtlich des Brandschutzes, der Ausstattung naturwissenschaftlicher Räume, der Außenanlagen und der Energietechnik zu erreichen.

Für Sanierung und Facility-Management der Schulen waren in der Jahresrechnung des Kreises Offenbach für das Jahr 2004 Ausgaben von 6 Millionen € und für das Jahr 2005 für beide Lose zusammen von 55,1 Millionen € ausgewiesen. Der Kreis Offenbach leistet über die fünfzehnjährige Vertragslaufzeit grundsätzlich gleichbleibende Zahlungsraten, die sich ab dem Jahr 2005 für beide Lose zusammen jährlich auf 52,1 Millionen bei 16 Prozent Umsatzsteuer belaufen. Mit der Umsatzsteueranhebung zum 1. Januar 2007 auf 19 Prozent erhöhen sich die jährlichen Ausgaben – vor Berücksichtigung des durch Wertsicherungsvereinbarungen hervorgerufenen Kostenanstiegs – auf 53,5 Millionen €.

Der – vor Berücksichtigung des durch Wertsicherungsvereinbarungen hervorgerufenen Kostenanstiegs – zusätzliche Finanzierungsbedarf für den Vermögenshaushalt aufgrund der Sanierungsleistungen und der anteilig im Vermögenshaushalt verbuchten Facility-Management-Ausgaben beträgt über die fünfzehnjährige Laufzeit bis 2019 rund 184 Millionen €.

Nach jetzigem Kenntnisstand wird die Tilgung der Kredite bis zum Jahr 2035 dauern. Dafür sind bei Los West bis 2034 und bei Los Ost bis 2035 rund 112 Millionen € an Zinsen vom Kreis zu bezahlen, soweit der in der Kreistagsvorlage aufgezeigte Kreditbedarf über die gesamte Zeit der Refinanzierung in der dort ausgewiesenen Höhe bestünde. Durch teilweise Refinanzierung der Banken bei der Europäischen Investitionsbank verringert sich der Zinsaufwand des Kreises um rund 0,6 Millionen €.

Zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen zu Kommunalkreditkonditionen verkaufen die Projektgesellschaften ihre Werklohnforderungen aus den Sanierungsverträgen (vom Kreis Offenbach einrede- und einwendungsfrei gestellt) an Banken. Der Kreis Offenbach ist dadurch direkt den Banken zur Zahlung verpflichtet. Da regelmäßig Abnahmen der Sanierungsleistungen stattfinden und es sich um überschaubare Sanierungsmaßnahmen im Hochbau handelt, erscheinen die Risiken aus der Forfaitierung mit Einrede- und Einwendungsverzicht für den Kreis Offenbach überschaubar und handhabbar.

Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsvariante PPP der in den Losen West und Ost zusammengefassten Sanierungs- und Bewirtschaftungsleistungen wurde vor den Vertragsabschlüssen vom Kreis Offenbach mit Hilfe eines externen Beraters unter Anwendung der Nettobarwertmethode berechnet. Der absolut und relativ zur Eigenerledigung durch den Kreis größte finanzielle Vorteil wird bei der Sanierung erreicht.

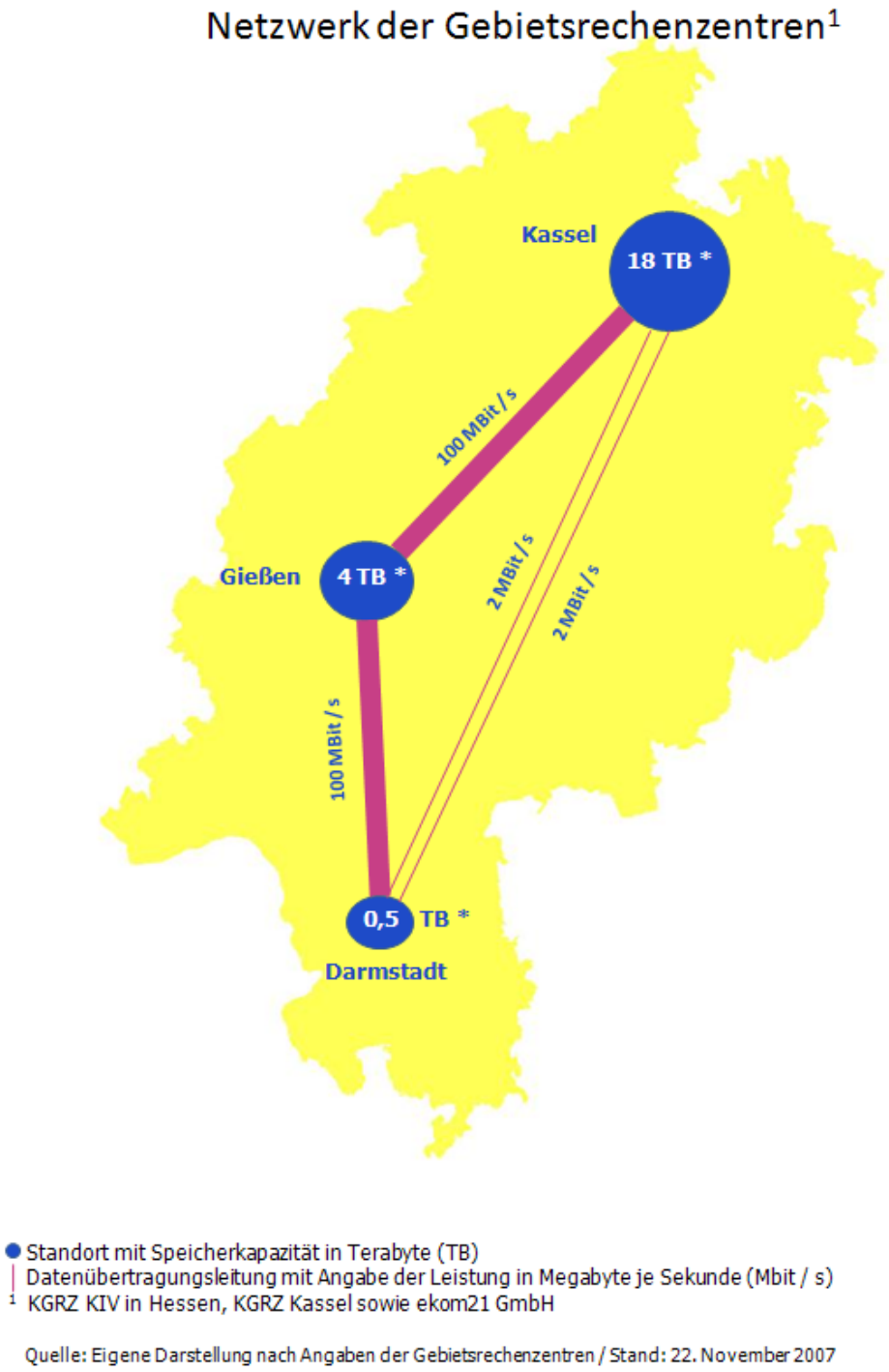
PPP-Projekte sind während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt klar darzustellen. Die Belastung künftiger Haushalte muss eindeutig erkennbar sein. In der bisherigen Vertragslaufzeit legte der Kreis Offenbach kameral Rechnung. Bezüglich der haushaltssystematischen Behandlung der Facility-Management-Ausgaben lehnte er sich in Ermangelung geeigneter haushaltssystematischer Vorgaben an handelsrechtliche Grundsätze an. Die PPP-Projekte stellte der Kreis Offenbach so klar dar wie es ihm mit der Haushaltsführung nach der kameralen Systematik möglich war. Die Umstellung auf die Doppik zum 1. Januar 2008 wird dem Kreis Offenbach zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, die Transparenz seiner PPP-Projekte weiter zu verbessern.

Die Beschaffungsvariante PPP ist als eine geeignete Erweiterung der bisherigen Beschaffungsvarianten anzusehen. Der Kreis Offenbach kann sie bei künftigen Vergabeentscheidungen in seine Überlegungen einbeziehen.

11. Einhundertzwanzigste Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“

11.1 Geprüfte Körperschaften

Kommunales Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen (KGRZ KIV in Hessen), Gießen, und Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel (KGRZ Kassel), Kassel



Ansicht 128: „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ – Netzwerk der Gebietsrechenzentren

11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	April 2007 bis November 2007
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2006
Zuleitung der Schlussberichte:	14. Dezember 2007
Prüfungsbeauftragter:	Hauser Strategy Consultants, Kelkheim (Taunus)

11.3 Leitsätze

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren nehmen eine starke Marktposition ein, da 90 Prozent der Kommunen Mitglieder sind. Seite 177

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren Gießen und Kassel gründeten zum 1. Januar 2002 die ekom21 GmbH und traten mit ihr als Unternehmensverbund auf. Dieser Verbund wird im Folgenden mit „Gebietsrechenzentren“ bezeichnet. Der Zusammenschluss der beiden Kommunalen Gebietsrechenzentren zum „ekom21 – Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen“ am 1. Januar 2008 bildet die enge Zusammenarbeit auch förmlich ab. Seite 179

Soweit Leistungen der Gebietsrechenzentren noch als Beistandsleistungen zu hoheitlichen Tätigkeiten der Kommunen eingeordnet werden, können diese Leistungen den Kommunen ohne Umsatzsteuer berechnet werden. Daraus ergibt sich ein Vorteil gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern. Seite 178

Die Gebietsrechenzentren führten die Jahresüberschüsse der Jahre 2002 bis 2006 vollständig dem Eigenkapital zu. In dieser Zeit stieg das kumulierte Eigenkapital um rund 10,0 Millionen € auf 42,9 Millionen €. Seite 181

Der jährliche Umsatz je Mitarbeiter lag in den Jahren 2002 und 2006 mit 140.000 € im Durchschnitt anderer Informationstechnologie-Dienstleister. Gegenüber 1997 hatte er sich nahezu verdoppelt[215]. Seite 183

Zwischen 1997 und 2002 bauten die Gebietsrechenzentren 27 Prozent ihrer Mitarbeiter ab. Im Jahr 2006 hatten sie wieder 422 Mitarbeiter. Das waren 7 Prozent mehr als 2002. Seiten 179, 188

Rechenzentrumsdienstleistungen sind das Kerngeschäft. Gleichzeitig entwickelten die Gebietsrechenzentren Verfahren für den Rechenzentrumsbetrieb, die auch außerhalb Hessens lizenziert und eingesetzt werden. Das neue Finanzverfahren für die doppische Buchführung stellt die Gebietsrechenzentren vor erhebliche Herausforderungen. Seiten 177, 183, 184

11.4 Überblick

11.5 Geprüftes Risiko 176
11.6 Ergebnisverbesserungen 176
11.7 Rückstände 176
11.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften 176
11.9 Grundlagen der Kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen 177
11.10 Leistungen der Kommunalen Gebietsrechenzentren 177
11.11 Ausgangslage 179
11.12 Kooperationsvereinbarung 179
11.13 Unterrichtungsrechte 180

[215] siehe auch Achter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/1100, Seite 24 ff.

11.14 Eigenkapital....181
11.15 Ertragslage....181
11.16 Gesamterträge und Umsatz je Mitarbeiter....182
11.17 Positionierung im Wettbewerb....183
11.18 Marktzugang durch Beteiligungen....184
11.19 Beziehung zu den Kunden....184
11.20 Betriebswirtschaftliche Instrumentarien....185
11.21 Technik und Betriebsprozesse....186
11.22 Personal....187
11.23 Verfahrensumstellung des Finanz- und Haushaltswesens....187
11.24 Ausblick....189

11.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 105,1 Millionen €. Es setzt sich zusammen aus den Bilanzsummen der Gebietsrechenzentren und der beherrschten Unternehmen[216] zum 31. Dezember 2006: 55,1 Millionen € des KGRZ KIV in Hessen, 34,6 Millionen € des KGRZ Kassel, 14,1 Millionen der ekom21 GmbH, Gießen, und 1,3 Millionen € der Softplan Informatik GmbH, Wettenberg. Das KGRZ Wiesbaden, das zum 30. Juni 2003 den operativen Geschäftsbetrieb eingestellt hatte, war nicht Gegenstand der Prüfung.

11.6 Ergebnisverbesserungen

Ergebnisverbesserungen waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

11.7 Rückstände

Sofern die Betriebsprozesse fortentwickelt würden, um sie dem ITIL-Standard[217] anzupassen, wären für eine Umgestaltung der Prozessabläufe, die Dokumentation, die Standardisierung der Betriebsprozesse sowie organisatorische Maßnahmen Schulungen notwendig. Deren Kosten liegen je nach Schulungskonzept bei rund 380.000 €. Für organisatorische Maßnahmen kämen Kosten für die Umsetzung mit geschulten Mitarbeitern und für die Beschaffung notwendiger Software-Werkzeuge hinzu.

11.8 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

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

---

[216] Hält eine Körperschaft an einer anderen einen Anteil von mehr als 50 Prozent, handelt es sich um eine beherrschte Beteiligung. Vergleiche Zehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/2959, Seite 12.

[217] IT Infrastructure Library (ITIL) ist ein Regel- und Definitionswerk, das anerkannte Regeln der Technik für das IT-Dienstleistungsmanagement und für den Betrieb einer IT-Infrastruktur beschreibt.

11.9 Grundlagen der Kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen

Datenverarbeitungs-verbundgesetz

Die Rechtsgrundlagen für das Handeln der Gebietsrechenzentren im Prüfungszeitraum 2002 bis 2006 ergaben sich aus dem Datenverarbeitungsverbundgesetz vom 22. Juli 1988 in der Fassung vom 23. Februar 2001[218] und den Satzungen der Gebietsrechenzentren.

Mitgliedschaft in den KGRZ

Die beiden Gebietsrechenzentren hatten 512 Mitglieder. Von 426 Städten und Gemeinden in Hessen waren 379 Mitglieder des KGRZ KIV in Hessen oder des KGRZ Kassel. Von 21 Landkreisen in Hessen waren 19 Mitglieder des KGRZ KIV in Hessen oder des KGRZ Kassel. Das Land Hessen war Mitglied des KGRZ Kassel. Weitere 113 Institutionen waren Mitglieder des KGRZ KIV in Hessen oder des KGRZ Kassel.

Die Satzungen der Gebietsrechenzentren legen deren Aufgaben und Tätigkeiten fest. Sie haben zum Ziel, die bedarfsgerechte Versorgung der Mitglieder mit leistungsfähigen und landeseinheitlichen Informationstechnologie-Verfahren zu sichern. Die Gebietsrechenzentren bieten auch Nicht-Mitgliedern Leistungen an.

Standorte

Die Standorte der Gebietsrechenzentren waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Kassel, Gießen, Darmstadt und Wiesbaden. Unternehmens- und Fachbereiche arbeiteten standortübergreifend. Der Standort Wiesbaden wurde zum 31. Januar 2008 geschlossen.

Entgelte

Die beiden Gebietsrechenzentren decken ihren Finanzbedarf durch Entgelte. Das KGRZ KIV in Hessen fasste am 20. Juli 2000 den Beschluss, in den Jahren 2001 bis 2009 von ihren Mitgliedern eine Verbandsumlage[219] zur Refinanzierung einer versicherungstechnischen Lösung der Beamtenversorgung zu erheben.

Ansicht 129: Speichersystem Gießen. Aufnahme der Gebietsrechenzentren vom 24. April 2003.

11.10 Leistungen der Kommunalen Gebietsrechenzentren

Betätigungsfeld

Das Betätigungsfeld der Gebietsrechenzentren umfasste nach den Satzungen die Unterstützung kommunaler Verwaltungen in der Informationstechnologie. Sie unterhiel-

[218] Gesetz zur Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes vom 23. Februar 2001, GVBl. I Seite 138. Das Gesetz wurde zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes vom 4. Dezember 2006, GVBl. I Seite 618.

[219] Die Erhebung von Umlagen war bis zum März 2001 ausgeschlossen. Vergleiche Artikel 1 Nr. 1 lit. d) des Gesetzes zur Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes vom 23. Februar 2001, GVBl. I Seite 138.

ten Rechenzentren und Druckstraßen. Als Informationstechnologie-Dienstleister waren sie Entwickler, Betreuer, Berater und Verkäufer von kommunaler Informationstechnik, schulten ihre Kunden und verkauften Hard- und Software.

Angebot

Zur angebotenen Informationstechnik zählen die Abrechnung kommunaler Gebühren und Steuern, das Einwohner- und Meldewesen, das Kfz-Zulassungs- und Führerscheinwesen, die Sozialhilfe und Ordnungswidrigkeiten. Die meisten Verfahren werden den Nutzern online über Datenleitungen zur Verfügung gestellt und von den Gebietsrechenzentren betreut.

Hoheitliche Beistandsleistung

Ein Teil der Leistungen der Gebietsrechenzentren, die von den Kommunen für hoheitliche Tätigkeiten (Aufgaben, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen)[220] bezogen werden, werden von den Finanzbehörden bislang als Beistandsleistungen zu hoheitlichen Tätigkeiten eingeordnet[221]. In der Folge begründen diese Leistungen der öffentlichen Körperschaft aufgrund des Beistandscharakters zu hoheitlichen Aufgaben[222] keinen Betrieb gewerblicher Art und unterliegen deshalb nicht der Körperschaft- oder der Umsatzsteuer[223].

Kritik des Bundesrechnungshofs an steuerlicher Behandlung

Auf die unterschiedliche steuerliche Behandlung von privaten Unternehmern und der öffentlichen Hand hat der Bundesrechnungshof mehrmals hingewiesen. Er forderte auch im Hinblick auf kommunale Gebietsrechenzentren das Bundesfinanzministerium auf, sicherzustellen, dass die aus der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung entstehende unzulässige Wettbewerbsverzerrung beendet und eine EG-konforme Besteuerung sichergestellt werde[224].

Diese noch als hoheitliche Beistandsleistungen eingeordneten Leistungen werden von den kommunalen Rechenzentren KGRZ KIV in Hessen und KGRZ Kassel angeboten. Als juristische Personen des öffentlichen Rechts fallen für diese Leistungen aus den dargelegten Gründen weder Körperschaftsteuer noch Umsatzsteuer an.

Alle nicht hoheitlichen Beistandsleistungen unterliegen als gewerbliche Informationstechnologie-Dienstleistungen der Umsatzsteuer. Überwiegend erbrachte die ekom21 GmbH die umsatzsteuerpflichtigen Leistungen.

---

220 § 4 Absatz 5 Körperschaftsteuergesetz

Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe). Für die Annahme eines Hoheitsbetriebs reichen Zwangs- oder Monopolrechte nicht aus.

221 Umsatzsteuer-Kartei OFD Frankfurt am Main, § 2 Abs. 3 S 7106 Karte 14, Rdvfg. vom 12. Februar 2007: „Grundsätze der Umsatzbesteuerung beim Lande Hessen als juristische Person des öffentlichen Rechts“

222 Die OFD Frankfurt am Main ordnet ausdrücklich auch „hoheitliche Teilaufgaben (z. B. Datenverarbeitung)“ als hoheitliche Tätigkeiten ein. Vergleiche Umsatzsteuer-Kartei OFD Frankfurt am Main, letzter Absatz der Ziffer 2.1.

223 § 2 Umsatzsteuergesetz - Unternehmer, Unternehmen

(1) Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Das Unternehmen umfasst die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmers. Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird.

(3) Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 des Körperschaftsteuergesetzes) und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.

§ 1 Absatz 1 Körperschaftsteuergesetz

Unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig sind die folgenden Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die ihre Geschäftsleitung oder ihren Sitz im Inland haben:

...

6. Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

224 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60, Nr. 77 (Seiten 36, 240 f.) sowie Bericht nach § 99 BHO zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand - Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, Unterrichtung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofs, Bundestagsdrucksache 15/4081, Seiten 11 f.

11.11 Ausgangslage

Zuweisungen des Landes

Die Gebietsrechenzentren finanzierten sich bis zum Jahr 2000 neben Entgelten auch aus jährlichen Zuweisungen des Landes Hessen für laufende Aufwendungen[225]. Die Zuweisungen des Landes wurden ab dem Jahr 1997 stufenweise zurückgeführt und zuletzt für das Jahr 2000 geleistet[226]. Die Anteile der Zuweisungen des Landes an den Erträgen der Körperschaften lagen 1997 für das KGRZ KIV in Hessen bei 39 Prozent und das KGRZ Kassel bei 22 Prozent[227].

Personalabbau

Die Gesamtzahl der Mitarbeiter des KGRZ KIV in Hessen und des KGRZ Kassel sank um 27 Prozent von 543 Mitarbeitern im Jahr 1997 auf 395 Mitarbeiter im Jahr 2002 (2002 einschließlich der Mitarbeiter der neu gegründeten ekom21 GmbH).

Pensionsrückstellungen

Das KGRZ Kassel hatte zum 31. Dezember 1997 ausreichende Pensionsrückstellungen für seine Beamten gebildet (9,3 Millionen €). Das KGRZ KIV in Hessen hatte keine Rückstellungen gebildet; es wurde ein Rückstellungsbedarf für die Beamtenversorgung von 25,9 Millionen € (50 Millionen DM) ermittelt.

Versicherungstechnische Lösung

Am 20. Juli 2000 fasste die Verbandsversammlung des KGRZ KIV in Hessen einen Beschluss zur versicherungstechnischen Lösung der Beamtenversorgung. Dazu gehörte ein Darlehen von 40,58 Millionen € (79,37 Millionen DM) zur Finanzierung der Beamtenversorgung.

Verbandsumlage

Um die versicherungstechnische Lösung der Beamtenversorgung des KGRZ KIV in Hessen zu refinanzieren, zahlen die Mitglieder in den Jahren 2001 bis 2009 eine Verbandsumlage in Höhe von jährlich 7,52 Millionen. Für das KGRZ Kassel bestand keine Notwendigkeit einer Verbandsumlage. Eine Umlage wurde für das KGRZ Kassel daher nicht vereinbart.

11.12 Kooperationsvereinbarung

Kooperationsvereinbarung

Mit der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen vom 21. Dezember 2001 setzten die Gebietsrechenzentren die in § 3 Datenverarbeitungsverbundgesetz[228] vorgesehene Zusammenarbeit um.

Gründung der ekom21 GmbH

Das Kommunale Gebietsrechenzentrum KIV in Hessen und das Kommunale Gebietsrechenzentrum KGRZ Kassel gründeten zum 1. Januar 2002 ein Tochterunternehmen, die ekom21 GmbH, Gießen. Das KGRZ KIV in Hessen war mit 60 Prozent und das KGRZ Kassel mit 40 Prozent an der ekom21 GmbH beteiligt. Das Stammkapital betrug 500.000 €.

Die ekom21 GmbH ist für die gewerblichen Leistungen zuständig. Die beiden Direktoren der Kommunalen Gebietsrechenzentren KIV in Hessen und KGRZ Kassel waren zugleich Geschäftsführer der ekom21 GmbH.

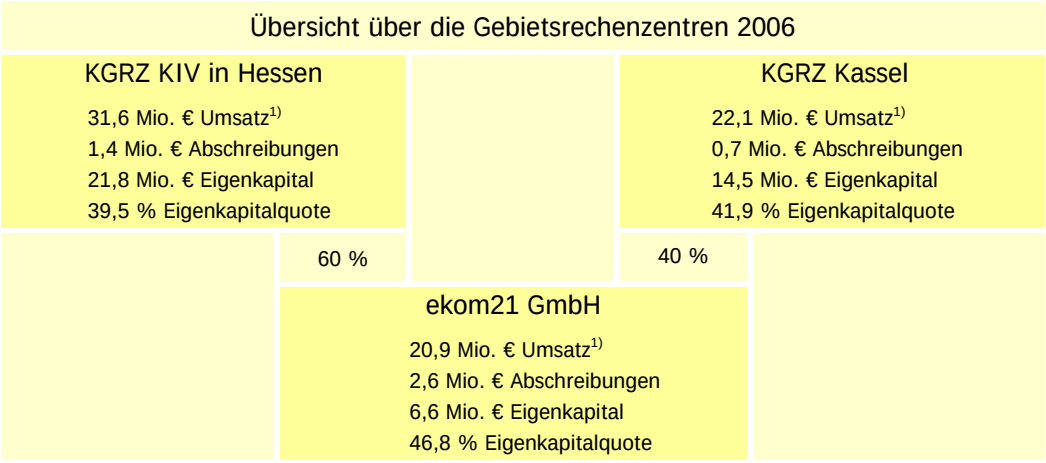
---

[225] Datenverarbeitungsverbundgesetz vom 22. Juli 1988, GVBl. I, Seite 287 f.

[226] Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes im Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1996 (Nachtragshaushaltsgesetz 1996) und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 15. Juli 1996, Artikel 6, GVBl. I, Seite 315

[227] vergleiche Achter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/1100, Seite 31 f., 35

[228] § 3 Datenverarbeitungsverbundgesetz - Zusammenarbeit
Die Kommunalen Gebietsrechenzentren arbeiten untereinander und mit dem Land Hessen in Angelegenheiten der Informationsverarbeitung zusammen. Sie können sich zusammenschließen, Arbeitsgemeinschaften bilden oder sonstige Formen der Zusammenarbeit finden.



1) Nicht konsolidierte Umsätze (einschließlich verbundsinterner Umsätze zwischen den beiden Gebietsrechenzentren und der ekom21 GmbH)

Quelle: Jahresabschlüsse des Geschäftsjahres 2006

Ansicht 130: Übersicht über die Gebietsrechenzentren 2006

Seit der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen vom 21. Dezember 2001 trafen die beiden Gebietsrechenzentren alle wichtigen Entscheidungen gemeinsam. Die Berichte zur wirtschaftlichen Entwicklung konsolidierten die Ergebnisrechnungen und stellten das Gesamtergebnis der Gebietsrechenzentren dar.

Die Zusammenarbeit war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen so eng, dass in diesem Bericht aus Vereinfachungsgründen der Verbund der beiden Gebietsrechenzentren und der ekom21 GmbH unter dem Begriff „Gebietsrechenzentren“ beschrieben wird.

Zusammenschluss 2008

Das KGRZ KIV in Hessen und das KGRZ Kassel schlossen sich gemäß Verbandsversammlungen im Dezember 2007 mit Wirkung zum 1. Januar 2008 zur neuen Körperschaft des öffentlichen Rechts ekom21 – Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen, Gießen, (ekom21 – KGRZ Hessen) zusammen. Der rechtliche Zusammenschluss der beiden Körperschaften vervollständigt die bestehende Zusammenarbeit.

11.13 Unterrichtungsrechte

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren hatten der Überörtlichen Prüfung im Gesellschaftsvertrag der ekom21 GmbH nicht die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)[229] in Verbindung mit § 123 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO)[230] eingeräumt. Die Geschäftsführer der ekom21 GmbH erklärten mit Schreiben vom 19. Februar 2007 die Einräumung der Prüfungsbefugnis für die 120. Prüfung. Der Prüfungsbeauftragte konnte ungehindert prüfen. Die Satzungsänderung ist nachzuholen.

[229] § 54 Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGRG) - Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde
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.

[230] § 123 Hessische Gemeindeordnung (HGO) - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte
(1) Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, so hat sie
1. die Rechte nach § 53 Absatz 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.

11.14 Eigenkapital

Eigenkapital erhöht

Das Eigenkapital der Gebietsrechenzentren erhöhte sich in Summe von 2002 bis 2006 von 32,9 Millionen € um rund 10,0 Millionen € auf 42,9 Millionen €. Dies wurde erreicht, indem die Jahresüberschüsse der Jahre 2002 bis 2006 in den Gebietsrechenzentren verblieben (Gewinnthesaurierung). Eigenkapital und Eigenkapitalquote der Gebietsrechenzentren zeigt Ansicht 131:

Eigenkapital der Gebietsrechenzentren

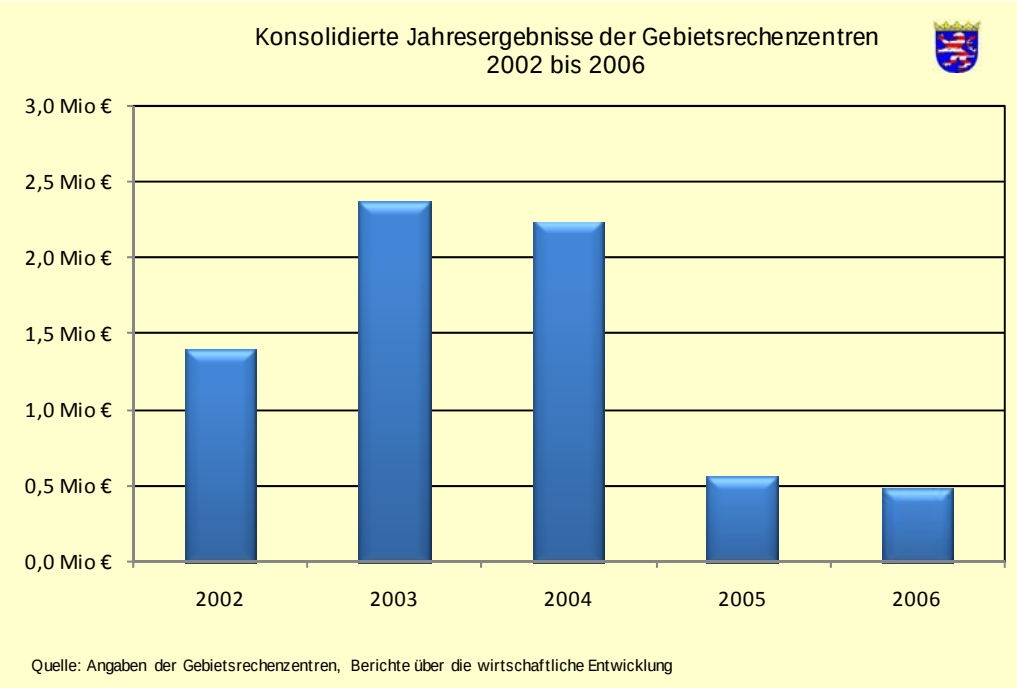
	Eigenkapital		Eigenkapital Veränderung		Eigenkapitalquote	
	2002	2006	absolut	prozentual	2002	2006
KGRZ KIV in Hessen	19,0 Mio. €	21,8 Mio. €	2,8 Mio. €	14,7 %	33,9 %	39,5 %
KGRZ Kassel	11,6 Mio. €	14,5 Mio. €	2,9 Mio. €	25,0 %	35,7 %	41,9 %
ekom21 GmbH	2,3 Mio. €	6,6 Mio. €	4,3 Mio. €	187,0 %	7,8 %	46,8 %
Summe	32,9 Mio. €	42,9 Mio. €	10,0 Mio. €	30,4 %	-	-

Quelle: Jahresabschlüsse der Geschäftsjahre 2002 und 2006, eigene Berechnungen

Ansicht 131: Eigenkapital der Gebietsrechenzentren

Die Eigenkapitalquote gibt an, wie hoch das Eigenkapital im Vergleich zur Bilanzsumme ist. Eine hohe Eigenkapitalquote steht für eine gute Kapitalausstattung.

