



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Zweiundzwanzigster

Zusammenfassender Bericht

2011

**Zweiundzwanzigster
Zusammenfassender Bericht
2011**

Impressum

Herausgeber:	Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27 64295 Darmstadt uepkk@rechnungshof.hessen.de www.rechnungshof-hessen.de
Satz:	Eigensatz
Druck:	Ph. Reinheimer GmbH, Gagernstraße 7- 9, 64283 Darmstadt
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • und Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	1.400
Landtagsdrucksache	18/4222

Vorwort

Mit dem Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für das Jahr 2011 vorgestellt.

Der Bericht ist augenfälliger Schlussstein der „Ära Hilpert“. Mit ihm verabschiedet sich der langjährige Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung, Direktor beim Hessischen Rechnungshof Bernhard Hilpert, in den Ruhestand. Bernhard Hilpert hat über 17 Jahre lang die Abteilung Überörtliche Prüfung im Hessischen Rechnungshof geleitet. Sowohl die fordernde Aufbauphase der Überörtlichen Prüfung in Hessen als auch die Weiterentwicklung in den letzten Jahren sind untrennbar mit seinem Namen verbunden. Die Auswahl der Prüfungsthemen, ihre Bearbeitung wie auch die Berichterstattung in den bisher erschienenen zweiundzwanzig Berichten sind maßgeblich von seiner Handschrift geprägt. In seiner Verantwortung ist die Überörtliche Prüfung zu einem allseits anerkannten Berater der Entscheidungsträger in den Kommunen und auf Landesebene geworden. Für diesen Erfolg und seinen großen persönlichen Einsatz hierbei gebührt ihm unser aller Dank.

Diese Drucksache berichtet über 8 Prüfungen, in die insgesamt 95 kommunale Körperschaften einbezogen waren. Gegenstand der drei Haushaltsstrukturprüfungen waren 45 kommunale Körperschaften, davon 40 Städte und Gemeinden und 5 Landkreise. Im Zusammenhang mit den Haushaltsstrukturprüfungen wurde auch das Ausgabeverhalten der Kommunen bei den Programmen des Landes und des Bundes zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung untersucht. Herauszuheben ist, dass allein diese 45 Körperschaften 77 Millionen € an Eigenmitteln neben den 224 Millionen € von Bund und Land einsetzten.

Der Bericht knüpft an die Erfahrungen der Vorjahre an, dass die Doppik bessere Entscheidungsgrundlagen als die Kameralistik liefert. Er nennt bewährte Kennzahlen, die geeignet sind, in der Entwicklungs- und Konstruktionsphase der kommunalen Doppik das wirtschaftliche Handeln in Zeitreihen und im interkommunalen Vergleich zu messen. Übertroffene Bedeutung wird dabei der Entwicklung des Eigenkapitals zukommen, denn in ihr spiegelt sich der Erfolg des kommunalen Handelns wider. Die Überörtliche Prüfung leistet mit ihren Erkenntnissen einen wesentlichen Beitrag zur Messung der Leistungsfähigkeit und des Erfolgs von Kommunen.

Auch die fünf Fachprüfungen bei 50 kommunalen Körperschaften lieferten bedeutsame Ergebnisse: Die Prüfung zur Gewässerunterhaltung belegt den Paradigmenwechsel von der Großtechnologie zur kleinteiligen, naturnahen Gewässerunterhaltung mit der für die kommunalen Haushalte angenehmen Folge deutlich niedriger Unterhaltungskosten.

Die Prüfung der Erziehungshilfen zeigt das Bestreben der Jugendämter, jenseits einer konkreten Gefährdungslage die Lebenschancen und die Lebensqualität von jungen Menschen und deren Familien zu verbessern. Zu den Erkenntnissen der Prüfung des Vollzugs des Kommunalisierungsgesetzes gehört, dass der Gesetzgeber bei Reformgesetzen so mutig sein sollte, konkrete Ziele zu nennen, mit denen die Lage vor und nach einer Reform gemessen werden kann. Die Betätigungsprüfung bei mittleren Städten zeigt die Bedeutung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in privater Rechtsform. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hinterließ Spuren bei den Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen. Risikoreichere Anlagen erwiesen sich als nicht krisenfest.

Mein Dank gilt den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften, den geprüften Körperschaften sowie meiner Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“. Mein ganz besonderer Dank gilt aber ihrem Leiter Bernhard Hilpert. Zu Recht wird er als „Mister ÜP“ bezeichnet.

Darmstadt, im August 2011



Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum II

Vorwort..... III

Inhaltsverzeichnis V

Ansichtenverzeichnis..... XI

LEITSÄTZE 1

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze 3

1.1 Einhundertvierzigste Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung II“ bei 21 Wasserverbänden 3

1.2 Einhundertdreiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ bei 5 Landkreisen 5

1.3 Einhundertvierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden 7

1.4 Einhundertfünfundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden 9

1.5 Einhundertsechsendvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunalisierungsgesetz“ bei 5 Landkreisen 11

1.6 Einhundertsiebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“ bei 12 Städten 13

1.7 Einhundertachtundvierzigste Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“ bei den 5 Großstädten 15

1.8 Einhundertneunundvierzigste Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“ bei den 7 Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen 17

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN 19

2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2010 20

2.1 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen..... 20

2.2 Schulden der hessischen Kommunen..... 25

2.3 Finanzstatistik und Umstellung der Haushaltswirtschaft 32

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN 33

3. Haushaltslage der geprüften Körperschaften 34

3.1 Überblick..... 34

3.2 Prüffelder der Haushaltsstrukturprüfungen 35

3.3 Beurteilung der Haushaltslage 35

4. Einhundertdreiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ 38

4.1 Geprüfte Landkreise 38

4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter 39

4.3 Leitsätze..... 39

4.4 Gliederung..... 40

4.5 Geprüftes Risiko..... 40

4.6 Ergebnisverbesserungen..... 40

4.7 Überblick..... 40

4.8	Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik.....	41
4.9	Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses	42
4.10	Organisation des Rechnungswesens	44
4.11	Ausgewählte Posten der Jahresabschlüsse	47
4.12	Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage in den vorläufigen Jahresabschlüssen	52
4.13	Korrektur der Eröffnungsbilanzen	53
4.14	Haushaltslage	54
4.15	Schulträgeraufgaben	59
4.16	Ausblick	62
5.	Einhundertvierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“	64
5.1	Geprüfte Städte und Gemeinden	64
5.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	65
5.3	Leitsätze	65
5.4	Gliederung	65
5.5	Geprüftes Risiko	66
5.6	Ergebnisverbesserungen	66
5.7	Überblick	66
5.8	Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik.....	67
5.9	Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses	68
5.10	Ausgewählte Posten der Eröffnungsbilanz	69
5.11	Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage	73
5.12	Haushaltslage	76
5.13	Entwicklung der Einnahmekraft und der kommunalen Schulden	77
5.14	Gebühren.....	81
5.15	Vermeidung doloser Handlungen	83
5.16	Ausblick	85
6.	Einhundertfünfundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“	86
6.1	Geprüfte Städte und Gemeinden	86
6.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	87
6.3	Leitsätze	87
6.4	Gliederung	87
6.5	Geprüftes Risiko	88
6.6	Ergebnisverbesserungen	88
6.7	Überblick	88
6.8	Umstellung der Haushaltswirtschaft.....	89
6.9	Ausgewählte Posten der Eröffnungsbilanz	92
6.10	Entwicklung der Einnahmekraft und der kommunalen Schulden	92
6.11	Allgemeine Rücklagen.....	99
6.12	Haushaltslage	100
6.13	Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage in den Jahresabschlüssen	102
6.14	Haushaltssicherungskonzepte.....	104

6.15	Gebühren	107
6.16	Bürgschaft der Stadt Eschborn für einen Sportverein	107
6.17	Ausblick.....	108
7.	Konjunkturprogramme	109
7.1	Überblick	109
7.2	Eigenmittel	110
7.3	Mittelabfluss	111
7.4	Zusätzlichkeit.....	111
8.	Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Ausblick.....	113
	FACHPRÜFUNGEN	115
9.	Einhundertvierzigste Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung II“	116
9.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	116
9.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	117
9.3	Leitsätze.....	117
9.4	Gliederung.....	117
9.5	Geprüftes Risiko.....	118
9.6	Ergebnisverbesserungen.....	118
9.7	Rückstände.....	118
9.8	Überblick.....	118
9.9	Grunddaten der Wasserverbände	121
9.10	Gewässerunterhaltung.....	122
9.11	Gewässerentwicklung	124
9.12	Hochwasserschutz.....	128
9.13	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	132
9.14	Haushaltswirtschaft.....	138
9.15	Ausblick.....	140
10.	Einhundertsechundvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunalisierungsgesetz“	142
10.1	Geprüfte Landkreise	142
10.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	143
10.3	Leitsätze.....	143
10.4	Gliederung.....	143
10.5	Geprüftes Risiko.....	144
10.6	Ergebnisverbesserungen.....	144
10.7	Überblick.....	144
10.8	Messmethodik: Synergieeffekte, Kostenneutralität und Transparenz.....	146
10.9	Synergieeffekte.....	148
10.10	Quantitative Kriterien	149
10.11	Qualitative Kriterien	151
10.12	Finanzielle Wirkung auf die Landkreise	154
10.13	Ausblick.....	155

11. Einhundertsiebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“	156
11.1 Geprüfte Städte.....	156
11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	157
11.3 Leitsätze	157
11.4 Gliederung	158
11.5 Geprüftes Risiko	158
11.6 Ergebnisverbesserungen	159
11.7 Überblick	159
11.8 Leistungsfähigkeit der Städte	160
11.9 Ausgegliederte Aufgaben und Beteiligungsstruktur	164
11.10 Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.....	167
11.11 Kommunale Schulden	169
11.12 Beteiligungsverwaltung	170
11.13 Beteiligungscontrolling	173
11.14 Beschränkungen der Betätigung	175
11.15 Beteiligungsbericht und Offenlegung	179
11.16 Gesamtabschluss für den Konzern Stadt	181
11.17 Ausblick	182
12. Einhundertachtundvierzigste Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“	184
12.1 Geprüfte Städte.....	184
12.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	185
12.3 Leitsätze	185
12.4 Gliederung	186
12.5 Geprüftes Risiko, Ergebnisverbesserung und Rückstände	186
12.6 Überblick	187
12.7 Soziodemografie der Großstädte.....	189
12.8 Die langfristige Entwicklung der Erziehungshilfen	190
12.9 Hilfedichte und Fallzahlentwicklung im Prüfungszeitraum	191
12.10 Struktur der Erziehungshilfen	192
12.11 Die Entwicklungsdynamik der Hilfen	198
12.12 Kennzahlen zur Steuerung der Erziehungshilfen	200
12.13 Struktur der Ausgaben in den Erziehungshilfen.....	201
12.14 Zusammenhänge zwischen Hilfedichte, Hilfestruktur und Ausgaben für Erziehungshilfen	203
12.15 Zusammenhang zwischen Personalausstattung, Hilfedichte und Ausgaben für die Erziehungshilfen	204
12.16 Steuerung des Hilfeverlaufs	205
12.17 Ergebnisverbesserungen in der Erziehungshilfe	208
12.18 Ausblick	210
13. Einhundertneunundvierzigste Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“	211
13.1 Geprüfte Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen	211

13.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	211
13.3	Leitsätze.....	211
13.4	Gliederung.....	212
13.5	Geprüftes Risiko.....	212
13.6	Überblick.....	213
13.7	Grundlagen der Vermögensanlage	215
13.8	Wirtschaftliche Verhältnisse	218
13.9	Wertansätze für das Finanzanlagevermögen	220
13.10	Zusammensetzung der Vermögensanlagen	221
13.11	Beurteilung der Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen	226
13.12	Rendite und Abschreibungen	228
13.13	Finanzmanagement und Kapitalanlage	232
13.14	Steuerung und Kontrolle.....	234
13.15	Ausblick.....	237
	ANLAGEN	239
	14. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	240
	15. Prüfprogramm	241
15.1	Laufende Prüfungen.....	241
15.2	Beendete Prüfungen.....	242
	16. Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen	244
	17. Stichwortverzeichnis	245
	18. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).....	250
	19. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	252

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte	20
Ansicht 2:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Allgemeine Zuweisungen des Landes 2001 bis 2010	21
Ansicht 3:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2001 bis 2010	21
Ansicht 4:	Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte	22
Ansicht 5:	Sozialausgaben	22
Ansicht 6:	Sozialausgaben 2005 bis 2010	23
Ansicht 7:	Zinsausgaben 2001 bis 2010	23
Ansicht 8:	Geldmarktsätze/ Euribor Dreimonatsgeld (gleitende Monatsdurchschnitte) 2001 bis 2010	24
Ansicht 9:	Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte 2001 bis 2010	24
Ansicht 10:	Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres	25
Ansicht 11:	Schulden der Kernhaushalte einschließlich Kassenkredite 2001 bis 2010	26
Ansicht 12:	Schulden der Kernhaushalte im Verhältnis zu ausgewählten Einnahmen der Verwaltungshaushalte 2001 bis 2010	26
Ansicht 13:	Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner - Verteilung in Kategorien - 2009 und 2010	27
Ansicht 14:	Kommunale Schulden (ohne Beteiligungen in Privatrechtsform) zum 31. Dezember des Jahres	29
Ansicht 15:	Kommunale Schulden (ohne Beteiligungen in Privatrechtsform) 2001 bis 2010	29
Ansicht 16:	Kommunale Schulden 2010 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)	30
Ansicht 17:	Kommunale Schulden 2005 bis 2010	31
Ansicht 18:	„Haushaltsstruktur 2010“ – Lage der geprüften Landkreise, Städte und Gemeinden und zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslagen	34
Ansicht 19:	Stabile Haushalte der geprüften Landkreise, Städte und Gemeinden	36
Ansicht 20:	„Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ – Lage der Landkreise	38
Ansicht 21:	Stand der Umstellung auf die Doppik	41
Ansicht 22:	Gegenüberstellung der Ergebnisse von Jahresabschluss und konsolidiertem Abschluss für das Jahr 2009	42
Ansicht 23:	Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse/ Jahresrechnungen	43
Ansicht 24:	Ablauforganisation und Kontrollen	44
Ansicht 25:	Ordnungsgemäßes IKS bei Subsystemen	46
Ansicht 26:	Alternative Kontrollen bei Subsystemen	46
Ansicht 27:	Gewährte Investitionszuschüsse	47
Ansicht 28:	Grund und Boden	48
Ansicht 29:	Gebäude	48
Ansicht 30:	Nutzungsdauern der Schulbauten	49
Ansicht 31:	Tatsächliche Nutzungsdauer von Schulbauten	49
Ansicht 32:	Rückstellungen für Pensionen	50
Ansicht 33:	Beihilferückstellungen	50
Ansicht 34:	Altersteilzeitrückstellungen	51

Ansicht 35: Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen.....	52
Ansicht 36: Kennzahlen zur Bilanzanalyse 2009	53
Ansicht 37: Korrekturen der Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Landkreises Marburg-Biedenkopf	54
Ansicht 38: Beurteilung der Haushaltslage	55
Ansicht 39: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	55
Ansicht 40: Normiertes Haushaltsergebnis/ Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln	56
Ansicht 41: Schulden im Kernhaushalt 2005 bis 2009	56
Ansicht 42: Notwendiger Hebesatz und tatsächlicher Hebesatz der Kreis- und Schulumlage 2009	57
Ansicht 43: Schulden je Einwohner im Hochtaunuskreis 2003 bis 2013	58
Ansicht 44: Abschreibungen im Hochtaunuskreis 2003 bis 2013	59
Ansicht 45: Flächen der Schulen.....	60
Ansicht 46: Kosten der Reinigung bei Schulen	60
Ansicht 47: Energiekosten bei Schulen.....	61
Ansicht 48: Kosten der Hausmeister bei Schulen	61
Ansicht 49: Nutzungsvereinbarungen für die außerschulische Nutzung von Sporthallen	62
Ansicht 50: „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ – Lage der Gemeinden	64
Ansicht 51: Jährliche Ergebnisverbesserungen.....	66
Ansicht 52: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte.....	67
Ansicht 53: Stand der Umstellung auf die Doppik	67
Ansicht 54: Termintreue bei Haushaltsaufstellung sowie bei Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse/ Jahresrechnungen	68
Ansicht 55: Bewertungsmethoden für das Straßen-Infrastrukturvermögen	69
Ansicht 56: Nutzungsdauern der Haupt- und Anliegerstraßen.....	70
Ansicht 57: Straßenvermögen je Quadratmeter Straßenfläche	71
Ansicht 58: Bewertungsmethoden und Wertansätze für das Waldvermögen	72
Ansicht 59: Bewertung des Waldvermögens: Modellrechnung	73
Ansicht 60: Kennzahlen zur Bilanzanalyse	74
Ansicht 61: Beurteilung der Haushaltslage 2005 bis 2009.....	76
Ansicht 62: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	76
Ansicht 63: Einnahmen/ Ausgaben (kameral) und Erträge/ Aufwendungen (doppisch).....	77
Ansicht 64: Relative Veränderungen ausgewählter Erträge/ Einnahmen 2006 bis 2009	78
Ansicht 65: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2005 bis 2009	79
Ansicht 66: Kommunale Schulden im Jahr 2009.....	80
Ansicht 67: Kommunale Schulden 2005 bis 2009	81
Ansicht 68: Deckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte.....	82
Ansicht 69: Rechnungszinsfüße bei der Verzinsung des Anlagekapitals.....	83
Ansicht 70: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung	84
Ansicht 71: „Haushaltsstruktur 2010: Städte“ – Lage der Städte und Gemeinden	86
Ansicht 72: Jährliche Ergebnisverbesserungen „Haushaltsstruktur 2010: Städte“	88
Ansicht 73: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte	89
Ansicht 74: Stand der Umstellung auf die Doppik	90

Ansicht 75:	Änderungen der Jahresergebnisse bei zutreffender Abgrenzung der Endabrechnung der Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteile sowie Gewerbesteuerumlage	92
Ansicht 76:	Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2005 bis 2009.....	93
Ansicht 77:	Entwicklung wesentlicher Einnahmen 2005 bis 2009 (Steuern und Schlüsselzuweisungen)	93
Ansicht 78:	Zusammensetzung wesentlicher Einnahmen 2005 bis 2009 (Steuern und Schlüsselzuweisungen)	94
Ansicht 79:	Relative Veränderungen der Erträge/ Einnahmen 2005 bis 2009.....	95
Ansicht 80:	Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt 2005 bis 2009.....	96
Ansicht 81:	Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner 2005 bis 2009	96
Ansicht 82:	Innenfinanzierungskraft ausgewählter Städte 2009 bis 2013	97
Ansicht 83:	Kommunale Schulden je Einwohner 2009	98
Ansicht 84:	Allgemeine Rücklagen der letzten kameralen Jahresrechnungen	99
Ansicht 85:	Normiertes Haushaltsergebnis/ ordentliches Ergebnis: Überschüsse/ Defizite je Einwohner 2005 bis 2009	100
Ansicht 86:	Beurteilung der Haushaltslage 2005 bis 2009	101
Ansicht 87:	Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage.....	101
Ansicht 88:	Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Eröffnungsbilanz.....	103
Ansicht 89:	Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Jahresabschlüsse.....	104
Ansicht 90:	Inhalte eines Haushaltssicherungskonzepts	105
Ansicht 91:	Haushaltssicherungskonzepte 2010	106
Ansicht 92:	Förderquoten	110
Ansicht 93:	Mittelabfluss aus den Konjunkturprogrammen	111
Ansicht 94:	Anteil der Vergaben an hessische Unternehmen	112
Ansicht 95:	„Gewässerunterhaltung II“ – Lage der Verbände	116
Ansicht 96:	Physische Karte Hessen.	118
Ansicht 97:	OBERE LAHN. Grobmaterialreicher Mittelgebirgsfluss mit sehr hoher Abflussdynamik. Lahn bei Sarnau. Aufnahme vom 15. März 2010.	119
Ansicht 98:	BAUNATAL-SCHAUENBURG. Eigendynamische Gewässerverbreiterung. Obere Bauna. Aufnahme vom 23. Februar 2010.	119
Ansicht 99:	GERSPRENGGEBIET. Gewässerentwicklungskorridor für eigendynamische Gewässerentwicklung. Mittlere Gersprenz. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.....	120
Ansicht 100:	Grunddaten der Wasserverbände.....	121
Ansicht 101:	GERSPRENGGEBIET. Risikototholz verengt das Abflussprofil des Gewässers und führt zu Hochwassergefahren. Aufnahme vom 8. Oktober 2009.	123
Ansicht 102:	GERSPRENGGEBIET. Naturnaher Gewässerabschnitt an der Gersprenz. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.....	123
Ansicht 103:	DIEMEL. Ausuferung im Bereich des Diemelaltarms Pappenheim. Aufnahme vom 2. März 2010.....	124
Ansicht 104:	MÜMLING. Bereitstellung von Entwicklungsflächen am Oberlauf der Mümling. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.	125
Ansicht 105:	NIDDER-SEEMENBACH. Eigendynamische Gewässerentwicklung nach Hochwasser am Seemenbach. Aufnahme vom 3. November 2009.	126
Ansicht 106:	SAUERBACH. Betonierte Gewässerrinne lässt Wasser schnell abfließen. Aufnahme vom 1. März 2010.	127
Ansicht 107:	Kinzig. Hochwasser in Gelnhausen. Aufnahme vom 9. Januar 2011.....	128

Ansicht 108: Kinzig. Überflutete Garage in Gelnhausen. Aufnahme vom 9. Januar 2011.	128
Ansicht 109: KINZIG. Erarbeitung der aktualisierten Hochwasserschutzplanung an der Kinzig und Nebengewässern. Plan vom September 2007.....	129
Ansicht 110: HAUNE. Damm der Haunetalsperre. Aufnahme vom 19. November 2009.	130
Ansicht 111: Mümling. Blick von der Talflanke in das Hochwasserrückhaltebecken Zell. Aufnahme vom 7. Oktober 2009. ...	130
Ansicht 112: Umsetzung geplanter Hochwasserschutzanlagen.....	131
Ansicht 113: LAHN-OHM. Auslassbauwerk des Hochwasserrückhaltebeckens Kirchhain/Ohm. Aufnahme vom 1. Dezember 2009	132
Ansicht 114: Spezifische Gewässerunterhaltungskosten	133
Ansicht 115: Kostenvergleichsrechnung zur Gewässerunterhaltung bei Flächenerwerb	134
Ansicht 116: Möglichkeiten der Flächenbereitstellung	135
Ansicht 117: MÜMLING. Mittleres Hochwasserrückhaltebecken: HRB Zell mit 206.000 m ³ Retentionsvolumen. Mittellauf Mümling. Aufnahme vom 7. Oktober 2009	135
Ansicht 118: Spezifische Baukosten in Abhängigkeit der Retentionsvolumina	136
Ansicht 119: DIEMEL. Großes Hochwasserrückhaltebecken: HRB Ehringen mit 1,43 Millionen m ³ Retentionsvolumen. Mittellauf Erpe. Aufnahme vom 2. März 2010	136
Ansicht 120: Spezifische Betriebs- und Unterhaltungskosten in Abhängigkeit der Retentionsvolumina.....	137
Ansicht 121: Rücklagen zum 31. Dezember 2008 im Vergleich zu den Ausgaben....	138
Ansicht 122: Anteil der Landeszuweisungen an den Ausgaben für die Gewässerunterhaltung	140
Ansicht 123: „Vollzug des Kommunalisierungsgesetzes“ – Lage der geprüften Landkreise.....	142
Ansicht 124: Übertragene Aufgaben nach der Kommunalisierung	145
Ansicht 125: Messmethodik.....	147
Ansicht 126: Synergieeffekte.....	148
Ansicht 127: Vollzeitstellen vor und nach der Kommunalisierung	149
Ansicht 128: Vollzeitstellen je 1.000 Fälle vor und nach der Kommunalisierung	150
Ansicht 129: Bürofläche je 1.000 Fälle vor und nach der Kommunalisierung.....	151
Ansicht 130: Mittlere Bearbeitungsdauer ausgewählter Fälle	152
Ansicht 131: Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte je 1.000 Fälle.....	152
Ansicht 132: Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren	153
Ansicht 133: Finanzielle Wirkung	154
Ansicht 134: „Betätigung von Städten“ – Lage der Städte	156
Ansicht 135: Geprüftes Risiko.....	159
Ansicht 136: Geprüftes Risiko je Einwohner	159
Ansicht 137: Stand der Umstellung auf die Doppik	161
Ansicht 138: Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der Städte im Jahr 2008	162
Ansicht 139: Beteiligungen in Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen der Städte	163
Ansicht 140: Unmittelbare und mittelbare Beteiligungen nach Rechtsformen im Jahr 2008	164
Ansicht 141: Beteiligungsportfolio der Städte nach Beteiligungsquoten und Beteiligungsgrad im Jahr 2008	165
Ansicht 142: Beteiligungsstruktur Lampertheim	166

Ansicht 143: Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen und Ausgliederungsquoten 2008	167
Ansicht 144: Ausgliederungsquoten Betriebsleistung und Personal 2008.....	168
Ansicht 145: Direkte und indirekte kommunale Schulden 2008	169
Ansicht 146: Direkte und indirekte kommunalen Schulden je Einwohner 2008	170
Ansicht 147: Organisationsmodell der Beteiligungsverwaltung	171
Ansicht 148: Aufgaben der Beteiligungsmanagements.....	171
Ansicht 149: Beteiligungsmanagement – Personalausstattung und Aufgabenerfüllung	172
Ansicht 150: Steuerung der Beteiligungen	173
Ansicht 151: Mindestanforderungen an eine Beteiligungsrichtlinie	175
Ansicht 152: Beschränkungen der Betätigung	176
Ansicht 153: Beteiligungsberichte	180
Ansicht 154: „Erziehungshilfen“ – Lage der geprüften Körperschaften	184
Ansicht 155: Geprüftes Risiko, Ergebnisverbesserung und Rückstände	186
Ansicht 156: Erziehungshilfen	187
Ansicht 157: Ausgewählte Leistungsbereiche der Jugendhilfe	188
Ansicht 158: Daten zum soziodemografischen Umfeld für das Jahr 2009	189
Ansicht 159: Soziodemografisches Umfeld	190
Ansicht 160: Entwicklung der Erziehungshilfen in den Jahren 1994 bis 2009.....	190
Ansicht 161: Hilfedichte der Erziehungshilfen.....	191
Ansicht 162: Hilfedichte der familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen.....	192
Ansicht 163: Aufgliederung familienersetzender Hilfen	193
Ansicht 164: Anteil Vollzeitpflege an der Summe der Fälle aus Vollzeitpflege und Heimerziehung	193
Ansicht 165: Frankfurt am Main. Mädchenzimmer in einer Heimeinrichtung. Aufnahme vom 30. September 2010.....	194
Ansicht 166: Anteil der Fälle stationärer Unterbringung junger Volljähriger an der Zahl der familienersetzenden Fälle	195
Ansicht 167: Aufgliederung familienbegleitender Hilfen	196
Ansicht 168: Tagesgruppenanteil an der Summe aus Tagesgruppe und Sozialpädagogischer Familienhilfe	197
Ansicht 169: Frankfurt am Main. Hausaufgabenzimmer in einer Tagesgruppe. Aufnahme vom 5. Oktober 2010.....	198
Ansicht 170: Anstieg der Fallzahlen in der Erziehungshilfe	199
Ansicht 171: Veränderung der Fallzahlen nach Hilfeform	199
Ansicht 172: Beendigungsgründe von Hilfen zur Erziehung im Jahr 2008.....	201
Ansicht 173: Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahren	201
Ansicht 174: Veränderung der Ausgaben für Erziehungshilfen.....	202
Ansicht 175: Durchschnittliche Transferausgaben je Fall nach Hilfeform	202
Ansicht 176: Erziehungshilfefälle je Fachkraft im Sozialen Dienst	204
Ansicht 177: Steuerung der Hilfeplanung und Qualität der Planungsprozesse.....	207
Ansicht 178: Rechnerische Ergebnisverbesserungen bei den Erziehungshilfen.....	209
Ansicht 179: Geprüftes Risiko der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen.....	212
Ansicht 180: Kommunale Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen	213
Ansicht 181: Bestandsdaten Beamtenversorgung und Zusatzversorgung	214
Ansicht 182: Aufgaben und Finanzierung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen	214

Ansicht 183: Vermögensanlagen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009.....	215
Ansicht 184: Grundlagen der Vermögensanlage der Zusatzversorgungskassen	217
Ansicht 185: Ergebnisstruktur der Zusatzversorgungskassen	218
Ansicht 186: Wesentliche Bilanzpositionen der Zusatzversorgungskassen.....	219
Ansicht 187: Rechnungslegung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009	220
Ansicht 188: Vermögensanlagen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen	222
Ansicht 189: Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen je Anspruchsberechtigtem 2009.....	222
Ansicht 190: Vermögensanlagen in Bezug auf die Deckungsrückstellungen zum 31. Dezember 2009.....	223
Ansicht 191: Vermögensanlagen nach Anlageformen	223
Ansicht 192: Vermögensanlagen im Jahr 2009	224
Ansicht 193: Bandbreite der Anlageformen der Zusatzversorgungskassen 2009.....	225
Ansicht 194: Netto-Rendite der Vermögensanlagen im Jahr 2009	229
Ansicht 195: Bandbreite der Renditen der Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009	230
Ansicht 196: Abschreibungen auf Finanzanlagen	230
Ansicht 197: Abschreibungen im Verhältnis zum Bestand der Vermögensanlagen im Jahr 2008	231
Ansicht 198: Modellhafte Organisationsstruktur der Versorgungskassen.....	232
Ansicht 199: Organisation des Finanzmanagements	233
Ansicht 200: Personal im Finanzmanagement im Jahr 2009	234
Ansicht 201: Aufsichtsbehörden der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen	236
Ansicht 202: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	240
Ansicht 203: Beendete Prüfungen: Besprechungen.....	243
Ansicht 204: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen.....	244

Redaktioneller Hinweis

Im Allgemeinen wurde für die Darstellung der Tabellen und Zahlen das Tabellenkalkulationsprogramm MS-Excel verwendet. Der Übersichtlichkeit halber sind abweichend von der Darstellung in Schlussberichten auf der örtlichen Ebene die Beträge im zusammenfassenden Bericht auf Basis von Millionen oder Milliarden angegeben. Rundungsabweichungen sind hinzunehmen. Im Weiteren sind die Beträge ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Wurde zur besseren Lesbarkeit darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Bürgermeisterinnen und Bürgermeister), ist mit dem männlichen Begriff die weibliche und die männliche Person gemeint.

LEITSÄTZE

1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze

1.1 Einhundertvierzigste Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung II“ bei 21 Wasserverbänden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 116.

Leitsätze:

Die Verbände nahmen die Gewässerunterhaltung und -entwicklung sowie den Hochwasserschutz sachgerecht und wirtschaftlich wahr. [Seite 122](#)

Qualität und Wirtschaftlichkeit eines Wasserverbands sind unabhängig von Organisationsstruktur und Verbandsgröße. Auch kleine Verbände arbeiten wirtschaftlich und qualitätsorientiert. [Seite 122](#)

Die Wasserverbände betrieben die Gewässerunterhaltung wirtschaftlicher als noch in der 47. Vergleichenden Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ im Jahr 1999 festgestellt. Dabei zeigten sich keine nachteiligen Wirkungen auf den Gewässerzustand und den Hochwasserschutz. Die durchschnittlichen Unterhaltungsausgaben gingen je Meter Gewässerstrecke von 2,95 € auf 1,61 € zurück. [Seite 132](#)

Die Kosten für laufende Gewässerunterhaltung lassen sich langfristig mit der Bereitstellung von mehr Flächen für eigendynamische Gewässerentwicklung und Überflutung reduzieren. Gewässerabschnitte mit ausreichenden Flächen senken die Unterhaltungsintensität und damit die Unterhaltungskosten. [Seiten 120, 133](#)

Das Land Hessen bevorzugt beim Hochwasserschutz mittelgroße, dezentrale, nicht dauerhaft aufgestaute Hochwasserrückhaltebecken. Diese Becken sind bezogen auf das Retentionsvolumen mit gleichen Kosten zu errichten und zu betreiben wie große Becken im Dauerstau. Sie bewirken den gleichen Hochwasserschutz bei deutlich geringerem Eingriff in das Fließgewässer und die Landschaft. [Seite 129](#)

Elf Wasserverbände hatten überhöhte Rücklagen von 4,4 Millionen € aufgebaut. Diese Mittel sollten an die Mitgliedsgemeinden zurückfließen. [Seite 138](#)

1.2 Einhundertdreiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ bei 5 Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 38.

Leitsätze:

In vier der fünf Landkreise war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum von 2005 bis 2009 kritisch oder instabil. Allein im Hochtaunuskreis war sie hinreichend stabil. Seite 55

Kein Landkreis hielt die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses ein. Dem Wetteraukreis fehlten Ist-Zahlen seit Ende 2006. Seite 43

Der Wetteraukreis gewährte 38 Mitarbeitern umfassende Zugriffsrechte auf die Finanzsoftware. Hierdurch steigerte sich das Risiko von Fehlern und Missbrauch. In Folge dieser Vergleichenden Prüfung korrigierte der Wetteraukreis diese Schwachstelle. Die anderen Landkreise hatten eine sachgerechte Zugriffsregelung. Seite 44

Die Landkreise haben ein hinreichendes Internes Kontrollsystem auch bei den Subsystemen sicherzustellen. Als Subsysteme werden Organisationseinheiten bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann die Kasse ohne Einzelbelegprüfung auszahlt. Das Interne Kontrollsystem bei den Subsystemen war bei allen Landkreisen verbesserungsbedürftig. Seite 45

Der Bestand der Flüssigen Mittel ist bei einer ordnungsmäßigen Buchführung jederzeit mit der Finanzrechnung abstimmbare. Die gegenwärtige Gesetzeslage verlangt, dass sowohl die direkte als auch die indirekte Finanzrechnung zu führen sind. Allein der Landkreis Fulda kam dieser Anforderung vollständig nach. Seite 47

Die Vielzahl der ausgegliederten Aufgaben lässt einen Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise ohne einen Gesamtabschluss nicht zu. Kein Landkreis bereitete den Gesamtabschluss vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Aufstellungsprozess für den Gesamtabchluss jetzt zu beginnen, um wenigstens den gesetzlichen Termin (31. Dezember 2015) einhalten zu können. Seite 42

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf nahm die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung an und korrigierte den Bilanzansatz der geleisteten Zuschüsse, der Gebäude und der Straßen. Das Eigenkapital reduzierte sich um 60 Millionen € auf 147 Millionen €. Seite 53

Für den Hochtaunuskreis wirkt sich das Investitionsprogramm für die Schulen erheblich auf die künftige Haushaltslage aus. Das Programm sieht Ausgaben von 461 Millionen € für die Jahre 2010 bis 2012 vor. Abschreibungen und Zinsen belasten das Ergebnis zusätzlich um mindestens 11 Millionen €. Seite 57

Die Reinigungskosten der Schulen schwankten zwischen 6,76 €/m² und 15,62 €/m². Der Landkreis Fulda mit den höchsten Reinigungskosten schrieb diese Dienstleistung zuletzt im Jahr 1971 aus. Seite 60

1.3 Einhundertvierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 64.

Leitsätze:

Als einzige der 20 geprüften Gemeinden hielt Biebesheim am Rhein die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein. Keine Gemeinde erstellte den ersten Jahresabschluss fristgerecht. [Seite 68](#)

Bei der Bewertung des Waldvermögens orientierten sich die Gemeinden an Empfehlungen des Hessischen Waldbesitzerverbands oder den Bewertungsverfahren von Hessen-Forst. Dabei war festzustellen, dass die Gemeinden nach der Bewertungsmethode von Hessen-Forst einen doppelt so hohen Wert ansetzten als nach der Methode des Hessischen Waldbesitzerverbands. Der Unterschied ist auf eine deutlich höhere Bewertung des Aufwuchses zurückzuführen. [Seite 72](#)

Die Haushaltslage der Gemeinden war angespannt. Über den gesamten Prüfungszeitraum hatten 2 Gemeinden einen stabilen, 4 einen hinreichend oder noch stabilen Haushalt. Die Haushaltslage von 14 Gemeinden war kritisch oder instabil. [Seite 76](#)

Die Gebühren für Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Abfallentsorgung waren nicht stets kostendeckend. Das Friedhofswesen bezuschusste die Mehrzahl der Gemeinden in erheblichem Umfang. Insgesamt wurden Ergebnisverbesserungen von 15,4 Millionen € festgestellt. [Seite 81](#)

Die Gemeinden sollten vor dem Hintergrund ihrer mehrheitlich angespannten Haushaltslagen auskömmliche Gebühren erheben. Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Dabei setzt die Erhebung kostendeckender Gebühren eine regelmäßige Kalkulation der Gebührenhaushalte voraus. [Seite 82](#)

1.4 Einhundertfünfundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 86.

Leitsätze:

Die meisten der 20 geprüften Städte stellten ihre Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2009 auf die Doppik um, eine Stadt bereits zum 1. Januar 2005 und weitere 2 Städte zum 1. Januar 2006. Allein Altenstadt, Friedrichsdorf und Haiger stellten ihre Eröffnungsbilanz fristgerecht auf. Seite 89

Die nachfolgenden Jahresabschlüsse der übrigen konnten danach nicht als Grundlage einer verlässlichen Haushaltspolitik aufgestellt werden. Die Haushaltsplanung dieser Städte war mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Zu beanstanden ist, dass selbst im Jahr 2010 Jahresabschlüsse für Vorvorjahre nicht aufgestellt waren oder sogar – wie in Niestetal – trotz der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 die folgenden fünf Jahresabschlüsse fehlten. Seite 90

Friedrichsdorf und Geisenheim nahmen in den Eröffnungsbilanzen fehlerhafte Periodenabgrenzungen vor. Dies führte dazu, dass die Städte im ersten doppischen Haushaltsjahr einen Überschuss statt eines Verlusts auswiesen. Seite 92

Niestetal übertraf Eschborn bei der Kennzahl der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner im Jahr 2009. In der zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltslage der Städte waren zwei Haushalte hinreichend stabil oder noch stabil. Zwölf Haushalte waren instabil. Die Überörtliche Prüfung bezifferte den mittelfristigen, strukturellen Konsolidierungsbedarf dieser Haushalte für das Jahr 2011 auf 46 Millionen €. Seiten 93, 101

Viele Haushaltssicherungskonzepte waren nicht geeignet, die Konsolidierung der städtischen Haushalte zum Erfolg zu führen. In 8 von 16 Haushaltssicherungskonzepten waren weder der Konsolidierungsbedarf noch die jährliche Wirkung aller geplanten Maßnahmen ausgewiesen. Seite 106

Bei den Gebühren für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen verzichteten die Städte jährlich auf 10 Millionen € Einnahmen. Seite 107

Eschborn reichte eine Bürgerschaft für einen zahlungsunfähigen Fußballverein aus. Dem lagen überhastete Entscheidungen der Organe der Stadt zugrunde. Dieses Beispiel zeigt, dass die Städte gut beraten sind, auf strenge Maßstäbe bei der Ausreichung von Bürgerschaften zu achten. Seite 107

1.5 Einhundertsechundvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunalisierungsgesetz“ bei 5 Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 142.

Leitsätze:

Das Kommunalisierungsgesetz zur Reform der Aufgabenverteilung zwischen der kommunalen und der Landesebene verlagerte Aufgaben vom Land auf Landkreise und kreisfreie Städte. Ziele des Kommunalisierungsgesetzes waren Synergieeffekte und Transparenz bei Kostenneutralität. [Seite 144](#)

Zum Zeitpunkt der Kommunalisierung lagen keine qualitätsgesicherten Daten vor, die den Ist-Zustand vor der Aufgabenverlagerung widerspiegeln. Die Überörtliche Prüfung versuchte daher, die Umsetzung des Kommunalisierungsgesetzes mit Kennzahlen zur Qualität, Quantität und Kosten zu messen. Das Ziel der Transparenz ist nicht messbar. [Seite 146](#)

Insgesamt war festzustellen, dass die Landkreise die übertragenen Aufgaben nicht schlechter bewältigten als die früheren staatlichen Abteilungen des Landes Hessen. Die Reform ist deshalb vom Grundsatz her als gelungen zu betrachten, weil nun die örtlich nähere Ebene die operativen Entscheidungen zu treffen hat. [Seite 149 ff.](#)

Alle Landkreise führten die vom Land überlassene Personalausstattung und die Bürofläche der staatlichen Abteilungen fort. Eine Anpassung an individuelle Standards der Landkreise war nicht festzustellen. [Seite 150](#)

Vor der Verabschiedung eines Reformgesetzes sollte der Ist-Zustand mit messbaren Sachverhalten erhoben werden. Der Gesetzgeber sollte messbare Ziele nennen. Erst dann kann mit der Evaluierung ein Erfolg festgestellt werden. [Seiten 146, 155](#)

1.6 Einhundertsiebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“ bei 12 Städten

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 156.

Leitsätze:

Die Ausgliederung einer kommunalen Aufgabe auf ein Beteiligungsunternehmen ist eine politische Entscheidung. Innerhalb des geltenden Rechts unterliegen solche politische Entscheidungen – der ständigen Grundhaltung des Hessischen Rechnungshofs¹ folgend – nicht der Beurteilung der Überörtlichen Prüfung, wohl aber deren Voraussetzungen, Wirkungen und Folgen. Seite 163

Mit der Ausgliederung verzichtet eine Stadt auf ihre Einwirkungsmöglichkeiten zugunsten der privatautonomen Freiheit der Beteiligungsunternehmen. Die Städte brauchen Instrumentarien, um Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen zu gewährleisten und notwendige Informationen zu erhalten. Ob dabei die Vorteile die Nachteile aufwiegen, unterliegt einem ständigen Entscheidungsprozess. Seite 164

Die zwölf Städte gliederten durchschnittlich 39 Prozent ihrer Betriebsleistung und 31 Prozent ihres Personals auf Beteiligungen aus. Der Ausgliederungsgrad lag bei der Betriebsleistung in einer Bandbreite zwischen 14 Prozent und 61 Prozent sowie beim Personal zwischen 8 Prozent und 61 Prozent (Mörfelden-Walldorf und Viernheim). Der Bilanzansatz der Beteiligungen belief sich im Mittel auf annähernd 40 Prozent des Eigenkapitals der Städte. Dies zeigt die Bedeutung der ausgelagerten öffentlichen Aufgaben. Seiten 162 ff., 168

Die Schulden der Beteiligungen machten im Prüfungszeitraum mit 55 Prozent mehr als die Hälfte der kommunalen Schulden aus. Die anteiligen Schulden der Beteiligungen lagen zwischen 14 Prozent in Maintal und 84 Prozent in Neu-Isenburg der gesamten kommunalen Schulden. Seite 169

Allein Mörfelden-Walldorf erwirtschaftete bei seinen Beteiligungen Überschüsse und eine marktgerechte Eigenkapitalverzinsung. Sechs Städten gelang dies bei einzelnen Beteiligungen, aber nicht durchgängig. Seite 177

In drei Städten war der städtische Einfluss auf Beteiligungen stark eingeschränkt. Die Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle entsprachen in allen Städten nicht der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und dem damit verbundenen Risiko. In Bensheim und Maintal gab es wegen der personellen Ausstattung der Beteiligungsverwaltung und der detaillierteren Berichterstattung gute Ansätze für ein Beteiligungsmanagement. Seite 172 ff.

Neun Städte hatten keine Beteiligungsrichtlinie. Seite 172

Alle Städte veröffentlichten Beteiligungsberichte, aber nicht immer zeitnah. Beteiligungsberichte verlieren ihre Bedeutung, sobald die Städte den Gesamtabschluss mit Anhang und Rechenschaftsbericht sowie den weiteren Anlagen aufgestellt haben. Seite 179 ff.

In 9 von 12 Städten lagen die Geschäftsführerbezüge von Beteiligungsgesellschaften über der Besoldung der Bürgermeister. Verträge mit Geschäftsführern einschließlich der Vertragsverlängerungen sind nur bei Einwilligung zur Veröffentlichung der Bezüge zu schließen. Seite 180 f.

¹ zuletzt Bemerkungen 2009, LT-Drucks. 18/2195, Seite 36

1.7 Einhundertachtundvierzigste Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“ bei den 5 Großstädten

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 12 ab Seite 184.

Leitsätze:

Für Erziehungshilfen zahlten die hessischen Großstädte über 200 Millionen € jährlich. In den Städten leben rund 263.000 Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die Ausgaben für die Erziehungshilfen betrafen zwischen 1,5 bis 3,5 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. [Seiten 186, 201](#)

Die Entwicklung der familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen in mehrjährigen Zeitreihen zeigen, dass aus der Eingriffsbehörde Jugendamt eine familienunterstützende Organisation wurde. Die Jugendämter versuchen zunehmend jenseits einer konkreten Gefährdungslage, die Lebenschancen und die Lebensqualität von jungen Menschen und deren Familien zu verbessern. Sie greifen nicht erst ein, wenn das Kindeswohl nachhaltig gefährdet ist, sondern unterstützen Familien bei der Bewältigung ihrer Erziehungsprobleme. [Seite 191](#)

Die Hilfedichte war nicht aus dem soziodemografischen Umfeld der Städte ableitbar. Vielmehr hatten die Jugendämter einen großen Einfluss auf die Hilfedichte. [Seite 190](#)

In den Jahren 2007 bis 2009 stiegen die Ausgaben im Mittel um 16 Prozent. Bemerkenswert waren die Zunahmen der Ausgaben in Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Kassel mit mehr als 20 Prozent. In Wiesbaden blieben die Ausgaben nahezu unverändert. [Seite 202](#)

Im Prüfungszeitraum nahmen die Fallzahlen in der Erziehungshilfe in einer Bandbreite von 7 bis 14 Prozent zu. Dies war im Wesentlichen auf die Zunahme der familienbegleitenden Hilfen zurückzuführen; so in Frankfurt am Main um 28 Prozent. Außer in Kassel und Offenbach am Main stiegen die Fallzahlen bei den familienersetzenden Hilfen kaum. [Seiten 191 ff., 199](#)

Wie sich am Beispiel Offenbachs zeigte, kann eine restriktive Gewährungspraxis mittelfristig den Anstieg ausgabenintensiver Hilfen nach sich ziehen. So waren trotz einer geringen Hilfedichte bei steigenden Fallzahlen der familienersetzenden Hilfen die Gesamtausgaben deutlich angestiegen. [Seite 203](#)

Um zu vermeiden, dass die Träger die Hilfen über das notwendige Maß hinaus fortsetzen, ist die Steuerung durch die Jugendämter von besonderer Bedeutung. Eine ausreichende Personalausstattung im Sozialen Dienst, die mit einer sachgerechten Steuerung der Hilfen einhergeht, trägt dazu bei, die Wirtschaftlichkeit der Hilfen zu erhöhen. [Seiten 200, 205](#)

Eine Hilfedichte von 2 bis 2,5 Prozent und ein Anteil familienbegleitender Hilfen zwischen 40 und 45 Prozent an allen Hilfen wird in der Regel dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen gerecht, ohne die Wirtschaftlichkeit in der Erziehungshilfe unberücksichtigt zu lassen. [Seite 204](#)

Die Jugendämter können die Hilfeplanung und die Steuerung der freien Träger weiter verbessern. [Seite 208 f.](#)

1.8 Einhundertneunundvierzigste Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“ bei den 7 Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 13 ab Seite 211.

Leitsätze:

Bis zum Jahresende 2009 sammelten die hessischen kommunalen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen Vermögensanlagen von 3,0 Milliarden € an. Davon entfielen 2,9 Milliarden € auf die Zusatzversorgungskassen. Die Anlagen der Versorgungskassen waren von untergeordneter Bedeutung. Seiten 212, 221 ff.

Die tarifvertraglichen Regelungen zur kommunalen Zusatzversorgung erwarten eine Rendite von 5 Prozent. Diesen Wert erreichten die Zusatzversorgungskassen im Prüfungszeitraum nicht; die Renditen schwankten zwischen -0,4 Prozent (2008) und 4,3 Prozent (2007). Seiten 216, 228 ff.

Seit dem 31. Dezember 2007 ist eine Kündigung des Tarifvertrags möglich. Bis zum Abschluss der Prüfung im Jahr 2011 nutzte keiner der Tarifpartner das Kündigungsrecht, obwohl die Vorgaben zur Verzinsung im Prüfungszeitraum mit angemessenen Risiken nicht erreicht werden konnten. Seite 215

Der Deckungsgrad der Zusatzversorgungskassen lag im Jahr 2009 zwischen 22 Prozent in Darmstadt und 35 Prozent in Frankfurt am Main. Um das Ziel einer vollständigen Kapitaldeckung zu erreichen, fehlten über alle Zusatzversorgungskassen rund 7,8 Milliarden €. Seite 223

Höhere Renditen wären bei risikoreicheren Anlagen möglich. Allerdings erwiesen sich risikoreichere Anlagen im Prüfungszeitraum als nicht krisenfest. So waren solche Anlagen im Jahr 2008 außerplanmäßig mit 124 Millionen € abzuschreiben, davon bei der ZVK Wiesbaden 85,2 Millionen € und bei der ZVK Frankfurt 28,7 Millionen €. Die ZVK Frankfurt nahm Abschreibungen in Höhe von 14,6 Millionen € allein auf ihren Spezialfonds vor. Seite 228 ff.

Keine der Zusatzversorgungskassen aktualisierte in den Jahren von 2007 bis 2009 ihre Anlagerichtlinie, was gerade wegen der Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise unumgänglich gewesen wäre. Seite 217

Im Finanzmanagement der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen waren rund 6,6 Vollzeitbeschäftigte tätig. Bezogen auf ihre personelle Ausstattung entsprach das einem Anteil von 3 Prozent aller Vollzeitstellen. Steuerung und Kontrolle der Kapitalanlagen waren dem eingesetzten Kapital und den Risiken nicht angemessen organisiert. Seite 234

Das Risikomanagementsystem ist auszubauen. Seite 236

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2010

2.1 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen

Verwaltungs-
haushalte

Im Jahr 2010 gingen die Einnahmen² der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise, gerechnet auf Basis der Verwaltungshaushalte³, insgesamt von 17.648 Millionen € im Jahr 2009 um 383 Millionen € oder 2,2 Prozent auf 17.265 Millionen € zurück (Ansicht 1).

Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte				
	2009	2010	Veränderung	
Einnahmen der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage)	17.648 Mio. €	17.265 Mio. €	-383 Mio. €	-2,2 %
Steuereinnahmen (netto) davon:	6.285 Mio. €	6.457 Mio. €	172 Mio. €	2,7 %
Grundsteuer A und B	735 Mio. €	756 Mio. €	21 Mio. €	2,9 %
Gewerbesteuer (netto)	2.693 Mio. €	2.971 Mio. €	278 Mio. €	10,3 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2.473 Mio. €	2.335 Mio. €	-138 Mio. €	-5,6 %
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	332 Mio. €	337 Mio. €	5 Mio. €	1,5 %
Allgemeine Zuweisungen des Landes	2.259 Mio. €	1.798 Mio. €	-461 Mio. €	-20,4 %
Allgemeine Umlagen von Gemeinden	3.431 Mio. €	3.377 Mio. €	-54 Mio. €	-1,6 %
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	1.380 Mio. €	1.451 Mio. €	71 Mio. €	5,1 %
Verkäufe, Mieten, Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	467 Mio. €	514 Mio. €	47 Mio. €	10,1 %
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	624 Mio. €	580 Mio. €	-44 Mio. €	-7,1 %
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II	956 Mio. €	837 Mio. €	-119 Mio. €	-12,4 %
Zinsen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben	462 Mio. €	428 Mio. €	-34 Mio. €	-7,4 %

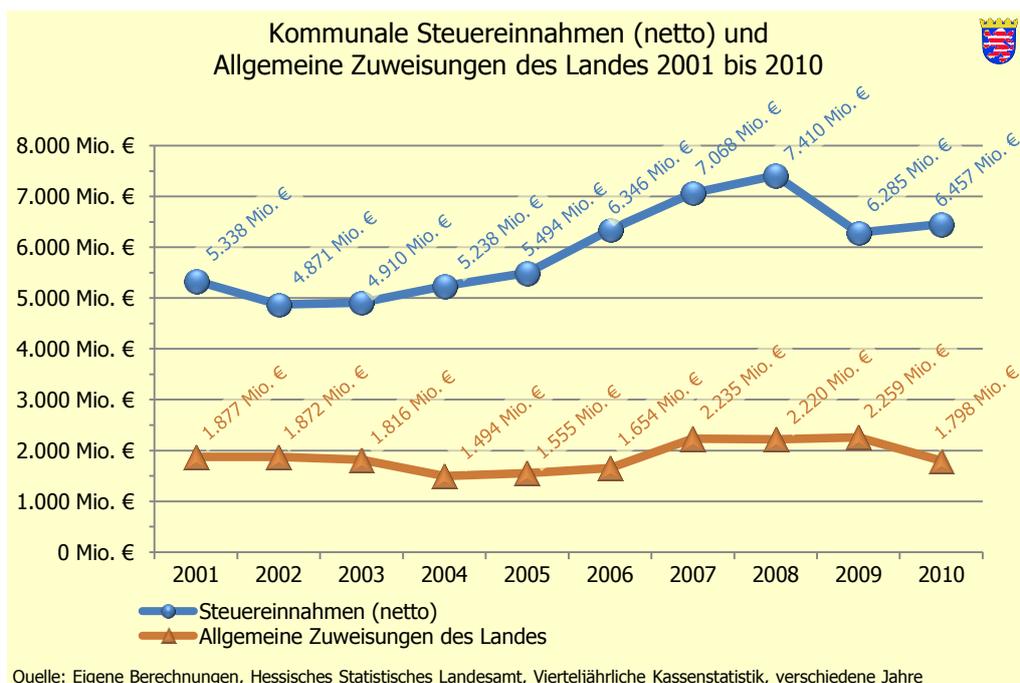
Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 1: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte

Trotz Rückgang der Gesamteinnahmen (Ansicht 1) waren wieder sich erholende Steuereinnahmen (netto) zu verzeichnen. Sie lagen mit 6.457 Millionen € um 172 Millionen € höher als noch im Vorjahr. Hingegen verminderten sich die Einnahmen aus den Allgemeinen Zuweisungen des Landes um 461 Millionen € auf 1.798 Millionen €, was maßgeblich auf die gesunkenen Schlüsselzuweisungen zurückzuführen war (2010: 1.407 Millionen €, 2009: 1.772 Millionen €). Die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen (netto) und der Allgemeinen Zuweisungen des Landes über den Zeitraum von 2001 bis 2010 zeigt Ansicht 2.

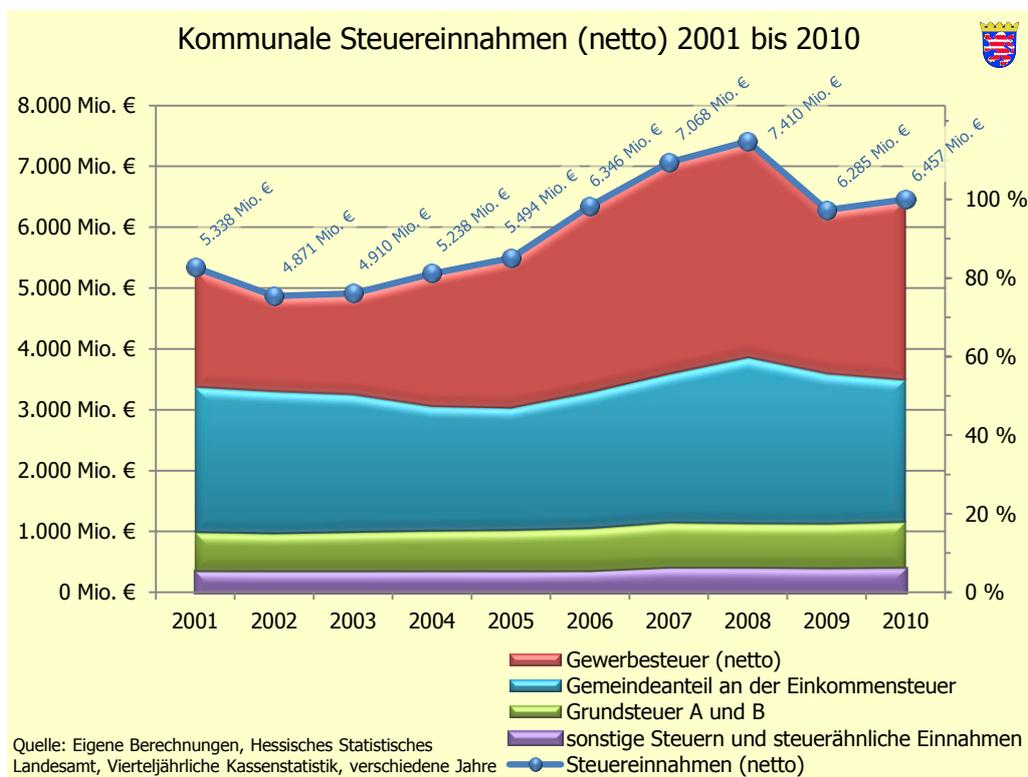
² Einnahmen und Ausgaben sind nach den Kategorien der Finanzstatistik geordnet, wobei noch zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalten zu unterscheiden ist. Infolge der Umstellung auf die Doppik und den mit dem Umstellungsprozess verbundenen Qualitätsproblemen in der Finanzstatistik (vergleiche Abschnitt 2.3) wird im vorliegenden Bericht auf eine Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Vermögenshaushalte verzichtet.

³ ohne Gewerbesteuerumlage



Ansicht 2: Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Allgemeine Zuweisungen des Landes 2001 bis 2010

Ansicht 2 verdeutlicht, dass sich die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2010 nach dem Einbruch des Vorjahres in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder über dem Niveau von 2006 bewegten. Die Zusammensetzung der Steuereinnahmen (netto) und deren Entwicklung in den Jahren 2001 bis 2010 zeigt Ansicht 3.



Ansicht 3: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2001 bis 2010

Die Gewerbesteuereinnahmen gewinnen – nach dem konjunkturbedingtem Absinken im Jahr 2009 – mit einem Zuwachs im Jahr 2010 von 278 Millionen € noch mehr an Bedeutung.

Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte				
	2009	2010	Veränderung	
Ausgaben der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage)	17.661 Mio. €	17.937 Mio. €	276 Mio. €	1,6 %
Personalausgaben	3.694 Mio. €	3.801 Mio. €	107 Mio. €	2,9 %
Sächliche Verwaltungs- und Betriebsausgaben	1.690 Mio. €	1.759 Mio. €	69 Mio. €	4,1 %
Sozialausgaben	4.526 Mio. €	4.526 Mio. €	0 Mio. €	0,0 %
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1.591 Mio. €	1.654 Mio. €	63 Mio. €	4,0 %
Zinsausgaben	509 Mio. €	507 Mio. €	-2 Mio. €	-0,4 %
Allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände	3.465 Mio. €	3.406 Mio. €	-59 Mio. €	-1,7 %
Zuführung zum Vermögenshaushalt	37 Mio. €	5 Mio. €	-32 Mio. €	-86,5 %

Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 4: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte

Die Finanzlage der Hessischen Kommunen wird neben dem Rückgang der Einnahmen um 383 Millionen € durch einen Anstieg der laufenden Ausgaben um 276 Millionen € belastet. Die Ausgabenentwicklung ist auf die Erhöhung der Personalausgaben, der sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben und der Zuweisungen und Zuschüsse zurückzuführen. Die sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben stiegen im Jahr 2010 um 4,1 Prozent (69 Millionen €) auf 1.759 Millionen €. Dies steht auch im Zusammenhang mit der Doppikumstellung (Verschiebungen zwischen den Sachinvestitionen und Aufwendungen) und mit den Konjunkturprogrammen von Bund und Land. Die Sozialausgaben waren indessen gegenüber dem Vorjahr insgesamt stabil.

Sozialausgaben

Eine Übersicht über die Gliederung der Sozialausgaben gibt Ansicht 5.

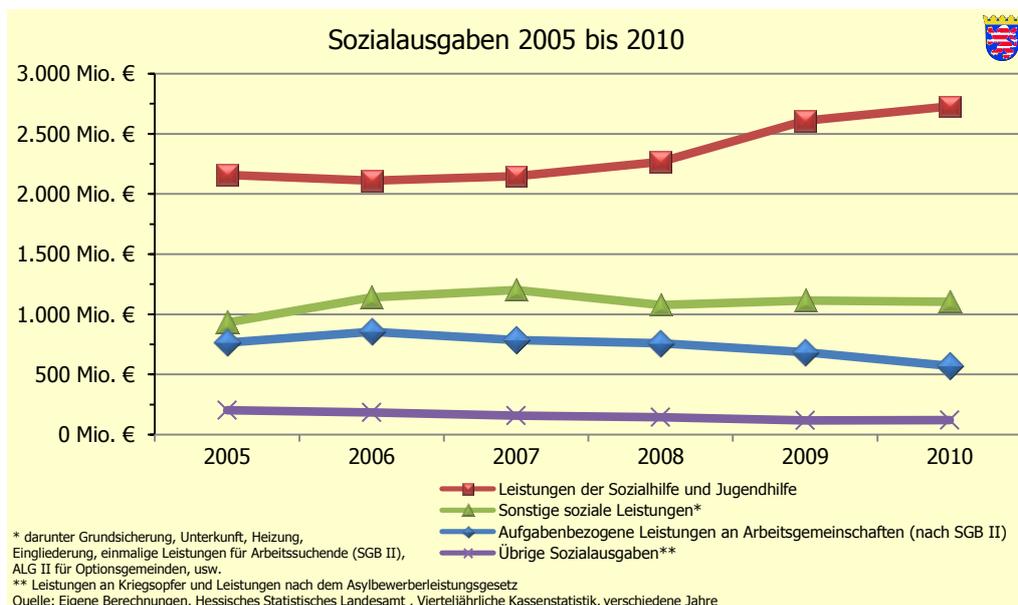
Sozialausgaben				
	2009	2010	Veränderung	
Sozialausgaben	4.526 Mio. €	4.526 Mio. €	0 Mio. €	0,0 %
Leistungen der Sozialhilfe und Jugendhilfe	2.610 Mio. €	2.730 Mio. €	119 Mio. €	4,6 %
sonstige soziale Leistungen ¹⁾	1.114 Mio. €	1.103 Mio. €	-11 Mio. €	-1,0 %
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II an Arbeitsgemeinschaften	684 Mio. €	572 Mio. €	-113 Mio. €	-16,4 %
übrige Sozialausgaben ²⁾	118 Mio. €	122 Mio. €	4 Mio. €	3,5 %

¹⁾ darunter Grundsicherung, Unterkunft, Heizung, Eingliederung, einmalige Leistungen für Arbeitssuchende (SGB II), ALG II für Optionsgemeinden, usw.
²⁾ Leistungen an Kriegssopfer und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 5: Sozialausgaben

Den Anstieg der Leistungen für Sozial- und Jugendhilfe in Höhe von 119 Millionen € fingen fast vollständig die geringeren Ausgaben für aufgabenbezogene Leistungen nach dem SGB II an Arbeitsgemeinschaften auf.

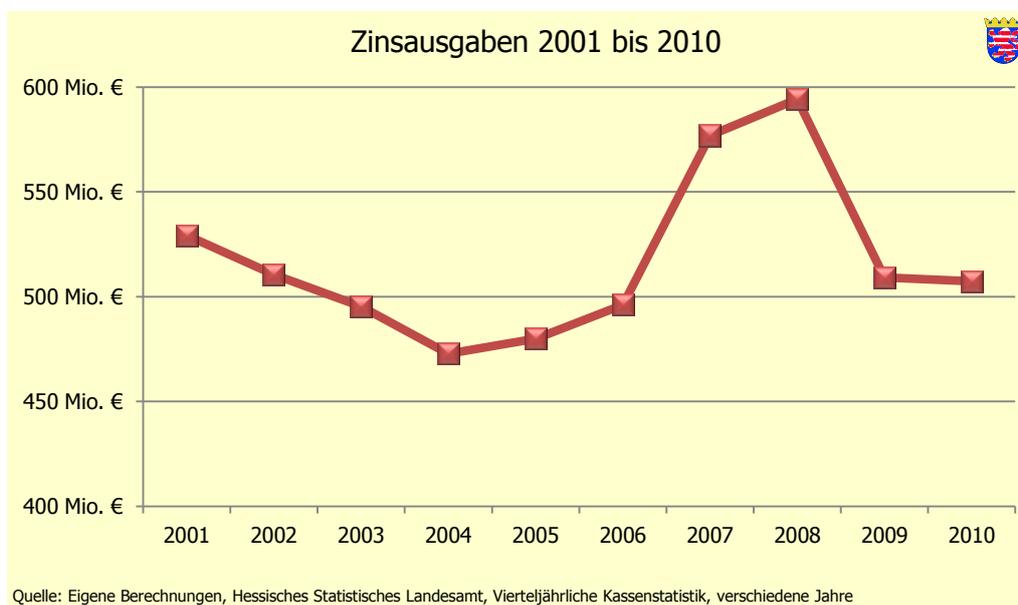
Ansicht 6 zeigt die Entwicklung der Sozialausgaben der Jahre 2005 bis 2010.



Ansicht 6: Sozialausgaben 2005 bis 2010

Weiterhin belasten die Zinszahlungen die kommunalen Haushalte. Ansicht 7 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben der Jahre 2001 bis 2010.

Zinsausgaben



Ansicht 7: Zinsausgaben 2001 bis 2010

Das noch niedrige Zinsniveau federte den Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte im Jahr 2010 ab; er belief sich wiederholt auf knapp 3 Prozent. Die Zinsausgaben insgesamt verminderten sich nach Spitzen in den Jahren 2007 und 2008 im Laufe des Jahres 2009 deutlich. Ursächlich waren die stark gesunkenen Geldmarktsätze.

Im Jahr 2010 erhöhten die Kommunen ihre Schulden in den Kernhaushalten.⁴ Ungeachtet der zum Jahresende wieder leicht ansteigenden Geldmarktsätze (Ansicht 8),

⁴ vergleiche Abschnitt 2.2

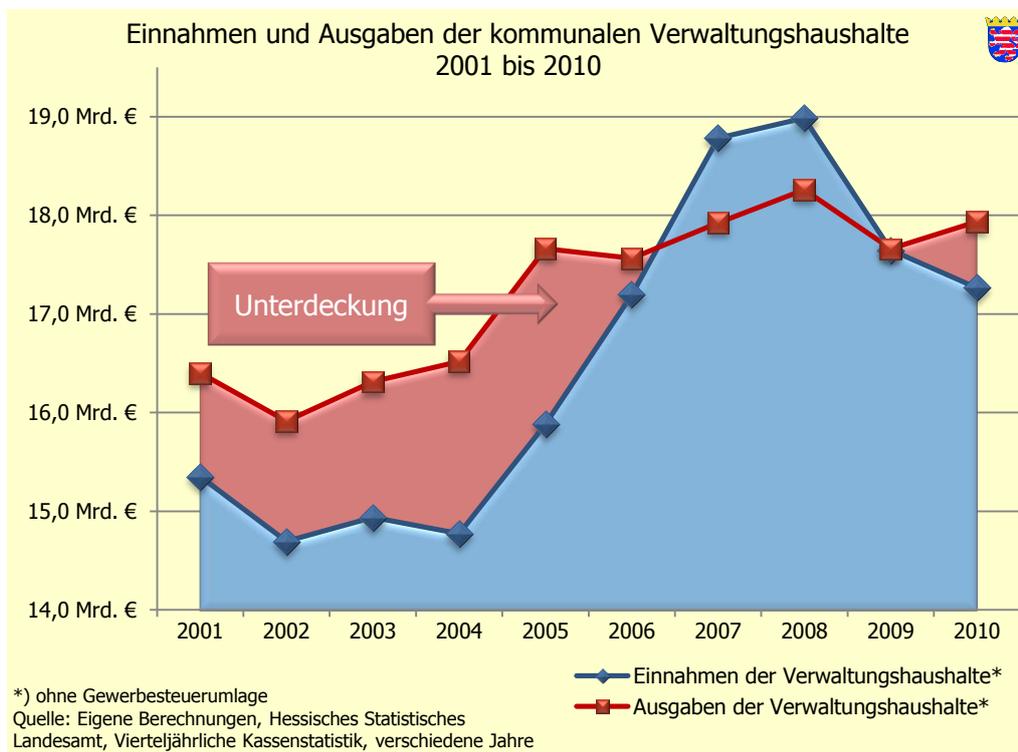
waren die Zinsausgaben mit 2 Millionen € auch im Jahr 2010 leicht rückläufig. Steigende Geldmarksätze gehen einher mit höheren Belastungen für Kredite. Dies engt die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen - aber auch die der anderen Gebietskörperschaften - künftig weiter ein.



Ansicht 8: Geldmarksätze/ Euribor Dreimonatsgeld (gleitende Monatsdurchschnitte) 2001 bis 2010

Einnahmen und Ausgaben

Ansicht 9 zeigt die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte in den Jahren 2001 bis 2010.⁵



Ansicht 9: Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte 2001 bis 2010

⁵ Hinzuweisen ist darauf, dass sich für das Jahr 2010 die bereinigten Einnahmen der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte auf 14,9 Milliarden €, die Ausgaben auf 17,4 Milliarden € beliefen. Daraus resultierte insgesamt ein Finanzierungsdefizit von 2,5 Milliarden €. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik 2010

Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Jahr 2010 waren ursächlich für die Unterdeckung der Verwaltungshaushalte. Während in den Jahren 2006 bis 2008 die Kommunen trotz steigender Ausgaben von der insgesamt guten Einnahmesituation profitierten, fehlten im Jahr 2010 über alle Städte, Gemeinden und Landkreise hinweg 672 Millionen € zum Haushaltsausgleich.

Unterdeckung
der Verwaltungs-
haushalte

2.2 Schulden der hessischen Kommunen

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Jahr 2010 zeigte Wirkungen bei den kommunalen Schulden.⁶

Aus den Kernhaushalten lassen sich sowohl der Stand der Schulden ohne Kassenkredite als auch der der Kassenkredite zum Jahresende ablesen.⁷ Die Schulden der Kernhaushalte erreichten 15.235 Millionen € zum Ende des Jahres 2010 (Ansicht 10). Das entspricht durchschnittlich 2.512 € je Einwohner (2009: 2.163 € je Einwohner).