11.15 Ertragslage



Ansicht 132: Konsolidierte Jahresergebnisse der Gebietsrechenzentren 2002 bis 2006

Die konsolidierten[231] Jahresergebnisse[232] der Gebietsrechenzentren waren von 2002 bis 2006 durchweg positiv, wenn auch rückläufig (von 1,4 Millionen € im Jahr 2002 auf 0,5 Millionen € im Jahr 2006). Insgesamt beliefen sie sich auf 7,1 Millionen €.

[231] Die konsolidierten Ergebnisse sind die um die wechselseitigen Beteiligungen innerhalb der Gebietsrechenzentren bereinigten Jahresergebnisse.

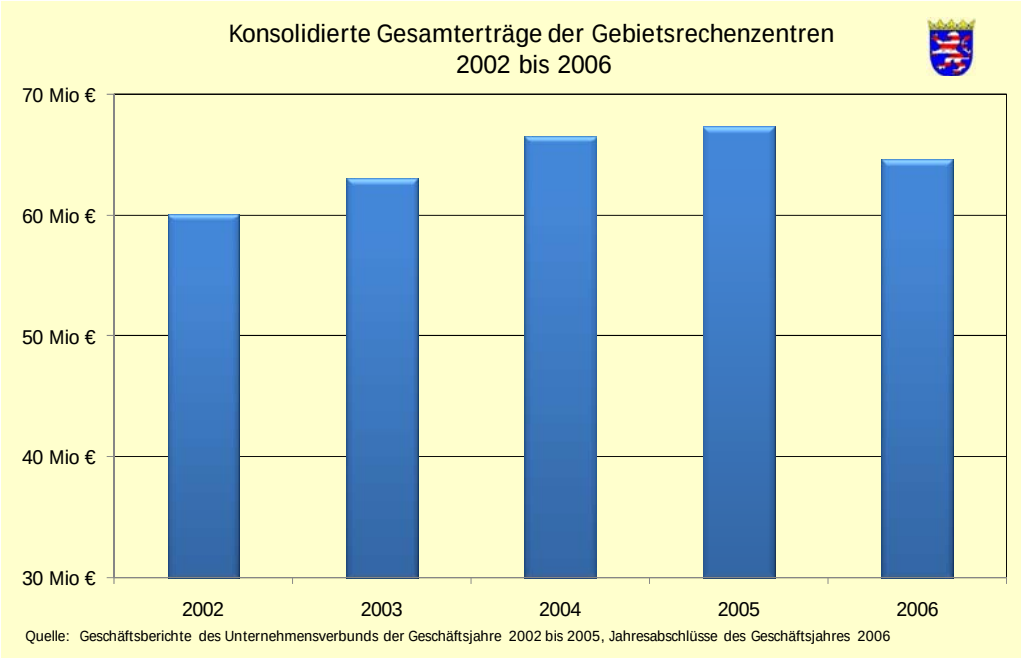
[232] Das Jahresergebnis der Gebietsrechenzentren setzt sich aus dem Ergebnis der normalen Geschäftstätig-

Hohe Aufwendungen aus der Einführung des Verfahrens newsystem kommunal[233] einerseits und Entgeltsenkung im Jahr 2006 andererseits bestimmten die rückläufige Entwicklung des Jahresergebnisses der Jahre 2005 und 2006.

11.16 Gesamterträge und Umsatz je Mitarbeiter

Entwicklung der Gesamterträge

Die Gesamterträge umfassen neben den Umsatzerlösen auch Bestandsveränderungen und sonstige betriebliche Erträge. Die konsolidierten[234] Gesamterträge der Gebietsrechenzentren stiegen insgesamt von 2002 bis 2006 von 60,1 Millionen € auf 64,7 Millionen €. Während die Gesamterträge bis 2005 stetig stiegen, verminderten sich die Gesamterträge im Jahr 2006 auch aufgrund der Entgeltsenkung (Ansicht 133).



Ansicht 133: Konsolidierte Gesamterträge der Gebietsrechenzentren 2002 bis 2006

Umsatz je Mitarbeiter

Der Umsatz je Mitarbeiter ist eine Maßzahl für die Produktivität. Der Umsatz je Mitarbeiter[235] nahm zwischen 1997[236] und 2002 zu. Von 2002 auf 2006 stieg der Umsatz je Mitarbeiter kaum. Damit stellte sich der größte Produktivitätszuwachs vor der mit der Kooperationsvereinbarung von 2001 geschaffenen intensiveren Zusammenarbeit im Verbund der Gebietsrechenzentren ein. Die maßgeblichen Gründe für den geringen Zuwachs zwischen 2002 und 2006 sind die Entgeltsenkung des Jahres 2006, die erhöhten Investitionen in Entwicklungen und die gestiegene Mitarbeiterzahl.

keit (Betriebsergebnis), dem Finanzergebnis (Zinserträge und Zinszahlungen), dem neutralen Ergebnis und der Veränderung von Rücklagen zusammen. Es berücksichtigt somit sowohl das operative Geschäft der Gebietsrechenzentren als auch die Ergebnisse der Strukturverpflichtungen. Die Strukturverpflichtungen umfassen die gesonderte Feststellung der Aufwendungen und Erträge für Beamtenversorgung und Immobilien.

233 vergleiche Seite 191

234 Die konsolidierten Gesamterträge sind um die verbundsinternen Verrechnungen bereinigt.

235 Der Umsatz je Mitarbeiter ermittelt sich aus dem Umsatz der Gebietsrechenzentren ohne verbundsinterne Verrechnungen und den Mitarbeitern. Bei dieser Berechnung blieben die Mitarbeiter in Altersteilzeit, Elternzeit und Auszubildende unberücksichtigt.

236 siehe auch Achter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/1100, Seite 24 ff.

Umsatz je Mitarbeiter		
	Jahr	Umsatz in €
KGRZ KIV in Hessen	1997	68.409 €
KGRZ Kassel	1997	90.781 €
Gebietsrechenzentren[1)]	2002	139.960 €
Gebietsrechenzentren[1)]	2006	140.040 €

1) KGRZ KIV in Hessen und KGRZ Kassel sowie ekom21 GmbH

Quelle: 46. Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“, 1999, Angaben der Gebietsrechenzentren

Ansicht 134: Umsatz je Mitarbeiter

Der Umsatz je Mitarbeiter der Gebietsrechenzentren lag 2002 und 2006 bei 140.000 €. Die vergleichbare Produktivität der Privatwirtschaft erreichte nach der Lünendonk-Liste 2006[237] durchschnittlich 148.600 € je Mitarbeiter. Damit lag die Produktivität der Gebietsrechenzentren, gemessen als Umsatz je Mitarbeiter, bei einem branchenüblichen Wert.

11.17 Positionierung im Wettbewerb

Große öffentlich-rechtliche Informations-technologie-Dienstleister

Die hessischen Gebietsrechenzentren gehören neben der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, der Dataport in Altenholz bei Kiel, der Datenzentrale Baden-Württemberg und dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin zu den fünf großen öffentlich-rechtlichen Marktteilnehmern für kommunale Informationstechnologie-Verfahren. Sie betreuen in ihren Verbandsgebieten ungefähr 40 Millionen Einwohner. Anders als die hessischen Gebietsrechenzentren bieten die anderen großen öffentlich-rechtlichen Dienstleister teilweise Produkte außerhalb der kommunalen Verfahren an.

Diese großen öffentlich-rechtlichen Marktteilnehmer arbeiteten in Projekten zusammen: So hatten Dataport und die Datenzentrale Baden-Württemberg für ihre Verbandsgebiete mit 16 Millionen Einwohnern das von den hessischen Gebietsrechenzentren entwickelte Verfahren zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten (owi21) erworben. Das Verfahren wurde durch Lizenzvertrag überlassen. Die hessischen Gebietsrechenzentren arbeiteten im Bereich Melderegisterauskunft (ZEMA) mit der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern zusammen.

Regionale öffentlich-rechtliche kommunale Informationstechnologie-Dienstleister

In den übrigen Bundesländern sind die öffentlich-rechtlichen Dienstleistungsunternehmen, die kommunale Informationstechnologie-Verfahren anbieten, regional aufgestellt. Diese Anbieter hatten in der Regel ein Zuständigkeitsgebiet von weniger als einer Million Einwohnern. Insgesamt lag die Zahl der öffentlich-rechtlichen Dienstleister bei ungefähr 60 bis 80 Unternehmen bundesweit. Sie betreuten zusammen ungefähr 40 Millionen Einwohner in ihren Verbandsgebieten.

Privatwirtschaftlicher Wettbewerb

Neben öffentlich-rechtlichen Anbietern gibt es eine kleinere Zahl von privatwirtschaftlichen, spezialisierten Informationstechnologie-Unternehmen, die bundesweit auftreten. Sie bieten einzelne Verfahren an und treten mit ihrer Expertise am Markt auf. Diese Unternehmen sind mit ihren Fachverfahren für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften häufig Wettbewerber oder Lieferanten oder beides gleichzeitig.

Lokale Anbieter

Darüber hinaus gibt es eine große Zahl von eher kleinen privatwirtschaftlichen Anbietern, die regional und lokal auftreten. Sie können kapazitätsbedingt ihre Dienste wenigen Kommunen anbieten. Sie haben in der Regel, wie die größeren privaten Anbieter auch, ihr Angebot auf ein oder wenige Verfahren beschränkt.

[237] Lünendonk-Liste 2006, http://www.luenendonk.de/it_beratung.php vom 18. Dezember 2007 mit Angaben für 2005

11.18 Marktzugang durch Beteiligungen

Marktzugang durch Beteiligungen

Neben der Gründung der ekom21 GmbH erwarben die Gebietsrechenzentren über das KGRZ KIV in Hessen zwei weitere Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen. Diese Beteiligungen dienten der Nutzung von Entwicklungspotenzialen, die sich aufgrund eines besseren Marktzugangs kleiner Beteiligungsgesellschaften ergaben. Die notwendigen Mitspracherechte waren durch Personalunion der Geschäftsführer gesichert:

Softplan Informatik GmbH, Wettenberg

- Die Beteiligung an der Softplan Informatik GmbH betrug 60 Prozent. Die weiteren Anteile hielten die Unternehmensgründer. Die Softplan Informatik GmbH beschäftigte sich mit geografischen Informationssystemen, die bei Kommunen und Ingenieurbüros eingesetzt werden können. Das kumulierte Jahresergebnis der Jahre 2002 bis 2006 betrug 243.817 €. Die Jahresergebnisse der Softplan Informatik GmbH waren im Zeitraum 2002 bis 2006 durchgängig positiv.

KIV Thüringen

- Die Beteiligung an der Kommunalen Informationsverarbeitung Thüringen GmbH in Erfurt betrug 48,84 Prozent. Die weiteren Anteile hielten der Gemeinde- und Städtebund Thüringen mit ebenfalls 48,84 Prozent und die Kommunale Informationsverarbeitung Thüringen mit 2,32 Prozent. Die Kommunale Informationsverarbeitung Thüringen war im gleichen Geschäftsfeld tätig wie das KGRZ KIV in Hessen. Das kumulierte Jahresergebnis der Jahre 2002 bis 2006 betrug 248.817 €. Die Jahresergebnisse waren im Zeitraum 2002 bis 2006 durchgängig positiv.

11.19 Beziehung zu den Kunden

Die Gebietsrechenzentren verstehen sich als Vertrauenspartner der Kommunen. Sie betrachten sich als Teil der kommunalen Familie und erkennen darin Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Wettbewerbern. Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit den Entscheidungsträgern in den Gremien der Gebietsrechenzentren soll zu einer engen Kommunikation zwischen Kunden und Lieferanten führen und sich stabilisierend auf die Geschäftsbeziehungen auswirken.

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren wurden um 1970 gegründet, um den Kommunen den Einstieg in die elektronische Datenverarbeitung zu erleichtern. Hintergrund war der damalige Stand der Technik (ausschließlich Großrechner und kompliziert zu steuernde Zentralverfahren). Doch haben sie auch heute ihre Bedeutung. Weil heute leistungsfähigere Hardware und Verfahren kostengünstiger sind als in den siebziger Jahren, sind mehr komplexe Hardware und mehr komplexe Verfahren im Einsatz. Zudem ist deren Zusammenspiel komplexer. Die Innovationsgeschwindigkeit der Informationstechnologie, die Anpassung der Komponenten, die Notwendigkeit eines sicheren und unterbrechungsfreien Betriebs und die Einstellung von Hard- und Software auf die Bedürfnisse der kommunalen Organisationen stellen für die öffentliche Verwaltung eine konstante Herausforderung dar. Die zunehmende Verbreitung webbasierter Verfahren bringt eine Renaissance großer Zentralverfahren mit sich. Damit ist nach einer Phase der Dezentralisierung die Bedeutung der Rechenzentren in Zukunft gestärkt.

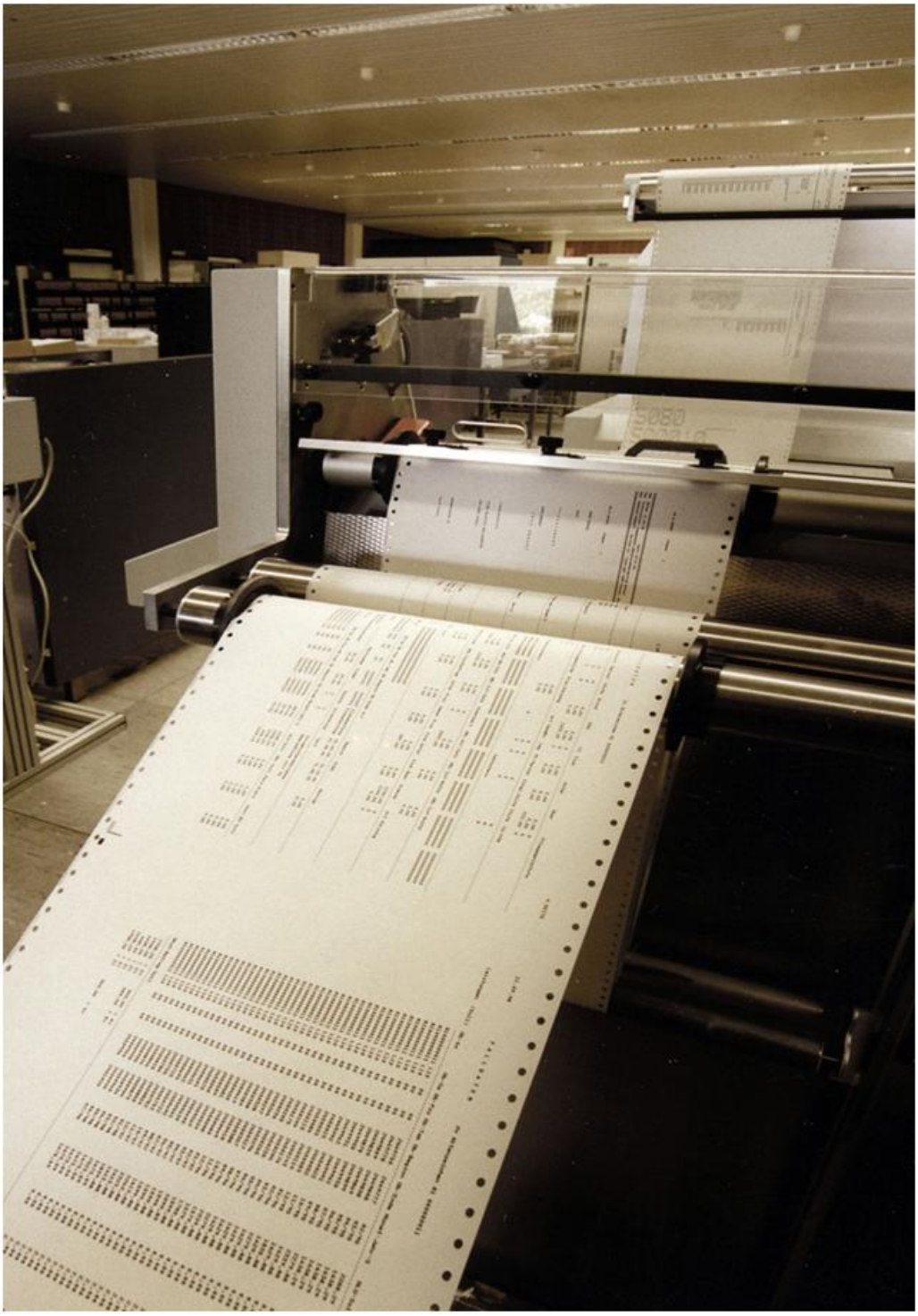
Die Gebietsrechenzentren betrachten sich für ihre Mitglieder als geeignete Lösung, um Kompetenz zu bündeln, Serviceleistungen und Beratungen zu berechenbarer Qualität und nachvollziehbaren Kosten zu beziehen sowie Kompatibilität der Angebotspalette zu gewährleisten.

Produktführerschaft

Ein wichtiger Aspekt im Wettbewerb um die Kunden dürfte das Ziel der Produktführerschaft sein. Mit dem Ordnungswidrigkeitsverfahren owi21 zeigten die Gebietsrechenzentren im Prüfungszeitraum, dass sie die Fähigkeit besitzen, in einem wichtigen Verfahren erfolgreich ein Produkt zu entwickeln, es in ihren Verbandsgebieten (sechs Millionen Einwohner) zum Einsatz zu bringen und es durch Lizenzvergabe an andere öffentlich-rechtliche Anbieter für weitere 16 Millionen Einwohner zur Verfügung zu

stellen. Mit der Lizenzvergabe erlangten die Gebietsrechenzentren in diesem Geschäftsfeld bundesweite Bedeutung.

11.20 Betriebswirtschaftliche Instrumentarien



Ansicht 135: Druckstraße in Kassel. Aufnahme der Gebietsrechenzentren vom 3. Dezember 2002.

Erfolgsfaktor eines Unternehmens in der Größenordnung der Gebietsrechenzentren ist eine hohe betriebswirtschaftliche Kompetenz. Für den wirtschaftlichen Erfolg ist weniger die technologische Spitzenposition als vielmehr ein solides betriebswirtschaftliches Handeln Voraussetzung. Die betriebswirtschaftliche Methodenkompetenz zeigt sich in der Qualifikation der Mitarbeiter und im betriebswirtschaftlichen Controllingsystem. Das Controlling umfasst die Instrumente Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen und Risikomanagement.

Die Gebietsrechenzentren hatten eine Kosten- und Leistungsrechnung, die auf die Finanzbuchhaltung aufbaute. Innerbetriebliche Leistungen zwischen den beiden Gebietsrechenzentren sowie der ekom21 GmbH betrafen die Aufwendungen für das Personal, Druckzeilen und CPU-Sekunden (Dauer der Rechenzeit des Hauptprozessors).

Die Kosten- und Leistungsrechnung hatte die folgenden Funktionen:

- Teil- und Vollkostenrechnung,
- gestufte Deckungsbeitragsrechnung,
- Kalkulation von Preisuntergrenzen,
- laufende Ergebnisrechnung,
- diverse betriebswirtschaftliche Einzelauswertungen,
- vorbereitende Auswertung der Daten für Jahresabschluss und Lagebericht.

Das Berichtswesen der Gebietsrechenzentren war standardisiert und periodisiert. Adressaten der Berichte sind die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat. Folgende Berichte erstellte das Controlling:

- Wirtschaftsplan (jährlich) / Hochrechnung,
- Berichte über die wirtschaftliche Entwicklung (monatlich, vierteljährlich, jährlich),
- Beteiligungsbericht (jährlich),
- Risikomanagement (vierteljährlich),
- vorbereitende Auswertung der Daten für Jahresabschluss und Lagebericht.

Risikomanagement

Das Instrument des Risikomanagements wurde im Jahr 2004 in den Gebietsrechenzentren als Folge des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)[238] eingeführt. Das interne Verfahren der Gebietsrechenzentren listete alle für den Verbund der Gebietsrechenzentren relevanten Risiken auf und bewertete die Höhe des maximalen Schadens und dessen Eintrittswahrscheinlichkeit. Die Ergebnisse des Risikomanagements führten zur Modifikation der Wirtschaftspläne der Jahre 2004 bis 2007 und der Planjahre 2008 bis 2011.

11.21 Technik und Betriebsprozesse

Technische Infrastruktur, Datenhaltung und Datensicherung entsprachen den Anforderungen. Die Betriebsprozesse waren geordnet. Sie könnten fortentwickelt werden, um sie dem ITIL-Standard[239] anzupassen. Die Umgestaltung schlösse die Prozessabläufe, die Dokumentation, organisatorische Maßnahmen und Schulungen ein. Deren Kosten lägen bei 380.000 €. Hinzu träten Kosten für die Umsetzung mit geschulten Mitarbeitern und für die Beschaffung notwendiger Software-Werkzeuge zur Maßnahmensteuerung.

[238] Gesetz vom 27. April 1998, BGBl. I 1998 Seite 786

[239] vergleiche Fußnote 217

Die Gebietsrechenzentren planten auf diese Prüfung hin ein Gutachten zur ISO 27001[240] gemäß des Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnologie. Sie beabsichtigten, dadurch einen Nachweis über die vorhandene Sicherheit der Informationstechnologie zu führen. Die Norm ISO 27001 entspricht etwa den Anforderungen an die Sicherheit der Informationstechnologie, die der entsprechende Teil des ITIL-Standards fordert.

11.22 Personal

Informationstechnologie-Dienstleister stehen in einem Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter. Diesen können sie nur mit attraktiven Arbeitsbedingungen bestehen. Dazu gehören die Vergütung und die übertariflichen Leistungen. Die 120. Prüfung ergab, dass die Gebietsrechenzentren ihren Mitarbeitern marktübliche Vergütungen und übertarifliche Leistungen boten.

Beamte

Die Gebietsrechenzentren hatten das Recht, Mitarbeiter zu verbeamten. Davon machten sie im Prüfungszeitraum von 2002 bis 2006 keinen Gebrauch. Die Zahl der verbeamteten aktiven Mitarbeiter nahm von 2002 bis 2006 um zehn Prozent ab.

Betriebszugehörigkeit

Die vorangegangene 46. Vergleichende Prüfung untersuchte die Dauer der Betriebszugehörigkeit. Sie lag 1998 im KGRZ KIV in Hessen bei 16 Jahren und im KGRZ Kassel bei 12 Jahren. Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit erhöhte sich von 2002 bis 2006 weiter (Ansicht 136). Die Bindung der Mitarbeiter schlägt sich in einer geringen Zahl von Eigenkündigungen (weniger als 0,5 Prozent) nieder. Auch dies zeigt die geringe Personalfluktuation.

Durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in Jahren je Standort 2002 bis 2006					
Geschäftsstelle	2002	2003	2004	2005	2006
Darmstadt	17	17	18	18	18
Gießen	16	17	17	18	17
Kassel	13	14	15	15	15
Wiesbaden[1)]	0	1	2	3	4

1) Der Standort Wiesbaden wurde zum 31. März 2008 geschlossen.
Quelle: Angaben der Gebietsrechenzentren

Ansicht 136: Durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in Jahren je Standort 2002 bis 2006

Fortbildung

Durch die lange Betriebszugehörigkeit steigt die Bedeutung von Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Die Qualifikationen und Lehrgangsteilnahmen der Mitarbeiter belegten, dass für die Informationstechnologie-Verfahren eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern bereitstand.

11.23 Verfahrensumstellung des Finanz- und Haushaltswesens

Doppisches Finanzwesen: Wettbewerb

Fast alle hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise entschieden sich nach Erkenntnissen der Überörtlichen Prüfung[241] für die Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung. Die Gebietsrechenzentren bieten hierfür das Finanzverfahren newsystem kommunal an, das in Konkurrenz zu Verfahren privater Wettbewerber steht. Nach Auskunft der Gebietsrechenzentren gelang es acht bis zehn privaten Unternehmen, eigene Verfahren für die doppische Buchführung bei hessischen Kommunen zu platzieren. Trotzdem blieb im Marktsegment kommunaler Finanzverfahren die Marktführerschaft der Gebietsrechenzentren in Hessen noch bestehen.

[240] Die ISO 27001 normiert die Sicherheit von Informationstechnologie.

[241] Vergleiche Seite 142 in diesem Bericht; Siebzehnter Zusammenfassender Bericht 2007, Landtagsdrucksache 16/7537, Seiten 172 f., 222; Sechzehnter Zusammenfassender Bericht 2006, Landtagsdrucksache 16/5867, Seiten 46, 219; Fünfzehnter Zusammenfassender Bericht 2005, Landtagsdrucksache 16/4190, Seite 153 f.

Auswahl des Verfahrens

Im Jahr 2000 fingen die Gebietsrechenzentren an, ein Nachfolgeprodukt für die kameralen Finanzverfahren zu suchen. Nach einem Vergleich von vier Verfahren wählten sie das Finanzverfahren newsystem kommunal aus.

Umstellungszeitplan

Zunächst planten die Gebietsrechenzentren, in einem ersten Schritt das neue Finanzverfahren kameral zu buchen und es in einem zweiten Schritt auf die doppische Buchführung umzustellen. Die Festlegung des Gesetzgebers am 31. Januar 2005[242] zur Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf die doppische Buchführung oder auf die Verwaltungsbuchführung spätestens zum 1. Januar 2009 (§ 108 Absatz 3 Satz 1 HGO[243]), veranlasste die Gebietsrechenzentren, sich grundlegend auf die neue Lage einzustellen.

Höherer Personalbedarf

Sie änderten ihre Marketingstrategie und entwarfen ein Umstellungskonzept mit einer Projektdauer für jede Kommune von 15 Monaten. Auch verstärkten sie ihre Personalkapazitäten: Die meisten Neueinstellungen (oft als befristete Beschäftigungsverhältnisse) der letzten beiden Jahre des Prüfungszeitraums (2005 und 2006) deckten den gestiegenen Personalbedarf. Der Personalbestand stieg von 395 Mitarbeitern im Jahr 2002 um 7 Prozent auf 415[244] Mitarbeiter.

Einführung

Die Einführung des Finanzverfahrens newsystem kommunal begann 2002 mit Pilotkommunen. Die Entwicklung der fehlenden Funktionen erwies sich als wesentlich aufwändiger als von den Gebietsrechenzentren ohnehin geplant.

Kunden

Bis zum Stand der Erhebungen vor Ort im April 2007 hatten 82 Prozent der Kunden kameraler Finanzverfahren entweder Verträge geschlossen oder Absichtserklärungen (Letter of Intent) abgegeben, das Verfahren für die doppische Buchführung von den Gebietsrechenzentren zu beziehen.

Eine nach dem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 3. Februar 1999 geforderte Prüfung eines Rechnungsprüfungsamts[245] lag für das neue Finanzverfahren newsystem kommunal zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht vor.

---

242 Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005, GVBl. I. Seite 54 (Artikel 1 Nr. 25 lit. b)

243 § 108 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

(3) Die Gemeinde hat zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, in der die Vermögensgegenstände und Schulden mit ihren Werten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen sind. Die Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, die Verbindlichkeiten zu ihrem Rückzahlungsbetrag und die Rückstellungen in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung notwendig ist. Dies gilt auch für die Schlussbilanz, die erstmals zum 31. Dezember 2009 und danach zum 31. Dezember eines jeden Haushaltsjahres aufzustellen ist.

244 Geschäftsbericht 2006 des Unternehmensverbunds KGRZ/ekom21 GmbH, Seite 27

245 Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 3. Februar 1999:

Nach § 131 Absatz 1 Nummer 4 der hessischen Gemeindeordnung hat das Rechnungsprüfungsamt die Aufgabe, bei Einsatz automatisierter Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Verfahren vor ihrer Anwendung zu prüfen, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zulässt. [...] Bei der Verfahrensprüfung sind die Anforderungen der §§ 12 und 24 der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) zu beachten. Aufgrund des § 131 Absatz 1 Nummer 4 HGO lasse ich folgende Ausnahmen zu:
1. Wenden mehrere Gemeinden (GV) dasselbe Verfahren an, genügt es, wenn:
- es vor der Anwendung von einer Prüfungseinrichtung, die in keiner Geschäftsbeziehung zum Programm-/ Verfahrensautor beziehungsweise -vertreiber steht, geprüft worden ist;
- vom Anwender unverändert übernommen wird und
- sich das örtlich zuständige Rechnungsprüfungsamt aufgrund des Berichts über die Prüfung des Verfahrens, aus dem Ziel, Inhalt, Durchführung sowie Ergebnis der Prüfung hervorgehen müssen, überzeugt hat, dass eine eigene ergänzende Prüfung nicht mehr erforderlich ist.
2. Wird ein bei anderen Gemeinden (GV) bereits eingesetztes und geprüftes Verfahren vom Anwender mit Änderungen übernommen, entscheidet sich das örtlich zuständige Rechnungsprüfungsamt in eigener Verantwortung über die Notwendigkeit und den Umfang einer erneuten Prüfung.
3. Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, so ist die Änderung vor der Anwendung erneut vom Rechnungsprüfungsamt zu prüfen. Nummer 1 gilt entsprechend.
4. Soweit die Kosten der Prüfung nicht vom Anbieter des Verfahrens getragen werden, zum Beispiel Kommunale Gebietsrechenzentren (KGRZ), können die Rechnungsprüfungsämter, die eine Prüfung nach Ziffern II.1 und II.3 durchgeführt haben, für die Weitergabe von Prüfberichten eine Beteiligung an den

Bewertung

Die Verfahrenszertifizierung für das neue Finanzverfahren wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zwischen den Gebietsrechenzentren, dem Hersteller, dem Hessischen Innenministerium und den hessischen Rechnungsprüfungsämtern abgestimmt. Allerdings hatte zum Abschluss der Prüfung auch kein anderes, für die kommunale Doppik entwickeltes Verfahren eines anderen Anbieters eine entsprechende Zertifizierung.

Die Komplexität der Einführung des neuen Finanzverfahrens für die doppische Buchführung führte die Gebietsrechenzentren im Prüfungszeitraum an die Grenzen der Belastbarkeit. Die Geschäftsführung zog 2005 und 2006 externe Berater hinzu.

11.24 Ausblick

Die Prüfung zeigte, dass die Gebietsrechenzentren ein wirtschaftlich stabiler Marktteilnehmer für Informationstechnologie mit attraktiven Angeboten und einer nach wie vor hohen strategischen Bedeutung für die Kommunen in Hessen sind.

Durch den Zusammenschluss im Jahr 2008 zur Körperschaft ekom21 – KGRZ Hessen stellten die beiden kommunalen Gebietsrechenzentren die bereits in der Praxis bestehende Zusammenarbeit auf eine rechtlich formelle Grundlage. Damit folgten sie dem allgemeinen Trend hin zu großen Unternehmenseinheiten. Als ein kommunales Gebietsrechenzentrum werden sie damit die Chance haben, weiterhin der Vertrauenspartner der hessischen Kommunen zu sein. Mit dem Zusammenschluss der beiden kommunalen Gebietsrechenzentren beschreiten sie einen zukunftsfähigen Weg, den sie nutzen sollten, um die Marktposition zu erhalten.

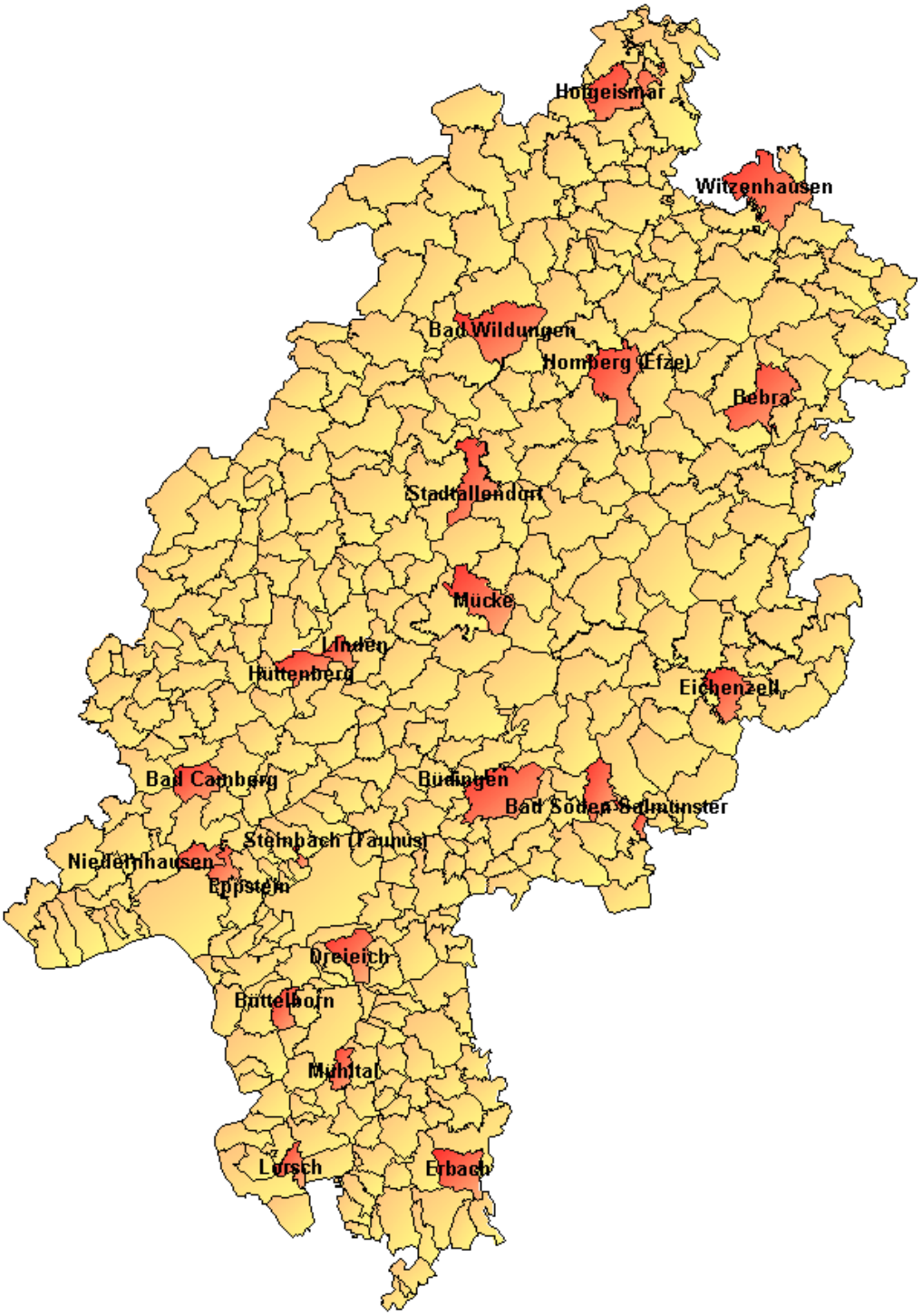
Die künftigen externen Aufgaben bleiben bestehen: Es ist zum einen die Versorgung der hessischen Kommunen mit zeitgemäßen Informationstechnologie-Dienstleistungen. Zum anderen hat das neue Kommunale Gebietsrechenzentrum Hessen bei der Eigenentwicklung von Verfahren möglichst auch auf bundesweite Verwendung zu achten. Hierdurch können die Entwicklungskosten über die große Zahl von potenziellen Nutzern verteilt und damit die Kostenbelastung der hessischen Verbandsmitglieder so niedrig wie möglich gehalten werden.

Prüfkosten verlangen.
Im Übrigen wird die Zuständigkeit der Rechnungsprüfungsämter durch diese Regelung nicht berührt. [...]

12. Einhunderteinundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“

12.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Büttelborn, Dreieich, Eichenzell, Erbach, Eppstein, Hüttenberg, Hofgeismar, Homberg (Efze), Linden, Lorsch, Mücke, Mühltal, Niedernhausen, Steinbach (Taunus), Stadtallendorf, Witzenhausen



Ansicht 137: „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ – Lage der Städte und Gemeinden

12.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Prüfungszeitraum:	1985 bis 1996 für die in Betrieb genommenen Einrichtungen, 1997 bis 2006 für die Folgekosten
Informationsstand:	Mai 2007 bis April 2008
Zuleitung der Schlussberichte:	10. März 2008
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft / Steuerberatungsgesellschaft in Bad Schwalbach

12.3 Leitsätze

Von den 21 in die Prüfung einbezogenen Städten und Gemeinden planten 14 für die von 1985 bis 1996 in Betrieb genommenen Einrichtungen keine Folgekosten. Dies ist mit § 10 Absatz 2 GemHVO nicht vereinbar. Seite 196

Die Städte und Gemeinden begründeten dieses Vorgehen damit, die Ermittlung der Folgekosten sei zu aufwändig und stehe in keinem Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen. Seite 196

Bei Verwendung des von der Überörtlichen Prüfung entwickelten Ermittlungsschemas ist der Aufwand für die Folgekostenplanung gering. Seite 198

Die Planung der Folgekosten liefert eine Entscheidungsgrundlage für die künftige Belastung des Haushalts durch Investitionen, denn die Folgekosten haben für die Haushaltsstabilität höhere Bedeutung als die Herstellungskosten. Seite 204

Anhand eines Signalwerts lässt sich erkennen, nach wie vielen Jahren die Folgekosten die von der Körperschaft zu tragenden Investitionskosten übersteigen. Die Bandbreite des Signalwerts lag zwischen 6 und 88 Jahren. Seite 205

12.4 Überblick

12.5 Geprüftes Risiko 192
12.6 Rückstände 192
12.7 Gesetzliche Grundlagen und Prüfungsinhalt 192
12.8 Auswahl der Einrichtungen 193
12.9 Bauzustand 195
12.10 Planung der Folgekosten 196
12.11 Muster zur Berechnung von Folgekosten 197
12.12 Höhe der Folgekosten 198
12.13 Muster zur Berechnung des Signalwerts 204
12.14 Signalwerte der Kindertageseinrichtungen 206
12.15 Haushaltsbelastungen bei niedrigen Signalwerten 207
12.16 Haushaltsbelastungen bei fehlenden Folgekostenplanungen 208
12.17 Ausblick 211

12.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug rund 5,08 Millionen € (vergleiche Ansicht 138). Dabei handelt es sich um die Summe der mittleren jährlichen Folgekosten im Prüfungszeitraum 1997 bis 2006 (einschließlich kalkulatorischer Abschreibungen und kalkulatorischer Zinsen abzüglich Mieten, Pachten und Kostenerstattungen) der geprüften Einrichtungen.

Geprüftes Risiko 121. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“	
	Geprüftes Risiko
Bad Camberg	142.309 €
Bad Soden-Salmünster	134.386 €
Bad Wildungen	165.782 €
Bebra	82.069 €
Büdingen	293.110 €
Büttelborn	413.004 €
Dreieich	424.301 €
Eichenzell	185.507 €
Eppstein	114.007 €
Erbach	249.938 €
Hüttenberg	326.664 €
Hofgeismar	159.188 €
Homberg (Efze)	168.250 €
Linden	401.978 €
Lorsch	186.592 €
Mücke	163.140 €
Mühltal	551.433 €
Niedernhausen	331.370 €
Steinbach (Taunus)	91.574 €
Stadtallendorf	380.263 €
Witzenhausen	112.187 €
Summe	5.077.051 €
Quelle: Eigene Erhebung	

Ansicht 138: Geprüftes Risiko

12.6 Rückstände

Von den 61 untersuchten Einrichtungen befanden sich 23 in einem guten Allgemeinzustand. 22 Einrichtungen hatten geringe Mängel, 15 Einrichtungen Instandhaltungsbedarf[246].

12.7 Gesetzliche Grundlagen und Prüfungsinhalt

In der 121. Vergleichenden Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen“ untersuchte die Überörtliche Prüfung Rechtmäßigkeit, Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit des Gebäudemanagements von 21 Städten und Gemeinden anhand ausgewählter Einrichtungen. Rechtsgrundlage für die Planung der Folgekosten ist § 10 Absatz 2 GemHVO-1974[247]. Wortgleich ist die Vorschrift des § 9 Absatz 2 GemHVO-

[246] Das Wohngebäude Fürsteneck in Hofgeismar war zum Prüfungszeitpunkt nicht mehr im Besitz der Stadt.

[247] § 10 GemHVO-1974 - Investitionen

Vwbuchfg 2009, ähnlich ist § 12 Absatz 1 GemHVO-Doppik[248] gefasst, der um die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ergänzt wurde. In der 121. Vergleichenden Prüfung ging die Überörtliche Prüfung in zwei Schritten vor:

- Sie untersuchte in einem ersten Schritt, ob die Körperschaften in der Vergangenheit bei den ausgewählten Einrichtungen Folgekosten geplant hatten.
- Um die Bedeutung der Folgekosten aufzuzeigen, ermittelte die Überörtliche Prüfung in einem zweiten Schritt einen Signalwert. Hierunter ist die Zahl der Jahre zu verstehen, nach der die Summe der nicht abgezinsten Folgekosten die von der Körperschaft zu tragenden Herstellungskosten übersteigt.

12.8 Auswahl der Einrichtungen

Ansicht 139: Sporthalle Volpertshausen in Hüttenberg. Signalwert 28 Jahre. Aufnahme vom 25. Juni 2007.

Die Überörtliche Prüfung wählte für jede der 21 Städte und Gemeinden bis zu drei Einrichtungen[249] aus, die in den Jahren zwischen 1985 und 1996 in Betrieb genommen worden waren. Sofern nicht besondere Gründe für die Auswahl einer bestimmten Einrichtung vorlagen, zog sie als Auswahlkriterium das Investitionsvolumen heran. Unabhängig vom Investitionsvolumen nahm sie, wenn möglich, eine Kindertagesein-

(2) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

248 § 12 GemHVO-Doppik - Investitionen

(1) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

249 Bei Steinbach (Taunus) war nur eine Einrichtung zu untersuchen, da keine weiteren geeigneten Gebäude im Referenzzeitraum fertiggestellt wurden.

richtung[250] in den Vergleich auf. Die ausgewählten 61 Einrichtungen sind in Ansicht 140 wiedergegeben[251].

Ausgewählte Einrichtungen			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Bad Camberg	Rentmeisterhaus (Wohnung, Galerie)	Parkhaus am Bahnhof	Kindertagesstätte Rappelkiste
Bad Soden-Salmünster	Huttengrundhalle	Neue Friedhofshalle Bad Soden	Kindergarten Romsthal
Bad Wildungen	Parkdeck Altstadtcenter	Dorfgemeinschaftshaus Altwildungen	Kurmuseum
Bebra	Sporthaus Biberkampfbahn	Feuerwehrgerätehaus Breitenbach	Feuerwehrgerätehaus Weiterode
Büdingen	Dorfgemeinschaftshaus Lorbach	Dorfgemeinschaftshaus Eckartshausen	Kindertagesstätte Wolferborn
Büttelborn	Sporthalle Worfelden	Rathaus	Kindertagesstätte Im Baumgarten
Dreieich	Feuerwehrhaus und DRK-Station Sprendlingen	Erweiterung Clubgebäude FV 06 und Neubau Umkleide	Kindertagesstätte Borngarten
Eichenzell	Kulturscheune	Dorfgemeinschaftshaus Rönshausen	Kindergarten Rothemann
Eppstein	Trauerhalle Vockenhausen	Backhaus Bremthal	Kindertagesstätte Bremthal
Erbach	Verwaltungsgebäude Erbach	Schlichtwohnungen	Kindergarten Villa Kunterbunt
Hofgeismar	Stadtmuseum	Wohngebäude Fürsteneck	Kindertagesstätte Am Anger
Homberg (Efze)	Stadthalle Homberg	Dorfgemeinschaftshaus Hülsa	Kindertagesstätte Caßdorf
Hüttenberg	Sporthalle Volpertshausen	Dorfgemeinschaftshaus Volpertshausen	Kindertagesstätte Baumgarten
Linden	Rathaus	Bauhof	Kindertagesstätte Stadtzentrum
Lorsch	Museumsanbau	Haus Lorbacher	Kindergarten Villa Kunterbunt
Mücke	Gemeindeverwaltung	Dorfgemeinschaftshaus Bernsfeld	Kindergarten Atzenhain
Mühltal	Bürgerzentrum	Asylbewerberheim	Feuerwehrgerätehaus
Niedernhausen	Feuerwehrgerätehaus und Gemeinschafts-zentrum Oberjosbach	Mehrzweckgebäude Am Schäfersberg	Kindergarten Bitterwies
Stadtallendorf	Bürgerhaus Erksdorf	Bürgerhaus und Feuerwehr Schweinsberg	Bürgerhaus und Kindertagesstätte Hatzbach
Steinbach (Taunus)*	-	-	Kindertagesstätte Wiesenau
Witzenhausen	Stadtbibliothek	Dorfschänke Ellingerode	Kindertagesstätte Ermschwerd

* Nur eine geeignete Einrichtung wurde zwischen 1985 und 1996 in Betrieb genommen.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 140: Ausgewählte Einrichtungen

250 Der Begriff Kindertageseinrichtung (§ 25 HKJGB) dient als Oberbegriff für Kindergärten, Kindertagesstätten, Horte, Kinderkrippen und Krabbelgruppen.

251 Die in Ansicht 140 gewählte Eingruppierung folgt aus Systematisierungsgründen nicht den Begrifflichkeiten der Einrichtungen durch die Körperschaften. Auch wird nicht unterschieden, ob es sich um einen Neu- oder einen Erweiterungsbau handelt. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, um die Übersichtlichkeit herzustellen.

12.9 Bauzustand

Ansicht 141: Wassereintritt an der Decke des Dorfgemeinschaftshauses Lorbach in Büdingen. Signalwert 30 Jahre. Aufnahme vom 4. Juli 2007.

Überwiegend guter Zustand

Die Überörtliche Prüfung nahm Begehungen der 61 Einrichtungen vor. Ziel der Begehungen war, den Allgemeinzustand und offensichtliche Mängel festzuhalten. 22 Einrichtungen hatten geringe Mängel. Bei 15 Einrichtungen hält die Überörtliche Prüfung Instandhaltungen für nötig. Am auffälligsten war der Instandhaltungsstau im Dorfgemeinschaftshaus Lorbach in Büdingen: Obwohl das Dorfgemeinschaftshaus erst 1995 fertiggestellt wurde, befand es sich zum Prüfungszeitpunkt augenscheinlich in einem instandsetzungsbedürftigen Zustand. Neben den auf den Fotos (Ansicht 141 und Ansicht 142) dargestellten Mängeln wurden abgerissene elastische Fugen im Sanitärbereich und Wandfeuchtigkeit im Stuhllager festgestellt.

Ansicht 142: Wassereintritt im Dorfgemeinschaftshaus Lorbach in Büdingen. Aufnahme vom 4. Juli 2007.

12.10 Planung der Folgekosten

Ansicht 143 gibt einen Überblick über die Planung der Folgekosten der 61 Einrichtungen.

Planung der Folgekosten für die 61 Einrichtungen						
	1. Einrichtung		2. Einrichtung		3. Einrichtung	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Bad Camberg		✓		✓		✓
Bad Soden-Salmünster		✓		✓		✓
Bad Wildungen		✓		✓		✓
Bebra		✓		✓		✓
Büdingen		✓		✓		✓
Büttelborn		✓		✓		✓
Dreieich		✓		✓		✓
Eichenzell		✓		✓		✓
Eppstein		✓		✓		✓
Erbach		✓		✓		✓
Hofgeismar		✓	✓			✓
Homberg (Efze)	✓		✓			✓
Hüttenberg		✓		✓		✓
Linden		✓		✓		✓
Lorsch		✓		✓	✓	
Mücke		✓		✓		✓
Mühltal		✓		✓	✓	
Niedernhausen	✓		✓			✓
Stadtallendorf	✓			✓	✓	
Steinbach (Taunus)*	entfällt		entfällt		✓	
Witzenhausen		✓		✓		✓

* Nur eine geeignete Einrichtung wurde zwischen 1985 und 1996 in Betrieb genommen.
Stand: Zeitpunkt der Erhebungen 2007
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 143: Planung der Folgekosten für die 61 Einrichtungen

Keine Folgekostenplanung in 14 Körperschaften

Ansicht 143 zeigt, dass 14 Körperschaften trotz der gesetzlichen Vorgabe des § 10 Absatz 2 GemHVO-1974 keine Folgekosten planten. Hintergrund war, dass diesen Körperschaften die Ermittlung der Folgekosten als zu aufwändig und in keinem Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen erschien.

Hingegen planten sieben Körperschaften Folgekosten, aber keine für alle drei Einrichtungen. Während Hofgeismar, Lorsch und Mühltal für eine Einrichtung Folgekosten planten[252], waren es in Homberg (Efze), Niedernhausen und Stadtallendorf zwei Einrichtungen. Diese Körperschaften planten die Folgekosten nach selbst gesetzten Standards, die sich bei Kostenarten, Zinssätzen und Abschreibungsdauern unterschieden. Aber auch diese Standards wichen innerhalb einer Körperschaft voneinander ab: So wurden in Homberg (Efze) bei einer Einrichtung[253] Folgekosten ermittelt, die ausschließlich Kosten für Reinigung, Bedienung, Wartung, Wasser / Abwasser, Wärme,

[252] Hinzu kommt Steinbach (Taunus), die für die einzige in die Prüfung einbezogene Einrichtung Folgekosten plante.

[253] Dorfgemeinschaftshaus Hülsa

Strom und Sonstiges erfassten. Bei einer anderen Einrichtung[254] der Stadt wurden zusätzlich kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen berücksichtigt.

12.11 Muster zur Berechnung von Folgekosten

Weil den meisten Städten und Gemeinden die Berechnung der Folgekosten als zu aufwändig erschien (vergleiche Kapitel 12.10), entwickelte die Überörtliche Prüfung das folgende, einfach zu handhabende Muster[255]. Das Muster wird durch einen Signalwert ergänzt, der die Zeit beschreibt, in der die Folgekosten die Herstellungskosten überschreiten. Der Signalwert befasst sich dabei mit den Ausgabenüberschüssen. Die Einzelheiten finden sich in Kapitel 12.13.

Das Muster (Ansicht 144) bildet vier Folgekostenarten ab, deren Verwendung von der selbst gewählten Fragestellung der Körperschaft abhängt:

- Folgekosten I setzen sich zusammen aus Kosten für Verbrauch, Gebäudeunterhaltung, Verwaltung und den sonstigen Ausgaben. Die Folgekosten I informieren über die zahlungswirksamen laufenden Ausgaben. Sie liefern die Planungsgrundlage, wie der Verwaltungshaushalt durch die Investition belastet werden könnte. Bei der Doppik sind es auszahlungsgleiche Aufwendungen, die die Ergebnisrechnung belasten. Folgekosten I

- Folgekosten II ergänzen die Folgekosten I um die kalkulatorischen Zinsen. Die Folgekosten II informieren bei Fremdfinanzierung über die pagatorische Belastung des Haushalts. Sie liefern bei Fremdfinanzierung die Planungsgrundlage, wie sich später die tatsächlichen Zinsen auf den Verwaltungshaushalt auswirken könnten. Bei der Doppik[256] ist dies die Planungsgrundlage für die künftige Liquidität der Körperschaft. Folgekosten II

- Folgekosten III berücksichtigen zusätzlich die kalkulatorischen Abschreibungen. Die Folgekosten III informieren zudem über den Werteverzehr. Bei Fragestellungen, die die Gesamtkosten einschließlich der Substanzerhaltung aufgreifen, sind die Folgekosten III zu berücksichtigen. Die kalkulatorischen Abschreibungen wirkten sich in der bisherigen Kameralistik bis auf die kostenrechnenden Einrichtungen nicht unmittelbar auf den Haushalt aus. Hingegen sieht die Doppik Abschreibungen vor (§ 43 GemHVO-Doppik[257]). Die Folgekosten III liefern die Planungsgrundlage, wie die tatsächlichen Abschreibungen das künftige Ergebnis des doppischen Haushalts belasten können. Folgekosten III

- Folgekosten IV berücksichtigen weiter Erlöse aus Mieten, Pachten und Kostenerstattungen. Die Folgekosten IV informieren über den Erfolgsbeitrag der Einrichtung. Sie liefern die Planungsgrundlage für die in der Doppik erfassten Aufwendungen und Erträge und damit für die Ergebnisbelastung durch die Einrichtung. Folgekosten IV

[254] Stadthalle Homberg (Efze)

[255] Das Muster lehnt sich an DIN 18960 „Nutzungskosten im Hochbau“ an.

[256] Dies gilt auch für die neue Verwaltungsbuchführung (GemHVO-Vwbuchfg 2009). Nach den Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung wählen die kommunalen Körperschaften die doppische Buchführung. Daher werden hier und im Folgenden vereinfachend die Wirkungen auf die Doppik beschrieben.

[257] § 43 GemHVO-Doppik – Abschreibungen [wortgleich: § 43 GemHVO-Vwbuchfg 2009]

(1) Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten um planmäßige Abschreibungen zu vermindern. Die planmäßige Abschreibung erfolgt grundsätzlich in gleichen Jahresraten über die Dauer, in der der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt werden kann (lineare Abschreibung). (...)

Muster zur Berechnung jährlicher Folgekosten	
	Verbrauchskosten (Heizung, Wasser, Abwasser, Strom, Abfall)
+	Gebäudeunterhaltung (Reinigung, Bauunterhaltung, Pflege Außenanlagen)
+	Sonstige Ausgaben (Versicherung, Steuern, Gebühren, Mieten)
+	Gebäudebezogene Verwaltungskosten
=	**Folgekosten I**
+	Kalkulatorische Zinsen auf Grund / Boden und Gebäude
=	**Folgekosten II**
+	Kalkulatorische Abschreibung auf Herstellungskosten abzüglich Zuschüsse
=	**Folgekosten III**
–	Erlöse aus Mieten, Pachten und Kostenerstattungen
=	**Folgekosten IV**
nachrichtlich:	
Signalwert zur Beschreibung der Zeit, in der die zahlungswirksamen Folgekosten (Ausgabenüberschüsse) die Herstellungskosten überschreiten	

Quelle: Eigene Entwicklung

Ansicht 144: Muster zur Berechnung jährlicher Folgekosten

12.12 Höhe der Folgekosten

Ansicht 145: Bürgerzentrum Mühltal. Signalwert 18 Jahre. Aufnahme vom 25. Juni 2007.

Auf Grundlage des Musters zur Berechnung der Folgekosten (Kapitel 12.11) ermittelte die Überörtliche Prüfung die jährlichen Folgekosten I bis IV für 60 Einrichtungen[258] als Durchschnittswert des Erhebungszeitraums 1997 bis 2006. Die jährlichen Folgekosten I ergeben sich aus Ansicht 146:

Jährliche Folgekosten I			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Bad Camberg	2.021 €	23.056 €	65.253 €
Bad Soden-Salmünster	35.785 €	3.226 €	29.498 €
Bad Wildungen	15.569 €	25.290 €	26.135 €
Bebra	23.802 €	2.845 €	3.433 €
Büdingen	31.167 €	29.489 €	49.770 €*

[258] Für die zweite Einrichtung in Hofgeismar fielen keine Folgekosten an, da elf der zwölf Wohneinheiten bereits im Jahr der Fertigstellung veräußert wurden.

Jährliche Folgekosten I			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Büttelborn	79.913 €	103.891 €	41.160 €
Dreieich	49.984 €	27.405 €	46.897 €
Eichenzell	47.280 €	13.734 €	23.356 €
Eppstein	13.911 €	5.197 €	45.556 €
Erbach	99.344 €	9.785 €	45.094 €
Hofgeismar**	53.567 €	-	47.117 €
Homberg (Efze)	93.389 €	5.657 €	32.069 €
Hüttenberg	48.971 €	22.534 €	44.584 €
Linden	82.643 €	28.465 €	45.561 €
Lorsch	24.887 €	7.268 €	47.568 €
Mücke	37.169 €	13.331 €	28.004 €
Mühltal	196.245 €	100.122 €	9.244 €
Niedernhausen	52.291 €	49.210 €	32.828 €
Stadtallendorf	48.751 €	114.351 €	60.827 €
Steinbach (Taunus)***	-	-	50.002 €
Witzenhausen	12.837 €	8.946 €	32.107 €

* Für die Kindertagesstätte Wolferborn fehlten der Stadt Büdingen Unterlagen zu den Folgekosten I. Deshalb wurde statt der tatsächlichen Verbrauchskosten der Median der Folgekosten I der übrigen in den Vergleich einbezogenen Kindergarteneinrichtungen herangezogen.
** Bei der Stadt Hofgeismar fielen für die zweite Einrichtung keine Folgekosten an, da elf der zwölf Wohneinheiten im Jahr der Fertigstellung veräußert wurden.
*** Steinbach hatte zwischen 1985 und 1996 nur eine geeignete Einrichtung in Betrieb genommen.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 146: Jährliche Folgekosten I

Die höchsten jährlichen Folgekosten I hatte das Bürgerzentrum Mühltal (196.245 €). Die zweithöchsten Folgekosten I verursachte die Einrichtung „Bürgerhaus und Feuerwehr Schweinsberg“ in Stadtallendorf (114.351 €).

Die jährlichen Folgekosten II der Einrichtungen zeigt Ansicht 147. Die Überörtliche Prüfung setzte dem Vorsichtsprinzip folgend die kalkulatorischen Zinsen mit vier Prozent im Jahr an. Bezugsgrundlage waren die hälftigen, um erhaltene Zuschüsse gekürzten Herstellungskosten.

Jährliche Folgekosten II			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Bad Camberg	7.068 €	30.492 €	78.587 €
Bad Soden-Salmünster	53.722 €	12.134 €	39.355 €
Bad Wildungen	22.769 €	48.627 €	39.447 €
Bebra	37.795 €	6.671 €	7.214 €
Büdingen	72.780 €	66.579 €	65.973 €
Büttelborn	94.656 €	151.488 €	62.096 €
Dreieich	142.389 €	36.754 €	73.557 €
Eichenzell	70.289 €	29.205 €	34.319 €
Eppstein	19.799 €	8.875 €	59.803 €
Erbach	120.734 €	22.526 €	54.731 €
Hofgeismar*	67.098 €	-	59.597 €
Homberg (Efze)	113.673 €	8.974 €	36.326 €
Hüttenberg	106.871 €	39.040 €	57.402 €
Linden	128.694 €	53.019 €	72.489 €

Jährliche Folgekosten II			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Lorsch	42.484 €	19.716 €	71.687 €
Mücke	52.917 €	26.731 €	33.109 €
Mühltal	315.878 €	122.847 €	25.552 €
Niedernhausen	98.447 €	84.644 €	49.967 €
Stadtallendorf	75.665 €	125.749 €	96.382 €
Steinbach (Taunus)**	-	-	66.530 €
Witzenhausen	16.308 €	13.519 €	49.386 €

* Bei der Stadt fielen für die zweite Einrichtung keine Folgekosten an, da elf der zwölf Wohneinheiten im Jahr der Fertigstellung veräußert wurden.
** Nur eine geeignete Einrichtung wurde zwischen 1985 und 1996 in Betrieb genommen.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 147: Jährliche Folgekosten II

Die niedrigsten Folgekosten II hatten das Feuerwehrgerätehaus Breitenbach in Bebra (6.671 €) und das Rentmeisterhaus in Bad Camberg (7.068 €), in dem eine Galerie und eine Wohnung eingerichtet waren.

Ansicht 148: Außenansicht Feuerwehrgerätehaus Breitenbach in Bebra. Signalwert 26 Jahre. Aufnahme vom 11. Juli 2007.

Die jährlichen Folgekosten III der Einrichtungen ergeben sich aus Ansicht 150. Die in der 121. Vergleichenden Prüfung berechneten kalkulatorischen Abschreibungen entsprechen einer in § 7 Absatz 4 Nr. 1 EStG[259] beschriebenen Variante. Die Überörtliche Prüfung legte aus Vereinfachungs- und Systematisierungsgründen eine Abschreibungsdauer von 30 Jahren fest. Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung sollten sich die Körperschaften bei der Bemessung der Nutzungsdauer an den tatsächlichen Gegebenheiten orientieren. Deshalb ist es denkbar, dass bei den kalkulatorischen Abschreibungen niedrigere Nutzungsdauern anzusetzen sind als dies handels- oder steuerrechtlich vorgesehen ist, um so den Substanzverlust auf die Nutzungsdauer zu verteilen. Bei einer zu lang kalkulierten Nutzungsdauer wird die Ergebnisrechnung am Ende

[259] § 7 EStG - Absetzung für Abnutzung oder Substanzverringerung

(4) Bei Gebäuden sind abweichend von Absatz 1 als Absetzung für Abnutzung die folgenden Beträge bis zur vollen Absetzung abzuziehen:

1. bei Gebäuden, soweit sie zu einem Betriebsvermögen gehören und nicht Wohnzwecken dienen und für die der Bauantrag nach dem 31. März 1985 gestellt worden ist, jährlich 3 Prozent (...) der Anschaffungs- oder Herstellungskosten;(...)

der Nutzung[260] durch außerordentliche Abschreibungen erheblich belastet und dadurch der Werteverzehr nicht periodengerecht verteilt.