Schulden der
Kernhaushalte

Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres				
	2009	2010	Veränderung	
Schulden ohne Kassenkredite	9.358 Mio. €	10.276 Mio. €	918 Mio. €	9,8 %
Kassenkredite	3.747 Mio. €	4.959 Mio. €	1.212 Mio. €	32,4 %
Schulden der Kernhaushalte	13.105 Mio. €	15.235 Mio. €	2.131 Mio. €	16,3 %
Einwohner	6.059.581	6.063.885	4.304	0,1 %
Schulden je Einwohner	2.163 €	2.512 €	350 €	16,2 %

Anmerkung: Im Jahr 2010 lebten 23 Prozent der 6.063.885 Hessen in den fünf Großstädten und 77 Prozent in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

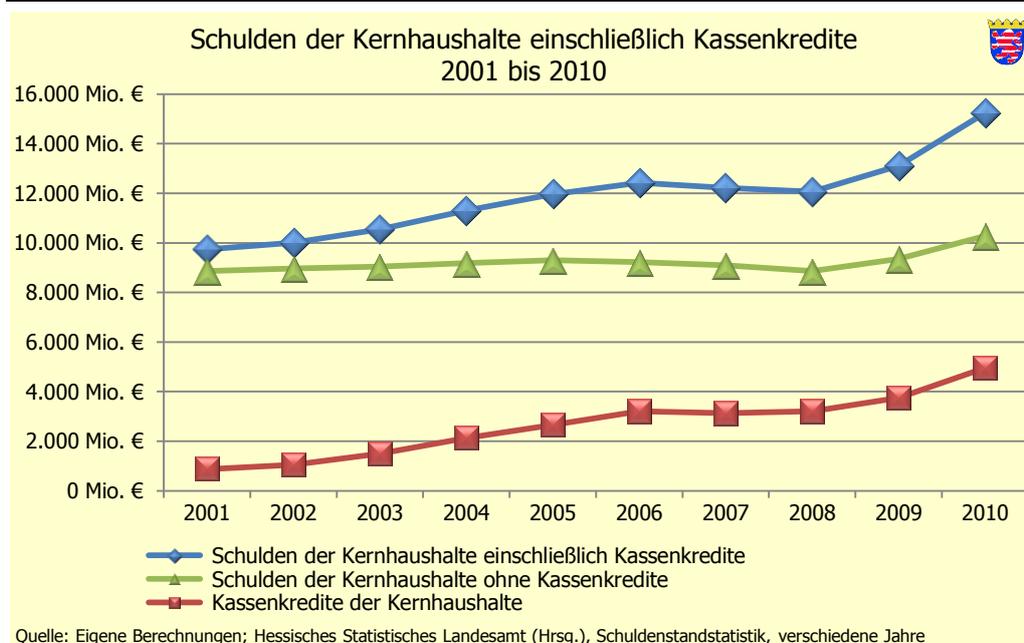
Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 10: Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres

Die Schulden der Kernhaushalte nahmen um 16,3 Prozent auf 15.235 Millionen € im Jahr 2010 zu. Dabei stiegen zwar auch die Schulden ohne Kassenkredite, vor allem aber die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kassenkredite (Ansicht 11).

⁶ Unter die kommunalen Schulden sind die getrennt ausgewiesenen Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich der Kassenkredite) sowie die Schulden der Eigenbetriebe, der Zweckverbände und der Unternehmen in Privatrechtsform, bei denen die Kommunen Alleingesellschafter sind oder eine Mehrheitsbeteiligung haben, zu fassen.

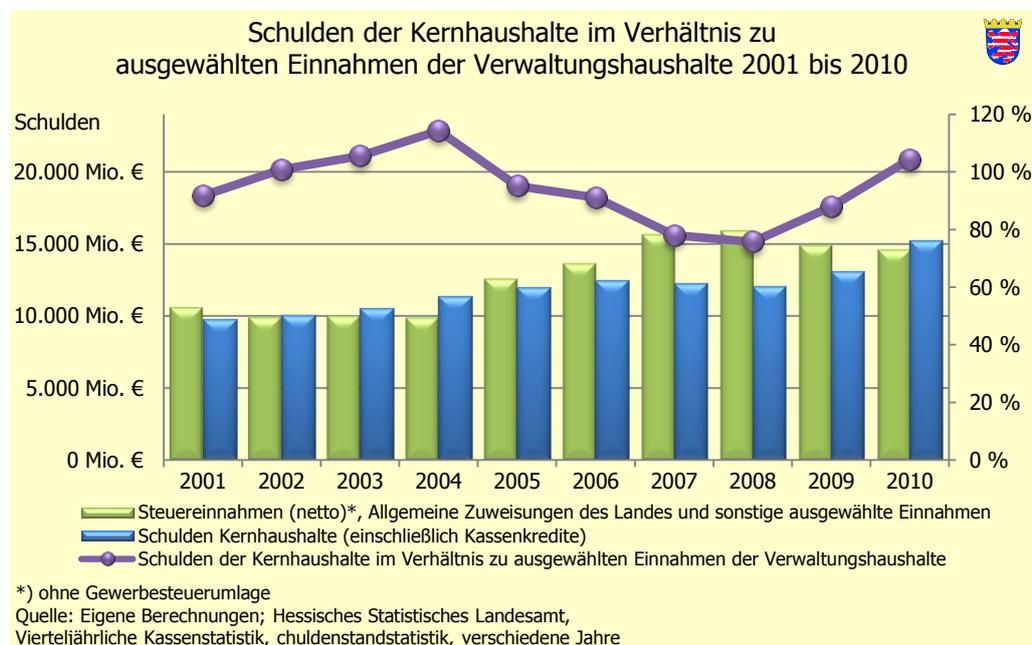
⁷ Die Gesamtverschuldung umfasst die Kreditmarktschulden, die durch den neuen Begriff „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ abgelöst wurden, und die Schulden beim öffentlichen Bereich. Der öffentliche und der nicht-öffentliche Bereich wurden darüber hinaus neu abgegrenzt. Die wesentliche Änderung besteht darin, dass die Sozialversicherungen etc., ehemals dem Kreditmarkt angehörend, nun dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden. Eine zusätzliche Verzerrung der Daten ergibt sich durch die Konjunkturprogramme von Bund und Land, da die damit verbundenen Kreditaufnahmen zu 100 Prozent den Kommunen zugerechnet werden, ihnen die Tilgung aber nur zur Hälfte bzw. zu einem Sechstel obliegt.



Ansicht 11: Schulden der Kernhaushalte einschließlich Kassenkredite 2001 bis 2010

Die Kassenkredite als Finanzierungsinstrument kommunaler Aufgaben stiegen erneut an und erreichten im Jahr 2010 einen Höchststand. Ihr Anteil an den Schulden der Kernhaushalte entsprach 32,6 Prozent (2009: 28,6 Prozent). Immer mehr Kommunen sind auf die Finanzierung durch Kassenkredite angewiesen. Zum Jahresende 2010 hatten 173 Kommunen keine Kassenkredite in Anspruch genommen, 2009 waren es noch 246 Kommunen.⁸

Ansicht 12 stellt den Schuldenstand in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) den ausgewählten Einnahmen⁹ der Verwaltungshaushalte 2001 bis 2010 gegenüber.



Ansicht 12: Schulden der Kernhaushalte im Verhältnis zu ausgewählten Einnahmen der Verwaltungshaushalte 2001 bis 2010

⁸ Kommunen einschließlich Landeswohlfahrtsverband

⁹ vergleiche die einzeln aufgeführten Einnahmen in Ansicht 1 mit Ausnahme der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen nach SGB II

Die Kommunen erhöhten insgesamt in den letzten zehn Jahren trotz der Einnahmesteigerungen deutlich ihre Verschuldung. Ansicht 12 stellt dar, dass zum Jahresende 2010 die Schulden im Kernhaushalt 104,3 Prozent der Einnahmen im Verwaltungshaushalt entsprachen (2009: 87,9 Prozent). Umgekehrt zeigt dieser Indikator, dass die Kommunen bei einer jährlichen Tilgung in Höhe von 1 Prozent dieser Einnahmen rund 100 Jahre benötigten, um die bisher aufgelaufenen Schulden abzutragen, vorausgesetzt, keine weiteren Schulden kämen hinzu.

Die Aufnahme von Schulden in den Jahren 2009 und 2010 stand unmittelbar auch im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen von Bund und Land. Bedeutsam ist, dass mit diesen Programmen zinsgünstige Darlehen mit einer Laufzeit von 30 Jahren zur Verfügung gestellt wurden, deren Tilgung im Bundesprogramm jeweils zur Hälfte und im Landesprogramm zu 5/6 vom Land übernommen wird. Die Wirkungen dieser Konjunkturprogramme auf der kommunalen Ebene werden für einzelne, in die Haushaltsstrukturprüfungen 2009 einbezogenen Landkreise und Städte in Kapitel 7 dargestellt.

Ansicht 13 zeigt, dass zum Jahresende 2010 mehr als die Hälfte der Kommunen in den Kernhaushalten Schulden je Einwohner von mehr als 1.000 € aufwies (2010: 254 Kommunen, 2009: 219 Kommunen).

Schulden je Einwohner

Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner - Verteilung in Kategorien - 2009 und 2010					
	2009		2010		
	Zahl	Zahl	entfällt auf		
			Großstädte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden
0 bis 99 €/Ew.	9	6	0	0	6
100 bis 999 €/Ew.	219	187	0	8	179
1.000 bis 1.999 €/Ew.	150	158	2	10	146
2.000 bis 2.999 €/Ew.	48	67	0	3	64
3.000 bis 3.999 €/Ew.	10	13	2	0	11
mehr als 4.000 €/Ew.	11	16	1	0	15
Summe	447	447	5	21	421

Anmerkung: 55 kreisangehörige Gemeinden und 1 Landkreis verminderten die Schulden im Kernhaushalt einschließlich Kassenkredite gegenüber dem Jahr 2009. Allein bei Kirchheim, Naumburg, Schwalbach am Taunus verbesserte sich hierdurch diese Kategorisierung.

Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre; ohne Landeswohlfahrtsverband

Ansicht 13: Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner - Verteilung in Kategorien - 2009 und 2010

Ansicht 11 und Ansicht 13 verdeutlichen, dass die Schulden je Einwohner im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr insgesamt zunahm. Gleichwohl führten 93 Kommunen ihre Schulden (ohne Kassenkredite) zurück; dies gelang jedoch 44 Kommunen allein durch erhöhte Aufnahme von Kassenkrediten. Nachfolgend wird die Verteilung der Schulden zum Jahresende 2010 in den Kernhaushalten auf die einzelnen Kommunen dargestellt:

Die Schulden aller Großstädte stiegen im Jahr 2010; im Mittel um 365 € je Einwohner oder 14 Prozent auf 3.013 € je Einwohner (2009: 2.648 € je Einwohner). Am stärksten erhöhte OFFENBACH AM MAIN seine Schulden (um 987 € je Einwohner oder 24 Prozent), was im Wesentlichen auf den Anstieg der Kassenkredite zurückzuführen ist (Erhöhung

... in den Großstädten

um 602 € je Einwohner). Die Kassenkredite machten im Mittel einen Anteil von 44 Prozent der Schulden der Großstädte in den Kernhaushalten aus. WIESBADEN hatte zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen.

Die niedrigsten Schulden der fünf kreisfreien Städte hatten WIESBADEN in Höhe von 1.367 € je Einwohner (2009: 1.309 € je Einwohner) und FRANKFURT AM MAIN mit 1.677 € je Einwohner (2009: 1.596 € je Einwohner). KASSEL hatte Schulden in Höhe von 3.458 € (2009: 3.075 € je Einwohner) DARMSTADT 3.494 € je Einwohner (2009: 3.179 € je Einwohner) und OFFENBACH AM MAIN 5.070 € je Einwohner (2009: 4.083 € je Einwohner).

... in den
Landkreisen

Bis auf den MAIN-TAUNUS-KREIS stiegen auch in den Landkreisen die Schulden in den Kernhaushalten im Jahr 2010.¹⁰ Im Mittel erhöhten die Landkreise die Schulden je Einwohner um 178 € je Einwohner oder 19 Prozent auf 1.132 € je Einwohner (2009: 954 € je Einwohner).

Der Landkreis FULDA hatte mit 210 € je Einwohner (2009: 127 € je Einwohner) erneut die niedrigsten Schulden. Der HOCHTAUNUSKREIS wies mit 2.353 € je Einwohner (2009: 1.911 € je Einwohner) die höchsten Schulden der Landkreise auf.¹¹ Der ODENWALDKREIS hatte Schulden je Einwohner von 1.125 € im Kernhaushalt, wovon 993 € oder 88 Prozent auf die Kassenkredite entfielen. Im Mittel der Landkreise machten die Kassenkredite einen Anteil von 43 Prozent der Schulden in den Kernhaushalten aus. Bei neun Landkreisen¹² überstiegen die Kassenkredite die Schulden im Kernhaushalt (ohne Kassenkredite).

Der Zuwachs der Schulden je Einwohner war im HOCHTAUNUSKREIS (um 442 € auf 2.353 € je Einwohner) und im RHEINGAU-TAUNUS-KREIS (um 339 € auf 2.311 € je Einwohner) am größten. Der Landkreis FULDA und der MAIN-TAUNUS-KREIS hatten zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen.

... in den
kreisangehörigen
Gemeinden

Schulden von unter 100 € je Einwohner hatten ESCHBORN (46 € je Einwohner), LUDWIGSAU (72 € je Einwohner), JOSSGRUND (73 € je Einwohner), LINDEN (76 € je Einwohner), WABERN (78 € je Einwohner) und GRÜNDAU (90 € je Einwohner). Im Mittel erhöhten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Schulden im Jahr 2010 um 210 € je Einwohner oder 18 Prozent auf 1.349 € je Einwohner. Die Schulden je Einwohner erhöhten sich am stärksten in WALDKAPPEL (um 1.594 € oder 31 Prozent auf 6.790 € je Einwohner), was auf die gestiegenen Kassenkredite zurückzuführen ist.

Allein KIRCHHEIM wies zum Jahresende 2010 im Kernhaushalt nur Schulden aus Kassenkrediten mit 679 € je Einwohner aus. Die Kassenkredite machten im Mittel der kreisangehörigen Gemeinden einen Anteil von 23 Prozent der Schulden in den Kernhaushalten aus. Dabei hatten 169 kreisangehörige Gemeinden zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen.

Wie auch in den Vorjahren waren zum Jahresende 2010 die am höchsten verschuldeten Kommunen unter den kreisangehörigen Gemeinden zu finden. Schulden je Einwohner von über 5.000 € hatten: BAD KARLSHAFEN von 5.002 € je Einwohner (2009: 4.335 € je Einwohner), HERINGEN (WERRA) von je 5.295 € Einwohner (2009: je 3.951 € Einwohner), WILLINGEN (UPLAND) von 5.459 € je Einwohner (2009: 5.150 € je Einwohner), FRIELENDORF von 5.481 € je Einwohner (2009: 4.770 € je Einwohner), BAD SOODEN-ALLENDORF von 6.222 € je Einwohner (2009: 4.883 € je Einwohner), WALDKAPPEL von 6.790 € je Einwohner (2009: 5.196 € je Einwohner) und SPANGENBERG von 6.916 € je Einwohner (2009: 6.394 € je Einwohner).

Die am höchsten verschuldete Sonderstatusstadt war RÜSSELSHEIM mit Schulden im Kernhaushalt in Höhe von 5.103 € je Einwohner (2009: 4.868 € je Einwohner). Der Anteil der Kassenkredite an den Schulden betrug 61 Prozent.

¹⁰ Der MAIN-TAUNUS-KREIS reduzierte seine Schulden leicht um 19 € je Einwohner oder 2 Prozent.

¹¹ vergleiche auch Feststellungen der 143. Vergleichenden Prüfung, Seite 44 des vorliegenden Berichts

¹² Landkreise BERGSTRASSE, GIEßEN, KASSEL, LIMBURG-WEILBURG, MARBURG-BIEDENKOPF, ODENWALD, RHEINGAU-TAUNUS, VOGELSBURG, WERRA-MEIBNER

Neben den Schulden der Kernhaushalte (15.235 Millionen €, einschließlich Kassenkredite) bestanden zum Jahresende 2010 Schulden der kommunalen Eigenbetriebe¹³ und der Zweckverbände¹⁴ (Ansicht 14). Zum Ende des Jahres 2010 betrug die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe 17,9 Prozent der Schulden der Kernhaushalte (2009: 22,0 Prozent).

Kommunale Schulden (ohne Beteiligungen in Privatrechtsform) zum 31. Dezember des Jahres				
	2009	2010	Veränderung	
Schulden der Kernhaushalte ¹⁾	13.105 Mio. €	15.235 Mio. €	2.131 Mio. €	16,3 %
Schulden der Eigenbetriebe ²⁾	2.877 Mio. €	2.730 Mio. €	-147 Mio. €	-5,1 %
Zwischensumme	15.982 Mio. €	17.966 Mio. €	1.984 Mio. €	12,4 %
Schulden der Zweckverbände ³⁾	1.126 Mio. €	1.140 Mio. €	14 Mio. €	1,2 %
Kommunale Schulden	17.108 Mio. €	19.106 Mio. €	1.998 Mio. €	11,7 %
Kommunale Schulden je Einwohner	2.823 €	3.151 €	327 €	12,4 %

1) vergleiche Ansicht 10

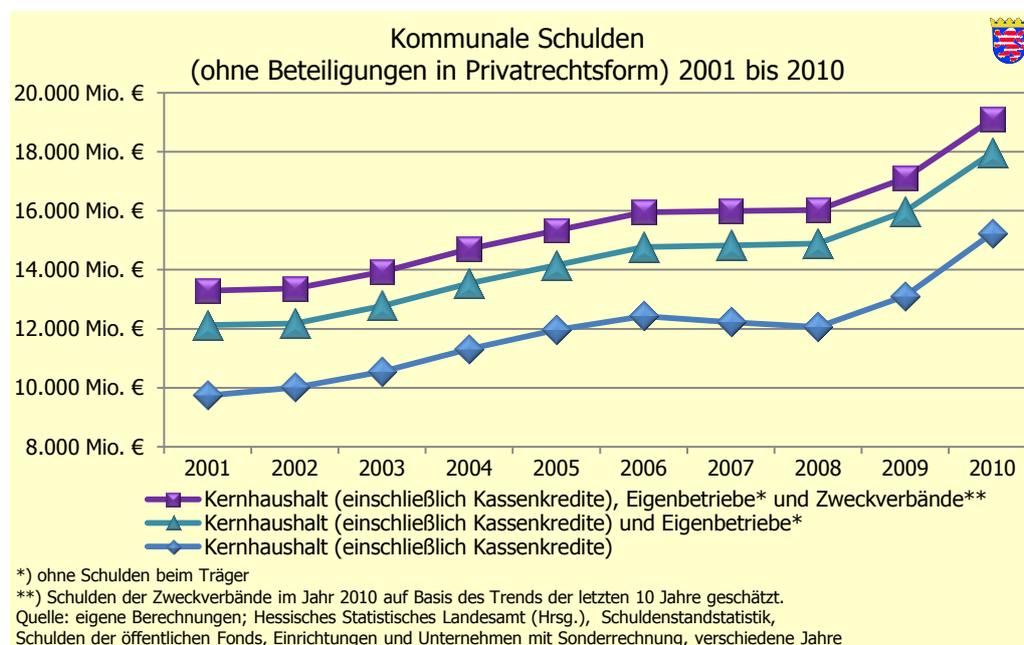
2) ohne Schulden beim Träger

3) hilfsweise für das Jahr 2010 – ausgehend vom Trend der letzten 10 Jahre – geschätzt

Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, versch. Jahre

Ansicht 14: Kommunale Schulden (ohne Beteiligungen in Privatrechtsform) zum 31. Dezember des Jahres

Die Kommunen und deren Eigenbetriebe waren am 31. Dezember 2010 mit 17.966 Millionen € (2009: 15.982 Millionen €) verschuldet. Ansicht 15 verdeutlicht, dass die Erhöhung der kommunalen Schulden einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe und Zweckverbände maßgeblich durch den Anstieg der Schulden im Kernhaushalt beeinflusst wurde.

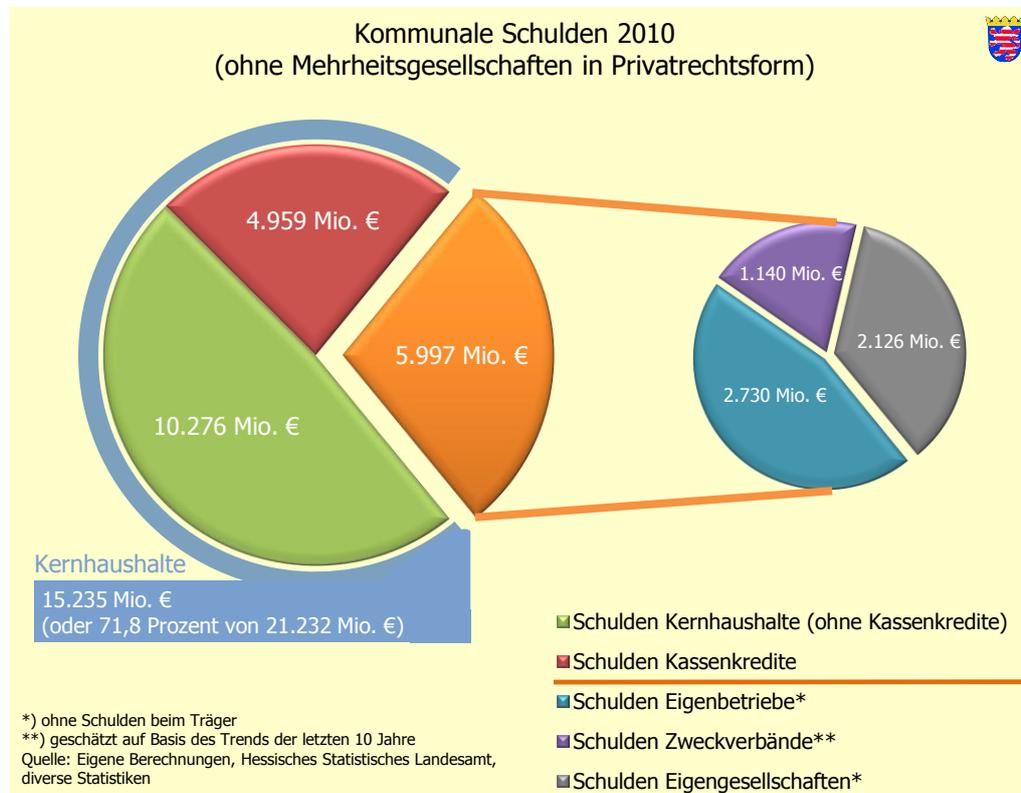


Ansicht 15: Kommunale Schulden (ohne Beteiligungen in Privatrechtsform) 2001 bis 2010

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

¹⁴ Für die Schulden der Zweckverbände des Jahres 2010 waren bis zur Drucklegung dieses Berichts noch keine aktuellen Auswertungen verfügbar, so dass diese Schulden hilfsweise – ausgehend vom Trend der letzten 10 Jahre – mit 1.140 Millionen € geschätzt wurden.

Das Bild der kommunalen Schulden wird umfassender, wenn auch die Schulden der Eigengesellschaften¹⁵ hinzugenommen werden. Diese wiesen zum Jahresende 2010 Schulden in Höhe von 2.126 Millionen € (2009: 2.142 Millionen €) aus, wovon 61,2 Prozent auf die kreisfreien Städte und Landkreise entfielen. Die Zusammensetzung der Schulden der hessischen Kommunen einschließlich Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften in Höhe von 21.232 Millionen € (2009: 19.250 Millionen €) bestanden Ende des Jahres zu 71,8 Prozent (2009: 68,1 Prozent) aus Schulden der Kernhaushalte (Ansicht 16).



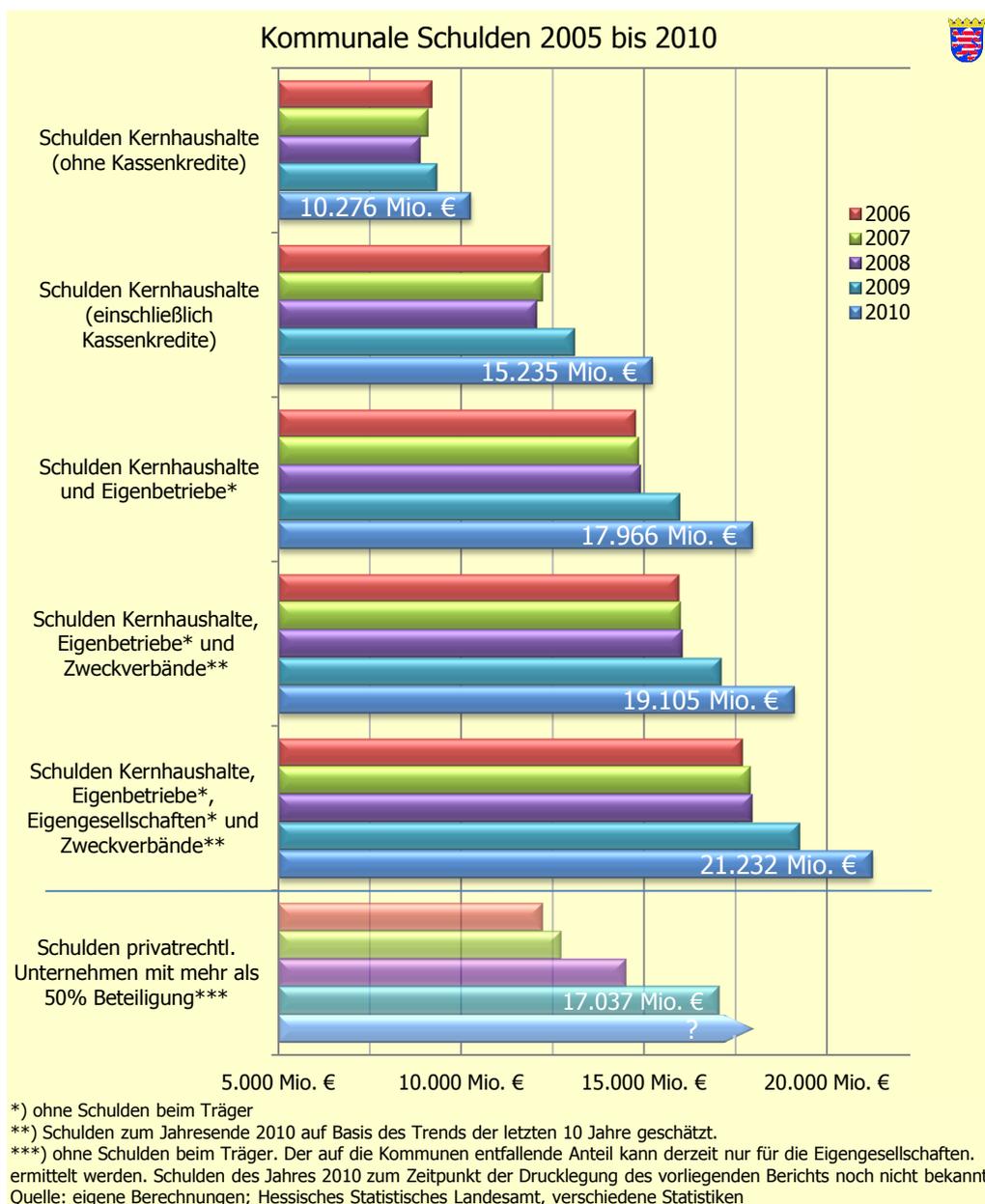
Ansicht 16: Kommunale Schulden 2010 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)

Kommunale
Gesamtschulden
unvollständig

Schließlich sind auch die in privatrechtlicher Form geführten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung zu betrachten (Eigen- und Mehrheitsgesellschaften). Deren Schulden entfallen anteilig auf kommunale Eigner und weitere Eigentümer (ggf. Land, Bund und Private). Die Schulden dieser privatrechtlichen Unternehmen sind mehrheitlich der öffentlichen Hand, zu denen die Kommunen gehören, zuzuordnen. Bei Drucklegung dieses Berichts lagen noch keine aktuellen Auswertungen über die kommunalen Schulden der Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen – außer der Schuldenteil der Eigengesellschaften (Ansicht 16) – vor, so dass auf eine Berichterstattung vorläufiger Daten verzichtet werden musste.

Zum Jahresende 2009 beliefen sich die Schulden der kommunale Unternehmen in Privatrechtsform (Eigen- und Mehrheitsgesellschaften) insgesamt auf 17.037 Millionen € (Ansicht 17). Erst in den kommunalen Gesamtabschlüssen werden die Gesamtschulden vollständig ausgewiesen.

¹⁵ Bei Eigengesellschaften beträgt der Kapitalanteil einer Kommune 100 Prozent.



Ansicht 17: Kommunale Schulden 2005 bis 2010

Die hessischen Kommunal Finanzen waren im Jahr 2010 vor allem von den Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt. Mit den Sonderinvestitionsprogrammen von Bund und Land sollten die Einnahmerückgänge abgedeckt werden. Im Verlauf des ersten Halbjahres 2011 hat sich die konjunkturelle Lage nunmehr günstig entwickelt, so dass den Kommunen deutlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert werden.¹⁶ Unabhängig davon, haben die Kommunen sowohl den Schuldenabbau konsequent voranzutreiben als auch durch Einsparungen und/ oder Einnahmesteigerungen die Haushaltslage zu stabilisieren.

¹⁶ Die hessischen Kommunalsteuereinnahmen werden nach der Mai-Steuerschätzung im Jahr 2011 rund 6.683 Millionen € betragen (2010: 6.457 Millionen €, Ansicht 1). Vergleiche Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 9. August 2011: Kommunal Finanzen setzen Trend nach oben fort: Steuereinnahmen steigen in den kommenden vier Jahren um 24 Prozent.

Quelle: http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?rid=HMdf_15/HMdf_Internet/nav/ccd/ccd607d9-a3db-ba01-33e2-dca737ab19f3,,,,,11111111-2222-3333-4444-100000005002%26_ic_uCon_zentral=f4631dc8-08da-131f-012f-31e2389e4818%26shownav=false.htm&uid=ccd607d9-a3db-ba01-33e2-dca737ab19f3&shownav=false (zuletzt aufgerufen am 31. August 2011)

2.3 Finanzstatistik und Umstellung der Haushaltswirtschaft

In der alljährlichen Gesamtbetrachtung der finanziellen Lage aller hessischen Städte, Gemeinden, Landkreise und des Landeswohlfahrtsverbands in den beiden vorherigen Kapiteln wurde wie in jedem Berichtsjahr auf die Daten des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen.¹⁷ Hierfür wurden Daten der Finanz- und der Schuldenstatistiken verwendet, die auf Meldungen der Kommunen zurückgehen. Mit der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft sind Schwierigkeiten bei der Erfüllung der statistischen Meldepflichten entstanden.

Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft

Die hessischen Kommunen hatten spätestens zum 1. Januar 2009 ihre Haushaltswirtschaft auf die Anforderungen der Verwaltungsbuchführung (§§ 94 ff. HGO) oder wahlweise auf die Anforderungen der doppelten Buchführung (§§ 114a ff. HGO) umzustellen.¹⁸ Nur zwei¹⁹ Kommunen in Hessen entschieden sich nicht dafür, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen. Im Jahr 2009 stellten zuletzt 326 Kommunen auf die Doppik um (2008: 72 Kommunen).

Qualitative Probleme der Finanzstatistik

Mit der Einführung der Doppik änderten sich die Datengrundlagen für die finanzstatistischen Meldungen. Die an kameralistischen Maßstäben ausgerichtete Finanzstatistik verlangt die Umschlüsselung der doppelten Daten auf die kameralistischen Gruppierungs- und Gliederungspläne. Damit verbunden sind aufwendige Plausibilisierungen.²⁰ Das Hessische Statistische Landesamt bemerkt ständig bei der Veröffentlichung der Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik, dass infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität in der Finanzstatistik gerechnet werden muss. Ferner sind aus methodischen Gründen nicht alle Werte mit denen der Vorjahre vergleichbar.²¹

Die Überörtliche Prüfung nimmt dies zum Anlass, auf die Reform der Finanzstatistik hinzuweisen. Soll die Finanzstatistik weiterhin valide Informationen über das Gesamtbild der Kommunalfinanzen liefern, ist es notwendig, dass die amtliche Statistik künftig auf den Daten der doppelten Haushaltswirtschaft aufbaut.

¹⁷ Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Schuldenstandstatistik, Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung, verschiedene Jahre

¹⁸ Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, Seite 142, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119
§ 92 Absatz 3 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung zu führen. 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.

¹⁹ Zwei Kommunen wählten die Umstellung auf die Verwaltungsbuchführung (Bad Hersfeld und Heringen (Werra)). Siehe dazu auch Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks 18/2633.

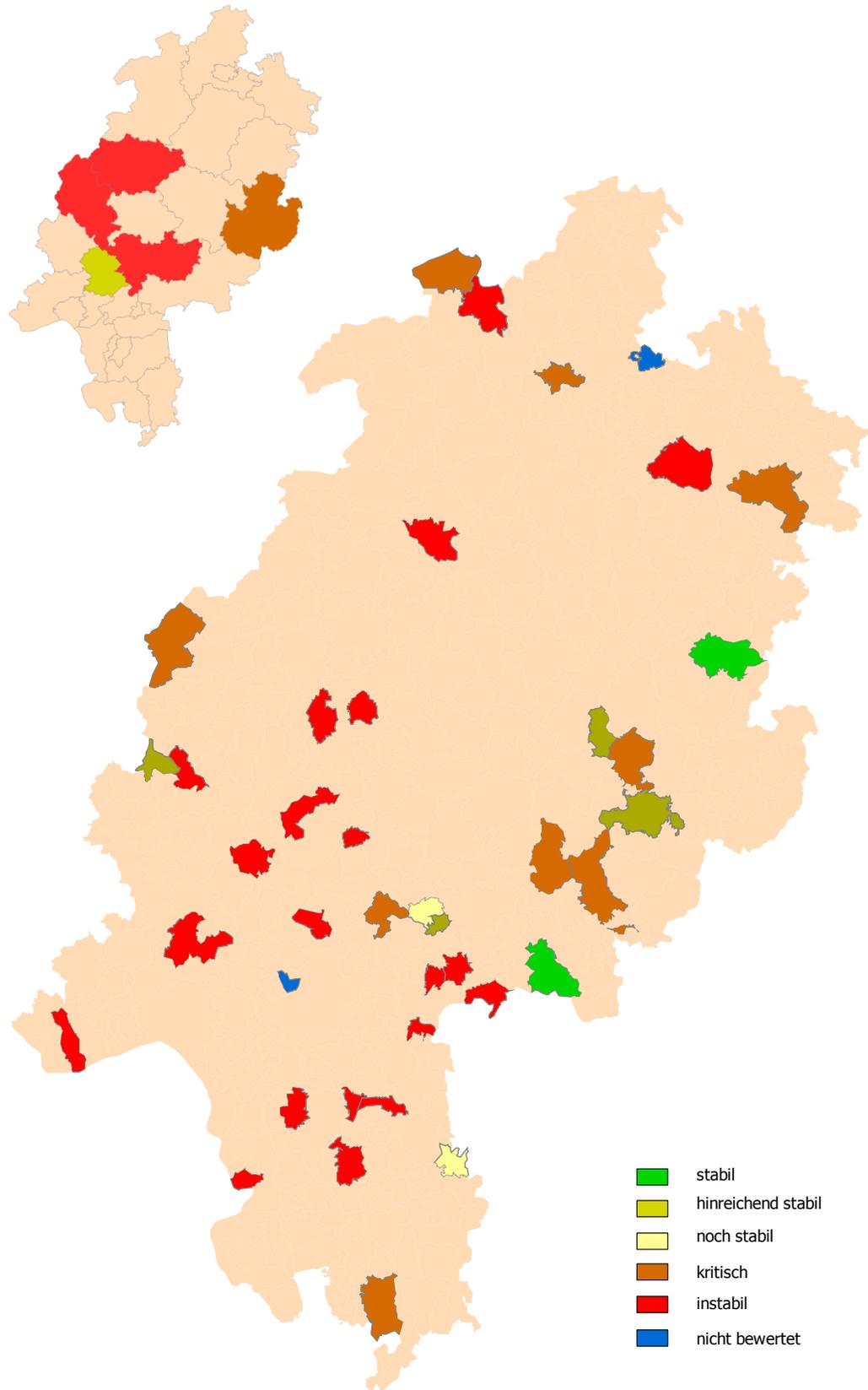
²⁰ Als gewichtige Probleme nennt das Statistische Landesamt ferner: Unklarheiten und Uneinheitlichkeit bei den Buchungen der Kommunen, mangelnde Normierung, Uneinheitlichkeit der Vorgaben und der Systematik zwischen den einzelnen Bundesländern und die daraus erforderliche Umschlüsselung auf einen einheitlichen doppelten Kontenrahmen.
vergleiche auch Nowak/Ranscht: Der Einfluss unterschiedlicher Rechnungslegungssysteme auf die Bedienung der Finanzstatistik, Kommunal Praxis spezial (KommP spezial), 2010, Seite 63-69

²¹ Quelle: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/finanzen-personalsteuern/landesdaten/finanzen-personal/gemeinden/ausgewaehlte-einnahmen/index.html> (zuletzt aufgerufen am 31. August 2011)
dazu bereits Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. Oktober 2009, LT-Drucks. 18/939, Seite 17

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN

3. Haushaltslage der geprüften Körperschaften

3.1 Überblick



Ansicht 18: „Haushaltsstruktur 2010“ – Lage der geprüften Landkreise, Städte und Gemeinden und zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslagen

3.2 Prüffelder der Haushaltsstrukturprüfungen

Im Prüfungszeitraum erreichte die Finanz- und Wirtschaftskrise einen Höhepunkt. Auswirkungen zeigten sich im Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen der Gemeinden. Für die Landkreise traten wegen der Systematik der Kreis- und Schulumlage der Effekt zeitlich nachgelagert auf. Die Haushaltsstrukturprüfungen 2009 umfassen im Wesentlichen zwei Prüffelder:

- Bei der Beurteilung der Haushaltslage bezog sich die Überörtliche Prüfung auf die letzten fünf Haushaltsjahre (2005 bis 2009), betrachtete dabei jedes Jahr einzeln und nahm dann eine zusammenfassende Beurteilung vor (Kapitel 4.14, 5.12 und 6.12).
- Das zweite Prüffeld bezieht sich auf den Stand der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die kaufmännische Rechnungslegung (Doppik). Die zu prüfenden Kommunen sollten im Jahr 2010 die Umstellung auf die Doppik abgeschlossen haben. Ausgehend von den Eröffnungsbilanzen wurden die fortgeschriebenen Wertansätze ausgewählter Posten in den Jahresabschlüssen untersucht (Kapitel 4.11, 5.10 und 6.9). Daneben war die Organisation des Rechnungswesens ebenfalls Gegenstand der Prüfungshandlungen. Ergänzend wurde festgestellt, ob eine Kommune den Aufstellungsprozess für den zusammengefassten Jahresabschluss (Gesamtabschluss) begonnen hatte.

3.3 Beurteilung der Haushaltslage

Bei der Beurteilung der Haushaltslage steht die Frage des Substanzerhalts im Mittelpunkt der Betrachtung. Hierzu zieht die Überörtliche Kennzahlen aus der Rechnungslegung der kommunalen Körperschaften heran und setzt sie ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln.

Bei kameralen Haushalten wurde das normierte Haushaltsergebnis ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Anhand einer Warngrenze wurde die Haushaltslage für jedes Haushaltsjahr beurteilt.²²

In der Entwicklungs- und Konstruktionsphase der kommunalen Doppik ist die Haushaltslage für ein Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn das ordentliche Ergebnis²³ grundsätzlich positiv ist und die Innenfinanzierungskraft²⁴ oberhalb der Warngrenze

Kamerale
Haushaltswirtschaft

Doppische
Haushaltswirtschaft

²² Bei kameraler Haushaltswirtschaft zeigt das normierte Haushaltsergebnis, inwieweit es gelang, Eigenmittel für Investitionen und andere vermögenswirksame Ausgaben zu erwirtschaften. Ist das normierte Haushaltsergebnis positiv, so wird dies als freie Spitze bezeichnet. Ein Haushalt ist „stabil“, wenn eine freie Spitze erwirtschaftet werden konnte, die vor der ersten Warngrenze (14 Prozent und bei Landkreisen 8 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel) liegt. Dies wurde für jedes kamerale Jahr des Prüfungszeitraums berechnet. Ist das normierte Haushaltsergebnis negativ, liegt ein normiertes Defizit vor, und die 2. Warngrenze ist erreicht (Verlust der freien Spitze). In diesem Fall ist der Substanzverzehr erheblich. Zu den Warngrenzen vergleiche Sechster (außerordentlicher, 1997) und Dreizehnter (2003) sowie Fünfzehnter (2005) Zusammenfassender Bericht.

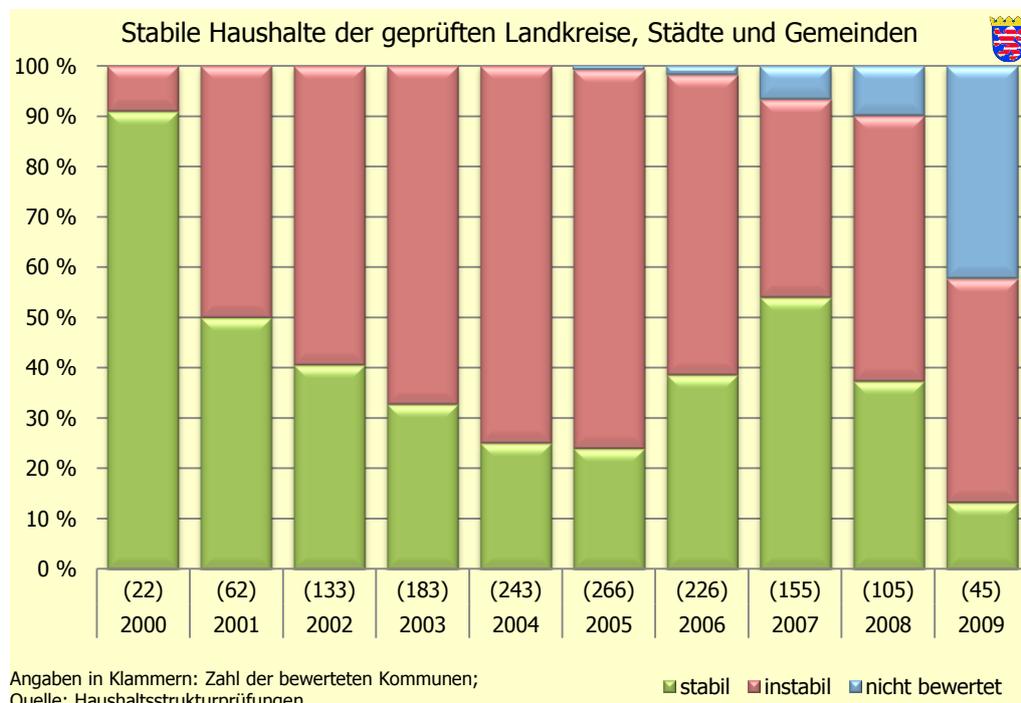
²³ Das ordentliche Ergebnis ergibt sich aus § 2 Absatz 2 GemHVO-Doppik – Gesamtergebnishaushalt. Im Gesamtergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr

1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Absatz 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,
2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Absatz 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,
3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis, [...].

²⁴ Die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ ermittelt die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Finanzmittelzufluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 1, 3 Absatz 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik) und bringt hiervon die Auszahlungen für Tilgungen von Krediten in Abzug. Ein Mittelüberschuss zeigt den Finanzierungsspielraum der Gebietskörperschaft im Sinne einer Innenfinanzierung. Wird der Überschuss ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt, ergibt sich die Innenfinanzierungskraft. Diese gibt an, welcher Anteil der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Haushaltsjahr nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen verbleibt. Zu einem „stabilen“ Haushalt trägt bei, wenn ein Mittelüberschuss erwirtschaftet werden konnte, der vor der ersten Warngrenze (14 Prozent und bei Landkreisen 8 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel) liegt. Die 2. Warngrenze ist erreicht, wenn ein Mittelüberschuss fehlt.

liegt.²⁵ Sobald alle Gebietskörperschaften mit doppischen Haushaltsergebnissen abschließen, wird die Überörtliche Prüfung vertiefere Kennzahlensysteme einsetzen und zwischen Ergebnis-, Finanz- und Bilanzanalyse unterscheiden können. Überragende Bedeutung wird dabei der Entwicklung des Eigenkapitals zukommen, denn in ihr spiegelt sich der Erfolg des kommunalen Handelns wider.

Ansicht 19 zeigt in einer langen Zeitreihe die Beurteilung der Haushaltslage der geprüften hessischen Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden).²⁶



Ansicht 19: Stabile Haushalte der geprüften Landkreise, Städte und Gemeinden

Aufbauend auf den Ergebnissen der einzelnen Jahre – unabhängig von den kameralen oder doppischen Abschlüssen – war die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen (vergleiche Ansicht 18). Für die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage verwendete die Überörtliche Prüfung folgende fünf Wertungen: „stabil“, „hinreichend stabil“, „noch stabil“, „kritisch“ und „instabil“. Durch diese Kategorisierung ist ein aussagekräftiger Vergleich zwischen den Gemeinden möglich.

Insgesamt zeigten die Auswertungen, dass sich im Untersuchungszeitraum 2005 bis 2009 über alle geprüften Kommunen hinweg die Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Einnahmen der Kommunen spürbar auswirkte. Es ist festzustellen, dass die Verschuldung der Kommunen auch in den einnahmestarken Jahren weiter anstieg. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Feststellungen zur Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2009 im Einundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht.²⁷

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunal Finanzen gesund bleiben.²⁸ Auch obliegt ihnen die ge-

²⁵ vergleiche zuletzt Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 23 ff.

²⁶ Sofern bei den Vergleichenden Prüfungen bei den Kommunen Jahresrechnungen oder – nach Umstellung auf die Doppik – Jahresabschlüsse nicht vorlagen, ist die Beurteilung nicht möglich. Bei 143. und der 144. Vergleichenden Prüfung wurde aus Vorsichtsgründen der Haushalt des jeweiligen Jahres aus formalen Gründen als instabil eingestuft. Bei der 145. Vergleichenden Prüfung nahm die Überörtliche Prüfung in diesem Fall keine Beurteilung der Haushaltslage vor.

²⁷ Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 23 ff.

²⁸ § 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.

gesetzliche Vorgabe, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.²⁹ Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden die Kommunen nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft die Einnahmen haben, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben leisten müssen. Ist dies nicht der Fall, stehen die Kommunen vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Einnahmen und Ausgaben einander anzugleichen. Den Städten und Gemeinden stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

- Ausschöpfung aller Einnahmequellen und
- Reduzierung der Ausgaben auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Maß.

Die Landkreise haben zudem bei der Festsetzung der Hebesätze für die Kreisumlage und die Schulumlage auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen.³⁰

²⁹ § 92 Absatz 1 Satz 1 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

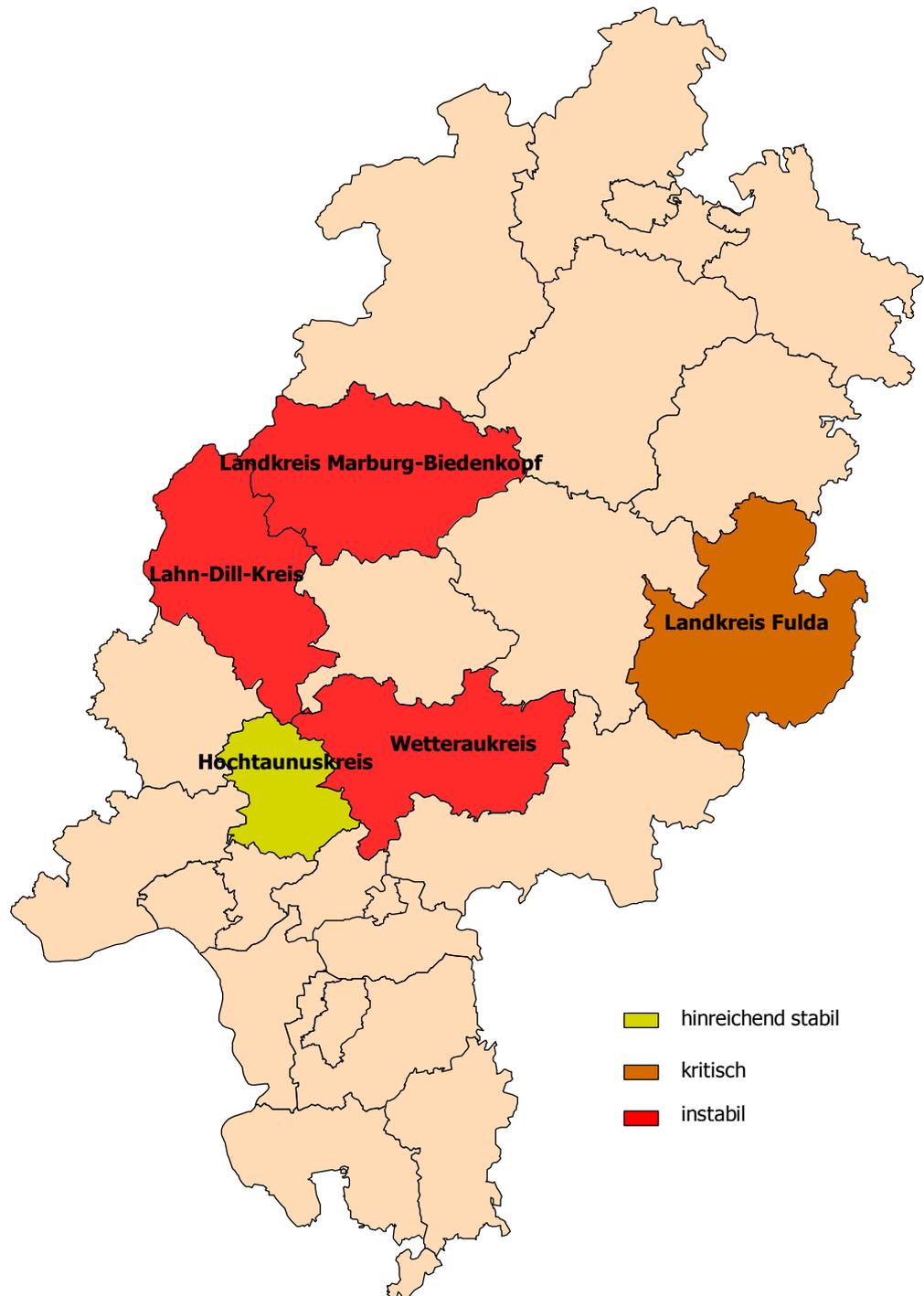
Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

³⁰ Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, Seite 1470

4. Einhundertdreiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“

4.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Fulda, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Wetteraukreis



Ansicht 20: „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ – Lage der Landkreise

4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Januar 2010 bis November 2010
Prüfungszeitraum:	2005 bis 2009 für Investitionen: 1985 bis 2009
Zuleitung der Schlussberichte:	7. Juni 2011
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft / Steuerberatungsgesellschaft, Idstein

4.3 Leitsätze

In vier der fünf Landkreise war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum von 2005 bis 2009 kritisch oder instabil. Allein im Hochtaunuskreis war sie hinreichend stabil.	Seite 55
Kein Landkreis hielt die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses ein. Dem Wetteraukreis fehlten Ist-Zahlen seit Ende 2006.	Seite 43
Der Wetteraukreis gewährte 38 Mitarbeitern umfassende Zugriffsrechte auf die Finanzsoftware. Hierdurch steigerte sich das Risiko von Fehlern und Missbrauch. In Folge dieser Vergleichenden Prüfung korrigierte der Wetteraukreis diese Schwachstelle. Die anderen Landkreise hatten eine sachgerechte Zugriffsregelung.	Seite 44
Die Landkreise haben ein hinreichendes Internes Kontrollsystem auch bei den Subsystemen sicherzustellen. Als Subsysteme werden Organisationseinheiten bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann die Kasse ohne Einzelbelegprüfung auszahlt. Das Interne Kontrollsystem bei den Subsystemen war bei allen Landkreisen verbesserungsbedürftig.	Seite 45
Der Bestand der Flüssigen Mittel ist bei einer ordnungsmäßigen Buchführung jederzeit mit der Finanzrechnung abstimmbare. Die gegenwärtige Gesetzeslage verlangt, dass sowohl die direkte als auch die indirekte Finanzrechnung zu führen sind. Allein der Landkreis Fulda kam dieser Anforderung vollständig nach.	Seite 47
Die Vielzahl der ausgegliederten Aufgaben lässt einen Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise ohne einen Gesamtabschluss nicht zu. Kein Landkreis bereitete den Gesamtabschluss vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Aufstellungsprozess für den Gesamtabchluss jetzt zu beginnen, um wenigstens den gesetzlichen Termin (31. Dezember 2015) einhalten zu können.	Seite 42
Der Landkreis Marburg-Biedenkopf nahm die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung an und korrigierte den Bilanzansatz der geleisteten Zuschüsse, der Gebäude und der Straßen. Das Eigenkapital reduzierte sich um 60 Millionen € auf 147 Millionen €.	Seite 53
Für den Hochtaunuskreis wirkt sich das Investitionsprogramm für die Schulen erheblich auf die künftige Haushaltslage aus. Das Programm sieht Ausgaben von 461 Millionen € für die Jahre 2010 bis 2012 vor. Abschreibungen und Zinsen belasten das Ergebnis zusätzlich um mindestens 11 Millionen €.	Seite 57
Die Reinigungskosten der Schulen schwankten zwischen 6,76 €/m² und 15,62 €/m². Der Landkreis Fulda mit den höchsten Reinigungskosten schrieb diese Dienstleistung zuletzt im Jahr 1971 aus.	Seite 60

4.4 Gliederung

4.5	Geprüftes Risiko	40
4.6	Ergebnisverbesserungen	40
4.7	Überblick	40
4.8	Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik.....	41
4.9	Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses	42
4.10	Organisation des Rechnungswesens	44
4.11	Ausgewählte Posten der Jahresabschlüsse	47
4.12	Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage in den vorläufigen Jahresabschlüssen	52
4.13	Korrektur der Eröffnungsbilanzen	53
4.14	Haushaltslage	54
4.15	Schulträgeraufgaben	59
4.16	Ausblick	62

4.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug rund 2,0 Milliarden €. ³¹ Dabei handelt es sich um die Summe der Verwaltungs- oder Ergebnishaushalte des Jahres 2009 (1.339,8 Millionen €) und die Summe der Investitionen in den Vermögenshaushalten oder Finanzhaushalten der Jahre 2005 bis 2009 (693,2 Millionen €).

4.6 Ergebnisverbesserungen

In der Prüfung waren Ergebnisverbesserungen von jährlich 3,9 Millionen € festzustellen. Sie ergaben sich aus Reduzierung der Personalausgaben in der Inneren Verwaltung im Hochtaunuskreis und des Lahn-Dill-Kreis. ³²

4.7 Überblick

Die 143. Vergleichende Prüfung setzt die Reihe der Untersuchungen bei den Landkreisen während der Umstellungsphase der Haushaltswirtschaft auf die Doppik fort. Die vorangegangene 134. Vergleichende Prüfung bei sieben Landkreisen stellte fest, dass mit der Umstellung der Haushaltsführung auf die Doppik anfängliche Schwierigkeiten verbunden waren. ³³ Alle Landkreise der 143. Vergleichende Prüfung hatten auf die Doppik umgestellt. Die Überörtliche Prüfung klärte daher, inwieweit ihnen zeitnahe Informationen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung zur Verfügung standen. Dabei zeigten sich bedeutende Unterschiede.

Neben ausgewählten Posten des Jahresabschlusses war das Rechnungswesen Gegenstand der Prüfung. Sie widmete sich insbesondere die Belastbarkeit der Organisation anhand der Beachtung des Vieraugenprinzips bei der Kassenführung und bei den Subsystemen sowie die Zugriffsrechte auf die Buchhaltungssoftware.

Die Überörtliche Prüfung beurteilte die Haushaltslage eines jeden Jahres des Prüfungszeitraums (2005 bis 2009). Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die Haushaltslage der Landkreise traten erst außerhalb des Prüfungszeitraums ein, da die Kreis- und Schulumlage als Haupteinnahmequelle der Landkreise zeitlich nachgelagert erhoben wird.

³¹ Das geprüfte Risiko betrug im Einzelnen:
Fulda: 352,8 Millionen €, Hochtaunus: 585,0 Millionen €; Lahn-Dill: 308,3 Millionen €; Marburg-Biedenkopf: 362,3 Millionen €; Wetterau: 424,6 Millionen €

³² Die Modellrechnung orientierte sich am Median der Personalkosten je Einwohner in den Landkreisen.

³³ vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

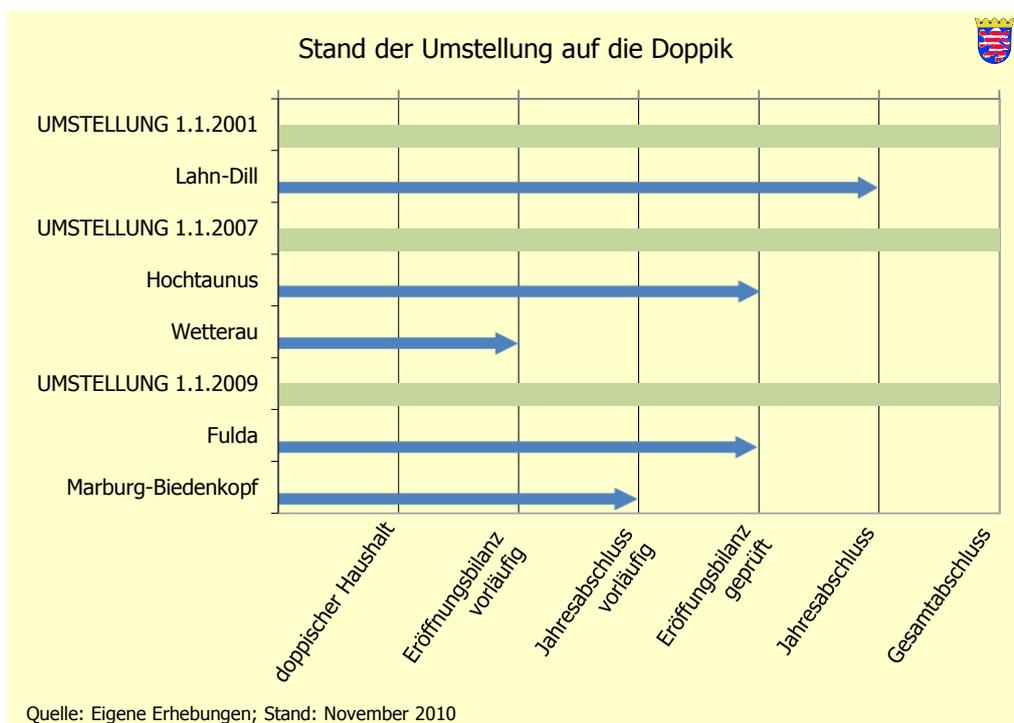
Um seine Bedeutung für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Landkreises aufzuzeigen, erstellte die Überörtliche Prüfung bei vier der fünf Landkreise unter Berücksichtigung der kommunalen Unternehmen einen konsolidierten Abschluss.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Schulträgerschaft anhand der unterhaltenen Schulflächen als auch anhand einzelner Kostenbereiche wie Reinigung, Hausmeister und Energie. Die Wirkungen der Konjunkturprogramme von Land und Bund auf die kommunale Ebene werden in Kapitel 7 dargestellt.

4.8 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik

Die Haushaltswirtschaft der Kommunen war spätestens zum 1. Januar 2009 nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung (erweiterte Kameralistik) oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen (§ 92 Absatz 3 HGO).

Die Landkreise stellten zu verschiedenen Zeitpunkten auf die Doppik um. Der Fortschritt der Rechnungslegung war im November 2010 unterschiedlich. Er reichte von der Aufstellung einer doppelten Eröffnungsbilanz bis zur Vorlage von geprüften Jahresabschlüssen (Ansicht 21).



Ansicht 21: Stand der Umstellung auf die Doppik

Der Gesamtabschluss³⁴ schließt die Einführung der Doppik ab. Ansicht 21 zeigt, dass bislang kein Landkreis einen Gesamtabschluss aufgestellt hatte. Bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgaben ist ein Einblick in die Vermögens- und Ertragslage der Landkreise ohne eine Konsolidierung dieser Aufgabenbereiche nicht möglich. Der Einzelabschluss des Landkreises hat bei bedeutenden Ausgliederungen eine geringe Aussagekraft für die wirtschaftliche Lage. Sofern Haushaltsanalysen und Beurteilungen der Haushaltslage lediglich auf dem Einzelabschluss aufbauen, sind sie unvollständig. Einzig der Gesamtabschluss bildet die wirtschaftliche Lage des Landkreises abschließend und vollständig ab. Mit dem Gesamtabschluss wird ein Informationsstand ge-

Gesamtabschluss

³⁴ Der Gesamtabschluss beinhaltet den zusammengefassten Jahresabschluss, eine Kapitalflussrechnung sowie den Konsolidierungsbericht (§ 114s Absatz 8 HGO in Verbindung mit § 53 GemHVO-Doppik). Der zusammengefasste Jahresabschluss besteht nach § 114s Absatz 5 HGO aus der zusammengefassten Gesamtergebnisrechnung, der zusammengefassten Gesamtfinanzrechnung und der zusammengefassten Vermögensrechnung (Bilanz). Dabei entspricht die zusammengefasste Finanzrechnung der Kapitalflussrechnung (§ 53 GemHVO-Doppik). Der Landkreis kann mit seinem ersten und zweiten Jahresabschluss nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz die Zusammenfassung unterlassen (§ 114s Absatz 5 Satz 2 HGO).

wonnen, den die Kameralistik nie erreichte, da allein die Systematik der Doppik eine Konsolidierung zulässt.

In Ansicht 22 werden die Ergebnisse des Jahresabschlusses und eines von der Überörtlichen Prüfung gefertigten konsolidierten Abschlusses³⁵ des Jahres 2009 gegenübergestellt.

Gegenüberstellung der Ergebnisse von Jahresabschluss und konsolidiertem Abschluss für das Jahr 2009				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Ergebnis Jahresabschluss	8,2 Mio. €	5,5 Mio. €	1,7 Mio. €	0,8 Mio. €
Ergebnis konsolidierter Abschluss	7,4 Mio. €	4,5 Mio. €	2,0 Mio. €	-0,5 Mio. €
Abweichungen	-0,8 Mio. €	-1,0 Mio. €	+0,3 Mio. €	-1,3 Mio. €

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2009 (teilweise im Entwurf), Beteiligungsberichte, Jahresabschlüsse der Beteiligungen; Stand: November 2010

Ansicht 22: Gegenüberstellung der Ergebnisse von Jahresabschluss und konsolidiertem Abschluss für das Jahr 2009

Die positiven Jahresergebnisse aller Landkreise wirkten sich günstig auf die Beurteilung der Haushaltslage aus. Die Haushalte 2009 waren insoweit stabil. Unter Berücksichtigung der kommunalen Beteiligungen entstand im konsolidierten Abschluss³⁶ für drei Landkreise ein vermindertes Ergebnis. Die Haushaltslage für das Jahr 2009 des Landkreises Marburg-Biedenkopf war in der Gesamtbetrachtung als instabil zu bewerten. Zur Haushaltslage des Wetteraukreises konnten keine Aussagen getroffen werden, da er zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung weder einen Jahresabschluss aufgestellt noch einen belastbaren amtsinternen Entwurf angefertigt hatte, was auch für die Aussagen zu ausgewählten Bilanzposten gilt (vergleiche Kapitel 4.11).

Nach der Gesetzesänderung vom 24. März 2010 besteht nunmehr die Verpflichtung zur Aufstellung eines zusammengefassten Jahresabschlusses erstmals auf den 31. Dezember 2015.³⁷ Alle Landkreise beabsichtigten, die gesetzliche Frist auszuschoöpfen; sie trafen noch keine Vorbereitungen. Gleichwohl enthebt die Verpflichtung, den zusammengefassten Jahresabschluss erst zum 31. Dezember 2015 aufzustellen, die Landkreise nicht von der Aufgabe, bereits jetzt die notwendigen strategischen Entscheidungen zur Organisation des Gesamtabschlusses zu treffen.

Angesichts ihrer Erfahrungen mit der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und ersten Jahresabschlüssen bei den hessischen Städten, Gemeinden und Landkreisen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, den Aufstellungsprozess für den Gesamtabschluss jetzt zu beginnen, um den gesetzlichen Termin (31. Dezember 2015) einhalten zu können.

4.9 Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses

Wie alle hessischen Kommunen haben auch die Landkreise den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 114s Absatz 9 HGO) und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Für die

³⁵ Die Überörtliche Prüfung kann damit festzustellen, dass bereits heute ein Gesamtabschluss auf kommunaler Ebene möglich ist. Die hessischen Städte, Gemeinden und Kreise brauchen nicht bis zum Jahre 2015 zu warten.

³⁶ Der Konsolidierungskreis und die Konsolidierungsmethoden entsprechen den gesetzlichen Vorschriften. Die zu konsolidierenden Daten aus den Einzelabschlüssen wurden den Jahresabschlüssen und den Prüfungsberichten der einzubeziehenden Beteiligungen entnommen. Einer Bereinigung dieser Daten, die zu einer einheitlichen Bilanzierung im Konsolidierungskreis führen soll, bedarf es gegenwärtig in Hessen nicht.

³⁷ Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119

Abschlussprüfung selbst bestimmt die HGO unmittelbar keine Frist. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung³⁸ des Kreistags über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen ist.³⁹ Ansicht 23 zeigt die Feststellungen zur Einhaltung von Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse oder Jahresrechnungen 2007 bis 2009 im Vergleich.

Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse/ Jahresrechnungen									
Fristen für:	Jahresabschluss/ Jahresrechnung 2007			Jahresabschluss/ Jahresrechnung 2008			Jahresabschluss 2009		
	Aufstellung	Prüfung	Beschlussfassung	Aufstellung	Prüfung	Beschlussfassung	Aufstellung	Prüfung	Beschlussfassung
	30.04.2008	31.10.2009	31.12.2009	30.04.2009	31.10.2010	31.12.2010	30.04.2010	31.10.2011	31.12.2011
Fulda	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	○	○
Hochtaunus	✓	●	●	✓	●	○	✓	○	○
Lahn-Dill	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	○	○
Marburg-Biedenkopf	✓✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓	✓	○	○
Wetterau	●	●	●	●	●	○	●	○	○

✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt
 ✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht
 ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt
 ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 23: Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse/ Jahresrechnungen

Wie Ansicht 23 zeigt, erfüllten die Landkreise Fulda, Lahn-Dill und Marburg-Biedenkopf die gesetzlichen Verpflichtungen für die Rechnungslegung. Zu bemängeln sind einzelne Fristüberschreitungen.

Beanstandungen bei der Fristeneinhaltung

Obwohl der Landkreis Fulda deutlich später auf die Doppik umstellte als der Lahn-Dill-Kreis, ist er ähnlich positiv zu beurteilen. Das ansprechende Ergebnis des Landkreises Fulda beruht wesentlich auf der richtigen Entscheidung, die Umstellung auf die Doppik entgegen der ursprünglichen Planung um ein Jahr zu verschieben. Durch diese Maßnahme wurde ein Arbeitsstau in der Umstellungsphase verhindert, während gleichzeitig die kamerale Jahresrechnung unproblematisch erstellt werden konnte.

Der Wetteraukreis arbeitete seit Ende 2006 ohne Jahresabschluss und damit ohne Ist-Zahlen. Mithin war die doppische Rechnungslegung noch nicht vom Rechnungsprüfungsamt geprüft. Der Wetteraukreis bezog alle ökonomischen Analysen auf Plan-Zahlen. In der Folge war auch die Haushaltsplanung des Wetteraukreises von Jahr zu Jahr zwangsläufig mit höheren Unsicherheiten belastet. Dies zeigte sich auch daran,

³⁸ § 114u Absatz 1 HGO – Entlastung

Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

³⁹ vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208 ff (konkretisierend Fußnote 268)

dass der Wetteraukreis in den Haushaltsplänen 2009 und 2010/2011 das Ergebnis des letzten Jahresabschlusses offen ließ.⁴⁰

Der Wetteraukreis traf mit Beschluss des Kreistags vom 9. Oktober 2006 die Entscheidung, seine Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2007 auf die Doppik (doppelte Buchführung) umzustellen. Für den Wetteraukreis wäre eine Verschiebung des Umstellungszeitpunkts, wie sie der Landkreis Fulda vornahm, sinnvoll gewesen.

4.10 Organisation des Rechnungswesens

Die Ablauforganisation einschließlich der eingerichteten Kontrollen in den Bereichen Kasse und Subsysteme⁴¹ beurteilt die Überörtliche Prüfung anhand der in Ansicht 24 aufgeführten und im Folgenden zu besprechenden Kriterien.

Ablauforganisation und Kontrollen					
	Fulda	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Marburg-Bie-denkopf	Wetterau
Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	✓	✓	✓	✓	●
Ordnungsmäßigkeit im Bereich					
IKS bei Kasse	✓	✓	✓	✓	⊙
IKS bei Subsystemen	⊙	n.f.	●	●	●
Mahnwesen	✓	✓	✓	✓	✓
Abstimmung der Finanzrechnung	✓	⊙	⊙	⊙	●
Pflege der Debitoren/ Kreditoren	✓	⊙	⊙	✓	●

IKS = Internes Kontrollsystem
 ✓ = ja, ⊙ = teilweise, ● = nein, n.f. = nicht feststellbar – Die Überörtliche Prüfung unterbricht im Falle eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens ihre Prüfung oder nimmt sie nicht auf.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 24: Ablauforganisation und Kontrollen

Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten

Die Zugriffsrechte waren bei den Landkreisen Fulda, Hochtaunus, Lahn-Dill und Marburg-Biedenkopf nicht zu beanstanden. Beanstandungen gab es beim Wetteraukreis, da zu vielen Personen umfassende Zugriffsrechte und die Änderungskompetenz „Super“ zugewiesen waren. Von den 38 Personen waren allein 6 Mitarbeiter mit Kassengeschäften betraut. Die Überörtliche Prüfung erklärte, dass Anordnung und Auszahlung durch eine Person nicht auszuschließen waren. Hierdurch steigerte sich das Risiko von Fehlern und Missbrauch.