Ansicht 149: Rentmeisterhaus in Bad Camberg. Signalwert 59 Jahre. Aufnahme vom 21. Juni 2007.

Jährliche Folgekosten III			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Bad Camberg	14.716 €	41.759 €	98.789 €
Bad Soden-Salmünster	80.899 €	25.631 €	54.289 €
Bad Wildungen	33.679 €	83.986 €	59.616 €
Bebra	58.996 €	12.467 €	12.942 €
Büdingen	135.828 €	122.776 €	90.522 €
Büttelborn	116.993 €	223.605 €	93.819 €
Dreieich	282.396 €	50.920 €	113.951 €
Eichenzell	105.150 €	52.645 €	50.929 €
Eppstein	28.720 €	14.448 €	81.390 €
Erbach	153.142 €	41.831 €	66.269 €
Hofgeismar*	87.598 €	-	78.506 €

[260] Gebäude ist nicht mehr nutzbar und eine Ersatzinvestition ist nötig.

Jährliche Folgekosten III			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Homberg (Efze)	147.822 €	14.001 €	42.777 €
Hüttenberg	194.598 €	64.049 €	76.823 €
Linden	198.467 €	90.221 €	113.290 €
Lorsch	69.146 €	38.576 €	108.232 €
Mücke	76.778 €	47.033 €	40.845 €
Mühltal	497.139 €	179.660 €	50.261 €
Niedernhausen	168.381 €	138.332 €	75.935 €
Stadtallendorf	116.444 €	143.019 €	150.252 €
Steinbach (Taunus)**	-	-	91.574 €
Witzenhausen	21.567 €	20.449 €	75.565 €

* Bei der Stadt fielen für die zweite Einrichtung keine Folgekosten an, da elf der zwölf Wohneinheiten im Jahr der Fertigstellung veräußert wurden.
** Nur eine geeignete Einrichtung wurde zwischen 1985 und 1996 in Betrieb genommen.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 150: Jährliche Folgekosten III

Ansicht 151: Fahrzeughalle im Feuerwehrhaus und DRK-Station Sprendlingen in Dreieich. Signalwert 37 Jahre. Aufnahme vom 14. Februar 2007.

Nach dem Bürgerhaus in Mühltal (497.139 €) verursachte die Einrichtung „Feuerwehrhaus und DRK-Station Sprendlingen“ in Dreieich (282.396 €) die zweithöchsten Folgekosten III. Das Rathaus in Büttelborn hatte die dritthöchsten Folgekosten III.

Ansicht 152: Rathaus Büttelborn. Signalwert 12 Jahre. Aufnahme vom 17. Juli 2007.

Die jährlichen Folgekosten IV der Einrichtungen ergeben sich aus Ansicht 153.

Jährliche Folgekosten IV			
	1. Einrichtung	2. Einrichtung	3. Einrichtung
Bad Camberg	12.234 €	31.287 €	98.789 €
Bad Soden-Salmünster	59.438 €	20.659 €	54.289 €
Bad Wildungen	28.611 €	77.555 €	59.616 €
Bebra	56.660 €	12.467 €	12.942 €
Büdingen	127.599 €	116.987 €	90.522 €
Büttelborn	95.580 €	223.605 €	93.819 €
Dreieich	267.993 €	42.356 €	113.951 €
Eichenzell	84.009 €	50.568 €	50.929 €
Eppstein	18.470 €	14.148 €	81.390 €
Erbach	153.142 €	30.527 €	66.269 €
Hofgeismar*	80.682 €	-	78.506 €
Homberg (Efze)	112.552 €	12.922 €	42.777 €
Hüttenberg	189.321 €	60.519 €	76.823 €
Linden	198.467 €	90.221 €	113.290 €
Lorsch	64.627 €	13.733 €	108.232 €
Mücke	76.778 €	45.517 €	40.845 €
Mühltal	432.538 €	68.635 €	50.261 €
Niedernhausen	135.988 €	119.446 €	75.935 €
Stadtallendorf	108.259 €	128.974 €	143.030 €
Steinbach (Taunus)**	-	-	91.574 €
Witzenhausen	21.567 €	15.055 €	75.565 €

* Bei der Stadt fielen für die zweite Einrichtung keine Folgekosten an, da elf der zwölf Wohneinheiten im Jahr der Fertigstellung veräußert wurden.
** Nur eine geeignete Einrichtung wurde zwischen 1985 und 1996 in Betrieb genommen.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 153: Jährliche Folgekosten IV

Die höchsten Einnahmen hatte das Asylbewerberheim Mühltal, so dass sich die Folgekosten III in Höhe von 179.660 € um die erhaltenen Einnahmen (111.025 €) auf 68.635 € (Folgekosten IV) reduzierten. Die zweithöchsten Einnahmen verzeichnete das Rathaus in Mühltal. Hier reduzierten sich die Folgekosten III um 64.602 € auf

432.538 € (Folgekosten IV). Die jährlichen Einnahmen für die Stadthalle in Homberg (Efze) betrugen 35.270 €. Die Folgekosten IV betragen damit 112.552 €.

Ansicht 154: Stadthalle Homberg (Efze). Signalwert 16 Jahre. Aufnahme vom 10. Juli 2007.

12.13 Muster zur Berechnung des Signalwerts

Alle[261] Städte und Gemeinden planten die Herstellungskosten vor Investitionsbeginn. Dies war, wie aus Ansicht 143 ersichtlich, bei den Folgekosten überwiegend nicht der Fall. Für die Haushaltsstabilität ist die Planung der Folgekosten im Einzelfall von größerer Bedeutung als die Planung der Herstellungskosten. Herstellungskosten belasten nicht unmittelbar den Verwaltungshaushalt oder die Ergebnisrechnung, sondern werden im Vermögenshaushalt oder der Vermögensrechnung erfasst. Folgekosten dagegen belasten den Verwaltungshaushalt oder die Ergebnisrechnung und schränken die finanzielle Beweglichkeit der Körperschaften ein. Deshalb ist für die Überörtliche Prüfung die in Ansicht 143 aufgezeigte Nichtbeachtung der Folgekosten unverständlich. Entgegen dem Argument, die Folgekostenberechnung sei zu aufwändig, zeigt das von der Überörtlichen Prüfung vorgeschlagene Ermittlungsschema für die Folgekosten (Kapitel 12.11), dass der Zeitaufwand gering sein kann.

Die Überörtliche Prüfung stellt mit einem Signalwert die Bedeutung von Folgekosten heraus. Vereinfachend gesagt zeigt er an, nach wie vielen Jahren die Summe der jährlichen Folgekosten die von der Körperschaft zu tragenden Herstellungskosten übersteigen. Dabei werden von den Folgekosten II die gebäudebezogenen Einnahmen[262] und von den Herstellungskosten die erhaltenen Zuschüsse abgezogen (Ansicht 156).

[261] Lorsch plante in einem Fall keine Herstellungskosten.

[262] Mieten, Pachten und Kostenerstattungen

Ansicht 155: Kindertagesstätte Rappelkiste in Bad Camberg. Signalwert 9 Jahre. Aufnahme vom 21. Juni 2007.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung kann aus langen Signalwerten nicht unmittelbar eine gute Bauqualität oder wirtschaftliche Gestaltung des Bauwerks abgeleitet werden. Der Signalwert soll vielmehr durch den relativen Bezug zu den Herstellungskosten verdeutlichen, dass die jährlichen, während der gesamten Nutzungsdauer anfallenden Folgekosten einer Einrichtung eine höhere Bedeutung als die Investitionskosten besitzen können. Investitionskosten dürfen kreditfinanziert sein, nicht aber die Folgekosten. Sie treffen die Handlungsfreiheit der Körperschaft sofort.

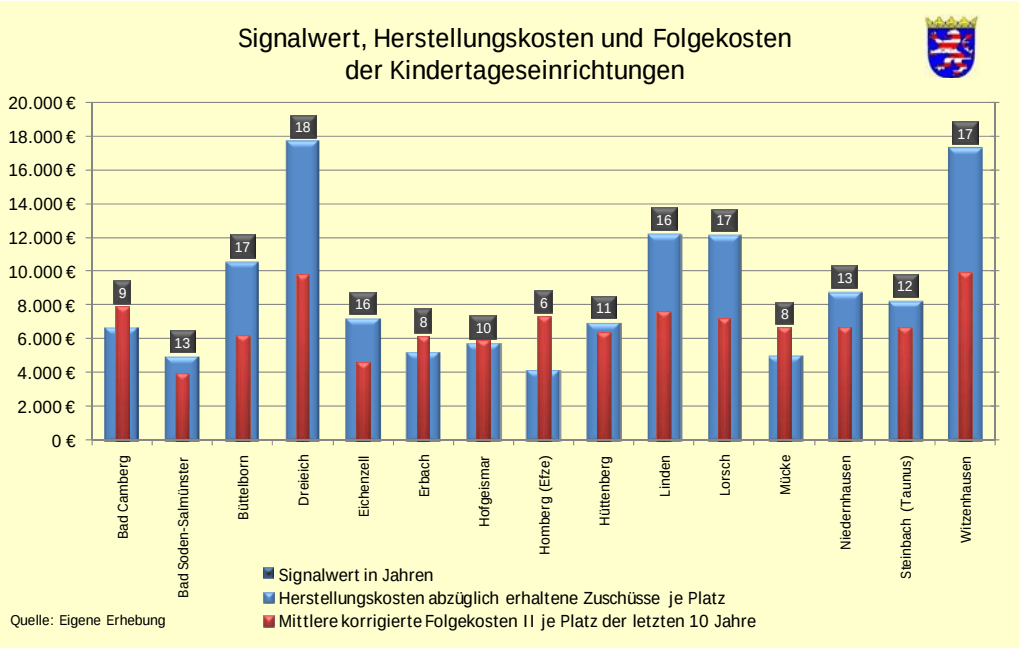
Muster zur Berechnung des Signalwerts	
	Folgekosten II
–	Erhaltene Mieten, Pachten und Kostenerstattungen
=	**korrigierte Folgekosten II**
	Ist-Herstellungskosten
–	Erhaltene Zuschüsse
=	**von der Körperschaft zu tragende Herstellungskosten**
Signalwert =	von der Körperschaft zu tragende Herstellungskosten * 100
	korrigierte Folgekosten II
=	**Jahr in der die Summe der jährlichen (korrigierten) Folgekosten II die von der Körperschaft zu tragenden Herstellungskosten übersteigt**
Quelle: Eigene Entwicklung	

Ansicht 156: Muster zur Berechnung des Signalwerts

12.14 Signalwerte der Kindertageseinrichtungen

Signalwerte der Kindertages-einrichtungen

Für alle geprüften Einrichtungen wurden – soweit möglich – Signalwerte ermittelt. Am Beispiel der Kindertageseinrichtungen werden die berechneten Signalwerte vorgestellt. Ansicht 157 enthält für die untersuchten[263] Kindertageseinrichtungen die von der Körperschaft zu tragenden Herstellungskosten je Platz (breiter Balken in blau), die mittleren korrigierten Folgekosten II je Platz der letzten zehn Jahre[264] (schmaler Balken in rot) und die Signalwerte in Jahren (oberhalb der Balken) an. Die Signalwerte reichen von 6 bis 18 Jahren.



Ansicht 157: Signalwert, Herstellungskosten und Folgekosten der Kindertageseinrichtungen

Folgekosten ein Vielfaches der Herstellungskosten

Ansicht 158 zeigt den Signalwert (6 Jahre, siehe Ansicht 157) am Beispiel der Kindertagesstätte in Homberg (Efze)[265].

Der horizontale Balken in Ansicht 158 macht deutlich, dass bei der Kindertagesstätte in Homberg (Efze) schon nach sechs Jahren die kumulierten jährlichen Folgekosten[266] (rote Balken) die von der Körperschaft zu tragenden Herstellungskosten übersteigen. Während der Nutzungsdauer von 30 Jahren belasten kumulierte Folgekosten[267] von über einer Million Euro den Verwaltungshaushalt oder die Ergebnisrechnung.

---

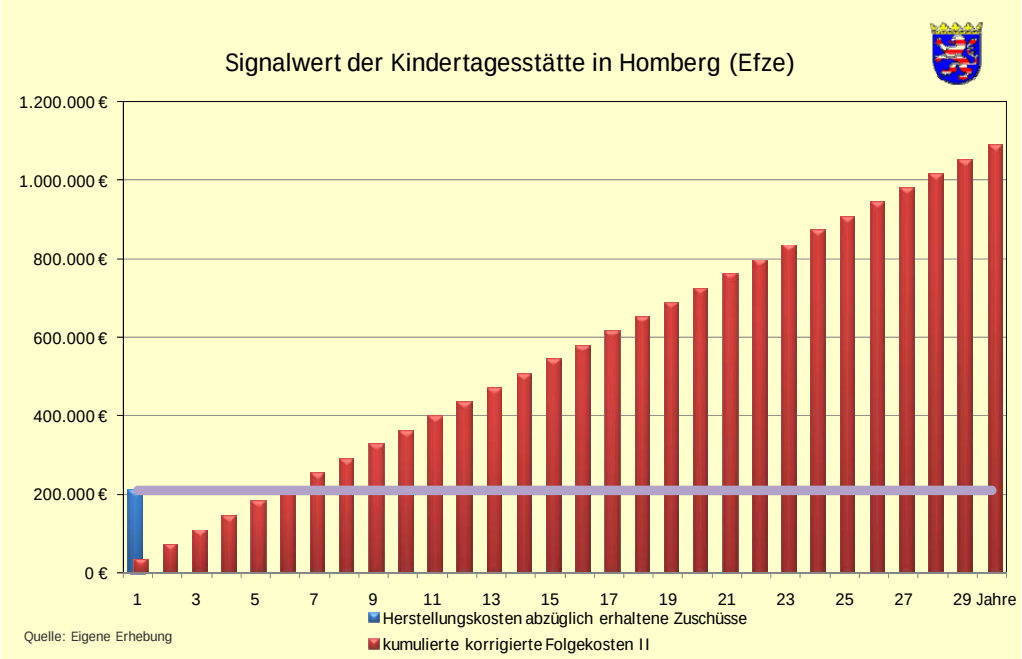
263 ohne die Einrichtungen in Büdingen (da keine Unterlagen zu den Folgekosten I vorlagen), Eppstein (da die geprüfte Einrichtung eine Erweiterung war, lag ein Teil der Herstellungskosten außerhalb des Prüfungszeitraums) und Stadtallendorf (auch hier lag ein Teil der Herstellungskosten außerhalb des Prüfungszeitraums)

264 In den Folgekosten II sind die Personalkosten für Kinderbetreuung und andere mit der Kinderbetreuung zusammenhängende Kosten (Spielzeug) nicht enthalten. Vergleiche hierzu Ansicht 144.

265 Kindertagesstätte Caßdorf

266 kumulierte jährliche korrigierte Folgenkosten II (siehe Ansicht 156), hier vereinfachend dargestellt in jeweils gleicher Höhe

267 nicht abgezinst



Ansicht 158: Signalwert der Kindertagesstätte in Homberg (Efze)

12.15 Haushaltsbelastungen bei niedrigen Signalwerten

Ansicht 159: Kindertagesstätte in Homberg (Efze). Signalwert 6 Jahre. Aufnahme vom 10. Juli 2007.

Einrichtungen mit im Vergleich zu den Herstellungskosten relativ hohen Folgekosten haben niedrige Signalwerte. Das bedeutet, dass innerhalb von wenigen Jahren (Signalwert) die Summe der Folgekosten die Herstellungskosten[268] übersteigen. So werden bei niedrigen Signalwerten die Haushalte der Körperschaften, die schon die Finanzierungskosten für die Herstellung zu tragen haben, in einer relativ kurzen Zeit auch durch Folgekosten belastet, die der Höhe der Herstellungskosten der Einrichtungen entsprechen.

[268] Summe der korrigierten Folgekosten II und die von der Körperschaft zu tragende Herstellungskosten, siehe Ansicht 156

Ansicht 160: Verwaltungsgebäude Erbach. Signalwert 8 Jahre. Aufnahme vom 23. Mai 2007.

Neben den Kindertageseinrichtungen wurden Signalwerte auch für die anderen geprüften Einrichtungen ermittelt. Ein Beispiel für einen niedrigen Signalwert ist mit acht Jahren das Verwaltungsgebäude in Erbach (Ansicht 160). Die korrigierten Folgekosten II von rund 121.000 € im Jahr übersteigen in acht Jahren die von der Stadt zu tragenden Herstellungskosten von rund 905.000 €. Ein anderes Beispiel ist das Stadtmuseum in Hofgeismar (Ansicht 161), das mit neun Jahren ebenfalls einen niedrigen Signalwert hatte.

Ansicht 161: Stadtmuseum Hofgeismar. Signalwert 9 Jahre. Aufnahme vom 23. Mai 2007.

12.16 Haushaltsbelastungen bei fehlenden Folgekostenplanungen

Die Planung der Folgekosten liefert wichtige Informationen über ein Investitionsvorhaben. So werden zum einen die künftigen Belastungen des Haushalts durch die Folgekosten der Investitionen erkennbar. Zum anderen führt die Aufstellung der Folgekosten auch zu einer systematischen Betrachtung der Ausgangssituation und des Vorhabens. Das verbessert die Voraussetzungen für das Erkennen von Risiken und Schwachpunkten in der Planung. Dies hilft, unnötige Investitions- und Folgekosten zu vermeiden. An nachfolgenden Beispielen wird deutlich, dass ordnungsgemäße Folge-

kostenplanungen die Grundlagen für eine rationale Entscheidung verbessert hätten. Für die dargestellten Investitionen hatten die Körperschaften keine Folgekosten geplant.

Friedhofshalle in Bad Soden-Salmünster

Die Haushaltsstabilität in Bad Soden-Salmünster wird durch die Folgekosten von zwei nahe beieinander stehenden Friedhofshallen belastet: Eine in 1964 errichtete Friedhofshalle erschien für die anstehende Nutzung nicht mehr geeignet. Deshalb fasste die Stadtverordnetenversammlung im Jahr 1989 den Beschluss, eine neue Friedhofshalle zu bauen. Die neue Friedhofshalle wurde mit sanitären Einrichtungen, Kühlzellen zur Aufbewahrung der Toten, kleinen Trauerzimmern und Wirtschaftsräumen für Geräte errichtet. Die alte Friedhofshalle wurde nicht – wie zunächst geplant – abgerissen. Der Abriss musste unterbleiben, weil sich herausstellte, dass es sich um ein denkmalgeschütztes Gebäude handelte. Auf dem Friedhof Bad Soden stehen somit zwei Friedhofshallen in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Verfügung. Beide Einrichtungen müssen baulich unterhalten werden.

Ansicht 162: Alte, in 1964 errichtete denkmalgeschützte Friedhofshalle[269] in Bad Soden-Salmünster. Aufnahme vom 2. Juli 2007.

Ansicht 163: Neue Friedhofshalle in Bad Soden-Salmünster. Signalwert 58 Jahre. Aufnahme vom 2. Juli 2007.

Unterkünfte in Mühltal

Ein weiteres Beispiel für die Belastung des Haushalts durch Folgekosten war in der Gemeinde Mühltal festzustellen. Nach dem Gesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge hatte die Gemeinde Mühltal 72 Asylbewerber ab Dezember 1990 unterzubringen. Der Gemeindevorstand beschloss, für die Unterbringung der Asylbewerber eine Containeranlage zu errichten. Dies schien kein wirtschaftliches Risiko für die Gemeinde darzustellen, da vom Land kostendeckende Vergütungssätze für die Unterbringung entrichtet wurden.

In den Folgejahren sank die Zahl der Asylbewerber unter die Planwerte. Damit die Unterkünfte weiter genutzt werden konnten, schloss die Gemeinde Mühltal einen Pachtvertrag mit dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, der die Container zur Unterbringung von Asylbewerbern nutzte. Die Gemeinde erhielt hierfür eine Nutzungsentschädigung. Unter Berücksichtigung der allgemeinen und der Sozialverwaltungskosten verblieb für Mühltal eine jährliche Unterdeckung von 62.296 € im Jahr 2004 und 60.777 € im Jahr 2005. Dafür hatte Mühltal das Recht, in den Containern drei Obdachlose unterbringen.

[269] Da die Friedhofshalle bereits 1964 gebaut wurde, war für sie kein Signalwert festzustellen.

Ansicht 164: Asylbewerberheim Mühltal. Signalwert 88 Jahre. Aufnahme vom 23. Mai 2007.

Laufende Folgekosten-planungen helfen, Unwirtschaft-lichkeiten aufzudecken

Der Fall der Dorfschänke Ellingerode in Witzenhausen zeigt, dass eine ordnungsgemäße Folgekostenplanung die Grundlagen für eine rationale Entscheidung verbessert hätte.

Die Dorfschänke Ellingerode ist ein Fachwerkbau. Der alte Gebäudeteil wurde 1989 um einen in Massivbauweise errichteten Anbau erweitert. Dieser Anbau ist 80 Quadratmeter groß und stellte eine Gemeinschaftseinrichtung dar, die von den ortsansässigen Vereinen genutzt wurde. Zeitgleich mit dem Anbau wurde der Rest des Gebäudes renoviert. Dabei entstand im Untergeschoss ein Schankraum, der durch eine Schiebetür mit dem Anbau verbunden war. Das Obergeschoss des Hauses wurde seit dem Umbau zu Wohnzwecken genutzt. Das gesamte Gebäude war verpachtet. Die Stadt erstattete jährlich einen festen Betrag an den Pächter. Mit dieser Erstattung wurden die Kosten für kleine Reparaturarbeiten und alle sonstigen Verbrauchs- und Bewirtschaftungskosten abgegolten.

Trotz der unterschiedlichen Nutzung des Gebäudes erhob die Stadt keine gesonderten Verbrauchswerte und erstellte keine getrennten Abrechnungen. Die Pachteinnahmen lagen 2006 mit 7.240 € unter den Kostenerstattungen der Stadt mit 8.898 €. Die Stadt Witzenhausen erstattete somit anteilig die Kosten für die im Obergeschoss privat genutzte Wohnung.

Ansicht 165: Dorfschänke Ellingerode in Witzenhausen. Signalwert 22 Jahre. Aufnahme vom 30. Mai 2007.

12.17 Ausblick

Werden Folgekosten nicht geplant, fehlen wichtige Informationen, um die entstehenden Risiken für die Haushaltsstabilität erkennen zu können. Die Belastung des Haushalts durch Folgekosten eines Investitionsobjekts kann für die Haushaltsstabilität bedeutsamer sein als die Investitionskosten des Investitionsobjekts selbst: Investitionskosten können kreditfinanziert sein, nicht aber die Folgekosten. Somit treffen Folgekosten die Handlungsfreiheit der Körperschaft unmittelbar.

In der Doppik gewinnen die Folgekosten weiter an Bedeutung, da hier grundsätzlich alle Vermögensgegenstände mit zeitlich begrenzter Nutzungsdauer abzuschreiben[270] sind. Im Unterschied zur Kameralistik belasten die Abschreibungen zusätzlich die Ergebnisrechnung.

Während die Folgekostenplanung bei der Kameralistik ausschließlich eine Informationsfunktion über die zukünftigen Haushaltsbelastungen durch eine beabsichtigte Investition besaß, kann sie bei der Doppik als Element der Haushaltsrechnung genutzt werden. Dies ist möglich, wenn für jede Einrichtung in der Kostenrechnung eine eigene Kostenstelle eingerichtet wird.

Die geplanten und berechneten Folgekosten können als Basis für eine Abweichungsanalyse herangezogen werden. So werden Unwirtschaftlichkeiten frühzeitig erkannt. Gegenmaßnahmen können rechtzeitig eingeleitet werden.

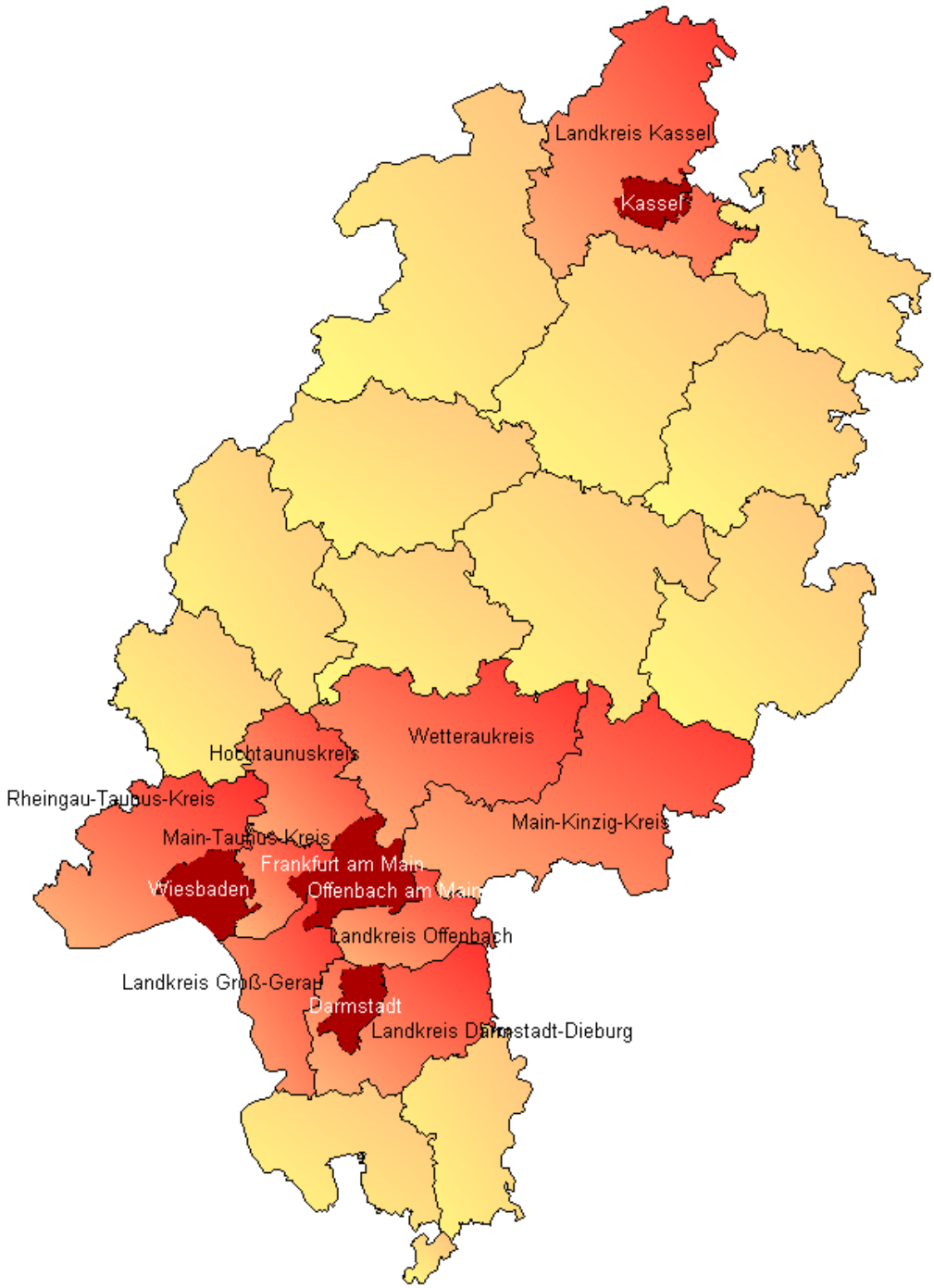
[270] § 43 GemHVO-Doppik - Abschreibungen

(1) Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten um planmäßige Abschreibungen zu vermindern. (...)

13. Einhundertzweiundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge“

13.1 Geprüfte Städte und Landkreise

Stadt Darmstadt, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Frankfurt am Main, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Stadt Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Kreis Offenbach, Stadt Offenbach am Main, Rheingau-Taunus-Kreis, Wetteraukreis, Stadt Wiesbaden



Ansicht 166: „Gastschulbeiträge“ – Lage der Städte und Landkreise

13.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	5. Mai 2008
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2007
Zuleitung der Schlussberichte:	9. Juni 2008
Prüfungsbeauftragter:	Dr. Ebner, Dr. Stolz und Partner GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Stuttgart

13.3 Leitsätze

Die kommunale Familie handelt vernünftig, wenn sie Gastschüler entsendet und aufnimmt. Kapazitäten werden so besser ausgelastet; ein differenziertes Bildungsangebot kann aufrechterhalten werden. Seite 236

Großstädte und Landkreise beurteilen die Höhe der Gastschulbeiträge unterschiedlich: Seite 215

- **Die Sicht der Großstädte ist dadurch geprägt, dass sie ausnahmslos mehr Gastschüler aufnehmen als sie an benachbarte Körperschaften abgeben. Daher werden sie ausschließlich für die Berücksichtigung von Vollkosten plädieren.**
- **Die Sicht der Landkreise ist davon geprägt, dass sie mit Ausnahme des Hochtaunuskreises und des Wetteraukreises mehr Schüler abgeben als sie von benachbarten Körperschaften aufnehmen. Die Gastschulbeiträge leisten einen Deckungsbeitrag für die von den Großstädten vorgehaltenen Kapazitäten, auch wenn sie sich an den Teilkosten orientieren.**

Ob Gastschulbeiträge unter Voll- oder Teilkostenaspekten zu betrachten sind, hängt betriebswirtschaftlich davon ab, ob die Entscheidung, Gastschüler aufzunehmen, innerhalb bestehender Kapazitäten zu treffen ist oder ob der Aufbau weiterer Kapazitäten nötig wird. Seite 215

Werden vom Schulträger wegen aufnehmender Gastschüler die Kapazitäten ausgebaut, sind für die Beurteilung der Angemessenheit der Gastschulbeiträge die Vollkosten von Bedeutung. Seite 223

Kann eine Schule Gastschüler innerhalb der bestehenden Kapazitäten aufnehmen, erhöht sich die Auslastung dieser Schule. Dem aufnehmenden Schulträger entstehen keine Errichtungs- und Einrichtungskosten. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Gastschulbeiträge sind in diesem Fall die Teilkosten von Bedeutung. Seite 223

Aus rein finanziellen Gründen ist es für einen Schulträger uninteressant, Gastschüler aufzunehmen, soweit die Gastschulbeiträge die Teilkosten nicht decken. Seite 235

13.4 Überblick

13.5 Geprüftes Risiko 214
13.6 Ausgangslage 214
13.7 Schulen und Schüler 216
13.8 Salden der Einnahmen und Ausgaben aus Gastschulbeiträgen 220
13.9 Werden durch Gastschüler neue Klassen nötig? 221
13.10 Kosten 222
13.11 Vollkosten nach Schulformen 224

13.12 Vollkosten je Schüler nach Schulformen 227
13.13 Teilkosten je Schüler 231
13.14 Wirkungen von Gastschülern auf das Schulangebot 234
13.15 Schlussbemerkung und Ausblick 236

13.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 19 Millionen €[271].