Die Überörtliche Prüfung sieht bei der Vergabe von umfassenden Zugriffsrechten und Änderungskompetenzen an einen zu großen Personenkreis einen bedeutenden Ver-

⁴⁰ vergleiche Muster 7 (Gesamtergebnishaushalt) zu § 2 GemHVO-Doppik

⁴¹ Als Subsysteme wurden die EDV-gestützten Systeme der Abrechnung von Sozialhilfe- oder Kinder- und Jugendhilfeleistungen untersucht. In den Subsystemen werden Sammelanweisungen erstellt, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden.

stoß gegen Regelungen eines ordnungsmäßigen Internen Kontrollsystems (IKS),⁴² namentlich gegen das Vieraugenprinzip. Demnach sollen Anordnung und Auszahlung zwei Personen erledigen. Der Vergleich zeigte, dass die anderen Landkreise die Funktionstrennung sicherstellten.

Nur beim Wetteraukreis war das IKS bei der Kasse zu beanstanden. Dort veranlasste die Kasse Auszahlungen, ohne dass ihr die Belege zur Prüfung vorlagen. Sie stützte sich nur auf nicht gegengezeichnete Auszahlungslisten. Allein die Fachstelle Finanzen prüfte und archivierte die Belege. Da sie zugleich Aufgaben einer anordnenden Stelle erfüllte, kam es so zu Verstößen gegen das Vieraugenprinzip. Das Vieraugenprinzip war vom Grundsatz her für den Wetteraukreis nicht neu, sondern seit der „Dienstabweisung über die Ausführung des Haushaltsplans des Wetteraukreises“ vom Oktober 1980 verbindlich.⁴³ Der Wetteraukreis konnte nicht erläutern, warum er die Dienstabweisung nicht durchsetzte.

Beanstandungen
beim IKS im Kas-
senwesen

Die Landkreise haben ferner ein hinreichendes IKS auch bei den Subsystemen sicherzustellen. Als Subsysteme werden Organisationseinheiten bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann die Kasse ohne Einzelbelegprüfung auszahlt. Die Kasse kann demnach die Funktionstrennung zwischen anordnender und auszahlender Stelle und somit das Vieraugenprinzip bei Subsystemen nicht sicherstellen. Aus diesem Grund sind in Subsystemen selbst hinreichende Kontrollen einzurichten. Hierzu ist eine Funktionstrennung in anordnende und auszahlende Stelle in den Subsystemen erforderlich, die ein Vieraugenprinzip gewährleistet. Mithin gelten für solche Subsysteme die gleichen Regelungen oder Standards in Bezug auf das interne Kontrollsystem, wie sie bei der „Kassenführung“⁴⁴ gesetzlich gefordert sind.

Kein ordnungs-
gemäßes IKS bei
Subsystemen

Die Überörtliche Prüfung legte bei ihrer Untersuchung der Abläufe bei den EDV-gestützten Subsystemen zur Abrechnung von Sozialhilfe- oder Kinder- und Jugendhilfeleistungen den Schwerpunkt darauf, ob das Vieraugenprinzip organisatorisch eingehalten wurde. Ansicht 25 und Ansicht 26 geben eine Zusammenfassung der Prüfung des IKS bei Subsystemen wieder.

⁴² vergleiche Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer e.V.: Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken (IDW PS 261), vom 9. September 2009, Randnummer 19

Unter einem internen Kontrollsystem werden die von der Unternehmensleitung im Unternehmen eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen (Regelungen) verstanden, die gerichtet sind auf die organisatorische Umsetzung der Entscheidungen der Unternehmensleitung

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit (hierzu gehört auch der Schutz des Vermögens, einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen),

- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung sowie

- zur Einhaltung der für das Unternehmen maßgeblichen rechtlichen Vorschriften.

Der Entwurf der Neufassung des Prüfungsstandards (IDW EPS 261 n.F.) vom 10. Juni 2011 enthält an dieser Stelle nur kleinere redaktionelle Änderungen.

⁴³ vergleiche „Dienstabweisung über die Ausführung des Haushaltsplans des Wetteraukreises“ vom Oktober 1980. Dort wird unter 3.1.3 (Seite 14) ausgeführt, dass die zentrale Buchungsstelle die gebuchten Anordnungen mit den zugehörigen Buchungsunterlagen weiterzugeben hat.

⁴⁴ vergleiche § 114q HGO in Verbindung mit § 110 HGO – Gemeindekasse

(1) Die Gemeindekasse erledigt alle Kassengeschäfte der Gemeinde; § 117 bleibt unberührt. Die Buchführung kann von den Kassengeschäften abgetrennt werden.

(5) Der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und die anderen in der Gemeindekasse beschäftigten Bediensteten sind nicht befugt, Zahlungen anzuordnen.

Ordnungsmäßiges IKS bei Subsystemen					
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf	Wetterau
Vollständige Beachtung des Vieraugenprinzips bei den Subsystemen	⊙	n.f.	●	●	●
Verhindert das IKS die Auszahlung von konstruierten Fällen?	⊙	n.f.	●	●	●

✓ = ja, ⊙ = teilweise, ● = nein, n.f. = nicht feststellbar – Die Überörtliche Prüfung unterbricht im Falle eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens ihre Prüfung oder nimmt sie nicht auf.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 25: Ordnungsgemäßes IKS bei Subsystemen

Alle Landkreise wiesen in den betrachteten Subsystemen Mängel in Bezug auf das interne Kontrollsystem auf, namentlich wurde das Vieraugenprinzip (Funktionstrennung) nicht hinreichend beachtet. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass Sachbearbeiter in der Sozialhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe Fälle von der Anlage bis zur Sollstellung selbständig bearbeiteten. Dadurch fehlte eine Prüfung durch eine weitere Person mittels Originalbeleg (Rechnung, Bescheid) für die Freigabe der Auszahlung. Infolgedessen bestand in allen Landkreisen eine Gelegenheit, dass Sachbearbeiter fiktive Fälle konstruierten.⁴⁵ Einzig der Landkreis Fulda nahm im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bei Rechnungen formelle Auszahlungsprüfungen anhand der Originalbelege durch zwei Personen vor.

Alternative Kontrollen bei Subsystemen					
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf	Wetterau
Kontenabgleich innerhalb des Landkreises	✓	n.f.	✓	●	●
Stichprobenhafte Prüfungen von Einzelsachverhalten	✓	n.f.	⊙	✓	⊙
Könnten die vorgefundenen Kontrollen ein Vieraugensystem in Form einer Funktionstrennung ersetzen?	●	n.f.	●	●	●

✓ = ja, ⊙ = teilweise, ● = nein, n.f. = nicht feststellbar – Die Überörtliche Prüfung unterbricht im Falle eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens ihre Prüfung oder nimmt sie nicht auf.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 26: Alternative Kontrollen bei Subsystemen

Dem Risiko von Fehlern und Missbrauch aus Schwachstellen versuchten die Landkreise mit unterschiedlichen Strategien zu begegnen. Der Lahn-Dill-Kreis wählte nach dem Zufallsprinzip vier Fälle monatlich aus, die dann vollumfänglich geprüft wurden. Bei den Leistungen nach SGB XII (Grundsicherung) wurden angabegemäß rund 500 Fälle monatlich bearbeitet, was einem Stichprobenumfang von 0,8 Prozent entsprach. In den Landkreisen Fulda und Marburg-Biedenkopf prüfte das Rechnungsprüfungsamt in Stichproben. Der Stichprobenumfang war nicht dokumentiert. Der Wetteraukreis richtete betragsmäßig bestimmte Buchungssperren für Einzelfälle im Bereich SGB XII ein. So war ab einem Betrag von 2.500 € eine Genehmigung einzuholen.⁴⁶

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, das Vieraugenprinzip konsequent durchzusetzen, da alternative Kontrollen dieses nicht ersetzen können.

⁴⁵ Bei dieser 143. Vergleichenden Prüfung wurden keine Sachverhalte bekannt, dass diese Gelegenheiten zu Vermögensschäden für die Landkreise führten. Zu bemerken ist, dass die Überörtliche Prüfung ihrer Haushaltsstrukturprüfung nicht darauf ausrichtet, solche dolosen Handlungen aufzudecken.

⁴⁶ vergleiche Sicherheitskonzept Freigabe von Buchungen -Führungskräfte-; Versionsstand 2008-04-11

Der Bestand der Flüssigen Mittel ist bei einer ordnungsmäßigen Buchführung jederzeit mit der Finanzrechnung abstimbar. Die gegenwärtige Gesetzeslage verlangt, dass sowohl die direkte als auch die indirekte Finanzrechnung zu führen sind.⁴⁷ Allein der Landkreis Fulda kam dieser Anforderung vollständig nach. Die Landkreise Hochtaunus, Lahn-Dill und Marburg-Biedenkopf beschränkten sich auf die Darstellung der direkten Finanzrechnung, die mit den Flüssigen Mitteln abgestimmt war. Hingegen lag beim Wetteraukreis keine abgestimmte Finanzrechnung seit dem Jahr 2007 vor.

Ordnungsmäßige Abstimmung der Finanzrechnung

4.11 Ausgewählte Posten der Jahresabschlüsse

Gewährte Investitionszuweisungen und -zuschüsse⁴⁸ sind als immaterielle Vermögensgegenstände zu aktivieren (§ 38 Absatz 4 GemHVO-Doppik), wenn sie an einen bestimmten Zweck gebunden sind und ein Rückforderungsanspruch vorbehalten bleibt. Ansicht 27 stellt dar, wie gewährte Investitionszuschüsse von den Landkreisen aktiviert wurden.⁴⁹

Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Gewährte Investitionszuschüsse				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
ordnungsmäßige Aktivierung von Zuschüssen (Bescheid und Rückforderungsanspruch)	✓	⊗	✓	●
ordnungsmäßige Wesentlichkeitsgrenze für die Aktivierung	✓	✓	✓	✓
ordnungsmäßige Abschreibung der Zuschüsse über die Zweckbindungsdauer	✓	✓	✓	✓
✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise				
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010				

Ansicht 27: Gewährte Investitionszuschüsse

Die Überörtliche Prüfung beanstandete beim Hochtaunuskreis und beim Landkreis Marburg-Biedenkopf, dass Investitionszuschüsse ohne Rückforderungsanspruch bilanziert wurden.

Grund und Boden

Grund und Boden zählt zu den nicht abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens. Nicht abnutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens sind mit den Anschaffungskosten anzusetzen (§ 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik). Eine planmäßige Abschreibung ist nicht vorgesehen. Sofern eine voraussichtlich dauernde Wertminderung vorliegt, sind außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen, um die Vermögensgegenstände mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der ihnen am Abschlussstichtag beizulegen ist (§ 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik).

Eine Gemeinde als früherer Schulträger kann die unentgeltliche Rückübertragung eines vom Landkreis nicht mehr für schulische Zwecke genutzten Grundstücks (Grund und Boden mit aufstehendem Schulgebäude) innerhalb eines Jahres nach der Entwidmung verlangen. Voraussetzung ist, dass es sich um Grundstücke oder grundstücksgleiche Rechte handelt, die ein Schulträger vormals bei dem Schulträgerwechsel

Rückübertragungsverpflichtungen

⁴⁷ Nach § 47 Absatz 1 GemHVO-Doppik in Verbindung mit Muster 15 Teil A sind die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und geleisteten Auszahlungen entsprechend § 3 GemHVO-Doppik unter Berücksichtigung der Einzahlungen und Auszahlungen aus fremden Finanzmitteln nach § 15 GemHVO-Doppik zu erfassen. Dies wird als direkte Finanzrechnung bezeichnet. In § 47 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik in Verbindung mit Muster 16 Teil B wird die so genannte indirekte Finanzrechnung zusätzlich vorgeschrieben. Die indirekte Finanzrechnung ist eine Kapitalflussrechnung, die im Einzelnen in Muster 16 zu § 47 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik beschrieben ist.

⁴⁸ Der Begriff Investitionszuschüsse wird im Folgenden als Überbegriff für die in § 38 Absatz 4 GemHVO-Doppik aufgeführten Bezeichnungen „Investitionszuweisungen, -zuschüsse und Investitionsbeiträge“ verwendet.

⁴⁹ Bei allen Feststellungen zu den ausgewählten Bilanzposten konnten keine Aussagen für den Wetteraukreis getroffen werden, da er zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung weder einen Jahresabschluss aufgestellt noch einen belastbaren amtsinternen Entwurf angefertigt hatte.

ohne Entschädigung abgegeben hat (§ 141 Absatz 3 HSchG).⁵⁰ Alle vier Landkreise waren von diesen Regelungen betroffen. Ansicht 28 zeigt, ob die Landkreise in den Jahresabschlüssen berücksichtigten, dass dauernde Wertminderungen oder Rückübertragungsverpflichtungen bestanden.

Grund und Boden				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Prüfung der Wertansätze auf dauernde Wertminderungen	✓	✓	✓	✓
Berücksichtigung von Rückübertragungsverpflichtungen	✓	●	✓	●
✓ = ja, ● = nein Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010				

Ansicht 28: Grund und Boden

Allein der Landkreis Fulda bewertete die Schulgrundstücke nach § 141 Absatz 3 HSchG in der Eröffnungsbilanz mit Null €. Der Lahn-Dill-Kreis wies die Rückübertragungsverpflichtung als Eventualverbindlichkeit im Anhang aus. Die übrigen zwei Landkreise berücksichtigen diese Besonderheit nicht in ihrem Jahresabschluss.

Gebäude

Der Wertansatz eines Gebäudes ist maßgeblich von der Einschätzung über die voraussichtliche Nutzungsdauer beeinflusst. Daraus und aus den Anschaffungs- oder Herstellungskosten ergeben sich die planmäßigen Abschreibungen (§ 43 Absatz 1 Satz 2 GemHVO-Doppik). Nutzungsdauern sind durch eine vorsichtige Prognose festzulegen. In Ansicht 29 ist dargelegt, welche Feststellungen sich für die Bewertung der Gebäude ergaben.

Gebäude				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Ordnungsmäßige Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Instandhaltung	✓	✓	✓	✓
angemessene Nutzungsdauer bei der Abschreibung	✓	⊙	⊙	●
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010				

Ansicht 29: Gebäude

Nutzungsdauern

Die technische Nutzbarkeit ist die Obergrenze der Nutzungsdauer. Sie wird aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen verkürzt. Im Zweifel ist die kürzere Nutzungsdauer anzusetzen (Nr. 2 Satz 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik). Dies folgt dem geltenden Vorsichtsprinzip (§ 40 Nr. 3 GemHVO-Doppik), nach dem der Landkreis bei der Schätzung der Nutzungsdauer der Unsicherheit durch eine kürzere Nutzungsdauer Rechnung tragen soll. Die Landkreise legten bei vergleichbaren Gebäudetypen (Schulbauten in Massivbauweise) unterschiedliche Nutzungsdauern zugrunde (Ansicht 30).

⁵⁰ Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz – HSchG –) in der Fassung vom 14. Juni 2005, GVBl. I, Seite 441, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juni 2011, GVBl. I, Seite 267

§ 141 Absatz 3 HSchG – Folgen eines Schulträgerwechsels

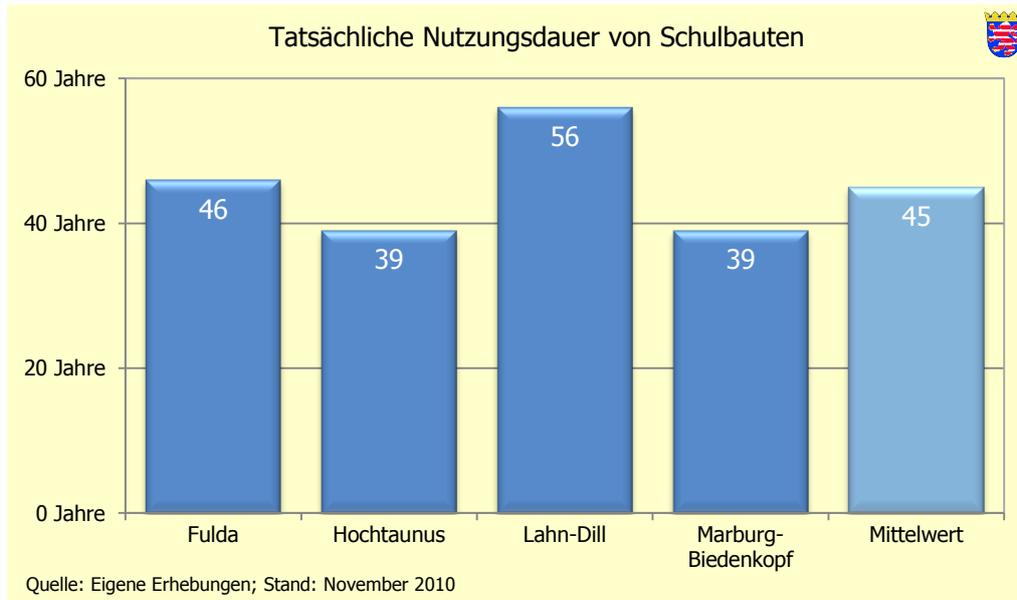
Werden Grundstücke oder grundstücksgleiche Rechte, die ein Schulträger bei einem Wechsel der Schulträger ohne Entschädigung abgegeben hat, für schulische Zwecke nicht mehr benötigt, so kann der frühere Schulträger innerhalb eines Jahres nach der Entwidmung die unentgeltliche Rückübertragung verlangen. Dieser Anspruch entfällt, wenn der Schulträger für die auf ihn übergegangenen Schulanlagen Ersatzbauten errichtet.

Nutzungsdauern der Schulbauten	
Hochtaunus, Lahn-Dill, Marburg-Biedenkopf ¹⁾	80 Jahre
Fulda	50 Jahre

¹⁾ Im Nachgang zur 143. Vergleichenden Prüfung reduzierte der Landkreis Marburg-Biedenkopf die Nutzungsdauern bei Massivbauten von 80 auf 60 Jahre (vergleiche Kapitel 4.13).
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2010

Ansicht 30: Nutzungsdauern der Schulbauten

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie alt die Schulbauten waren, bei denen eine aktivierungspflichtige Sanierung⁵¹ vollzogen wurde (Ansicht 31).



Ansicht 31: Tatsächliche Nutzungsdauer von Schulbauten

Wie Ansicht 31 zeigt, überschreiten die angesetzten Nutzungsdauern die mittleren Nutzungsdauern der sanierten Gebäude. Die Sachgerechtigkeit einer Nutzungsdauer für Gebäude zwischen 30 und 50 Jahren hängt entscheidend von der Bau- und Nutzungsart des Gebäudes ab. Nutzungsdauern von mehr als 50 Jahren bei Schulgebäuden in Massivbauweise beurteilt die Überörtliche Prüfung grundsätzlich als nicht sachgerecht.⁵²

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf änderte im Nachgang zur örtlichen Erhebung die Nutzungsdauern der Gebäude bei Massivbauten von bisher 80 Jahren auf 60 Jahre und bei Teilmassivbauten von bisher 60 Jahren auf 50 Jahre. Der Lahn-Dill-Kreis beabsichtigt, für Zugänge bei Gebäuden eine Nutzungsdauer von 60 Jahren zugrunde zu legen. Im Zeitablauf sind alle Kommunen aufgefordert, die in der Umstellungsphase festgelegten Nutzungsdauern zu überprüfen und gegebenenfalls zu verkürzen.

Ansicht 32 fasst die Bilanzierungspraxis der Landkreise für die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen zusammen.

Rückstellungen für Pensionen

⁵¹ Führt ein Bündel von Baumaßnahmen bei mindestens drei Bereichen der zentralen Ausstattungsmerkmale (Fenster, Elektro, Sanitär und Heizung) zu einer Erhöhung und Erweiterung des Gebrauchswerts, hebt sich der Standard eines Gebäudes. Dann handelt es sich bei den Kosten dieser Sanierungen um Anschaffungskosten. Ziffer 10 des BMF-Schreibens vom 18. Juli 2003, BStBl. I, Seite 386.

⁵² vergleiche auch Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

Rückstellungen für Pensionen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Bewertung auf Basis eines versicherungsmathematischen Gutachtens	✓	✓	✓	✓
Rechnungszinsfuß von 6 Prozent	✓	✓	✓	✓
Anhangangabe zum Teilwertansatz nach § 6a EStG	✓	●	●	offen
Anhangangabe zu mittelbaren Pensionsverpflichtungen	●	✓	✓	offen

✓ = ja, ● = nein, offen = vorläufiger Jahresabschluss ohne Anhang
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 32: Rückstellungen für Pensionen

Ansicht 32 zeigt, dass alle Landkreise die Bewertung der Rückstellungen für Pensionen auf ein versicherungsmathematisches Gutachten stützten.

Rechnungszins

Alle vier Landkreise bewerteten ihre Pensionsrückstellungen unter Anwendung des Teilwertverfahrens nach § 6a EStG. Nach dieser Vorschrift wird ein Rechnungszinsfuß von 6 Prozent verwendet. Dieses Bewertungsverfahren ist nach § 41 Absatz 5 Gem-HVO-Doppik anzuwenden und somit rechtmäßig. Es ist allerdings unstrittig, dass ein Zinssatz von 6 Prozent nicht dem aktuellen Marktniveau entspricht. Außerdem werden bei dem Bewertungsverfahren nach § 6a EStG keine Tariferhöhungen und Mitarbeiterbeförderungen berücksichtigt. Wenn dies in die Berechnung der Pensionsrückstellungen einfließt – dies ist nach dem HGB aufgrund der Gesetzesänderung nach dem Bil-MoG nötig – ergeben sich wesentlich höhere Rückstellungswerte. Der Landkreis Fulda benannte, wie Ansicht 32 zu entnehmen ist, im Anhang der Eröffnungsbilanz dieses Problem. Die Überörtliche Prüfung befürwortet diese Anhangangabe, da sie den Einblick in die Vermögenslage verbessert und empfiehlt, diese Anhangangaben vorzunehmen.

Mittelbare Pensionsverpflichtungen

Ansicht 32 zeigt ferner, dass der Lahn-Dill-Kreis und der Hochtaunuskreis eine Anhangangabe zu mittelbaren Pensionsverpflichtungen vornahmen. Die Zusatzversorgung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes gilt nach Auffassung des Hauptfachausschusses des Instituts der Wirtschaftsprüfer⁵³ als mittelbare Pensionsverpflichtung. Für diese sieht Artikel 28 Absatz 1 EGHGB ein Passivierungswahlrecht vor. Wird die Passivierung unterlassen, ist der nicht ausgewiesene Rückstellungsbetrag im Anhang anzugeben. Es wird den anderen Landkreisen empfohlen, diese Anhangangabe zu treffen.

Beihilferückstellungen

Ausgewählte Bilanzierungsgrundlagen der Beihilferückstellungen sind in Ansicht 33 zusammengefasst.

Beihilferückstellungen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Rückstellungen nach der voraussichtlichen Lebenserwartung sowie dem Durchschnitt der Beihilfezahlungen der vergangenen drei Jahre	●	●	✓	●
Beiträge an private Krankenkassen als Bewertungsgrundlage	✓	✓	●	✓

✓ = ja, ● = nein
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 33: Beihilferückstellungen

⁵³ vergleiche Stellungnahmen zur Rechnungslegung des Instituts der Wirtschaftsprüfer e.V.: Handelsrechtliche Bilanzierung von Altersversorgungsverpflichtungen (IDW RS HFA 30), vom 10. Juni 2011, in: FN-IDW 8/2011, Seite 545 ff.

Für Beihilfeansprüche von Versorgungsberechtigten für die Zeit nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst und von Versorgungsempfängern sind Rückstellungen zu bilden (§ 39 Absatz 1 Nr. 2 GemHVO-Doppik). Die GemHVO-Doppik schreibt kein Bewertungsverfahren vor. Ansicht 33 zeigt, dass die Landkreise unterschiedliche Bewertungsverfahren anwendeten, was die Überörtliche Prüfung nicht beanstandet. Sie empfiehlt jedoch, in den Verwaltungsvorschriften Konkretisierungen zu fassen.

Ansicht 34 zeigt, welche Bewertungsgrundlagen die Landkreise bei der bilanziellen Behandlung der Altersteilzeitrückstellungen berücksichtigten.

Altersteilzeitrückstellungen

Altersteilzeitrückstellungen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
vertragliche Zusagen	✓	✓	✓	✓
Drohverlustrückstellung (Aufstockungsbeträge)	✓	✓	✓	✓
Erfüllungsrückstand	✓	✓	✓	✓
Abfindungsverpflichtungen TVÖD	●	●	●	●
Abzinsung aller Bestandteile	✓	✓	✓	✓
tatsächliche Lohnabrechnung	✓	✓	✓	✓

✓ = ja, ● = nein
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 34: Altersteilzeitrückstellungen

Die Landkreise bezogen ihre Rückstellungen allein auf vorliegende Altersteilzeitverträge. Vertragliche Zusagen lagen in allen Landkreisen vor. Die Abfindungsverpflichtung wurde von keinem Landkreis abgebildet. Die Landkreise wurden allen übrigen Anforderungen an die Rückstellungsbildung gerecht.

Bei den Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen handelt es sich im Gegensatz zu den anderen in § 39 Absatz 1 GemHVO-Doppik vorgesehenen Rückstellungen um Aufwandsrückstellungen. Sie unterscheiden sich von den Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten dadurch, dass ihnen keine Außenverpflichtung zugrunde liegt. Die GemHVO-Doppik geht insofern über die Regelung des Handelsrechts⁵⁴ hinaus, als sie auf die Nachholung der unterlassenen Instandhaltungen im folgenden Haushaltsjahr abstellt. Handelsrechtlich ist eine Rückstellung nur zu bilden, wenn die Instandhaltungen im folgenden Geschäftsjahr innerhalb von drei Monaten vorgenommen werden. Bei den Instandhaltungsrückstellungen wird den Landkreisen eine Gestaltungsfreiheit eingeräumt, da es nicht auf eine Außenverpflichtung ankommt. Ferner hängt die Bewertung dieser Rückstellung von der Einschätzung des Landkreises ab, wenn das Kriterium der Unterlassung bestimmt wird. Ansicht 35 benennt die Vorgehensweise der Landkreise bei Instandhaltungsrückstellungen.

Gestaltungsspielraum bei den Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen

⁵⁴ § 249 Absatz 1 Nr. 1 HGB – Rückstellungen

Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Erfassung der unterlassenen Instandhaltungen des Geschäftsjahres durch Befragung der Dezernate	✓	●	✓	●
Berücksichtigung der Instandhaltungen im folgenden Haushaltsplan	✓	●	✓	●
Berücksichtigung von internen Kosten bei der Bewertung	●	●	●	●
✓ = ja, ● = nein Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010				

Ansicht 35: Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen

Es zeigt sich, dass zwei Landkreise keine Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen bildeten. Marburg-Biedenkopf passivierte Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen im Nachgang der Prüfung.

4.12 Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage in den vorläufigen Jahresabschlüssen

Für die Bilanzanalyse wurden für den Vergleich ausgewählte Kennzahlen herangezogen:

Anlagenintensität und Infrastrukturquote

Die Kennzahlen liefern eine Aussage über den Vermögensaufbau der Kommune. Die Anlagenintensität zeigt den Anteil des langfristig gebundenen Vermögens am Gesamtvermögen. Die Anlagenintensität ist bei allen Kommunen erwartungsgemäß hoch. Ein Rückgang der Anlagenintensität kann in einer Überalterung des Anlagevermögens oder dem Verkauf von Anlagegütern begründet sein. Dabei führt eine hohe Anlagenintensität in der Regel aufgrund hoher Fixkosten (insbesondere durch Abschreibungen und Instandhaltungsaufwand) zu hohen Haushaltsbelastungen in künftigen Jahren. Vor diesem Hintergrund kann die Anlagenintensität auch als Grad für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Kommunen angesehen werden. Für das Infrastrukturvermögen wurde diese Kennzahl gesondert betrachtet (Infrastrukturquote).

Anlagendeckungsgrad

Der Anlagendeckungsgrad ist der Indikator zur Messung der finanziellen Stabilität der Kommune und bildet das Verhältnis zwischen langfristigem Anlagevermögen und langfristig zur Verfügung stehendem Kapital ab. Mit dieser Kennzahl lässt sich die Fristenkongruenz der Finanzierung des Anlagevermögens beurteilen. Bei einer Quote von 100 Prozent ist das langfristige Anlagevermögen vollständig mit langfristig verfügbarem Kapital finanziert, was der „Goldenen Finanzierungsregel“ entspricht. Weist die Kommune einen Anlagendeckungsgrad über 100 Prozent auf, so hat sie auch Teile des Umlaufvermögens langfristig finanziert. Über einen längeren Betrachtungszeitraum sollte die Kennzahl nicht dauerhaft unter 100 Prozent liegen.

Eigenkapitalquoten I und II

Das Eigenkapital als Nettosition einer Kommune ist der Saldo aus dem Vergleich von Vermögen mit (zweckgebundenen) Rücklagen, Sonderrücklagen und Schulden (in der Eröffnungsbilanz). Anders als bei Unternehmen der Privatwirtschaft steht hinter dem gemeindlichen Eigenkapital kein eingezahltes Stammkapital oder Ähnliches; es ist nicht als Ausgleichspuffer für Jahresfehlbeträge interpretierbar, solange ihm auf der Aktivseite zum Teil unveräußerbares (Infrastruktur-)Vermögen gegenübersteht. Die Eigenkapitalquoten I und II sind daher zum Vergleich zweier oder mehrerer Kommunen kaum verwendbar. Relevant sind jedoch deren Veränderungen im Zeitverlauf durch positive oder negative Jahresergebnisse. Deshalb ist die Entwicklung der Quoten in den Folgejahren interessant. In ihr spiegeln sich Erfolg oder Misserfolg des Wirtschaftens wider. Die Eigenkapitalquote I stellt auf das bilanzielle Eigenkapital ab, während die Eigenkapitalquote II das wirtschaftliche Eigenkapital berücksichtigt. Dieses schließt die nicht rückzahlbaren Investitionszuschüsse ein, die in Sonderposten passiviert sind.

Zuschussquote

Die Zuschussquote zeigt an, in welchem Umfang das Anlagevermögen der Kommune durch Zuschüsse und Zuwendungen finanziert war. Passivierte Sonderposten für Beiträge, Zuschüsse und Zuwendungen werden ins Verhältnis zum Anlagevermögen gesetzt. Je höher die Zuschussquote, desto größer ist der Anteil des Anlagevermögens, der mit Zuschüssen und Zuwendungen von der Europäischen Union, Bund, Land oder Dritten finanziert wurde.

Typisch für kommunale Jahresabschlüsse ist der hohe Anteil des Anlagevermögens. Dieses setzt sich vor allem aus den Schulgebäuden, den Kreisstraßen und den Sparkassenbeteiligungen zusammen. Zu berücksichtigen ist, dass das bewertete Vermögen einer Kommune auf der Aktivseite der Bilanz nur zum (geringen) Teil veräußerbar und zur Rückzahlung von Schulden verwendbar (Schuldendeckungspotential) ist.

Ansicht 36 zeigt die ausgewählten Kennzahlen zur Bilanzanalyse. Infolge der unterschiedlichen Bilanzierungspraxis ist ein Vergleich bei wesentlichen Bilanzposten nicht ohne Erläuterungen möglich. Erst im Zeitablauf können die Kennzahlen im intrakommunalen wie im interkommunalen Vergleich eine gesteigerte Aussagekraft erreichen.

Kennzahlen zur Bilanzanalyse 2009						
	Anlagenintensität	Anlagendeckungsgrad	Infrastrukturquote	Eigenkapitalquote I	Eigenkapitalquote II	Zuschussquote
Fulda (2009)	81 %	107 %	15 %	46 %	72 %	33 %
Hochtaunus (2007)	96 %	98 %	1 %	28 %	37 %	9 %
Lahn-Dill (2001)	91 %	76 %	4 %	-2 %	21 %	25 %
Marburg-Biedenkopf (2009)	94 %	116 %	11 %	40 %	57 %	15 %

Anmerkungen: Der Wetteraukreis hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung weder einen Jahresabschluss aufgestellt noch einen amtsinternen Entwurf gefertigt. Die Kennziffern für den Landkreis Marburg-Biedenkopf basieren auf dem vorläufigen Jahresabschluss ohne Berücksichtigung der nachträglichen Korrekturen der Eröffnungsbilanz (vergleiche Abschnitt 4.13 des vorliegenden Berichts).

Klammerangaben betreffen das Jahr der Doppikeinführung

Berechnungsgrundlagen:

Anlagenintensität = $(\text{Anlagevermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Anlagendeckungsgrad = $((\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten} + \text{langfristige Verbindlichkeiten}) / \text{Anlagevermögen}) \times 100$

Infrastrukturquote = $(\text{Infrastrukturvermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Eigenkapitalquote I = $(\text{Eigenkapital} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Eigenkapitalquote II = $((\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten}) / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Zuschussquote = $(\text{Sonderposten für Zuschüsse und Beiträge} / \text{Anlagevermögen}) \times 100$

Quelle: Eigene Berechnungen, vorläufige Jahresabschlüsse 2009

Ansicht 36: Kennzahlen zur Bilanzanalyse 2009

Die Eigenkapitalquote I streut zwischen -2 Prozent (Lahn-Dill) und 46 Prozent (Fulda) aus. Der Anlagendeckungsgrad II schwankte zwischen 76 Prozent (Lahn-Dill) und 116 Prozent (Marburg-Biedenkopf). Der Lahn-Dill-Kreis und der Hochtaunuskreis finanzierten somit einen Teil des Anlagevermögens mit kurzfristigem Fremdkapital. Vertiefende Aussagen mittels einer Kennzahlenanalyse für den innerkommunalen wie auch den interkommunalen Vergleich lassen sich erst vor dem Hintergrund weiterer Jahresabschlüsse treffen.

4.13 Korrektur der Eröffnungsbilanzen

Bei der Prüfung von Ansatz und Bewertung wurden einzelne Bilanzposten auf Bewertungsverfahren und -grundlagen untersucht. Hier kam es zu Beanstandungen vornehmlich bei der Aktivierung von Zuschüssen, der Ermittlung einer angemessenen Nutzungsdauer für Gebäude und der Bewertung von Straßen. Anlässlich der Interimbesprechungen konnte sich die Überörtliche Prüfung davon überzeugen, dass alle Mängel behoben waren.

Das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz reduzierte sich im Landkreis Marburg-Biedenkopf zum Zeitpunkt der Interimbesprechung durch die Korrekturen von 207 Millionen € auf 147 Millionen € (Ansicht 37).

Landkreis Marburg-Biedenkopf

Korrekturen der Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Landkreises Marburg-Biedenkopf	
Bilanzposten und Sachverhalt	Effekt auf das Eigenkapital
gewährte Investitionszuschüsse ohne Rückforderungsansprüche ▷ Bilanzwerte reduzierten sich von 5 Mio. € auf 1 Mio. €	-4 Mio. €
Gebäude ▷ Reduzierung der Nutzungsdauern bei Massivbauten von 80 auf 60 Jahre und bei Teilmassivbauten von 60 auf 50 Jahre. Der Bestand verminderte sich von 144 Mio. € auf 123 Mio. €.	-21 Mio. €
Straßenbewertung ▷ Korrektur von Überbewertungen bei den Straßen gemessen an den Investitionswerten der Vermögenshaushalte der vergangenen 35 Jahre. Die Eröffnungsbilanzwerte reduzierten sich von 58 Mio. € auf 37 Mio. €.	-21 Mio. €
Sonderposten ▷ Auflösungen entsprechend der Nutzungsdauern der Gebäude und der gewogenen Auflösungsdauer von 25 Jahren für die allgemeinen Investitionspauschalen und die Schulbaupauschalen. Die Bilanzwerte erhöhten sich von 69 Mio. € auf 82 Mio. €.	-13 Mio. €
sonstige Änderungen	-1 Mio. €
Summe	-60 Mio. €
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: November 2010	

Ansicht 37: Korrekturen der Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Landkreises Marburg-Biedenkopf

4.14 Haushaltslage

Beurteilung der Haushaltslage während des Umstellungsprozesses

Die Überörtliche Prüfung analysierte die Lage kameraler Haushalte anhand des normierten Haushaltsergebnisses. Doppische Haushalte wertet die Überörtliche Prüfung in einzelnen Haushaltsjahren als stabil, wenn das ordentliche Ergebnis grundsätzlich positiv und die Innenfinanzierungskraft oberhalb der Warngrenze von acht Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel liegt.⁵⁵ Beim Unterschreiten der Warngrenzen ist die Substanzerhaltung gefährdet, da die laufende Verwaltungstätigkeit und die Tilgungen zu Abflüssen führen, die eine ausreichende Reinvestitionsquote aus Eigenmitteln nicht zulassen.⁵⁶

Ansicht 38 zeigt die Bewertung der Haushaltslage der Landkreise in den Jahren 2005 bis 2009.

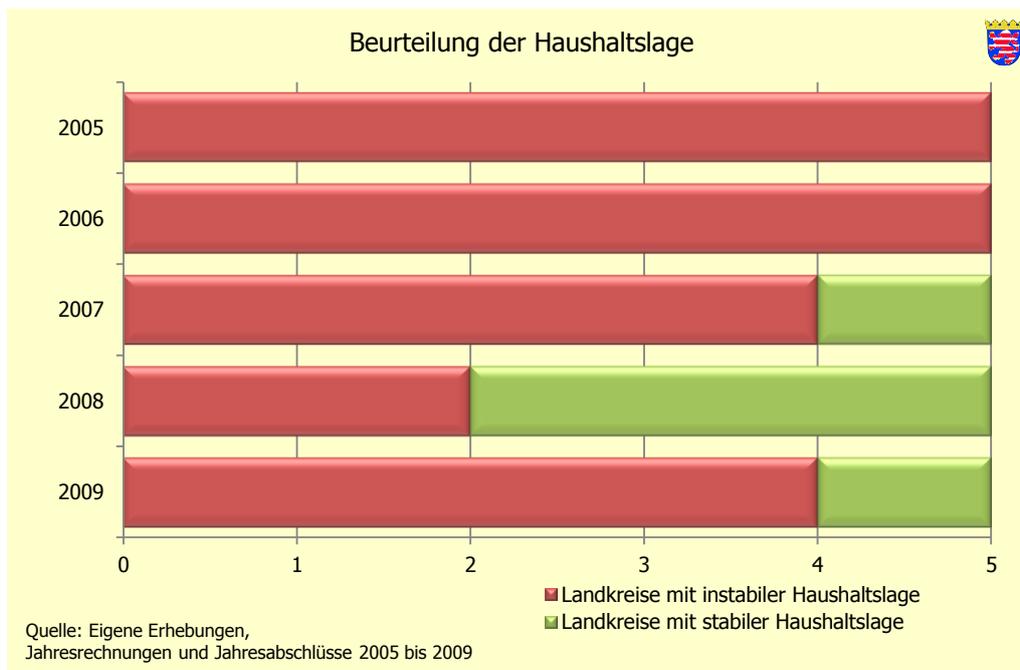
⁵⁵ vergleiche Kapitel 3.3

Kamerale Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das normierte Haushaltsergebnis (freie Spitze) mindestens 8 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel betrug.

Doppische Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das ordentliche Ergebnis positiv war sowie die Innenfinanzierungskraft vor der ersten Warngrenze lag.

Sofern bei den Landkreisen Jahresrechnungen oder – nach Umstellung auf die Doppik – Jahresabschlüsse nicht vorlagen, wurde aus Vorsichtsgründen der Haushalt des jeweiligen Jahres aus formalen Gründen als instabil eingestuft.

⁵⁶ Bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen ist ein Einblick in die Vermögens- und Ertragslage der Landkreise ohne eine Konsolidierung dieser Aufgabenbereiche in einem Gesamtabchluss nicht möglich. Der Einzelabschluss des Landkreises hat bei bedeutenden Ausgliederungen eine geringe Aussagekraft für die wirtschaftliche Lage. Sofern Haushaltsanalysen und Beurteilungen der Haushaltslage auf dem Einzelabschluss aufbauen, sind sie unvollständig. Einzig mit dem Gesamtabchluss wird die wirtschaftliche Lage des Landkreises abschließend und vollständig abgebildet. Mit der Erstellung des Gesamtabchlusses wird ein Informationsstand hergestellt, der, weil nur über die Doppik eine Konsolidierung möglich ist, von der Kameralistik nie hätte erreicht werden können.



Ansicht 38: Beurteilung der Haushaltslage

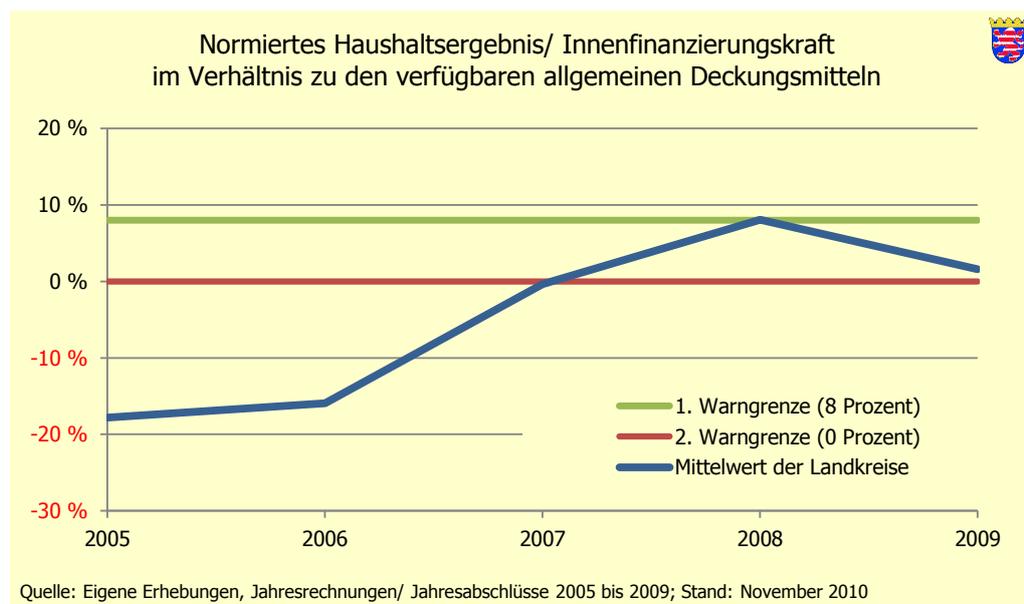
Da sich die Beurteilung der Haushaltslage auf fünf Jahresbetrachtungen stützt und diese für kamerale und für doppische Jahre isoliert vorgenommen werden, kann sie während des Umstellungsprozesses vollzogen werden.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Gesamturteil	Beurteilungsmaßstab	Landkreise
stabil	mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	○
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (die beiden instabilen Jahre dürfen nicht die letzten beiden Jahre sein)	Hochtaunus
noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)	○
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil	Fulda
instabil	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil	Lahn-Dill, Marburg-Biedenkopf, Wetterau

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 39: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Ansicht 40 stellt das normierte Haushaltsergebnis und die Mittelüberschüsse ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln.

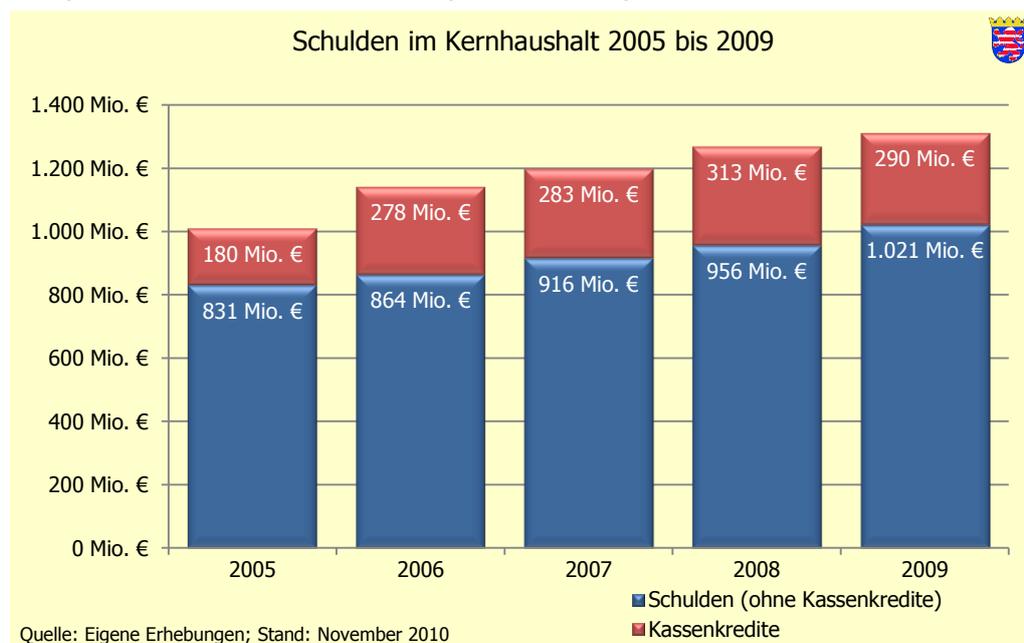


Ansicht 40: Normiertes Haushaltsergebnis/ Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln

Ansicht 40 macht deutlich, dass die Landkreise im Mittelwert in den Jahren 2005, 2006 und 2009 ihre freie Spitze oder ihre Innenfinanzierungskraft verloren hatten. Dies führte zur Aufnahme von Kassenkrediten. In den Jahren 2007 und 2008 wurden positive normierte Haushaltsergebnisse oder eine positive Innenfinanzierungskraft erreicht. In diesen Jahren wiesen die Landkreise überdurchschnittlich hohe Einnahmen auf.

Schulden im Kernhaushalt

Ansicht 41 zeigt die Entwicklung der direkten Schulden und Kassenkredite der fünf Landkreise in den Jahren 2005 bis 2009. Es ist zu erkennen, dass im Zeitraum 2005 bis 2009 die Schulden von 1.011 Millionen € um 300 Millionen € auf 1.311 Millionen € deutlich zunahm. Die Darlehen im nichtinvestiven Bereich, namentlich die Kassenkredite, stiegen von 180 Millionen € um 110 Millionen € auf 290 Millionen €. Eine Schuldenspirale kann entstehen, wenn die Zinslast zur Aufnahme von Kassenkrediten zwingt und damit die Zinsaufwendungen weiter steigen.



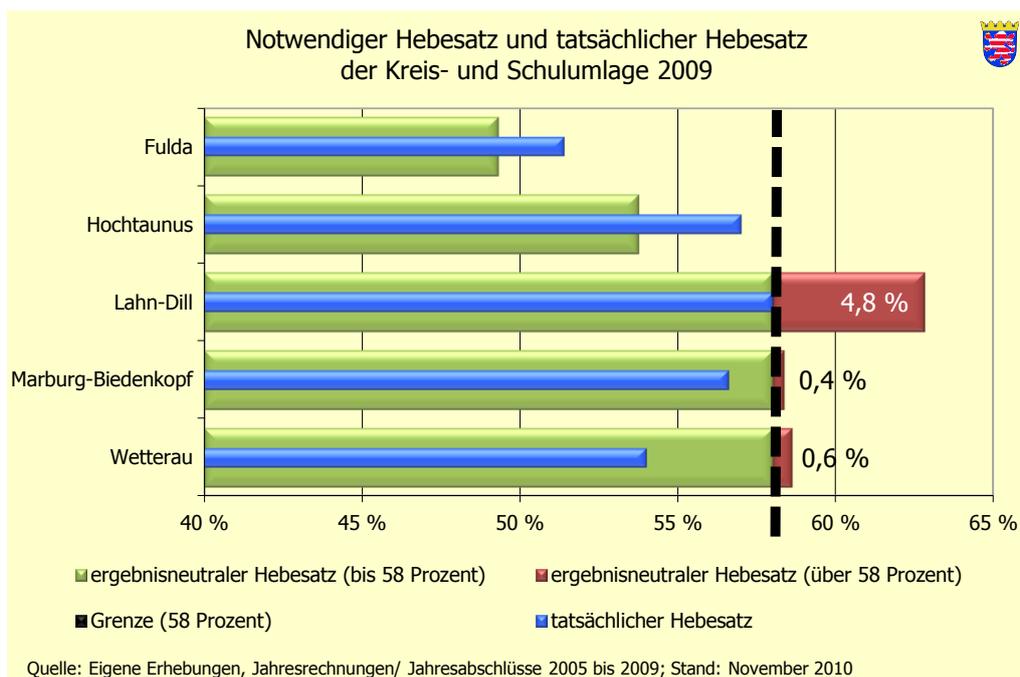
Ansicht 41: Schulden im Kernhaushalt 2005 bis 2009

Die Zinsbelastung der fünf Landkreise stieg von 28 Millionen € in 2005 auf 45 Millionen € in 2009. Die Landkreise nutzten nicht die guten Einnahmejahre 2007 und 2008, um die Kassenkredite abzubauen.

Die Kreisumlage ist in der Höhe zu erheben, mit der der Haushalt des Landkreises ausgeglichen werden kann (§ 37 FAG).⁵⁷ Ausgehend vom normierten Haushaltsergebnis und dem Mittelüberschuss wurde unabhängig von Einsparmaßnahmen ein ergebnisneutraler Hebesatz errechnet, der nötig wäre, um jahresbezogen ein normiertes Haushaltsergebnis und einen Überschuss von Null € zu erzielen. Der notwendige mittlere Hebesatz stellt den Hebesatz dar, der nötig gewesen wäre, um die normierten Haushaltsergebnisse oder die Innenfinanzierungskraft der Jahre 2005 bis 2009 in Summe auszugleichen.

Haushaltsausgleich durch Erhöhung der Umlagesätze

Ansicht 42 zeigt die notwendigen Hebesätze zur Kreis- und Schulumlage und die tatsächlichen Hebesätze 2009 der geprüften Landkreise.



Ansicht 42: Notwendiger Hebesatz und tatsächlicher Hebesatz der Kreis- und Schulumlage 2009

Bei drei der fünf Landkreise ergäben sich notwendige Hebesätze (Kreis- und Schulumlage) von über 58 Prozent. Die Landesregierung⁵⁸ sieht aber wegen des Gebots der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden (§ 9 HKO) die Grenze der Belastbarkeit bei einem Gesamthebesatz für die Kreis- und Schulumlage von 58 Prozent.

Der Hochtaunuskreis legte ein umfangreiches Schulbauinvestitionsprogramm auf, das große Wirkungen auf die Haushaltslage hat. Das Programm sieht Auszahlungen (investive Ausgaben) in Höhe von 461 Millionen € allein für die Jahre 2010 bis 2012 vor. Demgegenüber stehen Zuschüsse und andere Einnahmen für investive Maßnahmen in Höhe von 47 Millionen €. Der Mittelabfluss aus der Investitionstätigkeit beläuft sich in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt auf 415 Millionen €.

Wirkung umfangreicher Investitionen auf die Haushaltslage

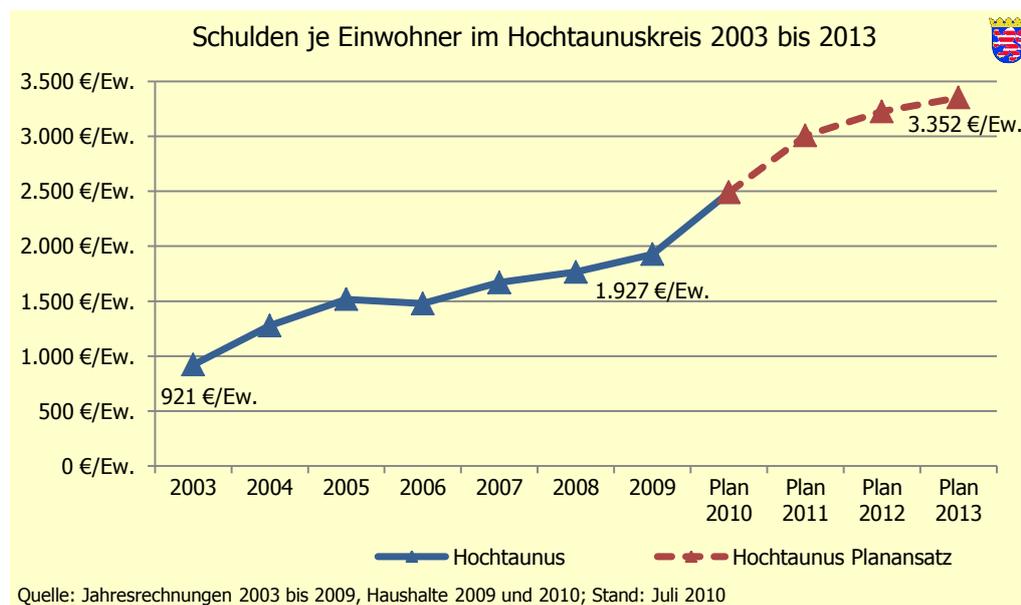
Dieser Betrag wird mit neuen Krediten zu finanzieren sein, da dem Hochtaunuskreis keine anderen zusätzlichen Einnahmen laut Haushaltsplan in diesem Zeitraum zufließen.

⁵⁷ § 37 Absatz 1 FAG – Kreisumlage

Soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen der Landkreise und die Leistungen nach diesem Gesetz zum Ausgleich des Haushalts nicht ausreichen, haben die Landkreise eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben.

⁵⁸ Schreiben des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport vom 5. Januar 2010 an den Hessischen Landkreistag

ßen. Dies führt dazu, dass die Kreditverschuldung des Hochtaunuskreises um den Saldo aus der Investitionstätigkeit abzüglich der planmäßigen Tilgungen ansteigen wird. Ansicht 43 zeigt die Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner von 2003 bis zum Plan des Jahres 2013 unter Berücksichtigung des Schulbauinvestitionsprogramms.



Ansicht 43: Schulden je Einwohner im Hochtaunuskreis 2003 bis 2013

Schuldenstand hat sich verdoppelt

Der Hochtaunuskreis hatte im Vergleich zu den vier anderen Landkreisen bereits im Jahr 2003 eine überdurchschnittliche Verschuldung je Einwohner von 921 €. Sie hat sich seit dem Jahr 2003 bis zum Jahr 2009 auf 1.927 € mehr als verdoppelt. In Folge des Schulbauinvestitionsprogramms wird sie bis zum Jahr 2013 auf über 3.300 € je Einwohner anwachsen. Damit hätte sich die Verschuldung innerhalb von zehn Jahren mehr als verdreifacht.

Die Finanzierung des Schulbauinvestitionsprogramms führt zu einer Belastung des Haushalts durch höhere Zinsaufwendungen. Diese werden von 15 Millionen € im Jahr 2009 um 8 Millionen € auf 23 Millionen € im Jahr 2013 ansteigen.⁵⁹ Damit werden 16 Prozent der dem Hochtaunuskreis zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2013 für Zinsaufwendungen benötigt.⁶⁰

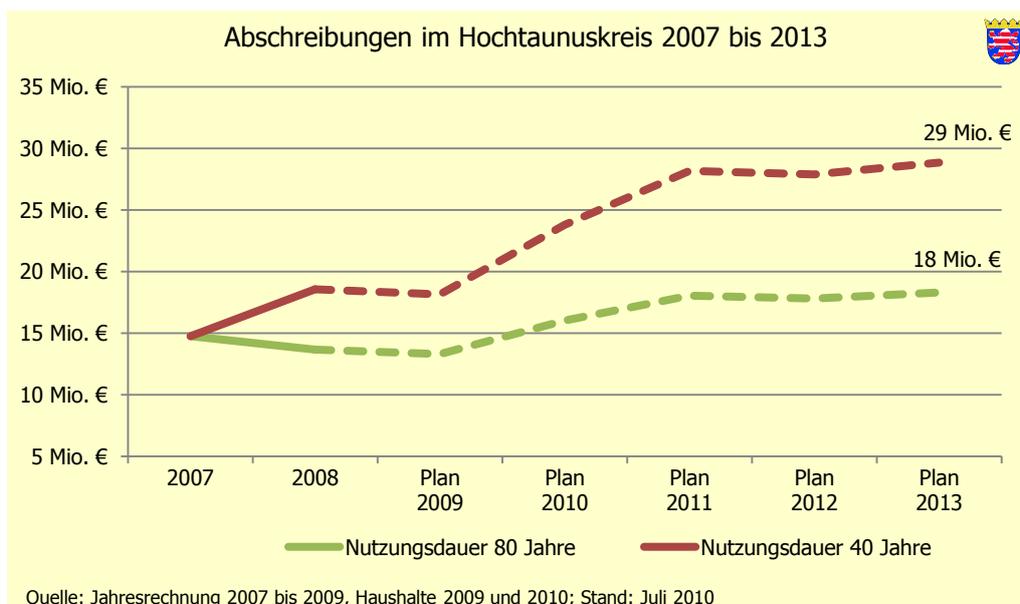
Höhere Abschreibungen

Die Investitionen aus dem Schulbauprogramm führen mit Fertigstellung der Maßnahmen zu Abschreibungen in der Ergebnisrechnung. Die Höhe der Abschreibungen richtet sich nach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer. Um die Wirkungen der zusätzlichen Abschreibungen auf die Ergebnisrechnung aufzuzeigen, nahm die Überörtliche Prüfung aus Vereinfachungsgründen die Investitionen eines jeden Jahres als fertiggestellt an.

Bei den Investitionen handelt es sich überwiegend um Schulbauten, für die der Hochtaunuskreis eine Nutzungsdauer von 80 Jahren veranschlagt. Selbst diese, an sich zu lange Nutzungsdauer belastet die Ergebnisrechnung im Jahre 2013 insgesamt mit 18 Millionen € (Ansicht 44).

⁵⁹ Hierbei wurde vom Hochtaunuskreis für neue Kredite ein Zinssatz von 1,5 Prozent für 2010 und von 2,5 Prozent ab 2011 angenommen.

⁶⁰ Die Überörtliche Prüfung definiert bei Zinsaufwendungen eine Warngrenze von 6,5 Prozent der verfügbaren Deckungsmittel.



Ansicht 44: Abschreibungen im Hochtaunuskreis 2003 bis 2013

Wenn der Hochtaunuskreis die mittlere Nutzungsdauer der sanierten Gebäude von rund 40 Jahren (vergleiche Ansicht 31) ansetzen würde, wäre das Ergebnis im Jahr 2013 mit Abschreibungen für seine Schulbauten in Höhe von insgesamt knapp 29 Millionen € belastet; dies wären zusätzlich 10 Millionen € gegenüber der heutigen Planung. Diese Belastung will der Hochtaunuskreis aber jetzt nicht tragen, stattdessen bleibt er – anders als der Landkreis Marburg-Biedenkopf (vergleiche Kapitel 4.13) – bei den ursprünglich festgelegten Nutzungsdauern. Im Ergebnis werden künftige Generationen die heutigen Schulen bezahlen müssen.

Das Schulbauinvestitionsprogramm wirkt unmittelbar auf die Haushaltslage des Hochtaunuskreises. Abschreibungen und Zinsen belasten das Ergebnis zusätzlich um mindestens 11 Millionen €.

4.15 Schulträgeraufgaben

Den kreisfreien Städten und den Landkreisen obliegt die Schulträgerschaft (§ 138 Absatz 1 HSchG). Die Schulträgeraufgaben umfassen die Bewirtschaftung der Schulimmobilien, die Bereitstellung von Hausmeistern und Reinigungskräften, die Verwaltung der Schulträgeraufgaben sowie das Schulsekretariat. Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Schulträgerschaft anhand der unterhaltenen Schulflächen und einzelner Kostenbereiche wie Reinigung, Hausmeister und Energie.

In Ansicht 45 werden die im Jahr 2009 zu unterhaltenden Flächen (Bruttogrundfläche) ins Verhältnis zu den Schülerzahlen gesetzt.

Schulflächen

Flächen der Schulen					
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf	Wetterau
Fläche	254.619 m ²	476.258 m ²	462.538 m ²	327.854 m ²	482.720 m ²
Grundschulen	67.668 m ²	178.814 m ²	140.099 m ²	110.284 m ²	131.847 m ²
Haupt- und Realschulen	85.052 m ²	40.140 m ²	48.451 m ²	40.436 m ²	97.775 m ²
Gymnasien	32.793 m ²	93.915 m ²	67.050 m ²	11.605 m ²	82.192 m ²
Gesamtschulen	36.935 m ²	104.626 m ²	130.494 m ²	117.691 m ²	92.704 m ²
Förderschulen	9.118 m ²	16.306 m ²	22.255 m ²	14.338 m ²	17.812 m ²
Berufliche Schulen	23.053 m ²	42.456 m ²	53.479 m ²	33.500 m ²	60.390 m ²

Flächen der Schulen					
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf	Wetterau
Schüler ¹⁾	20.346	28.652	39.035	20.326	42.613
Fläche je Schüler	12,5 m ²	16,6 m ²	11,8 m ²	16,1 m ²	11,3 m ²
Grundschulen	12,4 m ²	20,7 m ²	14,4 m ²	18,4 m ²	13,2 m ²
Haupt- und Realschulen	14,7 m ²	20,8 m ²	13,5 m ²	17,0 m ²	13,0 m ²
Gymnasien	12,8 m ²	12,9 m ²	12,8 m ²	10,1 m ²	8,3 m ²
Gesamtschulen	13,5 m ²	17,9 m ²	12,8 m ²	15,6 m ²	12,8 m ²
Förderschulen	25,2 m ²	29,2 m ²	28,5 m ²	42,8 m ²	16,3 m ²
Berufliche Schulen	6,7 m ²	9,6 m ²	5,6 m ²	11,5 m ²	8,7 m ²

¹⁾ Schüler an eigenen Schulen einschließlich Gastschüler
 Fläche je Schüler: = Minimum, = Maximum
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 45: Flächen der Schulen

Die Fläche je Schüler kann ein Indiz für nicht ausgelastete Schulen darstellen. Sie lag über alle Schulen der Landkreise betrachtet in einer Bandbreite von 6,7 m² bis 42,8 m².

Auffällig ist, dass im Hochtaunuskreis die Schulen mit den höchsten Flächen je Schüler im Vergleich lagen. Die Landkreise haben schließlich zu berücksichtigen, dass ihre Schulträgeraufgabe auch durch den demografischen Wandel beeinflusst ist. Rückläufige Schülerzahlen sind grundsätzlich bei der Optimierung der Standorte zu berücksichtigen. Wesentliche Kosten für die Bewirtschaftung der Schulen einschließlich Sporthallen, der Bereitstellung von Reinigungskräften und Hausmeistern sowie die Energiekosten sind zu optimieren.

Reinigungskosten

Bemerkenswert ist der Unterschied zwischen den Landkreisen im Aufwand für die Reinigung der Schulen. In Ansicht 46 werden die Reinigungskosten des Jahres 2009 ins Verhältnis zur Bruttogrundfläche gesetzt:

Kosten der Reinigung bei Schulen					
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf	Wetterau
Fläche	254.619 m ²	476.258 m ²	462.538 m ²	327.854 m ²	482.720 m ²
Reinigungsmaterial	100.822 €	108.498 €	51.014 €	275.546 €	156.721 €
Reinigungskosten fremd	3.847.036 €	3.080.012 €	3.561.525 €	1.814.858 €	1.400.977 €
Reinigungskosten eigenes Personal	28.968 €	32.719 €	596.813 €	1.489.663 €	2.799.519 €
Reinigungskosten gesamt	3.976.826 €	3.221.230 €	4.209.351 €	3.580.067 €	4.357.217 €
Reinigungskosten gesamt je Fläche (Mittelwert: 10,29 €/m ²)	15,62 €/m ²	6,76 €/m ²	9,10 €/m ²	10,92 €/m ²	9,03 €/m ²
letzte Ausschreibung im Jahr	1971	2010	2004	n.d.	n.d.

Rundungsbedingte Abweichungen
 n.d. = nicht dokumentiert, Reinigungskosten gesamt je Fläche: = Minimum, = Maximum
 Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2009; Stand: November 2010

Ansicht 46: Kosten der Reinigung bei Schulen

Die Schulreinigung im Landkreis Fulda war mit 15,62 €/m² am teuersten, obwohl alle Landkreise ähnliche Reinigungsstandards hatten. Daher unterschieden sich die Landkreise nicht bei ihrer Standardsetzung, sondern allein bei den Kosten. Wichtigster Einflussfaktor ist die regelmäßige Ausschreibung. Der Hochtaunuskreis schrieb seine Reinigungsleistungen in kurzen Zeitabständen aus. Er erreichte die niedrigsten Reinigungskosten je Quadratmeter. Der Landkreis Fulda schrieb letztmals 1971 aus. Das Sparpotential für den Landkreis beträgt im Vergleich zum Mittelwert jährlich über eine Million €. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Reinigungsleistungen in kurzen Abständen auszuschreiben.

Letzte Ausschreibung im Kreis Fulda vor 40 Jahren

Energie ist ein weiterer Kostenfaktor für Schulen. Im Vergleich zeigte sich, dass die Stromkosten nahezu identisch bei den Landkreisen waren, während die Heizkosten sich deutlich voneinander unterschieden. Hohe Heizkosten sind ein Indiz für eine energetisch unwirtschaftliche Bausubstanz. Ansicht 47 zeigt die Energiekosten aufgliedert nach Heizkosten und Stromkosten je Quadratmeter Bruttogrundfläche.

Energiekosten

Energiekosten bei Schulen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Fläche	254.619 m ²	476.258 m ²	462.538 m ²	327.854 m ²
Heizkosten	1.838.119 €	3.205.925 €	3.846.268 €	3.148.857 €
Stromkosten	747.262 €	1.889.009 €	1.151.494 €	995.497 €
Heizkosten je Fläche (Mittelwert 7,97 €/m ²)	7,22 €/m ²	6,73 €/m ²	8,32 €/m ²	9,60 €/m ²
Stromkosten je Fläche (Mittelwert 3,11 €/m ²)	2,93 €/m ²	3,97 €/m ²	2,49 €/m ²	3,04 €/m ²

Anmerkung: Der Wetteraukreis wurde infolge der nicht belastbaren Datengrundlage nicht in den Vergleich einbezogen.
 Heiz- oder Stromkosten je Fläche: = Minimum, = Maximum
 Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2009; Stand: November 2010

Ansicht 47: Energiekosten bei Schulen

Aus Ansicht 47 ist zu erkennen, dass der Landkreis Marburg-Biedenkopf die höchsten Heizkosten je Quadratmeter hatte und rund 30 Prozent über denen des Hochtaunuskreises lag. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf investierte deshalb im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen nahezu ausschließlich in energetische Maßnahmen.

Ansicht 48 zeigt die Hausmeisterkosten je Quadratmeter Bruttogrundfläche.

Hausmeisterkosten

Kosten der Hausmeister bei Schulen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Fläche	254.619 m ²	476.258 m ²	462.538 m ²	327.854 m ²
Hausmeister	36,7 VZSt	70,6 VZSt	83,1 VZSt	51,2 VZSt
Bruttogrundfläche je Hausmeister	6.934 m ²	6.744 m ²	5.563 m ²	6.401 m ²
Hausmeister je Schulstandort	0,6 VZSt	1,2 VZSt	0,9 VZSt	0,8 VZSt
Hausmeisterkosten	1.241.017 €	3.107.897 €	3.221.241 €	2.195.147 €
Hausmeisterkosten je Fläche (Mittelwert 6,26 €/m ²)	4,87 €/m ²	6,53 €/m ²	6,96 €/m ²	6,70 €/m ²

Anmerkung: Der Wetteraukreis wurde infolge der nicht belastbaren Datengrundlage nicht in den Vergleich einbezogen.
 Hausmeisterkosten je Fläche: = Minimum, = Maximum
 Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2009; Stand: November 2010

Ansicht 48: Kosten der Hausmeister bei Schulen

Bei der Bewirtschaftung von Schulen, insbesondere der Sporthallen, ergeben sich freiwillig durch die Landkreise erbrachte Leistungen, wenn die Sporthallen in dem Ausmaß nicht für den Schulbetrieb notwendig sind. Die Nutzung der Sporthallen durch Vereine stellt eine freiwillige Leistung dar. Für diese Art der Sport- und Vereinsförderung sind die Städte und Gemeinden als die örtlich nächste Verwaltungsorganisation in erster Linie zuständig, die Landkreise erst in zweiter im Rahmen ihrer Koordinierungs- und Bündelungsfunktion. Die Aufwendungen für die außerschulische Sporthallennutzung und die Nutzungsvereinbarungen sind in Ansicht 49 dargestellt.

Nutzungsvereinbarungen für die außerschulische Nutzung von Sporthallen				
	Fulda	Hochtaunus	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Vereinbarungen oder Richtlinie über die Nutzung der Sportstätten	●	⊙	⊙	⊙
Vereinbarte Entgelte (Hausmeister)	✓	⊙	●	●
Aufwendungen für die außerschulische Nutzung der Sportstätten	1,8 Mio. €	1,2 Mio. €	2,7 Mio. €	n.d.

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise; n.d. = nicht dokumentiert
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2010

Ansicht 49: Nutzungsvereinbarungen für die außerschulische Nutzung von Sporthallen

Allein der Hochtaunuskreis vereinbarte mit einzelnen Städten und Gemeinden für die Nutzung der Sporthallen durch Vereine Entgelte.⁶¹ Im Landkreis Fulda wurden lediglich für die Hausmeister Entgelte abgerechnet. Im Lahn-Dill-Kreis wurde die kostenlose Sporthallennutzung der Vereine als Sportförderung durch interne Leistungsverrechnung dargestellt. Eine Abrechnung mit den Städten und Gemeinden wurde im Landkreis Marburg-Biedenkopf nicht vorgenommen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, die Städte und Gemeinden an den Kosten für Sporthallen zu beteiligen. Der gemeindliche Anteil soll sich an der Nutzung der Sporthalle durch die örtlichen Vereine ausrichten.