13.6 Ausgangslage

Das Schulwesen in Deutschland steht in der Verantwortung des Staates[272]. In Hessen wird wie in den anderen Flächenbundesländern die Verantwortung für die Schulen zwischen Land und kommunalen Körperschaften geteilt[273]. Schulträger sind die kreisfreien Städte (im Folgenden als Großstädte bezeichnet), die Landkreise, die Sonderstatusstädte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim, die kreisangehörige Stadt Kelsterbach (§ 138 HSchG) und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (§ 139 HSchG).

In dieser Prüfung wurde das in der 91. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung der Großstädte“ erörterte Thema der Gastschulbeiträge vertieft[274]. Beteiligt waren alle Großstädte und die sie umgebenden Landkreise. Erkennbar war, dass die Großstädte die vom Land festgelegten Gastschulbeiträge für zu niedrig erachteten. Gastschulbeiträge können vom Schulträger eingefordert werden, wenn er einen Schüler[275] aufnimmt, der nicht seinen Wohnsitz im Gebiet des Schulträgers hat[276].

Sicht der Großstädte

Die Sicht der Großstädte, so wie sie in dieser Prüfung anzutreffen war, war davon geprägt, dass sie ausnahmslos mehr Gastschüler aufnehmen als sie an benachbarte Körperschaften abgeben. Dies lässt sich an den positiven Salden der Einnahmen und der Ausgaben aus Gastschulbeiträgen ablesen[277]. Die Großstädte besitzen Kapazitäten, die über den eigenen Bedarf hinausgehen und die sie anderen Körperschaften, zumeist angrenzenden Landkreisen, bereitstellen. Die Bandbreite der Gastschüleranteile bewegt sich zwischen 10 Prozent in Frankfurt am Main und 37 Prozent in Darmstadt.

Sicht der Landkreise

Die Sicht der Landkreise war davon geprägt, dass sie mit Ausnahme des Hochtaunuskreises und des Wetteraukreises mehr Schüler an öffentliche Schulen abgeben als sie von benachbarten Körperschaften aufnehmen. Dies zeigen die negativen Salden zwischen Einnahmen und Ausgaben aus Gastschulbeiträgen[278]. Landkreise nutzen in Teilen die Infrastruktur der benachbarten Körperschaften. Die aufnehmenden benachbar-

---

271 Ausgaben für Gastschulbeiträge für öffentliche Schulen aller geprüften Körperschaften im Haushaltsjahr 2006

272 § 92 Absatz 1 Satz 1 Hessisches Schulgesetz in der Fassung vom 14. Juni 2005 (GVBl. I Seite 442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Juni 2008 (GVBl. I Seite 761)

Das gesamte Schulwesen steht nach Art. 7 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 56 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen in der Verantwortung des Staates.

273 Dreizehnter Zusammenfassender Bericht 2004, Landtagsdrucksache 16/2590, Seite 166

274 Vierzehnter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/3243, Seite 89 f.

275 Zur Förderung der Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, beide Geschlechtsformen zu nennen.

276 § 163 HSchG – Gastschulbeiträge

Die Schulträger, mit Ausnahme des Landes Hessen und des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen, können für auswärtige Schülerinnen und Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern verlangen, in deren Gebiet die Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben. Bei Berufsschulen sind Gastschulbeiträge von den Schulträgern zu entrichten, in deren Gebiet die Schülerinnen und Schüler in einem Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis stehen oder, sofern es sich um Jugendliche oder Heranwachsende ohne Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis handelt, ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.

277 siehe Kapitel 13.8

278 siehe Kapitel 13.8

ten Körperschaften sind die Großstädte, aber auch andere Landkreise. Die Bandbreite der Gastschüleranteile bewegt sich zwischen 2 Prozent im Rheingau-Taunus-Kreis und 13 Prozent im Landkreis Groß-Gerau.

Teilkosten/ Vollkosten

Entsprechend den unterschiedlichen Sichtweisen gestaltet sich auch die Haltung der Großstädte und der Landkreise zur Frage der Berücksichtigung von Vollkosten[279] und Teilkosten, wenn die Angemessenheit der Gastschulbeiträge thematisiert wird. Denn betriebswirtschaftlich ist zu differenzieren, ob die Schulen ohne Gastschüler hoch oder niedrig ausgelastet wären. Das Kriterium, ob für Gastschüler zusätzliche Klassen einzurichten sind, erhält hierbei Gewicht.

Werden zusätzliche Klassen eingerichtet, entstehen – abgesehen von den vom Land zu tragenden Kosten für zusätzliche Lehrkräfte – beim aufnehmenden Schulträger neben den variablen Kosten (Teilkosten) für Sekretariat, Verbrauchsmaterial, Wasser/Abwasser und Beförderungskosten vor allem Kosten für die Errichtung und Einrichtung zusätzlicher Klassen-, Fach-, Aufenthaltsräume (insbesondere Bauinvestitionen) und für zusätzliches nicht lehrendes Personal (z. B. Hausmeister). In diesem Fall hat der aufnehmende Schulträger die vollen Kosten der Gastschüler, die für die Bereitstellung der zusätzlichen Kapazitäten aufzubringen sind (Vollkosten), zu tragen. Zu unterstreichen ist, dass die Vollkosten neben den variablen Kosten (Teilkosten) auch die fixen Kosten enthalten.

Kann eine Schule hingegen Gastschüler aufnehmen, ohne dass neue Klassen zu bilden sind, erhöht sich dadurch die Auslastung bestehender Schulen und Klassen. Errichtungs- bzw. Einrichtungskosten entstehen dem Schulträger somit nicht. Beim aufnehmenden Schulträger erhöhen sich die variablen Kosten. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Gastschulbeiträge sind in diesem Fall die Teilkosten von Bedeutung.

Die unterschiedlichen Positionen von Großstädten und Landkreisen sind nachvollziehbar. Großstädte, die sich wegen der Aufnahme von Gastschülern an die Schulbaulast erinnern, werden ausschließlich für die Berücksichtigung von Vollkosten plädieren.

Landkreise werden eher zu bedenken geben, dass sie mit Gastschulbeiträgen, die über den Teilkosten liegen, bereits Deckungsbeiträge für den ohnehin vorhandenen Schulbetrieb an die Großstädte leisten. Zudem könnten sie anführen, dass die Großstädte mit Hilfe der Gastschüler eine differenziertere Schullandschaft anbieten können als ohne Gastschüler. Dies käme auch den Schülern aus den Großstädten zugute. Dagegen kann ein entsendender Schulträger, der Errichtungs- und Einrichtungskosten spart, im Einzelfall bereit sein, die Vollkosten seinen Entscheidungen zugrunde zu legen.

Bislang keine verlässlichen Daten zu Gastschülern

Zu beachten ist, dass beide Seiten keine verlässlichen Daten darüber hatten, ob ihre Schulen den abgewanderten Gastschülern tatsächlich adäquate Plätze bieten könnten. Beiden Seiten war nicht bekannt, ob für die Gastschüler genügend freie Schulkapazitäten in ihren Heimatkreisen oder Heimatstädten bereitstanden. Erstmals wurde in dieser Prüfung eine verlässliche und qualifizierte Untersuchung der Wirkung von Gastschülern auf die ausgewählten Schulformen und Schulträger vorgenommen.

Für die Prüfung wesentlich waren die „Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen“[280] und die Erlasse über die Festsetzung der Gastschulbeiträge[281].

[279] siehe Kapitel 13.10

[280] Verordnung des Hessischen Kultusministeriums vom 3. Dezember 1992, Amtsblatt 1/93, Seite 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Juni 2008, GVBl. I, Seite 759

[281] So für das Jahr 2007: Erlass des Hessischen Kultusministeriums vom 17. August 2006, Amtsblatt 10/06, Seite 891

Die Gastschulbeiträge sind Jahresbeiträge für einen Schüler. Das Kultusministerium setzte folgende Gastschulbeiträge fest:

Gastschulbeiträge im Zeitraum 2002 bis 2007							
Schulform	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Steigerung (2002-2007)
Allgemeinbildende Schulen	333 €	364 €	379 €	401 €	405 €	413 €	24%
Förderschulen	683 €	715 €	709 €	761 €	776 €	848 €	24%
Berufsschulen Vollzeit	426 €	420 €	427 €	462 €	461 €	482 €	13%
Berufsschulen[1)]	183 €	180 €	183 €	198 €	198 €	207 €	13%
Berufsschulen Teilzeit[2)]	142 €	140 €	142 €	154 €	154 €	161 €	13%

1) Berufsschule (Teilzeitform) und Berufsgrundbildungsjahr in kooperativer Form
2) mit Ausnahme der Berufsschule (Teilzeitform) und des Berufsgrundbildungsjahrs in kooperativer Form
Quelle: Erlass über die Festsetzung der Gastschulbeiträge

Ansicht 167: Gastschulbeiträge im Zeitraum 2002 bis 2007

Steigende Gastschulbeiträge

Ansicht 167 zeigt die Steigerungen der Gastschulbeiträge nach Schulformen von 2002 bis 2007. Sie lagen bei 13 Prozent bei Berufsschulen und 24 Prozent bei allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen.

13.7 Schulen und Schüler

Ansicht 168 und Ansicht 169 zeigen die Aufgaben der Schulträger, so wie sie die hessischen Großstädte und die sie umgebenden Landkreise wahrnehmen.

Ansicht 168 liefert einen Überblick über die Zahl der Schulen im Schuljahr 2006/2007. Da zu Privatschulen keine verlässlichen Daten vorlagen, blieben diese ausgeklammert.

Zahl der Schulen im Schuljahr 2006/2007									
	Grund-schulen	Grund-, Haupt-, Real-schulen	Gesamt-schulen	Gymna-sien	(davon Ober-stufen- und Abend-gymna-sien)	Förder-schulen	Berufs-schulen	Sonstige	Summe
Stadt Darmstadt	17	2	5	8	(2)	4	6	0	42
Landkreis Darmstadt-Dieburg	50	4	14	3	(2)	7	1	0	79
Stadt Frankfurt am Main	62	29	12	19	(4)	14	16	0	152
Landkreis Groß-Gerau	27	2	5	4	(1)	4	2	0	44
Hochtaunuskreis	38	4	5	5	(0)	4	3	0	59
Landkreis Kassel	50	0	14	3	(2)	4	3	1	75
Stadt Kassel	23	4	8	5	(1)	8	7	1	56
Main-Kinzig-Kreis	62	16	8	4	(1)	10	2	0	102
Main-Taunus-Kreis	36	1	9	3	(0)	3	2	0	54
Kreis Offenbach	51	5	12	8	(2)	11	3	0	90
Stadt Offenbach am Main	12	4	2	3	(0)	3	3	0	27
Rheingau-Taunus-Kreis	23	10	8	4	(0)	2	2	1	50

Zahl der Schulen im Schuljahr 2006/2007									
	Grund-schulen	Grund-, Haupt-, Real-schulen	Gesamt-schulen	Gymna-sien	(davon Ober-stufen- und Abend-gymna-sien)	Förder-schulen	Berufs-schulen	Sonstige	Summe
Wetteraukreis	47	16	6	7	(1)	7	6	0	89
Stadt Wiesbaden	34	10	7	10	(3)	8	5	0	74
Summen	532	107	115	86	(19)	89	61	3	993

Quelle: Schulentwicklungspläne und Schulstatistiken, eigene Berechnungen

Ansicht 168: Zahl der Schulen im Schuljahr 2006/2007

Die Körperschaften unterhielten 993 Schulen mit fast einer halben Million Schülern, davon rund 53.000 Gastschülern. Für das Schuljahr 2006/2007 zeigt Ansicht 169 die Zahl der Gastschüler und die Gastschülerstruktur.

Gastschüler und Gastschülerstruktur aller Schulträger im Schuljahr 2006/2007																	
	Schüler	davon Gast-schüler		Grund-schulen		Haupt-schulen		Real-schulen		Gymnasien		Gesamt-schulen		Berufsschulen		Förder-schulen	
	Zahl	Zahl	%	Zahl	%[1]	Zahl	%[1]	Zahl	%[1]	Zahl	%[1]	Zahl	%[1]	Zahl	%[1]	Zahl	%[1]
Darmstadt	28.471	10.571	37	52	1	52	23	225	28	3.552	47	353	13	6.178	54	159	23
Darmstadt-Dieburg[2]	33.056	1.792	5	24	0	31	1	-	-	190	10	1.284	9	251	14	12	2
Frankfurt	85.329	8.477	10	57	0	52	2	291	5	1.770	10	512	5	5.674	20	121	6
Groß-Gerau[2]	22.303	2.845	13	4	0	170	12	-	-	332	8	54	1	2.242	43	43	8
Hochtaunus	29.163	1.982	7	159	2	68	13	263	17	641	10	195	3	646	15	10	2
Kreis Kassel	28.282	2.691	10	173	2	-	-	-	-	312	17	972	9	1.228	31	6	1
Stadt Kassel	33.754	9.513	28	141	2	13	5	222	17	1.974	39	602	11	6.195	46	366	30
Main-Kinzig[3]	37.741	1.654	4	-	-	183	9	71	2	214	7	424	5	673	13	89	8
Main-Taunus	25.889	1.657	6	25	0	14	10	111	19	122	3	1.171	15	204	6	10	4
Kreis Offenbach[2]	42.275	1.721	4	14	0	80	3	-	-	258	4	82	1	1.239	20	48	4
Stadt Offenbach[2]	16.784	1.855	11	22	1	50	2	-	-	329	11	53	3	1.396	29	5	1
Rheingau-Taunus[4]	20.344	410	2	4	0	-	-	9	1	21	1	95	2	281	14	0	0
Wetterau	42.938	2.684	6	104	1	72	4	320	7	1.071	12	261	4	802	12	54	5
Wiesbaden	38.472	5.138	13	40	0	22	2	249	10	1.681	20	121	3	2.947	27	78	6
Gesamt	484.801	52.990	11	819	1	807	5	1.761	8	12.467	15	6.179	6	29.956	28	1.001	8

1) Zahl der Gastschüler in Prozent Gesamtschülerzahl je Schulform
2) Haupt- und Realschulen zusammengefasst. Ausweis bei Hauptschulen
3) Grund- und Hauptschulen zusammengefasst. Ausweis bei Hauptschulen
4) Haupt- und Realschulen zusammengefasst. Ausweis bei Grundschulen

Quelle: Schulstatistiken, eigene Auswertung

Ansicht 169: Gastschüler und Gastschülerstruktur aller Schulträger im Schuljahr 2006/2007

Die Zahl der Gastschüler[282] war im Prüfungszeitraum mit einem Anteil von etwa 11 Prozent an der Gesamtzahl der Schüler nahezu konstant[283].

In den Großstädten lag der Anteil der Gastschüler zwischen 10 Prozent in Frankfurt am Main und 37 Prozent in Darmstadt. Bei den Landkreisen lag er zwischen 2 Prozent im Rheingau-Taunus-Kreis und 13 Prozent im Landkreis Groß-Gerau.

Viele Gastschüler an Gymnasien und Berufsschulen

Der größte Anteil an Gastschülern war in weiterführenden Schulformen und Berufsschulen anzutreffen. Bei den Grundschülern bewegte sich der Gastschüleranteil zwischen 0,1 Prozent und 2 Prozent. Die Gastschüler hatten an Grundschulen mit wenigen Ausnahmen keine Wirkung auf die Klassenbildung.

An den Hauptschulen spielten in den meisten Fällen die Gastschüler keine wesentliche Rolle. Ihr Anteil lag in drei Fällen[284] bei über 10 Prozent. Die Stadt Darmstadt hatte bei den Hauptschulen mit 23 Prozent den höchsten Gastschüleranteil, was auf das besondere Verhältnis zwischen der Stadt Darmstadt und dem Landkreis Darmstadt-Dieburg zurückzuführen ist. Das breite gymnasiale Angebot der Stadt Darmstadt und pragmatische Überlegungen (wie gute Verkehrsanbindung) trugen dazu bei, dass Schüler aus dem Landkreis Darmstadt-Dieburg Schulen in der Stadt Darmstadt besuchten.

An den Realschulen zeigte sich ein ähnliches Bild wie an den Hauptschulen. Auch hier war der hohe Gastschüleranteil bei Realschulen der Stadt Darmstadt mit 28 Prozent bemerkenswert. Bei den übrigen Schulträgern lag die Quote unter 20 Prozent. Der Anteil von Gastschülern an den Gesamtschulen lag – mit Ausnahme der Städte Darmstadt und Kassel und dem Main-Taunus-Kreis – unter 10 Prozent.

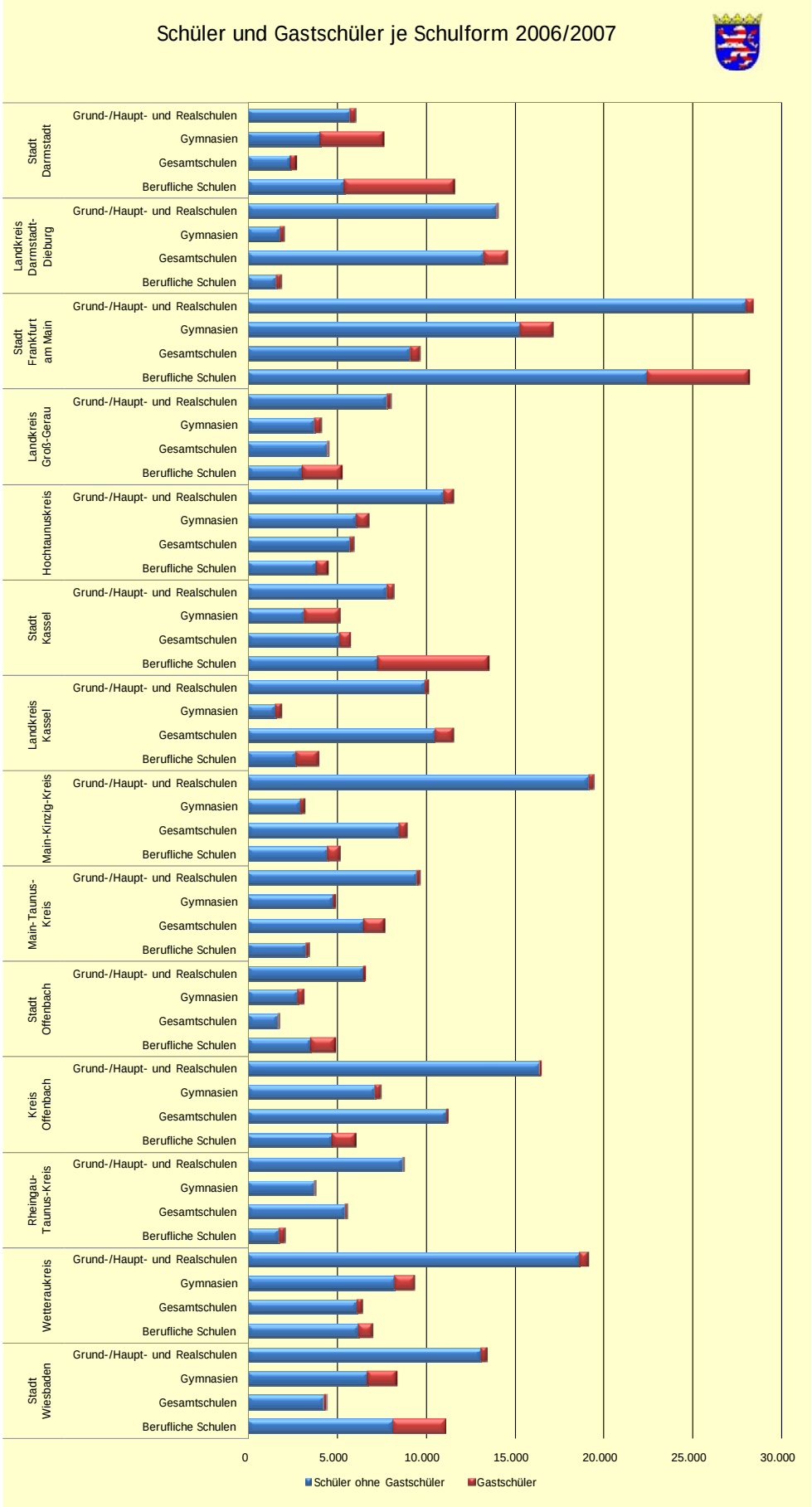
Gymnasien und Berufsschulen haben signifikante Anteile an Gastschülern. Bei 9 Schulträgern lag der Anteil von Gastschülern an Gymnasien bei rund 10 Prozent oder darüber. Weiterhin zeigte sich ein deutlicher Unterschied zwischen Städten und Landkreisen. Bei den Städten lag der Anteil der Gastschüler zwischen 10 und 47 Prozent, bei den Landkreisen lag der Anteil der Gastschüler zwischen 1 und 10 Prozent. Bei den Berufsschulen lag der Anteil der Gastschüler mit Ausnahme der Schulen des Main-Taunus-Kreises über 10 Prozent und reichte bis 54 Prozent bei der Stadt Darmstadt.

Ansicht 170 zeigt die Schüler und Gastschüler je Schulform im Schuljahr 2006/2007. Dabei wurden die Grund-, Haupt- und Realschulen zusammengefasst.

[282] Die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen wurde zum Schuljahresbeginn erhoben, für Berufsschulen in der Regel zum 1. November des Jahres.

[283] Die Körperschaften hatten keine validen Daten über die Wanderungsbewegungen der Gastschüler nach Schulformen und Jahrgangsstufen. Auch ließen sich diese nicht mit vertretbarem Aufwand erstellen. Insofern verzichtet dieser Bericht darauf, Aussagen über freie Kapazitäten der entsendenden Körperschaften zu treffen. Diese Aufgabe kommt den Körperschaften zu, wobei sich anbietet, dies anlässlich der Fortschreibung der Schulentwicklungspläne vorzunehmen.

[284] Landkreis Groß-Gerau (zusammengefasst mit Realschülern), Hochtaunuskreis, Stadt Darmstadt



Ansicht 170: Schüler und Gastschüler je Schulform 2006/2007

13.8 Salden der Einnahmen und Ausgaben aus Gastschulbeiträgen

Ansicht 171 zeigt die Salden aus Einnahmen und Ausgaben aus Gastschulbeiträgen[285]. Alle aufnehmenden Schulträger rechneten die Gastschulbeiträge auf Basis der vom Kultusministerium festgesetzten Werte ab. Stadt und Landkreis Kassel hatten eine Sondervereinbarung für Gymnasialschüler getroffen, die in Ausnahmefällen[286] den doppelten Beitragssatz des Landes Hessen vorsieht.

Salden Gastschulbeiträge						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1)]
Stadt Darmstadt	2,6 Mio. €	2,8 Mio. €	2,9 Mio. €	3,2 Mio. €	3,2 Mio. €	3,4 Mio. €
Landkreis Darmstadt-Dieburg	-2,1 Mio. €	-2,6 Mio. €	-2,4 Mio. €	-2,6 Mio. €	-2,9 Mio. €	-2,8 Mio. €
Stadt Frankfurt am Main	1,6 Mio. €	1,7 Mio. €	1,9 Mio. €	1,9 Mio. €	1,8 Mio. €	1,9 Mio. €
Landkreis Groß-Gerau	-0,2 Mio. €	-0,3 Mio. €	-0,3 Mio. €	-0,3 Mio. €	-0,5 Mio. €	-0,4 Mio. €
Hochtaunuskreis	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €
Landkreis Kassel	-1,4 Mio. €	-1,1 Mio. €	-2,5 Mio. €	-3,0 Mio. €	-2,8 Mio. €	-2,8 Mio. €
Stadt Kassel	2,0 Mio. €	2,1 Mio. €	2,6 Mio. €	2,8 Mio. €	2,7 Mio. €	3,3 Mio. €
Main-Kinzig-Kreis	-1,3 Mio. €	-1,4 Mio. €	-1,5 Mio. €	-1,6 Mio. €	-1,6 Mio. €	-1,8 Mio. €
Main-Taunus-Kreis	-0,7 Mio. €	-0,7 Mio. €	-0,7 Mio. €	-0,7 Mio. €	-0,6 Mio. €	-0,7 Mio. €
Kreis Offenbach	-0,8 Mio. €	-0,8 Mio. €	-0,9 Mio. €	-1,0 Mio. €	-1,0 Mio. €	-0,9 Mio. €
Stadt Offenbach am Main	0,4 Mio. €	0,5 Mio. €	0,4 Mio. €	0,5 Mio. €	0,5 Mio. €	0,5 Mio. €
Rheingau-Taunus-Kreis	-1,5 Mio. €	-1,7 Mio. €	-1,7 Mio. €	-1,8 Mio. €	-1,8 Mio. €	-1,8 Mio. €
Wetteraukreis	0,2 Mio. €	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	0,3 Mio. €	0,1 Mio. €
Stadt Wiesbaden[2)]	1,2 Mio. €	1,3 Mio. €	1,4 Mio. €	1,4 Mio. €	1,4 Mio. €	1,5 Mio. €

1) Planwerte
2) 2006: vorläufiges Rechnungsergebnis
Quelle: Abrechnungsunterlagen der Körperschaften, eigene Berechnung

Ansicht 171: Salden der Gastschulbeiträge

Bei den Städten Darmstadt und Kassel sowie den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Kassel spiegelten die Salden aus Gastschulbeiträgen deren besondere Lage wider. Die Städte Darmstadt und Kassel hatten im Schuljahr 2006/2007 den relativ höchsten Anteil an Gastschülern. Daraus ergeben sich auch die höchsten Salden aus Einnahmen und Ausgaben aus Gastschulbeiträgen.

Positive Salden bei Städten

Darüber hinaus zeigten sich in allen Städten positive Salden. Bei den Landkreisen, mit Ausnahme von Hochtaunuskreis und Wetteraukreis, war dies nicht der Fall. Ein Grund liegt darin, dass Landkreise nicht das komplette Schulangebot vorhalten können. Zu beachten ist die Situation in den Wiesbadener Stadtteilen Mainz-Amöneburg, Mainz-Kastel und Mainz-Kostheim. Viele Schüler aus diesen Stadtteilen besuchen traditionell Schulen im linksrheinischen Mainz. Für diese Schüler entrichtet die Stadt Wiesbaden keine Gastschulbeiträge.

[285] Körperschaften grenzten auch nach Umstellung auf die Doppik die Aufwendungen und Erträge aus Gastschulbeiträgen nicht periodengerecht ab.

[286] Die Stadt Kassel fordert dann den doppelten Beitrag, wenn sie mehr Gastschüler aufnimmt als im Schulentwicklungsplan der Stadt Kassel für das Schuljahr 2000/2001 als Kapazitätsgrenze vorgesehen war. Für das Schuljahr 2006/2007 beträgt der doppelte Beitrag insgesamt 228.802 €. Im Gesamtergebnis ist damit der Gastschulbeitrag für Gymnasiasten aus dem Landkreis Kassel um etwa 32 Prozent höher als der Satz des Landes Hessen.

Privatschulen

Der Hochtaunuskreis hat nach den Städten Frankfurt am Main und Kassel die meisten Privatschulen. Die Ersatzschulbeiträge an Privatschulen überstiegen im Hochtaunuskreis im Jahr 2006 die Gastschulbeiträge für öffentliche Schulen.

Durch den Besuch von Privatschulen verschoben sich Ausgaben weg von Gastschulbeiträgen hin zu Ersatzschulbeiträgen, die in den Werten der Ansicht 171 nicht enthalten sind. Zu beachten ist, dass der Gastschulbeitrag 50 Prozent des Ersatzschulbeitrags im Jahr 2006 und 75 Prozent ab dem Jahr 2007 ausmachte.

Manuelle Abrechnungen

Die Schulträger hatten kein maschinelles Abrechnungs- und Prüfungssystem für die Abrechnung der Gastschulbeiträge. Sie wurden manuell mit Daten der Einwohnermeldeämter abgeglichen. Die Körperschaften beschäftigten durchschnittlich eine halbe Vollzeitkraft mit der Abrechnung der Gastschulbeiträge und der Verwaltung der Gastschüler. Hervorzuheben sind die Revisionsämter der Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main sowie des Main-Kinzig-Kreises, die Gastschulabrechnungen prüften.

13.9 Werden durch Gastschüler neue Klassen nötig?

Bei der Betrachtung der Gastschüler ist ihre Wirkung auf die Klassenbildung bei den aufnehmenden Schulträgern entscheidungsrelevant. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob durch Gastschüler zusätzliche Klassen nötig sind. Dann werden neue Klassen-, Fach- und Aufenthaltsräume erforderlich. Lassen sich diese Räume nicht im bestehenden Schulgebäude unterbringen, sind Ausbauten oder Anmietungen notwendig. Betrachtet man Gastschüler unter Kostengesichtspunkten, ist die Klassenbildung somit die entscheidende Größe für die Entstehung oder Vermeidung zusätzlicher Kosten. Daher war festzustellen, ob Gastschüler tatsächlich zusätzliche Klassen verursachten.

Berufsschulen auf Gastschüler angewiesen

Die Klassenbildung an Berufsschulen wird maßgeblich vom Angebot an Ausbildungsberufen beeinflusst. Zudem bestehen aufgrund der vielfältigen Schulformen innerhalb der Berufsschulen (so Voll- und Teilzeitschulen, Fachschulen, berufsqualifizierende Gymnasien) weitere Differenzierungen. Berufsschulen sind auf die Aufnahme von Gastschülern ausgerichtet. Nur bei überregionaler Auslegung können Berufsschulen die notwendige Breite an Ausbildungsberufen und Schulformen anbieten. Aus diesen Gründen ist die Wirkung von Gastschülern auf die Klassenbildung in Berufsschulen nicht weiter betrachtet worden.