Betreuungsangebote (Horte, Nachmittagsbetreuung) sind keine Aufgaben der Schulträger im Sinne von § 138 HSchG. Werden diese von den Landkreisen angeboten, handelt es sich um freiwillige Leistungen. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf bot als Träger bei den Grundschulen flächendeckend Betreuung an. Der Landkreis hatte nach Elternbeiträgen und Zuschüssen durch das Land einen Fehlbetrag von 1,25 Millionen € zu tragen. Der Hochtaunuskreis erhielt von den Städten und Gemeinden aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen Erstattungen für die Grundschulbetreuung. Fehlbeträge entstanden dem Hochtaunuskreis durch die nicht kostendeckende Mittagessenversorgung. Im Vergleich lag die Unterdeckung für freiwillige Betreuungsangebote in einer Bandbreite von Null € (Lahn-Dill) bis 1,25 Millionen € (Marburg-Biedenkopf).

4.16 Ausblick

Der aufwendige Umstellungsprozess der Haushaltswirtschaft auf die Doppik lohnt sich dann, wenn den Landkreisen zeitnah Informationen zur Verfügung stehen, die ihnen die Kernalistik nicht lieferte. An zeitnahen Informationen mangelt es gegenwärtig genauso wie an einer hinreichend belastbaren Organisation des Rechnungswesens. Dabei muss Maßstab für die Belastbarkeit die strikte Beachtung des Vieraugenprinzips sein. Wird die Umstellung als ein Prozess angesehen, muss es Ziel sein, die beiden Schwachstellen abzubauen. Der Prozess darf hiermit aber nicht enden. Zielsetzung sollte es sein, umfängliche Informationen, die nur ein Gesamtabschluss liefern kann, zur Verfügung zu stellen.

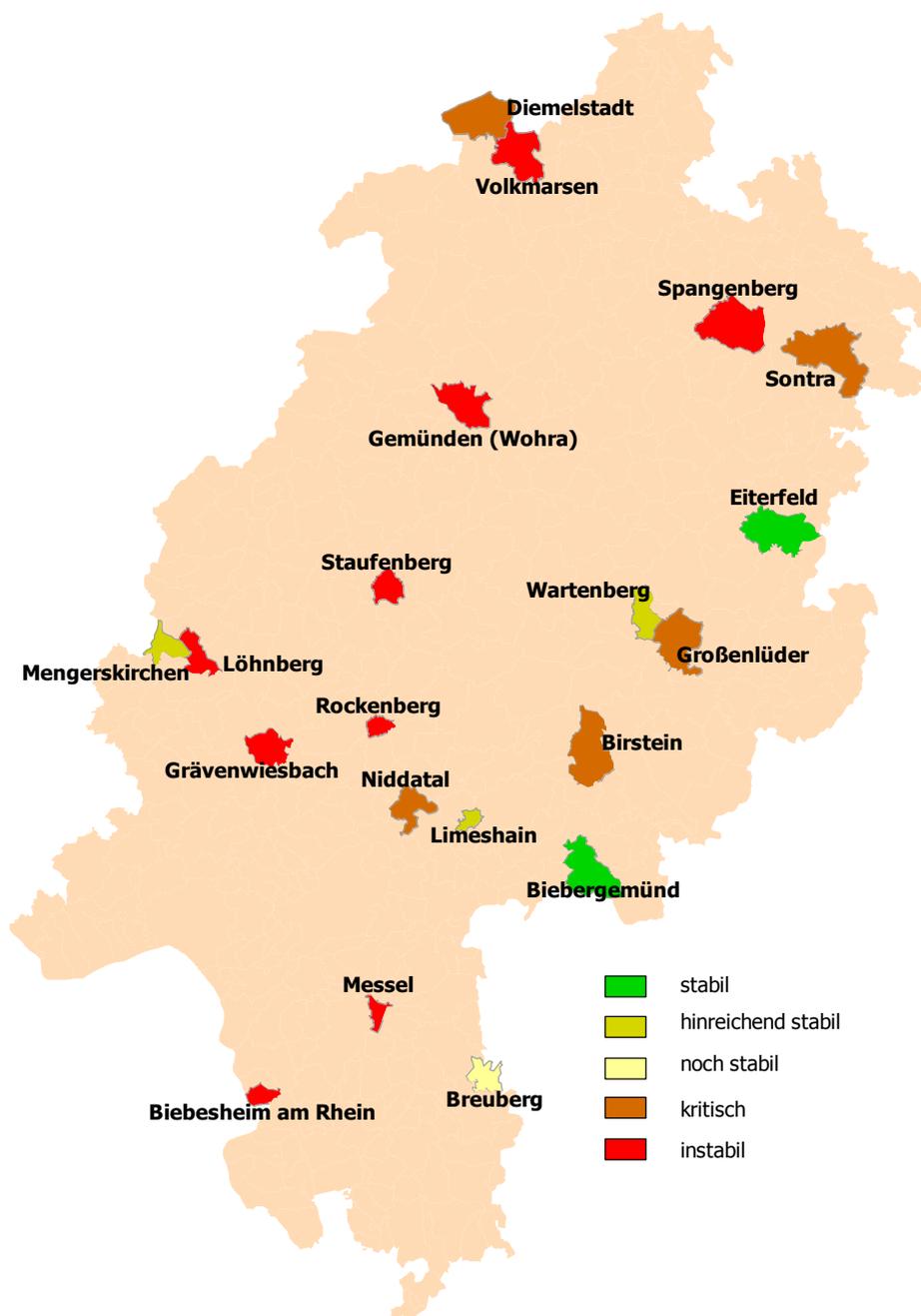
⁶¹ Diese Verwaltungsvereinbarungen wurden nicht für sämtliche Sporthallen getroffen, so dass für den Hochtaunuskreis noch Aufwendungen für rund 1,2 Millionen € für außerschulische Hallennutzungen errechnet wurden.

Obwohl bei den betrachteten fünf Jahren zwei Jahre mit überdurchschnittlichen Einnahmen vorlagen, verschuldeten sich die Landkreise in dieser Zeit zusätzlich mit 300 Millionen €. Da sich in den Jahren nach 2009 die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise bei den Landkreisen zeigen, wird sich die Haushaltslage künftig weiter verschärfen. Die Landkreise können mit Anpassungen der Hebesätze für die Kreis- und Schulumlage keine ausreichende Konsolidierung schaffen, da sie bei vier Landkreisen bereits nahezu die vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport gesetzte Obergrenze von 58 Prozent erreichten. Ein Haushaltsausgleich erscheint insofern – insbesondere unter Berücksichtigung der aufgelaufenen Defizite – dann nur noch möglich, wenn Veränderungen an den finanziellen Rahmenbedingungen vorgenommen werden. Gleichwohl stehen die Landkreise in der Verantwortung, jede Einsparungsmöglichkeit zu nutzen.

5. Eihundertvierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“

5.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Eiterfeld, Gemünden (Wohra), Grävenwiesbach, Großlüder, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Niddatal, Rockenberg, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarshen, Wartenberg



Ansicht 50: „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ – Lage der Gemeinden

5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Februar 2010 bis März 2011
Prüfungszeitraum:	2005 bis 2009
Zuleitung der Schlussberichte:	15. April 2011
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Saarbrücken

5.3 Leitsätze

Als einzige der 20 geprüften Gemeinden hielt Biebesheim am Rhein die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein. Keine Gemeinde erstellte den ersten Jahresabschluss fristgerecht.

Seite 68

Bei der Bewertung des Waldvermögens orientierten sich die Gemeinden an Empfehlungen des Hessischen Waldbesitzerverbands oder den Bewertungsverfahren von Hessen-Forst. Dabei war festzustellen, dass die Gemeinden nach der Bewertungsmethode von Hessen-Forst einen doppelt so hohen Wert ansetzten als nach der Methode des Hessischen Waldbesitzerverbands. Der Unterschied ist auf eine deutlich höhere Bewertung des Aufwuchses zurückzuführen.

Seite 72

Die Haushaltslage der Gemeinden war angespannt. Über den gesamten Prüfungszeitraum hatten 2 Gemeinden einen stabilen, 4 einen hinreichend oder noch stabilen Haushalt. Die Haushaltslage von 14 Gemeinden war kritisch oder instabil.

Seite 76

Die Gebühren für Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Abfallentsorgung waren nicht stets kostendeckend. Das Friedhofswesen bezuschusste die Mehrzahl der Gemeinden in erheblichem Umfang. Insgesamt wurden Ergebnisverbesserungen von 15,4 Millionen € festgestellt.

Seite 81

Die Gemeinden sollten vor dem Hintergrund ihrer mehrheitlich angespannten Haushaltslagen auskömmliche Gebühren erheben. Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Dabei setzt die Erhebung kostendeckender Gebühren eine regelmäßige Kalkulation der Gebührenhaushalte voraus.

Seite 82

5.4 Gliederung

5.5	Geprüftes Risiko.....	66
5.6	Ergebnisverbesserungen.....	66
5.7	Überblick.....	66
5.8	Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik	67
5.9	Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses.....	68
5.10	Ausgewählte Posten der Eröffnungsbilanz.....	69
5.11	Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage	73
5.12	Haushaltslage	76
5.13	Entwicklung der Einnahmekraft und der kommunalen Schulden	77
5.14	Gebühren	81
5.15	Vermeidung doloser Handlungen	83
5.16	Ausblick.....	85

5.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 198 Millionen €. Es setzt sich aus den Gesamtaufwendungen der Ergebnishaushalte der 20 Gemeinden im Jahr 2009 zusammen.

5.6 Ergebnisverbesserungen

Die Prüfung ergab Ergebnisverbesserungen aus kostendeckenden Gebühren für Wasser, Abwasser, Abfall und Friedhofswesen im Prüfungszeitraum sowie jährliche Ergebnisverbesserungen durch Anpassung des Eigenanteils an den Erschließungskosten auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß und höhere Realsteuerhebesätze (Ansicht 51).

Ergebnisverbesserungen	
kostendeckende Gebühren	15,3 Mio. €
Abwasserentsorgung ¹⁾	6,7 Mio. €
Wasserversorgung	3,6 Mio. €
Abfallentsorgung	0,6 Mio. €
Friedhofswesen	4,5 Mio. €
angepasste Erschließungskosten ²⁾	0,3 Mio. €
höhere Realsteuerhebesätze ³⁾	2,4 Mio. €
Hebesatzanpassung Grundsteuer A	0,1 Mio. €
Hebesatzanpassung Grundsteuer B	0,9 Mio. €
Hebesatzanpassung Gewerbesteuer	1,5 Mio. €
Summe	18,0 Mio. €
Rundungsbedingte Abweichungen	
¹⁾ Von dem Ergebnisverbesserungspotenzial in der Abwasserentsorgung entfielen allein 5,0 Mio. € auf die Gebührenhaushalte in Biebergemünd (2,4 Mio. €), Breuberg (1,0 Mio. €) und Spangenberg (1,7 Mio. €)	
²⁾ Berechnungsgrundlage: vereinnahmte Erschließungsbeiträge sowie Rückrechnung des tatsächlich von der Gemeinde angewendeten Eigenanteils im Vergleich zum gesetzlichen Mindestanteil	
³⁾ Berechnungsgrundlage: Steueraufkommen 2009, Referenzwert oberer Quartilswert der Vergleichskommunen; Ergebnisverbesserungen für ein Jahr.	
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresrechnungen und Haushaltspläne; Stand: September 2009	

Ansicht 51: Jährliche Ergebnisverbesserungen

5.7 Überblick

Die Haushaltslage aller Gemeinden war zunächst von der guten konjunkturellen Entwicklung der Jahre 2006 bis 2008 geprägt. Im Jahr 2009 sanken in der Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise die Einnahmen auf das Niveau des Jahres 2005. Zu beanstanden ist, dass die Verschuldung der Kommunen auch in den einnahmestarken Jahren weiter stieg.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen stand noch immer die Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik im Mittelpunkt der Arbeit der Gemeinden. Obwohl der Umstellungsprozess mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz spätestens zum 30. April 2010 abzuschließen war, gestaltete er sich deutlich länger als erwartet.⁶² Die Wirkungen der Konjunkturprogramme von Land und Bund auf die kommunale Ebene werden in Kapitel 7 dargestellt.

⁶² siehe dazu grundlegend Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633 Seite 70 ff.

5.8 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik

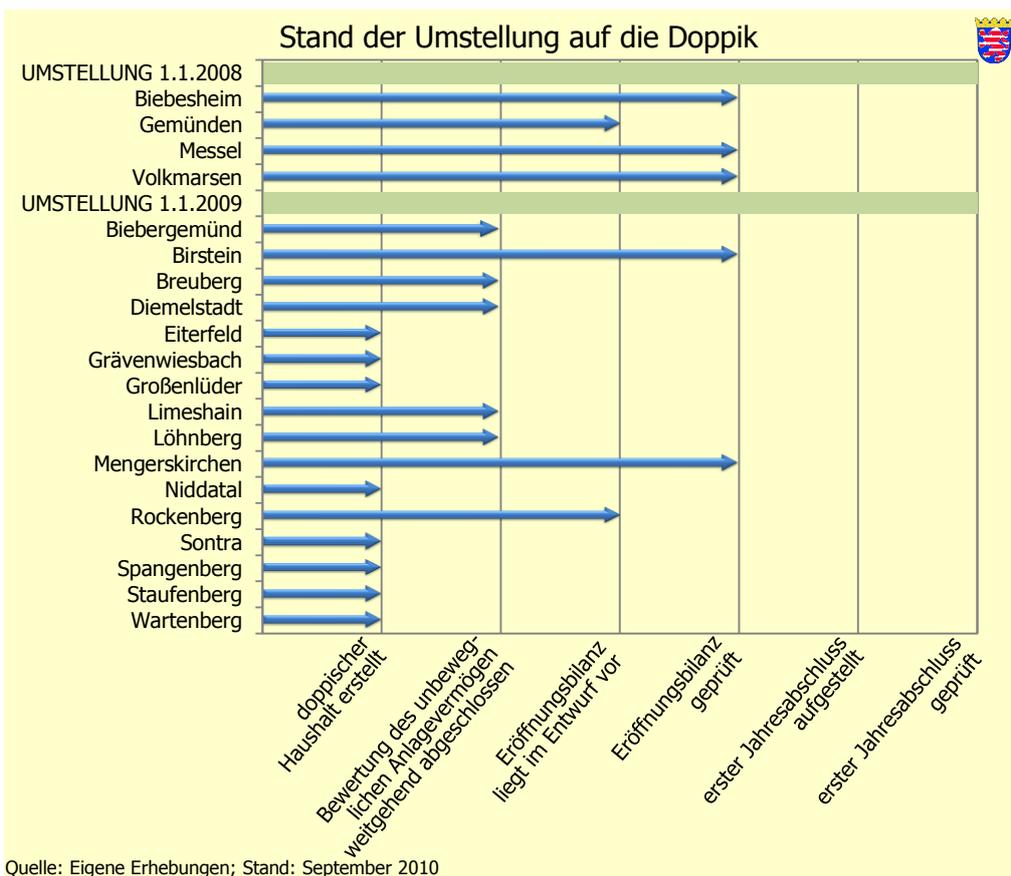
Alle Gemeinden entschieden sich für die doppelte Buchführung (Doppik). Ansicht 52 zeigt die Umstellungszeitpunkte.

Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte		
Jahr	Zahl	Gemeinden
2008	4 Gemeinden	Biebesheim, Gemünden, Messel, Volkmarsen
2009	16 Gemeinden	Biebergemünd, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Eiterfeld, Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Niddatal, Rockenberg, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Wartenberg

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2010

Ansicht 52: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen bei fünf Gemeinden⁶³ geprüfte Eröffnungsbilanzen vor, bei zwei weiteren Gemeinden⁶⁴ immerhin belastbare Entwürfe. Die Eröffnungsbilanzen der übrigen Gemeinden befanden sich während der örtlichen Erhebungen, mehr als eineinhalb Jahre nach dem gesetzlich spätesten Umstellungszeitpunkt, noch immer in der Aufstellungsphase. Acht Gemeinden⁶⁵ hatten die Bewertung des unbeweglichen Anlagevermögens noch nicht abgeschlossen. Der Umstellungsprozess stellte sich differenziert dar (Ansicht 53).⁶⁶



Ansicht 53: Stand der Umstellung auf die Doppik

⁶³ Biebesheim am Rhein, Birstein, Mengerskirchen, Messel, Volkmarsen

⁶⁴ Gemünden (Wohra), Rockenberg

⁶⁵ Eiterfeld, Grävenwiesbach, Großenlüder, Niddatal, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Wartenberg

⁶⁶ Die Bewertung des unbeweglichen Anlagevermögens wurde als „weitgehend abgeschlossen“ eingestuft, wenn Grundstücke, Bauten sowie das Straßen-Infrastrukturvermögen bewertet waren.

5.9 Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses

Ansicht 54 bildet die Termintreue vergleichend ab.

Termintreue bei Haushaltsaufstellung sowie bei Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse/ Jahresrechnungen															
	2005			2006			2007			2008			2009		
	Vorlage HHS bei Aufsichtsbehörde	Aufstellung JR/ JA	Beschlussfassung über JR/ JA	Vorlage HHS bei Aufsichtsbehörde	Aufstellung JR/ JA	Beschlussfassung über JR/ JA	Vorlage HHS bei Aufsichtsbehörde	Aufstellung JR/ JA	Beschlussfassung über JR/ JA	Vorlage HHS bei Aufsichtsbehörde	Aufstellung JR/ JA	Beschlussfassung über JR/ JA	Vorlage HHS bei Aufsichtsbehörde	Aufstellung JR/ JA	Beschlussfassung über JR/ JA
Fristen	30.11.2004	30.04.2006	31.12.2007	30.11.2005	30.04.2007	31.12.2008	30.11.2006	30.04.2008	31.12.2009	30.11.2007	30.04.2009	31.12.2010	30.11.2008	30.04.2010	31.12.2011
Biebergemünd	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	●	○
Biebesheim	✓	✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	●	○	✓	●	○
Birstein	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	●	○
Breuberg	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	○	✓	●	○
Diemelstadt	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	○	✓	●	○
Eiterfeld	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	●	○	✓	●	○
Gemünden	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓	●	✓	●	○	✓	●	○
Grävenwiesbach	✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	●	✓✓	✓	○	✓	●	○
Großenlüder	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	●	✓	✓	○	✓	●	○
Limeshain	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓✓	●	✓	○	●	●	○
Löhnberg	●	✓✓	✓✓	●	✓✓	✓✓	●	✓✓	●	●	✓✓	○	●	●	○
Mengerskirchen	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	●	○
Messel	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	●	○	✓	●	○
Niddatal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	●	○
Rockenberg	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	●	○
Sontra	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	●	✓	✓✓	●	✓	✓✓	○	✓	●	○
Spangenberg	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	●	○
Staufenberg	✓	✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	●	✓	○	✓	●	○
Volkmarsen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓✓	✓	●	○	✓	●	○
Wartenberg	✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	●	○

HHS = Haushaltssatzung, JR = Jahresrechnung, JA = Jahresabschluss
 ✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt, ✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht, ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt
 ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2010

Ansicht 54: Termintreue bei Haushaltsaufstellung sowie bei Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse/ Jahresrechnungen

Geprüft wurde, inwieweit die Gemeinden die Fristen für die Vorlage der Haushaltssatzungen gegenüber der Aufsichtsbehörde, für die Aufstellung der Jahresrechnung oder

des Jahresabschlusses sowie die Beschlussfassung über die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss einhielten.⁶⁷

Die Frist für die Vorlage der Haushaltssatzung gegenüber der Aufsichtsbehörde hielt nahezu keine Gemeinde des Vergleichs ein. Die Wahrung dieser Frist ist kein bloßer Formalismus, denn die rechtzeitige Planung und Vorlage der Haushaltssatzung gegenüber der Aufsichtsbehörde unterstützt die solide Haushaltswirtschaft. Gleichzeitig ist die Beachtung der Hessischen Gemeindeordnung ein Aspekt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Aufsichtsbehörden haben die Einhaltung des geltenden Rechts konsequent durchzusetzen.

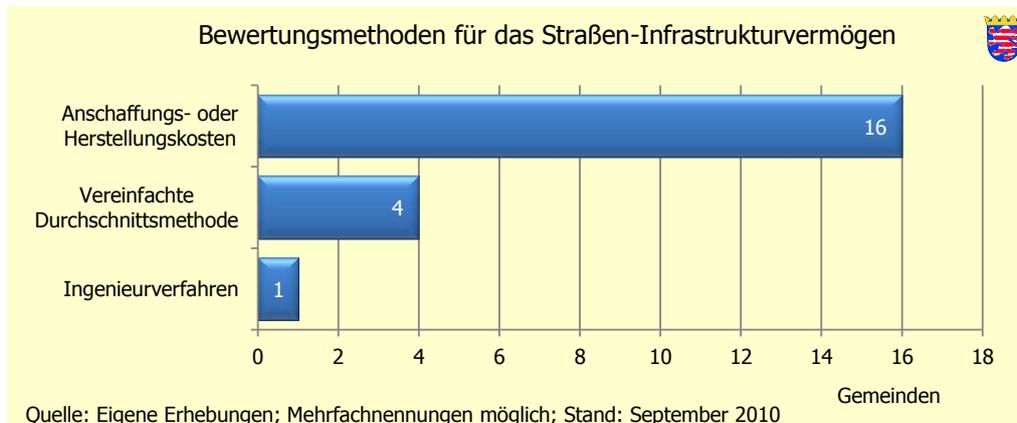
Die kameralen Jahresrechnungen stellten die Gemeinden fast immer fristgerecht auf. Nach der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik hätten die Gemeinden zusammen mit dem ersten Jahresabschluss ihre Eröffnungsbilanzen, das heißt spätestens zum 30. April des auf den Eröffnungsbilanzstichtag folgenden Jahres, aufstellen müssen. Die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz hielt allein Biebesheim am Rhein ein.

Keine Gemeinde stellte den ersten doppelischen Jahresabschluss fristgerecht auf. Die Rechnungslegung ist für eine verlässliche Haushaltsplanung maßgeblich. Soweit diese zum Zeitpunkt der Haushaltsplanerstellung noch nicht abgeschlossen ist, muss die Gemeinde auf Schätzwerte zurückgreifen. Dies birgt die Gefahr von Fehlern bei der Haushaltsplanung. Deshalb sind die Gemeinden aufgefordert, künftig die Fristvorgaben der Gemeindeordnung einzuhalten und die zeitlichen Rückstände, die auch aus der einmaligen Kapazitätsbindung im Zuge der Doppikeinführung entstanden sind, zeitnah aufzuarbeiten.

5.10 Ausgewählte Posten der Eröffnungsbilanz

Die Prüfung bestätigt die Ergebnisse früherer Untersuchungen,⁶⁸ wonach die Gemeinden für ihr Straßen-Infrastrukturvermögen unterschiedliche Bewertungsmethoden anwendeten (Ansicht 55).

Straßen-
Infrastruktur-
vermögen



Ansicht 55: Bewertungsmethoden für das Straßen-Infrastrukturvermögen

Zur Straßenbewertung zogen 16 Gemeinden⁶⁹ des Vergleichs die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten heran. Vier Gemeinden⁷⁰ wählten die vereinfach-

⁶⁷ § 114u Absatz 1 HGO – Entlastung
Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. [...]

⁶⁸ vergleiche zuletzt Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

⁶⁹ Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Birstein, Breuberg, Eiterfeld, Gemünden (Wohra), Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Rockenberg, Sontra, Spangenberg, Wartenberg. Die Gemeinde Wartenberg bewertete die Straßen, die mehr als fünf Jahre vor dem Eröffnungsbilanzstichtag gebaut wurden, mittels der vereinfachten Durchschnittswertmethode, die weiteren Straßen nach den tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

te Durchschnittswertmethode. Die vereinfachte Durchschnittswertmethode führt zu Wertansätzen, die nahe bei den Herstellungskosten liegen,⁷¹ da sie auf die Investitionsausgaben der Vermögenshaushalte zurückgreift. Der Nachteil der vereinfachten Durchschnittswertmethode liegt darin, dass, statt einer individuellen Bewertung jeder Straße, sämtliche Gemeindestraßen pauschal bewertet werden. Dies stellt einen Verstoß gegen den Einzelbewertungsgrundsatz dar.⁷² Das Ingenieurverfahren auf Grundlage von Durchschnittspreisen je Quadratmeter Straßenfläche wendete allein Volkmarssen an.⁷³

Die Bewertungsmethoden für das Straßen-Infrastrukturvermögen beeinflussen über viele Jahre die Vergleichbarkeit der Bilanzwerte. Doch sinkt die Bedeutung der Bewertungsunterschiede in dem Umfang, in dem in Folgejahren deren Restbuchwerte abnehmen und Zugänge mit den tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertet werden.

Nutzungsdauern

Neben der Bewertungsmethode wirken sich die gewählten Nutzungsdauern auf die Höhe des Straßen-Infrastrukturvermögens aus. Lange Nutzungsdauern führen in der Eröffnungsbilanz zu höheren Restbuchwerten und in den Folgejahren zu niedrigeren Belastungen der Haushalte mit Abschreibungen. Kurze Nutzungsdauern führen in der Eröffnungsbilanz zu geringeren Restbuchwerten und zu höheren Belastungen der Haushalte der Folgejahre durch Abschreibungen. Den Gemeinden obliegt es, angemessene, das heißt realistische Nutzungsdauern auf Grundlage der örtlichen Gegebenheiten zu finden, um den Restwert ihrer Vermögensgegenstände bestimmen zu können. Maßgeblich sind dabei die tatsächlichen, betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern der Straßen einer Gemeinde. Ansicht 56 informiert über die von den Gemeinden festgelegten Nutzungsdauern.

Nutzungsdauern der Haupt- und Anliegerstraßen		
Nutzungsdauern	Zahl	Gemeinden
20 Jahre	1	Grävenwiesbach
25 Jahre	6	Biebergemünd, Biebesheim, Birstein, Gemünden, Messel, Sontra
30 Jahre	8	Eiterfeld, Großlüder, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Niddatal, Spangenberg, Staufenberg
35 Jahre	4	Breuberg, Diemelstadt, Volkmarssen, Wartenberg
40 Jahre	1	Rockenberg

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2010

Ansicht 56: Nutzungsdauern der Haupt- und Anliegerstraßen

Die überwiegende Zahl der Gemeinden des Vergleichs legte Nutzungsdauern für ihr Straßen-Infrastrukturvermögen auf 30 Jahre oder länger fest. Keine Gemeinde unterschied zwischen Haupt- und Anliegerstraßen. Die Beanspruchung bei Hauptstraßen ist,

⁷⁰ Diemelstadt, Niddatal, Staufenberg, Wartenberg

⁷¹ Die vereinfachte Durchschnittswertmethode führt dann zu Überbewertungen, wenn (unzulässiger Weise) in den Vermögenshaushalten der Vergangenheit Instandhaltungsmaßnahmen aufgenommen wurden. Die darauf beruhenden Überbewertungen werden nicht aufgedeckt. Trotz dieser Unschärfe kann der Wert als Obergrenze für die näherungsweise Bestimmung von Herstellungskosten im Vergleich zu Wertansätzen in Verbindung mit dem Ingenieurverfahren herangezogen werden.

⁷² § 40 Nr. 2 GemHVO-Doppik – Allgemeine Bewertungsgrundsätze
Die Vermögensgegenstände und Schulden sind zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten. Die GemHVO-Doppik lässt darüber hinaus Abweichungen vom Einzelbewertungsgebot zu (vergleiche § 35 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik: Bewertung zum Festwert oder Durchschnittswert). Vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 100 ff.

⁷³ zur Frage einer Überbewertung der Straßen Anwendung bei Anwendung des Ingenieurverfahrens siehe Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. Oktober 2009, LT-Drucks. 18/939, Seite 65 ff.

auch unter Berücksichtigung baulicher Unterschiede, um ein Vielfaches höher als bei Anliegerstraßen, so dass eine einheitliche Nutzungsdauer für Haupt- und Anliegerstraßen nicht sachgerecht ist. Nach den Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung sind 30 Jahre als Nutzungsdauer für innerörtliche Hauptstraßen angemessen, für die innerörtlichen Anliegerstraßen ohne Durchgangsverkehr, die in der kommunalen Bilanz dominieren, jedoch zu kurz. Der individuelle Zustand der Straßen soll bei der Festlegung der Nutzungsdauer berücksichtigt werden.

Die von den Vergleichsgemeinden angewendeten Bewertungsmethoden sowie die festgelegten Nutzungsdauern führten zu unterschiedlichen Wertansätzen in der Eröffnungsbilanz. Ansicht 57 zeigt das gemeindliche Straßen-Infrastrukturvermögen je Quadratmeter Straßenfläche zum Eröffnungsbilanzstichtag.⁷⁴



Ansicht 57: Straßenvermögen je Quadratmeter Straßenfläche

Das Straßen-Infrastrukturvermögen der Gemeinden, die eine belastbare Eröffnungsbilanz vorlegten, variierte zwischen 3 €/m² (Messel) und 45 €/m² (Volkmarsen). Volkmarsen, das für die Straßen-Infrastrukturbewertung das Ingenieurverfahren einsetzte, nannte für das Straßen-Infrastrukturvermögen in der Eröffnungsbilanz einen deutlich über dem Median des Vergleichs liegenden Wertansatz.

Die Dokumentation der Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens zeigte Mängel. Dabei stellte die Überörtliche Prüfung insbesondere Abweichungen der angesetzten Restbuchwerte mit den wertbegründenden Unterlagen – so vor allem Schlussrechnungen und Verwendungsnachweise – fest. Die Gemeinden sind angehalten, die Bewertung von Vermögensgegenständen so zu dokumentieren, dass sie für einen sachkundigen Dritten in angemessener Zeit nachvollziehbar ist.

[Dokumentation der Bewertung](#)

⁷⁴ Berücksichtigt sind Gemeinden mit belastbarer Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens.

Waldvermögen

Bei der Bewertung des Waldvermögens ist zwischen Aufwuchs sowie Grund und Boden zu unterscheiden.⁷⁵ Es bestehen keine landeseinheitlichen Vorgaben, wobei aber bei der erstmaligen Bewertung das Bewertungsverfahren von Hessen-Forst angewendet werden kann.⁷⁶ Ansicht 58 zeigt die Bewertungsmethoden der Gemeinden für ihr Waldvermögen und die Folgen für die Wertansätze.

Bewertungsmethoden und Wertansätze für das Waldvermögen				
Bewertungsmethoden	Gemeinden	durchschnittlicher Wertansatz		
		Grund und Boden	Aufwuchs	Gesamt
Anschaffungs- oder Herstellungskosten	1 Gemeinde Biebesheim	○	○	1,51 €/m ²
Wertgutachten Hessen-Forst	7 Gemeinden Grävenwiesbach, Großenlüder ¹⁾ , Löhnberg, Messel, Niddatal, Sontra, Staufenberg	0,47 €/m ²	0,65 €/m ²	1,12 €/m ²
Bewertungsverfahren nach Hessischem Waldbesitzerverband e.V.	13 Gemeinden Biebergemünd ²⁾ , Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Eiterfeld, Gemünden, Großenlüder ¹⁾ , Limeshain, Mengerskirchen ³⁾ , Rockenberg, Spangenberg, Volkmarsen, Wartenberg	0,34 €/m ²	0,17 €/m ²	0,51 €/m ²

Mehrfachnennungen möglich

¹⁾ Großenlüder wandte für die Bewertung des Waldvermögens neben einem Wertgutachten von Hessen-Forst für die hierin nicht berücksichtigten Flächen auch einen alternativen Wertansatz in Form der vereinfachten Durchschnittswertmethode an.

²⁾ Biebergemünd hatte das Waldvermögen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht bewertet, beabsichtigte aber das Bewertungsverfahren des Hessischen Waldbesitzerverbands anzuwenden.

³⁾ Mengerskirchen verwendete vom Verfahren des Hessischen Waldbesitzerverbands abweichende durchschnittliche Wertansätze von 0,45 €/m² Grund und Boden sowie 0,26 €/m² für den Aufwuchs.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2010

Ansicht 58: Bewertungsmethoden und Wertansätze für das Waldvermögen

Allein Biebesheim am Rhein bewertete die gemeindlichen Waldflächen auf Basis der tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Aus dem Verhältnis von bilanziellem Wertansatz in der Eröffnungsbilanz und ermittelter Waldfläche ergibt sich ein durchschnittlicher rechnerischer Wertansatz von 1,51 €/m² Waldvermögen. Insgesamt war festzustellen, dass die Gemeinden mit der Waldbewertung nach Hessen-Forst im Vergleich zur Bewertungsmethode des Hessischen Waldbesitzerverbands einen mehr als doppelt so hohen Wertansatz je Quadratmeter Waldvermögen aufwiesen. Dieser Unterschied ist auf eine im Vergleich deutlich höhere Bewertung des Aufwuchses zurückzuführen.

Modellrechnung zur Waldbewertung

In einer Modellrechnung wird auf Basis des durchschnittlichen Waldbesitzes der Vergleichsgemeinden gezeigt, welche Wirkungen die Bewertungsmethoden von Hessen-

⁷⁵ Nr. 7.6 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik
Aufwuchs ist gesondert zu erfassen und zu bewerten, wenn er der Leistungserstellung der Gemeinde (Gv) dient bzw. sein Wert nicht lediglich untergeordnete Bedeutung hat. Insbesondere für Aufwuchs auf forstwirtschaftlichen Flächen gilt Nr. 8.8.

⁷⁶ Nr. 8.8 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik
Für Aufwuchs ist eine Bewertung mit einem flächenbezogenen Festwert zulässig, soweit dieser Wert hinreichend genau bestimmt werden kann oder typklassifizierte Bestandsverzeichnisse für Aufwuchs (z. B. Baumkataster, Standort- oder Bestockungsübersichten sowie das Flächenwerk des Forsteinrichtungswerks gemäß der hessischen Anweisung für Forsteinrichtungsarbeiten [StAnz. 2002, Seite 3680 ff.]) vorliegen.

Bei der erstmaligen Bewertung des Waldes kann das vom Landesbetrieb „Hessen-Forst“ angewandte Bewertungsverfahren entsprechend angewendet werden.

Forst und des Hessischen Waldbesitzerverbands auf den Bilanzansatz der Gemeinden hatten (Ansicht 59).

Bewertung des Waldvermögens: Modellrechnung	
durchschnittlicher Waldbesitz der Gemeinden	609 ha
Waldvermögen nach Hessen-Forst auf Basis eines durchschnittlichen Wertansatzes von 1,12 €/m ²	6,8 Mio. €
Waldvermögen nach Hessischer Waldbesitzerverband auf Basis eines durchschnittlichen Wertansatzes von 0,51 €/m ²	3,1 Mio. €
Bewertungsdifferenz	3,7 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2010	

Ansicht 59: Bewertung des Waldvermögens: Modellrechnung

Die Modellrechnung zeigt die Wirkungen der Bewertungsverfahren auf den bilanziellen Wertansatz. Bezogen auf den durchschnittlichen Waldbesitz der Gemeinden differierte er um 3,7 Millionen €. Die Bewertungsmethode des Hessischen Waldbesitzerverbands führte somit tendenziell zu deutlich niedrigeren Wertansätzen. Der von den Gemeinden damit ermittelte Wertansatz ist mit dem Vorsichtsprinzip⁷⁷ vereinbar. Gleichwohl sind die Gemeinden verpflichtet, in der Eröffnungsbilanz ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage darzustellen.⁷⁸ Sollte sich bei der Bewirtschaftung des Waldvermögens in folgenden Haushaltsjahren ein abweichender Wertansatz für den Aufwuchs abzeichnen, sollten die Gemeinden den Bilanzansatz korrigieren.

5.11 Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage

Die Bilanzanalyse unterstützt die Informationsfunktion von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen. Gleichzeitig werden mit der Darstellung von Zusammenhängen, Ursachen, Ereignissen und Entwicklungen Grundlagen geschaffen, die als entscheidungsrelevante Informationen die Steuerungsfunktion von Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen unterstützen.

Bilanzanalyse

Für die Bilanzanalyse wurden für den Vergleich ausgewählte Kennzahlen herangezogen:

Anlagenintensität

Die Kennzahl liefert eine Aussage über den Vermögensaufbau der Kommune. Die Anlagenintensität zeigt den Anteil des langfristig gebundenen Vermögens am Gesamtvermögen. Die Anlagenintensität ist bei allen Kommunen erwartungsgemäß hoch. Ein Rückgang der Anlagenintensität kann in einer Überalterung des Anlagevermögens oder dem Verkauf von Anlagegütern begründet sein. Dabei führt eine hohe Anlagenintensität in der Regel aufgrund hoher Fixkosten (insbesondere durch Abschreibungen und Instandhaltungsaufwand) zu hohen Haushaltsbelastungen in künftigen Jahren. Vor diesem Hintergrund kann die Anlagenintensität auch als Grad für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Kommunen angesehen werden.

Anlagendeckungsgrad

Der Anlagendeckungsgrad ist der Indikator zur Messung der finanziellen Stabilität der Kommune und bildet das Verhältnis zwischen langfristigem Anlagevermögen und langfristig zur Verfügung stehendem Kapital ab. Mit dieser Kennzahl lässt sich die Fristenkongruenz der Finanzierung des Anlagevermögens beurteilen. Bei einer Quote von 100 Prozent ist das langfristige Anlagevermögen vollständig mit langfristig verfügbarem Kapital finanziert, was der „Goldenen Finanzierungsregel“ entspricht. Weist die Kommune einen Anlagendeckungsgrad über 100 Prozent auf, so hat sie auch Teile des Umlaufvermögens langfristig finanziert. Über einen längeren Betrachtungszeitraum sollte die Kennzahl nicht dauerhaft unter 100 Prozent liegen.

⁷⁷ § 40 GemHVO-Doppik – Allgemeine Bewertungsgrundsätze

Bei der Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden gilt: [...]

3. Es ist vorsichtig zu bewerten. Vorhersehbare Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, sind zu berücksichtigen, selbst wenn diese erst zwischen dem Abschlussstichtag und dem Tag der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind; Gewinne sind nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind.

⁷⁸ Ziffer 3.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik

Die Eröffnungsbilanz und der Anhang haben unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und den eingeräumten Wahlrechten und Vereinfachungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage zu vermitteln.

Infrastrukturquote

Gemeinden verfügen aufgrund ihrer zentralen Aufgaben für die örtliche Daseinsfürsorge über ein umfangreiches Infrastrukturvermögen. Die Infrastrukturquote wird als Verhältnis der Bilanzposition Sachanlagen im Gemeindegebrauch, Infrastrukturvermögen zur Bilanzsumme berechnet. Der Umfang des Infrastrukturvermögens wird maßgeblich durch die Gemeindefläche und die Zahl der Ortsteile beeinflusst. So müssen Gemeinden mit überschaubarer Gemeindefläche meist weniger Infrastruktureinrichtungen, wie Straßen, Kanäle, Wasserleitungen, vorhalten als Gemeinden mit größerer Gemeindefläche. Bei Gemeinden mit einem hohen Anteil an weiterem Anlagevermögen, beispielsweise Gebäuden und Finanzanlagen, fällt ebenfalls die Infrastrukturquote gering aus. Zudem lässt die Infrastrukturquote einen Rückschluss auf das Alter oder den Zustand der Infrastruktureinrichtungen zu. Würden diese bereits weitgehend beschrieben, ist die Infrastrukturquote niedrig.

Eigenkapitalquoten I und II

Das Eigenkapital als Nettoposition einer Kommune ist der Saldo aus dem Vergleich von Vermögen mit (zweckgebundenen) Rücklagen, Sonderrücklagen und Schulden (in der Eröffnungsbilanz). Anders als bei Unternehmen der Privatwirtschaft steht hinter dem gemeindlichen Eigenkapital kein eingezahltes Stammkapital oder Ähnliches; es ist nicht als Ausgleichspuffer für Jahresfehlbeträge interpretierbar, solange ihm auf der Aktivseite zum Teil unveräußerbares (Infrastruktur-)Vermögen gegenübersteht. Die Eigenkapitalquoten I und II sind daher zum Vergleich zweier oder mehrerer Kommunen kaum verwendbar. Relevant sind jedoch deren Veränderungen im Zeitverlauf durch positive oder negative Jahresergebnisse. Deshalb ist die Entwicklung der Quoten in den Folgejahren interessant. In ihr spiegeln sich Erfolg oder Misserfolg des Wirtschaftens wider. Die Eigenkapitalquote I stellt auf das bilanzielle Eigenkapital ab, während die Eigenkapitalquote II das wirtschaftliche Eigenkapital berücksichtigt. Dieses schließt die nicht rückzahlbaren Investitionszuschüsse ein, die in Sonderposten passiviert sind.

Zuschussquote

Die Zuschussquote zeigt an, in welchem Umfang das Anlagevermögen der Kommune durch Zuschüsse und Zuwendungen finanziert war. Passivierte Sonderposten für Beiträge, Zuschüsse und Zuwendungen werden ins Verhältnis zum Anlagevermögen gesetzt. Je höher die Zuschussquote, desto größer ist der Anteil des Anlagevermögens, der mit Zuschüssen und Zuwendungen von der Europäischen Union, Bund, Land oder Dritten finanziert wurde.

Für die Gemeinden des Vergleichs, bei denen zum Prüfungszeitpunkt eine Eröffnungsbilanz (belastbarer Entwurf oder geprüfte Eröffnungsbilanz) vorlag, konnte diese auf Grundlage ausgewählter Kennzahlen analysiert werden (Ansicht 60).

Kennzahlen zur Bilanzanalyse						
	Anlagenintensität	Anlagendeckungsgrad	Infrastrukturquote	Eigenkapitalquote I	Eigenkapitalquote II	Zuschussquote
Biebesheim (2008)	95 %	80 %	38 %	44 %	66 %	24 %
Birstein (2009)	96 %	86 %	52 %	48 %	79 %	33 %
Gemünden (2008)	91 %	95 %	47 %	39 %	62 %	26 %
Mengerskirchen (2009)	91 %	94 %	61 %	44 %	81 %	41 %
Messel (2008)	90 %	102 %	37 %	72 %	91 %	22 %
Rockenberg (2009)	92 %	77 %	61 %	26 %	56 %	32 %
Volkmarsen (2008)	90 %	88 %	42 %	34 %	65 %	34 %

Klammerangaben betreffen das Jahr der Doppikeinführung

Berechnungsgrundlagen:

Anlagenintensität = $(\text{Anlagevermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Anlagendeckungsgrad = $((\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten} + \text{langfristige Verbindlichkeiten}) / \text{Anlagevermögen}) \times 100$

Infrastrukturquote = $(\text{Infrastrukturvermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Eigenkapitalquote I = $(\text{Eigenkapital} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Eigenkapitalquote II = $((\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten}) / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Zuschussquote = $(\text{Sonderposten für Zuschüsse und Beiträge} / \text{Anlagevermögen}) \times 100$

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: September 2010

Ansicht 60: Kennzahlen zur Bilanzanalyse

Typisch für kommunale Eröffnungsbilanzen ist der hohe Anteil des Anlagevermögens. Das Infrastrukturvermögen und – in Einzelfällen – die Anteile an verbundenen Unternehmen dominieren die Vermögenslage kleinerer Gemeinden.

Die Bewertungsverfahren wirken vor allem auf die Höhe des bilanziellen Eigenkapitals und in Folge auf weitere Kennzahlen im Zusammenhang mit der Bilanzanalyse. Zu berücksichtigen ist ferner, dass das bewertete Vermögen einer Gemeinde zum (geringen) Teil veräußerbar und zur Rückzahlung von Schulden verwendbar sein dürfte.

Die Anlagenintensität lag im Vergleich zwischen 90 Prozent in Messel und Volkmarsen und 96 Prozent in Birstein. Damit wird die geringe Bandbreite im interkommunalen Vergleich deutlich. Durch die öffentliche Aufgabe der Daseinsfürsorge sind kommunale Bilanzen durch eine hohe Anlageintensität geprägt.

Anlagenintensität

Der Anlagendeckungsgrad lag im Vergleich zwischen 77 Prozent in Rockenberg und 102 Prozent in Messel. Somit wurde das langfristige Anlagevermögen in den Gemeinden mit Ausnahme Messels auch mit kurzfristigem Fremdkapital finanziert. Sofern zunehmend Darlehen mit kurzen Zinsbindungsfristen zur Finanzierung des Anlagevermögens aufgenommen werden, können ungünstigere Kreditkonditionen die Liquidität einschränken. Die Gemeinden sollten künftig verstärkt darauf Wert legen, langfristig genutzten Anlagegütern auch eine langfristige Finanzierungsbasis gegenüberzustellen.

Anlagendeckungsgrad

Die geringste Infrastrukturquote im Vergleich wurde mit 37 Prozent in Messel festgestellt. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem für die Gemeinde ermittelten Wert des Straßenvermögens. Dieser lag mit 3 €/m² deutlich unter dem Median von 12 €/m². Die höchste Infrastrukturquote wurde mit 61 Prozent für Mengerskirchen und Rockenberg ermittelt. Dies erklärt sich mit den hohen Werten des Straßenvermögens: Mengerskirchen 15 €/m², Rockenberg 26 €/m².

Infrastrukturquote

Messel wies die höchste Eigenkapitalquote I mit 72 Prozent sowie die höchste Eigenkapitalquote II mit 91 Prozent auf. Messel verzichtete in der Vergangenheit weitestgehend auf kreditfinanzierte Investitionen in das Anlagevermögen, sondern orientierte sich an den eng an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln und den zur Verfügung stehenden Freiräumen.⁷⁹ Die niedrigsten Werte wurden in Rockenberg mit einer Eigenkapitalquote I von 26 Prozent und einer Eigenkapitalquote II von 56 Prozent ermittelt.

Eigenkapitalquoten

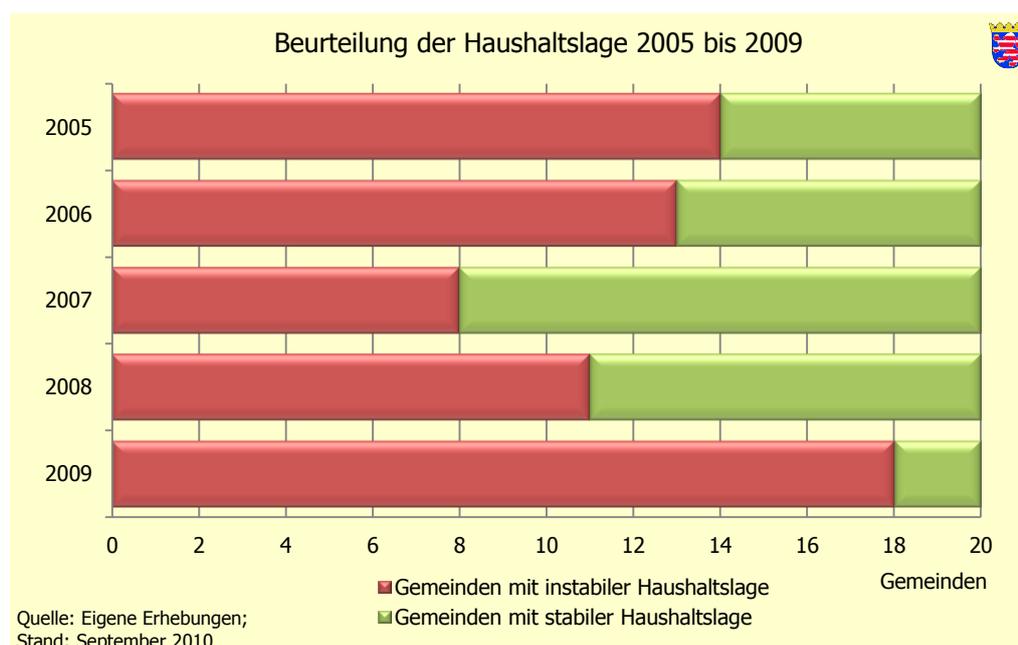
Die Zuschussquote lag im Vergleich zwischen 22 Prozent in Messel und 41 Prozent in Mengerskirchen.

Zuschussquote

⁷⁹ So hatte Messel auch bezogen auf den 31. Dezember 2008 niedrigere prozentuale Restbuchwerte im Anlagevermögen. Beim Straßen-Infrastrukturvermögen betrug der prozentuale Restbuchwert rund 32 Prozent und die Investitionsquote (= Investitionen in das Straßen-Infrastrukturvermögen / Abschreibungen) im Mittel der vergangenen Jahre bei 54 Prozent.

5.12 Haushaltslage

Die Beurteilung der Haushaltslage 2005 bis 2009 zeigt Ansicht 61.⁸⁰



Ansicht 61: Beurteilung der Haushaltslage 2005 bis 2009

Ansicht 61 verdeutlicht, dass mit Ausnahme des Jahres 2007 im Prüfungszeitraum die Haushaltslagen der Gemeinden überwiegend instabil waren.

Das Gesamturteil leitete sich aus der zusammenfassenden Beurteilung von fünf Haushaltsjahren ab. Dabei wurden die fünf Wertungen „stabil“, „hinreichend stabil“, „noch stabil“, „kritisch“ und „instabil“ verwendet (Ansicht 62).

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Gesamturteil	Beurteilungsmaßstab	Gemeinden
stabil	mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	2
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen)	3
noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)	1
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil	5
instabil	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil	9
Summe		20

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresrechnungen sowie Haushaltspläne der Jahre 2005 bis 2009;
Stand: September 2010

Ansicht 62: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

⁸⁰ vergleiche Kapitel 3.3

Kamerale Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das normierte Haushaltsergebnis (freie Spitze) mindestens 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel betrug.

Doppische Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das ordentliche Ergebnis positiv war sowie die Innenfinanzierungskraft vor der ersten Warngrenze lag.

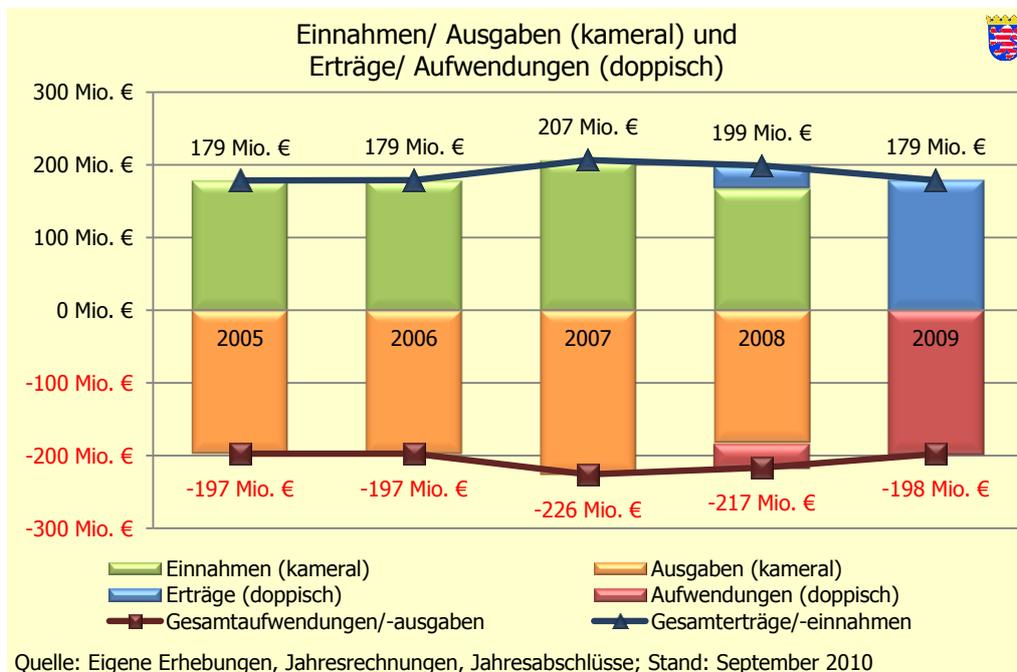
Sofern bei den Gemeinden Jahresrechnungen oder – nach Umstellung auf die Doppik – Jahresabschlüsse nicht vorlagen, wurde aus Vorsichtsgründen der Haushalt des jeweiligen Jahres aus formalen Gründen als instabil eingestuft.

Über den gesamten Prüfungszeitraum hatten 2 Gemeinden einen stabilen,⁸¹ 3 einen hinreichend stabilen⁸² und 1 Gemeinde einen noch stabilen⁸³ Haushalt. Die Haushalte von 14 Gemeinden wurden als kritisch⁸⁴ oder instabil⁸⁵ bewertet.

5.13 Entwicklung der Einnahmekraft und der kommunalen Schulden

Die Entwicklung der Einnahmen/ Ausgaben der Verwaltungshaushalte (kameral) und der ordentlichen Erträge/ Aufwendungen der Ergebnishaushalte (doppisch) der untersuchten Gemeinden stellte sich für die Jahre 2005 bis 2009 wie folgt dar (Ansicht 63).

Einnahmen und Ausgaben



Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse; Stand: September 2010

Ansicht 63: Einnahmen/ Ausgaben (kameral) und Erträge/ Aufwendungen (doppisch)

Die Gesamteinnahmen/ -erträge erhöhten sich insgesamt in den Jahren 2005 bis 2007 von 179 Millionen € auf 207 Millionen €. Im gleichen Zeitraum stiegen die Gesamtausgaben/ -aufwendungen von 197 Millionen € auf 226 Millionen €. In den Jahren 2008 und 2009 sanken die Gesamteinnahmen/ -erträge auf 179 Millionen € und die Gesamtausgaben/ -aufwendungen auf 198 Millionen €. Damit entsprach die Ertrags- und Aufwandsstruktur der Gemeinden im Jahr 2009 nahezu der Situation des Jahres 2005.

Insgesamt konnten die Gesamteinnahmen/ -erträge aller Vergleichsgemeinden in keinem Jahr die Gesamtausgaben/ -aufwendungen decken. Stabile Einnahmen lassen eine belastbare Haushaltsplanung leichter zu und stellen die Finanzierung der kommunalen Aufgaben sicher. Unterliegen die Einnahmen dagegen hohen jährlichen Schwankungen, reduziert sich die Planungssicherheit.

Unterdeckungen im gesamten Prüfungszeitraum

Für die Gemeinden des Vergleichs wurde analysiert, in welchem Umfang die bedeutendsten Einnahmen im Prüfungszeitraum Schwankungen unterlagen. Hierzu wurde die jährliche relative Veränderung⁸⁶ von Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer (brutto), Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) sowie Schlüsselzuweisungen vom Land ermittelt. Ansicht 64 zeigt die relativen

⁸¹ stabil: Biebergemünd, Eiterfeld

⁸² hinreichend stabil: Limeshain, Mengerskirchen, Wartenberg

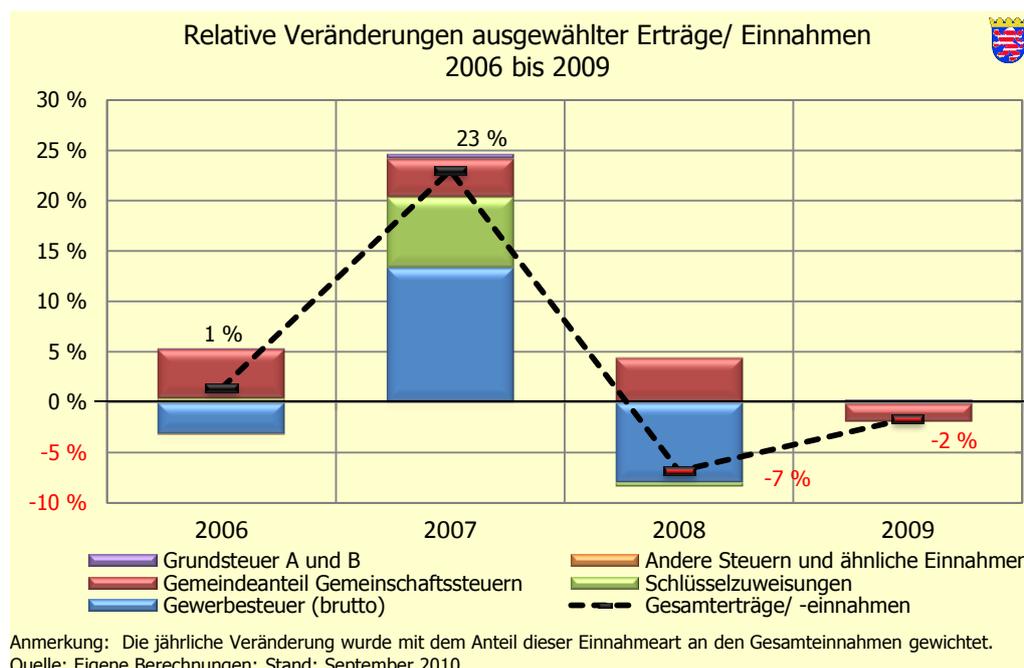
⁸³ noch stabil: Breuberg

⁸⁴ kritisch: Birstein, Diemelstadt, Großenlüder, Niddatal, Sontra

⁸⁵ instabil: Biebesheim am Rhein, Gemünden (Wohra), Grävenwiesbach, Löhnberg, Messel, Rockenberg, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen

⁸⁶ Bei der Berechnung der relativen Veränderung einzelner Einnahmearten wurden die jährliche Veränderung mit dem Anteil dieser Einnahmeart an den Gesamteinnahmen gewichtet.

Veränderungen, innerhalb der sich die ausgewählten Einnahmen – ausgehend vom Jahr 2005 – in den Jahren 2006 bis 2009 bewegten.⁸⁷



Ansicht 64: Relative Veränderungen ausgewählter Erträge/ Einnahmen 2006 bis 2009

Aus Ansicht 64 geht hervor, dass die Gesamteinnahmen der verglichenen Gemeinden von Jahr zu Jahr deutlichen Schwankungen unterlagen. Sie stiegen um 23 Prozent im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr und reduzierten sich dann um 7 Prozent im Jahr 2008. Die relativen Einnahmeschwankungen lassen sich auf die Änderungen bei den Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen und der Gewerbesteuer (brutto) zurückführen. So schwankten die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen (ungewichtet) bezogen auf die Veränderungen zum Vorjahr im Prüfungszeitraum zwischen -2 Prozent (Jahr 2008) und +39 Prozent (Jahr 2007), die aus Gewerbesteuer (brutto) zwischen -10 Prozent (Jahr 2008) und +37 Prozent (Jahr 2007). Im Vergleich dazu waren die jährlichen Änderungen der übrigen Einnahmearten im Prüfungszeitraum deutlich geringer. Die Einnahmeschwankungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bewegten sich zwischen -4 Prozent und +12 Prozent, aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zwischen 0 Prozent und +13 Prozent sowie aus der Grundsteuer A und B zwischen 0 und +6 Prozent.

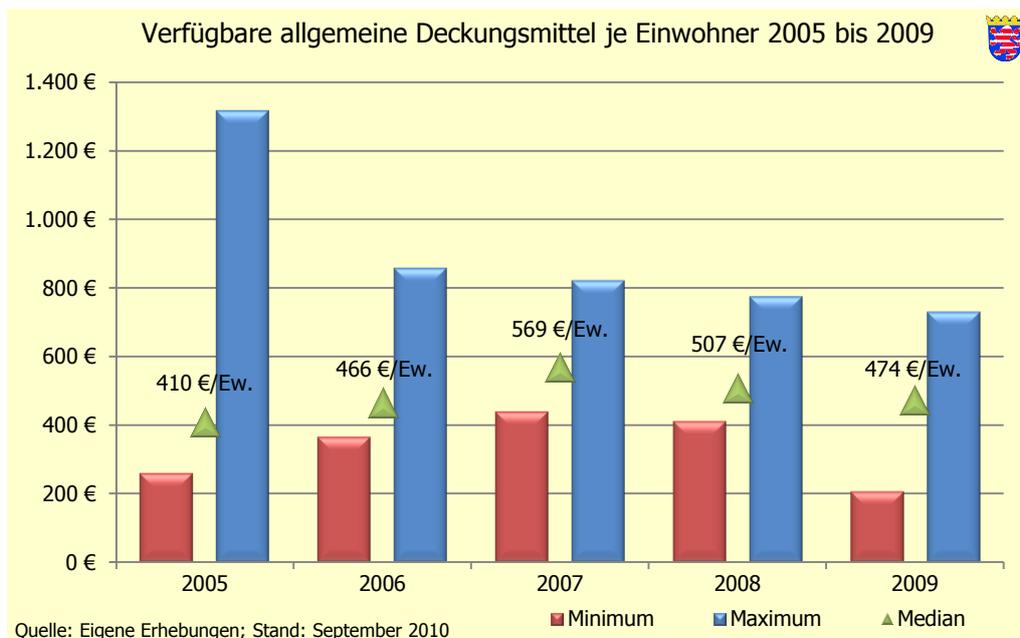
Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel sind nicht zweckgebundene Einnahmen, die der Körperschaft zur Finanzierung ihrer Ausgaben zur Verfügung stehen. Gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip dienen sie der Deckung aller Ausgaben. Neben den Steuereinnahmen sind die Schlüsselzuweisungen, der Familienlastenausgleich und die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen⁸⁸ Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel des Haushalts.

Aus den allgemeinen Deckungsmitteln finanzieren die Gemeinden die Gewerbesteuerumlage sowie die Kreis- und Schulumlage. Danach ergeben sich die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, die den finanziellen Gestaltungsspielraum der Gemeinden darstellen (Ansicht 65).

⁸⁷ Zur Relativierung wurde in der Ansicht 64 die Veränderung der Gesamteinnahmen im Prüfungszeitraum ergänzt. Dabei ist zu beachten, dass sich negative und positive Schwankungen teilweise aufrechnen.

⁸⁸ Im Wesentlichen betreffen die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen Konzessionseinnahmen und Gewinne aus Beteiligungen, Mieten und Pachten und Zinseinnahmen.



Ansicht 65: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2005 bis 2009

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner stiegen im Median des Vergleichs von 410 € je Einwohner im Jahr 2005 auf 569 € je Einwohner im Jahr 2007, danach sanken sie im Jahr 2009 auf 474 € je Einwohner. Der Median der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel war damit im Jahr 2009 noch um 16 Prozent höher als im Jahr 2005.

Schulden belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten sowie Zins- und Tilgungsleistungen. Die Zinsen müssen im Verwaltungshaushalt/ Ergebnishaushalt aufgebracht werden. Daneben fielen in den kameralen Haushalten Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen im Vermögenshaushalt an und sollten mit Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt gedeckt werden. In der Doppik werden auch die Kreditbeschaffungskosten im Ergebnishaushalt erfasst, während Tilgungsleistungen in der Bilanz abgebildet werden.

Schulden der
Gemeinden

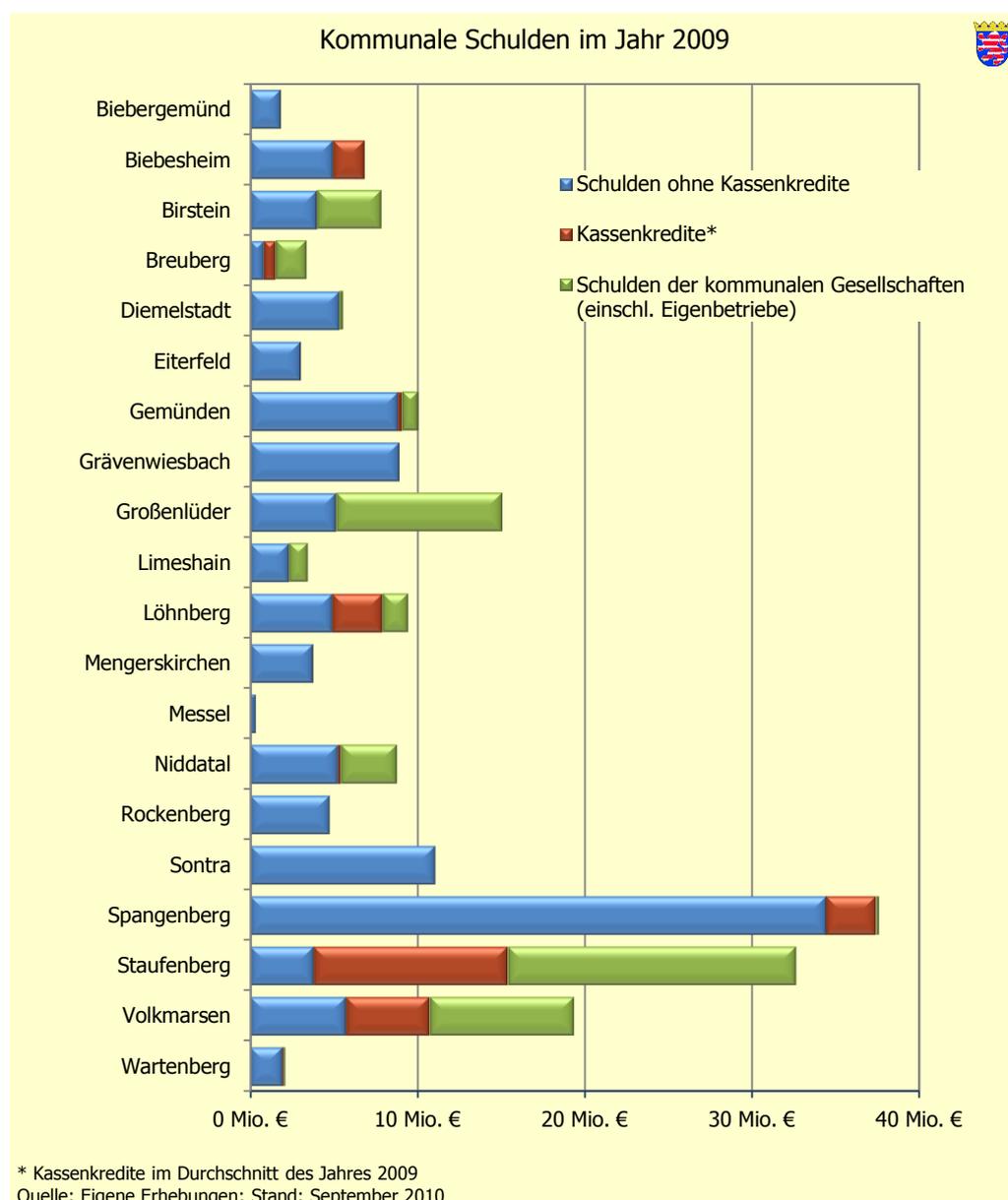
Zinsen, Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen schränken den Gestaltungsspielraum der Gemeinden ein. Den Zinsausgaben kommt aufgrund der Wirkungen auf die Haushaltsstabilität besondere Bedeutung zu:

- Wenn die Zinslast zu einer neuerlichen Kreditaufnahme (in Form von Kassenkrediten) und somit wiederum höheren Zinsen führt, kann eine Schuldenspirale entstehen.
- Die Dynamik der Zinsausgaben unterliegt den Marktbedingungen.

Bei der Verschuldung je Einwohner betrachtete die Überörtliche Prüfung nicht nur die Schulden im Haushalt, sondern ebenso die Schulden der Eigenbetriebe und anteilig die Schulden der kommunalen Unternehmen, an denen die Gemeinden einen Kapitalanteil von mindestens 20 Prozent haben.⁸⁹

⁸⁹ Die Schulden im Haushalt berücksichtigen alle Formen der Kreditaufnahme, einschließlich der Kassenkredite. Die Höhe der Kassenkredite wurde auf Grundlage der Zinszahlungen des Jahres 2009 für Kassenkredite mit einem einheitlichen Zinssatz von 5 Prozent berechnet. Die Höhe der tatsächlichen Kassenkredite kann von der rechnerischen Höhe abweichen.

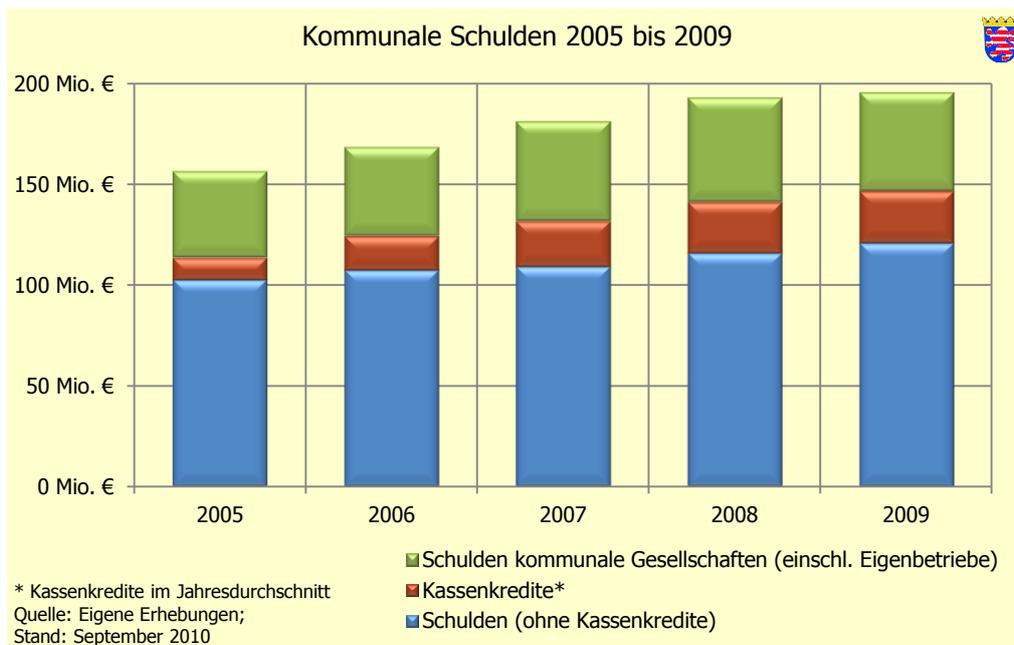
Die Schulden der maßgeblichen kommunalen Unternehmen wurden als Summe der kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2009 oder alternativen Verbindlichkeitenübersichten der Gesellschaften entnommen.



Ansicht 66: Kommunale Schulden im Jahr 2009

Erwirtschaftete Überschüsse versetzen die Gemeinden in die Lage, Schulden abzubauen. Auffällig war, dass die kommunalen Schulden auch während des Zeitraums höherer Einnahmen⁹⁰ anstiegen (Ansicht 67).