Im Kurssystem der gymnasialen Oberstufe werden keine Klassen gebildet. Eine Auswertung der Wirkung der Gastschüler bei einer fiktiven Klassenbildung wäre nicht zielführend. Auf eine Untersuchung der Wirkung von Gastschülern auf die Klassenbildung wurde daher bei gymnasialen Oberstufen verzichtet.

Zur Analyse der Klassenbildung wurde die Zahl der Schüler des Schuljahres 2006/2007 zugrunde gelegt. Die Auswertungen zur Klassenbildung bei den Schulformen wurden auf Jahrgangsebene je Schule berechnet und aggregiert auf Schulformebene dargestellt. Den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Berechnungsmodells bildete die Pilotprüfung beim Landkreis Kassel und der Stadt Kassel. Dort hat die Überörtliche Prüfung die Wirkung der Gastschüler auf die Klassenbildung anhand einer Stichprobe in ausgewählten Schulen ermittelt und das skizzierte Berechnungsverfahren erfolgreich überprüft.

Die Berechnung der Klassenbildung setzt voraus, dass die Klassengröße bis zur zulässigen Schülerhöchstzahl[287] angehoben werden kann. Daher wird die Zahl der Schüler je Jahrgangsstufe („Schülerzahl“) um die Zahl der Gastschüler bereinigt und danach durch die Schülerhöchstzahl dividiert[288]. Für Fälle, in denen die Schülerhöchstzahl der Schulform zulässigerweise um bis zu drei Schüler je Klasse überschritten wurde, ist

[287] „Verordnung über die Festlegung der Zahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen“ des hessischen Kultusministeriums vom 3. Dezember 1992, Amtsblatt 1/93, Seite 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Juni 2008, GVBl. I, Seite 759

[288] Die Unschärfe, dass beim gemeinsamen Unterricht von behinderten und nicht behinderten Schülern der Klassenteiler herabgesetzt wird, wurde bei der Berechnung in Kauf genommen.

dies in der Berechnung durch entsprechende Anpassung des Divisors („Klassenstärke rechnerisch“) berücksichtigt. Das Ergebnis ist die Zahl der benötigten Klassen („Klassen ohne Gastschüler“), gerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl.

Wirkung der Gastschüler

Ansicht 172 zeigt die Wirkung der Gastschüler auf die Schulformen. Die Differenz zwischen der berechneten Zahl der Klassen ohne Gastschüler und den tatsächlichen Klassen ist in der Spalte „nicht zu bildende Klassen“ dargestellt.

Wirkung Gastschüler auf Schulformen								
	Haupt- und Realschulen		Gymnasien[1)]		Gesamtschulen		Gesamt	
	Klassenzahl ohne Gastschüler	nicht zu bildende Klassen	Klassenzahl ohne Gastschüler	nicht zu bildende Klassen	Klassenzahl ohne Gastschüler	nicht zu bildende Klassen	Klassenzahl ohne Gastschüler	nicht zu bildende Klassen
Stadt Darmstadt	37	10	104	54	106	4	247	68
Landkreis Darmstadt-Dieburg	64	0	29	0	509	27	602	27
Stadt Frankfurt am Main	340	1	362	10	373	8	1.075	19
Landkreis Groß-Gerau	53	5	94	0	171	1	318	6
Hochtaunuskreis	85	6	164	6	199	2	448	14
Landkreis Kassel	0	0	24	6	450	22	476	28
Stadt Kassel	62	1	75	39	219	16	356	56
Main-Kinzig-Kreis	172	0	105	1	328	14	605	15
Main-Taunus-Kreis	28	1	95	1	286	19	409	21
Kreis Offenbach	109	2	169	2	424	0	702	4
Stadt Offenbach	89	0	71	2	67	0	227	2
Rheingau-Taunus-Kreis	76	0	100	0	186	0	362	0
Wetteraukreis	260	13	202	11	232	2	694	26
Stadt Wiesbaden	152	3	162	14	192	2	506	19
Gesamt	1.527	42	1.756	146	3.742	117	7.027	305

1) Die Zahlen beziehen sich ausschließlich auf die Sekundarstufe I der grundständigen Gymnasien.
Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 172: Wirkung Gastschüler auf Schulformen

Größte Wirkung der Gastschüler auf die Klassenbildung an Gymnasien

Die Analyse der Zahlen auf Ebene der Schulformen für das Schuljahr 2006/2007 verdeutlicht, dass Gastschüler in Haupt- und Realschulen die geringste Wirkung auf die Klassenbildung hatten. Dennoch wären in diesen Schulformen bei allen Schulträgern ohne Gastschüler 42 Klassen von 1.569 Klassen nicht zu bilden gewesen.

Bei den Gymnasien wurden die stärksten Wirkungen der Gastschüler auf die Klassenbildung festgestellt. Insgesamt wären ohne Gastschüler 146 Klassen von 1.902 Klassen nicht zu bilden gewesen. Bei den Gesamtschulen wären ohne Gastschüler 117 Klassen von 3.859 Klassen nicht zu bilden gewesen.

13.10 Kosten

Als herrschender Kostenbegriff gilt in der betriebswirtschaftlichen Lehre der wertmäßige Kostenbegriff. Danach werden Kosten als der bewertete Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen für die Herstellung und den Absatz von betrieblichen Leistungen und

die Aufrechterhaltung der dafür erforderlichen Kapazität definiert[289]. Zu den Kosten gehören auch kalkulatorische Größen (so kalkulatorische Eigenkapitalzinsen) oder Abschreibungen. Ziel einer Kostenrechnung ist neben der verursachungsgerechten Erfassung von Kosten und Leistungen auch die periodengerechte Zuordnung des Verbrauchs an Gütern und Dienstleistungen. Kostenträger ist die Einheit an Gütern oder Dienstleistungen, für die Kosten angefallen sind und die verursachungsgerecht zugeordnet werden. Bezogen auf Schulen bedeutet dies, dass Kosten je Schüler zu ermitteln sind.

Welche Kosten zugerechnet werden, ist von der Entscheidungssituation abhängig. Bei der Vollkostenrechnung werden alle Kosten und bei der Teilkostenrechnung nur Teile der Kosten auf die Kostenträger verrechnet.

Teilkosten oder Vollkosten als Entscheidungsgrundlage

Können Gastschüler innerhalb der bestehenden Kapazitäten aufgenommen werden, bilden nur diejenigen Kosten die Entscheidungsgrundlage, die direkt durch die zusätzlichen Schüler verursacht werden. Diese Kosten entsprechen den variablen Kosten. Es werden daher nur solche Kosten als Teilkosten angesehen, die tatsächlich mit der Zahl der Schüler variieren. Werden Entscheidungen außerhalb der bestehenden Kapazitäten getroffen, bilden die Vollkosten die Entscheidungsgrundlage, weil zusätzlich zu den variablen Kosten auch nicht direkt einem Schüler zurechenbare fixe Kosten[290] anfallen.

Die Aufteilung der Gesamtkosten in fixe und variable Kosten ist in dieser Prüfung zu relativieren. So war zu sehen, dass Kostenarten wie Energiekosten oder Instandhaltungen innerhalb bestehender Kapazitäten unverändert bleiben, also als fix zu betrachten sind. Reichen die bestehenden Kapazitäten nicht aus, steigen die Kosten, weil unter anderem weitere Klassen-, Fach und Aufenthaltsräume benötigt werden[291]. Dies sind sprungfixe Kosten. Die Entstehung sprungfixer Kosten war nicht zu untersuchen, da mit den Voll- und Teilkosten die notwendigen Daten für Entscheidungen bereitstehen.

Vollkosten gelten vor allem bei langfristigen Entscheidungen als Grundlage. Teilkosten sind bei kurz- bis mittelfristigen Entscheidungen – vor allem innerhalb bestehender Kapazitäten – als Basis heranzuziehen.

Gastschulbeitrag nach Vereinbarung

Unabhängig von kostentheoretischen Überlegungen ist zu berücksichtigen, ob ein Schulträger Schulen bereitstellt, die von anderen Schulträgern aufgrund von rechtlichen Vereinbarungen gemeinsam genutzt werden. Hier wären die Kosten nach der Zahl der Schüler aufzuteilen. Die Maßstäbe der Kostenverteilung können nicht abstrakt festgelegt werden, sondern sind in gegenseitigen Verhandlungen festzulegen und dürften Vollkosten entsprechen. Ein entsendender Schulträger, der sich so Errichtungs- und Einrichtungskosten spart, dürfte bereit sein, die Vollkosten seinen Entscheidungen zugrunde zu legen[292].

Wird ein Schulträger für sich betrachtet, sind in Abhängigkeit von der vorhandenen Kapazität die Voll- oder Teilkosten bei der Entscheidung über die Höhe der Gastschulbeiträge heranzuziehen. Wird dagegen eine möglichst effektive Ausnutzung des gesamten Schulangebots in Hessen angestrebt, ist eine Verteilung der Vollkosten entsprechend der Zahl der Schüler zielführend.

---

[289] vergleiche Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 22. Auflage, München 2005

[290] Fixe Kosten sind weitgehend von der Zahl der Schüler unabhängig.

[291] Nicht betrachtet wurde mangels Zuständigkeit der Überörtlichen Prüfung der Aufwand des Landes Hessen für zusätzliche Lehrkräfte.

[292] So verpflichtete sich die Stadt Hanau gegenüber dem Main-Kinzig-Kreis ab dem 1. August 2008 jährlich 150 Schüler aus dem Main-Kinzig-Kreis in den Hanauer Gymnasien unterrichten zu lassen. Für diese Schüler zahlt der Main-Kinzig-Kreis Finanzierungsbeiträge anstelle von Gastschulbeiträgen bis zum Jahr 2015. Nach Auffassung des Main-Kinzig-Kreises liegen diese Finanzierungsbeiträge unter den Kosten für den Ausbau eigener Schulen.

Im Folgenden wird daher von Vollkosten und Teilkosten gesprochen. Einzelheiten zur Abgrenzung der in die Prüfung einbezogenen Kosten sind für die Vollkosten im Kapitel 13.11 und für die Teilkosten im Kapitel 13.13 dargestellt.

Die Kosten der Gastschüler konnten bei den Schulträgern mit aussagekräftiger Kostenrechnung ohne Weiteres ermittelt werden. Bestand keine entsprechende Kostenrechnung, verursachte die Datenbeschaffung einen höheren Aufwand.

Doppische Rechnungssysteme

Bei der Ermittlung der Kosten war zu berücksichtigen, dass die Körperschaften unterschiedliche Rechnungssysteme einsetzten. Die Haushalte wurden kameral oder doppisch geführt. Um eine vergleichbare Datenbasis zu erhalten, wurde nach einer einheitlichen Systematik erhoben. Bei den doppisch abschließenden Körperschaften wurden die Daten aus den Abschlüssen für das Produkt Schule entnommen.

Kamerale Rechnungssysteme

Die Ermittlung der Daten war bei den kameral abschließenden Körperschaften aufwändiger. Als Ausgangsbasis waren die Ausgaben des Verwaltungshaushalts im Unterabschnitt Schulen zu berücksichtigen. Bestandteile, die in diesem Unterabschnitt enthalten sind, jedoch nicht unmittelbar die Schulen selbst betreffen, so die Jugendverkehrsschulen, wurden heraus gerechnet. Die gezahlten Gastschulbeiträge wurden nicht einbezogen, da Kosten für Schüler die außerhalb der Körperschaft zur Schule gehen, nicht in die Berechnung der Vollkosten je Schüler der jeweiligen Körperschaft eingehen sollten.

Die Kosten der allgemeinen Schulverwaltung und die anteiligen Kosten der Bauämter wurden bei der Ermittlung der Vollkosten je Schüler berücksichtigt. Da diese Kosten nicht ohne weiteres den Haushaltsrechnungen entnommen werden konnten, wurden sie gesondert erhoben[293].

Die Kosten wurden für alle Schulformen ermittelt. Insbesondere wurden auch Kosten für die gymnasiale Oberstufe berücksichtigt. Den Voll- und Teilkosten wurden je Schulform die Gesamtzahl der Schüler einschließlich der Oberstufenschüler gegenübergestellt.

Investitionen

Neben den laufenden Kosten (einschließlich Instandhaltungen) sind auch Investitionen zu berücksichtigen, die im Regelfall den Abschreibungen entsprechen. Da in kameralen Haushalten keine Abschreibungen ermittelt werden konnten, zog die Überörtliche Prüfung hilfsweise[294] die Investitionen aus dem Vermögenshaushalt heran. Um Investitionsspitzen auszugleichen, ermittelte die Überörtliche Prüfung die Investitionen der Jahre 2002 bis 2006 und setzte die Mittelwerte an. Dieses Verfahren galt auch für Körperschaften mit doppisch geführten Haushalten, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Grundlage der Kostenermittlung war das Haushaltsjahr 2006. Bei der Gegenüberstellung von Kosten und Zahl der Schüler war zu berücksichtigen, dass sich Haushaltsjahr und Schuljahr nicht entsprechen. Dem Haushaltsjahr 2006 wurde die Zahl der Schüler des Schuljahres 2005/2006 gegenübergestellt, da der wesentliche Teil dieses Schuljahres in 2006 lag.

13.11 Vollkosten nach Schulformen

Die Vollkosten setzen sich aus den gesamten Kosten für die Schulverwaltungsämter, den anteiligen Kosten der Bauämter zuzüglich der geleisteten durchschnittlichen Investitionen und vermindert um die gezahlten Gastschulbeiträge zusammen.

[293] Zur Ermittlung der Kosten der allgemeinen Schulverwaltung wurden nur die Kosten herangezogen, die keinen direkten Bezug zu einzelnen Schulen hatten. So wurden die unmittelbar an den Schulen arbeitenden Sekretärinnen nicht zu den Verwaltungskosten gerechnet. Es wurden ausschließlich die Kosten der tatsächlichen Verwaltungstätigkeit im Schulbereich einbezogen.

[294] Dieses Modell wurde in der Pilotprüfung erprobt und bestätigt.

Vollkosten aller Schulen 2006				
	alle Verwaltungs-kosten	./. gezahlte Gastschul-beiträge	+ Investitionen	Vollkosten
Stadt Darmstadt	22,4 Mio. €	0,3 Mio. €	10,6 Mio. €	32,7 Mio. €
Landkreis Darmstadt-Dieburg	38,8 Mio. €	3,5 Mio. €	12,6 Mio. €	47,9 Mio. €
Stadt Frankfurt am Main	99,1 Mio. €	1,0 Mio. €	25,8 Mio. €	123,9 Mio. €
Landkreis Groß-Gerau	23,1 Mio. €	1,3 Mio. €	25,2 Mio. €	47,0 Mio. €
Hochtaunuskreis	28,8 Mio. €	1,0 Mio. €	46,5 Mio. €	74,2 Mio. €
Landkreis Kassel	36,5 Mio. €	4,0 Mio. €	9,5 Mio. €	42,1 Mio. €
Stadt Kassel	19,9 Mio. €	0,7 Mio. €	10,2 Mio. €	29,3 Mio. €
Main-Kinzig-Kreis	33,0 Mio. €	2,3 Mio. €	11,5 Mio. €	42,3 Mio. €
Main-Taunus-Kreis	25,8 Mio. €	1,7 Mio. €	18,9 Mio. €	43,0 Mio. €
Kreis Offenbach	47,6 Mio. €	1,7 Mio. €	41,5 Mio. €	87,4 Mio. €
Stadt Offenbach am Main	23,0 Mio. €	0,3 Mio. €	4,0 Mio. €	26,8 Mio. €
Rheingau-Taunus-Kreis	23,3 Mio. €	1,9 Mio. €	13,7 Mio. €	35,0 Mio. €
Wetteraukreis	34,1 Mio. €	1,3 Mio. €	26,3 Mio. €	59,2 Mio. €
Stadt Wiesbaden	36,3 Mio. €	0,2 Mio. €	11,8 Mio. €	47,9 Mio. €
Quelle: Haushaltssatzungen, eigene Berechnung				

Ansicht 173: Vollkosten aller Schulen 2006

Der Hochtaunuskreis investierte in den vergangenen Jahren hohe Mittel in den Bau und die Modernisierung seiner Schulen. Dies spiegelt sich in den relativ hohen durchschnittlichen Investitionen der vergangenen Jahre wider. Beim Kreis Offenbach war zu berücksichtigen, dass die Schulen von privaten Kooperationspartnern (PPP-Projekte, vergleiche Kapitel 148) verwaltet wurden. Hierfür wurden an die Kooperationspartner jährliche Beträge gezahlt.

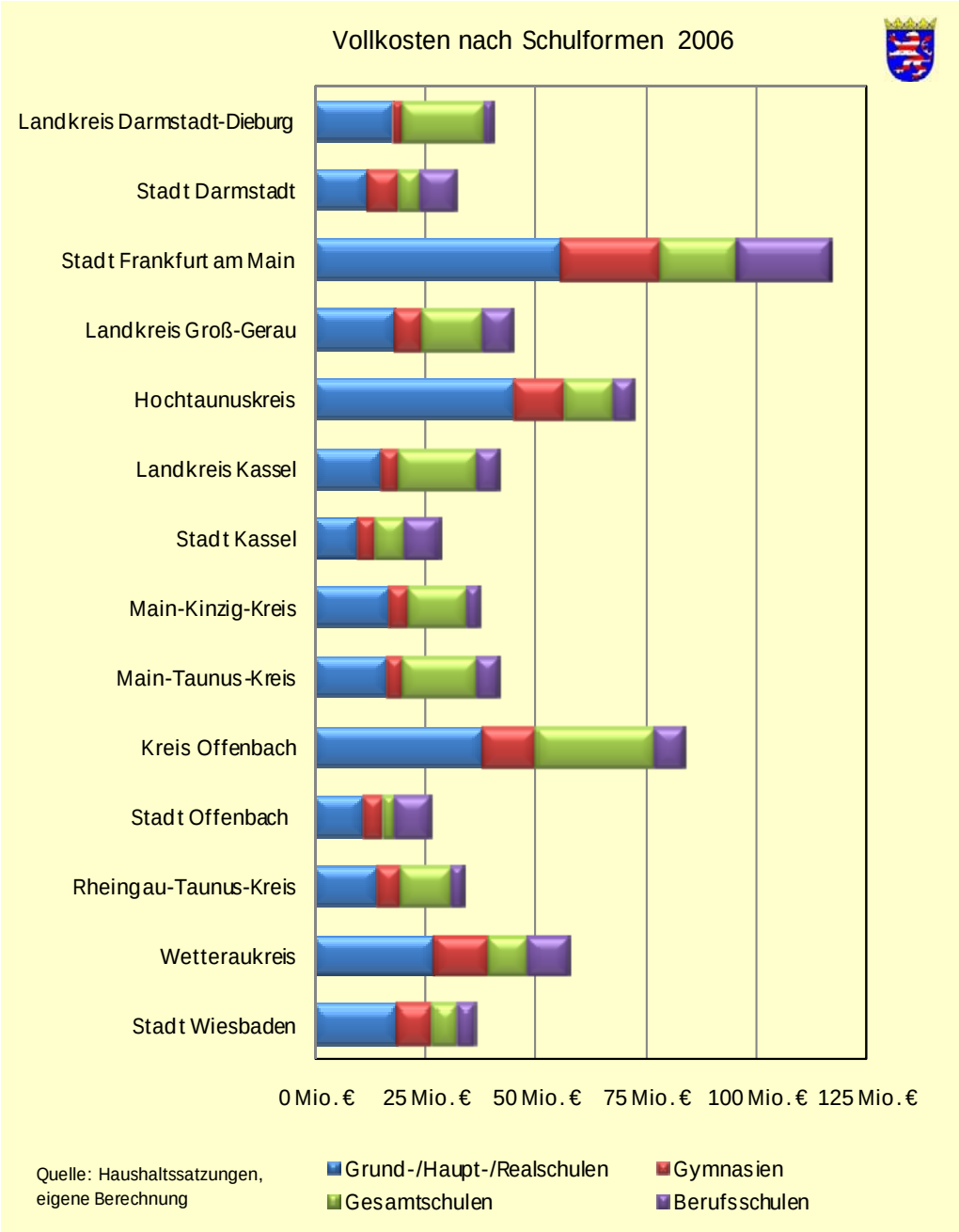
Schulformen

Die Ermittlung der Vollkosten aller Schulen wurde auf die betrachteten Schulformen herunter gebrochen, um zu einer Aussage über die Vollkosten je Schüler zu gelangen[295]. Betrachtet werden die Kosten für allgemeinbildende Schulen und Berufsschulen[296]. Die Kosten und Investitionen werden grundsätzlich auf die einzelnen Schulformen entsprechend der Gliederung der Haushaltspläne der Körperschaften verteilt. In den Fällen, in denen die Schulträger die Kosten der Schulverwaltungs- und Bauämter nicht selbst verteilten, ordnete die Überörtliche Prüfung die Kosten nach den Schülerzahlen auf die Schulformen um.

Die Stadt Offenbach legte die Vollkosten pauschaliert anhand der Schülerzahl auf die einzelnen Schulformen um. Die Vollkosten je Schüler entsprechen damit einem durchschnittlichen Vollkostenersatz je Schüler unabhängig von der jeweiligen Schulform.

[295] Auf die Ermittlung der Vollkosten je Schüler auf aggregierter Ebene aller Schulen wurde verzichtetet, da keine aussagefähigen und entscheidungsrelevanten Ergebnisse zu erwarten waren. Es war festzustellen, dass die unterschiedlichen Schulformen unterschiedliche Kosten je Schüler verursachen. Insofern ist eine Untersuchung der durchschnittlichen Kosten eines Schülers bezogen auf die Vollkosten aller Schulen der Schulträger nicht zielführend.

[296] Die Förderschulen wurden nicht untersucht, weil dort betriebswirtschaftliche Fragestellungen anders zu gewichten sind.



Ansicht 174: Vollkosten nach Schulformen 2006

Den größten Anteil an den Vollkosten hatten die Grund-, Haupt- und Realschulen. Dies beruht auf der Tatsache, dass bei allen Schulträgern die Grundschüler einen hohen Anteil (zwischen 32 Prozent bis zu 63 Prozent) an der gesamten Zahl der Schüler hatten. Zudem halten die Schulträger in der Regel eine hohe Zahl an Grundschulen vor, um einen wohnortnahen Schulbesuch gewährleisten zu können.

Bei den weiterführenden Schulformen war die Kostenverteilung von individuellen Besonderheiten abhängig. Bei Schulträgern mit vielen Gymnasien (Großstädte) bildeten deren Kosten einen hohen Anteil an den Gesamtkosten. Die umgekehrte Tendenz zeigte sich bei den übrigen Schulträgern (Landkreise). Dort fielen in der Regel die Kosten für die Gesamtschulen überproportional ins Gewicht. Es zeigte sich, dass Schulformen mit hohen Anteilen an Gastschülern, also insbesondere Gymnasien und Berufsschulen, nur unterproportional zu den Gesamtkosten beitrugen.

13.12 Vollkosten je Schüler nach Schulformen

Grund-, Haupt- und Realschulen

In Ansicht 175 werden die Vollkosten der Grund-, Haupt- und Realschulen auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenübergestellt.

Vollkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen 2006					
	Vollkosten	Schüler (Schuljahr 2005/2006)	Vollkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	11,4 Mio. €	6.057	1.886 €	405 €	22 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	17,5 Mio. €	14.561	1.205 €	405 €	34 %
Stadt Frankfurt am Main	55,6 Mio. €	28.342	1.961 €	405 €	21 %
Landkreis Groß-Gerau	17,7 Mio. €	8.259	2.148 €	405 €	19 %
Hochtaunuskreis	45,3 Mio. €	11.835	3.826 €	405 €	11 %
Landkreis Kassel	14,9 Mio. €	10.623	1.400 €	405 €	29 %
Stadt Kassel	9,1 Mio. €	8.408	1.087 €	405 €	37 %
Main-Kinzig-Kreis	16,4 Mio. €	19.503	839 €	405 €	48 %
Main-Taunus-Kreis	16,1 Mio. €	9.838	1.632 €	405 €	25 %
Kreis Offenbach	37,8 Mio. €	16.643	2.269 €	405 €	18 %
Stadt Offenbach am Main	10,6 Mio. €	6.670	1.587 €	405 €	26 %
Rheingau-Taunus-Kreis	13,7 Mio. €	9.051	1.508 €	405 €	27 %
Wetteraukreis	26,9 Mio. €	19.554	1.375 €	405 €	30 %
Stadt Wiesbaden	18,2 Mio. €	13.585	1.342 €	405 €	30 %
Quelle: Eigene Berechnung					

Ansicht 175: Vollkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen 2006

Bei den Vollkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen zeigten sich Differenzen zwischen den Schulträgern. Im Main-Kinzig-Kreis betrugen die Vollkosten je Schüler 839 €, während sie im Hochtaunuskreis aufgrund starker Investitionstätigkeit des Landkreises in die Schulinfrastruktur in Höhe von 3.826 € anfielen. Demzufolge schwankten auch die Deckungsbeiträge der Gastschulbeiträge zwischen 11 Prozent im Hochtaunuskreis und 48 Prozent im Main-Kinzig-Kreis.

Gesamtschulen

In Ansicht 176 werden die Vollkosten der Gesamtschulen auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenüber gestellt.

Vollkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006					
	Vollkosten	Schüler (Schuljahr 2005/2006)	Vollkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	4,9 Mio. €	2.697	1.827 €	405 €	22 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	18,6 Mio. €	14.546	1.280 €	405 €	32 %
Stadt Frankfurt am Main	17,7 Mio. €	9.892	1.790 €	405 €	23 %
Landkreis Groß-Gerau	13,6 Mio. €	4.471	3.033 €	405 €	13 %
Hochtaunuskreis	11,2 Mio. €	6.082	1.844 €	405 €	22 %
Landkreis Kassel	17,7 Mio. €	11.495	1.538 €	405 €	26 %

Vollkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006					
	Vollkosten	Schüler (Schuljahr 2005/2006)	Vollkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Kassel	6,9 Mio. €	5.799	1.182 €	405 €	34 %
Main-Kinzig-Kreis	13,2 Mio. €	9.134	1.442 €	405 €	28 %
Main-Taunus-Kreis	16,7 Mio. €	7.498	2.227 €	405 €	18 %
Kreis Offenbach	26,7 Mio. €	11.367	2.349 €	405 €	17 %
Stadt Offenbach am Main	2,7 Mio. €	1.701	1.587 €	405 €	26 %
Rheingau-Taunus-Kreis	11,5 Mio. €	5.736	2.005 €	405 €	20 %
Wetteraukreis	9,2 Mio. €	6.537	1.407 €	405 €	29 %
Stadt Wiesbaden	5,6 Mio. €	4.447	1.248 €	405 €	33 %
Quelle: Eigene Berechnung					

Ansicht 176: Vollkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006

Bei den Gesamtschulen lagen die Vollkosten je Schüler zwischen 1.182 € in der Stadt Kassel und 3.033 € im Landkreis Groß-Gerau. Dies führte zu Deckungsbeiträgen der Gastschulbeiträge zwischen 13 Prozent beim Landkreis Groß-Gerau und 34 Prozent bei der Stadt Kassel. Die hohen Vollkosten je Schüler beim Landkreis Groß-Gerau resultierten im Wesentlichen aus Neubauten und Sanierungen. In acht Fällen lagen die Deckungsbeiträge zwischen 20 und 30 Prozent.

Gymnasien

In Ansicht 177 werden die Vollkosten der Gymnasien auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenüber gestellt.

Vollkosten je Schüler an Gymnasien 2006					
	Vollkosten	Schüler (Schuljahr 2005/2006)	Vollkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	7,4 Mio. €	7.618	975 €	405 €	42 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	2,1 Mio. €	1.907	1.085 €	405 €	37 %
Stadt Frankfurt am Main	22,5 Mio. €	16.982	1.323 €	405 €	31 %
Landkreis Groß-Gerau	6,6 Mio. €	3.959	1.669 €	405 €	24 %
Hochtaunuskreis	11,1 Mio. €	6.490	1.710 €	405 €	24 %
Landkreis Kassel	4,0 Mio. €	1.794	2.233 €	405 €	18 %
Stadt Kassel	4,1 Mio. €	5.082	802 €	405 €	51 %
Main-Kinzig-Kreis	4,6 Mio. €	3.031	1.521 €	405 €	27 %
Main-Taunus-Kreis	3,9 Mio. €	4.623	836 €	405 €	48 %
Kreis Offenbach	12,5 Mio. €	7.349	1.701 €	405 €	24 %
Stadt Offenbach am Main	4,7 Mio. €	2.962	1.587 €	405 €	26 %
Rheingau-Taunus-Kreis	5,5 Mio. €	3.318	1.649 €	405 €	25 %
Wetteraukreis	12,3 Mio. €	8.918	1.381 €	405 €	29 %
Stadt Wiesbaden	8,4 Mio. €	8.100	1.031 €	405 €	39 %
Quelle: Eigene Berechnung					

Ansicht 177: Vollkosten je Schüler an Gymnasien 2006

Die Vollkosten je Schüler an Gymnasien lagen zwischen 802 € bei der Stadt Kassel und 2.233 € beim Landkreis Kassel. Dies führte zu Deckungsbeiträgen zwischen 18 Prozent beim Landkreis Kassel und 51 Prozent bei der Stadt Kassel.

Insgesamt fiel im Vergleich zu den anderen allgemeinbildenden Schulformen auf, dass der Deckungsbeitrag der Gastschulbeiträge bei Gymnasien oft höher lag.

Berufsschulen

In Ansicht 178 werden die Vollkosten der Berufsschulen auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenübergestellt. Für Berufsschüler gab es drei unterschiedliche Sätze bei Gastschulbeiträgen (vergleiche Ansicht 167). Bei den der Überörtlichen Prüfung vorgelegten Schülerzahlen wurde häufig nicht zwischen Teilzeit- und Vollzeitschülern unterschieden. Daher liegt Ansicht 178 ein durchschnittlicher Gastschulbeitrag zugrunde: Dieser errechnete sich in einem ersten Schritt aus dem Durchschnitt der Gastschulbeiträge für Teilzeitschüler und in einem zweiten Schritt aus dem Durchschnitt dieses Betrags für Teilzeitschüler und des Gastschulbeitrags für Vollzeitschüler.