⁹⁰ vergleiche Ansicht 63



Ansicht 67: Kommunale Schulden 2005 bis 2009

Die kommunalen Schulden erhöhten sich von 156,4 Millionen € im Jahr 2005 auf 195,3 Millionen im Jahr 2009 (25 Prozent). Die Gemeinden nutzten die Jahre mit besserer Haushaltslage nicht, um Schulden abzubauen.⁹¹ Die Gemeinden stehen vor der Herausforderung, gerade Phasen der konjunkturellen Erholung künftig zur nachhaltigen Verminderung der Schulden zu nutzen, um den finanziellen Handlungsrahmen nicht weiter einzuengen.

5.14 Gebühren

Die Gemeinden erheben Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (§ 10 KAG). Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten⁹² der Einrichtung gedeckt werden. In der 144. Vergleichenden Prüfung wurden die Kostendeckungsgrade der kommunalen Aufgaben Abwasserentsorgung, Wasserversorgung, Abfallentsorgung sowie Friedhofswesen untersucht.⁹³ Ansicht 68 zeigt die Kostendeckungsgrade im Durchschnitt der Jahre des Prüfungszeitraums.

Deckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte			
	Minimum	Median	Maximum
Abwasserentsorgung			
Deckungsgrad	71 %	97 %	108 %
Ergebnis	-2.353.519 €	-103.820 €	249.417 €
Wasserversorgung			
Deckungsgrad	44 %	95 %	115 %
Ergebnis	-846.504 €	-156.259 €	166.784 €

⁹¹ vergleiche auch Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. Oktober 2009, LT-Drucks. 18/939 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

⁹² Den Kosten werden die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für die in Anspruch genommenen Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zugerechnet.

⁹³ Für bestimmte Aufgaben wurden in einigen Gemeinden keine Werte ermittelt. Sechs der Gemeinden hatten durch Ausgliederung der Aufgabe an Zweckverbände, Landkreise oder ähnliche Träger keine Gebührenhoheit über den Aufgabenbereich Abfall. Zwei Gemeinden hatten die Wasserversorgung ausgliedert. Eine Gemeinde übertrug die Abwasserentsorgung auf einen Zweckverband.

Deckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte			
	Minimum	Median	Maximum
Abfallentsorgung			
Deckungsgrad	81 %	99 %	118 %
Ergebnis	-225.089 €	-23.965 €	309.834 €
Friedhofswesen			
Deckungsgrad	21 %	50 %	94 %
Ergebnis	-458.396 €	-194.828 €	-18.800 €
Anmerkung: Deckungsgrade im Durchschnitt der Jahre des Prüfungszeitraums (2005 bis 2009)			
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresrechnungen; Stand: September 2009			

Ansicht 68: Deckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte

Die Gebührenhaushalte für Abwasser, Wasser und Abfall zeigten im Median mit 95 bis 99 Prozent eine nahezu vollständige Kostendeckung. Dennoch waren für die Abwasserentsorgung mit insgesamt 6,7 Millionen € die absolut höchsten Ergebnisverbesserungen bei den Gemeinden zu erreichen, da Biebergemünd, Birstein und Spangenberg Kostendeckungsgrade von unter 85 Prozent aufwiesen. Allein für diese drei Gemeinden ergab sich ein Ergebnisverbesserungspotential im Prüfungszeitraum von 5,0 Millionen €. In der Wasserversorgung fielen die Gemeinden Gemünden (Wohra), Löhnberg und Spangenberg durch Kostendeckungsgrade von unter 85 Prozent auf. Das Ergebnisverbesserungspotential betrug im Prüfungszeitraum 1,6 Millionen €.

Das Friedhofswesen bezuschusste die Mehrzahl der Gemeinden in erheblichem Umfang. Die Ergebnisverbesserungen beim Friedhofswesen beliefen sich absolut bei 4,5 Millionen €, wobei der Deckungsgrad im Median nur bei 50 Prozent lag. Keine Gemeinde erzielte ausgeglichene Gebühren beim Friedhofswesen.

Gebührenkalkulation

Gerade vor dem Hintergrund der mehrheitlich angespannten Haushaltssituation sollten die Gemeinden des Vergleichs die aufgezeigten finanziellen Spielräume durch Gebührenanpassungen nutzen. Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden (§ 10 Absatz 2 KAG).⁹⁴ Dabei setzt die Erhebung kostendeckender Gebühren die regelmäßige Kalkulation der Gebührenhaushalte voraus. Die Überörtliche Prüfung ging der Frage nach, inwiefern die Gemeinden die Gebührenhaushalte regelmäßig kalkultierten, zugleich wurde die inhaltliche Qualität der Gebührenkalkulationen beurteilt.

Die Mehrzahl der Gemeinden kam der Verpflichtung zur Kalkulation der Gebührenhaushalte nicht vollständig nach. Die Gebührenhaushalte für Abwasser und Wasser wurden öfter kalkuliert als die für Abfall und Friedhofswesen.

Für das Friedhofswesen sind in zukünftigen Kalkulationen auf doppischer Zahlenbasis Änderungen im Umgang mit den Erträgen aus den Grabnutzungsrechten nötig. In der bisherigen kameralen Praxis wurden die vereinnahmten Grabnutzungsgebühren dem Jahr der Vereinnahmung zugeschlagen. Somit leisteten diese in voller Höhe einen Beitrag zur Kostendeckung im Friedhofswesen. Nach den doppelischen Rechnungslegungsvorschriften und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung sind die Erträge aus Grabnutzungsrechten aber periodengerecht auszuweisen. Werden beispielsweise Erträge aus dem Verkauf eines Grabnutzungsrechts für 20 Jahre vereinnahmt, so sind diese Erträge über 20 Jahre in gleichen Teilen jährlich unter Bildung eines passiven Rechnungsabgrenzungspostens ertragswirksam auszuweisen. Sofern Kalkulationen für die Gebührenhaushalte vorlagen, entsprachen diese hinsichtlich ihrer Qualität zumeist

⁹⁴ § 10 Absatz 2 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Zu den Kosten zählen die Aufwendungen für die laufende Verwaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. § 121 Absatz 8 HGO bleibt unberührt.

den von der Überörtlichen Prüfung erarbeiteten Mindestanforderungen an Voraus- und Nachkalkulationen.⁹⁵

Die Gemeinden verwendeten bei der Berechnung der Verzinsung des Anlagekapitals in Gebührenhaushalten unterschiedliche Rechnungszinsfüße (Ansicht 69).

Verzinsung des Anlagekapitals

Rechnungszinsfüße bei der Verzinsung des Anlagekapitals	
Rechnungszinsfüße	Gemeinden ¹⁾
3,0 %	Breuberg, Eiterfeld, Spangenberg, Volkmarsen
4,0 %	Birstein, Messel, Wartenberg
4,3 %	Biebesheim am Rhein
4,5 %	Niddatal
4,6 %	Limeshain
5,0 %	Sontra
6,0 %	Diemelstadt, Mengerskirchen, Rockenberg

¹⁾ keine Angaben bei Gemeinden ohne Gebührenhoheit oder ohne Gebührenkalkulation
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2010

Ansicht 69: Rechnungszinsfüße bei der Verzinsung des Anlagekapitals

Die Gemeinden nahmen die Spielräume bei der Bemessung der kalkulatorischen Kostenkomponenten nach KAG in Anspruch und verwendeten Rechnungszinsfüße zwischen 3 und 6 Prozent zur Berechnung der Verzinsung des Anlagekapitals. Die Überörtliche Prüfung beanstandet diese Praxis nicht.

5.15 Vermeidung doloser Handlungen

Die Gemeinden sind angehalten, Maßnahmen zur Vermeidung doloser Handlungen zu treffen. Empfehlungen und geeignete Verhaltensweisen zur Korruptionsvermeidung sind aus den Erlassen und Verwaltungsvorschriften ableitbar.⁹⁶

Um die von den Gemeinden ergriffenen risikovorbeugenden Maßnahmen vergleichend darzustellen, wurde die Umsetzung von acht Empfehlungen zur Korruptionsvermeidung untersucht. Die Ergebnisse wurden in Ansicht 70 zusammengefasst.

⁹⁵ vergleiche Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. Oktober 2009, LT-Drucks. 18/939, Seite 157:

Vorkalkulationen und Nachkalkulationen sollen folgende Mindestanforderungen erfüllen:

- 1) Erfassung aller für den Kalkulationszeitraum erwarteten/ verursachten Kosten für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung sowie Entgelte für Fremdleistungen.
- 2) Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen auf der Grundlage eines fortlaufend aktualisierten und vollständigen Anlagenachweises.
- 3) Ermittlung der Verzinsung des Anlagekapitals unter Berücksichtigung der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse Dritter als Abzugskapital und eines marktüblichen Kalkulationszinssatzes.
- 4) Verursachungsgerechte Zurechnung der Kosten auf Kostenstellen und Verteilung der Kosten auf die Kostenträger
- 5) Berücksichtigung von inneren Verrechnungen.

⁹⁶ A: Bekanntgabe des Erlasses „Korruptionsvermeidung in Hessischen Kommunalverwaltungen“ an alle Mitarbeiter der Verwaltung
B: Bekanntgabe des Gemeinsamen Runderlasses „Ausschluss von Bewerbern und Bieterinnen wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“ an alle Mitarbeiter der Verwaltung
C: Bekanntgabe der „Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Bezahlung und Geschenken“ an alle Mitarbeiter der Verwaltung
D: Erlass einer eigenen Dienstanweisung zum Vergabewesen
E: Vergleichende Dokumentation über Vergabevorgänge
F: Unabhängiger Verhandlungsleiter bei Eröffnungsterminen (Submission)
G: Benennung eines Anti-Korruptionsbeauftragten
H: Jährliche Information der Mitarbeiter über die im Zusammenhang mit Korruptionsbekämpfung zu beachtenden Erlasse und Vorschriften

Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung									
	A: Bekanntgabe Erlass Korruptionsvorbeugung	B: Bekanntgabe Gemeinsamer Runderlass	C: Bekanntgabe Verwaltungsvorschriften	D: Eigene Dienstabweisung Vergabewesen	E: Vergleichende Dokumentation Vergabe	F: Unabhängiger Verhandlungsleiter	G: Anti-korruptionsbeauftragter	H: Information der Mitarbeiter	Punkte
Biebergemünd	●	●	●	✓	●	✓	●	✓	3,0
Biebesheim	✓	●	●	✓	●	●	●	●	2,0
Birstein	●	●	✓	✓	●	✓	●	●	3,0
Breuberg	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	5,0
Diemelstadt	✓	✓	✓	●	●	✓	●	●	4,0
Eiterfeld	⊗	⊗	✓	✓	●	✓	✓	✓	6,0
Gemünden	✓	✓	✓	●	●	●	●	✓	4,0
Grävenwiesbach	●	●	●	✓	✓	✓	●	●	3,0
Großenlüder	✓	●	✓	✓	⊗	✓	✓	●	5,5
Limeshain	✓	✓	✓	⊗	●	●	●	●	3,5
Löhnberg	●	●	●	●	●	●	●	●	0,0
Mengerskirchen	✓	●	✓	✓	●	✓	●	●	4,0
Messel	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	3,0
Niddatal	●	●	●	●	●	✓	●	●	1,0
Rockenberg	●	●	●	●	●	✓	●	●	1,0
Sontra	●	●	●	✓	●	✓	●	●	2,0
Spangenberg	⊗	⊗	✓	✓	●	✓	●	●	4,0
Staufenberg	✓	✓	●	●	⊗	●	●	●	2,5
Volkmarzen	●	●	✓	✓	⊗	●	●	●	2,5
Wartenberg	⊗	●	●	✓	●	✓	●	●	2,5
Summe [✓]	9	6	11	12	1	13	2	3	Minimum 0,0
Summe [⊗]	3	2	0	1	3	0	0	0	Median 3,0
Summe [●]	8	12	9	7	16	7	18	17	Maximum 6,0

✓ = erfüllt (Wertung mit 1 Punkt)

⊗ = teilweise erfüllt; sofern die jeweilige Empfehlung in weniger als der Hälfte der Jahre des Prüfungszeitraums erfüllt wurde (Wertung mit 0,5 Punkten)

● = nicht erfüllt (Wertung mit 0 Punkten)

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 70: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung

Die Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung war in den meisten Gemeinden lückenhaft und gegenüber dem erheblichen Korruptionspotential nicht ausreichend. Die Überörtliche Prüfung erinnert daran, dass Korruptionsvorbeugung zu

den wesentlichen Aufgaben des Bürgermeisters gehört (§ 70 Absatz 1 Satz 2 HGO⁹⁷); so bei der Bekanntgabe der einschlägigen Erlasse und Vorschriften (Empfehlungen A, B, C), der Dienstanweisung zum Vergabewesen (Empfehlung D) sowie der unabhängigen Verhandlungsleitung bei Submissionen (Empfehlung F). Die Mehrzahl der Gemeinden kam den Empfehlungen hinsichtlich einer vergleichenden Dokumentation der Vergabevorgänge (Empfehlung E), der Benennung eines Anti-Korruptionsbeauftragten sowie der jährlichen Information der Mitarbeiter über Korruptionsvorbeugung (Empfehlungen G, H) nicht nach.

Um Korruption wirksam entgegen zu treten, sind die Gemeinden angehalten, den Umfang der präventiven Maßnahmen zu erweitern. In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe der zuständigen Aufsichtsbehörden, künftig verstärkt auf Defizite bei korruptionsvorbeugenden Maßnahmen hinzuweisen.

Die aufgeführten präventiven Maßnahmen können Korruption nicht vollständig verhindern. Den Gemeinden wird empfohlen, die in ihre Einflussosphäre fallenden Präventionsmaßnahmen auf ein hohes Niveau zu heben.

5.16 Ausblick

Die nachhaltige Konsolidierung der kommunalen Finanzen sollte auch in den kommenden Jahren im Fokus des kommunalpolitischen Handelns stehen. Eine der bedeutendsten Herausforderungen der nächsten Jahre wird es sein, den politischen Gestaltungswillen in eine Balance zu den finanziellen Möglichkeiten zu bringen. Die Verschuldung der Gemeinden nahm im Prüfungszeitraum, trotz der einnahmestarken Jahre 2006 bis 2008, in denen mehrheitlich Überschüsse erwirtschaftet wurden, deutlich zu. Das Absinken der Steuereinnahmen als Folge der konjunkturellen Krise 2009 war eine Ursache für die deutlich verschlechterten Haushaltslagen. Nur noch 2 der 20 verglichenen Gemeinden konnten im Jahr 2009 einen stabilen Haushalt vorweisen.

Trotz der mehrheitlich zugespitzten finanziellen Situation erhoben die Gemeinden in den untersuchten Aufgaben nicht konsequent kostendeckende Gebühren. Gemeinden ließen so Ergebnisverbesserungen ungenutzt. Die gesetzlich gebotenen Gebührenanpassungen sollten politisch durchgesetzt werden, auch wenn der Entscheidungsprozess oft von Widerständen aus der Bürgerschaft oder von Verbänden begleitet ist.

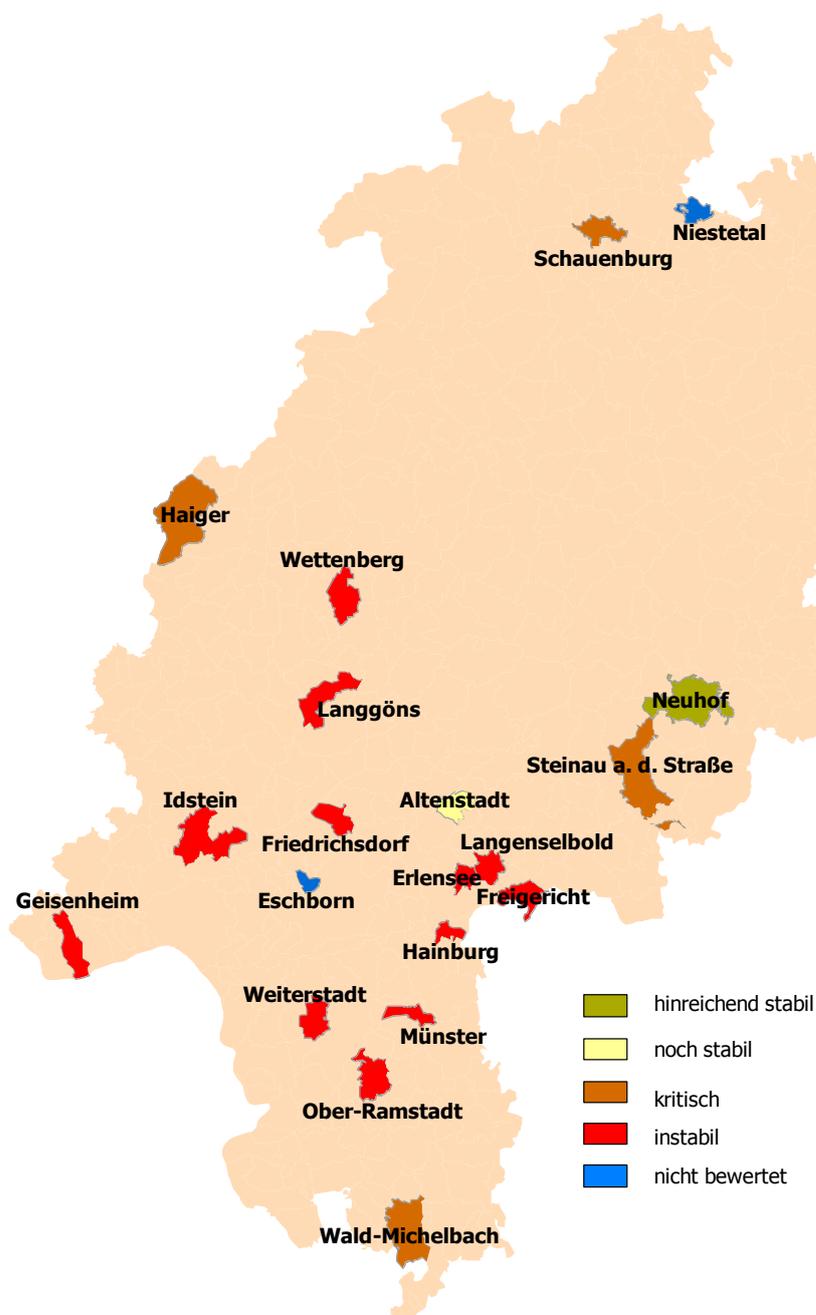
⁹⁷ § 70 Absatz 1 HGO – Aufgaben des Bürgermeisters

Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Gemeindevorstands vor und führt sie aus, soweit nicht Beigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte.

6. Einhundertfünfundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“

6.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Altenstadt, Erlensee, Eschborn, Freigericht, Friedrichsdorf, Geisenheim, Haiger, Hainburg, Idstein, Langenselbold, Langgöns, Münster, Neuhof, Niestetal, Ober-Ramstadt, Schauenburg, Steinau an der Straße, Wald-Michelbach, Weiterstadt, Wettenberg



Ansicht 71: „Haushaltsstruktur 2010: Städte“ – Lage der Städte und Gemeinden

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Juni 2010 bis April 2011
Prüfungszeitraum:	2005 bis 2009
Zuleitung der Schlussberichte:	10. Mai 2011
Prüfungsbeauftragter:	BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Düsseldorf

6.3 Leitsätze

Die meisten der 20 geprüften Städte stellten ihre Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2009 auf die Doppik um, eine Stadt bereits zum 1. Januar 2005 und weitere 2 Städte zum 1. Januar 2006. Allein Altenstadt, Friedrichsdorf und Haiger stellten ihre Eröffnungsbilanz fristgerecht auf.

Seite 89

Die nachfolgenden Jahresabschlüsse der übrigen konnten danach nicht als Grundlage einer verlässlichen Haushaltspolitik aufgestellt werden. Die Haushaltsplanung dieser Städte war mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Zu beanstanden ist, dass selbst im Jahr 2010 Jahresabschlüsse für Vorvorjahre nicht aufgestellt waren oder sogar – wie in Niestetal – trotz der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 die folgenden fünf Jahresabschlüsse fehlten.

Seite 90

Friedrichsdorf und Geisenheim nahmen in den Eröffnungsbilanzen fehlerhafte Periodenabgrenzungen vor. Dies führte dazu, dass die Städte im ersten doppischen Haushaltsjahr einen Überschuss statt eines Verlusts auswiesen.

Seite 92

Niestetal übertraf Eschborn bei der Kennzahl der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner im Jahr 2009. In der zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltslage der Städte waren zwei Haushalte hinreichend stabil oder noch stabil. Zwölf Haushalte waren instabil. Die Überörtliche Prüfung bezifferte den mittelfristigen, strukturellen Konsolidierungsbedarf dieser Haushalte für das Jahr 2011 auf 46 Millionen €.

Seiten 93, 101

Viele Haushaltssicherungskonzepte waren nicht geeignet, die Konsolidierung der städtischen Haushalte zum Erfolg zu führen. In 8 von 16 Haushaltssicherungskonzepten waren weder der Konsolidierungsbedarf noch die jährliche Wirkung aller geplanten Maßnahmen ausgewiesen.

Seite 106

Bei den Gebühren für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen verzichteten die Städte jährlich auf 10 Millionen € Einnahmen.

Seite 107

Eschborn reichte eine Bürgerschaft für einen zahlungsunfähigen Fußballverein aus. Dem lagen überhastete Entscheidungen der Organe der Stadt zugrunde. Dieses Beispiel zeigt, dass die Städte gut beraten sind, auf strenge Maßstäbe bei der Ausreichung von Bürgerschaften zu achten.

Seite 107

6.4 Gliederung

6.5	Geprüftes Risiko.....	88
6.6	Ergebnisverbesserungen.....	88
6.7	Überblick.....	88
6.8	Umstellung der Haushaltswirtschaft	89
6.9	Ausgewählte Posten der Eröffnungsbilanz.....	92
6.10	Entwicklung der Einnahmekraft und der kommunalen Schulden	92
6.11	Allgemeine Rücklagen	99

6.12	Haushaltslage	100
6.13	Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage in den Jahresabschlüssen	102
6.14	Haushaltssicherungskonzepte.....	104
6.15	Gebühren.....	107
6.16	Bürgerschaft der Stadt Eschborn für einen Sportverein	107
6.17	Ausblick.....	108

6.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 675 Millionen € und umfasste die Gesamtaufwendungen der Ergebnisrechnung des letzten aufgestellten Jahresabschlusses⁹⁸ und die Investitionen der Konjunkturprogramme.

6.6 Ergebnisverbesserungen

Die jährlichen Ergebnisverbesserungen⁹⁹ betragen 27 Millionen €. Sie setzten sich aus verbesserten Einnahmen durch höhere Realsteuerhebesätze (Orientierung: oberes Quintil der Vergleichsstädte) und aus höheren Gebühren für die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen zusammen.

Jährliche Ergebnisverbesserungen „Haushaltsstruktur 2010: Städte“	
Maßnahmen	Ergebnisverbesserungen
Erhöhung der Hebesätze für die Realsteuern	
Grundsteuer	7,4 Mio. €
Gewerbsteuer	9,6 Mio. €
Summe Ergebnisverbesserungen Realsteuern	17,0 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren	
Wasserversorgung	2,0 Mio. €
Abwasserentsorgung	7,1 Mio. €
Friedhofswesen	0,9 Mio. €
Summe Ergebnisverbesserungen Gebühren	10,0 Mio. €
Summe	27,0 Mio. €

Anmerkung: Die jährlichen Ergebnisverbesserungen der Stadt Eschborn aus höherem Gewerbesteuerhebesatz (Orientierung: oberes Quintil der Vergleichsstädte) beliefen sich auf 29,1 Millionen €, sind aber wegen der besonderen finanziellen Situation dieser Stadt in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 72: Jährliche Ergebnisverbesserungen „Haushaltsstruktur 2010: Städte“

6.7 Überblick

Die 145. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“ befasste sich vor allem mit der Umstellung auf die Doppik sowie mit der Haushaltslage der Städte. Die Haushaltswirtschaft der Kommunen war spätestens zum 1. Januar 2009 nach den

⁹⁸ War der Jahresabschluss noch nicht aufgestellt oder lag noch kein belastbarer amtsinterner Entwurf des Jahresabschlusses vor, wurden die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten aufgestellten Jahresrechnung entnommen.

⁹⁹ Ergebnisverbesserungen wurden nur ausgewiesen, wenn sie über 5.000 € lagen.

Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung (erweiterte Kameralistik) oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen (§ 92 Absatz 3 HGO). Die Doppik soll den Entscheidungsträgern eine verbesserte Informationsgrundlage liefern und die Transparenz des kommunalen Handelns erhöhen. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Zahlen der Haushaltswirtschaft sachgerecht und zeitnah ermittelt werden. Daher wurde untersucht, wie nah die Städte mit ihren Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen am aktuellen Geschehen sind.

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise beeinflusste im Prüfungszeitraum auch die Haushalte der Städte. Es wurde untersucht, wie die Städte die geänderten finanziellen Rahmenbedingungen bewältigten und ob sie verstärkt Haushaltssicherungskonzepte einsetzten. Ferner wurde die Wirksamkeit dieser Konzepte ebenso wie die Umsetzung der Einnahmepotentiale bei Gebühren untersucht. Mit einer Feldforschung wurden die Sachverhalte aufgenommen, die neu in der Doppik sind und künftig Wirkungen auf die Ergebnisrechnung der Städte haben werden. Die Wirkungen der Konjunkturprogramme von Land und Bund auf die kommunale Ebene werden in Kapitel 7 dargestellt.

6.8 Umstellung der Haushaltswirtschaft

Alle in die 145. Vergleichende Prüfung einbezogenen Städte entschieden sich für die doppelte Buchführung (Doppik). Ansicht 73 stellt die Zeitpunkte dar, zu denen die Städte auf die Doppik umstellten.

Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte		
Jahr	Zahl	Städte
2005	1 Stadt	Niestetal
2006	2 Städte	Altenstadt, Eschborn
2008	6 Städte	Erlensee, Geisenheim, Haiger, Langenselbold, Ober-Ramstadt, Weiterstadt
2009	11 Städte	Freigericht, Friedrichsdorf, Hainburg, Idstein, Langgöns, Münster, Neuhof, Schauenburg, Steinau an der Straße, Wald-Michelbach, Wettenberg
	20 Städte	

Quelle: Eigene Erhebungen

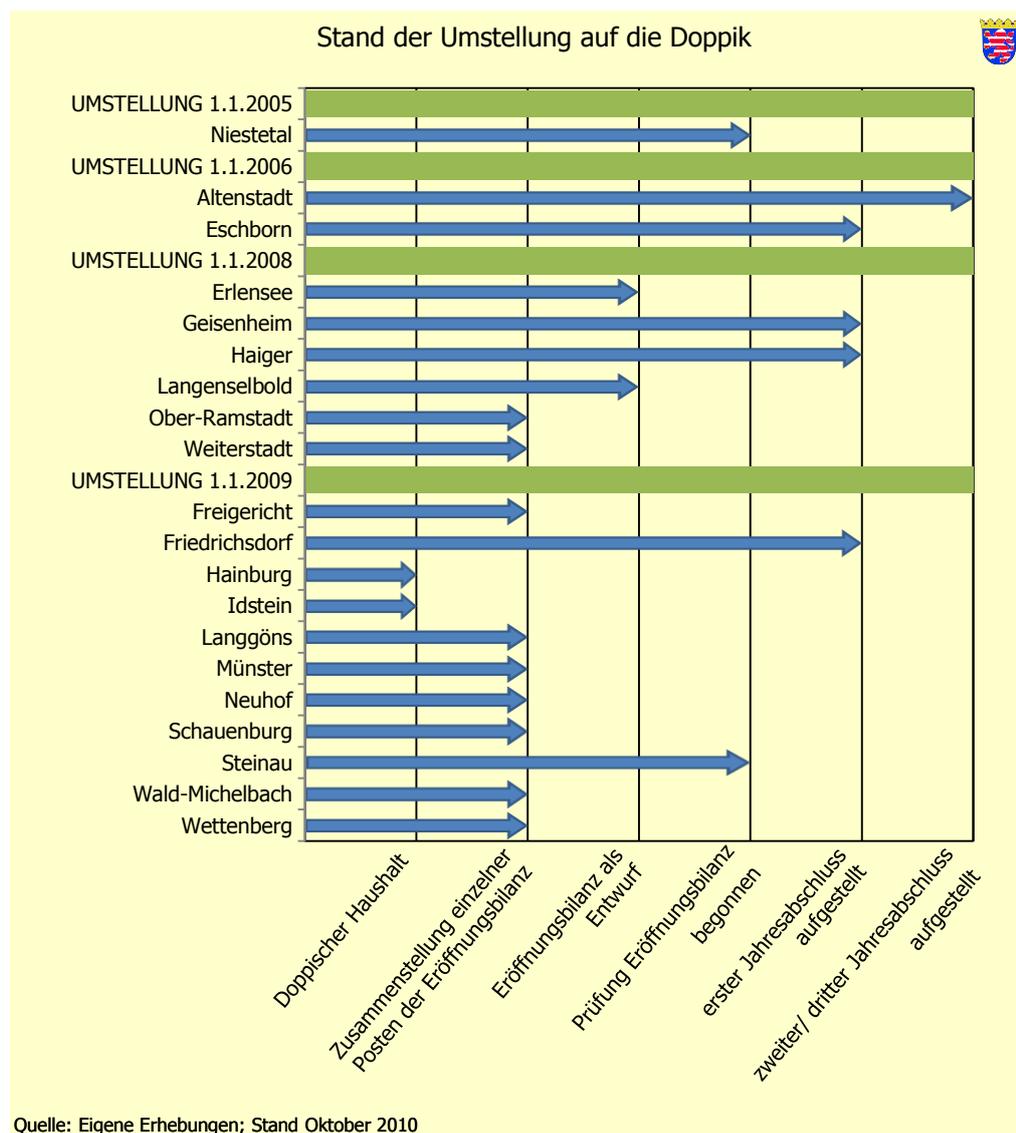
Ansicht 73: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte

Neun Städte legten zur Prüfung eine Eröffnungsbilanz – zum Teil im Entwurf – vor. Allein drei Städte¹⁰⁰ stellen ihre Eröffnungsbilanzen fristgerecht auf. Zum Prüfungszeitpunkt waren vier Eröffnungsbilanzen¹⁰¹ geprüft. Die Überörtliche Prüfung bemerkt hierzu grundsätzlich: Die Aufstellung der nachfolgenden Jahresabschlüsse hängt nicht unmittelbar von der Prüfung der Eröffnungsbilanz ab. Zwar hat die Eröffnungsbilanz eine besondere Bedeutung, da sie erstmals einen vollständigen Überblick über die Vermögens-, Schulden- und Finanzlage bietet. Noch wichtiger ist die Abrechnung der Haushaltswirtschaft in den Jahresabschlüssen, denn die Jahresabschlüsse sind ihrerseits wieder Basis einer verlässlichen Haushaltsplanung. So wurde untersucht, welche Städte auch bereits Jahresabschlüsse erstellt. Der Stand der Umstellung ist in Ansicht 74 zu sehen.

[Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse](#)

¹⁰⁰ Altenstadt, Friedrichsdorf, Haiger

¹⁰¹ Altenstadt, Eschborn, Geisenheim, Haiger. Die Eröffnungsbilanz Friedrichsdorfs befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch in der Prüfung des Revisionsamts.



Ansicht 74: Stand der Umstellung auf die Doppik

Die 145. Vergleichende Prüfung zeigte, dass keine Stadt einen Jahresabschluss innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von vier Monaten aufstellte. Als Ursache nannten die Städte folgende Schwierigkeiten:

- EDV-technische Verarbeitung der Anlagenbuchhaltung und der korrespondierenden Sonderposten
- stichtagsbezogene Jahresabschlussbuchungen (Periodenabgrenzungen, Wertberichtigungen, Rückstellungen)
- Abstimmung der Finanzrechnung mit der Bilanz und der Ergebnisrechnung

Überdies verwiesen die Städte auf lange Prüfungsdauern der Eröffnungsbilanzen durch die Rechnungsprüfungsämter und begründeten damit auch die verspätete Aufstellung der Jahresabschlüsse. Die 145. Vergleichende Prüfung zeigte, dass keine der Städte den Prozess der Jahresabschlusserstellung vollständig plante und dokumentierte. Vereinzelt lagen Ablaufpläne und Checklisten vor.

Nach den Prüfungserfahrungen sind für einen fristwahrenden Aufstellungsprozess des Jahresabschlusses folgende Vorarbeiten nötig:

- Organisation des Arbeitsablaufs für den Aufstellungsprozess in zeitlicher, personeller und sachlicher Hinsicht mit Meilensteinplan

- Erstellung der Bilanzierungsrichtlinie sowie des Kontierungshandbuchs
- Checklisten zur Abstimmung von Jahresabschlussposten
 - der Hauptbücher mit den Nebenbüchern oder mit softwaregestützten Vorverfahren
 - der Bilanz mit der Ergebnis- und Finanzrechnung
 - der Forderungen und der Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen

Den Städten wird empfohlen, für die künftigen Jahresabschlüsse strukturierte und geordnete Prozesse einzurichten, die die vorgenannten Punkte beachten.

Ein Projekt wie die Einführung der Doppik in die kommunale Haushaltswirtschaft bedurfte einer umfassenden und stringenten Projektplanung. Auch war angesichts der Größe und Komplexität mit Verzögerungen zu rechnen. Gleichwohl ist zu beanstanden, dass selbst im Jahr 2010 Jahresabschlüsse für Vorvorjahre nicht aufgestellt sind oder sogar – wie in Niestetal – trotz der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 die folgenden fünf Jahresabschlüsse fehlten. Auch Eschborn, das 2006 umstellte, ließ deutliche Rückstände in der Rechnungslegung erkennen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren die Jahresabschlüsse für die Jahre 2007 bis 2009 nicht aufgestellt.

Verspätete Aufstellung der Jahresabschlüsse

Die verzögerte Aufstellung der Jahresabschlüsse als Grundlage einer verlässlichen Haushaltspolitik erschwert der Stadtverordnetenversammlung die angemessene Überwachung des Magistrats, namentlich die Verwendung der Gemeindeeinnahmen (§ 50 Absatz 2 Satz 1 HGO).¹⁰² Die Bürgermeister sind aufgefordert, für einen geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte zu sorgen und den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung zu beaufsichtigen (§ 70 Absatz 1 Satz 2 HGO).¹⁰³ Zu der Aufgabe zählt als wesentliche Teilaufgabe die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse.

Die Beschlussfassung der kommunalen Gremien über den Jahresabschluss setzt die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt voraus.¹⁰⁴ Diese Voraussetzung gilt ausdrücklich nicht für die Aufstellung des Jahresabschlusses.¹⁰⁵ So sind die Städte gehalten, die Frist zur Aufstellung zu beachten, auch wenn das Rechnungsprüfungsamt seine Prüfung des Jahresabschlusses noch nicht abgeschlossen oder sogar noch nicht begonnen hat. Trotzdem beriefen sich die Städte immer wieder auf das zögerliche Arbeiten der Rechnungsprüfungsämter. Der Begründung kann die Überörtliche Prüfung nicht folgen. Es gibt keinen Grund, die Aufstellung des Jahresabschlusses zu unterlassen, auch wenn das Rechnungsprüfungsamt nicht so zügig prüft, wie es sollte.¹⁰⁶ Es

Späte Prüfungen der Rechnungsprüfungsämter

¹⁰² § 50 Absatz 2 Satz 1 HGO – Aufgaben

Die Gemeindevertretung überwacht die gesamte Verwaltung der Gemeinde und die Geschäftsführung des Gemeindevorstands, insbesondere die Verwendung der Gemeindeeinnahmen.

¹⁰³ § 70 Absatz 1 HGO – Aufgaben des Bürgermeisters

Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Gemeindevorstands vor und führt sie aus, soweit nicht Beigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte. Er verteilt die Geschäfte unter die Mitglieder des Gemeindevorstands.

¹⁰⁴ § 114u Absatz 1 HGO – Entlastung

Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

¹⁰⁵ § 114s Absatz 9 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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.

¹⁰⁶ dazu bereits Zwölfter Zusammenfassender Bericht vom 23. September 2003, LT-Drucks. 16/387, Seite 186, 193 f. und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208, 216 ff.

ist nicht ersichtlich, warum die Städte nicht in der Zügigkeit arbeiten können wie Unternehmen. Hier sind die Jahresabschlüsse innerhalb der ersten drei Monate des Folgejahres aufzustellen (§ 264 Absatz 1 Satz 3 HGB).¹⁰⁷ Aber auch die Rechnungsprüfungsämter stehen in der Pflicht, organisatorische Vorkehrungen zu ergreifen, um die Fristgerechtigkeit des Jahresabschlusses zu gewährleisten.

6.9 Ausgewählte Posten der Eröffnungsbilanz

Bilanzierungs-
probleme

Die 145. Vergleichende Prüfung zeigte, dass in mehreren Städten einige Sachverhalte bei der Bilanzierung, namentlich bei der periodengerechten Abgrenzung, fehlerhaft abgebildet wurden. So berücksichtigten drei Städte die Endabrechnungen der Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteile sowie die Gewerbesteuerumlage des letzten kameralen Haushaltsjahres ergebniswirksam erst im ersten doppelischen Haushaltsjahr. Zutreffend wäre die Bildung einer Forderung oder einer Verbindlichkeit in der Eröffnungsbilanz gewesen. In der Folge wurden die Jahresergebnisse des ersten doppelischen Haushaltsjahres bei den drei Städten zu hoch oder zu niedrig ausgewiesen (Ansicht 75).

Änderung der Jahresergebnisse bei zutreffender Abgrenzung der Endabrechnung der Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteile sowie Gewerbesteuerumlage			
	Eschborn	Friedrichsdorf	Geisenheim
Ergebnis nach Jahresabschluss	+46,4 Mio. €	+0,7 Mio. €	+0,6 Mio. €
Ergebniseffekte aus fehlerhafter Abgrenzung			
Einkommen- und Umsatzsteueranteile Vorjahr (Minderung Ertrag)	-0,5 Mio. €	-1,1 Mio. €	-0,7 Mio. €
Gewerbesteuerumlage Vorjahr (Minderung Aufwand)	+1,4 Mio. €	○	○
Summe Ergebniseffekte	+0,9 Mio. €	-1,1 Mio. €	-0,7 Mio. €
Ergebnis des ersten doppelischen Haushaltsjahrs bei zutreffender Abgrenzung	+47,3 Mio. €	-0,4 Mio. €	-0,1 Mio. €
○ = keine Ergebniseffekte			
Quelle: Eigene Berechnungen, Eröffnungsbilanzen und Angaben der Städte			

Ansicht 75: Änderungen der Jahresergebnisse bei zutreffender Abgrenzung der Endabrechnung der Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteile sowie Gewerbesteuerumlage

Bei zutreffender Abgrenzung der Endabrechnungen hätten Friedrichsdorf und Geisenheim einen Fehlbetrag im ersten Jahresabschluss ausweisen müssen.

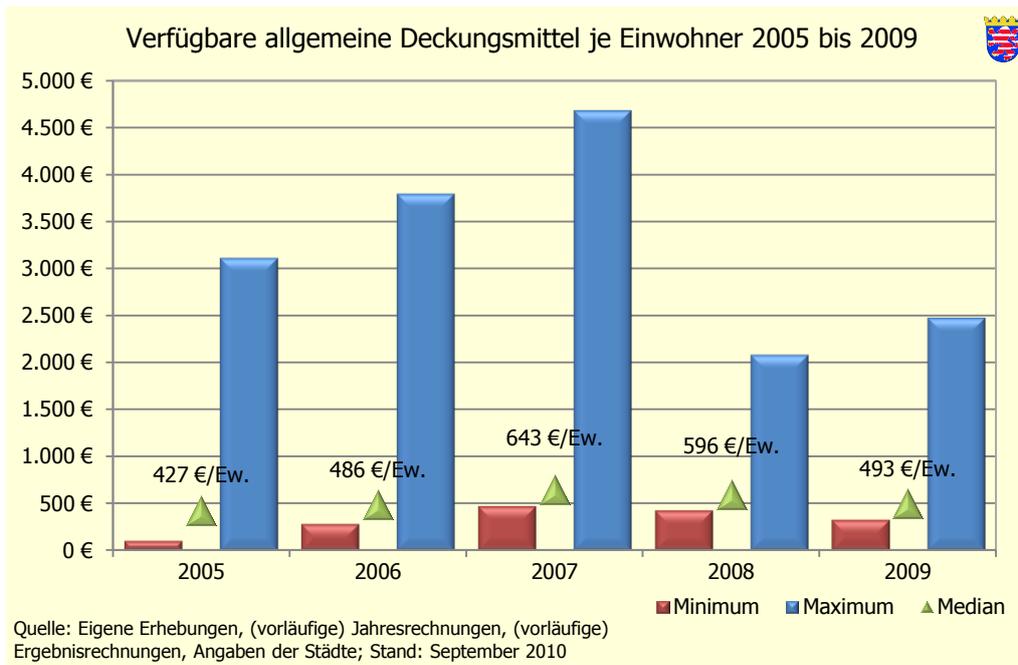
6.10 Entwicklung der Einnahmekraft und der kommunalen Schulden

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie sich die Einnahmekraft der Städte entwickelte. Ferner betrachtete sie die kommunale Verschuldung und die Zinsbelastung. Ansicht 76 zeigt, wie sich die nicht zweckgebundenen Einnahmen, die den Städten als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung standen, entwickelten.¹⁰⁸

¹⁰⁷ § 264 Absatz 1 Satz 3 HGB – Pflicht zur Aufstellung

Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind von den gesetzlichen Vertretern in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen.

¹⁰⁸ Die allgemeinen Deckungsmittel sind nicht zweckgebundene Einnahmen der Städte zur Finanzierung ihrer Ausgaben. Nach dem Gesamtdeckungsprinzip dienen sie der Deckung aller Ausgaben. Neben den Steuereinnahmen sind die Schlüsselzuweisungen des Landes, der Familienlastenausgleich und die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel. Aus den allgemeinen Deckungsmitteln müssen die Städte die Gewerbesteuerumlage sowie die Kreis- und Schulumlage finanzieren. Da diese Umlagen den finanziellen Gestaltungsspielraum mindern, werden in diesem Bericht die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (allgemeine Deckungsmittel abzüglich der Gewerbesteuerumlage sowie Kreis- und Schulumlage) dargestellt.

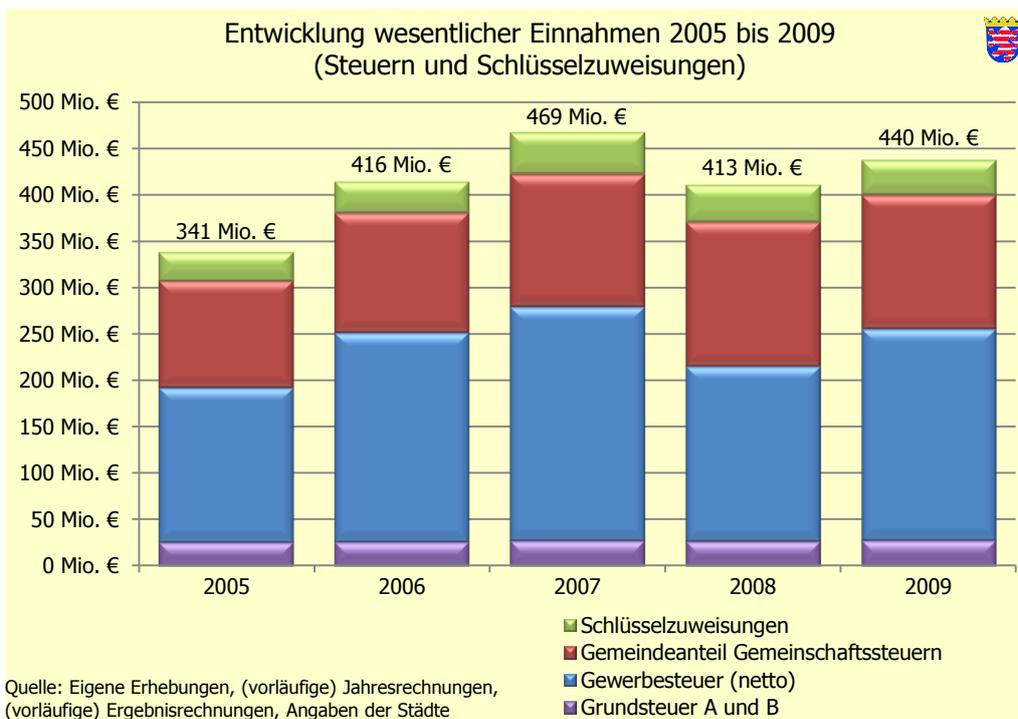


Ansicht 76: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2005 bis 2009

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner wuchsen leicht, aber konstant im Median der 20 Städte bis zum Jahr 2007. In den Jahren 2008 und 2009 sanken sie in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und lagen dabei auf dem Niveau des Jahres 2006. Den absolut höchsten Rückgang hatte Eschborn, bei dem die Einnahmen bezogen auf den Einwohner um 23 Prozent sanken. Am besten schnitt Niestetal mit einer Steigerung von 186 Prozent über den Prüfungszeitraum hinweg ab. Trotzdem hatte in absoluten Zahlen Eschborn immerhin noch 2.397 € je Einwohner im Jahr 2009 zur Verfügung, wurde aber von dem nordhessischen Niestetal mit 2.476 € um 3,3 Prozent übertroffen.

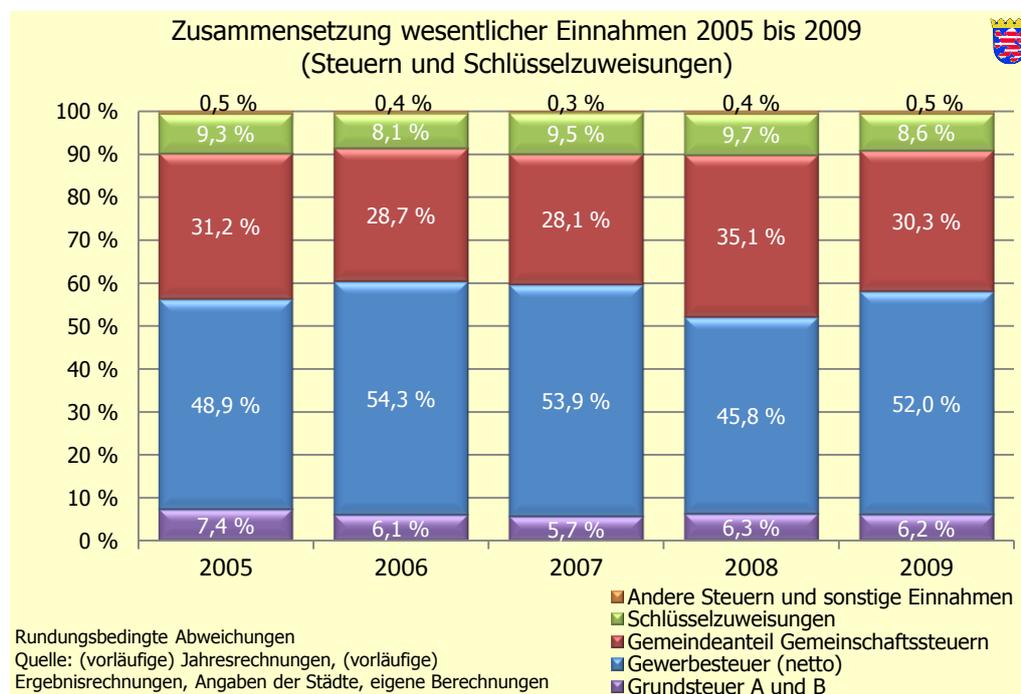
Ansicht 77 zeigt die Entwicklung wesentlicher Einnahmen (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen) in den Jahren 2005 bis 2009.

Entwicklung wesentlicher Einnahmen



Ansicht 77: Entwicklung wesentlicher Einnahmen 2005 bis 2009 (Steuern und Schlüsselzuweisungen)

Bis zum Jahr 2007 stiegen die Einnahmen der Städte kontinuierlich. Sie erreichten mit 469 Millionen € einen Höchstwert, bevor sie in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 zunächst auf 413 Millionen € sanken, sich im Jahr 2009 mit 440 Millionen € erholten und wieder über dem Niveau des Jahres 2006 lagen. Ursächlich für Schwankungen war insbesondere die konjunkturrempfindliche Gewerbesteuer. Ansicht 78 zeigt die Zusammensetzung der wesentlichen Einnahmen im Prüfungszeitraum.

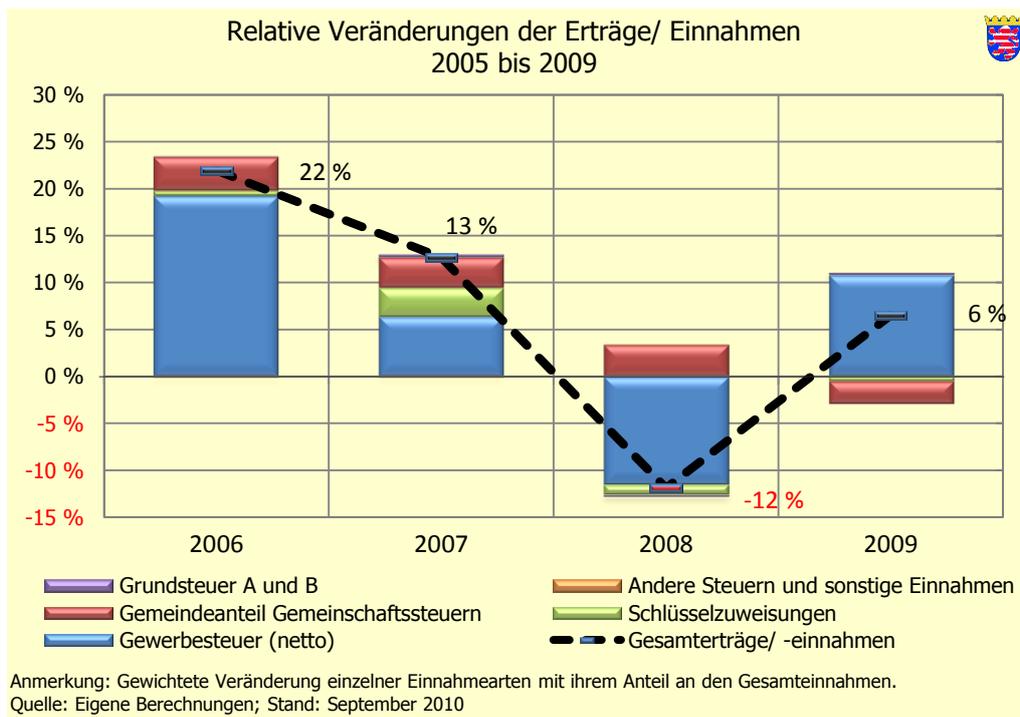


Ansicht 78: Zusammensetzung wesentlicher Einnahmen 2005 bis 2009 (Steuern und Schlüsselzuweisungen)

Den hauptsächlichen Beitrag zu den Einnahmen der 20 Städte liefert die Gewerbesteuer, gefolgt vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigten sich deutlich im Rückgang der Gewerbesteueranteile im Jahr 2008. Die Entwicklung zeigt den großen Einfluss der Gewerbesteuer auf die städtischen Einnahmen. Für die Städte des Vergleichs wurde analysiert, in welchem Umfang die bedeutendsten Einnahmen im Prüfungszeitraum Schwankungen unterlagen. Hierzu wurden die jährliche relative Veränderung¹⁰⁹ der Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer (netto), Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer) sowie Schlüsselzuweisungen vom Land ermittelt. Ansicht 79 zeigt die relativen Veränderungen, innerhalb der sich die ausgewählten Einnahmen in den Jahren 2006 bis 2009 bewegten.¹¹⁰

¹⁰⁹ Bei der Berechnung der relativen Veränderung einzelner Einnahmearten wurden die jährliche Veränderung mit dem Anteil dieser Einnahmeart an den Gesamteinnahmen gewichtet.

¹¹⁰ Zur Relativierung wurde in Ansicht 79 die Veränderung der Gesamteinnahmen im Prüfungszeitraum ergänzt. Dabei ist zu beachten, dass sich negative und positive Schwankungen teilweise aufrechnen.



Ansicht 79: Relative Veränderungen der Erträge/ Einnahmen 2005 bis 2009

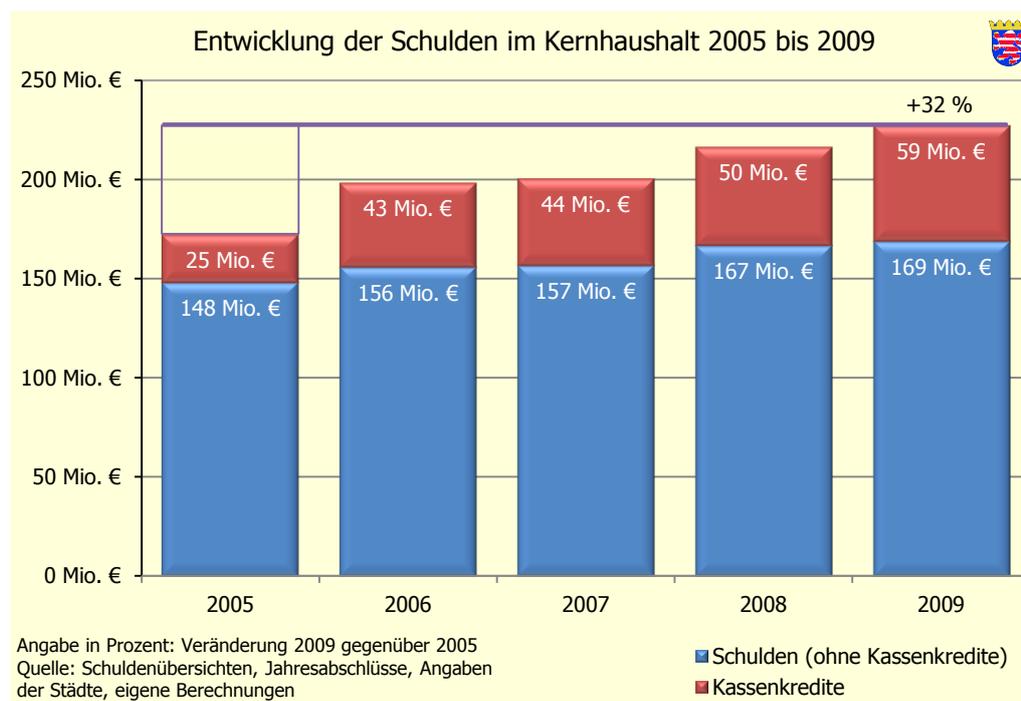
Aus Ansicht 79 geht hervor, dass die Gesamteinnahmen der verglichenen Gemeinden von Jahr zu Jahr deutlichen Schwankungen unterlagen. Sie stiegen in den Jahren 2006 und 2007 gegenüber dem Vorjahr 2005 und reduzierten sich dann um -12 Prozent im Jahr 2008. Die relativen Einnahmeschwankungen lassen sich auf die Änderungen bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) zurückführen. So schwankten die Einnahmen aus Gewerbesteuer (netto) ungewichtet zwischen -25 Prozent (Jahr 2008) und +35 Prozent (Jahr 2006) und die Schlüsselzuweisungen zwischen -11 Prozent (Jahr 2008) und +27 Prozent (Jahr 2007). Im Vergleich dazu waren die jährlichen Änderungen der übrigen Einnahmearten im Prüfungszeitraum deutlich geringer. Die Einnahmeschwankungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bewegten sich zwischen -8 Prozent und +12 Prozent, aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zwischen -3 Prozent und +12 Prozent sowie aus der Grundsteuer A und B zwischen -3 und +5 Prozent.

Die hohe Verschuldung der Kernhaushalte (Darlehen und Kassenkredite), mehr noch die daraus folgenden Zinsaufwendungen schränken die Stabilität der kommunalen Haushalte ein. Die Schulden als solche werden erst dann ein Problem, wenn die Refinanzierung der Kredite nicht mehr aus eigener Kraft gelingt. Deswegen ist Schuldenabbau in guten Haushaltsjahren auch auf kommunaler Ebene unumgänglich. Er schafft einen Puffer für konjunkturell schlechte Haushaltsjahre und ist insoweit eine Voraussetzung der Gemeinden für antizyklisches Verhalten (§ 92 Absatz 1 Satz 2 HGO).¹¹¹ Ansicht 80 zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt in den Jahren 2005 bis 2009.

Kommunale
Schulden

¹¹¹ § 92 Absatz 1 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.



Ansicht 80: Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt 2005 bis 2009

Die Städte erhöhten ihre Schulden in den Jahren 2005 bis 2009 um insgesamt 32 Prozent (Ansicht 80). Während die Kassenkredite um 139 Prozent zunahmen, stiegen die Schulden aus Darlehen um 14 Prozent. Immerhin gelang es acht Städten, im Jahr 2009 niedrigere Schulden in den Kernhaushalten auszuweisen als noch im Jahr 2005. Eschborn finanzierte sich ohne Darlehensaufnahmen. Nahezu die Hälfte der Städte kam zu den Abschlussstichtagen ohne Kassenkredite aus. Ansicht 81 zeigt die auf die Einwohner quotierten Kassenkredite der Jahre 2005 bis 2009.

Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner 2005 bis 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Erlensee	180 €	284 €	194 €	218 €	355 €
Freigericht	51 €	58 €	0 €	58 €	116 €
Geisenheim	458 €	371 €	236 €	256 €	500 €
Hainburg	0	0	0	0	75 €
Idstein	153 €	127 €	183 €	224 €	364 €
Langenselbold	272 €	1.089 €	1.249 €	1.967 €	1.660 €
Langgöns	141 €	0 €	0 €	0 €	69 €
Münster	57 €	29 €	20 €	46 €	55 €
Ober-Ramstadt	131 €	132 €	118 €	0 €	179 €
Steinau an der Straße	179 €	314 €	317 €	91 €	550 €
Weiterstadt	103 €	455 €	516 €	412 €	384 €
Summe	1.725 €	2.858 €	2.833 €	3.271 €	4.307 €

Anmerkung: Die übrigen 9 Städte des Vergleichs hatten zu keinem Stichtag Kassenkredite.
 Kassenkredite je Einwohner: = Minimum, = Maximum
 Quelle: Jahresrechnungen, Angaben der Städte

Ansicht 81: Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner 2005 bis 2009

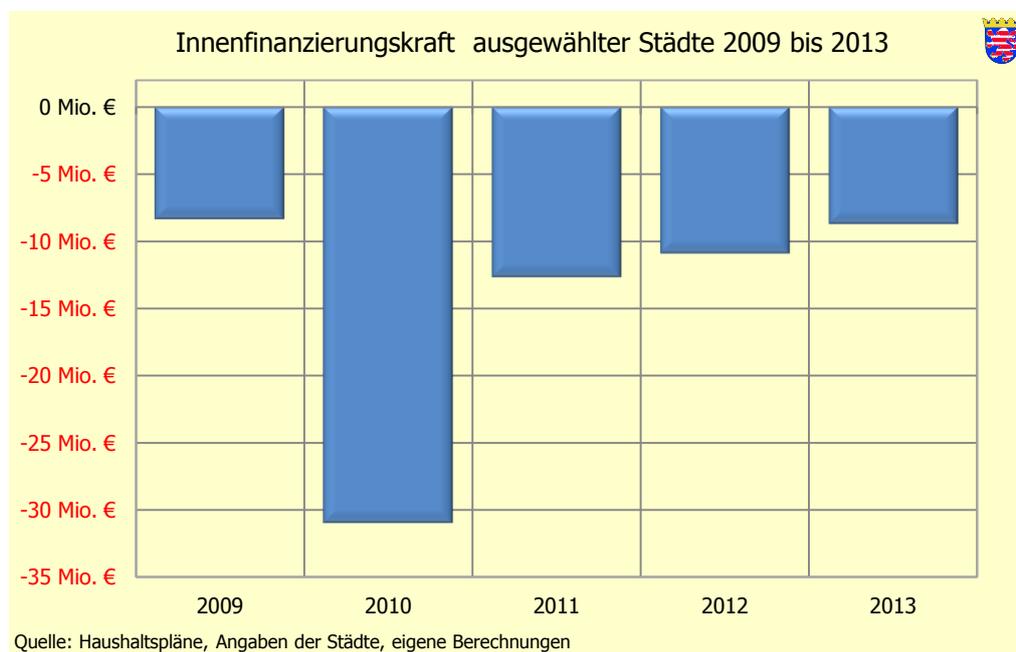
Langenselbold führte die hohen Kassenkredite von 1.976 € je Einwohner im Jahr 2008 auf die Finanzierung von Erschließungen und die Vorfinanzierung von Projekten im Zusammenhang mit dem Hessentag 2009 zurück. Diese sollen mit Erlösen aus Grundstücksverkäufen zurückgeführt werden.

Neun Städte¹¹² nahmen zum 31. Dezember 2009 keine Kassenkredite in Anspruch. Bei zehn Städten¹¹³ waren die indirekten Schulden je Einwohner höher als die Summe der direkten Schulden.

Wie sich die Städte Investitionen und Schuldentilgungen aus Eigenmitteln finanzieren, zeigt sich anhand der Innenfinanzierungskraft.¹¹⁴ Diese Kennzahl leitet die Überörtliche Prüfung aus dem Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 3 Satz 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik) ab. Die Innenfinanzierungskraft ist positiv, wenn ein Finanzmittelzufluss aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen für Tilgungen von Krediten ohne Kassenkredite übersteigt.¹¹⁵

Innenfinanzierungskraft

Die Überörtliche Prüfung stellte die in den Haushaltsplandaten von 8 Städten¹¹⁶ gezeigten Finanzmittelzuflüsse aus der Verwaltungstätigkeit den geplanten Tilgungen für Kredite gegenüber. Ansicht 82 fasst die Innenfinanzierungskraft der 8 Städte zusammen.



Ansicht 82: Innenfinanzierungskraft ausgewählter Städte 2009 bis 2013

Ansicht 82 verdeutlicht, dass bei den 8 Städten in allen Jahren die Innenfinanzierungskraft fehlt, wobei der Tiefpunkt um das Jahr 2010 lag. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Eigenmittel der Städte perspektivisch nicht ausreichen, um die geplanten Tilgungen und darüber hinaus die geplanten Investitionen zu finanzieren. Die Städte

¹¹² Altenstadt, Eschborn, Friedrichsdorf, Haiger, NeuhoF, Niestetal, Schauenburg, Wald-Michelbach, Wettenberg

¹¹³ Altenstadt, Eschborn, Freigericht, Haiger, Hainburg, Ober-Ramstadt, Schauenburg, Wald-Michelbach, Weiterstadt, Wettenberg

¹¹⁴ Während das ordentliche Ergebnis Aussagen über die Entwicklung des städtischen Vermögens und der Schulden zulässt, dient der Finanzmittelfluss der Beurteilung der Liquiditätslage.

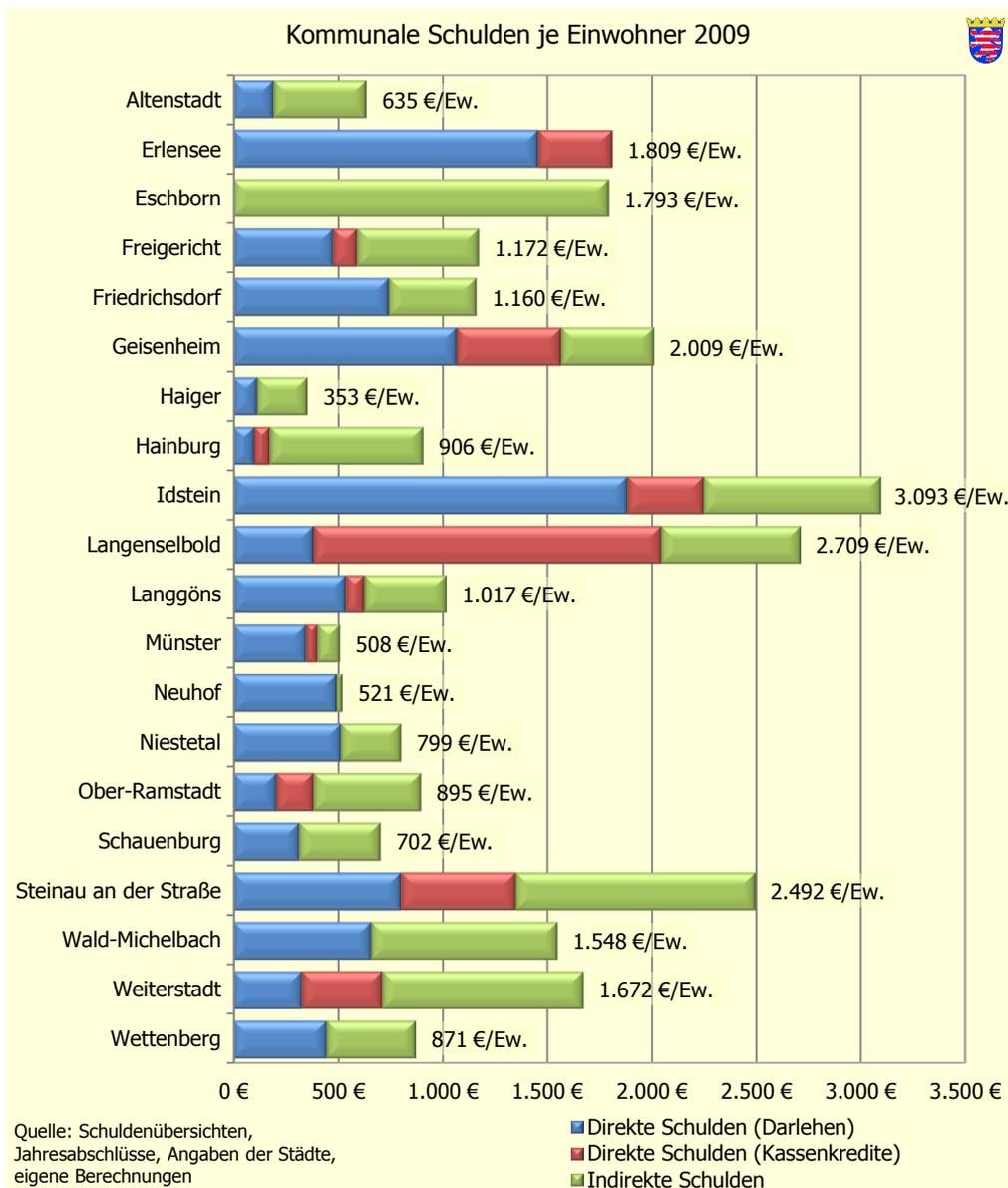
¹¹⁵ Die Überörtliche Prüfung ermittelt die Innenfinanzierungskraft ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 3 Satz 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik) und bringt hiervon die Auszahlungen für Tilgungen von Krediten in Abzug. Ein Mittelüberschuss zeigt den Finanzierungsspielraum der Gebietskörperschaft im Sinne einer Innenfinanzierung. Die Überörtliche Prüfung berücksichtigt die Innenfinanzierungskraft auch bei ihrer Beurteilung der Haushaltslage, vergleiche Kapitel 3.3.

¹¹⁶ Allein die Städte Altenstadt, Erlensee, Freigericht, Haiger, Langgöns, NeuhoF, Ober-Ramstadt und Steinau an der Straße hatten in den Haushaltsplänen die Finanzmittelflüsse dargestellt.

Schulden der kommunalen Gesellschaften

sind weiterhin auf die Aufnahme von Darlehen angewiesen, sofern nicht andere Ersatzdeckungsmittel (so Zuschüsse oder Beiträge) oder andere Einnahmesteigerungen wie höhere Gebühren ausgeschöpft werden.

Zu den kommunalen Schulden der Städte zählen neben den Schulden der Kernhaushalte (Darlehen und Kassenkredite) auch die Schulden der kommunalen Gesellschaften (indirekte, den Städten zurechenbare anteilige Schulden der Eigenbetriebe, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften). Ansicht 83 zeigt die Verschuldung der Kernhaushalte (Darlehen und Kassenkredite) zum 31. Dezember 2009 sowie die anteiligen Schulden der kommunalen Gesellschaften zum 31. Dezember 2008.¹¹⁷



Ansicht 83: Kommunale Schulden je Einwohner 2009

¹¹⁷ Berücksichtigt wurden Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von über 20 Prozent. Da zum Erhebungszeitpunkt noch nicht alle Daten der Beteiligungsgesellschaften, Zweckverbände und Eigenbetriebe vorlagen, wurden die indirekten Schulden aus den Abschlüssen des Jahres 2008 berücksichtigt.

6.11 Allgemeine Rücklagen

Ansicht 84 zeigt die Allgemeinen Rücklagen der letzten Jahresrechnungen mit kameraler Haushaltswirtschaft.

Allgemeine Rücklagen der letzten kameralen Jahresrechnungen		
	Allgemeine Rücklagen	Doppikumstellung im Jahr
Altenstadt	7,17 Mio. €	2006
Erlensee	0,01 Mio. €	2008
Eschborn	161,24 Mio. €	2006
Freigericht	1,65 Mio. €	2009
Friedrichsdorf	9,08 Mio. €	2009
Geisenheim	0,00 Mio. €	2008
Haiger	11,98 Mio. €	2008
Hainburg	0,49 Mio. €	2009
Idstein	0,17 Mio. €	2009
Langenselbold	1,12 Mio. €	2008
Langgöns	0,95 Mio. €	2009
Münster	0,76 Mio. €	2009
Neuhof	9,57 Mio. €	2009
Niestetal	0,00 Mio. €	2005
Ober-Ramstadt	0,90 Mio. €	2008
Schauenburg	0,93 Mio. €	2009
Steinau	0,00 Mio. €	2009
Wald-Michelbach	2,40 Mio. €	2009
Weiterstadt	3,88 Mio. €	2008
Wettenberg	1,35 Mio. €	2009
Summe	213,66 Mio. €	

Quelle: Jahresrechnungen, Angaben der Städte

Ansicht 84: Allgemeine Rücklagen der letzten kameralen Jahresrechnungen

Den Städten standen insgesamt 214 Millionen € an Allgemeinen Rücklagen zur Verfügung. Allein auf Eschborn entfielen 161 Millionen €, auf die übrigen 19 Städte in Summe 53 Millionen €.