Vollkosten je Schüler in Berufsschulen 2006

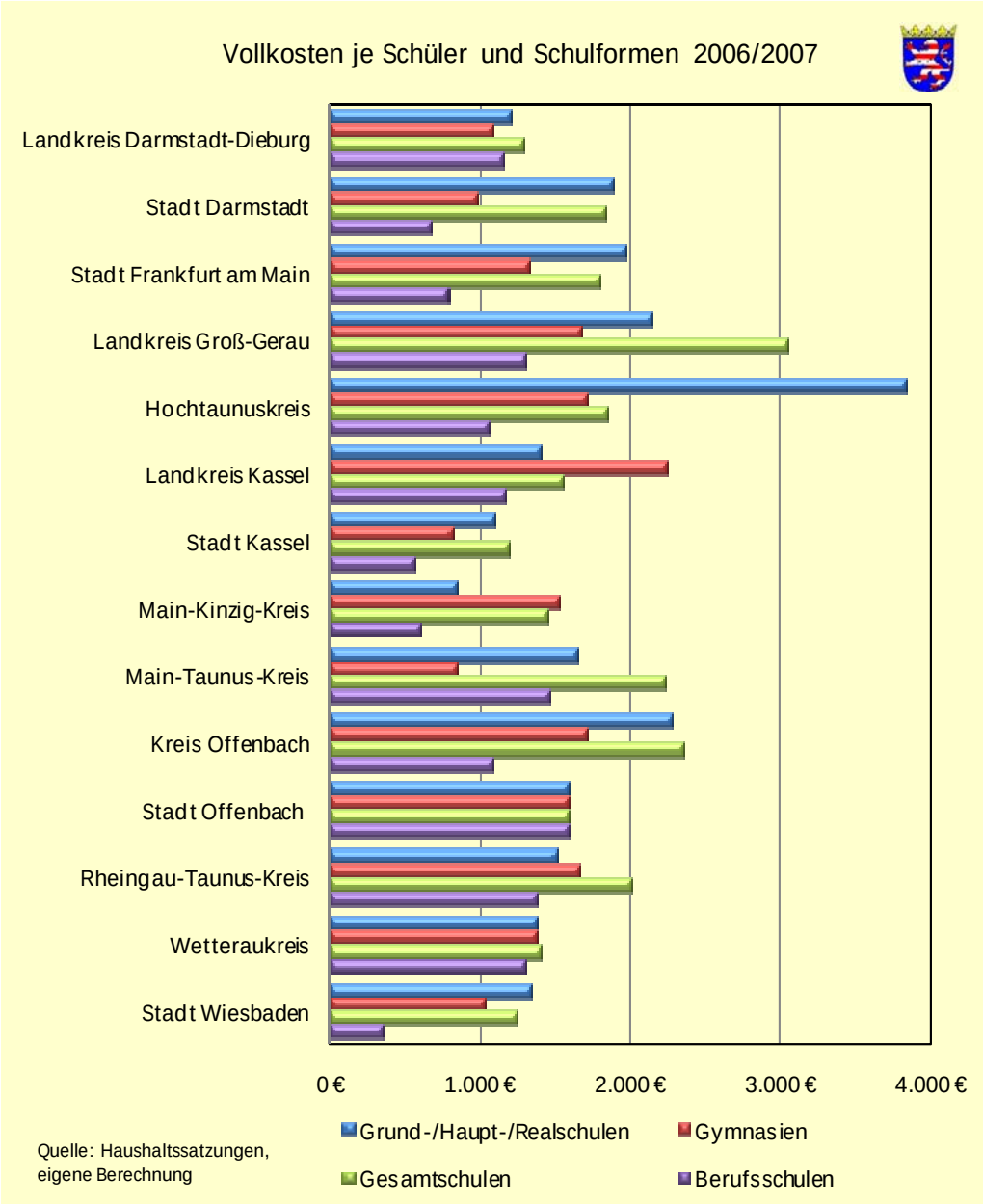
	Vollkosten	Schüler (Schuljahr 2005/2006)	Vollkosten je Schüler	Gastschul-beiträge[1)]	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	7,8 Mio. €	11.595	671 €	319 €	48 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	2,1 Mio. €	1.812	1.152 €	319 €	28 %
Stadt Frankfurt am Main	21,5 Mio. €	27.549	780 €	319 €	41 %
Landkreis Groß-Gerau	6,8 Mio. €	5.246	1.292 €	319 €	25 %
Hochtaunuskreis	4,6 Mio. €	4.427	1.049 €	319 €	30 %
Landkreis Kassel	4,9 Mio. €	4.205	1.165 €	319 €	27 %
Stadt Kassel	7,7 Mio. €	13.619	566 €	319 €	56 %
Main-Kinzig-Kreis	3,0 Mio. €	4.943	607 €	319 €	53 %
Main-Taunus-Kreis	4,9 Mio. €	3.369	1.466 €	319 €	22 %
Kreis Offenbach	6,5 Mio. €	6.048	1.080 €	319 €	30 %
Stadt Offenbach am Main	8,2 Mio. €	5.176	1.587 €	319 €	20 %
Rheingau-Taunus-Kreis	2,8 Mio. €	2.035	1.385 €	319 €	23 %
Wetteraukreis	9,0 Mio. €	6.879	1.302 €	319 €	25 %
Stadt Wiesbaden	3,8 Mio. €	10.902	346 €	319 €	92 %

1) Für Berufsschulen wurde ein Durchschnitt der Gastschulbeiträge für Voll- und Teilzeitschüler gebildet.
Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 178: Vollkosten je Schüler in Berufsschulen 2006

Bei den Berufsschulen lagen die Kosten je Schüler zwischen 346 € bei der Stadt Wiesbaden und 1.466 € beim Main-Taunus-Kreis[297]. Die Gastschulbeiträge deckten damit zwischen 22 Prozent der Vollkosten beim Main-Taunus-Kreis und 92 Prozent der Vollkosten bei der Stadt Wiesbaden. Insgesamt fiel auf, dass Schulträger mit einer höheren Zahl an Berufsschulen (Frankfurt am Main, Stadt Wiesbaden, Stadt Kassel, Stadt Darmstadt, Wetteraukreis) geringere Vollkosten je Schüler hatten als die übrigen Schulträger. In diesen Körperschaften machten sich kostenintensive Ausstattungen für bestimmte Berufszweige nicht so sehr bemerkbar wie in den übrigen Körperschaften.

[297] Hierbei ist berücksichtigt, dass die Vollkosten je Schüler für die Schulen der Stadt Offenbach einem durchschnittlichen Wert unabhängig von der Schulform entsprechen.



Ansicht 179: Vollkosten je Schüler und Schulformen 2006/2007

Zusammenfassend lässt sich für die Vollkosten je Schüler festhalten[298]:

- Hohe Vollkosten lassen nicht zwangsläufig auf hohe Kosten je Schüler schließen. Frankfurt am Main hatte die höchsten Vollkosten. Da sie aber gleichzeitig mit Abstand die größte Zahl an Schülern aufwies, relativieren sich diese Kosten. Bei den Kosten je Schüler lag die Stadt Frankfurt am Main im Mittelfeld der Werte. Ähnliches gilt auch für den Kreis Offenbach. Im Hochtaunuskreis teilten sich die Kosten dagegen auf vergleichsweise wenig Schüler auf, so dass der Hochtaunuskreis immer im oberen Drittel der Schulträger zu finden war.

- Gastschulbeiträge waren bei Grund-, Haupt-, und Realschulen in 2006 am wenigsten kostendeckend. Die höchsten Kostendeckungsgrade, aber auch die größten Schwankungsbreiten, traten bei den Berufsschulen auf.

[298] Die ermittelten Vollkosten wurden nicht vor dem Hintergrund möglicher Ergebnisverbesserungen untersucht.

Gastschulbeiträge von 11 Prozent bis zu 92 Prozent der Vollkosten

- In keiner der Körperschaften deckten in 2006 die Gastschulbeiträge die angefallenen Vollkosten. Die Spanne der Kostendeckungsgrade reichte von 11 Prozent bei Grund-, Haupt und Realschulen im Hochtaunuskreis bis 92 Prozent bei Berufsschulen in Wiesbaden.

- Der über alle Körperschaften gewichtete Deckungsbeitrag in Bezug auf die angefallenen Vollkosten war in 2006 bei den Gesamtschulen mit 23 Prozent am niedrigsten, während er mit 37 Prozent bei den Berufsschulen am höchsten war.

- Über alle Schulformen hinweg zeigte in 2006 der Hochtaunuskreis mit 16 Prozent den niedrigsten gewichteten Deckungsbeitrag, während die Stadt Kassel den höchsten gewichteten Deckungsbeitrag von 44 Prozent aufwies, sodass dort durch die Gastschulbeiträge rund die Hälfte der Gesamtkosten gedeckt waren.

- In 2006 waren über alle Schulformen und Körperschaften hinweg 27 Prozent der Gesamtkosten durch die gewichteten Gastschulbeiträge gedeckt.

13.13 Teilkosten je Schüler

Für die Berechnung der Teilkosten waren die Kosten für Verbrauchsmaterial[299], Wasser, Abwasser, Toilettenartikel, Schülerunfallversicherung, Beförderungskosten[300], Verköstigung und Sekretariatskräfte[301] heranzuziehen.

Grund-, Haupt- und Realschulen

In Ansicht 180 werden die so ermittelten Teilkosten der Grund-, Haupt- und Realschulen für 2006 auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenüber gestellt[302].

---

299 Im Verbrauchsmaterial sind Papier, Toner, Büromaterial, Telefonkosten, Porto, Kopierkosten, Lernmittel (mit Ausnahme der Lehrbücher, deren Kosten das Land trägt), Beiträge zur Landesbildstelle enthalten. Der Aufwand für elektrische Energie, Heizung und Reinigung war unter der Rubrik Fixkosten zu betrachten. Kosten für Reinigung der Schulen wurden häufig als variabel betrachtet. Da die Variabilität dabei in erster Linie von den Reinigungsflächen abhängt, besteht kein Grund für die Einbeziehung dieser Kosten in die variablen Kosten.

300 Bei den Beförderungskosten waren folgende Abgrenzungsfragen zu berücksichtigen:

Querverkehr: Kosten für Schülertransporte innerhalb der Schulzeit. Diese Beförderungskosten wurden als teilkostenfähig angesehen.

Übrige Beförderungskosten (freigestellter Schülerverkehr/ÖPNV): Diese beruhen auf den Zuschüssen der Schulen zu den Schülerbeförderungskosten. Dieser Teil der Beförderungskosten ist vollständig variabel.

Bei den Körperschaften wurden die Beförderungskosten nach Umlage auf die einzelnen Schulformen angefordert. Eine genaue Aufteilung war insbesondere aufgrund von Pauschalvergütungen bzw. pauschalen Planungen in der Regel nicht möglich. Sofern deshalb von den geprüften Körperschaften qualifizierte Schätzungen vorgenommen wurden, haben wir diese übernommen. Bei Körperschaften, bei denen eine derartige Schätzung der Verteilung nicht vorgenommen werden konnte, wurden die Kosten hilfsweise nach Schülerzahlen auf die Schulformen verteilt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies nicht immer zu einem verursachungsgerechten Ergebnis führt, da die Grundschulen überproportional belastet werden.

301 Aufgrund einer Empfehlung des Hessischen Städtetags vom 6. März 1980 in der Fassung vom 7. März 1989 über die Berechnung der Wochenarbeitsstunden der Schulsekretärinnen ist die Arbeitszeit der Sekretärinnen sehr eng an die Schülerzahlen geknüpft.

302 Für die Berechnung der Teilkosten sind folgende Abgrenzungen zu berücksichtigen:

Grundlage der Kosten ist das Schulbudget, das die Kosten für die Schulen umfassend ausweist. Hierin enthalten sind auch Kostenbestandteile, die nicht teilkostenfähig sind. Diese Kostenbestandteile wurden vereinfachend auf Basis der Planwerte 2007 aus dem Schulbudget herausgerechnet.

Im Wetteraukreis ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Kosten für Sekretariatskräfte und Beförderungskosten um Planwerte handelt, da die Ist-Werte auskunftsgemäß nur mit hohem Aufwand ermittelbar wären.

Teilkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen 2006					
	Teilkosten	Zahl der Schüler	Teilkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	1,4 Mio. €	6.057	226 €	405 €	179 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	3,7 Mio. €	14.561	252 €	405 €	161 %
Stadt Frankfurt am Main	13,4 Mio. €	28.342	472 €	405 €	86 %
Landkreis Groß-Gerau	2,0 Mio. €	8.259	244 €	405 €	166 %
Hochtaunuskreis	5,7 Mio. €	11.835	478 €	405 €	85 %
Landkreis Kassel	1,9 Mio. €	10.623	178 €	405 €	228 %
Stadt Kassel	1,2 Mio. €	8.408	145 €	405 €	279 %
Main-Kinzig-Kreis	7,2 Mio. €	19.503	368 €	405 €	110 %
Main-Taunus-Kreis	3,3 Mio. €	9.838	334 €	405 €	121 %
Kreis Offenbach	3,9 Mio. €	16.643	232 €	405 €	175 %
Stadt Offenbach am Main	1,3 Mio. €	6.670	200 €	405 €	203 %
Rheingau-Taunus-Kreis	3,2 Mio. €	9.051	357 €	405 €	113 %
Wetteraukreis	5,5 Mio. €	19.554	280 €	405 €	145 %
Stadt Wiesbaden	3,1 Mio. €	13.585	226 €	405 €	179 %
Quelle: Kostenrechnung, eigene Berechnung					

Ansicht 180: Teilkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen 2006

Die Teilkosten je Schüler in Grund-, Haupt- und Realschulen lagen zwischen 145 € in der Stadt Kassel und 478 € im Hochtaunuskreis. Die Gastschulbeiträge deckten zwischen 85 Prozent im Hochtaunuskreis und 279 Prozent in der Stadt Kassel der Teilkosten. Bis auf den Hochtaunuskreis und die Stadt Frankfurt am Main reichten die Gastschulbeiträge bei allen Körperschaften aus, um die Teilkosten zu decken. In der Mehrzahl der Fälle deckten die Gastschulbeiträge die Teilkosten.

Gesamtschulen

In Ansicht 181 werden die Teilkosten der Gesamtschulen für 2006 auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenüber gestellt[303].

Teilkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006					
	Teilkosten	Zahl der Schüler	Teilkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	0,6 Mio. €	2.697	238 €	405 €	170 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	3,7 Mio. €	14.546	252 €	405 €	161 %
Stadt Frankfurt am Main	3,7 Mio. €	9.892	371 €	405 €	109 %
Landkreis Groß-Gerau	1,6 Mio. €	4.471	351 €	405 €	115 %
Hochtaunuskreis	3,0 Mio. €	6.082	493 €	405 €	82 %
Landkreis Kassel	3,6 Mio. €	11.495	312 €	405 €	130 %
Stadt Kassel	1,3 Mio. €	5.799	225 €	405 €	180 %
Main-Kinzig-Kreis	3,4 Mio. €	9.134	368 €	405 €	110 %
Main-Taunus-Kreis	2,4 Mio. €	7.498	323 €	405 €	125 %
Kreis Offenbach	2,9 Mio. €	11.367	258 €	405 €	157 %
Stadt Offenbach am Main	0,3 Mio. €	1.701	198 €	405 €	205 %
Rheingau-Taunus-Kreis	2,1 Mio. €	5.736	368 €	405 €	110 %

[303] Zu den Abgrenzungsfragen vergleiche Fußnote 302

Teilkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006					
	Teilkosten	Zahl der Schüler	Teilkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Wetteraukreis	1,8 Mio. €	6.537	282 €	405 €	144 %
Stadt Wiesbaden	1,2 Mio. €	4.447	278 €	405 €	146 %
Quelle: Kostenrechnung, eigene Berechnung					

Ansicht 181: Teilkosten je Schüler in Gesamtschulen 2006

Die Teilkosten je Schüler in Gesamtschulen lagen zwischen 198 € in der Stadt Offenbach und 493 € im Hochtaunuskreis. Die Gastschulbeiträge deckten zwischen 82 Prozent im Hochtaunuskreis und 205 Prozent in der Stadt Offenbach der Teilkosten. Für den Hochtaunuskreis bestand kein finanzwirtschaftliches Interesse an der Aufnahme von Gastschülern. In allen anderen Fällen deckten die Gastschulbeiträge die Teilkosten.

Gymnasien

In Ansicht 182 werden die Teilkosten der Gymnasien für 2006 auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenüber gestellt[304].

Teilkosten je Schüler an Gymnasien 2006					
	Teilkosten	Zahl der Schüler	Teilkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	1,7 Mio. €	7.618	219 €	405 €	185 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,5 Mio. €	1.907	281 €	405 €	144 %
Stadt Frankfurt am Main	5,9 Mio. €	16.982	346 €	405 €	117 %
Landkreis Groß-Gerau	1,3 Mio. €	3.959	334 €	405 €	121 %
Hochtaunuskreis	3,6 Mio. €	6.490	553 €	405 €	73 %
Landkreis Kassel	0,5 Mio. €	1.794	288 €	405 €	141 %
Stadt Kassel	0,8 Mio. €	5.082	148 €	405 €	274 %
Main-Kinzig-Kreis	3,2 Mio. €	3.031	1.060 €	405 €	38 %
Main-Taunus-Kreis	1,1 Mio. €	4.623	236 €	405 €	172 %
Kreis Offenbach	1,7 Mio. €	7.349	238 €	405 €	170 %
Stadt Offenbach am Main	0,5 Mio. €	2.962	170 €	405 €	238 %
Rheingau-Taunus-Kreis	1,0 Mio. €	3.318	316 €	405 €	128 %
Wetteraukreis	2,6 Mio. €	8.918	294 €	405 €	138 %
Stadt Wiesbaden	1,6 Mio. €	8.100	202 €	405 €	201 %
Quelle: Kostenrechnung, eigene Berechnung					

Ansicht 182: Teilkosten je Schüler an Gymnasien 2006

Die Teilkosten je Schüler an Gymnasien lagen zwischen 148 € in der Stadt Kassel und 1.060 € im Main-Kinzig-Kreis. Die Gastschulbeiträge deckten zwischen 38 Prozent im Main-Kinzig-Kreis und 274 Prozent in der Stadt Kassel der Teilkosten. Die Deckungsbeiträge im Main-Kinzig-Kreis und im Hochtaunuskreis lagen unter 100 Prozent. In den anderen Fällen deckten die Gastschulbeiträge die Teilkosten.

[304] Zu den Abgrenzungsfragen vergleiche Fußnote 302

In Ansicht 183 werden die Teilkosten der Berufsschulen für 2006 auf die Zahl der Schüler verteilt und den Gastschulbeiträgen gegenübergestellt[305]:

Berufsschulen

Teilkosten je Schüler in Berufsschulen 2006					
	Teilkosten	Zahl der Schüler	Teilkosten je Schüler	Gastschul-beiträge	Deckungs-beitrag
Stadt Darmstadt	2,1 Mio. €	11.595	179 €	319 €	178 %
Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,4 Mio. €	1.812	244 €	319 €	131 %
Stadt Frankfurt am Main	5,5 Mio. €	27.549	199 €	319 €	160 %
Landkreis Groß-Gerau	1,2 Mio. €	5.246	219 €	319 €	146 %
Hochtaunuskreis	0,9 Mio. €	4.427	208 €	319 €	154 %
Landkreis Kassel	0,5 Mio. €	4.205	112 €	319 €	285 %
Stadt Kassel	1,4 Mio. €	13.619	100 €	319 €	319 %
Main-Kinzig-Kreis	1,1 Mio. €	4.943	229 €	319 €	139 %
Main-Taunus-Kreis	0,8 Mio. €	3.369	252 €	319 €	127 %
Kreis Offenbach	1,0 Mio. €	6.048	159 €	319 €	201 %
Stadt Offenbach am Main	0,8 Mio. €	5.176	149 €	319 €	214 %
Rheingau-Taunus-Kreis	0,7 Mio. €	2.035	350 €	319 €	91 %
Wetteraukreis	2,0 Mio. €	6.879	291 €	319 €	110 %
Stadt Wiesbaden	1,1 Mio. €	10.902	105 €	319 €	304 %
Quelle: Kostenrechnung, eigene Berechnung					

Ansicht 183: Teilkosten je Schüler in Berufsschulen 2006

Die Teilkosten je Schüler in Berufsschulen lagen zwischen 100 € in der Stadt Kassel und 350 € im Rheingau-Taunus-Kreis. Die Gastschulbeiträge deckten zwischen 91 Prozent im Rheingau-Taunus-Kreis und 319 Prozent in der Stadt Kassel der Teilkosten. Der Deckungsbeitrag im Rheingau-Taunus-Kreis lag unter 100 Prozent. In den anderen Fällen deckten die Gastschulbeiträge die Teilkosten.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich für die Teilkosten je Schüler festhalten:

- Die Gastschulbeiträge deckten in 2006 die Teilkosten je Schüler überwiegend ab. In diesen Fällen reichten rechnerisch die Gastschulbeiträge zur teilweisen Deckung der Fixkosten.
- Über alle Schulformen und Körperschaften hinweg deckten die gewichteten Gastschulbeiträge zu 137 Prozent die Teilkosten.
- Der über alle Körperschaften gewichtete Deckungsbeitrag je Schulform war in 2006 bei Gymnasien mit 127 Prozent am niedrigsten, während er mit 177 Prozent bei Berufsschulen am höchsten war.
- Über alle Schulformen hinweg deckten die gewichteten Gastschulbeiträge die Teilkosten im Hochtaunuskreis mit 86 Prozent am geringsten und bei der Stadt Kassel mit 262 Prozent am höchsten ab.

13.14 Wirkungen von Gastschülern auf das Schulangebot

Grundschulen

In den Grundschulen ergaben sich aufgrund der geringen Zahl an Gastschülern keine nennenswerten Wirkungen durch Gastschüler auf das Schulangebot.

[305] Zu den Abgrenzungsfragen vergleiche Fußnote 302

Gymnasien und Berufsschulen

In den Gymnasien und Berufsschulen sind Gastschüler häufig Voraussetzung für ein breit gefächertes Schulangebot und Schwerpunktprofile. So trugen Gastschüler dazu bei, an Gymnasien ein eigenes Profil zu entwickeln. Dieses kann im altsprachlichen, sportlichen oder musischen Bereich sein. Mit Gastschülern ist eine höhere Auslastung auch in Fächern mit besonderem Charakter wahrscheinlicher.

Ohne Gastschüler hätten diese Schulen Auslastungsprobleme oder zumindest Schwierigkeiten, besondere Angebote aufrechtzuerhalten. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, wonach die prognostizierten Schülerzahlen teilweise rückläufig sind. Zur Aufrechterhaltung von besonderen Angeboten bedarf es einer größeren Grundgesamtheit an Schülern, also auch der Schüler anderer Schulträger. Ein vielfältiges und attraktives Schulangebot kommt den eigenen Schülern der Schulträger zugute und stärkt die Stellung als Schulstandort.

Weiterführende Schulen einzelner Körperschaften stehen teilweise in unmittelbarem Wettbewerb. Insbesondere im gymnasialen Zweig gibt es Bestrebungen der Schulträger, ein traditionell gewachsenes Angebot beizubehalten und auszulasten.

Eine gute Anbindung an den ÖPNV ist ein Standortvorteil für die Schulen. Entscheidend für die Wahl der Schulen können auch traditionelle Wanderungsbewegungen sein. Dies zeigt sich besonders in der Stadt Darmstadt. Hier bestehen aus dem Landkreis Darmstadt-Dieburg eindeutige Präferenzen für die Gymnasien in der Stadt Darmstadt.

Berufsschulen

In besonderem Maße gelten diese Feststellungen auch für Berufsschulen: Sie können ein fundiertes Angebot an Ausbildungsgängen leichter anbieten, wenn die Nachfrage auch überregional vorhanden ist. Diese Ausbildungsgänge können eher ausgelastet werden, wenn sie auch von Berufsschülern anderer Schulträger genutzt werden.

Aufbau weiterer Kapazitäten

Betrachtet man die Wirkungen von Gastschülern auf das Schulangebot unter finanziellen Gesichtspunkten, hängt es davon ab, ob der Aufbau weiterer Kapazitäten nötig ist. Ist eine Kapazitätserweiterung nötig, so wird eine Entscheidung für Kapazitätserweiterung auf der Grundlage von Vollkosten zu treffen sein. Die Vollkosten liegen stets über den Gastschulbeiträgen, so dass die Schulträger Kapazitätserweiterungen in der Regel ausschließlich für eigene Schüler vornehmen werden. Die Prüfung hat gezeigt, dass Schulträger vereinbarungsgemäß bereit sind, einen über den Gastschulbeiträgen liegenden Finanzierungsbeitrag zu leisten, um sich Errichtungs- und Einrichtungskosten zu sparen[306]. Grundsätzlich wird es darauf ankommen, ob für Gastschüler von ihren Heimatschulträgern genügend freie Kapazitäten angeboten werden, um sie mit einem ihren Gastschulen adäquaten Schulangebot zu versorgen. Die Klärung dieser Frage wird den Fortschreibungen der Schulentwicklungspläne vorbehalten sein.

Nutzung bestehender Kapazitäten

Werden dagegen die Wirkungen der Gastschüler auf das Schulangebot innerhalb bestehender Kapazitäten untersucht, so kann eine Teilkostenbetrachtung entscheidungsrelevant sein. Wenn die Gastschulbeiträge niedriger als die Teilkosten sind, bedeutet dies, dass jeder zusätzliche Gastschüler mehr Kosten verursachte als durch die Gastschulbeiträge ausgeglichen wurde. Die Prüfung zeigte, dass die Gastschulbeiträge in aller Regel die Teilkosten abdecken. Damit leisten Gastschulbeiträge einen Beitrag zur Erhaltung des bestehenden Schulangebots.

Bezogen auf die per Saldo Gastschüler aufnehmenden Körperschaften (die Großstädte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden) bedeutet dies, dass die Kosten für die Unterhaltung der bestehenden Schulinfrastruktur ohne Gastschüler deutlich höher wären als mit Gastschülern. Auch wenn, wie bei der Stadt Frankfurt am Main, einzelne Schulen (insbesondere Gymnasien) auch mit eigenen Schülern ausgelastet wären, so können mit Gastschülern Schwankungen in einzelnen Jahren aufgefangen werden. Im Gegensatz zu eigenen Schülern sind es die Gastschüler, die abgewiesen werden, wenn eine Schule ihre Aufnahmekapazität erreicht hat.

[306] vergleiche Seite 229

Die per Saldo Gastschüler abgebenden Körperschaften profitieren von den freien Kapazitäten anderer Körperschaften. Ohne abgehende Gastschüler müssten hier häufig zusätzliche Schulen gebaut und unterhalten werden. Die Kosten hierfür liegen deutlich über den gezahlten Gastschulbeiträgen.

Die Entscheidung, eine bestimmte Schulinfrastruktur vorzuhalten, ist im Wesentlichen eine politische Entscheidung, die auf die Attraktivität einer Stadt oder eines Landkreises als Wohnort oder Gewerbestandort wirkt. Sie wird in der Regel nicht ausschließlich unter finanziellen Gesichtspunkten zu treffen sein.

13.15 Schlussbemerkung und Ausblick

Die Untersuchung zeigt, dass Gastschüler bei den aufnehmenden Körperschaften nicht ausschließlich unter Kostengesichtspunkten betrachtet werden sollten. Vielmehr können sie sowohl unter finanziellen Aspekten als auch hinsichtlich der Attraktivität eines Schulstandorts verbunden mit der Vielfalt des Bildungsangebots erwünscht sein. Wie die Kosten für die Gastschüler unter den aufnehmenden und abgebenden Körperschaften aufzuteilen sind, wird politisch zu entscheiden sein. Die Prüfungsergebnisse liefern erstmalig eine gesicherte Datengrundlage für die politische Entscheidung.

Gastschüler und Gastschulbeiträge erhalten angesichts der demografischen Entwicklung für die Auslastung von Schulen eine größere Bedeutung. Tendenziell werden Schulen und Schulträger mit sinkenden Schülerzahlen in Zukunft daran interessiert sein, verstärkt Gastschüler aufzunehmen. Dies kann so weit führen, dass einzelne Schulträger noch stärker als bisher Gastschüler aktiv einwerben oder mit Schulträgern mit höheren Auslastungen Vereinbarungen über die Aufnahme von Gastschülern schließen werden.

Die Körperschaften, die in dieser Prüfung die kommunale Familie repräsentieren, handeln insgesamt gesehen vernünftig, wenn sie Gastschüler entsenden und aufnehmen. Hierdurch werden die bestehenden Kapazitäten besser ausgelastet und ein differenziertes Bildungsangebot aufrechterhalten. Dies gilt aus der Gesamtsicht auch für Städte mit knappen Kapazitäten, da hohe Kapazitätsauslastungen und damit auch das differenzierte Bildungsangebot über die Aufnahme von Gastschülern gesteuert werden können.

14. Stichwortverzeichnis

A

Aarbergen 31, 122, 127, 129, 139
Abfallverband Rheingau 29
Abfallwirtschafts-Zweckverband Landkreis Hersfeld-Rotenburg 29
Abschreibungen 61, 129, 130, 131, 139, 141, 142, 143, 144, 146, 192, 197, 200, 223, 224
Abschreibungsdauer 200
kalkulatorisch 192, 197, 200
Nutzungsdauern.....200
Abtsteinach.....29
Abwasserentsorgung 124, 129, 131, 132, 136, 138, 139, 144, 147
Abwassergebühren 106
Ahnatal 31, 122, 127, 139
AktG
§ 16.....44
Alheim.....31, 122, 127
Allendorf (Eder) 31, 122, 139
Allendorf (Lumda) 29
Allgemeine Verwaltung .. 133, 134, 135
Alsbach-Hähnlein.....29
Alsfeld.....30
Amöneburg.....31, 122, 127
Angelburg.....29
Anlagenachweis 130
Anlagevermögen 61
Anschaffungskosten..... 131, 139, 140
Antrifttal.....29
Artenschutz 96
Aßlar.....29
Aufsichtsrat 42, 55, 63

B

Babenhausen.....30
Bad Arolsen 30
Bad Camberg 31, 190, 200
Bad Endbach.....30, 66, 69, 70, 71, 75, 78, 80, 81, 84, 88, 95
Bad Hersfeld 29, 30
Bad Homburg v.d. Höhe..... 29, 30
Bad Karlshafen..31, 98, 100, 104, 105, 108, 109, 112, 113, 114, 115
Bad König..... 31, 122, 127, 129, 137
Bad Nauheim 29, 30
Bad Orb.29, 30, 66, 67, 69, 70, 71, 75, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 90, 92, 94, 95, 97
Bad Salzschlirf.....29
Bad Schwalbach 29
Bad Soden am Taunus.....29
Bad Soden-Salmünster29, 31, 190, 209
Bad Sooden-Allendorf..... 29
Bad Wildungen 30, 31, 190
Bad Zwesten 29
Balanced Scorecard..... 117
Barwert..... 132
Battenberg (Eder) 29
Baumbestandsfläche69, 77, 80, 81, 82, 84, 97
BDO Deutsche Warentreuhand AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Düsseldorf 123
Bebra.....30, 31, 190, 200
Beerfelden...30, 66, 69, 70, 71, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 88, 95
Beförsterung 92
Beistandsleistung zu hoheitlichen Tätigkeiten..... 178
Beselich 31, 122, 127
Beteiligung
Ausschüttung 38
Controlling 49, 56
Erweiterte Abschlussprüfung.. 57, 58
Fünfjähriger Finanzplan..... 61
Geschäftsführer, Abberufung . 62, 63
Geschäftsführer, Ersatzansprüche 63
Kredit 37, 63
Mehrheitsbeteiligung. 35, 40, 41, 57, 58, 59, 60
Öffentlicher Zweck..... 39, 51
Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung 57, 58
Organisation 46, 49, 56
Rechnungslegung 49
Steuerung38, 42, 46, 47, 48, 49, 61, 62, 63, 65
Unterrichtungs- und Prüfungsrechte 38, 57, 58, 60, 65
Wirtschaftskraft 40
Wirtschaftsplan..... 61
Zuschuss 36, 37
Beteiligungsbericht..38, 47, 50, 54, 55, 56, 65
Beteiligungsmanagement....38, 46, 47, 49, 55, 56, 57, 61, 62
Beteiligungsportfolio..... 41, 44, 45, 55
Beteiligungsrichtlinie 47, 56, 61
Betriebsaufwand 127
Betriebsergebnis 61
Bevölkerungsentwicklung..... 112
Bickenbach.....31, 122, 127, 129, 139
Biedenkopf 29
Bilanzsumme 41
Biotope 96

Biozide 88
Birkenau 29
Bischoffen 29
Bischofsheim 29
Borken (Hessen) 29
Borkenkäfer 73, 88
Braunfels 29, 30, 66, 69, 70, 75, 76, 78, 80, 82, 84, 88, 90, 95
Brechen 31, 122, 127
Breidenbach 29
Breitscheid 31, 122, 127, 129, 132, 139
Bromskirchen 30
Bruchköbel 30
BSL Public Sector Managementberatung 67
Buchverlust 130
Büdingen 30, 31, 190, 195
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie 187
Bundesrechnungshof 178
Burghaun 31, 122, 132, 136, 139
Bürgschaft 36, 37, 63
Bürstadt 30
Buseck 29
Büttelborn 29, 31, 190, 202

C

Calden 29
Cash Earnings nach DVFA/SG 61
Cölbe 30
Controlling 164, 171, 186

D

Darlehen 36, 37, 63
Darmstadt . 29, 31, 212, 214, 218, 220, 229, 235
Datenverarbeitungsverbundgesetz 177, 179
§ 3 179
Dautphetal 29
Deckungsbeitragsrechnung 186
Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft .. 35, 149
Demografische Entwicklung 116
Deponiezweckverband Schwalm-Eder-Kreis und Landkreis Marburg-Biedenkopf 29
dialogicon GmbH 99
Dieburg 29
Dietzhölztal 29
Discounted Cash Flow Methode 162
Doppik ... 127, 134, 135, 138, 139, 147
Dornburg 30, 66, 69, 70, 71, 78, 80, 81, 82, 88, 95
Dr. Ebner, Dr. Stolz und Partner GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft 213
Dreieich 30, 31, 190, 202
Driedorf 31, 122, 127, 132, 139
Durchschnittswertmethode 131, 132

E

Ebersburg ... 31, 98, 99, 100, 101, 104, 105, 108, 109, 113, 114, 120
Ebsdorfergrund 31, 122, 127
Edermünde 30
Edertal .. 30, 66, 69, 70, 75, 78, 80, 82, 88, 95
Ehringshausen .. 30, 66, 69, 70, 71, 78, 80, 81, 82, 84, 88, 94, 95
Eichenzell 29, 31, 190
Eigenbetrieb 35, 39, 40, 41, 42, 44, 61, 62, 67, 92, 93, 94, 95
Eigenbetriebsgesetz 94
Eigenkapital 36, 37, 61, 181
Eigenkapitalquote 48, 61, 181
Eigenkapitalrendite 48, 61
Eigenkapitalzinsen 223
Einhausen 29
Einkommensteuer 109
Einschlagsmenge 77
ekom21 GmbH 176, 179, 180, 184, 186, 189
Elbtal 30
Elektronikgerätegesetz 52
Eltville 30
Elz 29
Entgelt 179
Eppstein 29, 31, 190
Erbach 29, 31, 190, 208
Ergebnisverbesserungen 33, 38, 68, 97, 100, 109, 119, 124, 125, 176
Eröffnungsbilanz ... 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147
Erzhausen 29
Eschenburg 29
Eschwege 30

F

Facility-Management 150, 153, 154, 155, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 167, 169, 170, 172, 173
FAG
§ 9 79
§ 12 79
§ 37 79
Fehlbeträge 106, 108, 109
Feldatal 30
Fernwald 29

Fichte 74, 85
Fischbachtal 30
Flörsbachtal 30
Flörsheim am Main 29
Florstadt 30, 66, 69, 70, 75, 78, 80, 81, 82, 84, 88, 95
Folgekosten 192, 196
Forfaitierung 157, 158, 172
Forstbetriebsfläche 97
Forsteinrichtungswerk.... 80, 85, 90, 95
Forstkulturen 68, 77, 84
Forstlicher Dienstleister.....92
Forstwirtschaft
  Grundpflichten ordnungsgemäßer Forstwirtschaft.....85
Frankenberg (Eder) 30
Frankfurt am Main..... 29, 31, 69, 212, 214, 218, 221, 229, 230, 232, 235
Friedewald.....30
Friedhofswesen 124, 129, 147
Frielendorf 30
Fritzlar.....29
Fronhausen 30
Fulda..... 30, 112, 214
Fuldatal 29

G

Gastschulbeiträge..214, 215, 216, 220, 221, 223, 224, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236
  Deckungsbeiträge215, 227, 228, 233
Gastschüler... 214, 215, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 234, 235, 236
Gebietsrechenzentren 181, 183, 186
Gebührenausgleichsrücklage 130
Gebührenbedarfsrechnung 129
Gebührenhaushalte 129
Gebührenkalkulation..... 130, 131, 132, 145, 146, 147
Gebührennachkalkulation 130
Gebührenvorauskalkulation 129
Gelnhausen.....30
GemHVO
  § 10.....196
  § 23.....108
  Doppik 110
    § 4 19
    § 12 193
    § 43 ..... 143, 197
    § 59 ..... 139, 140, 144
    § 62 138
  Vwbuchfg
    § 9 193
    § 57 138
Gemünden (Felda) 30
Genossenschaft 39, 41, 42
Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e. V. 30
Geprüftes Risiko.... 33, 36, 37, 68, 100, 124, 150, 176, 192, 214
Gernsheim.....29
Gersfeld (Rhön) 31, 122, 127, 129
Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich..... 186
Gewässerverband Bergstraße..... 30
Gewässerverband Salzbödetal 30
Gewerbesteuergesetz
  § 8 170
Gewerbesteuerumlage..... 106
Gewinnthesaurierung 181
Gießen 30, 214
Ginsheim-Gustavsburg..... 30
Gladenbach 29
Gorxheimertal... 31, 98, 100, 104, 105, 107, 114, 121
Grasellenbach... 31, 98, 100, 104, 105, 108, 109, 113, 114
Grebenhain 31, 122, 127
Grebenstein..... 31, 122, 127
Greifenstein.....30
Griesheim.....30
Groß-Bieberau 31, 98, 99, 100, 104, 105, 107, 113, 114, 116
Groß-Gerau 30
Großkrotzenburg.....29
Groß-Umstadt.....30
Groß-Zimmern 29
Grünberg 29
Gründau.....29
Grunderwerbsteuergesetz
  § 1 170
Grundgesetz
  Art. 28.....45
Grundpflichten ordnungsgemäßer Forstwirtschaft 92
Grundsteuer B 103
Gudensberg..... 31, 122, 127
Guxhagen 31, 122, 127

H

Habichtswald..... 31, 122, 127, 139
Hadamar 30
Hammersbach 31, 98, 99, 100, 104, 105, 107, 112, 113, 114, 116
Hanau..... 30, 214, 223
Harvester 76
Hattersheim 30
Hatzfeld (Eder) ... 31, 98, 99, 100, 101, 104, 105, 107, 112, 114, 115, 121
Hauser Strategy Consultants..... 175

Haushaltsstabilität . 125, 126, 127, 132, 134, 135, 204, 211
Helsa 31, 122, 127, 129
Herborn 30
Herbstein ... 30, 66, 70, 75, 78, 81, 82, 88, 95
Herstellungskosten 131, 139, 140
Hessen-Forst 92
Hessisch Lichtenau 29
Hessischer Wasserverband Diemel ... 30
Hessisches Forstgesetz
§ 6 ..... 85, 86, 90, 95
Heusenstamm 29
HGB
§ 286 55
§ 290 44
HGO
§ 10 125
§ 38 17
§ 92 ..... 110, 125, 138
§ 108 ..... 110, 138, 188
§ 114a 19, 138
§ 114s 49
§ 114u 138
§ 121 ..... 38, 39, 44, 45, 49, 50, 51
§ 122 ..... 42, 51, 61
§ 123 ..... 38, 57, 60, 180
§ 123a 38, 54, 55
§ 125 ..... 42, 63
§ 127a 51
§ 131 48
§ 156 138
HGrG
§ 53 ..... 40, 41, 57, 58, 59
§ 54 ..... 57, 58, 59, 60, 180
Hiebsatz 77, 80, 81, 92
Hilders .. 30, 66, 70, 71, 75, 77, 78, 81, 82, 88, 90, 93, 95
Hirzenhain 30
HKO
§ 8 52
§ 25 17
§ 30 52
§ 52 63
Hochheim am Main 30
Höchst i. Odw. 29
Hochtaunuskreis 31, 212, 214, 218, 220, 221, 225, 227, 230, 231, 232, 233, 234
Hofbieber 31, 122, 127, 129, 132
Hofgeismar 30, 31, 190, 196, 208
Hohenroda .. 31, 98, 99, 100, 104, 105, 108, 109, 114, 115
Hohenstein . 30, 66, 70, 71, 78, 81, 82, 84, 88, 90, 95
Holzernte 68, 71, 72, 73, 76, 80, 83
Holzerntekosten 76, 78
Holzpreise 74, 91
Holzqualität 71, 74, 86
Homberg (Efze) . 30, 31, 190, 196, 204, 206
Homberg (Ohm) 29
Hosenfeld ... 31, 98, 99, 100, 101, 104, 105, 107, 109, 113, 114, 118, 120
HSchG
§ 92 214
§ 138 214
§ 139 214
§ 163 214
Hünfeld 29
Hünfelden 29
Hünstetten .. 30, 66, 70, 71, 78, 81, 82, 88, 90, 95
Hüttenberg 29, 31, 190

I

Immenhausen 31, 122, 127
Inflationsrate 104
Infrastruktur 136
Innere Verrechnungen 135
Instandhaltungsmaßnahmen 195
Investition 120, 131, 141, 145
Investitionen ins Sachanlagevermögen 61
Investitionskosten .. 136, 137, 138, 141
Investitionsverlauf 141, 142
ISO 27001 187
ITIL-Standard 176, 186, 187

J

Jahresabschluss 48, 49, 56, 62, 63
Jahresergebnis 182, 184
konsolidiert 181
Jahresrechnung 129, 130
Jesberg 30
Jossgrund 30

K

KAG
§ 10 ..... 129, 130, 144, 145, 147
Kalbach 31, 122, 127, 131, 132
Kalkulation von Preisuntergrenzen . 186
Kamerales Finanzwesen 188
Kapitalgesellschaft .. 39, 40, 41, 42, 43, 44, 65
Kapitalwertmethode 162
Karben 30
Kassel .. 17, 29, 31, 212, 218, 220, 221, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235
Kassenkredit 40, 106
Kaufungen 29

Kefenrod 30
Kelsterbach.....29
KGG
§ 8 42
§ 15.....42
KGRZ Kassel ... 31, 174, 176, 177, 179, 180, 187
KGRZ KIV in Hessen 31, 174, 177, 178, 179
Kiefer 74, 85
Kindergarteneinrichtung.....194
Kirchhain 30
Kirchheim ... 31, 69, 98, 100, 104, 105, 107, 114
KIV Thüringen GmbH.....184
Kommunale Familie 184
Kommunalkredit 157, 172
Kommunalwald 69, 96
Königstein 29
Konzernergebnis 38
Konzerngesellschaft..... 37, 43
Korbach.....30
Körle 30
Körperschaftsteuergesetz
§ 1 178
§ 4 178
Körperschaftswald 68, 69, 92, 95
Kosten
Einrichtungskosten..... 215, 223, 235
Errichtungskosten 215, 223, 235
fixe Kosten 223
Kostenarten.....223
Kostenrechnung..186, 223, 224, 233
Kostenträger.....223
sprungfixe Kosten 223
Teilkosten . 215, 223, 224, 231, 232, 233, 234, 235
variable Kosten 215, 223, 231
Vollkosten . 215, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 235
Kosten- und Leistungsrechnung.....186
Kostendeckungsprinzip 129
Kreisumlage..... 104, 105, 109
Kriftel 29
Kronberg im Taunus 30
Künzell 30

L

Lahn-Dill-Kreis.....29, 30, 34, 69
Lahntal..... 31, 122, 132, 136, 139
Landeswohlfahrtsverband Hessen ..214
Landeszuweisung für laufende Aufwendungen.....179
Landkreis Bergstraße 30, 38, 43, 52, 54, 55, 61
Landkreis Darmstadt-Dieburg... 30, 31, 38, 45, 47, 56, 212, 218, 220
Landkreis Fulda 29, 30
Landkreis Gießen 29, 30, 34
Landkreis Groß-Gerau29, 31, 212, 215, 218, 222, 228
Landkreis Hersfeld-Rotenburg ... 30, 34
Landkreis Kassel 31, 212
Landkreis Limburg-Weilburg29, 38, 53, 54, 58, 69
Landkreis Marburg-Biedenkopf . 29, 30, 34
Landkreis Offenbach .30, 31, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 212, 225, 230
Landkreis Waldeck-Frankenberg29, 30, 69, 94
Landschaftsschutz.....96
Laubach 29, 30, 66, 70, 71, 75, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 90, 92, 93, 94, 95
Laufende Ergebnisrechnung..... 186
Lauterbach (Hessen) 29
Lautertal (Odenwald) 30
Lautertal (Vogelsberg).....30
Leistungsverrechnung 186
Lern- und Änderungsbereitschaft... 117
Leun 31, 122, 127
Lich 29
Lichtenfels. 31, 98, 100, 104, 105, 107, 114
Liederbach am Taunus 31, 122, 127
Limburg 30
Linden 29, 31, 190
Linsengericht.... 30, 66, 70, 71, 75, 77, 78, 80, 81, 83, 88, 95
Lohfelden.....29
Lollar 29
Lorch am Rhein .. 31, 98, 99, 101, 104, 105, 106, 108, 109, 113, 114, 119
Lorsch..... 29, 31, 190, 196, 204
Ludwigsau.....31, 122, 127, 129

M

Mainhausen.....30
Main-Kinzig-Kreis ...29, 30, 31, 34, 212
Main-Taunus-Kreis ..29, 30, 31, 34, 37, 38, 43, 46, 48, 49, 51, 55, 56, 59, 61, 62, 212, 218
Malsfeld 31, 98, 99, 101, 104, 105, 107, 113, 114, 121
Mängel..... 195
geringe..... 195

offensichtliche 195
Marburg 30, 214
Materialaufwand 61, 130
Melsungen 29
Michelstadt 29
Mitglieder der Kommunalen Gebietsrechenzentren. 177, 184, 189
Mittenaar..... 31, 122, 127, 129, 139
Modautal 31, 122, 127, 129, 132
Morschen ..31, 98, 101, 104, 105, 108, 109, 113, 114
Mücke 29, 31, 190
Mühltal..... 29, 31, 190, 196, 199, 202, 203, 209
Müllabfuhrzweckverband Biedenkopf 29
Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg 29
Müllabfuhrzweckverband Odenwald . 29
Müllabholzweckverband Rotenburg .. 29
Münchhausen 30
Münzenberg..... 31, 122, 127, 135

N

Naturpark Hessische Rhön 30
Naturschutz 96
Nauheim 29
Naumburg 29
Neckarsteinach . 30, 66, 70, 71, 75, 81, 83, 84, 88, 95
Nettobarwertmethode..... 162
Neu-Anspach 30
Neuberg 31, 122, 127, 129
Nidda 29
Nidderau 30
Niederdorfelden 30
Niedernhausen..... 30, 31, 190, 196
Nießbrauchrecht..... 92
Nieste 30
Normierte Defizite . 107, 108, 120, 129, 135
Normiertes Haushaltsergebnis 125
Nüsttal 30
Nutzungsdauer 131, 132, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147

O

Oberaula 30
Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH. 37, 38, 65
Ober-Mörlen 29
Obertshausen 30
Oberweser. 31, 98, 101, 104, 105, 107, 114, 115
Odenwaldkreis .. 29, 30, 34, 38, 43, 45, 47, 49, 51, 54, 55, 58, 59, 61
Oestrich-Winkel 29
Offenbach am Main..... 29, 31, 212
ÖPNVG
§ 5 45
§ 6 45
Organisationsform 92, 93
Ortenberg 31, 122, 127, 129
Ottrau..... 30
Otzberg 29

P

Pensionsrückstellungen 179
Personalaufwand 61, 130
Personengesellschaft..... 39, 41, 42
Pestizide 88, 96
Petersberg 29
Pflanzenbehandlungsmittel 88
Philippstal (Werra) 30
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 29
Pohlheim..... 30
Privatwald 68, 69
Produktivität..... 183
Public Private Partnership 150, 151, 152, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173
Beschaffungsvariante. 151, 162, 163, 173
Controlling 171
Einrede- und Einwendungsverzicht 157, 172
Ergänzungsvereinbarungen 156
Facility Management .. 150, 153, 154, 155, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 167, 169, 170, 172, 173
Facility-Managementgebühr..... 165
Finanzdaten 163
Finanzierungskosten 157, 164
Finanzierungsleistung 156
Finanzierungsverträge..... 156
Garantieanspruch 157
Gesamtvertragsdauer..... 154, 156
Gesellschaftsverträge..... 156
Gewerbesteuer..... 169, 170
Grunderwerbsteuer..... 169
Grundverträge..... 153, 155, 156
Körperschaftsteuer 169
kreditähnliche Rechtsgeschäfte .. 158
Leistungsverträge 156
Nachtragsvereinbarung 155
Personalüberlassungs- und Personalbeistellungsvertrag.... 153
Personalüberleitungsvertrag 153, 155
Personalverträge 156
Projektgesellschaft..... 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158,

159, 160, 161, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172
Rahmenvereinbarung 153
Risiken.....159, 160, 161, 172
Risikoverteilung 159, 160, 171
Sanierungsvertrag..... 152, 153, 155, 157, 167
Schulen..... 150, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 160, 161, 162, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 172
Schulsanierung ..150, 151, 153, 155, 156, 157, 161, 162, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 172, 173
Umsatzsteuer 170
Vergütungsanpassung154, 159, 161, 167
Vertragsvollzug 168, 172
Vertragswerke 153, 156, 164, 172
Wertsicherungsklausel158, 159, 161, 164, 166, 167
Zusatzvereinbarungen 156

R

Ranstadt.....31, 122, 127, 129
Rasdorf 30
Raunheim.....29
Rauschenberg ... 31, 98, 101, 103, 106, 107, 109, 113, 114, 117
Regiebetrieb 92, 93, 94, 95
Regierungspräsidium Darmstadt 152
Rehwild 90
Reichelsheim/Wetterau ... 31, 122, 127, 135
Reinheim 30
Reiskirchen 29
Restbuchwert..... 131, 144, 146
Restbuchwertmethode 131, 132
Rheingau-Taunus-Kreis . 30, 31, 37, 38, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 62, 212, 215, 218, 234
Riedstadt.....30
Rimbach 29
Risikomanagement 186
Rödermark.. 30, 66, 70, 71, 75, 78, 81, 83, 84, 88, 95, 97
Romrod 30
Ronneburg.....30
Ronshausen.....30
Rosenthal 30
Roßdorf.....29
Rotenburg a. d. Fulda.....30
Rothenberg.....30
Rotwild.....92
Rückegasse 89
Rücklagen.....106
Rückstände.....33
Runkel 31, 122, 127
Rüsselsheim 30, 214

S

Schadholz 73, 74
Schalenwild 90
Schälschäden 71, 90, 91
Schenklengsfeld.. 31, 98, 99, 101, 104, 105, 107, 114, 119
Schlangenbad.....31, 122, 127, 129
Schlitz..... 29
Schlüchtern 30
Schlüsselzuweisungen 103, 104, 109
Schmitten im Taunus 29
Schöffengrund .. 30, 66, 70, 71, 75, 78, 81, 83, 84, 88, 90, 95
Schulden.....99, 106, 109, 110
Schulen
Berufsschulen.... 214, 216, 218, 221, 225, 226, 229, 230, 231, 234, 235
Gesamtschulen .. 218, 222, 226, 227, 228, 231, 232, 233
Grundschulen 218, 220, 226, 227, 230, 231, 232
Gymnasien . 218, 221, 222, 223, 226, 228, 229, 233, 234, 235
Hauptschulen 218, 222, 226, 227, 230, 231, 232
öffentliche.....214, 221
Privatschulen.....216, 221
Realschulen218, 222, 226, 227, 230, 231, 232
Schulform 215, 216, 218, 221, 222, 224, 225, 226, 229, 231, 234
Schulträger....214, 215, 216, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 235, 236
Schulumlage...104, 105, 109, 127, 128
Schwalbach am Taunus 29
Schwalm-Eder-Kreis 29, 30, 34, 37, 38, 46, 49
Schwalmstadt 30
Schwalmtal..... 30
Schwarzenborn 30
Seeheim-Jugenheim 30
Seligenstadt 30
Selters (Taunus) 31, 122, 127, 132
Sensbachtal..... 30
Siedlungsstruktur 136, 137, 138
Siegbach 30
Sinn.. 31, 122, 127, 129, 132, 136, 139
Softplan Informatik GmbH 184
Söhrewald 31, 122, 127, 129
Solms 29
Staatswald 68, 69

Stadtallendorf 30, 31, 190, 196, 199
Stadtwaldstiftung 92
Steffenberg 30
Steinbach (Taunus) .. 29, 31, 190, 193, 196
Steuereinnahmen 101, 106
Steuerungsmöglichkeiten 94
Stiftung 39, 42, 49, 92, 93, 94, 95
Stiftungsgesetz, Hessisches.....94
Subsidiarität 50
Subsidiaritätsprinzip 38
Sulzbach (Taunus) 29

T

Teil- und Vollkostenrechnung 186
Tilgung.....109
Treuhandwald..... 68, 69
Twistetal 31, 98, 99, 101, 104, 105, 107, 113, 114, 120

U

Ulrichstein ...31, 98, 99, 101, 104, 105, 107, 114, 121
Umsatz je Mitarbeiter 182, 183
Umsatzsteuer.156, 158, 160, 164, 165, 166, 169, 170, 172
Umsatzsteuergesetz
§ 2 178
Unterhaltungsverband Obere Lahn ..30
Usingen.....30

V

Vellmar 30
Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg 30
Verbissschäden 90, 91
Verein 39, 42
verfügbare allgemeine Deckungsmittel ..103, 105, 106, 107, 109, 125, 126, 128, 130, 135
Vermögensbewertung.....140, 141
Verwaltungsaufwand 127, 130
Villmar 31, 122, 127, 129
Vogelsbergkreis 30, 34, 36, 37, 38, 43, 46, 49, 50, 54, 55, 61, 65
Vöhl.....31, 122, 127, 129

W

Wabern 31, 122, 127, 139
Wächtersbach 29
Wahlsburg 30
Wald
Bodenschutz.....96
Erholungsfunktion.....88, 95, 97
Nutzfunktion 95, 97
Rückegasse..... 89
Schallschutz 96
Schutzfunktion 85, 90, 95, 96, 97
Sichtschutz 96
Wasserschutz..... 96
Waldarbeiter 76, 77, 78, 82, 83, 84
Waldbegang 85
Waldbesitzer 85, 86, 95
Waldbewirtschaftung ... 79, 85, 86, 94, 95, 97
Waldbrunn/Westerwald 31, 122
Waldeckisches Domanium ..66, 70, 71, 79, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 92, 94, 95
Waldkappel .30, 66, 70, 71, 78, 81, 83, 88, 90, 95
Waldökosystem 85, 86
Waldpflege.....68, 77, 84
Waldschutz 68, 77, 84
Waldsolms 31, 122, 127, 132
Wanfried... 31, 98, 101, 104, 105, 108, 113, 114
Warngrenze 125, 126
Wassergebühren..... 106
Wasserverband Bürstadt 30
Wasserverband Gersprenzgebiet 30
Wasserverband Haune 30
Wasserverband Kinzig 30
Wasserverband Lahn-Ohm..... 30
Wasserverband Losse..... 30
Wasserverband Lumdatal 30
Wasserverband Modaugebiet 30
Wasserverband Mümling 30
Wasserverband Nidder-Seemenbach 30
Wasserverband Oberes Lahngebiet . 30
Wasserverband Rodgau-Bieber 30
Wasserverband Sauerbach 30
Wasserverband Schwalm..... 30
Wasserverband Untere Horloff 30
Wasserverband Wohra 30
Wasserversorgung 124, 129, 130, 132, 139, 144, 147
Wegebau 68, 71, 72, 77, 78
Wegeunterhaltung 71, 76
Wehrheim ...30, 66, 70, 71, 75, 78, 79, 81, 83, 84, 88, 90, 95, 97
Weilburg 29
Weilrod. 30, 66, 70, 71, 76, 79, 81, 83, 84, 88, 90, 95
Weimar..... 31, 122, 127, 129
Weinbach.. 31, 99, 101, 104, 105, 107, 114, 120
Weißenborn 30
Werra-Meißner-Kreis 30, 34, 37, 43, 55

Wetteraukreis ...29, 30, 31, 36, 37, 38, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 61, 62, 63, 65, 212, 214, 220, 225, 228, 229, 231, 232, 233, 234
Wetzlar 30
Wiesbaden.29, 31, 212, 220, 229, 231, 235
Mainz-Amöneburg 220
Mainz-Kastel 220
Mainz-Kostheim 220
Wildbestand..... 75, 76, 90
Wilddichte 76, 91
Wildeck 30
Wildproblematik 76, 90, 94
Willingen (Upland)...31, 122, 127, 129, 132
Willingshausen 31, 122, 127
Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot.....125
Witzenhausen 30, 31, 210
Wohratal 30
Wölfersheim 31, 122, 127
Wolfhagen 29
Wöllstadt 31, 122, 127

Z

Zierenberg.....29
Zinsen..... 130, 131, 132, 192, 197
kalkulatorisch 192, 197, 199
Zweckverband.....39, 42, 43, 49
Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg.....29
Zweckverband Abfallsammlung für den Landkreis Fulda 29
Zweckverband Abfallverwertung Südhessen 29
Zweckverband Abfallwirtschaft Kreis Bergstraße 29
Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis 29
Zweckverband Abfallwirtschaft Vogelsbergkreis 29
Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis 29
Zweckverband Naturpark Diemelsee 30
Zweckverband Naturpark Habichtswald 30
Zweckverband Naturpark Hessischer Spessart 30
Zweckverband Naturpark Hochtaunus 30
Zweckverband Naturpark Hoher Vogelsberg..... 30
Zweckverband Naturpark Meißner-Kaufunger Wald..... 30
Zweckverband Naturpark Rhein-Taunus 30
Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe .. 30, 34, 36, 65
Zweckverband Riedwerke Kreis Groß-Gerau 29
Zwingenberg 31, 127

15. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)[1]

Änderungen:

1. Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542)
geändert: § 1, § 4
eingefügt: § 4 Abs. 1 Ziffern 6 u. 7
2. Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54 ff)
geändert: § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 4 Abs. 1 Ziff. 9, § 5 Abs. 1 Satz 4
3. Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I S. 666 ff)
eingefügt: § 4 Nr. 12

§ 1 Zuständige Behörde[2] [1]Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. [2]Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal [1]Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. [2]Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen[3] (1) [1]Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. [2]Dabei 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.

[3]Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.[4]

(2) [1]Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. [2]Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. [3]Wird 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-Main, [5]
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,[6]
7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,[7]
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

---

1 *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)*

2 *§ 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I S. 542)*

3 *§ 3 Abs. 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54 ff)*

4 *Siehe hierzu § 123 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO*

5 *§ 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).*

6 *§ 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).*

7 *§ 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).*

Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandsmitglieder einbezogen werden,[8]

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und
12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.[9]

(2) [1]Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. [2]Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht[10] (1) [1]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. [2]Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. [3]Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. [4]Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) [1]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. [2]Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) [1]Lässt 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. [2]Beruht 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) [1]Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. [2]Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) [1]Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. [2]Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. [3]Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. [4]Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. [5]Er 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) [1]Der 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. [2]Der 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 [1]Wird 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. [2]Das 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.

---

8 *§ 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)*

9 *§ 4 Abs. 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I S. 666 ff)*

10 *§ 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)*

16. 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, Forstdirektor, Stellvertretender Abteilungsleiter, Projektleiter,
Tel. 0 61 51 / 381 252

Dr. Andreas Mathes, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 257

Peter Meyer, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 253

Dr. Andreas Stöhr, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 259

Willi Petri, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 256

Martina Geis, Regierungsoberrätin z.A., Projektleiterin, Tel. 0 61 51 / 381 257

Dipl.-Kfm. (FH), MPA Martin Westermann, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 258

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51 / 381 251

Christine Boettiger, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254