16 von 20 Städten stellten Haushaltssicherungskonzepte auf. Soweit die Städte ihren Haushalt mit der Allgemeinen Rücklage ausgleichen können, braucht nach dem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. August 2010 kein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt zu werden.¹¹⁸ Friedrichsdorf hätte unter Berücksichtigung der Allgemeinen Rücklage aus dem letzten kameralen Jahr in Höhe von 9,1 Millionen € kein Haushaltssicherungskonzept für 2010 aufstellen müssen, obgleich der Haushaltsplan für die Jahre 2010 bis 2013 von Fehlbeträgen in Höhe von 7,5 bis

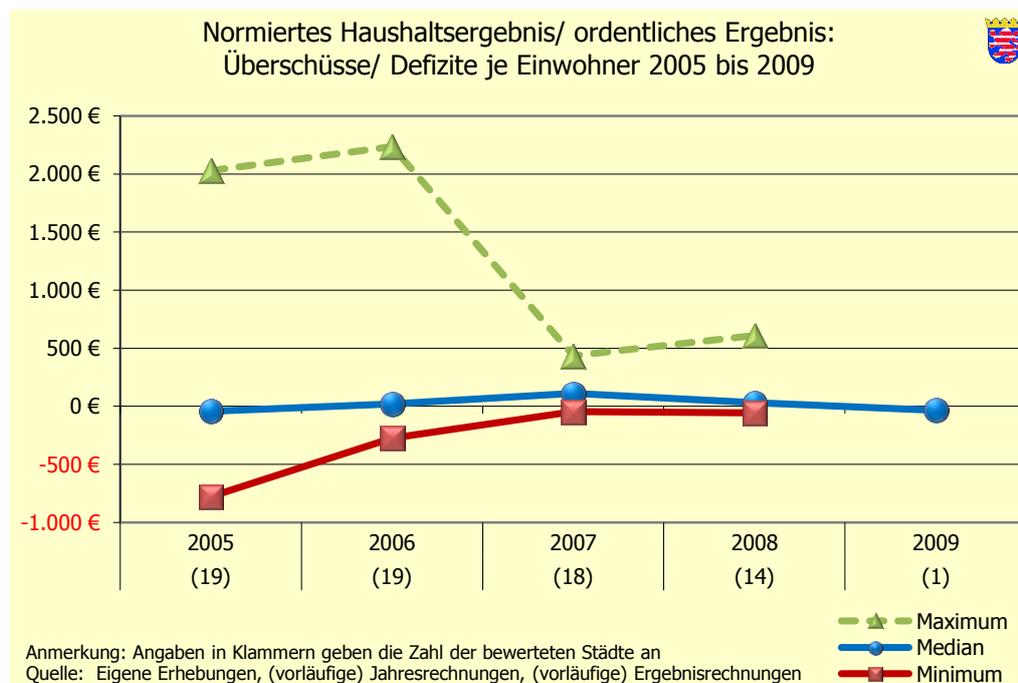
Haushaltssicherungskonzept

¹¹⁸ Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. August 2010 Az.: IV 41 – 15 i 01.01

8,7 Millionen € ausging. Die Städte sind trotzdem aufgefordert, eigenverantwortlich Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu ergreifen, auch wenn die formellen Voraussetzungen unter Berücksichtigung des oben genannten Erlasses nicht vorliegen.

6.12 Haushaltslage

Die durchschnittlichen normierten Haushaltsergebnisse und ordentlichen Ergebnisse der Städte bezogen auf die Einwohner in den Jahren 2005 bis 2009 zeigt Ansicht 85. Haushaltsjahre, für die noch kein Ergebnis vorlag, wurden in dieser Darstellung nicht betrachtet.



Ansicht 85: Normiertes Haushaltsergebnis/ ordentliches Ergebnis: Überschüsse/ Defizite je Einwohner 2005 bis 2009

In Ansicht 85 steigt der Median der normierten Haushaltsergebnisse der Städte in den Jahren 2005 bis 2007 ins Positive. Im Jahr 2008 sank er im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder, blieb aber leicht positiv. Im Detail wiesen 16 Städte im Jahr 2007 ein positives normiertes Haushaltsergebnis oder ordentliches Ergebnis aus. Allein Erlensee und Langenselbold hatten ein normiertes Defizit. Im Jahr 2008 hatten noch 9 von 14 Städten ein positives normiertes Haushaltsergebnis oder ein ordentliches Ergebnis.¹¹⁹

Die Beurteilung der Haushaltslage zeigt folgendes Bild (Ansicht 86).¹²⁰

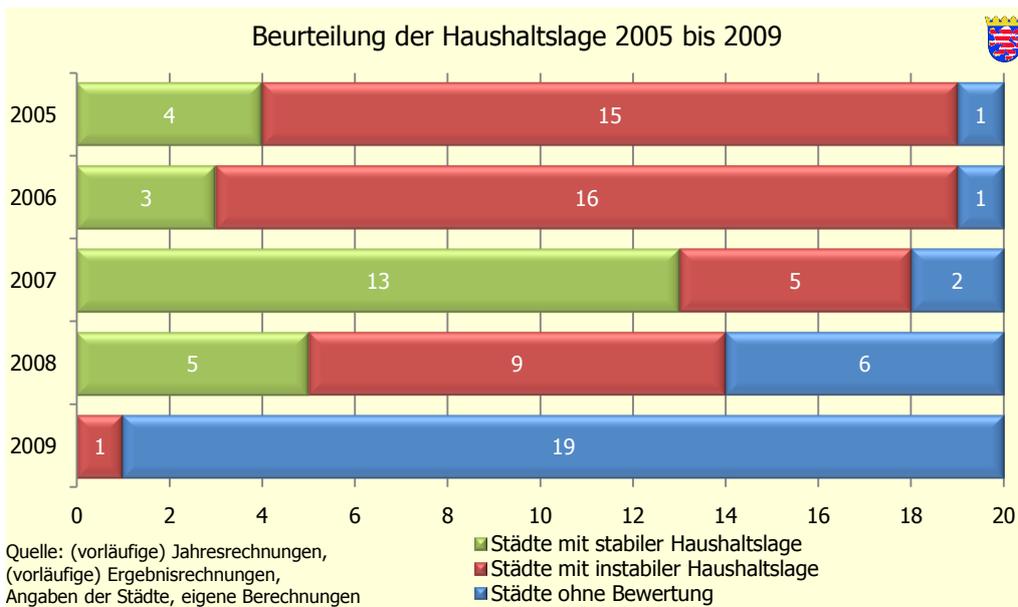
¹¹⁹ vergleiche Kapitel 3.3

Kamerale Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das normierte Haushaltsergebnis (freie Spitze) mindestens 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel betrug.

Doppische Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das ordentliche Ergebnis positiv war.

Sofern bei den Städten Jahresrechnungen oder – nach Umstellung auf die Doppik – Jahresabschlüsse nicht vorlagen, nahm die Überörtliche Prüfung keine Beurteilung der Haushaltslage vor.

¹²⁰ Belastbare Unterlagen für das Jahr 2009 hatte nur Friedrichsdorf.



Ansicht 86: Beurteilung der Haushaltslage 2005 bis 2009

Bei der Beurteilung der Haushaltslage war zu berücksichtigen, dass die Städte unterschiedliche Umstellungszeitpunkte auf die Doppik gewählt hatten und die Datenlage uneinheitlich war. Soweit zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine belastbaren Entwürfe für Jahresabschlüsse vorlagen, wurde auf eine Beurteilung der Haushaltslage (Ansicht 86) verzichtet.

Die zusammenfassende Bewertung für den fünfjährigen¹²¹ Prüfungszeitraum ergibt sich aus Ansicht 87:

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Gesamturteil	Beurteilungsmaßstab	Städte
stabil	mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	keine
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen)	1
noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)	1
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil sowie vier Jahre instabil und eines der letzten beiden Jahre stabil	4
instabil	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre war stabil	12
Summe		18

Anmerkung: Keine Beurteilung für Eschborn und Niestetal wegen der Rückstände in der Rechnungslegung (vergleiche Kapitel 6.8)
 Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 87: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Im Prüfungszeitraum hatte Neuhoef einen hinreichend stabilen und Altenstadt einen noch stabilen Haushalt. Vier Städte¹²² hatten einen kritischen Haushalt und zwölf Städte¹²³ wiesen einen instabilen Haushalt auf.

¹²¹ Für Haushaltjahre ohne Jahresabschluss oder Jahresrechnung war das Ergebnis aus Vorsichtsgründen als instabil einzuordnen.

¹²² Haiger, Schauenburg, Steinau an der Straße, Wald-Michelbach

¹²³ Erlensee, Freigericht, Friedrichsdorf, Geisenheim, Hainburg, Idstein, Langenselbold, Langgöns, Münster, Ober-Ramstadt, Weiterstadt, Wettenberg

Alle Städte bis auf Niestetal gingen für die Jahre 2009 und 2010 von negativen ordentlichen Ergebnissen in den Kernhaushalten aus. Sie rechneten auch für die Planjahre 2011 bis 2013 mit unausgeglichenen Haushalten in einem oder mehreren Jahren. Ausgehend von den Planungen der Kommunen ermittelte die Überörtliche Prüfung einen mittelfristigen, strukturellen Konsolidierungsbedarf dieser Haushalte für das Jahr 2011. Sie zog hierbei die gleitenden 5-Jahres-Werte der ordentlichen Ergebnisse heran. Danach betrug der Konsolidierungsbedarf aller Städte 46 Millionen € für das Jahr 2011. Dieser Betrag gibt das Konsolidierungsziel für die Maßnahmen zur Sicherung der Haushaltsstabilität an.

6.13 Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage in den Jahresabschlüssen

Für die Analyse der Bilanzen wurden für den Vergleich ausgewählte Kennzahlen verwendet:

Anlagenintensität

Die Kennzahl liefert eine Aussage über den Vermögensaufbau der Kommune. Die Anlagenintensität zeigt den Anteil des langfristig gebundenen Vermögens am Gesamtvermögen. Die Anlagenintensität ist bei allen Kommunen erwartungsgemäß hoch. Ein Rückgang der Anlagenintensität kann in einer Überalterung des Anlagevermögens oder dem Verkauf von Anlagegütern begründet sein. Dabei führt eine hohe Anlagenintensität in der Regel aufgrund hoher Fixkosten (insbesondere durch Abschreibungen und Instandhaltungsaufwand) zu hohen Haushaltsbelastungen in künftigen Jahren. Vor diesem Hintergrund kann die Anlagenintensität auch als Grad für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Kommunen angesehen werden.

Anlagendeckungsgrad

Der Anlagendeckungsgrad ist der Indikator zur Messung der finanziellen Stabilität der Kommune und bildet das Verhältnis zwischen langfristigem Anlagevermögen und langfristig zur Verfügung stehendem Kapital ab. Mit dieser Kennzahl lässt sich die Fristenkongruenz der Finanzierung des Anlagevermögens beurteilen. Bei einer Quote von 100 Prozent ist das langfristige Anlagevermögen vollständig mit langfristig verfügbarem Kapital finanziert, was der „Goldenen Finanzierungsregel“ entspricht. Weist die Kommune einen Anlagendeckungsgrad über 100 Prozent auf, so hat sie auch Teile des Umlaufvermögens langfristig finanziert. Über einen längeren Betrachtungszeitraum sollte die Kennzahl nicht dauerhaft unter 100 Prozent liegen.

Infrastrukturquote

Gemeinden verfügen aufgrund ihrer zentralen Aufgaben für die örtliche Daseinsfürsorge über ein umfangreiches Infrastrukturvermögen. Die Infrastrukturquote wird als Verhältnis der Bilanzposition Sachanlagen im Gemeindegebrauch, Infrastrukturvermögen zur Bilanzsumme berechnet. Der Umfang des Infrastrukturvermögens wird maßgeblich durch die Gemeindefläche und die Zahl der Ortsteile beeinflusst. So müssen Gemeinden mit überschaubarer Gemeindefläche meist weniger Infrastruktureinrichtungen, wie Straßen, Kanäle, Wasserleitungen, vorhalten als Gemeinden mit größerer Gemeindefläche. Bei Gemeinden mit einem hohen Anteil an weiterem Anlagevermögen, beispielsweise Gebäuden und Finanzanlagen, fällt ebenfalls die Infrastrukturquote gering aus. Zudem lässt die Infrastrukturquote einen Rückschluss auf das Alter oder den Zustand der Infrastruktureinrichtungen zu. Wurden diese bereits weitgehend abgeschrieben, ist die Infrastrukturquote niedrig.

Eigenkapitalquoten I und II

Das Eigenkapital als Nettoposition einer Kommune ist der Saldo aus dem Vergleich von Vermögen mit (zweckgebundenen) Rücklagen, Sonderrücklagen und Schulden (in der Eröffnungsbilanz). Anders als bei Unternehmen der Privatwirtschaft steht hinter dem gemeindlichen Eigenkapital kein eingezahltes Stammkapital oder Ähnliches; es ist nicht als Ausgleichspuffer für Jahresfehlbeträge interpretierbar, solange ihm auf der Aktivseite zum Teil unveräußerbares (Infrastruktur-)Vermögen gegenübersteht. Die Eigenkapitalquoten I und II sind daher zum Vergleich zweier oder mehrerer Kommunen kaum verwendbar. Relevant sind jedoch deren Veränderungen im Zeitverlauf durch positive oder negative Jahresergebnisse. Deshalb ist die Entwicklung der Quoten in den Folgejahren interessant. In ihr spiegeln sich Erfolg oder Misserfolg des Wirtschaftens wider. Die Eigenkapitalquote I stellt auf das bilanzielle Eigenkapital ab, während die Eigenkapitalquote II das wirtschaftliche Eigenkapital berücksichtigt. Dieses schließt die nicht rückzahlbaren Investitionszuschüsse ein, die in Sonderposten passiviert sind.

Zuschussquote

Die Zuschussquote zeigt an, in welchem Umfang das Anlagevermögen der Kommune durch Zuschüsse und Zuwendungen finanziert war. Passivierte Sonderposten für Beiträge, Zuschüsse und Zuwendungen werden ins Verhältnis zum Anlagevermögen gesetzt. Je höher die Zuschussquote, desto größer ist der Anteil des Anlagevermögens, der mit Zuschüssen und Zuwendungen von der Europäischen Union, Bund, Land oder Dritten finanziert wurde.

Ansicht 88 zeigt ausgewählte Kennzahlen zur Bilanzanalyse der Städte im Vergleich.¹²⁴

¹²⁴ Die Bewertungsverfahren wirken vor allem auf die Höhe des bilanziellen Eigenkapitals und in Folge auf weitere Kennzahlen im Zusammenhang mit der Bilanzanalyse. Zu berücksichtigen ist ferner, dass das bewertete Vermögen einer Gemeinde zum (geringen) Teil veräußerbar sein dürfte.

Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Eröffnungsbilanz						
	Anlagenintensität	Anlagendeckungsgrad	Infrastrukturquote	Eigenkapitalquote I	Eigenkapitalquote II	Zuschussquote
Altenstadt (2006)	81 %	104 %	22 %	73 %	82 %	14 %
Erlensee (2008)	98 %	53 %	35 %	39 %	52 %	13 %
Eschborn (2006)	43 %	165 %	11 %	70 %	71 %	3 %
Friedrichsdorf (2009)	86 %	100 %	34 %	70 %	76 %	8 %
Geisenheim (2008)	95 %	67 %	46 %	21 %	42 %	26 %
Haiger (2008)	85 %	85 %	34 %	57 %	70 %	18 %
Niestetal (2005)	92 %	81 %	40 %	41 %	62 %	25 %
Steinau (2009)	91 %	60 %	33 %	20 %	40 %	26 %

Klammerangaben betreffen das Jahr der Doppikeinführung

Berechnungsgrundlagen:

Anlagenintensität = $(\text{Anlagevermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Anlagendeckungsgrad = $((\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten} + \text{langfristige Verbindlichkeiten}) / \text{Anlagevermögen}) \times 100$

Infrastrukturquote = $(\text{Infrastrukturvermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Eigenkapitalquote I = $(\text{Eigenkapital} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Eigenkapitalquote II = $((\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten}) / \text{Bilanzsumme}) \times 100$

Zuschussquote = $(\text{Sonderposten für Zuschüsse und Beiträge} / \text{Anlagevermögen}) \times 100$

Quelle: Eigene Berechnungen, Eröffnungsbilanzen

Ansicht 88: Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Eröffnungsbilanz

Typisch für kommunale Eröffnungsbilanzen ist der hohe Anteil des Anlagevermögens. So zeigt die Kennzahlenanalyse, dass bei den meisten Städten die Anlagenintensität über 80 Prozent liegt. Ausnahme ist Eschborn wegen des hohen Bestands an Flüssigen Mitteln, die 54 Prozent der Eröffnungsbilanzsumme ausmachen.

Von den acht Städten, die eine Eröffnungsbilanz aufgestellt hatten (vergleiche Ansicht 88), legten fünf Städte einen Jahresabschluss, teilweise als Entwurf, vor. Ansicht 89 zeigt für diese die Fortschreibung der ausgewählten Kennzahlen. Dabei hatte Altenstadt als einzige Kommune des Vergleichs drei Jahresabschlüsse aufgestellt.

[Bilanzkennzahlen der Jahresabschlüsse](#)

Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Jahresabschlüsse						
	Anlagenintensität	Anlagendeckungsgrad	Infrastrukturquote	Eigenkapitalquote I	Eigenkapitalquote II	Zuschussquote
Altenstadt						
2006	83 %	101 %	21 %	72 %	81 %	14 %
2007	81 %	105 %	20 %	73 %	82 %	14 %
2008	85 %	101 %	19 %	76 %	84 %	15 %
Eschborn						
2006	35 %	192 %	9 %	66 %	67 %	3 %

Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Jahresabschlüsse						
	Anlagenintensität	Anlagendeckungsgrad	Infrastrukturquote	Eigenkapitalquote I	Eigenkapitalquote II	Zuschussquote
Friedrichsdorf						
2009	85 %	103 %	23 %	69 %	75 %	9 %
Geisenheim						
2008	93 %	72 %	42 %	21 %	39 %	26 %
Haiger						
2008	85 %	84 %	30 %	54 %	70 %	21 %
Anmerkung: Angaben der Jahreszahlen stehen für den Abschlussstichtag zum 31. Dezember des Jahres, auf den der Jahresabschluss aufzustellen war. Berechnungsgrundlagen: vergleiche Ansicht 88 Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse						

Ansicht 89: Kennzahlen zur Bilanzanalyse – Jahresabschlüsse

Aus Ansicht 89 geht hervor, dass bis auf Geisenheim alle Städte im ersten Jahresabschluss gegenüber der Eröffnungsbilanz verminderte Eigenkapitalquoten und bis auf Altenstadt auch eine verminderte Anlagenintensität hatten. Eschborn wies mit 35 Prozent eine um 8 Prozentpunkte niedrigere Anlagenintensität aus als noch in der Eröffnungsbilanz. Altenstadt hielt über die ersten drei Jahresabschlüsse die goldene Finanzierungsregel ein, wonach langfristig gebundenes Vermögen auch langfristig zu finanzieren ist. Geisenheim hatte im Vergleich zu den anderen Städten die höchste Anlagenintensität, aber die geringste Eigenkapitalquote. Die Eigenkapitalquote wurde durch die Bewertungsmethoden und die festgesetzten Nutzungsdauern bestimmt.

Im Ergebnis zeigten die Analysen, dass sich im interkommunalen Vergleich in einer geringeren Bilanzsumme und einer geringeren Eigenkapitalquote eine vom Vorsichtsprinzip geprägte Bilanzierungspraxis der Städte widerspiegelte. Bewertungsbedingte Unterschiede sind hinzunehmen und werden sich im Laufe der Zeit reduzieren. Bezüglich der Verbindlichkeiten aus Krediten gab es dagegen keine Bewertungsspielräume. Die Städte sollten daher zunächst ihr Augenmerk auf die Entwicklung ihrer Kennzahlen im Zeitverlauf legen (innerkommunaler Vergleich) und die Ursachen für die Veränderungen analysieren.

6.14 Haushaltssicherungskonzepte

Städte sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen gesund bleiben.¹²⁵ Sie haben nach § 92 Absatz 1 HGO die Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen. Dazu soll der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein.¹²⁶ Für den Fall, dass der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen den Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge übersteigt und dieser Fehlbedarf nicht durch Verwendung der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses des Ergebnishauses

¹²⁵ § 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.

¹²⁶ § 92 Absatz 4 Satz 1 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Der Haushalt soll in jedem Jahr ausgeglichen sein.

halts gebildeten Rücklage ausgeglichen werden kann, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.¹²⁷

Die Anforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept lassen sich aus der HGO und der GemHVO-Doppik ableiten. Sie sind konkretisiert in der Leitlinie zur Konsolidierung des Hessische Ministeriums des Innern und für Sport.¹²⁸ Danach hat ein Haushaltssicherungskonzept mindestens folgende Inhalte darzustellen (Ansicht 90).



Ansicht 90: Inhalte eines Haushaltssicherungskonzepts

Für den Haushalt 2010 hatten 16 von 20 Städten ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, 4 davon erstmalig.¹²⁹ Die übrigen Städte schrieben ihr Konzept aus Vorjahren fort oder hatten zumindest Erfahrung mit der Aufstellung. Die Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte 2010 zeigte, dass sich der Umfang und die Inhalte eines Haushaltssicherungskonzepts in der Praxis deutlich unterschieden. Schwerer wiegt, dass sie vielfach dem geforderten Mindestinhalt nicht entsprachen (Ansicht 91).

¹²⁷ § 24 Absatz 2 und Absatz 4 GemHVO-Doppik – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(2) Übersteigt der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen den Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge (Fehlbedarf), sind Mittel aus der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses des Ergebnishaushalts gebildeten Rücklage zum Haushaltsausgleich zu verwenden, sofern bei den Aufwendungen alle Einsparungsmöglichkeiten genutzt und alle Ertragsmöglichkeiten ausgeschöpft worden sind.

(4) Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Absatz 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Absatz 4 HGO). Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.

¹²⁸ Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 3. August 2005, StAnz. 2005, Seite 3261 f. zuletzt geändert (Ziffer 4: Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen) durch Erlass vom 27. September 2005, StAnz. 2005, Seite 4198.

¹²⁹ Altenstadt, Friedrichsdorf, Hainburg, Neuhof

Haushaltssicherungskonzepte 2010							
	Seitenzahl der Konzepte	Erläuterungen zu					
		Maßnahmen			Konsolidierungszielen		
		Maßnahmen	Wirkung einzelner Maßnahmen	Wirkung aller Maßnahmen	Konsolidierungsbedarf	Zeitraum für Ausgleich	Mittelfristiger Ausgleich
Altenstadt	17	13	✓	●	●	●	●
Erlensee	17	43	✓	✓	●	●	●
Freigericht	13	23	✓	✓	✓	2018	●
Friedrichsdorf	1	17	●	●	●	●	●
Geisenheim	1	1	✓	●	●	●	●
Haiger	17	42	✓	✓	✓	●	●
Hainburg	7	14	●	●	●	●	●
Idstein	10	10	●	●	●	●	●
Langenselbold	6	18	✓	●	●	2020	●
Langgöns	29	19	✓	✓	✓	2015	●
Münster	25	10	✓	✓	✓	2019	●
Neuhof	5	13	✓	●	✓	2011	✓
Ober-Ramstadt	16	40	✓	✓	✓	2012	✓
Schauenburg	17	67	✓	●	✓	2019	●
Steinau	28	70	✓	●	●	2019	●
Wettenberg	26	43	✓	●	●	●	●

● = im Konzept nicht dargestellt oder nicht enthalten
✓ = im Konzept dargestellt oder enthalten
Quelle: Angaben der Städte, Haushaltssicherungskonzepte, Haushaltspläne

Ansicht 91: Haushaltssicherungskonzepte 2010

Die Haushaltssicherungskonzepte wurden ihrem gesetzlichen Zweck nicht gerecht, den Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt zuverlässig zu beschreiben. Die Formalien erfüllten die Städte weitgehend. So beschreiben alle 16 Städte in den Konzepten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und nannten Ursachen für die Haushaltsdefizite. Die Wirkungen einzelner Maßnahme bezifferten noch 13 von 16 Städten. Die Wirkungen aller Maßnahmen und damit den Konsolidierungsbedarf insgesamt (jährlich oder bezogen auf den Planungszeitraum) bezifferten lediglich 6 von 16 Städten. Damit wurde vermieden darzustellen, welchen Beitrag zur Konsolidierung die erarbeiteten Maßnahmen bestenfalls leisten können. In engem Zusammenhang steht damit, dass nur 7 Städte den Konsolidierungsbedarf ermittelten, also die Ergebnisverbesserungen, die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs nötig wären.¹³⁰ Die Städte wichen dem politisch schwierigen Thema aus, über die beschriebenen Maßnahmen hinaus weitere Schritte zum Erreichen eines Haushaltsausgleichs zu konkretisieren. Einen Zeitraum für das Erreichen des Konsolidierungsziels „Haushaltsausgleich“ nannten 8 Städte. Davon glaubten 4 Städte,¹³¹ den Haushaltsausgleich erst in neun oder mehr Jahren zu

¹³⁰ Umgekehrt formuliert bedeutet dies, dass in 8 von 16 Haushaltssicherungskonzepten weder der Konsolidierungsbedarf noch die jährliche Wirkung aller geplanten Maßnahmen ausgewiesen waren.

¹³¹ Langenselbold, Münster, Schauenburg, Steinau an der Straße

erreichen. Allein Neuhof und Ober-Ramstadt planten innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums von fünf Jahren einen ausgeglichenen Haushalt.

6.15 Gebühren

In der 145. Vergleichenden Prüfung wurden die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen auf ihre Auskömmlichkeit anhand des Kostendeckungsprinzips untersucht (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG).¹³² Aufgrund mangelnder Aktualität der Daten (meist wegen fehlender Teilergebnisrechnungen und Jahresabschlüsse) lagen bei 13 Städten¹³³ Daten zur Wasserversorgung, bei 18 Städten¹³⁴ Daten zur Abwasserentsorgung und bei 15 Städten¹³⁵ Daten zum Friedhofswesen vor.

Die Städte nutzen nicht das zur Verfügung stehende Einnahmepotential. Im Jahr 2009 verzichteten sie auf Gebühren in Höhe von rund 10 Millionen €. Die für das Jahr 2009 errechneten Einnahmepotentiale¹³⁶ aus der Prüfung der Gebührenhaushalte setzten sich wie folgt zusammen:

Wasserversorgung:	2,0 Millionen €
Abwasserentsorgung:	7,1 Millionen €
Friedhofswesen:	0,9 Millionen €

Auskömmliche Gebühren haben eine hohe Bedeutung für einen stabilen Haushalt. Die Überörtliche Prüfung hält es für geboten, dass die Städte die nach KAG zulässigen Gebühren vollständig und kostendeckend erheben. Voraussetzungen sind regelmäßige Vor- und Nachkalkulationen der Gebühren, um Kostenveränderungen zeitnah einfließen zu lassen. Werden die Gebühren nicht konsequent kostendeckend erhoben, sind die fehlenden Mittel aus den städtischen Kernhaushalten aufzubringen. In Zeiten knapper Kassen sind alle Einnahmemöglichkeiten zur Konsolidierung zu nutzen.

Gebühren nicht
kostendeckend

6.16 Bürgschaft der Stadt Eschborn für einen Sportverein

Die Entscheidungsprozesse in einer Verwaltung sind im Vergleich zur Privatwirtschaft länger, da hier insbesondere die Gremien (Beschlussorgan und Vertretungsorgan der Kommune) mit eingebunden werden müssen. Dass diese Entscheidungsprozesse aber durchaus ihre Berechtigung haben, zeigt das Beispiel einer Bürgschaft der Stadt Eschborn für einen ortsansässigen Sportverein.¹³⁷

In der zweiten Jahreshälfte 2004 kam der Sportverein mit einer semiprofessionellen Fußballmannschaft in finanzielle Schwierigkeiten. Es drohte die Insolvenz. Zur Überwindung des Liquiditätsengpasses nahm der Verein ein Darlehen bei einer Bank über 1 Million € auf, für das die Stadt eine Bürgschaft ausreichte. Die Bürgschaft wurde unter Auflagen (u.a. Deckelung der Personalkosten, Vorlage eines testierten Sanierungskonzepts) erteilt. Die Entscheidung hierüber wurde in wenigen Tagen zur Jahreswende 2004/2005 getroffen. Bemerkenswert ist, dass der Magistrat den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 4. Januar 2005 nicht vorbereitete (§ 66 Absatz 1 Nr. 2 HGO). Üblicherweise werden Bürgschaftserklärungen – und seien sie noch so eilbedürftig – von der Verwaltung unterschriftsreif vorbereitet oder sogar unter dem

¹³² § 10 Absatz 2 Satz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gebühren sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden.

¹³³ Für Eschborn, Erlensee, Freigericht, Langenselbold, Münster, Steinau an der Straße und Weiterstadt lagen keine Daten über die Wasserversorgung vor.

¹³⁴ Für Eschborn und Niestetal lagen keine Daten über Abwasserentsorgung vor.

¹³⁵ Für Eschborn, Langenselbold, Niestetal, Ober-Ramstadt und Weiterstadt lagen keine Daten über das Friedhofswesen vor.

¹³⁶ Einnahmepotentiale wurden nur ausgewiesen, wenn diese über 5.000 € lagen. In der Wasserversorgung wurden bei der Berechnung Fragen des Wettbewerbsrechts nicht berücksichtigt.

¹³⁷ Zu bemerken ist, dass die gravierendsten Mängel des Vorgangs in der Zeit um die Jahreswende 2004/2005 lagen.

Vorbehalt der Zustimmung der städtischen Organe und der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht abgeschlossen.

Gründe für das Abweichen der Stadt Eschborn von diesem Ablauf der Verwaltungsgeschäfte (§ 70 Absatz 1 Satz 2 HGO) sind nicht dokumentiert. Nicht nachvollziehbar ist, warum die Organe der Stadt Eschborn unter Zeitdruck handelten, während dem bürgerschaftsnehmende Verein sehr weitgehende Fristen eingeräumt wurden. In einem Nachprüfungsverfahren stellte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft fest, dass der Verein bereits zum 31. Dezember 2004 zahlungsunfähig war.

Im weiteren wurde dem Verein mit der Bürgerschaft u.a. die Auflage erteilt, dass die Zahlungen über ein städtisches Konto abzuwickeln sind und der Verein ein Sanierungskonzept aufstellt und dieses testieren lässt. Mit den Zahlungsanforderungen des Vereins wurden der Stadt vom Steuerberater des Vereins Bestätigungen vorgelegt, wonach die finanziellen Mittel im Sinne eines Sanierungskonzepts verwendet werden sollten. Eschborn verließ sich darauf und nahm keine eigenen Überprüfungen vor. So war der Stadt letztlich nicht bekannt, wofür die Gelder verwendet wurden.

Zusammenfassend war festzustellen, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung überhastet und nicht hinreichend vorbereitet war. Die Stadt hat sich unter Zeitdruck setzen lassen, sodass sich die städtischen Organe mit der Angelegenheit nicht ausreichend befassen konnten. So war für die Stadt Eschborn nicht erkennbar, dass der Verein bereits zum 31. Dezember 2004 zahlungsunfähig war. Auch in der Abwicklung hat sich die Stadt Eschborn auf allgemein gehaltene Bestätigungen Dritter verlassen, ohne eigene Nachprüfungen anzustellen. Im Ergebnis wurde die Stadt für ein Darlehen als Bürge in Anspruch genommen und musste 0,9 Millionen € aus allgemeinen Haushaltsmitteln tragen.

6.17 Ausblick

Die 145. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“ zeigte, dass die Städte erhebliche Probleme mit der Einführung der Doppik hatten. Keiner Stadt gelang es, die Eröffnungsbilanz rechtzeitig aufzustellen. Demzufolge wurden auch die Jahresabschlüsse verspätet aufgestellt. Die Haushaltspläne mussten somit mit erheblichen Unsicherheiten aufgestellt werden. Dadurch fehlte der Politik ein verlässlicher Handlungsrahmen für eine geordnete Haushaltspolitik.

Im Prüfungszeitraum hatten die Städte auch die Finanz- und Wirtschaftskrise zu bewältigen. Diese führte zu erheblichen Einnahmeausfällen. Von den 20 geprüften Städten stellten 16 Städte ein Haushaltssicherungskonzept im Jahr 2010 auf. In vielen Fällen waren die Haushaltssicherungskonzepte nicht geeignet, Haushaltssituation entscheidend zu verbessern. Es fehlten elementare Bestandteile wie die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs, die jährlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen oder der geplante Zeitraum zum Erreichen des Haushaltsausgleichs. Der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. August 2010 lässt zu, die Allgemeine Rücklage zum Schluss des letzten kamerale Haushaltsjahres für den doppelten Haushaltsausgleich zu verwenden. Damit können bei ausreichender Höhe der Rücklage Haushaltssicherungskonzepte vermieden werden. Den Städten ist aber dennoch zu raten, an der Haushaltskonsolidierung festzuhalten.

Die künftigen Haushalte werden durch höhere Abschreibungen belastet. Allein durch die Investitionen im Prüfungszeitraum steigen durch den Substanzaufbau die Abschreibungen ausgehend von 30 Millionen € (2009) auf 43 Millionen € (2013). Das wird den Haushaltsausgleich weiter erschweren. Trotz der anhaltend schwierigen Haushaltslage verzichteten die Städte auf jährliche Einnahmepotentiale aus kostendeckenden Wasser-, Abwasser- und Friedhofsgebühren in Höhe von 10 Millionen €.

Die Städte sind gehalten, bei ihrer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung keine unüberschaubaren oder unbegrenzten Risiken – z.B. mit dem Abschluss von Bürgschaften – einzugehen. Der Steuerung und Überwachung solcher Geschäfte kommt besondere Bedeutung zu. Die Städte sind gut beraten, auf strenge Maßstäbe bei der Ausreichung von Bürgschaften achten.

7. Konjunkturprogramme

7.1 Überblick

Zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung sowie vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Folgen für die Realwirtschaft¹³⁸ verabschiedeten sowohl der Bund als auch das Land Hessen Konjunkturprogramme, die zusätzliche Investitionen in die Bildungsinfrastruktur der Kommunen und sonstige kommunale Infrastrukturinvestitionen zuließen. Der Bund stellte mit seinem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG – im folgenden Bundesprogramm)¹³⁹ 10 Milliarden € Finanzhilfen bereit. Hessen erhielt 718,7 Millionen €. Der Bund sah vor, dass die Hälfte der bereitgestellten Mittel bis zum 31. Dezember 2009 auszugeben sei, der Rest bis zum 31. Dezember 2011. Ergänzend stellte das Land Hessen mit seinem Sonderinvestitionsprogrammgesetz¹⁴⁰ (im folgenden Landesprogramm) 1,7 Milliarden € bereit.

Gefördert wurden bei den Städten, Gemeinden und Landkreisen Brandschutzvorhaben einschließlich Fahrzeuge, Sportstätten (Sporthallen, Sportplätze, Funktionsgebäude, Hallenbäder, Freischwimmbäder), Schulgebäude, Kindertageseinrichtungen, Verwaltungsgebäude, Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäuser, Kultureinrichtungen, bauliche Maßnahmen der sozialen Infrastruktur sowie Straßen.¹⁴¹ Der Hessische Rechnungshof erachtete in seinen Bemerkungen 2008 vom 26. Mai 2009 im Hinblick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise als antizyklische Maßnahme kurzfristig eine höhere Verschuldung, verbunden mit einem Tilgungsplan, für vertretbar.¹⁴²

Die Überörtliche Prüfung nahm die Untersuchungen in der 143. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“, der 144. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ sowie der 145. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“ vor und betrachtete nachstehende Kriterien als maßgebend und messbar:

- wie hoch die Eigenmittel der Gemeinden und Landkreise ergänzend zu den Konjunkturprogrammen waren,
- ob die bereitgestellten Mittel zeitnah abfließen,
- ob die Maßnahmen zusätzlich waren und wann die Maßnahmen begonnen und abgeschlossen wurden,
- ob die Mittel aus dem Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetz an hessische Unternehmen gingen.

¹³⁸ Das Hessische Sonderinvestitionsprogrammgesetz beschreibt die Problemstellung so: „Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sehen sich derzeit mit der Krise an den internationalen Finanzmärkten sowie der drastischen Abkühlung der konjunkturellen Entwicklung vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Sie sind gefordert, die Verwerfungen auf den Finanzmärkten abzufedern. Ferner fällt ihnen die Aufgabe zu, durch antizyklische Maßnahmen einem weiteren Abdriften der konjunkturellen Entwicklung zu begegnen. Dabei bedarf es einer abgestimmten Vorgehensweise aller staatlichen Ebenen. Außerdem besteht in weiten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur ein erkennbarer Investitionsstau, der die nachhaltigen Entwicklungsperspektiven des Landes beeinträchtigt.“

¹³⁹ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder im kommunalen und kommunalersetzen Bereich (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009, BGBl. I, Seite 416, 428, zuletzt geändert am 27. Mai 2010, BGBl. I, Seite 671

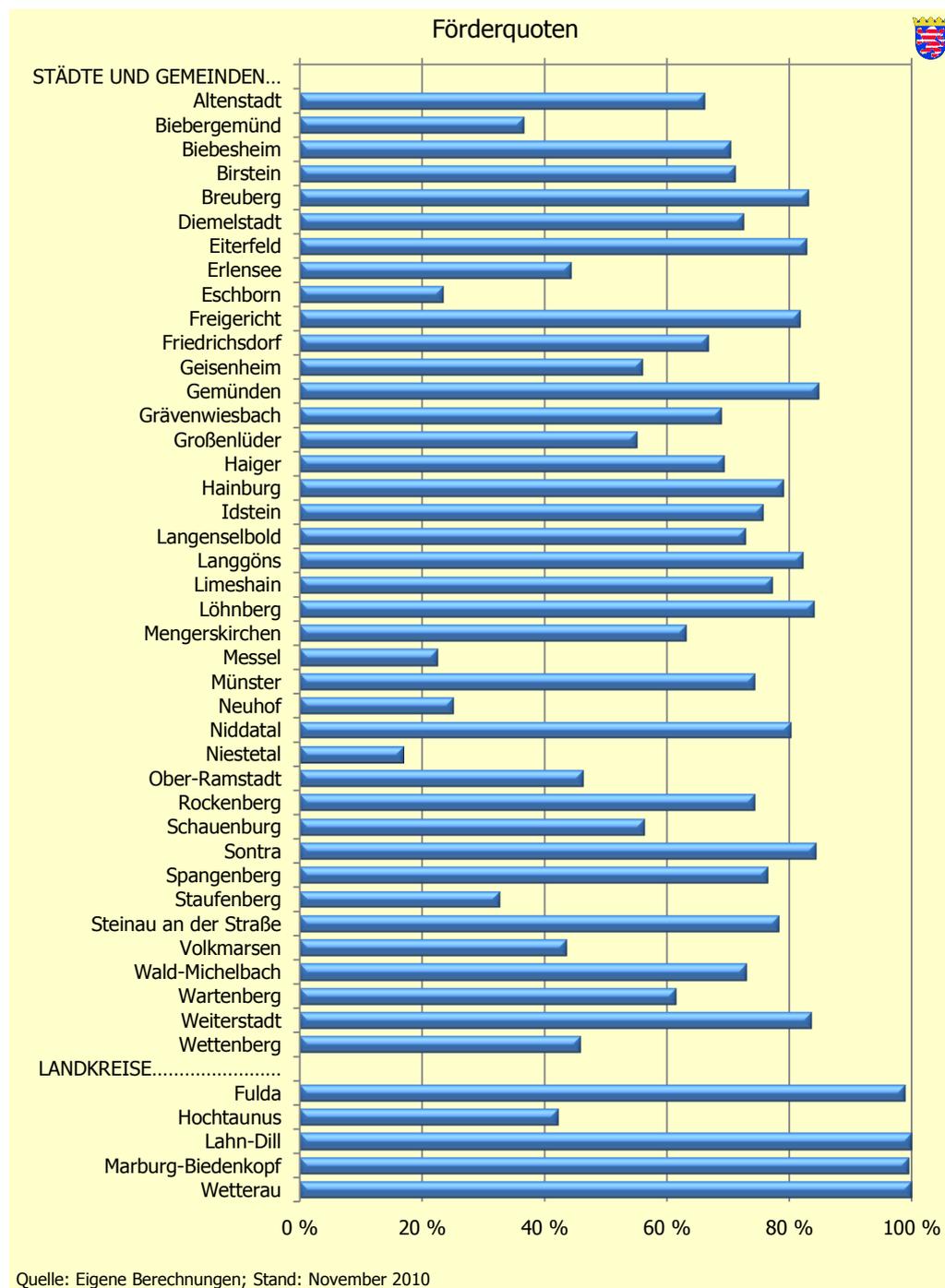
¹⁴⁰ Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz) und zum Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009, GVBl. I, Seite 92

¹⁴¹ vergleiche Ziff. 4.1. der Förderrichtlinien des Landes Hessen vom 19. März 2009 zum Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz) und zum Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I, Seite 92) sowie zum Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I, Seite 428) im kommunalen und kommunalersetzen Bereich, StAnz. 2009, Seite 1650

¹⁴² Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2008 vom 26. Mai 2009, LT-Drucks. 18/337, Seite 109

7.2 Eigenmittel

Die Gemeinden und Landkreise des Vergleichs planten im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen in Höhe 300 Millionen €. Die Maßnahmen des Landesprogramms wurden mit 133 Millionen € und damit mit einer Quote von 44 Prozent, die Maßnahmen des Bundesprogramms mit 90 Millionen € und damit mit einer Quote von 30 Prozent veranschlagt. In der Summe wurden den Gemeinden des Vergleichs 223 Millionen € an Fördermitteln bewilligt. Sie setzten insgesamt 77 Millionen € Eigenmittel an.



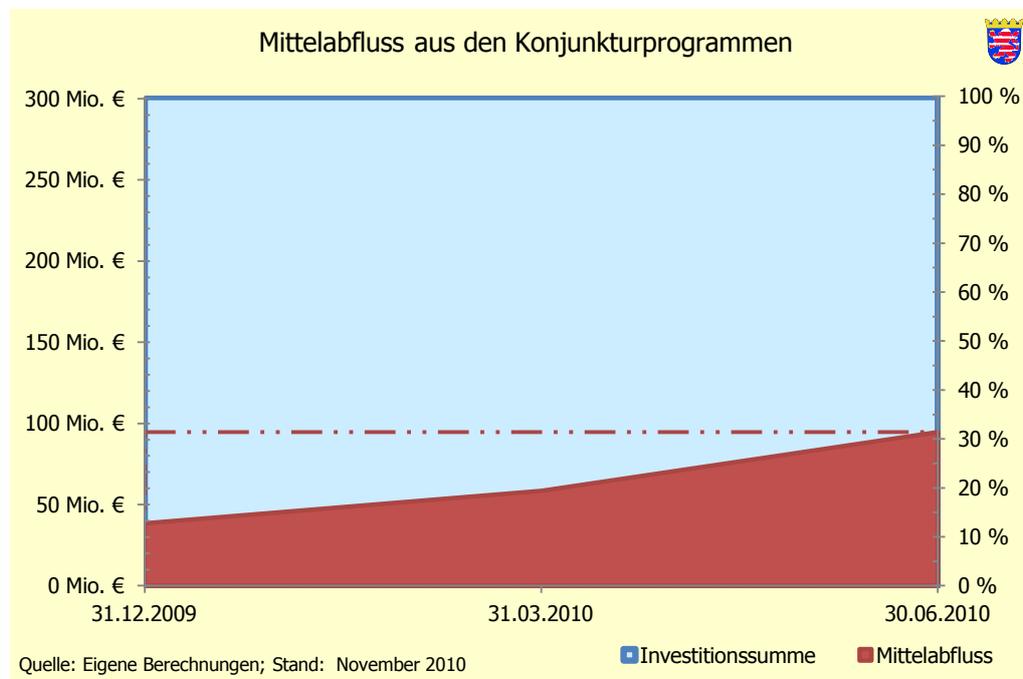
Ansicht 92: Förderquoten

Die niedrigste Förderquote hatte mit 17 Prozent Niestetal. Die Gemeinde wandte für den Anbau am Rathaus und die energetische Sanierung Eigenmittel in Höhe von 4,2 Millionen € auf. Das Investitionsvolumen betrug 5 Millionen €. Im Mittel betrug die Förderquote bei den Städten und Gemeinden 64 Prozent und bei den Landkreisen 88

Prozent. Die Landkreise Lahn-Dill und Wetterau hatten mit 100 Prozent, bei den Städten und Gemeinden Gemünden (Wohra) mit 85 Prozent die höchsten Förderquoten.

7.3 Mittelabfluss

Die Konjunkturprogramme zielten darauf ab, Fördermittel in Zeiten konjunktureller Schwäche in den Wirtschaftskreislauf einzubringen. Die Überörtliche Prüfung stellte anhand des Vergleichs des quartalsweisen Mittelabflusses von Dezember 2009 bis Juni 2010 fest, inwieweit dieses Ziel eingehalten wurde.



Ansicht 93: Mittelabfluss aus den Konjunkturprogrammen

Die Gemeinden des Vergleichs hatten bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen von den in den Förderanträgen veranschlagten 300 Millionen € insgesamt 95 Millionen € und damit 31,5 Prozent der Gelder verausgabt (Ansicht 93).

Insgesamt zeigte sich, dass die Fördermittel mit zeitlicher Verzögerung in Bezug auf die Auflagezeitpunkte der Konjunkturprogramme in den Wirtschaftskreislauf abfließen. Die zeitintensiven Verwaltungs- und Planungsprozesse zur Vorbereitung der Maßnahmen waren hierbei von besonderer Bedeutung. Obwohl sich die konjunkturelle Entwicklung Deutschlands im Verlauf des Jahres 2010 besserte, war der größte Teil der bereitgestellten Gelder zur Mitte des Jahres 2010 noch nicht ausgegeben.

Mittelfluss mit
zeitlicher
Verzögerung

Letztlich lässt sich der Erfolg eines Konjunkturprogramms nicht messen, weil nicht feststellbar ist, wie die deutsche Konjunktur ohne die Konjunkturprogramme verlaufen wäre. Angesichts der günstigen konjunkturellen Entwicklung Deutschlands im Jahre 2010 ist allerdings festzustellen, dass der konjunkturelle Impuls, den die staatlichen Konjunkturprogramme geben sollten, eingetreten ist. Die Überörtliche Prüfung verkennt nicht die psychologischen Wirkungen der Konjunkturprogramme, die dazu beitrugen, dass Deutschland im internationalen Vergleich die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besser überstand als die meisten anderen Staaten.

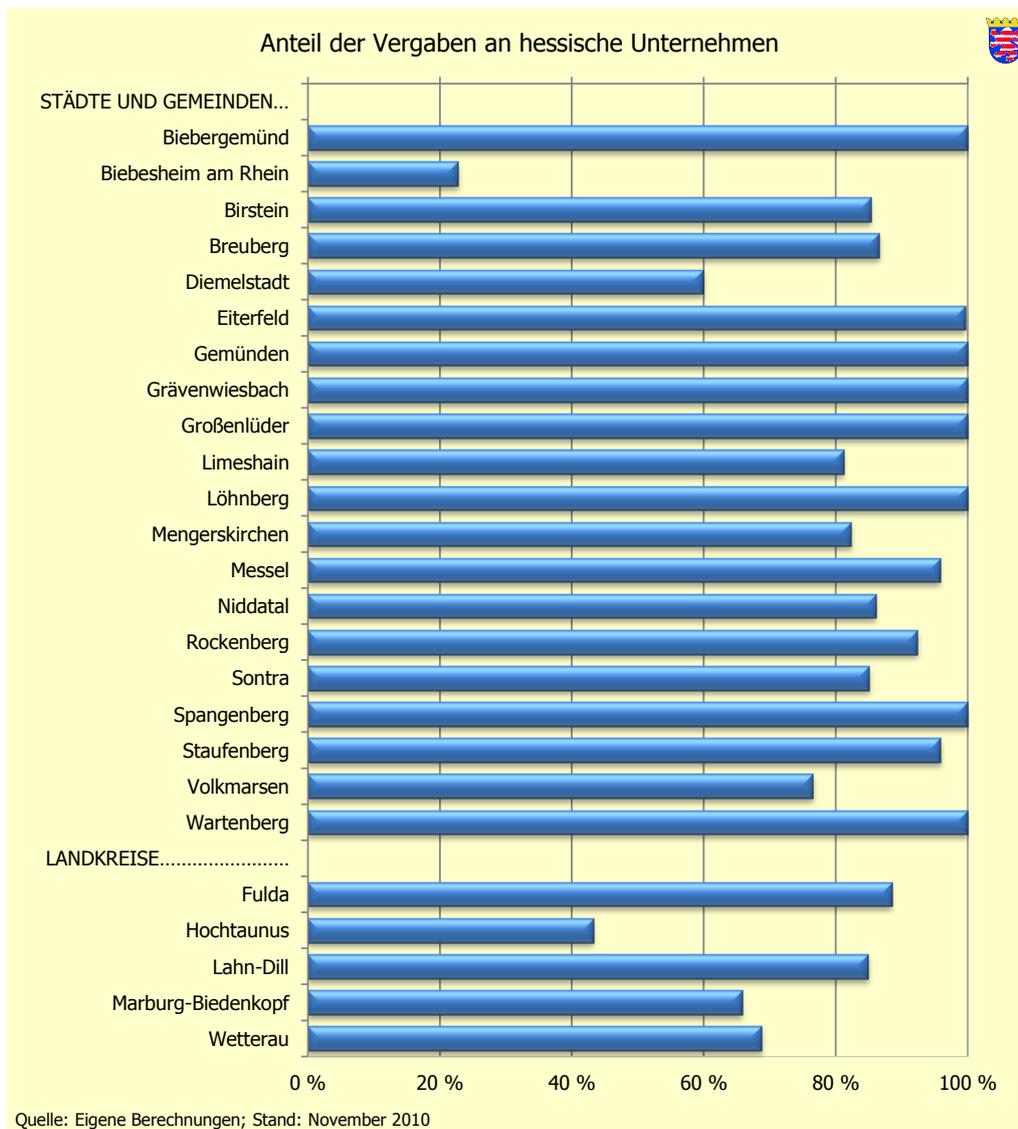
7.4 Zusätzlichkeit

Maßgebend für die Zusätzlichkeit ist, dass die Gelder nicht zur Finanzierung einer Maßnahme eingesetzt werden, deren Gesamtfinanzierung bereits durch einen beschlossenen Haushaltsplan gesichert ist.¹⁴³ Das Bundesprogramm beschreibt den Be-

¹⁴³ Hat der Gemeindevorstand/ Magistrat/ Kreisausschuss zum Stichtag 19. Dezember 2008 noch keinen Entwurf für die Haushaltssatzung 2009 festgestellt, ist eine Maßnahme zusätzlich, wenn in dem als An-

griff der Zusätzlichkeit nicht näher. Beim Landesprogramm kam es darauf an, dass die Maßnahme zum Stichtag 19. Dezember 2008 nicht in der Haushaltssatzung 2009 oder vorgesehen oder dem von Gemeindevorstand/ Magistrat/ Kreisausschuss festgestellten Entwurf der Haushaltssatzung 2009 keine Mittel (mit Ausnahme der Planungskosten) vorgesehen war. Für die Maßnahmen des Bundes- und des Landesprogramms waren in keiner Gemeinde und keinem Landkreis Mittel in einem beschlossenen und in Kraft getretenen Haushalt offenkundig bereitgestellt.

Das Landesprogramm wollte auch den heimischen Mittelstand in Hessen fördern.¹⁴⁴ Inwieweit dies gelang, zeigt Ansicht 94.¹⁴⁵



Ansicht 94: Anteil der Vergaben an hessische Unternehmen

Die Prüfung ergab, dass die meisten Fördermittel an hessische Unternehmen flossen. Abschließend ist zu sagen, dass die beiden Konjunkturprogramme die kommunalen Körperschaften anregten, in einer Wirtschaftskrise in ihre Infrastruktur zu investieren.

lage für die letzte bekannt gemachte Haushaltssatzung aufgestellten Investitionsprogramm für das Haushaltsjahr 2009 keine Mittel für die Ausführung der Maßnahme vorgesehen war. Für Maßnahmen, die sich in funktionsfähige Abschnitte unterteilen lassen, gilt Entsprechendes.

¹⁴⁴ vergleiche Pressemitteilungen des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 14. Januar 2009: 1,7 Milliarden Euro-Sonderinvestitionsprogramm „Schul- und Hochschulbau“ sowie vom 12. Mai 2009: Landesregierung sorgt für raschen Mittelabfluss aus dem Konjunkturpaket

¹⁴⁵ Maßgeblich für die Betrachtung ist der Sitz des rechnungsstellenden Unternehmen in Hessen.

Wie sich Zins- und Tilgungsbelastungen, mit denen die kommunalen Eigenanteile der Konjunkturprogramme finanziert wurden, auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden auswirken werden, wird Untersuchungsgegenstand späterer Haushaltsstrukturprüfungen sein.

8. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Ausblick

Die drei Haushaltsstrukturprüfungen zeigten weitergehende Erfahrungen der Kommunen mit dem doppischen System. Die anfänglichen Schwierigkeiten der Umstellung wurden erkannt und mitunter schon behoben. Für einzelne Kommunen zeigte sich unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine Bilanzierungspraxis. Die Umstellung ist aber noch nicht abgeschlossen, solange die neuen Perspektiven der Haushaltswirtschaft nicht in politische Strategien einfließen. Eine bessere Transparenz der Haushaltsführung wird erreicht, wenn die Ziel- und Kennzahlensteuerung in einem nach Produktbereichen gegliederten Haushalts die herkömmlichen kameralen Instrumente ablöst. Die Kommune sollten Informationen aus unterjährigen, kennzahlengestützten Berichten heranziehen, um früh Fehlentwicklungen zu erkennen. Wichtig ist, den Mandatsträgern die grundlegenden Informationen zeitnah zur Verfügung zu stellen.

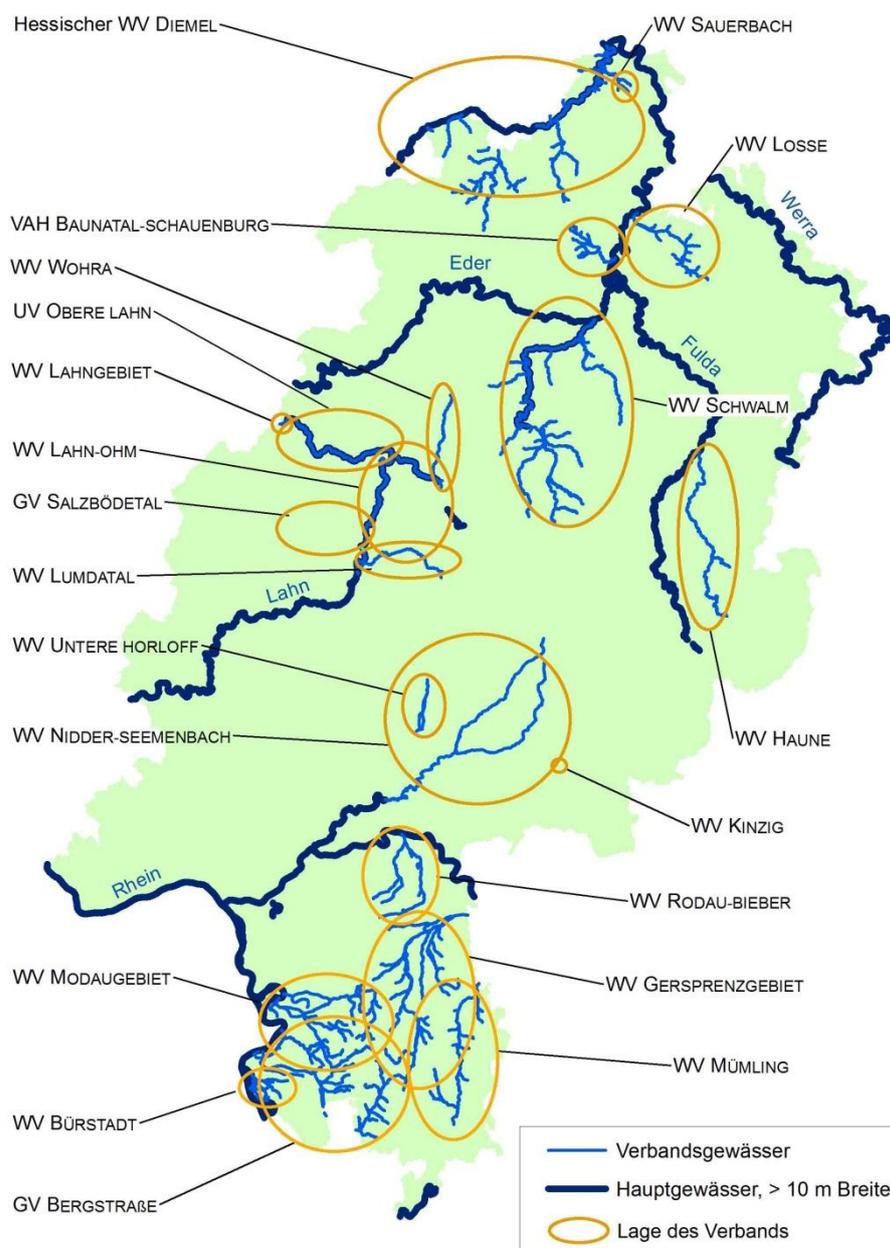
Die Doppik ist der Kameralistik auch deswegen überlegen, weil mittels eines kommunalen Gesamtabschlusses die Konsolidierung des Kernhaushalts mit den ausgelagerten Bereichen möglich ist. Erst mit dem Gesamtabschluss stehen der Kommune entscheidungsrelevante Informationen über das kommunale Gesamtvermögen und die wirtschaftliche Lage des „Konzerns Kommune“ zur Verfügung. Angesichts der Erfahrungen aus der langwierigen Umstellung auf die Doppik empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, den Aufstellungsprozess für den Gesamtabschluss jetzt zu beginnen, um wenigstens den gesetzlichen Termin (31. Dezember 2015) einhalten zu können.

FACHPRÜFUNGEN

9. Einhundertvierzigste Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung II“

9.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz BAUNATAL-SCHAUENBURG, Gewässerverband BERGSTRASSE, Wasserverband BÜRSTADT, Hessischer Wasserverband DIEMEL, Wasserverband GERSPRENZGEBIET, Wasserverband HAUNE, Wasserverband KINZIG, Wasserverband LAHN-OHM, Wasserverband LOSSE, Wasserverband LUMDATAL, Wasserverband MODAUGEBIET, Wasserverband MÜMLING, Wasserverband NIDDER-SEEMENBACH, Unterhaltungsverband OBERE LAHN, Wasserverband OBERES LAHNGEBIET, Wasserverband RODAU-BIEBER, Gewässerverband SALZBÖDETAL, Wasserverband SAUERBACH, Wasserverband SCHWALM, Wasserverband UNTERE HORLOFF, Wasserverband WOHRA¹⁴⁶



Ansicht 95: „Gewässerunterhaltung II“ – Lage der Verbände

¹⁴⁶ Zur leichteren Lesbarkeit wird bei der namentlichen Nennung der Verbände nur der Regionalname verwendet.

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	März 2009 bis Oktober 2010
Prüfungszeitraum:	2006 bis 2008
Zuleitung der Schlussberichte:	17. November 2010
Prüfungsbeauftragter:	BSL Public Sector Managementberatung GmbH, Bergheim Forschungsinstitut für Wasser- und Abfallwirtschaft an der RWTH Aachen e.V., Aachen

9.3 Leitsätze

Die Verbände nahmen die Gewässerunterhaltung und -entwicklung sowie den Hochwasserschutz sachgerecht und wirtschaftlich wahr. [Seite 122](#)

Qualität und Wirtschaftlichkeit eines Wasserverbands sind unabhängig von Organisationsstruktur und Verbandsgröße. Auch kleine Verbände arbeiten wirtschaftlich und qualitätsorientiert. [Seite 122](#)

Die Wasserverbände betrieben die Gewässerunterhaltung wirtschaftlicher als noch in der 47. Vergleichenden Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ im Jahr 1999 festgestellt. Dabei zeigten sich keine nachteiligen Wirkungen auf den Gewässerzustand und den Hochwasserschutz. Die durchschnittlichen Unterhaltungsausgaben gingen je Meter Gewässerstrecke von 2,95 € auf 1,61 € zurück. [Seite 132](#)

Die Kosten für laufende Gewässerunterhaltung lassen sich langfristig mit der Bereitstellung von mehr Flächen für eigendynamische Gewässerentwicklung und Überflutung reduzieren. Gewässerabschnitte mit ausreichenden Flächen senken die Unterhaltungsintensität und damit die Unterhaltungskosten. [Seiten 120, 133](#)

Das Land Hessen bevorzugt beim Hochwasserschutz mittelgroße, dezentrale, nicht dauerhaft aufgestaute Hochwasserrückhaltebecken. Diese Becken sind bezogen auf das Retentionsvolumen mit gleichen Kosten zu errichten und zu betreiben wie große Becken im Dauerstau. Sie bewirken den gleichen Hochwasserschutz bei deutlich geringerem Eingriff in das Fließgewässer und die Landschaft. [Seite 129](#)

Elf Wasserverbände hatten überhöhte Rücklagen von 4,4 Millionen € aufgebaut. Diese Mittel sollten an die Mitgliedsgemeinden zurückfließen. [Seite 138](#)

9.4 Gliederung

9.5	Geprüftes Risiko.....	118
9.6	Ergebnisverbesserungen.....	118
9.7	Rückstände.....	118
9.8	Überblick.....	118
9.9	Grunddaten der Wasserverbände	121
9.10	Gewässerunterhaltung.....	122
9.11	Gewässerentwicklung	124
9.12	Hochwasserschutz.....	128
9.13	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	132
9.14	Haushaltswirtschaft.....	138
9.15	Ausblick.....	140

9.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko der 21 Verbände umfasste für den Prüfungszeitraum 2006 bis 2008 jährliche Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte von insgesamt 15,0 Millionen €. Sie verteilten sich auf 10,7 Millionen € für den Hochwasserschutz sowie 4,3 Millionen € für die Gewässerunterhaltung und -entwicklung.

9.6 Ergebnisverbesserungen

Ergebnisverbesserungen wurden bei der Gewässerunterhaltung durch Flächenbereitstellung zur eigendynamischen Gewässerentwicklung und Überflutung von 207.000 € im Jahr festgestellt.

9.7 Rückstände

Rückstände in Höhe von 120.000 € waren festzustellen. Sie umfassen notwendige Gehölzpflegearbeiten an der oberen Lahn, die bislang zurückgestellt wurden, sowie die versäumte Sanierung von Absturzkaskaden des Sauerbachs.

9.8 Überblick

Hessen ist von Mittelgebirgen geprägt. Die einzigen größeren Tieflandbereiche sind der nördliche Oberrhein mit dem Hessischen Ried sowie die Wetterau. Die Mittelgebirgslandschaft bewirkt eine hohe Abflussdynamik der Fließgewässer. Die Gesamtlänge der Fließgewässer in Hessen beträgt rund 21.800 km.¹⁴⁷



Ansicht 96: Physische Karte Hessen.

Die 21 geprüften Wasserverbände waren für die technische und wirtschaftliche Gewässerbewirtschaftung auf rund 1.540 km zuständig. Zur Gewässerbewirtschaftung selbst zählen Gewässerentwicklung (Renaturierung), Hochwasserschutz und Gewässerunterhaltung.

Das Selbstverständnis der Gewässerbewirtschaftung änderte sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich. Vor zwanzig Jahren war es durch eine strikte Trennung der Erfüllung der Aufgaben für Gewässerunterhaltung, Renaturierung und Hochwasserschutz geprägt. Seinerzeit bedeutete Gewässerunterhaltung im Wesentlichen Böschungskonservierung, Säuberung des Gewässers und Abflussbeschleunigung. Die an ökologischen Zielen orientierte Gewässerunterhaltung integriert heute die eigendynamische Entwicklung des Gewässers, lässt Böschungsabbrüche, Totholz und

Ausfernung des Gewässers zu und unterstützt sie mit einem langsameren Abfluss des Wassers.

¹⁴⁷ Quelle: Gewässerstrukturgüte-Informationssystem (GESIS) des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (www.gesis.hessen.de)

Das Grundlagenwissen über natürliche Fließgewässerdynamik hatte vor zwanzig Jahren noch nicht die heutige Tiefe. Inzwischen entwickelte sich die sogenannte Fließgewässertypologie, auf deren Grundlage heute Fließgewässer bewirtschaftet werden.

Natürliche
Fließgewässer-
dynamik



Ansicht 97: OBERE LAHN. Grobmaterialreicher Mittelgebirgsfluss mit sehr hoher Abflussdynamik. Lahn bei Sarnau. Aufnahme vom 15. März 2010.

Die Fließgewässertypologie unterscheidet Gruppen von Gewässern, die bestimmten Landschaften, wie Mittelgebirge und Tiefland, zugeordnet sind. Ferner werden die Gewässer in der Fließdynamik und den daraus folgenden Formen unterschieden.



Ansicht 98: BAUNATAL-SCHAUENBURG. Eigendynamische Gewässerbreiterung. Obere Bauna. Aufnahme vom 23. Februar 2010.

Eigendynamische
Gewässerent-
wicklung benötigt
Flächen

Die eigendynamische Entwicklung der Gewässer benötigt Flächen für die seitliche Verlagerung und Ausuferung bei Hochwasser. Flächenerwerb ist Voraussetzung einer eigendynamischen Entwicklung. Die eigendynamische Entwicklung zielt auf die Abgrenzung eines Gewässerentwicklungskorridors, in dem die Gewässerunterhaltung stark reduziert werden kann, die Ausuferung zulässt und der Wasserrückhalt gefördert wird. Nach heutigem Kenntnisstand verlangt Gewässerbewirtschaftung eine enge Verzahnung von Gewässerunterhaltung, -entwicklung und Hochwasserschutz.



Ansicht 99: GERSPRENZGEBIET. Gewässerentwicklungskorridor für eigendynamische Gewässerentwicklung. Mittlere Gersprenz. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.

Gewässereinteilung
und Zuständigkeiten

Die Gewässerunterhaltung für Fließgewässer zweiter und dritter Ordnung obliegt Gemeinden oder den von ihnen gebildeten Verbänden (§ 25 Absatz 1 Nr. 3 HWG₍₂₀₁₀₎).¹⁴⁸ Sie umfasst

- die Erhaltung des Gewässerbetts, auch zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses (§ 39 Absatz 1 Nr. 1 WHG₍₂₀₀₉₎)¹⁴⁹
- die Erhaltung der Ufer, insbesondere durch Erhaltung und Neuanpflanzung einer standortgerechten Ufervegetation, sowie die Freihaltung der Ufer für den Wasserabfluss (§ 39 Absatz 1 Nr. 2 WHG₍₂₀₀₉₎)

¹⁴⁸ Hessisches Wassergesetz (HWG) vom 14. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 548. Das Wassergesetz wurde in den letzten Jahren mehrfach grundlegend novelliert. Für Zwecke dieser Berichterstattung werden die die Gesetze mit Indexjahreszahlen unterschieden (so HWG₍₂₀₁₀₎).

Fließgewässer werden in drei Kategorien eingeteilt (§ 2 HWG₍₂₀₁₀₎). Mit der Gewässereinteilung sind Gewässereigentum, Zuständigkeiten sowie Fördermittelzuweisungen verbunden. Gewässer I. Ordnung liegen in der Zuständigkeit des Bundes oder des Landes. Natürlich fließende Gewässer II. und III. Ordnung stehen im Eigentum und in der Zuständigkeit der Gemeinde, in der sie liegen. Bei Teilen der Gewässer II. Ordnung beteiligt sich das Land an der Finanzierung der Unterhaltung (§ 25 Absatz 4 HWG₍₂₀₁₀₎ sowie Anlage 4 HWG).

Anmerkung: Im Prüfungszeitraum galt das Hessische Wassergesetz vom 6. Mai 2005, GVBl. I, Seite 305 in der Fassung vom 19. November 2007, GVBl. I, Seite 792. Für Zwecke dieser Berichterstattung als HWG₍₂₀₀₇₎ bezeichnet.

¹⁴⁹ Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31. Juli 2009, BGBl. I, Seite 2585, zuletzt geändert am 11. August 2010, BGBl. I, Seite 1163; im Prüfungszeitraum galt das Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 19. August 2002, BGBl. I, Seite 3245, zuletzt geändert am 22. Dezember 2008, BGBl. I, Seite 2986. Für Zwecke dieser Berichterstattung als WHG₍₂₀₀₉₎ bezeichnet.

- die Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers insbesondere als Lebensraum von wild lebenden Tieren und Pflanzen (§ 39 Absatz 1 Nr. 4 WHG₍₂₀₀₉₎)
- die Erhaltung des Gewässers in einem Zustand, der hinsichtlich der Abführung oder Rückhaltung von Wasser, Geschiebe, Schwebstoffen und Eis den wasserwirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht (§ 39 Absatz 1 Nr. 5 WHG₍₂₀₀₉₎)
- die Renaturierung von nicht naturnah ausgebauten natürlichen sowie die ökologische Verbesserung von erheblich veränderten oder künstlichen Gewässern. Zu diesem Zweck stellte das Land Bewirtschaftungspläne¹⁵⁰ auf (§ 7 WHG₍₂₀₀₉₎, § 54 HWG₍₂₀₁₀₎)

9.9 Grunddaten der Wasserverbände

Ansicht 100 gibt einen Überblick über die Ausgaben der Wasserverbände, die unterhaltenen Gewässerstrecken und das betreute Retentionsvolumen¹⁵¹.

Grunddaten der Wasserverbände			
	Ausgaben (Jahr 2008)	Gewässerstrecke	Retentionsvolumen
BAUNATAL-SCHAUENBURG	426.349 €	36,0 km	311.400 m ³
BERGSTRASSE	1.028.410 €	201,8 km	4.505.500 m ³
BÜRSTADT ¹⁾	455.714 €	91,3 km	0 m ³
DIEMEL	2.351.445 €	206,0 km	7.030.000 m ³
GERSPRENGGEBIET	1.240.264 €	158,0 km	837.000 m ³
HAUNE	220.181 €	65,4 km	2.890.000 m ³
KINZIG	1.109.941 €	0,0 km	6.000.000 m ³
LAHN-OHM	512.980 €	65,8 km	15.600.000 m ³
LOSSE ¹⁾	354.703 €	38,5 km	0 m ³
LUMDATAL	2.415.350 €	26,0 km	304.150 m ³
MODAUGEBIET	1.321.396 €	127,0 km	688.800 m ³
MÜMLING	2.118.127 €	74,5 km	2.400.000 m ³
NIDDER-SEEMENBACH	421.910 €	93,5 km	5.020.000 m ³
OBERE LAHN ¹⁾	90.796 €	34,7 km	0 m ³
OBERES LAHNGEBIET ²⁾	92.814 €	0,0 km	2.053.000 m ³
RODAU-BIEBER ¹⁾	29.827 €	65,0 km	0 m ³
SALZBÖDETAL ²⁾	33.062 €	0,0 km	815.860 m ³
SAUERBACH ¹⁾	1.521 €	1,4 km	0 m ³
SCHWALM	641.212 €	221,0 km	15.710.000 m ³
UNTERE HORLOFF ¹⁾	42.016 €	19,7 km	0 m ³
WOHRA	76.130 €	16,3 km	1.580.000 m ³
Summe	14.984.147 €	1.541,9 km	65.745.710 m³

¹⁾ Verband ohne Hochwasserrückhaltebecken

²⁾ Verband unzuständig für Gewässerunterhaltung

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Wasserverbände

Ansicht 100: Grunddaten der Wasserverbände

¹⁵⁰ Bewirtschaftungspläne, Maßnahmenprogramme sowie Hintergrundinformationen sind im Internet abrufbar unter: <http://www2.hmuelv.hessen.de/umwelt/wasser/wrrl/umsetzung/>

¹⁵¹ Das Retentionsvolumen entspricht derjenigen Menge Wasser, die ein Staukörper speichern kann.

Die Aufgaben der Wasserverbände ergeben sich aus dem Wasserverbandsgesetz¹⁵² und dem Hessischen Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz.¹⁵³ Die exakte Aufgabenzuweisung legen die Verbände in ihren Satzungen selbst fest. Die Aufgabenschwerpunkte der 21 Verbände umfassen die Unterhaltung und die Entwicklung von Fließgewässern sowie den Hochwasserschutz. 16 Verbände¹⁵⁴ waren sowohl für Fließgewässer als auch für Hochwasserschutzanlagen zuständig, zwei Verbände¹⁵⁵ allein für Fließgewässer und drei Verbände¹⁵⁶ ausschließlich für den Hochwasserschutz.

Für die betrieblichen Aufgaben beschäftigten neun Verbände¹⁵⁷ eigenes Personal. LOSSE, RODAU-BIEBER, SAUERBACH und WOHRA ließen die betrieblichen Aufgaben von ihren Mitgliedern ausführen. NIDDER-SEEMENBACH setzte Mitarbeiter eines benachbarten Verbands ein. Fünf Verbände¹⁵⁸ vergaben ihre betrieblichen Aufgaben an Privatunternehmen.

Alle Organisationsmodelle waren von den örtlichen Erfordernissen geprägt. Sie waren durchweg geeignet, die Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich wahrzunehmen. Ein Zusammenhang zwischen der Wirtschaftlichkeit oder der Qualität der Aufgabenerfüllung und dem Organisationsmodell wurde nicht festgestellt. Folglich lässt sich auch keine Empfehlung für eine Änderung der Führungs- und Organisationsstruktur ableiten.

9.10 Gewässerunterhaltung

Die Überörtliche Prüfung überzeugte sich von der Qualität der Gewässerunterhaltung durch Begehungen vor Ort und Dokumentenprüfung. Die Gewässerunterhaltung nahmen die Verbände sachgerecht wahr.¹⁵⁹

Die Verbände extensivierten in den letzten Jahren die Gewässerunterhaltung. So stellten sie an frei fließenden Gewässerstrecken außerhalb von Ortschaften die Böschungsmahd weitgehend ein. Die Böschungsmahd ist heute reduziert auf Abschnitte zur Eindämmung von Neophyten¹⁶⁰ oder auf innerörtliche Gewässerabschnitte. Ufergehölze sowie die begleitende Kraut- und Hochstaudenflora dienen als Lebensraum und Nahrung von Gewässerorganismen, leisten einen prägenden Beitrag für das Landschaftsbild und wirken stabilisierend auf den Uferbereich der Gewässer.

Die Verbände orientierten sich bei Gehölzarbeiten weg von abschnittswisen Totaleingriffen hin zu einer Gehölzpflege mit dem Ziel ausgewogener Alterszusammensetzung. Die meisten Verbände veränderten die Gehölzarbeiten auf rein bedarfsweise Eingriffe zur Vermeidung von Gefahrensituationen.

Auch wenn Totholz als wertvoller Bestandteil von Fließgewässern einzuordnen ist, hat der Unterhaltungspflichtige den ordnungsgemäßen Abfluss sicherzustellen. Risikototholz, das den Hochwasserabfluss behindert und oberhalb von Sonderbauwerken, wie Brücken und Ortslagen, zum unregelmäßigen Aufstau großer Wassermengen und Ver-

152 Gesetz über Wasser- und Bodenverbände – Wasserverbandsgesetz (WVG) vom 12. Februar 1991, BGBl. I, Seite 405, zuletzt geändert am 15. Mai 2002, BGBl. I, Seite 1578

153 Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz (HWVG) vom 16. November 1995, GVBl. I, Seite 503, zuletzt geändert am 18. Juni 2009, GVBl. I, Seite 227; für die Prüfung galt die Fassung vom 21. März 2005, GVBl. I, Seite 229

154 BAUNATAL-SCHAUENBURG, BERGSTRASSE, BÜRSTADT, DIEMEL, GERSPRENZGEBIET, HAUNE, LAHN-OHM, LOSSE, LUM-DATAL, MODAUGEBIET, MÜMLING, NIDDER-SEEMENBACH, RODAU-BIEBER, SAUERBACH, SCHWALM, WOHRA

155 OBERE LAHN, UNTERE HORLOFF

156 KINZIG, OBERES LAHNGEBIET, SALZBÖDETAL

157 BAUNATAL-SCHAUENBURG, BERGSTRASSE, BÜRSTADT, DIEMEL, KINZIG, LAHN-OHM, MODAUGEBIET, MÜMLING, SCHWALM

158 GERSPRENZGEBIET, HAUNE, LUM-DATAL, OBERE LAHN, UNTERE HORLOFF

159 Lediglich OBERE LAHN zeigte fachliche Rückstände, vergleiche Abschnitt 9.7.

160 Eingeschleppte wildwachsende Pflanzenarten, die aus anderen Gebieten beabsichtigt oder unbeabsichtigt eingebracht wurden.

klausungen¹⁶¹ führen kann, muss entfernt werden. Daher werden Pflegeeingriffe und Räumungen im Bereich von Brücken und Ortslagen Daueraufgaben der Gewässerunterhaltung und des Hochwasserschutzes bleiben.



Ansicht 101: GERSPRENZGEBIET. Risikototholz verengt das Abflussprofil des Gewässers und führt zu Hochwassergefahren. Aufnahme vom 8. Oktober 2009.



Ansicht 102: GERSPRENZGEBIET. Naturnaher Gewässerabschnitt an der Gersprenz. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.

Böschungswiederherstellungen im Außenbereich zählten in den neunziger Jahren zu den regelmäßigen Arbeiten der Verbände. Demgegenüber gibt es heute für Anlieger keinen gesetzlichen Anspruch auf Wiederherstellung des Gewässerlaufs und seiner

¹⁶¹ Unter Verklauung wird der teilweise oder vollständige Verschluss eines Fließgewässerquerschnitts infolge angeschwemmten Treibguts oder Totholzes verstanden.

Böschungen infolge natürlicher Ereignisse. Wird die Böschung eines Gewässers von einem Hochwasser verlagert, hat der Gewässeranlieger nur Anspruch auf Entschädigung (§ 27 Absatz 2 Satz 1 HWG₍₂₀₀₇₎).¹⁶² Die Vorgehensweisen der Verbände waren zwar unterschiedlich, aber geeignet:

- LAHN-OHM entschädigte die Flächeneigentümer finanziell.
- NIDDER-SEEMENBACH schlug dem Flächeneigentümer den Kauf ganzer Parzellen vor, die über die Schadstellen hinausreichten. Diese Vorgehensweise zielte auf die sukzessive Bereitstellung von kostengünstigem Entwicklungsraum für die Gewässer.
- SCHWALM verwies bei Forderungen nach Wiederherstellung auf § 9 Absatz 5 HWG₍₂₀₀₇₎ und forderte zunächst die Kostenbeteiligung an den Wiederherstellungsarbeiten.¹⁶³ Soweit der Selbstbehalt des Flächeneigentümers über dem Grundstückswert lag – was in der Regel zutraf – verzichtete dieser auf die Wiederherstellung. Andernfalls verminderte der Verband seine Wiederherstellungskosten.

9.11 Gewässerentwicklung



Ansicht 103: DIEMEL. Ausuferung im Bereich des Diemelaltarms Pappenheim. Aufnahme vom 2. März 2010.

¹⁶² § 27 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 1 HWG₍₂₀₀₇₎ – Gewässeränderungen

(1) Verändert sich bei einem Gewässer, dessen Bett ein selbstständiges Grundstück im Sinne des § 26 Absatz 1 oder 2 ist, infolge natürlicher Ereignisse die Lage des Gewässerbettes ganz oder teilweise, so wächst das Eigentum an dem neuen Gewässerbett dem bisherigen Eigentümer des Gewässerbettes zu. Verlagert sich ein Gewässerbett, dessen Eigentum den Eigentümern der Ufergrundstücke zusteht, so bestimmen sich die Eigentumsgrenzen nach § 26 Absatz 3.

(2) In den Fällen des Absatz 1 hat der Eigentümer des Gewässerbettes dem bisherigen Eigentümer einen Ausgleich zu leisten. [...]

In § 5 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 1 HWG₍₂₀₁₀₎ – Gewässeränderungen sind die entsprechenden aktuellen Regelungen enthalten.

¹⁶³ § 9 Absatz 5 HWG₍₂₀₀₇₎ – Unterhaltungs- und Ausbaupflicht

Die Ausbau- oder Unterhaltungspflichtigen können von den Eigentümern derjenigen Grundstücke und Anlagen, die durch Unterhaltungsmaßnahmen Vorteile haben oder die die Unterhaltung erschweren, eine angemessene Beteiligung an den Kosten der Unterhaltung verlangen. Die Kostenbeteiligung richtet sich nach dem Maß des Vorteils oder der Erschwerung. §§ 69 und 70 gelten entsprechend.

Seit der Novellierung des Hessischen Wassergesetzes im Jahr 2007 (HWG₍₂₀₀₇₎) zählt die Gewässerentwicklung zur Gewässerunterhaltung. Zwölf Wasserverbände¹⁶⁴ nahmen sich im Prüfungszeitraum der Gewässerentwicklung an. Dabei koordinierten sie Vorhaben der Gewässerentwicklung, förderten die Kommunikation zwischen Gemeinden, Aufsichtsbehörden und dem Wasserverband, akquirierten Fördermittel oder Mittel aus der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe, vermarkteten Ökopunkte und betrieben Öffentlichkeitsarbeit.

Die Überörtliche Prüfung sichtete die Planungsunterlagen und nahm in Stichproben Begehungen der Verbandsgewässer vor. Dabei zeigten sich drei geeignete Maßnahmenarten für die Gewässerentwicklung:

Maßnahmen für die Gewässerentwicklung

- Flächenerwerb für die eigendynamische Entwicklung der Gewässer. Im günstigsten Fall kann danach vollständig auf Gewässerunterhaltungsarbeiten verzichtet werden wie am Oberlauf der Mümling. Im Zuge eines Flurbereinigungsverfahrens konnten ausreichend Entwicklungsflächen für das Gewässer bereitgestellt werden.
- Flächenerwerb in Kombination mit einfachen Initialmaßnahmen, wie die Entnahme von Böschungs- und Uferbefestigungen innerhalb der Gewässerunterhaltung, damit das Wasser die Böschung wegschwemmt und das Ufer sich neu formt. Die Renaturierungen im Mittellauf der Gersprenz sind beispielhaft für diese Vorgehensweise (vergleiche Ansicht 102).
- Gewässerausbau zur Herstellung oder Reaktivierung naturnaher Gewässerstrukturen. Dazu gehören der Bau von neuen, naturnahen Gewässerbetten oder der Wiederanschluss von alten Mäandern. DIEMEL reaktivierte seit 1999 neun Altarme der Diemel. Die Mäander stehen als Lebensraum für Tiere und Pflanzen wieder zur Verfügung und dienen als Laichplätze oder als Rückzugsraum für Wassertiere bei Hochwasser (vergleiche Ansicht 103).



Ansicht 104: MÜMLING. Bereitstellung von Entwicklungsflächen am Oberlauf der Mümling. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.

¹⁶⁴ BAUNATAL-SCHAUENBURG, BERGSTRASSE, DIEMEL, GERSPRENZGEBIET, LAHN-OHM, LOSSE, LUMDATAL, MODAUGEBIET, MÜMLING, NIDDER-SEEMENBACH, SCHWALM, WOHRRA; bei BÜRSTADT, HAUNE und UNTERE HORLOFF fanden Gewässerentwicklungsmaßnahmen in Eigenregie der Kommunen statt.

Ansicht 105 zeigt Sturzbäume im Seemenbach, die während eines Hochwassers mit der Böschung in den Bach rutschten. Der Bach entwickelt sich seitdem ohne bauliche Eingriffe.



Ansicht 105: NIDDER-SEEMENBACH. Eigendynamische Gewässerentwicklung nach Hochwasser am Seemenbach. Aufnahme vom 3. November 2009.

Initialmaßnahmen unterstützen eigendynamische Gewässerentwicklung

Die eigendynamische Gewässerentwicklung stößt in der Kulturlandschaft an Grenzen denn die Gewässerentwicklung verlangt zusätzliche Flächen. Hier besteht ein Spannungsfeld mit anderen Nutzungsformen wie Landwirtschaft. Weiterhin gibt es in der Kulturlandschaft Restriktionen durch Wohnbebauung oder durch Sonderbauwerke wie Brücken.

Einfache Initialmaßnahmen wie das abschnittsweise Aufbrechen der Böschungsfußsicherung oder das Einbringen von Totholz reichen bei dynamischen MittelgebirgsGewässern oft aus, die natürliche Gewässerentwicklung anzustoßen. Auch kleinere Wasserbaumaßnahmen, wie der Rückbau von Wanderungshindernissen, eignen sich als erfolgreiche Initialmaßnahmen für eine wirtschaftliche Gewässerentwicklung.¹⁶⁵

Finanzierung

Neun¹⁶⁶ Verbände akquirierten Drittmittel für die Gewässerentwicklung. Eine finanzielle Entlastung erreichte beispielsweise der Gewässerverband BERGSTRASSE, da die Stadt Lorsch im Zusammenhang mit der Entwicklung des Gewerbegebiets Daubert Sand aus dem Gewässerumfeld der Weschnitz entnahm und so durch die Aufweitung des Gewässerbetts zur Gewässerentwicklung beigetragen hat.

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit bieten Kompensationen für Eingriffe in Natur und Landschaft nach der Kompensationsverordnung.¹⁶⁷ Im Prüfungszeitraum wandten GERSPRENZGEBIET, MODAUGEBIET, MÜMLING und SCHWALM die Kompensationsverordnung an. MÜMLING musste zur Kompensation der Eingriffe in Natur und Landschaft beim Bau des Hochwasserrückhaltebeckens Zell Ausgleichsmaßnahmen vornehmen. Der Ver-

¹⁶⁵ SCHWALM finanzierte den Rückbau von Wanderungshindernissen wie Sohlschwelen oder kleinen Wehren aus den Haushaltsmitteln für Gewässerunterhaltung.

¹⁶⁶ BERGSTRASSE, DIEMEL, GERSPRENZGEBIET, LAHN-OHM, LUMDATAL, MODAUGEBIET, MÜMLING, NIDDER-SEEMENBACH, SCHWALM

¹⁶⁷ Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben (Kompensationsverordnung – KV) vom 1. September 2005, GVBl. I, Seite 624, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 629, 642

band nutzte die dafür erforderlichen Finanzmittel für die ökologische Entwicklung der Mümling in der Gemarkung Steinbach. Die Durchgängigkeit des Gewässers wurde wiederhergestellt und ein Seitengerinne angelegt.



Ansicht 106: SAUERBACH. Betonierte Gewässerrinne lässt Wasser schnell abfließen. Aufnahme vom 1. März 2010.

9.12 Hochwasserschutz

Hochwasser ist unvermeidbar. Die Wasserverbände in Hessen leisten einen wesentlichen Beitrag für den Hochwasserschutz. Er teilt sich in den Betrieb und die Unterhaltung von Hochwasserschutzbauwerken und die Abflussregulierung.

Der Hochwasserschutz unterlag wie auch die Gewässerunterhaltung in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg einem stetigen Wandel. Aus der Erfahrung der großen Hochwasser¹⁶⁸ sahen die ersten Hochwasserschutzkonzepte einerseits Talsperren und große Hochwasserrückhaltebecken vor. Vielfach waren Stauseen geplant, um Schutz und Naherholung zu verbinden. Andererseits sollte das Hochwasser schnell abfließen. Dies führte zum Ausbau der Gewässer und verlagerte die Hochwassergefahr zu den Unterliegern. Hochwasserstände und Überflutungen wie im Januar 2011 in Gelnhausen an der Kinzig sollen vermieden werden (Ansicht 108).



Ansicht 107: Kinzig. Hochwasser in Gelnhausen. Aufnahme vom 9. Januar 2011.

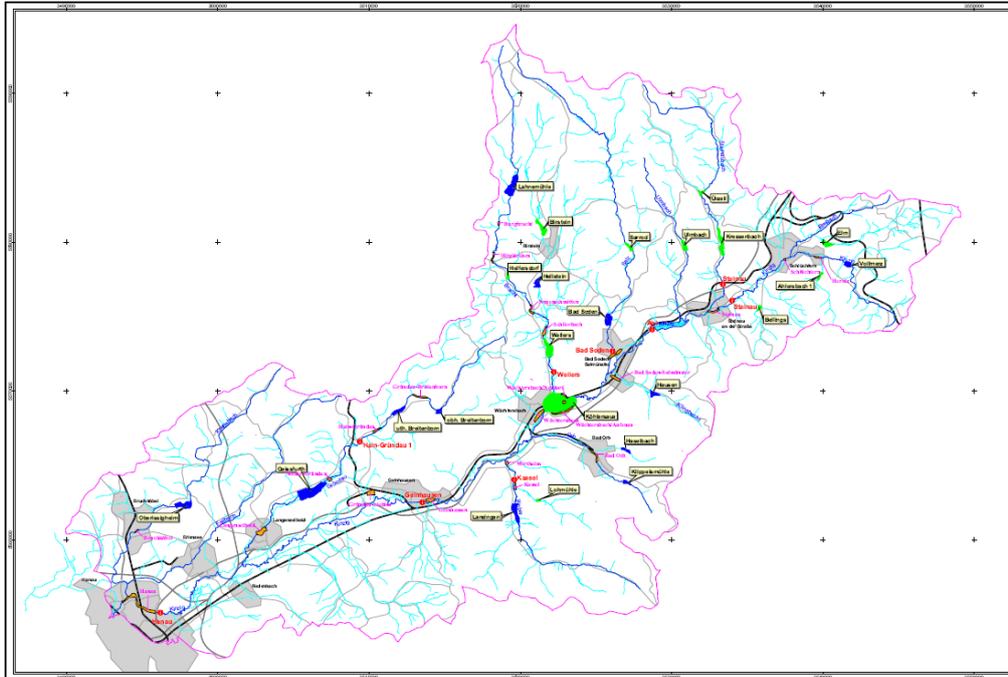


Ansicht 108: Kinzig. Überflutete Garage in Gelnhausen. Aufnahme vom 9. Januar 2011.

¹⁶⁸ Lahn 1946, Weschnitz 1955, Diemel- und Twiste 1965, Kinzig 1967

Vom ursprünglichen Hochwasserschutzkonzept der Kinzig mit mehreren großen Rückhalteanlagen wurde lediglich die Kinzigtalsperre im Jahr 1982 gebaut. Der erste Probestau zeigte geologische Probleme beim Staudamm. Das neue Bauwerk musste aufwendig verstärkt werden. Erst im Jahr 1990 bestand es alle Sicherheitsüberprüfungen. Wegen der hohen Investitionskosten und ökologischer Bedenken wurden die ursprünglichen Planungen zum Bau weiterer großer Rückhalteanlagen aufgegeben. Das große Hochwasser an der Kinzig im Jahr 2003 führte zu einer erneuten Überarbeitung des Hochwasserschutzkonzepts. Der Verband initiierte im Jahr 2006 gemeinsam mit dem Land Hessen, dem Main-Kinzig-Kreis sowie einzelner Kommunen das Landespiilotprojekt „Gewässerbezogener Hochwasserschutz Kinzig“ (Ansicht 109).

Hochwasserschutzkonzept mit mehreren großen Rückhalteanlagen



Ansicht 109: KINZIG. Erarbeitung der aktualisierten Hochwasserschutzplanung an der Kinzig und Nebengewässern. Plan vom September 2007.

Ziel des Landespiilotprojekts war, über Verwaltungsgrenzen hinweg Hochwasserschutz zu schaffen, indem mittelgroße Rückhaltebecken und dezentrale Maßnahmenbündel kombiniert werden. Die drei prioritären Becken an der Salz, der Bracht und dem Reichenbach sollten zwischen 0,4 Millionen m³ und 1,8 Millionen m³ groß werden. Heute fördert und verfolgt das Land Hessen den Wasserrückhalt in der Fläche sowie den Bau dezentraler mittelgroßer Hochwasserrückhaltebecken oder Polder.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Landesaktionsplan Hochwasserschutz Hessen



Ansicht 110: HAUNE. Damm der Haunetalsperre. Aufnahme vom 19. November 2009.

Mehrere dezentrale Becken verteilen den Hochwasserschutz im Einzugsgebiet und sind über geringere Bauhöhen einfacher in das Landschaftsbild einzupassen. Diese Schutzräume sind durch Verzicht auf das dauerhafte Aufstauen des Fließgewässers für Tiere durchwanderbar und damit naturverträglicher.



Ansicht 111: Mümling. Blick von der Talflanke in das Hochwasserrückhaltebecken Zell. Aufnahme vom 7. Oktober 2009.

Den Trend im Hochwasserschutz, von großen Hochwasserrückhalteanlagen zugunsten mittlerer vernetzter Becken abzusehen, verdeutlicht folgende Feststellung: 12 der 13 seit dem Jahr 2000 gebauten Hochwasserrückhaltebecken haben ein Retentionsvolumen von unter 500.000 m³.

Ansicht 112 enthält einen Soll-Ist-Vergleich zur Umsetzung der Hochwasserschutzkonzepte der Wasserverbände.

Umsetzung geplanter Hochwasserschutzanlagen					
	Vorhaben	davon			
		im Bestand	im Bau	in Planung	aufgegeben
BAUNATAL-SCHAUENBURG	4	2	1	1	0
BERGSTRASSE	12	9	1	2	0
DIEMEL	6	2	0	0	4
GERSPRENGGEBIET	7	2	1	4	0
HAUNE	2	1	0	0	1
KINZIG	13	1	0	12	0
LAHN-OHM	1	1	0	0	0
LOSSE	2	0	0	2	0
LUMDATAI	6	4	0	2	0
MODAUGEBIET	6	4	0	1	1
MÜMLING	6	1	1	4	0
NIDDER-SEEMENBACH	6	1	0	2	3
OBERES LAHNGEBIET	4	1	0	0	3
SALZBÖDETAL	5	0	0	5	0
SCHWALM	5	3	0	1	1
WOHRA	1	1	0	0	0
Summe	86	33	4	36	13

Quelle: Eigene Darstellung; Stand: 31. Dezember 2008

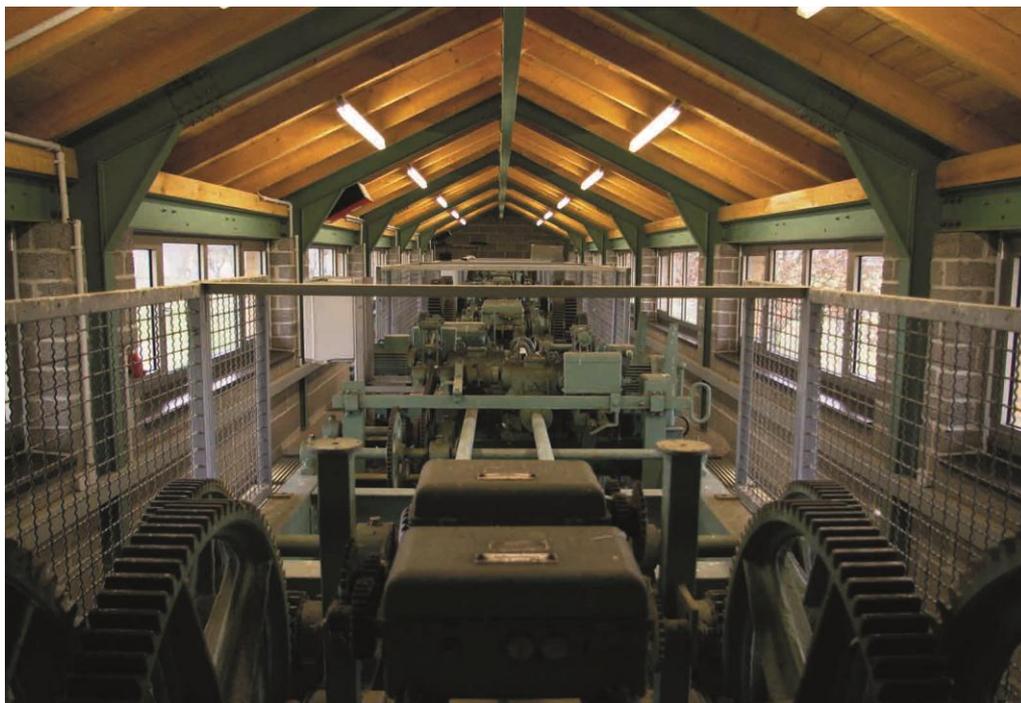
Ansicht 112: Umsetzung geplanter Hochwasserschutzanlagen

In den Konzepten wurde wasserwirtschaftlich von einem Bedarf von 86 Hochwasserrückhaltebecken ausgegangen. Im Jahr 2009 waren 33 Becken errichtet, 4 befanden sich im Bau und 36 in der Planung. Der Bau von 13 Becken war aus unterschiedlichen Gründen, wie Kosten oder erschwerter Grunderwerb, aufgegeben worden. Die Überörtliche Prüfung hält es für nötig, die Hochwasserschutzkonzepte zu aktualisieren und Klarheit über überflüssige Planungsvorhaben zu schaffen.

Die Anforderungen an Betrieb und Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen sind in der Verwaltungsvorschrift über die Wasseraufsicht bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Talsperren geregelt.¹⁷⁰ Die Festlegungen orientieren sich an den in der DIN-Norm 19700 – Stauanlagen – vorgegebenen Größenklassen und einer individuellen Bewertung der Becken durch die Wasserbehörden. Die Verbände sind verpflichtet, für Hochwasserrückhaltebecken und Talsperren fachlich qualifizierte Ingenieure als Betriebsleiter zu bestimmen. Der Betriebsleiter ist für den störungsfreien Betrieb, die Kontrollen und die Unterhaltung der Anlagen verantwortlich. Alle Verbände mit Zuständigkeit im Hochwasserschutz erfüllten die an sie gestellten Anforderungen.

Anforderungen an
Betrieb und Unter-
haltung der Hoch-
wasserschutzanlagen

¹⁷⁰ Hessische Verwaltungsvorschrift über die Wasseraufsicht bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Talsperren; Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz, StAnz. 2005, Seite 3520. Befristet bis zum 31. Dezember 2010. Bis zum Inkrafttreten einer überarbeiteten Fassung wurden die oberen Wasserbehörden angewiesen, die Vorschrift weiter anzuwenden.



Ansicht 113: LAHN-OHM. Auslassbauwerk des Hochwasserrückhaltebeckens Kirchhain/Ohm. Aufnahme vom 1. Dezember 2009

9.13 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung

Die Gewässerverbände senkten die Intensität ihrer Gewässerunterhaltung in den letzten zehn Jahren auch in Erwartung geringerer Kosten. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung wurde anhand der spezifischen Kosten in der Gewässerunterhaltung sowie der spezifischen Betriebs- und Unterhaltungskosten im Hochwasserschutz bewertet. Bei den 17 für die Gewässerunterhaltung zuständigen Verbänden¹⁷¹ ließen sich für 14 Verbände¹⁷² die spezifischen Gewässerunterhaltungskosten je Meter Gewässerstrecke miteinander vergleichen. Sie lagen zwischen 0,46 €/m und 2,69 €/m bei einem gewichteten Mittelwert von 1,61 €/m. Sowohl das Mittelfeld als auch die Minimal- und Maximalwerte liegen kompakt beieinander.¹⁷³

In der 47. Vergleichenden Prüfung aus dem Jahr 1999 lag der Mittelwert der Gewässerunterhaltungskosten preisbereinigt¹⁷⁴ bei 2,95 €/m.¹⁷⁵ Somit war der Mittelwert der 140. Vergleichenden Prüfung mit 1,61 €/m um 45 Prozent niedriger als in der 47. Vergleichenden Prüfung. Selbst der höchste spezifische Wert der 140. Vergleichenden Prüfung lag mit 2,69 €/m noch unter dem alten Mittelwert. Die wesentliche Ursache für die Kostensenkung war die Reduzierung der Unterhaltungsintensität bis zum (nahezu) gänzlichen Wegfall einzelner Unterhaltungsmaßnahmen.

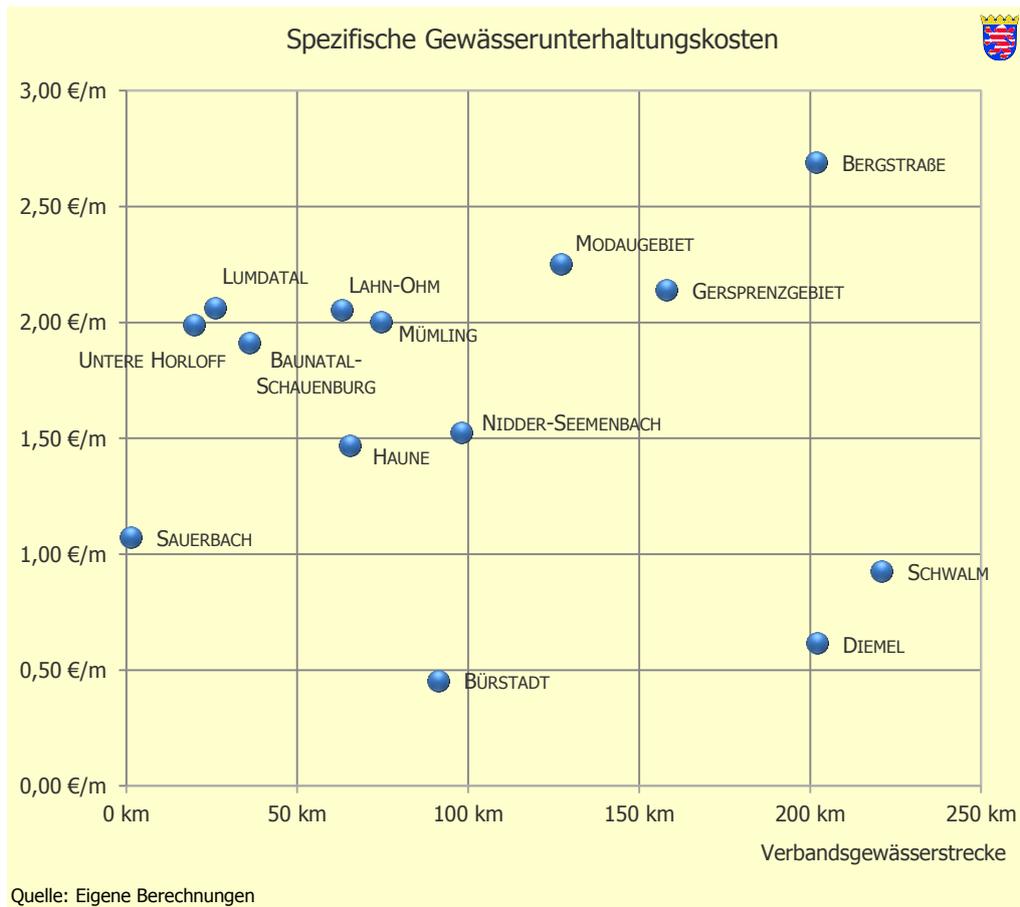
¹⁷¹ BAUNATAL-SCHAUENBURG, BERGSTRASSE, BÜRSTADT, DIEMEL, GERSPRENZGEBIET, HAUNE, LAHN-OHM, LOSSE, LUM-DATAL, MODAUGEBIET, MÜMLING, NIDDER-SEEMENBACH, OBERE LAHN, SAUERBACH, SCHWALM, UNTERE HORLOFF, WOHRA

¹⁷² LOSSE und WOHRA ließen die Gewässerunterhaltung durch ihre Mitglieder ausführen. Der Unterhaltungsaufwand wurde nur bis zur Höhe der Mitgliedsbeiträge abgerechnet. Die darüber hinausgehenden Aufwendungen trugen die Verbandsmitglieder selbst. Dadurch spiegelten die Verbandshaushalte nicht die vollen Aufwendungen wider, so dass eine Vergleichbarkeit schwierig war. Der Unterhaltungsaufwand OBERE LAHN wurden aufgrund fachlicher Rückstände ebenfalls nicht in den Vergleich einbezogen.

¹⁷³ Bei der Berechnung des gewichteten Mittelwerts gehen die Gewässerlängen der Verbände mit in die Kalkulation ein. Der Verbandsmittelwert eines Verbands mit vielen Kilometer Gewässerunterhaltung erhält ein höheres rechnerisches Gewicht als ein kleiner Verband. Der Durchschnitt bezieht sich nicht auf die Zahl der Verbände, sondern auf die Gesamtsumme der Kilometer aller unterhaltenen Gewässer.

¹⁷⁴ Preisbereinigung mit Bezug auf das Jahr 2008

¹⁷⁵ Achter Zusammenfassender Bericht vom 19. April 2000, LT-Drucks. 15/1100, Seite 42 bis 57



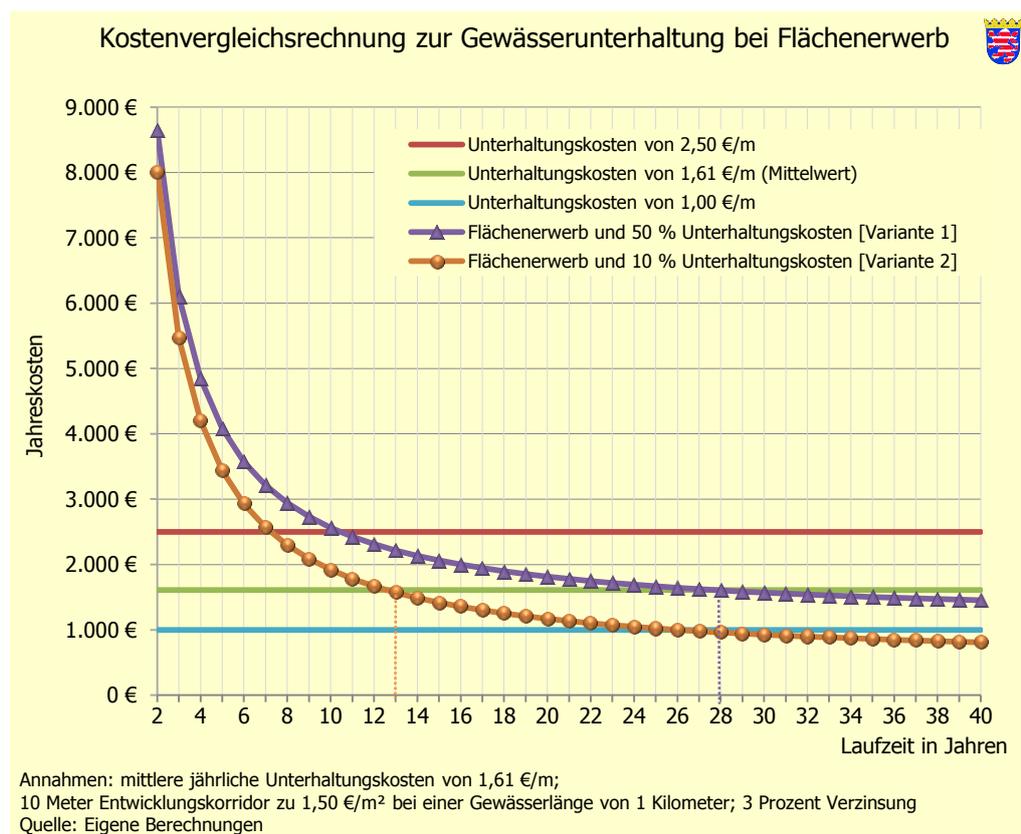
Ansicht 114: Spezifische Gewässerunterhaltungskosten

SCHWALM und DIEMEL konzentrierten ihre Unterhaltungsmaßnahmen auf die Beseitigung von Risikototholz und Sturm- oder Hochwasserschäden. Beide Verbände konnten mit spezifischen Gewässerunterhaltungskosten von 0,93 €/m und 0,61 €/m günstige Ergebnisse erzielen. Spezifisch höhere Kosten hatten die beiden Verbände des Hessischen Rieds und Odenwalds, BERGSTRABE und MODAUGEBIET. Mit 2,69 €/m und 2,25 €/m waren sie die spezifisch teuersten Verbände. Sie unterhalten jedoch Gewässer mit besonderen Anforderungen. Die Gewässer der beiden Verbände haben ihre Quellen im Odenwald. Die sehr hohe Abflussdynamik führt zu erhöhtem Wiederherstellungsaufwand im Vergleich zu Tieflandgewässern. Der Unterlauf der Hauptgewässer verläuft in den künstlichen Hochsystemen des Rieds, mit hohem Böschungspflege- und -erhaltungsaufwand.

Um die Unterhaltungsintensität zu reduzieren, werden Flächen gebraucht, auf denen das Abflussprofil der Fließgewässer aufgeweitet werden kann. Ein Anreiz für die Investition in den Flächenerwerb ergibt sich aus dem wirtschaftlichen Vergleich von Flächenerwerbskosten unter Beachtung der Reduzierung der Unterhaltungskosten mit der kontinuierlichen Gewässerunterhaltung auf heutigem Niveau.

Flächenbereitstellung

Ansicht 115 stellt die Jahreskosten der Gewässerunterhaltung bei Flächenerwerb in zwei Varianten gegenüber.¹⁷⁶



Ansicht 115: Kostenvergleichsrechnung zur Gewässerunterhaltung bei Flächenerwerb

Bezogen auf die Jahreskosten ist die Variante 2 im Vergleich zu den mittleren jährlichen Gewässerunterhaltungskosten nach 13 Jahren wirtschaftlicher. Auch die Variante 1 ist bei einer Laufzeit von 28 Jahren noch vorteilhafter.

Flächenbereitstellungen bei Renaturierungen werden im Zuge der Bewirtschaftungsplanumsetzung künftig öfter anzutreffen sein. Die Kosten des Flächenerwerbs werden damit einen Schwerpunkt der Ausgaben zur Verbesserung des Gewässerzustands bilden. Die Flächenbereitstellung ist wirtschaftlich, wenn die künftigen Unterhaltungskosten die Kosten des Erwerbs übersteigen. Das bedeutet, dass schon mit einer Laufzeit von 13 Jahren (Variante 2) bzw. bei ungünstigeren Annahmen bei einer Laufzeit von 28 Jahren (Variante 1) bei einem Flächenerwerb niedrigere Jahreskosten anfallen können als bei einer Gewässerunterhaltung bei mittleren Kosten von 1,61 €/m. Für einen Verband mit höheren spezifischen Kosten für die Gewässerunterhaltung rechnet sich für beide Varianten die Investition in den Flächenerwerb schon bei geringeren Laufzeiten. Dies ist mittels einer Kostenvergleichsrechnung im Einzelfall zu überprüfen.

¹⁷⁶ Die Berechnung bezieht sich auf einen Gewässerkilometer für den durchschnittliche Gewässerunterhaltungskosten von 1,61 €/m angenommen werden (grüne Linie). Diesen in Rahmen der 140. Vergleichenden Prüfung ermittelten Standardkosten werden zwei Varianten mit reduzierten Gewässerunterhaltungskosten durch Flächenerwerb gegenübergestellt.

Die lila Linie mit Dreiecken steht für halbierte Gewässerunterhaltungskosten (Variante 1), die orange Linie mit Punkten für sehr geringe Gewässerunterhaltungskosten von nur zehn Prozent des Ausgangswerts (Variante 2). Als Flächenerwerb wurde ein Gewässerrandstreifen von zehn Meter Breite und 1 Kilometer Länge angenommen. Bei einem mittleren Bodenrichtwert von 1,50 €/m² im Außenbereich ergibt sich ein Investitionswert von 15.000 €/ha. Der Berechnung wurde ein Kalkulationszinssatz von 3 Prozent zugrunde gelegt.

Rote und blaue Linien deuten einen Kostenkorridor von höheren und niedrigeren Gewässerunterhaltungskosten von 2,50 €/m und 1,00 €/m an. Dieser Korridor entspricht ungefähr der Schwankungsbreite der Unterhaltungskosten der untersuchten Verbände. In diesem Beispiel erreicht die Variante 1 dann schon nach 11 Jahren die Wirtschaftlichkeit.

Flächenerwerb kann im Rahmen von Entschädigungen bei Gewässeränderungen oder durch Tausch stattfinden (Ansicht 116).¹⁷⁷

Möglichkeiten der Flächenbereitstellung			
Fall	Kosten	Umsetzung	Beispiel
Flächenerwerb im Rahmen der Entschädigung bei Gewässeränderung	Kosten des Flächenerwerbs	Anlassbezogener Kauf privater Flächen für Entwicklungskorridor	NIDDER-SEEMENBACH: Flächenerwerb an der Nidder als Entschädigung für Uferabbruch
Flächenbereitstellung bei Renaturierungen unter Nutzung der Eigendynamik der Gewässer	Flächenerwerb, Planungs- und Baukosten sind der Erreichung des Bewirtschaftungsziels zuzuordnen	abschnittsweise Umsetzung eines Gewässerentwicklungskonzepts	SCHWALM: Efze in Homberg/ Holzhausen
Flächen in kommunalem Eigentum	kalkulatorischer Ansatz des Bodenrichtwerts	Flächentausch zur Arrondierung des Entwicklungskorridors	MÜMLING: Flächenbereitstellung im Oberlauf der Mümling

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 116: Möglichkeiten der Flächenbereitstellung

Zum Vergleich der Wirtschaftlichkeit des Betriebs und der Unterhaltung von Hochwasserrückhalteräumen normierte die Überörtliche Prüfung Baukosten sowie Betriebs- und Unterhaltungskosten von Hochwasserschutzanlagen. Dabei wurden die Retentionsräume nach Größenklassen differenziert und die spezifischen Baukosten in Euro je Kubikmeter (€/m³) Retentionsvolumen sowie die Betriebs- und Unterhaltungskosten in Cent je Kubikmeter (Cent/m³) Retentionsvolumen der Anlagen berechnet.

Hochwasserschutz

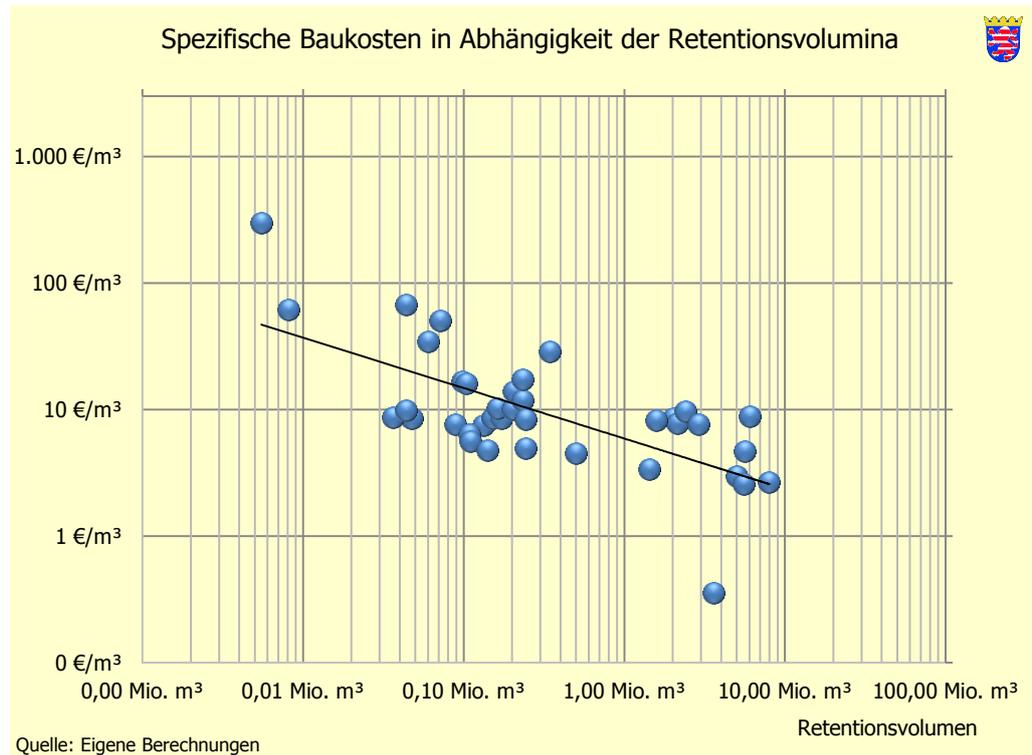


Ansicht 117: MÜMLING. Mittleres Hochwasserrückhaltebecken: HRB Zell mit 206.000 m³ Retentionsvolumen. Mittellauf Mümling. Aufnahme vom 7. Oktober 2009

¹⁷⁷ Bei Flächen, die im Zuge von Entwicklungsmaßnahmen zur Umsetzung der Bewirtschaftungspläne erworben wurden, ist keine Kostengegenüberstellung erforderlich, da der Erwerb den Entwicklungsmaßnahmen zugerechnet werden kann.

Baukosten

In Ansicht 118 sind die spezifischen Baukosten der von den Verbänden unterhaltenen Anlagen normiert auf das Jahr 2009 dargestellt.



Ansicht 118: Spezifische Baukosten in Abhängigkeit der Retentionsvolumina

Ansicht 118 zeigt, dass kleine Becken mit weniger als 100.000 m³ Retentionsvolumen deutlich höhere Baukosten verursachen als mittelgroße mit einem Retentionsvolumen von 100.000 m³ bis 1 Million m³ und große Becken über 1 Million m³ Retentionsvolumen. Der Kostenunterschied zwischen mittelgroßen und großen Becken ist dagegen nur gering.



Ansicht 119: DIEMEL. Großes Hochwasserrückhaltebecken: HRB Ehringen mit 1,43 Millionen m³ Retentionsvolumen. Mittellauf Erpe. Aufnahme vom 2. März 2010

Die spezifischen Baukosten der großen Becken des Vergleichs lagen bei weniger als 10 €/m³ Retentionsvolumen. Sie bewegten sich damit leicht unter denen der mittleren

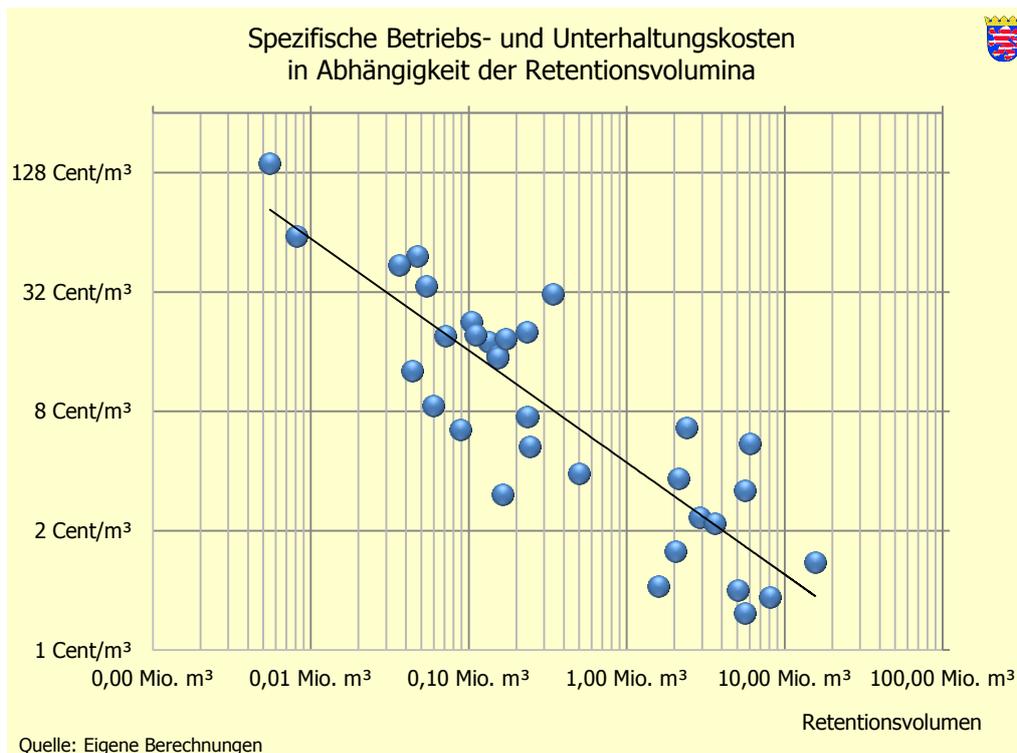
Becken mit 12 €/m³. Die Absperrbauwerke sowie die technische Infrastruktur der großen Becken waren kostenaufwendig. Bei den mittleren Becken sind die Aufwendungen für die Bauwerke weniger hoch, der aktivierte Hochwasserschutzraum ist jedoch auch kleiner.

Die Kostenspanne von 17 €/m³ bis 298 €/m³ der spezifischen Baukosten der kleinen Becken unter 100.000 m³ Retentionsvolumen war höher als bei den anderen Größenklassen. Üblicherweise schützen die kleinen Becken Siedlungslagen im Oberlauf von Fließgewässern. In dieser Lage führen ungünstige Rahmenbedingungen zu hohen Baukosten. Ungünstig wirken beispielsweise hohes Hanggefälle oder hohe Sicherheitsanforderungen aufgrund der Nähe zur Bebauung. Hohe Sonderkosten für die Herstellung eines hohen Dammkörpers schlagen bei den kleinen Becken stärker auf die spezifischen Baukosten durch als bei großen Becken.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit empfiehlt sich, kleine Becken nur als letzte Alternative in ein Hochwasserschutzkonzept zu integrieren. Ein Beispiel hierfür ist das Hochwasserrückhaltebecken Hoof von BAUNATAL-SCHAUENBURG. Andere Bauwerke hätten zu höheren Kosten oder zur Beeinträchtigung des Landschaftsbilds geführt. Als Teil des Hochwasserschutzkonzepts für Baunatal und Schauenburg verhindert das Becken vorher regelmäßig auftretende Überschwemmungen und Schäden in der Ortslage Hoof und trägt zur Minderung der Hochwassergefahr im Unterlauf der Bauna bei.

Das Verhältnis der Betriebs- und Unterhaltungskosten zwischen den drei Beckengrößenklassen zeigt ebenfalls den Nachteil der kleinen Becken (Ansicht 120).

Betriebs- und Unterhaltungskosten



Ansicht 120: Spezifische Betriebs- und Unterhaltungskosten in Abhängigkeit der Retentionsvolumina

Ansicht 120 bestätigt die Wirtschaftlichkeit der neuen Schwerpunktsetzung im Hochwasserschutz. Bis in die achtziger Jahre hinein wurden große Hochwasserschutzbauwerke wie die Kinzigtalsperre mit 6.000.000 m³ Retentionsvolumen gebaut. In den letzten zehn Jahren strebt das Land Hessen die naturverträgliche und landschaftlich eingepasste Aktivierung von Retentionsraum an. Daher werden heute bevorzugt mittelgroße, dezentrale, nicht dauerhaft aufgestaute Becken wie der Retentionsraum Zell (vergleiche Ansicht 116) im Gebiet von MÜMLING mit 206.000 m³ Retentionsvolumen gebaut. Diese Becken lassen mit ihrer ökologischen Konzeption eine angepasste landwirtschaftliche Nutzung der Rückhalteräume zu.

9.14 Haushaltswirtschaft

Die Wasserverbände werden von ihren Mitgliedern finanziert. Die Mitglieder tragen die anderweitig nicht gedeckten Ausgaben des Verbands durch Beiträge. Hinzutreten die Landeszuweisungen. Die Beiträge waren so kalkuliert, dass die laufenden Ausgaben der Verbände mittelfristig ohne Beitragserhöhungen finanziert werden konnten. Verbands- und Gemeindevertreter zielten eher auf konstante Verbandsbeiträge, anstatt auf jährlich anzupassende Beitragszahlungen. Verbände, die Beiträge nicht verausgabten, führten die Ausgabenreste Rücklagen zu.

Ansicht 121 zeigt die Rücklagen der Wasserverbände zum 31. Dezember 2008. Sie beliefen sich auf insgesamt 6,0 Millionen €. Gegenübergestellt wurden die mittleren Verwaltungsausgaben der Jahre 2006 bis 2008.

Rücklagen zum 31. Dezember 2008 im Vergleich zu den Ausgaben			
	Rücklagen	Ausgaben ¹⁾	Anteil der Rücklagen an den Ausgaben
BAUNATAL-SCHAUENBURG	○ ²⁾	668.947 €	○
BERGSTRASSE	511.528 €	947.137 €	54 %
BÜRSTADT	126.663 €	447.130 €	28 %
DIEMEL	172.300 €	2.246.327 €	8 %
GERSPRENGGEBIET	300.180 €	1.004.377 €	30 %
HAUNE	54.749 €	278.056 €	20 %
KINZIG	337.156 €	1.109.941 €	30 %
LAHN-OHM	361.198 €	402.291 €	90 %
LOSSE	14.832 €	240.567 €	6 %
LUMDATAI	○	2.290.357 €	0 %
MODAUGEBIET	1.551.219 €	1.052.149 €	147 %
MÜMLING	765.141 €	1.939.730 €	39 %
NIDDER-SEEMENBACH	205.802 €	390.450 €	53 %
OBERE LAHN	326.943 €	28.053 €	1166 %
OBERES LAHNGEBIET	10.374 €	174.538 €	6 %
RODAU-BIEBER	59.395 €	9.356 €	635 %
SALZBÖDETAL	○	33.062 €	0 %
SAUERBACH	○	1.521 €	0 %
SCHWALM	1.207.910 €	497.668 €	243 %
UNTERE HORLOFF	230 €	42.016 €	1 %
WOHRA	628 €	61.618 €	1 %
Summe	6.006.248 €	13.865.294 €	43 %

○ = keine Rücklagen

¹⁾ Mittelwert der Ausgaben im Verwaltungshaushalt der Jahre 2006 bis 2008

²⁾ Abgrenzung zum Bereich der Abwasserbeseitigung nicht möglich

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Verbände, Jahresrechnungen 2006 bis 2008

Ansicht 121: Rücklagen zum 31. Dezember 2008 im Vergleich zu den Ausgaben

14 Wasserverbände¹⁷⁸ wiesen am Ende des Prüfungszeitraums Rücklagen auf, die, da sie nicht verausgabte Beiträge darstellen, in gleicher Höhe als Flüssigen Mittel erfasst waren. Bei elf Verbänden¹⁷⁹ betrug die Rücklagen mehr als 20 Prozent der jährlichen Ausgaben. Bei Reduzierung dieser Rücklagen auf 20 Prozent der jährlichen Ausgaben könnten 4,4 Millionen € an die Mitglieder zurückgezahlt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Verbänden, neben der Mittelrückführung die Mitgliedsbeiträge zukünftig bedarfsgerecht zu erheben. Die Mitglieder sollten nicht über das zur Liquiditätssicherung unumgängliche Maß hinaus in Anspruch genommen werden.

Zur Erfüllung der Aufgabe der Gewässerunterhaltung an qualifizierten Gewässern zweiter Ordnung erhielten die Wasserverbände zweckgebundene Landeszuweisungen. Sie werden seit dem Jahr 2005 pauschaliert zugewiesen.¹⁸⁰ Diese Pauschalierung löste die vorherige aufwendige und umständliche Vorgehensweise der Einzelförderung nach Beantragung und Verwendungsnachweis ab. Damit wurde eine sowohl für die Bewilligungsbehörden als auch für die Verbände sinnvolle Verwaltungsvereinfachung eingeführt.

Landeszuweisungen

Im Prüfungszeitraum finanzierten die Verbände 27 Prozent ihrer durchschnittlichen Ausgaben für Gewässerunterhaltung mit Landeszuweisungen. Ansicht 122 zeigt das Fördervolumen der Verbände.

Anteil der Landeszuweisungen an den Ausgaben für Gewässerunterhaltung			
	Unterhaltungsausgaben ¹⁾	Landeszuweisungen ¹⁾	Anteil der Landeszuweisungen
BAUNATAL-SCHAUENBURG	387.264 €	0 €	0,0 %
BERGSTRASSE	600.674 €	111.167 €	18,5 %
BÜRSTADT	61.452 €	0 €	0,0 %
DIEMEL	197.271 €	108.000 €	54,7 %
GERSPRENGGEBIET	515.407 €	82.140 €	15,9 %
HAUNE	111.454 €	95.200 €	85,4 %
KINZIG	○	○	○
LAHN-OHM	174.316 €	97.717 €	56,1 %
LOSSE	4.838 €	○	0,0 %
LUMDATAL	91.892 €	○	0,0 %
MODAUGEBIET	450.737 €	60.600 €	13,4 %
MÜMLING	208.747 €	66.533 €	31,9 %
NIDDER-SEEMENBACH	238.135 €	48.267 €	20,3 %
OBERE LAHN	28.053 €	60.000 €	213,9 %
OBERES LAHNGEBIET	○	○	○

178 BERGSTRASSE, BÜRSTADT, DIEMEL, GERSPRENGGEBIET, HAUNE, KINZIG, LAHN-OHM, LOSSE, MODAUGEBIET, MÜMLING, NIDDER-SEEMENBACH, OBERE LAHN, RODAU-BIEBER, SCHWALM

179 BERGSTRASSE, BÜRSTADT, GERSPRENGGEBIET, KINZIG, LAHN-OHM, MODAUGEBIET, MÜMLING, NIDDER-SEEMENBACH, OBERE LAHN, RODAU-BIEBER, SCHWALM

180 Richtlinien für die pauschale Zuweisung von Landesmitteln für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz; StAnz. 2005, Seite 4392

Anteil der Landeszuweisungen an den Ausgaben für Gewässerunterhaltung			
	Unterhaltungs- ausgaben ¹⁾	Landes- zuweisungen ¹⁾	Anteil der Landeszuweisungen
RODAU-BIEBER	○	○	○
SALZBÖDETAL	○	○	○
SAUERBACH	1.521 €	○	0,0 %
SCHWALM	235.411 €	140.000 €	59,5 %
UNTERE HORLOFF	42.016 €	34.767 €	82,7 %
WOHRA	4.838 €	○	0,0 %
Summe	3.354.026 €	904.390 €	27,0 %

¹⁾ Mittelwerte der Jahre 2006 bis 2008
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresrechnungen 2006 bis 2008

Ansicht 122: Anteil der Landeszuweisungen an den Ausgaben für die Gewässerunterhaltung

Der Anteil der Landeszuweisungen liegt bei sechs Verbänden¹⁸¹ höher als die Hälfte der Ausgaben für die Gewässerunterhaltung. Verbände, die ausschließlich Hochwasserschutzaufgaben wahrnahmen, wie KINZIG und OBERES LAHNGEBIET sowie Verbände ohne klassifizierte Gewässer zweiter Ordnung, wie BÜRSTADT und LUMDATAL, erhielten keine Fördermittel. Die Verbände, die überwiegend für die Unterhaltung an qualifizierten Gewässern zuständig waren, wie HAUNE, OBERE LAHN und UNTERE HORLOFF, hatten eine hohe Refinanzierungsquote aus Landesmitteln. Der hohe Förderanteil von OBERE LAHN ist auf einen Instandhaltungsrückstand im Prüfungszeitraum zurückzuführen. Die Mittel sollen nach Auskunft des Verbands kurzfristig für den Abbau dieses Rückstands verwendet werden.

9.15 Ausblick

Die Bildung von Wasserverbänden ist ein geeigneter Weg, um die Gewässerunterhaltung und den Hochwasserschutz gemeindeübergreifend nach den wasserwirtschaftlichen Erfordernissen zu organisieren. Alle Wasserverbände nahmen die ihnen übertragenen Bewirtschaftungsaufgaben sachgerecht wahr.

Ergebnisverbesserungen können durch eine geringere Intensität der Gewässerunterhaltung erreicht werden. Voraussetzung ist die kostengünstige Bereitstellung von Flächen für die Aufweitung der Abflussprofile.

Mit der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes und des Hessischen Wassergesetzes hat die Renaturierung der Gewässerläufe stärkere Bedeutung gewonnen. Die Wasserverbände stehen vor der Aufgabe, die zusätzlichen Anforderungen zu erfüllen. Mehrere Verbände sind bereits gut hierauf vorbereitet. LOSSE und MÜMLING sammelten Erfahrungen mit der Umsetzung der Bewirtschaftungsziele für ihre Gewässer. GERSPRENZGEBIET und MODAUGEBIET engagierten sich schon seit Jahren in der naturverträglichen Gewässerunterhaltung und in der ökologischen Gewässerentwicklung. Die dortigen Entwicklungsmaßnahmen belegen die Wirtschaftlichkeit der Flächenbereitstellung für die Gewässerunterhaltung.

Im Hochwasserschutz geht der Trend von der Errichtung großer Hochwasserrückhalteanlagen zum Bau mittlerer vernetzter Becken. Dadurch wird ein ökologisch verträglicher Hochwasserschutz ermöglicht. Die spezifischen Baukosten mittelgroßer Becken sind nur unwesentlich höher als bei großen Anlagen.

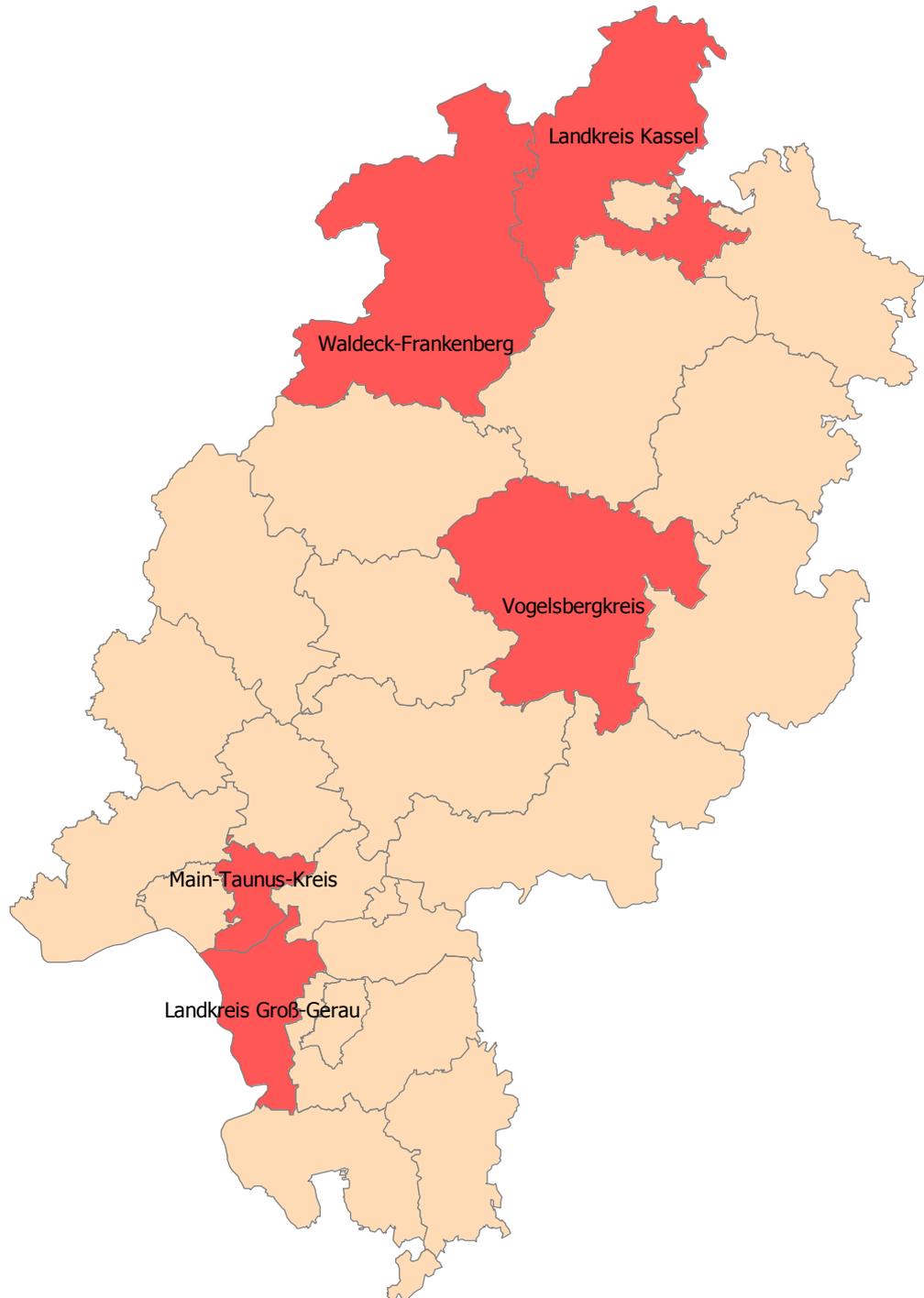
¹⁸¹ DIEMEL, HAUNE, LAHN-OHM, OBERE LAHN, SCHWALM, UNTERE HORLOFF

Die Wasserverbände bauten nicht alle geplanten Hochwasserrückhaltebecken. Das Hochwasser an der Kinzig im Jahr 2003 machte deutlich, dass ohne ausreichenden Hochwasserschutz jederzeit ernsthafte Hochwasserschäden eintreten können. Die Wasserverbände sollten ihre Hochwasserschutzkonzepte regelmäßig überprüfen und an die heutigen Erkenntnisse der Gewässerbewirtschaftung anpassen.

10. Einhundertsechundvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunalisierungsgesetz“

10.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Kassel, Main-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg



Ansicht 123: „Vollzug des Kommunalisierungsgesetzes“ – Lage der geprüften Landkreise

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	April 2010 bis Mai 2011
Prüfungszeitraum:	2003 bis 2010
Zuleitung der Schlussberichte:	11. Juli 2011
Prüfungsbeauftragter:	WIKOM AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main

10.3 Leitsätze

Das Kommunalisierungsgesetz zur Reform der Aufgabenverteilung zwischen der kommunalen und der Landesebene verlagerte Aufgaben vom Land auf Landkreise und kreisfreie Städte. Ziele des Kommunalisierungsgesetzes waren Synergieeffekte und Transparenz bei Kostenneutralität.

Seite 144

Zum Zeitpunkt der Kommunalisierung lagen keine qualitätsgesicherten Daten vor, die den Ist-Zustand vor der Aufgabenverlagerung widerspiegeln. Die Überörtliche Prüfung versuchte daher, die Umsetzung des Kommunalisierungsgesetzes mit Kennzahlen zur Qualität, Quantität und Kosten zu messen. Das Ziel der Transparenz ist nicht messbar.

Seite 146

Insgesamt war festzustellen, dass die Landkreise die übertragenen Aufgaben nicht schlechter bewältigten als die früheren staatlichen Abteilungen des Landes Hessen. Die Reform ist deshalb vom Grundsatz her als gelungen zu betrachten, weil nun die örtlich nähere Ebene die operativen Entscheidungen zu treffen hat.

Seite 149 ff.

Alle Landkreise führten die vom Land überlassene Personalausstattung und die Bürofläche der staatlichen Abteilungen fort. Eine Anpassung an individuelle Standards der Landkreise war nicht festzustellen.

Seite 150

Vor der Verabschiedung eines Reformgesetzes sollte der Ist-Zustand mit messbaren Sachverhalten erhoben werden. Der Gesetzgeber sollte messbare Ziele nennen. Erst dann kann mit der Evaluierung ein Erfolg festgestellt werden.

Seiten 146, 155

10.4 Gliederung

10.5	Gepüftes Risiko.....	144
10.6	Ergebnisverbesserungen.....	144
10.7	Überblick.....	144
10.8	Messmethodik: Synergieeffekte, Kostenneutralität und Transparenz.....	146
10.9	Synergieeffekte.....	148
10.10	Quantitative Kriterien	149
10.11	Qualitative Kriterien	151
10.12	Finanzielle Wirkung auf die Landkreise	154
10.13	Ausblick.....	155

10.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 68,8 Millionen €. Es umfasste die mit den verlagerten Aufgaben verbundenen kameralen Ausgaben der Kommunen in den Jahren 2003 und 2004 sowie die entsprechenden doppischen Aufwendungen der Jahre 2008 und 2009.

10.6 Ergebnisverbesserungen

Ergebnisverbesserungen waren nicht festzustellen.

10.7 Überblick

Gegenstand der 146. Vergleichenden Prüfung war die Umsetzung des zum 1. April 2005 in Kraft getretenen Kommunalisierungsgesetzes.¹⁸² Es verlagerte Aufgaben vom Land auf Landkreise und kreisfreie Städte. Im Wesentlichen wurden Landesaufgaben, die bislang der Landrat oder der Oberbürgermeister als untere Behörde der Landesverwaltung wahrnahm,¹⁸³ direkt den Landkreisen und den kreisfreien Städten zugeordnet.

Die staatlichen Abteilungen bei den Landräten wurden aufgelöst, die Aufgaben auf die Landkreise übertragen, die Bediensteten des Landes in kommunale Dienstverhältnisse überführt und die landeseigenen Liegenschaften überlassen.¹⁸⁴ Der Landrat als Behörde der Landesverwaltung blieb für die Kommunal- und Finanzaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und die Zweckverbände sowie für die Aufgaben des Anhörungsausschusses bestehen. Die Aufgaben der Zentralen Ausländerbehörden wurden auf das zuständige Regierungspräsidium übertragen. Das bei den Landräten beschäftigte Personal wurde zu den Regierungspräsidien versetzt.¹⁸⁵ Die Aufgaben der Landschaftspflege und der Landwirtschaft sowie der Dorf- und Regionalentwicklung und des ländlichen Tourismus wurden auf 16 Landkreise verteilt.¹⁸⁶

Synergieeffekte

Der Gesetzgeber erwartete Synergieeffekte, weil er davon ausging, dass die Landräte, die bislang mit diesen Aufgaben als Behörde der Landesverwaltung der zuständigen Behörde der Mittelstufe unterstanden, in ihrer Organisations- und Personalhoheit eingeschränkt seien. Diese Einschränkung sollte mit der Integration der Aufgaben und der Landesbediensteten in die Verwaltung der Städte und Kreise beseitigt werden. Die personelle und organisatorische Verfügungsmacht sollte die Landkreise durch Umorganisation in die Lage setzen, Einsparpotentiale und Synergien zu nutzen, ohne dass der Vollzug der Aufgaben behindert werde.¹⁸⁷

Kostenneutralität

Um zusätzliche Belastungen für die kommunalen Haushalte zu verhindern, enthält das Kommunalisierungsgesetz Regelungen zur Kostenneutralität. Der Gesetzgeber verstand Kostenneutralität so, dass die Personalkosten für die übergeleiteten Landesbediensteten sowie die Sachkosten der Abteilungen Veterinärwesen und ländlicher Raum weiterhin vom Land zu tragen sind. Grundlage für die Berechnung der Personal- und

¹⁸² Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung (Kommunalisierungsgesetz) vom 21. März 2005, GVBl. I, Seite 229. Nach Artikel 1 § 8 Satz 2 des Kommunalisierungsgesetzes trat das Gesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2009 außer Kraft, wurde aber durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuordnung der Aufgaben des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 14. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 634 bis zum 31. Dezember 2014 verlängert.

¹⁸³ gemäß Rahmenorganisationsplan vom 17. Oktober 2001, StAnz. 2001, Seite 3863

¹⁸⁴ Artikel 1 § 4 Absatz 1 Kommunalisierungsgesetz

Landeseigene Liegenschaften und Einrichtungsgegenstände, die ausschließlich oder überwiegend für die Erledigung der Aufgaben des Veterinärwesens, der Lebensmittelüberwachung, des Verbraucherschutzes sowie in den Bereichen der Landschaftspflege, der Landwirtschaft, der Dorf- und Regionalentwicklung sowie des ländlichen Tourismus genutzt wurden, gehen mit dem Einverständnis des jeweiligen Landkreises oder der jeweiligen kreisfreien Stadt in dessen oder deren Eigentum über. Ein Kaufpreis ist dem Land nicht zu zahlen.

¹⁸⁵ Artikel 1 § 1 Absatz 3 Kommunalisierungsgesetz

¹⁸⁶ Artikel 3 § 1 Absatz 1 Kommunalisierungsgesetz

¹⁸⁷ Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung, LT-Drucks. 16/3314, Seiten 1, 20

Sachkosten waren die Bezüge der Landesbediensteten im Dezember 2004 und die im Haushalt des Jahres 2005 veranschlagten Sachkosten. Ferner trägt das Land die Versorgungslasten und die Beihilfeaufwendungen für die von den Landkreisen übernommenen Landesbediensteten einschließlich ihrer Hinterbliebenen ab Eintritt des Versorgungsfalls. Zusätzlich gewährt das Land den Landkreisen einen jährlich neu festzusetzenden Erhöhungsbetrag. Daneben überließ das Land den Landkreisen unentgeltlich Liegenschaften und Einrichtungen.

Der Gesetzgeber erwartete von der Kommunalisierung eine Straffung des Verwaltungsaufbaus mit mehr Transparenz für den Bürger. Das Kommunalisierungsgesetz wurde in den fünf Landkreisen vergleichsweise ähnlich umgesetzt. Die drei ehemaligen Hauptabteilungen des Landes Hessen (Allgemeine Landesverwaltung, Veterinärwesen, Landwirtschaft) wurden von den Landkreisen in entsprechende Ämter, Fachdienste oder Fachbereiche überführt. Organisatorische Änderungen ergaben sich durch die Zuordnung einzelner Aufgaben zu anderen Organisationseinheiten der Kreisverwaltung. Von der Möglichkeit umfassender organisatorischer Veränderungen machten die Landkreise im Zuge der Kommunalisierung keinen Gebrauch.

Organisatorische
Umsetzung

Ansicht 124 stellt die mit der Kommunalisierung übertragenen Aufgaben dar.

Übertragene Aufgaben nach der Kommunalisierung	
Rechts- und Aufsichtsangelegenheiten	Wahlen Wasserverbandsrecht Versicherungsangelegenheiten
Wasser- und Bodenschutz	Wasserrecht
Ausländer- und Personenstandswesen	Ausländerangelegenheiten Staatsangehörigkeitsangelegenheiten Personenstandsangelegenheiten
Ordnungs- und Gewerberecht	Ordnungsangelegenheiten Friedhofsangelegenheiten Gewerbe- und Handwerksangelegenheiten Heilpraktikerangelegenheiten Waffenangelegenheiten Jagdangelegenheiten Fischereiangelegenheiten Katastrophenschutz Zivilschutz Verteidigungsangelegenheiten Unterhaltssicherung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz
Verkehrswesen	Verkehrsangelegenheiten Kraftfahrzeugangelegenheiten Fahr- und Beförderungserlaubnisse
Lebensmittelüberwachung, Tierschutz und Veterinärwesen	Lebensmittelüberwachung Schlacht-tier- und Fleischuntersuchungen Tierschutz und Tierseuchenbekämpfung
Regionalentwicklung, Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz	Landschaftspflege Landwirtschaft Dorf- und Regionalentwicklung ländlicher Tourismus Forstangelegenheiten

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 124: Übertragene Aufgaben nach der Kommunalisierung

10.8 Messmethodik: Synergieeffekte, Kostenneutralität und Transparenz

Mit der 146. Vergleichenden Prüfung sollte untersucht werden, ob die mit dem Kommunalisierungsgesetz beabsichtigten Ziele (Synergieeffekte, Kostenneutralität, Transparenz) erreicht wurden. Der Gesetzgeber erläuterte diese in der Gesetzesbegründung genannten Ziele nicht. Er ließ namentlich offen, welche Messmethodik einzusetzen ist, um Synergieeffekte, Kostenneutralität und Transparenz festzustellen.

Fehlende
Dokumentation des
Ist-Zustands

Den der Überörtlichen Prüfung vorliegenden Unterlagen der Landesregierung und des Landtags bei der Einführung des Kommunalisierungsgesetzes in den Jahren 2004 und 2005 und seiner Verlängerung im Jahre 2009 lassen sich keine qualitätsgesicherten Daten zum Ist-Zustand vor der Kommunalisierung entnehmen. Auch geben die mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen zu den Anhörungen des Innenausschusses oder die stenographischen Protokolle des Landtags keine hinreichenden Aussagen über Quantität, Qualität und Kosten der übertragenen Aufgaben her.

Wirksamkeits-
kontrolle

Vor der Verabschiedung eines Reformgesetzes, sollte der Ist-Zustand mit messbaren Sachverhalten erhoben werden. Es sollten messbare Ziele genannt werden. Erst dann kann mit der Evaluierung ein Erfolg festgestellt werden. Dies gilt umso mehr, als die Landesregierung sich verpflichtete, zur Sicherung einer effektiven Wirksamkeitskontrolle in ihren Gesetzentwürfen grundsätzlich eine Befristung vorzusehen.¹⁸⁸ Eine Wirksamkeitskontrolle ist nur mit verlässlichen Zahlen vor und nach einer Reform möglich.

Die Überörtliche Prüfung bemerkte bereits in einer vorangegangenen Prüfung,¹⁸⁹ dass die staatliche Verwaltung besser organisiert und mit Leistungsvorgaben gesteuert werden sollte. Sie empfahl, die seinerzeit geplante Verwaltungsreform zu nutzen, um für die Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung eine bedarfsgerechte Ressourcenausstattung zu erreichen. Die Praxis kam der Empfehlung nicht nach. Die Überörtliche Prüfung musste für Messung der mit dem Kommunalisierungsgesetz beabsichtigten Ziele eigene Kriterien und Messmethoden für qualitätsgesicherte Zahlen entwickeln.

Verglichen wurden die Jahre 2003 und 2004 als Zeitraum vor der Kommunalisierung sowie die Jahre 2008 und 2009 als Zeitraum danach. Die Überprüfung des Erfolgs dieses Reformgesetzes konzentrierte sich in den ersten beiden Prüfungsschritten auf quantitative und qualitative Kriterien. Aus Gründen der Praktikabilität wurden leicht und unstreitig feststellbare Kriterien verwendet, die zum Teil den Charakter von Indikatoren hatten.¹⁹⁰ In einem dritten Schritt wurden die Änderungen der Sach- und Personalkosten anhand standardisierter Personal- und Sachkosten überprüft. In einem vierten Schritt wurden die Synergieeffekte aufgezeigt.

Sonderlagen

Aufgrund der Sonderlagen bei den Landkreisen und der zum Teil unvollständigen Dokumentation der Grunddaten konnte nicht durchgehend auf einen vergleichbaren Datenbestand zurückgegriffen werden, so dass Sonderlagen zu berücksichtigen waren. Alle im Bericht genannten Grunddaten wurden mit den Landkreisen abgestimmt und in die Schlussberichte aufgenommen. Zwei Sonderlagen sollen an dieser Stelle herausgegriffen werden:

- Für die Ausländerangelegenheiten konnten wegen der Besonderheiten der uneinheitlichen Datenlage keine Kennzahlen gebildet werden. Dem Landkreis Groß-

¹⁸⁸ vergleiche zur Frage der Befristung von Gesetzen Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. Oktober 2009, LT-Drucks. 18/939, Seite 103 ff. Dazu auch Gemeinsamer Runderlass des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister zur Einführung eines Leitfadens für das Vorschriften-Controlling vom 24. August 2010, StAnz. 2010, Seite 2066. Hiernach treten Verwaltungsvorschriften fünf Jahre nach Ablauf des Erlassjahres ohne besondere Aufhebung außer Kraft. Beabsichtigt ist, dass aufgrund dieser laufenden, automatischen Bereinigung nicht mehr benötigte Vorschriften ausgeschieden werden, während für Sachgebiete, in denen weiterhin ein Regelungsbedürfnis besteht, neue, der aktuellen Sach- und Rechtslage entsprechende Verwaltungsvorschriften erlassen werden (Erlassbereinigung).

¹⁸⁹ vergleiche Neunter Zusammenfassender Bericht vom 10. April 2001, LT-Drucks. 15/1600, Seite 141 ff.

¹⁹⁰ So lässt sich nur mit erheblichem Aufwand die Qualität von Verwaltungsakten und noch weniger die von Personal feststellen. Daher zog die Überörtliche Prüfung bei ihrer Untersuchung auch Hilfsgrößen wie die Zahl der Widersprüche heran, um die Qualität der Verwaltungsarbeit zu bewerten.

Gerau und dem Vogelsbergkreis waren nicht vollständig die Grunddaten für die Ausländerangelegenheiten vor der Kommunalisierung bekannt. Der Landkreis Kassel übertrug die Ausländerangelegenheiten vor der Kommunalisierung auf die Stadt Kassel, so dass dem Landkreis die Grunddaten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe nach der Kommunalisierung nicht bekannt sein mussten und auch nicht bekannt waren.

- Die Aufgabe „Lebensmittelüberwachung, Tierschutz und Veterinärwesen“ war von den hohen Fallzahlen der Schlachtier- und Fleischuntersuchungen geprägt, meist eine Aufgabe nebenamtlicher Kontrolleure, die nach der Stückzahl entlohnt werden. Die stückzahlbezogene Entlohnung konnte nicht in Vollzeitstellen umgerechnet werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit durften deshalb die Fallzahlen der Schlachtier- und Fleischuntersuchungen nicht berücksichtigt werden.

Ansicht 125 fasst die Kriterien für die Messmethodik der Synergieeffekte zusammen.

Messmethodik	
Kriterien	Kennzahlen
Quantität	Vollzeitstellen je 1.000 Fälle Bürofläche je 1.000 Fälle
Qualität	Mittlere Bearbeitungsdauer Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte je 1.000 Fälle Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren Aufsichtsbehördliche Weisungen und Gespräche
Kosten	Finanzielle Wirkung Standardisierte Personalkosten je 1.000 Fälle Standardisierte Sachkosten je 1.000 Fälle
Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 125: Messmethodik

Das vom Gesetzgeber mit der Kommunalisierung erwartete Ziel einer höheren Transparenz für den Bürger ist nicht direkt messbar. Transparenz im Sinne einer verbesserten Kundenzufriedenheit wäre allenfalls mit einer Bürgerbefragung feststellbar. Bürgerbefragungen sind nicht Aufgabe der Überörtlichen Prüfung.

Transparenz nicht messbar

10.9 Synergieeffekte

Synergieeffekte						
Kriterien	Kennzahlen	Groß-Gerau	Kassel	Main-Taunus	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg
Quantität	Vollzeitstellen je 1.000 Fälle	✓	●	●	✓	●
	Bürofläche je 1.000 Fälle	✓	●	✓	●	●
Qualität	Mittlere Bearbeitungsdauer	✓	✓	✓	✓	✓
	Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte je 1.000 Fälle	●	✓	✓	✓	✓
	Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren	✓	✓	○	✓	●
	Aufsichtsbehördliche Weisungen und Gespräche	○	○	○	○	○
Kosten	Finanzielle Wirkung	●	✓	✓	✓	✓
	Standardisierte Personalkosten je 1.000 Fälle	●	●	●	●	●
	Standardisierte Sachkosten je 1.000 Fälle	✓	●	✓	✓	●
	Summe Synergieeffekte	5	4	5	6	3

✓ = Synergieeffekt erzielt, ● = Synergieeffekt nicht erzielt; ○ = Synergieeffekt nicht ermittelbar
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 126: Synergieeffekte

Kennzahlen zur Feststellung von Synergieeffekten wurden vor und nach der Kommunalisierung ermittelt. Mit Ausnahme der Kennzahlen für den Anteil der aus Sicht des Landkreises erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren je 1.000 Fälle und der Änderung des finanziellen Ergebnisses wurden Verminderungen der Kennzahlen als Synergieeffekte interpretiert. Beim Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren und beim finanziellen Ergebnis ist bei einer Erhöhung der Kennzahl ein Synergieeffekt festzustellen. Ansicht 126 zeigt die kennzahlenbasierten Synergieeffekte, wobei sich aus den Kennzahlen kein Ranking ableiten lässt.

Synergieeffekte

Die bei den Landkreisen festgestellten Synergieeffekte zeigen ein uneinheitliches Bild:

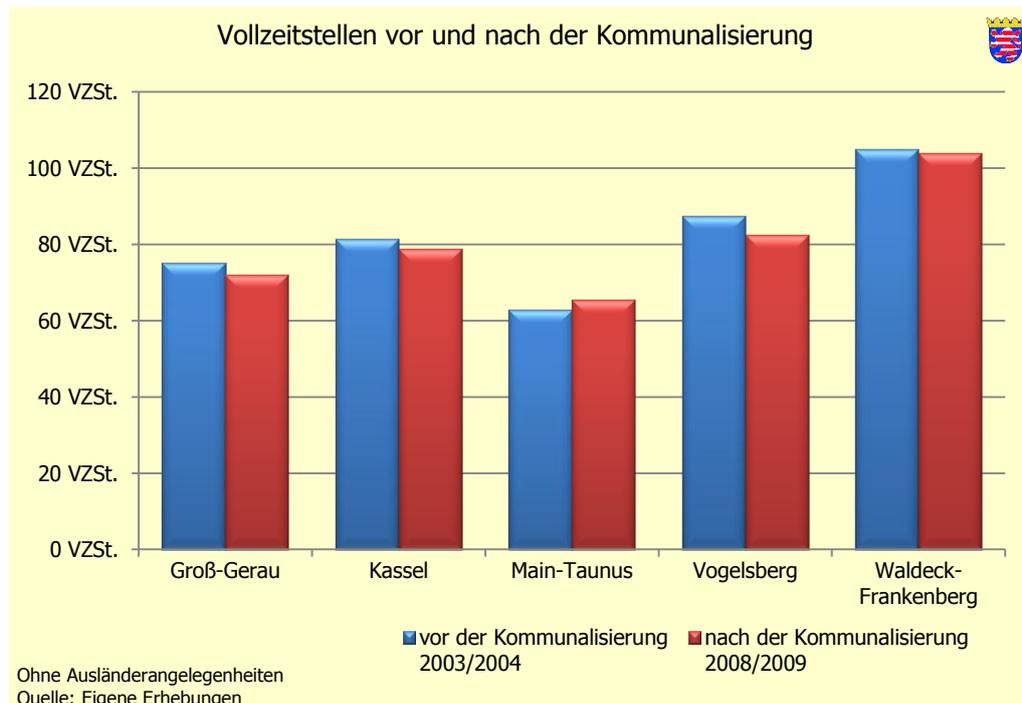
- Bei den quantitativen Kriterien zeigten sich bei zwei Landkreisen keine Synergieeffekte. Der Landkreis Groß-Gerau konnte bei beiden Kennzahlen Synergieeffekte erzielen.
- Bei den qualitativen Kriterien – bezogen auf die Kennzahlen mittlere Bearbeitungsdauer, Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte sowie Anteil der der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren – waren für nahezu alle Landkreise die erwarteten Synergieeffekte festzustellen.
- Ebenso klärt der Vergleich, bezogen auf die Kennzahl der finanziellen Wirkung, dass bis auf den Landkreis Groß-Gerau überall das Ziel der Kostenneutralität erreicht wurde.

10.10 Quantitative Kriterien

Die Quantität wurde mit Kennzahlen zu Vollzeitstellen und zur Bürofläche im Verhältnis zu je 1.000 Fällen erfasst. Die Vollzeitstellen und die Bürofläche wurden für ausgewählte übertragene Aufgaben ermittelt. Synergieeffekte wären dann gegeben, wenn die Zahl der Vollzeitstellen und die genutzte Bürofläche je 1.000 Fälle nach der Kommunalisierung gesunken wären.

Die übertragenen Aufgaben wurden vor der Kommunalisierung durch Bedienstete des Landes und der Landkreise wahrgenommen. Soweit Bedienstete der Landkreise Stellen des Landes besetzten, gewährte das Land den Landkreisen eine Kostenerstattung entsprechend der Besoldung im Stellenplan des Landes. Ansicht 127 zeigt die Zahl der Vollzeitstellen (ohne Ausländerangelegenheiten) vor und nach der Kommunalisierung.

Vollzeitstellen

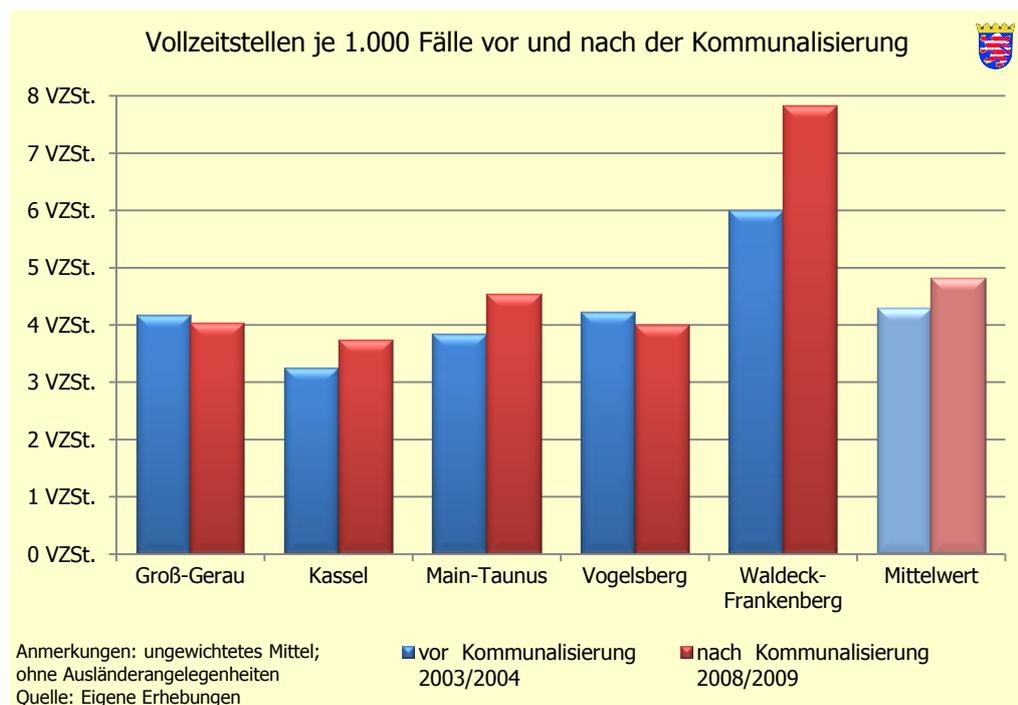


Ansicht 127: Vollzeitstellen vor und nach der Kommunalisierung

Die Zahl der Vollzeitstellen über alle Landkreise hinweg sank um rund 10 Vollzeitstellen von 411 vor der Kommunalisierung auf 401 Vollzeitstellen nach der Kommunalisierung. Allein beim Main-Taunus-Kreis erhöhte sich die Zahl der Vollzeitstellen nach der Kommunalisierung.

Ansicht 128 zeigt die Änderungen der Vollzeitstellen je 1.000 Fälle (ohne Ausländerangelegenheiten) vor und nach der Kommunalisierung.

Vollzeitstellen je 1.000 Fälle



Ansicht 128: Vollzeitstellen je 1.000 Fälle vor und nach der Kommunalisierung

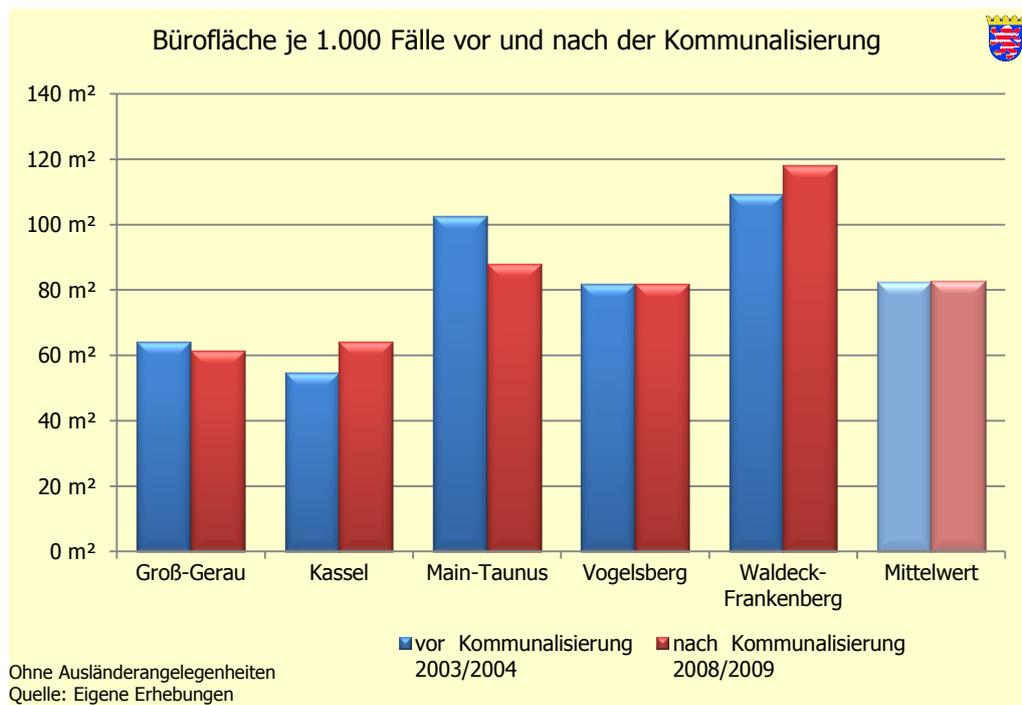
Der Vergleich zeigt, dass das Land Hessen die ehemaligen Abteilungen der Landräte als Behörde der Landesverwaltung ganz unterschiedlich mit Personal ausstattete. Im interkommunalen Vergleich bewegte sich die Kennzahl vor der Kommunalisierung zwischen 3,3 Vollzeitstellen je 1.000 Fälle beim Landrat des Landkreises Kassel bis 6,0 Vollzeitstellen je 1.000 Fälle beim Landrat des Landkreises Waldeck-Frankenberg. Es ergab sich eine Differenz zwischen der höchsten und niedrigsten Kennzahl von 2,8 Vollzeitstellen je 1.000 Fälle. Gründe für die unterschiedliche Personalausstattung sind nicht ersichtlich, da davon auszugehen ist, dass der Schwierigkeitsgrad der Fälle bei allen Landkreisen gleich war. Die unterschiedliche Personalausstattung wurde von den Landkreisen mit geringen Abweichungen auch nach der Kommunalisierung beibehalten. Die Differenz zwischen der höchsten und niedrigsten Kennzahl stieg von 2,8 auf 4,1 Vollzeitstellen je 1.000 Fälle.

Auch beim innerkommunalen Vergleich war die Entwicklung vor und nach der Kommunalisierung unterschiedlich. Eine Verminderung der Kennzahl Vollzeitstellen je 1.000 Fälle ergab sich für den Landkreis Groß-Gerau und den Vogelsbergkreis. Hingegen setzten die Landkreise Kassel, Main-Taunus und Waldeck-Frankenberg den erwarteten Synergieeffekt nicht um.

Insgesamt stieg der Mittelwert der Vollzeitstellen je 1.000 Fälle der Landkreise um rund 12 Prozent von 4,3 Vollzeitstellen je 1.000 Fälle vor Kommunalisierung auf 4,8 Vollzeitstellen je 1.000 Fälle nach Kommunalisierung. Somit konnte einzelne positive Effekte die insgesamt negative Entwicklung nicht abfangen. Für die Landkreise des Vergleichs war insgesamt kein Synergieeffekt festzustellen.

Bürofläche je 1.000 Fälle

Die Flächenbelegung vor und nach der Kommunalisierung wurde mittels Raumbelungsplänen ermittelt. Ansicht 129 zeigt die Änderungen der Bürofläche je 1.000 Fälle (ohne Ausländerangelegenheiten) vor und nach der Kommunalisierung für die Landkreise und den Mittelwert.



Ansicht 129: Bürofläche je 1.000 Fälle vor und nach der Kommunalisierung

Die Änderungen der Kennzahl Bürofläche je 1.000 Fälle vor und nach der Kommunalisierung waren unterschiedlich. Eine Verminderung der Kennzahl ergab sich für den Landkreis Groß-Gerau und dem Main-Taunus-Kreis. Die Kennzahl für den Vogelsbergkreis blieb nahezu unverändert. Die Landkreise Kassel und Waldeck-Frankenberg nutzten mehr Fläche je 1.000 Fälle nach der Kommunalisierung.

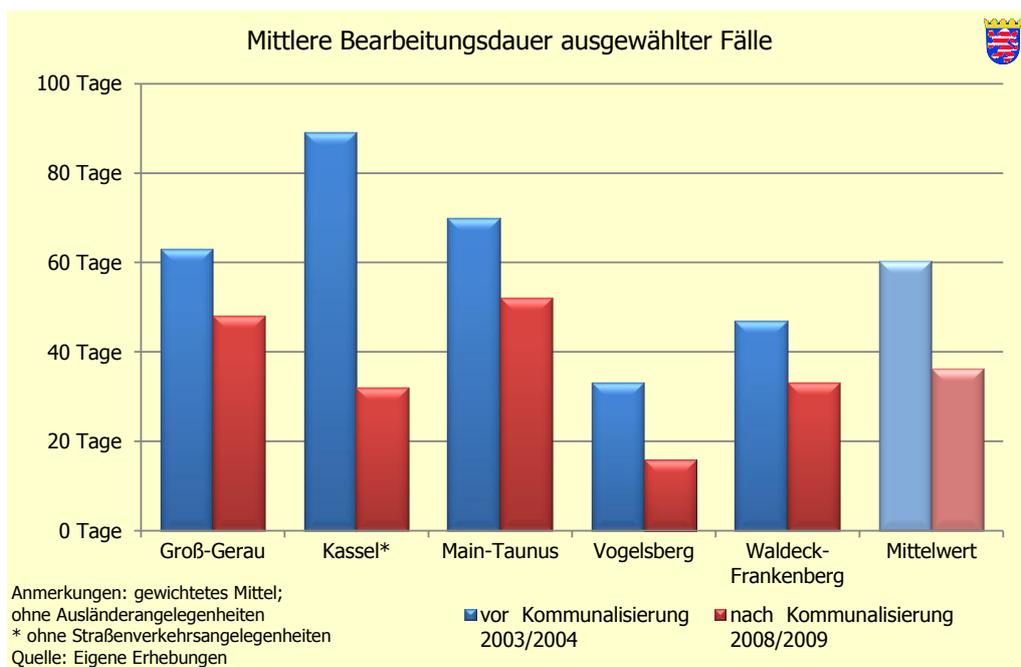
Der Mittelwert der Flächennutzung blieb mit rund 82 m² je 1.000 Fälle vor und nach der Kommunalisierung nahezu unverändert. Für die Landkreise insgesamt war somit kein Synergieeffekt festzustellen. Die erwartete Straffung der Verwaltung in Bezug auf die benötigten Flächen wurde nicht umgesetzt.

10.11 Qualitative Kriterien

Eine Aussage über Erfolg des Kommunalisierungsgesetzes wurde auf der Grundlage der mittleren Bearbeitungsdauer ausgewählter Fälle (ohne Sofortentscheidungen wie Kraftfahrzeugzulassungen), der Zahl der angegriffenen Fälle je 1.000 Fälle sowie der Zahl der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren je 1.000 Fälle und der Zahl der aufsichtsbehördlichen Weisungen und Gespräche abgeleitet.

Die mittlere Bearbeitungsdauer wurde mit Hilfe des Antragsdatums und dem Datum des auf den Antrag folgenden Verwaltungsakts berechnet. Ansicht 130 gibt die Änderung der mittleren Bearbeitungsdauer (ohne Ausländerangelegenheiten) vor und nach der Kommunalisierung für alle Landkreise und insgesamt wieder.

Mittlere
Bearbeitungsdauer

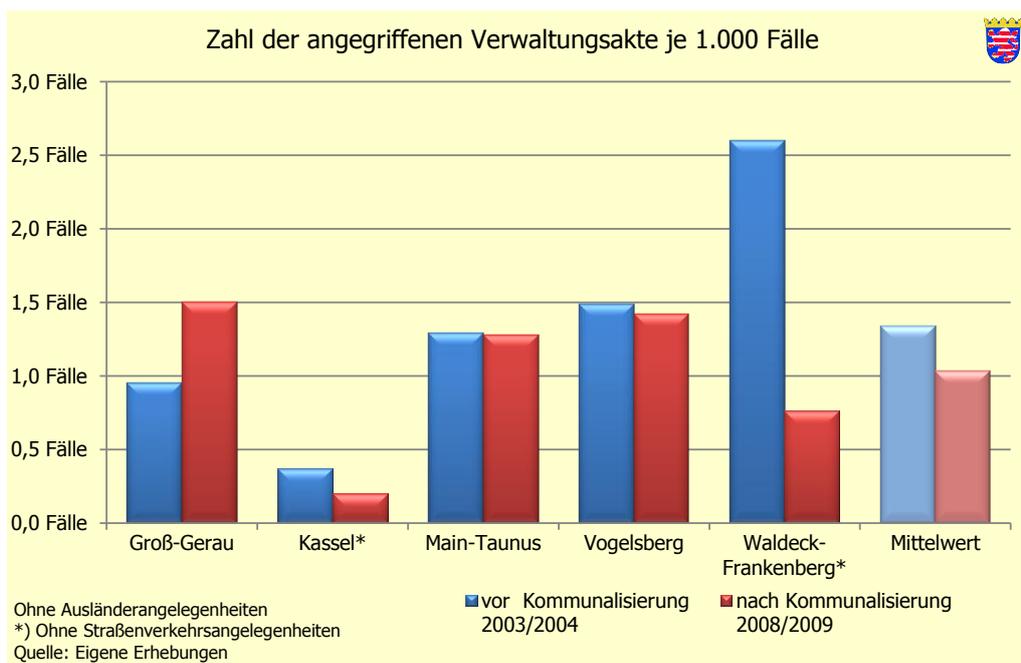


Ansicht 130: Mittlere Bearbeitungsdauer ausgewählter Fälle

Die mittlere Bearbeitungsdauer sank von 2003/2004 auf 2008/2009 um 24 Tage. Insofern war auf der Grundlage des Mittelwerts aller Landkreise bei der mittleren Bearbeitungsdauer ein Synergieeffekt feststellbar. Sie sank bei allen Landkreisen. Die größte Abnahme war für den Landkreis Kassel festzustellen. Insgesamt konnten die Landkreise den erwarteten Synergieeffekt erreichen.

Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte

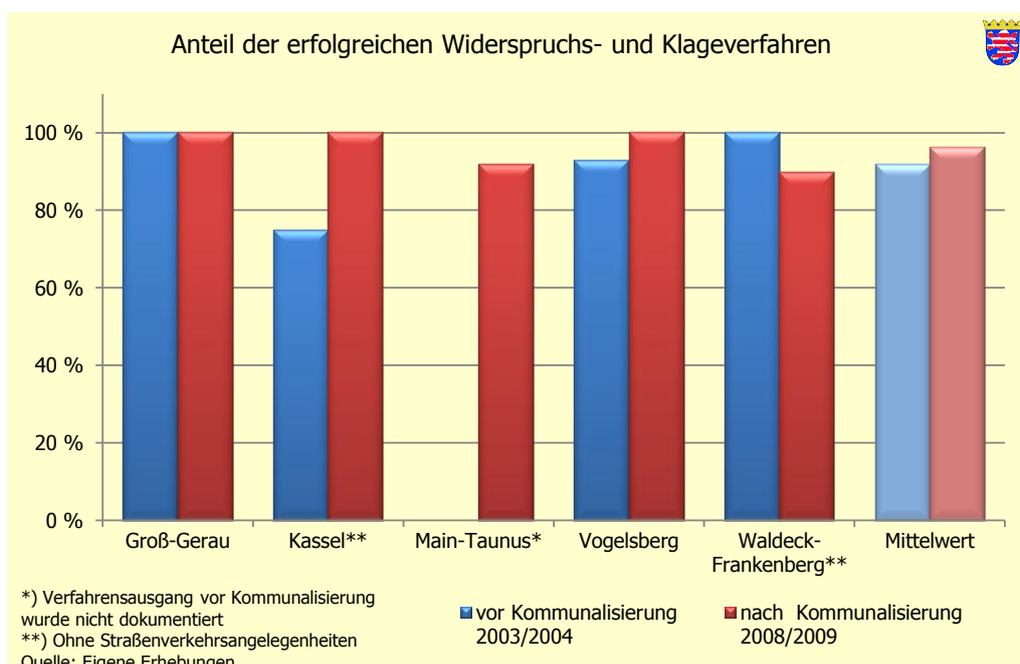
Als weitere qualitative Indikatoren für das Verwaltungshandeln wurde die Zahl angegriffener Verwaltungsakte je 1.000 Verwaltungsakte und der Anteil erfolgreicher Widerspruchs- und Klageverfahren ermittelt. Je geringer die Zahl angegriffener Verwaltungsakte je 1.000 Verwaltungsakte desto qualitativ höherwertiger wurde das Verwaltungshandeln eingeordnet. Ansicht 131 gibt die Zahl der Widerspruchs- und Klageverfahren (ohne Ausländerangelegenheiten und ohne Straßenverkehrsangelegenheiten in den Landkreisen Kassel und Waldeck-Frankenberg) vor und nach der Kommunalisierung wieder.



Ansicht 131: Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte je 1.000 Fälle

Die Zahl der Widerspruchs- und Klageverfahren je 1.000 Fälle der Landkreise verringerte sich nach der Kommunalisierung um 0,3 von 1,3 auf 1,0. Die Kennzahl stieg im Landkreis Groß-Gerau nach der Kommunalisierung an, so dass der erwartete Synergieeffekt nicht eintrat. In den Landkreisen Main-Taunus, Kassel, Vogelsberg und Waldeck-Frankenberg ließen sich Synergieeffekte feststellen. Mit einer Verminderung der Zahl der angegriffenen Verwaltungsakte je 1.000 Fälle von 71 Prozent erreichte der Landkreis Waldeck-Frankenberg den höchsten Synergieeffekt.

Als weitere Kennzahl wurde der Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren ermittelt. Die Zahl der aus Sicht der Landkreise erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren wurde mit den angegriffenen Verwaltungsakten ins Verhältnis gesetzt. Ansicht 132 gibt den Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren (ohne Ausländerangelegenheiten und in den Landkreisen Kassel und Waldeck-Frankenberg auch ohne Straßenverkehrsangelegenheiten) vor und nach der Kommunalisierung und den Mittelwert wieder.



Ansicht 132: Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren

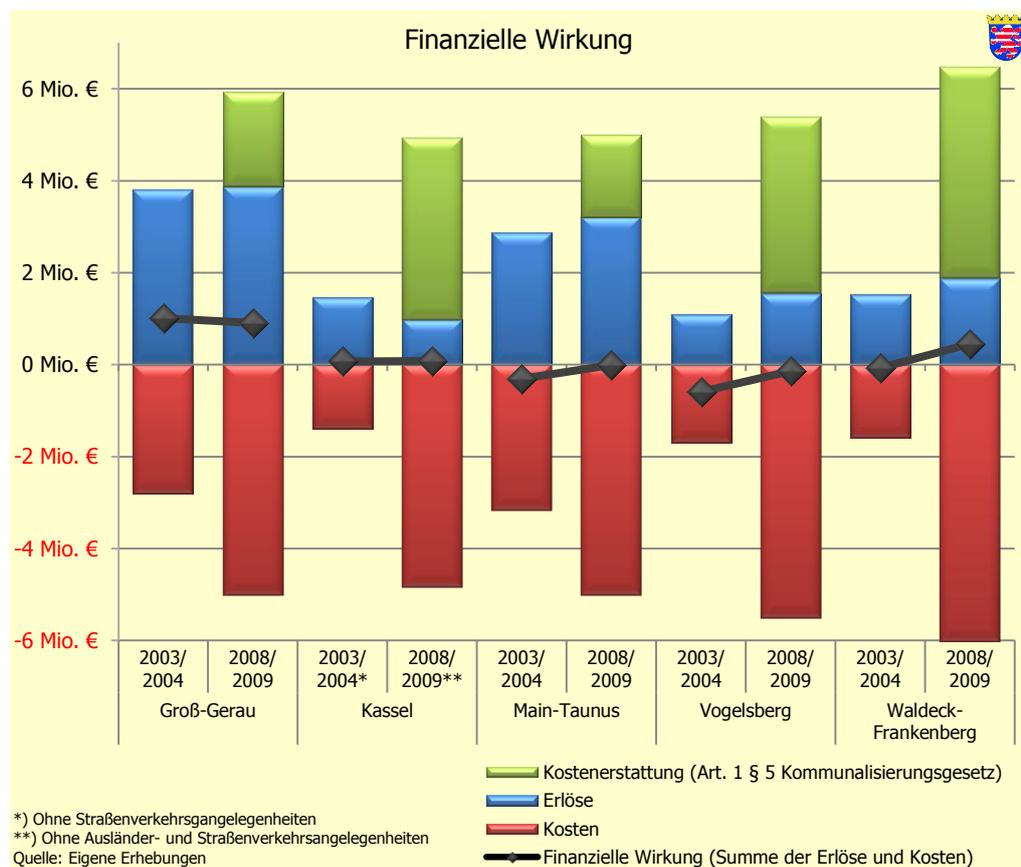
Der Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren der Landkreise stieg im Mittel von 92 Prozent vor der Kommunalisierung auf 97 Prozent nach der Kommunalisierung, so dass der erwartete Synergieeffekt eintrat. Beim Landkreis Kassel sowie dem Vogelsbergkreis stieg der Anteil, wobei der Landkreis Kassel den höchsten Anstieg auswies. Beim Landkreis Waldeck-Frankenberg trat der erwartete Synergieeffekt nicht ein, und beim Landkreis Groß-Gerau blieb der Anteil unverändert. Inwieweit sich der Anteil der erfolgreichen Widerspruchs- und Klageverfahren vor der Kommunalisierung änderte, konnte für den Main-Taunus-Kreis nicht ermittelt werden, weil die staatliche Abteilung den Verfahrensausgang nicht dokumentierte. Insgesamt erreichten die Landkreise den erwarteten Synergieeffekt.

In beiden Untersuchungszeiträumen gab es nur wenige Eingriffe durch aufsichtsbehördliche Weisungen oder Gespräche. Nach der Kommunalisierung gab es im Landkreis Groß-Gerau und im Main-Taunus-Kreis aufsichtsbehördliche Weisungen in Ausländer- und Waffenangelegenheiten. Damit ist erkennbar, dass die Aufsichtsbehörden weder vor noch nach der Kommunalisierung Anlass fanden, sich mit der Aufgabenerledigung zu befassen.

Aufsichtsbehördliche Weisungen

10.12 Finanzielle Wirkung auf die Landkreise

Ansicht 133 zeigt die Erlöse und Kosten aus den übertragenen Aufgaben vor und nach der Kommunalisierung. Als Erlöse werden die Einnahmen aus der kameralen Jahresrechnung und die Erträge aus der doppischen Ergebnisrechnung ausgewiesen. Unter den Kosten werden die Ausgaben der kameralen Jahresrechnung und die Aufwendungen der doppischen Ergebnisrechnung erfasst.



Ansicht 133: Finanzielle Wirkung

Die Erlöse der Landkreise der Jahre 2003 und 2004 enthalten Verwaltungsgebühren aus den übertragenen Aufgaben sowie die Erstattung des Landes Hessen für Kreisbedienstete, die zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben eingesetzt waren. Nach der Kommunalisierung fielen die Erstattungen weg, und die Landkreise erhielten zusätzlich zu den Verwaltungsgebühren die mit den übertragenen Aufgaben in Zusammenhang stehenden Bußgelder. Die Kosten setzen sich aus den Personal- und Sachkosten zusammen. Die Personalkosten der Jahre 2003 und 2004 betrafen ausschließlich die Kreisbediensteten, die der Landkreis für die Aufgaben der Landesverwaltung zusätzlich einsetzte. Die Personalkosten der Landesbediensteten der Jahre 2003 und 2004 wurden vom Land Hessen getragen und sind deshalb nicht erfasst.

Den Landkreisen waren die Sachkosten der Jahre 2003 und 2004 für die übertragenen Aufgaben nicht bekannt. Um das finanzielle Ergebnis für die Jahre 2003 und 2004 ermitteln zu können, wurden – unter Berücksichtigung der Zahl der Landes- und Kreisbediensteten und der Sachkosten des Jahres 2008 sowie der allgemeinen Preisentwicklung zwischen den Jahren 2003 und 2008 – die Kosten der Jahre 2003 und 2004 angesetzt.

Unter diesen Vereinfachungen wurde aus der Summe der Erlöse und Kosten die finanzielle Wirkung der Kommunalisierung auf den Landkreis errechnet, die ebenfalls aus Ansicht 133 hervorgeht.

Für die Landkreise Waldeck-Frankenberg, Main-Taunus und Vogelsberg führte die Kommunalisierung zu einer Entlastung des Haushalts. Bezogen auf die übertragenen

Kostenneutralität
abhängig von
Erstattungen des
Landes

Aufgaben verbesserte sich das finanzielle Ergebnis im Vergleich zu den Jahren vor der Kommunalisierung. Das Ziel der Kostenneutralität wurde erreicht, sofern die Kostenneutralität vom Standpunkt des Landes her betrachtet wird. Für den Landkreis Groß-Gerau führte die Kommunalisierung zu einer Belastung des Haushalts. Insgesamt ist aber zu berücksichtigen, dass die Kostenneutralität von den Kostenerstattungen des Landes abhing.

10.13 Ausblick

Gegenstand der 146. Vergleichenden Prüfung war der Vollzug des Kommunalisierungsgesetzes in fünf Landkreisen und dessen organisatorische, personelle, räumliche und finanzielle Auswirkungen. Insgesamt war festzustellen, dass die Landkreise die übertragenen Aufgaben nicht schlechter bewältigten als die früheren staatlichen Abteilungen des Landes Hessen. Die Reform ist deshalb vom Grundsatz her als gelungen zu betrachten, weil nun die örtlich nähere Ebene die operativen Entscheidungen zu treffen hat.

Der Gesetzgeber hatte die in der Gesetzesbegründung genannten Ziele Synergieeffekte und Transparenz nicht näher ausformuliert. So blieb unklar, wie das Kommunalisierungsgesetz zu Synergieeffekten und Transparenz führen und wie die Ziele zähl- oder messbar sein sollen.

Dass Ziele nicht ausformuliert wurden, kommt auch an anderer Stelle zum Tragen: Hessen folgt seit der 15. Legislaturperiode dem Prinzip der Sunset Legislation¹⁹¹ mit der Folge, dass Gesetze grundsätzlich befristet werden und über deren Weitergeltung entschieden werden muss. Die Weitergeltung eines Gesetzes muss begründet werden (Beweislastumkehr). Mit der Festlegung operabler Ziele in der Begründung des Kommunalisierungsgesetzes und einer festgeschriebenen Evaluierung hätte sich der Gesetzgeber die Abwägung und Argumentation bei der Entscheidung über die Weitergeltung des Gesetzes vereinfacht.

Messbare Ziele
definieren

Vom Land Hessen wurden keine qualitätsgesicherten Daten über den Ist-Zustand vor der Reform vorgehalten. Das Kommunalisierungsgesetz wird angesichts des aktuellen Reformdrucks auf die Öffentliche Hand nicht die letzte Maßnahme sein, um Synergien zu erreichen und Kosten zu senken. Insofern ist es wünschenswert, für zukünftige Gesetzesfolgenabschätzungen den Zustand vor Umsetzung der Reform mit leicht messbaren Grund- und Kennzahlen zu beschreiben. Der Erfolg einer Reform könnte so bestimmt werden.

Fehlende Ist-
Zustandserhebung

¹⁹¹ vergleiche zur Frage der Befristung von Gesetzen Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. Oktober 2009, LT-Drucks. 18/939, Seite 103 ff.

11. Einhundertsiebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“

11.1 Geprüfte Städte

Bad Vilbel, Bensheim, Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Viernheim



Ansicht 134: „Betätigung von Städten“ – Lage der Städte

11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	September 2009 bis Februar 2011
Prüfungszeitraum:	2005 bis 2008
Zuleitung der Schlussberichte:	5. April 2011
Prüfungsbeauftragter:	Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Eschborn

11.3 Leitsätze

Die Ausgliederung einer kommunalen Aufgabe auf ein Beteiligungsunternehmen ist eine politische Entscheidung. Innerhalb des geltenden Rechts unterliegen solche politische Entscheidungen – der ständigen Grundhaltung des Hessischen Rechnungshofs¹⁹² folgend – nicht der Beurteilung der Überörtlichen Prüfung, wohl aber deren Voraussetzungen, Wirkungen und Folgen.

Seite 163

Mit der Ausgliederung verzichtet eine Stadt auf ihre Einwirkungsmöglichkeiten zugunsten der privatautonomen Freiheit der Beteiligungsunternehmen. Die Städte brauchen Instrumentarien, um Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen zu gewährleisten und notwendige Informationen zu erhalten. Ob dabei die Vorteile die Nachteile aufwiegen, unterliegt einem ständigen Entscheidungsprozess.

Seite 164

Die zwölf Städte gliederten durchschnittlich 39 Prozent ihrer Betriebsleistung und 31 Prozent ihres Personals auf Beteiligungen aus. Der Ausgliederungsgrad lag bei der Betriebsleistung in einer Bandbreite zwischen 14 Prozent und 61 Prozent sowie beim Personal zwischen 8 Prozent und 61 Prozent (Mörfelden-Walldorf und Viernheim). Der Bilanzansatz der Beteiligungen belief sich im Mittel auf annähernd 40 Prozent des Eigenkapitals der Städte. Dies zeigt die Bedeutung der ausgelagerten öffentlichen Aufgaben.

Seiten 162 ff., 168

Die Schulden der Beteiligungen machten im Prüfungszeitraum mit 55 Prozent mehr als die Hälfte der kommunalen Schulden aus. Die anteiligen Schulden der Beteiligungen lagen zwischen 14 Prozent in Maintal und 84 Prozent in Neu-Isenburg der gesamten kommunalen Schulden.

Seite 169

Allein Mörfelden-Walldorf erwirtschaftete bei seinen Beteiligungen Überschüsse und eine marktgerechte Eigenkapitalverzinsung. Sechs Städten gelang dies bei einzelnen Beteiligungen, aber nicht durchgängig.

Seite 177

In drei Städten war der städtische Einfluss auf Beteiligungen stark eingeschränkt. Die Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle entsprachen in allen Städten nicht der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und dem damit verbundenen Risiko. In Bensheim und Maintal gab es wegen der personellen Ausstattung der Beteiligungsverwaltung und der detaillierteren Berichterstattung gute Ansätze für ein Beteiligungsmanagement.

Seite 172 ff.

Neun Städte hatten keine Beteiligungsrichtlinie.

Seite 172

Alle Städte veröffentlichten Beteiligungsberichte, aber nicht immer zeitnah. Beteiligungsberichte verlieren ihre Bedeutung, sobald die Städte den Gesamtabschluss mit Anhang und Rechenschaftsbericht sowie den weiteren Anlagen aufgestellt haben.

Seite 179 ff.

In 9 von 12 Städten lagen die Geschäftsführerbezüge von Beteiligungsgesellschaften über der Besoldung der Bürgermeister. Verträge mit Geschäftsführern einschließlich der Vertragsverlängerungen sind nur bei Einwilligung zur Veröffentlichung der Bezüge zu schließen.

Seite 180 f.

¹⁹² zuletzt Bemerkungen 2009, LT-Drucks. 18/2195, Seite 36

11.4 Gliederung

11.5	Geprüftes Risiko	158
11.6	Ergebnisverbesserungen	159
11.7	Überblick	159
11.8	Leistungsfähigkeit der Städte	160
11.9	Ausgegliederte Aufgaben und Beteiligungsstruktur	164
11.10	Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen	167
11.11	Kommunale Schulden	169
11.12	Beteiligungsverwaltung	170
11.13	Beteiligungscontrolling	173
11.14	Beschränkungen der Betätigung	175
11.15	Beteiligungsbericht und Offenlegung	179
11.16	Gesamtabschluss für den Konzern Stadt	181
11.17	Ausblick	182

11.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko von 606 Millionen € ergab sich aus der Summe der Risiken, denen sich die Städte im Jahr 2008 durch ihre wirtschaftliche Betätigung und ihre maßgeblichen Beteiligungen¹⁹³ aussetzten (Ansicht 135).¹⁹⁴

Geprüftes Risiko					
	anteiliges Eigenkapital	Darlehen	Bürgschaften und Eventual- verbindlichkeiten	Summe	Ein- wohner
Bad Vilbel	29 Mio. €	3 Mio. €	5 Mio. €	37 Mio. €	31.456
Bensheim	42 Mio. €	0 Mio. €	14 Mio. €	56 Mio. €	39.611
Dietzenbach	5 Mio. €	0 Mio. €	17 Mio. €	22 Mio. €	33.067
Hofheim	33 Mio. €	3 Mio. €	11 Mio. €	47 Mio. €	38.339
Lampertheim	7 Mio. €	4 Mio. €	3 Mio. €	14 Mio. €	31.301
Langen	91 Mio. €	1 Mio. €	6 Mio. €	99 Mio. €	35.260
Maintal	10 Mio. €	0 Mio. €	1 Mio. €	10 Mio. €	37.740
Mörfelden-Walldorf	4 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	4 Mio. €	34.142
Neu-Isenburg	63 Mio. €	49 Mio. €	30 Mio. €	142 Mio. €	35.721
Oberursel	55 Mio. €	26 Mio. €	34 Mio. €	115 Mio. €	43.309
Rodgau	25 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	25 Mio. €	43.047

¹⁹³ In Abhängigkeit von der Höhe der Beteiligungsquote wird zwischen beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen sowie Minderheitsbeteiligungen unterschieden. Unternehmen werden von der Stadt beherrscht, wenn die Stadt über unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen über einen Beteiligungsanteil an einem Unternehmen von über 50 Prozent verfügt. Ein maßgeblicher Einfluss auf Unternehmen besteht, wenn die Stadt an ihnen unmittelbar oder mittelbar mit einer Quote von mindestens 20 Prozent beteiligt ist. Minderheitsbeteiligungen sind Beteiligungen mit einem Anteil unter 20 Prozent. Im Gesellschaftsvertrag kann bestimmt werden, dass die Stimmrechte von den Beteiligungsquoten abweichen.

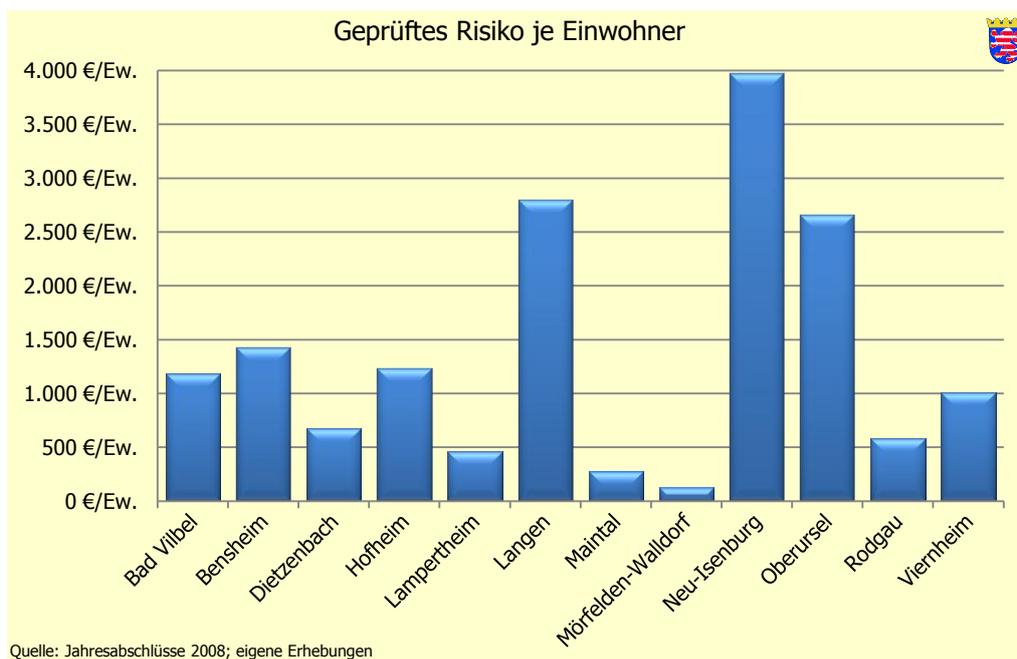
¹⁹⁴ Konkretisierend umfasst das geprüfte Risiko das anteilige Eigenkapital der Städte an den Beteiligungsunternehmen ohne die Mitgliedschaften an Sparkassenzweckverbänden (ausgehend von ihrer Beteiligungsquote), die gewährten Darlehen der Städte an ihre Beteiligungen sowie die ausgereichten Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten der Städte zugunsten ihrer Beteiligungen.

Geprüftes Risiko					
	anteiliges Eigenkapital	Darlehen	Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten	Summe	Einwohner
Viernheim	21 Mio. €	0 Mio. €	12 Mio. €	33 Mio. €	32.502
Summe	386 Mio. €	86 Mio. €	133 Mio. €	606 Mio. €	435.495

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2008

Ansicht 135: Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko für das Jahr 2008 zeigte eine große Bandbreite. Sie reichte von rund 4 Millionen € (Mörfelden-Walldorf) bis zu rund 142 Millionen € (Neu-Isenburg). Bezogen auf die Einwohnerzahl bewegte sich das geprüfte Risiko zwischen 126 € in Mörfelden-Walldorf und knapp 4.000 € in Neu-Isenburg (Ansicht 136).



Quelle: Jahresabschlüsse 2008; eigene Erhebungen

Ansicht 136: Geprüftes Risiko je Einwohner

11.6 Ergebnisverbesserungen

Das Potential für Ergebnisverbesserungen belief sich für 2008 auf rund 1,2 Millionen € und ergab sich im Wesentlichen aus dem Verzicht der Städte auf Gewinnausschüttungen und Konzessionsabgaben.

11.7 Überblick

Gegenstand der 147. Vergleichenden Prüfung „Betätigung von Städten“ waren zwölf mittlere Städte (Einwohnerzahl zwischen 30.000 und 44.000) und ihre Beteiligungen. Betätigungsprüfungen beziehen sich auf die Steuerung und Kontrolle von verselbständigten Organisationseinheiten, denen die Städte kommunale Aufgaben übertragen haben. Neben Beteiligungen im handelsrechtlichen Sinn wurden auch Eigenbetriebe, Zweckverbände und Stiftungen als Beteiligungen betrachtet.

Mit der Ausgliederung von Aufgaben gibt die Stadt ihre direkten Einwirkungsmöglichkeiten auf.¹⁹⁵ Sie behält aber die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung. Daher sind

¹⁹⁵ Mit der Ausgliederung wird die Aufgabe aus den Organisationsstrukturen der Städte herausgelöst und damit die Entscheidungskompetenz unmittelbar auf die Gesellschaftsorgane übertragen. Gleichwohl kann durch Satzung, Gesellschaftsvertrag oder andere Vereinbarungen der städtische Einfluss abgesichert werden.

hinreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten zu schaffen. Im Mittelpunkt der Prüfung stand deshalb die Frage, ob die Städte die Steuerungs- und Kontrollfähigkeit hinsichtlich ihrer Beteiligungen bewahrt haben. Dabei wurden Aufbau und Aufgabentiefe der Beteiligungsverwaltung sowie die von den Städten eingesetzten Instrumente zur Steuerung und Kontrolle geprüft. Es wurde auch untersucht, ob es belegbare Hinweise für die Vorteilhaftigkeit von Ausgliederungen gibt. Die Bedeutung der Betätigung für die Städte geht zum einen aus den Risiken hervor (Ansicht 135), andererseits aus den Ausgliederungsquoten für Betriebsleistung und Personal sowie den indirekten Schulden. Seit Einführung der doppischen Buchführung konnten die Jahresabschlussgrößen der Städte und ihrer Beteiligungen erstmals direkt miteinander verglichen und aussagekräftige Kennzahlen gebildet werden.

Wie bereits vorangegangene Untersuchungen¹⁹⁶ ergaben, haben die Beteiligungen eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die Kommunen. Die 147. Vergleichende Prüfung bestätigte auch diese Aussage. Es zeigte sich jedoch eine größere Bandbreite des Ausgliederungsgrads.

Gesetzliche
Beschränkung der
wirtschaftlichen
Betätigung

Bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung sind die Kommunen prinzipiell frei. Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen und damit der Eintritt kommunaler Dienstleistungsanbieter in den privaten Markt unterliegen Beschränkungen durch den Gesetzgeber. Die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde nennen drei Voraussetzungen (§ 121 Absatz 1 Satz 1 HGO):

- öffentlicher Zweck
- angemessenes Verhältnis des wirtschaftlichen Unternehmens zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf
- Subsidiarität¹⁹⁷

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Städte ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkamen, einmal in jeder Wahlzeit zu prüfen, ob die Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung noch gegeben sind (§ 121 Absatz 7 HGO in Verbindung mit § 121 Absatz 1 HGO).¹⁹⁸

11.8 Leistungsfähigkeit der Städte

Umstellung Doppik

Die Städte hatten im Prüfungszeitraum begonnen, ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung auf die Doppik umzustellen. Ansicht 137 zeigt den Umstellungsstand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.¹⁹⁹

¹⁹⁶ vergleiche Dreizehnter Zusammenfassender Bericht vom 12. Oktober 2004, LT-Drucks. 16/2590, Seite 50 ff. und zuletzt Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 99 ff.

¹⁹⁷ Mit der Subsidiaritätsklausel in Satz 1 Nr. 3 sollten die Gemeinden vor „überflüssigen wirtschaftlichen Risiken bewahrt und die Privatwirtschaft vor einer Beeinträchtigung ihrer berechtigten Interessen geschützt werden.“ (Begründung zu den Änderungen der HGO-Novelle im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung, Auszug aus Landtags-Drucksache 16/2463). Allerdings genießen alle kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die vor dem 1. April 2004 ausgeübt wurden, Bestandsschutz. Sie dürfen in vollem Umfang weiter betrieben und im marktüblichen Rahmen weiterentwickelt werden.

¹⁹⁸ Einzelne gesetzliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung (ihr Verhältnis zum voraussichtlichen Bedarf sowie die Subsidiaritätseffekte) waren betriebswirtschaftlich nicht messbar und hatten für die Prüfung keine praktische Bedeutung. Sie wurden von der nicht prüfbaren politischen Entscheidungskompetenz der Gemeinde überlagert.

¹⁹⁹ In Bensheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf und Rodgau lagen für das Jahr 2008 doppische Jahresabschlüsse zumindest im Entwurf vor. In Hofheim, Lampertheim, Neu-Isenburg und Oberursel (Tanus) konnte auf die Eröffnungsbilanzen oder die Verwaltungsentwürfe zum 1. Januar 2009 zurückgegriffen werden. Bad Vilbel, Dietzenbach und Viernheim kannten zum Zeitpunkt der Erhebungen ihre doppischen Grunddaten nicht; dort mussten kamerale Daten herangezogen werden.

Stand der Umstellung auf die Doppik							
	Kamera- listik	Doppik					
	letzte ge- prüfte Jah- resrechnung	Umstel- lungs- zeitpunkt	Eröffnungsbilanz		letzter Jahresabschluss		
			auf- gestellt	ge- prüft	Jahr	auf- gestellt	ge- prüft
Bad Vilbel	2008	2009	●	●	2009	●	●
Bensheim	2007	2008	✓	✓	2008	✓	●
Dietzenbach	2008	2009	●	●	2009	●	●
Hofheim	2006	2009	○	●	2009	●	●
Lampertheim	2008	2009	○	●	2009	●	●
Langen	2007	2008	✓	✓	2008	●	●
Maintal	2005	2006	✓	✓	2009	✓	●
Mörfelden-Walldorf	2006	2007	✓	✓	2007	✓	✓
Neu-Isenburg	2008	2009	✓	●	2009	●	●
Oberursel	2005	2009	✓	●	2009	●	●
Rodgau	2006	2007	✓	✓	2007	○	●
Viernheim	2008	2009	●	●	2009	●	●

✓ = Kriterium erfüllt, ○ = Kriterium teilweise erfüllt (Vorlage eines Verwaltungsentwurfs), ● = Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2010

Ansicht 137: Stand der Umstellung auf die Doppik

Dieses heterogene Bild entspricht den Ergebnissen der Haushaltsstrukturprüfungen dieses Berichts und früherer Zusammenfassender Berichte.

Städte dürfen sich wirtschaftlich betätigen, wenn unter anderem die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Die Überörtliche Prüfung zog zur Charakterisierung der Leistungsfähigkeit der Städte drei Kennzahlen heran (Ansicht 138):

[Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit](#)

- die Betriebsleistung als Maß für die Produktivität der Stadt (Umsatzgröße)
- das Jahresergebnis, das zeigt, inwieweit die Städte ihre laufenden Aufgaben durch Erträge finanzierten
- den Verschuldungsgrad, der Auskunft über die Finanzierungsstruktur der Städte gibt

Ansicht 138 zeigt kamerale und doppische Jahresergebnisse in den städtischen Kernhaushalten. Sie sind nicht miteinander vergleichbar. Innerhalb der kameralen und der doppischen Gruppen waren vergleichende Aussagen möglich, aber nicht gruppenübergreifend.

Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der Städte im Jahr 2008					
	Betriebsleistung ¹⁾	Betriebsleistung je Einwohner	Jahresergebnis	Jahresergebnis je Einwohner	Verschuldungsgrad ²⁾
Bad Vilbel ³⁾	64,3 Mio. €	2.046 €	0,0 Mio. €	0 €	●
Bensheim	76,3 Mio. €	1.926 €	6,1 Mio. €	155 €	47 %
Dietzenbach ³⁾	42,7 Mio. €	1.293 €	-2,3 Mio. €	-70 €	●
Hofheim ³⁾	57,4 Mio. €	1.498 €	-7,0 Mio. €	-183 €	36 %
Lampertheim ³⁾	44,9 Mio. €	1.436 €	0,0 Mio. €	0 €	50 %
Langen	68,6 Mio. €	1.947 €	8,1 Mio. €	229 €	64 %
Maintal	50,8 Mio. €	1.347 €	2,5 Mio. €	67 €	120 %
Mörfelden-Walldorf	51,3 Mio. €	1.504 €	1,8 Mio. €	51 €	103 %
Neu-Isenburg ³⁾	73,9 Mio. €	2.070 €	0,0 Mio. €	0 €	97 %
Oberursel ³⁾	78,8 Mio. €	1.819 €	0,0 Mio. €	0 €	38 %
Rodgau	50,3 Mio. €	1.169 €	-1,6 Mio. €	-37 €	92 %
Viernheim ³⁾	40,6 Mio. €	1.250 €	-1,9 Mio. €	-57 €	●

● = keine belastbaren doppelten Grunddaten vorhanden

¹⁾ Ermittlungsschema der städtischen Betriebsleistung:
 ▷ bei kameraler Rechnungslegung, Datenbasis: Gruppierungsübersicht Gesamtplan: Steuern (Gruppierungsnummern 00-03) + Gebühren und ähnliche Entgelte (Grp.-Nr. 10-12) + Einnahmen aus Verkauf, Mieten u.a. (Grp.-Nr. 13-15)
 ▷ bei doppischer Rechnungslegung, Datenbasis: Gesamtergebnishaushalt (Ziffern): 1. privatrechtliche Leistungsentgelte + 2. öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte + 4. Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen + 5. Steuern und steuerähnliche Erträge (einschl. Erträge aus gesetzlichen Umlagen)

²⁾ (Fremdkapital/Eigenkapital) x 100

³⁾ Grunddaten aus der kameralem Jahresrechnung. Der Schuldendeckungsgrad wurde auf Basis der Eröffnungsbilanzen ermittelt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2010

Ansicht 138: Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der Städte im Jahr 2008

Die Bandbreite der Betriebsleistungen der Städte reichte von 1.169 € je Einwohner in Rodgau bis zu 2.070 € in Neu-Isenburg. Die Leistungsfähigkeit einer Stadt ist bei negativen Jahresergebnissen eingeschränkt. Dies war in Hofheim am Taunus und Rodgau (doppischer Jahresabschluss) sowie Dietzenbach und Viernheim (kamerale Jahresrechnung) der Fall. Bezogen auf die Einwohner bewegten sich die Jahresfehlbeträge in einer Bandbreite von -37 € (Rodgau) und -183 € (Hofheim am Taunus). In den Städten mit dem höchsten Verschuldungsgrad, Maintal und Mörfelden-Walldorf, überstieg das Fremdkapital das Eigenkapital. In allen Städten war keine Korrelation zwischen Verschuldungsgrad und Jahresergebnis festzustellen.

Ansicht 139 zeigt das Gewicht der Beteiligungen in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen der Städte. Veranschaulicht wird das durch das Verhältnis ihres Bilanzansatzes²⁰⁰ zu anderen Positionen in der Bilanz der Städte (Anlagevermögen, Eigenkapital und Bilanzsumme).

²⁰⁰ Um die wirtschaftliche Bedeutung der ausgelagerten Bereiche zu beurteilen, bezog die Überörtliche Prüfung bei ihren Untersuchungen folgende Bilanzposten ein: Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen (siehe § 49 Absatz 3 Nr. 1 lit. c) Finanzanlagen, lit. aa) und cc) GemHVO-Doppik).

Beteiligungen in Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen der Städte				
	Bilanzansatz Beteiligungen	Beteiligungen im Verhältnis zu		
		Anlage- vermögen	Eigenkapital	Bilanzsumme
Bad Vilbel	●	●	●	●
Bensheim ¹⁾	86,0 Mio. € [42,5 Mio. €]	39,0 %	66,0 %	37,4 %
Dietzenbach ¹⁾	●	●	●	●
Hofheim	33,9 Mio. €	27,5 %	40,7 %	26,5 %
Lampertheim ¹⁾	23,4 Mio. € [0,3 Mio. €]	10,0 %	16,2 %	9,3 %
Langen ¹⁾	94,8 Mio. € [79,6 Mio. €]	39,8 %	61,9 %	36,3 %
Maintal	7,2 Mio. €	6,5 %	13,6 %	5,8 %
Mörfelden-Walldorf	4,6 Mio. €	4,3 %	9,6 %	4,2 %
Neu-Isenburg ¹⁾	79,0 Mio. € [63,1 Mio. €]	36,0 %	70,7 %	34,1 %
Oberursel	54,9 Mio. €	25,3 %	28,5 %	19,3 %
Rodgau ^{1), 2)}	41,8 Mio. € [24,6 Mio. €]	17,8 %	40,8 %	17,2 %
Viernheim ¹⁾	●	●	●	●
Mittel	47,3 Mio. € [34,5 Mio. €]	22,8 %	38,7 %	21,1 %

● = keine belastbaren doppelischen Grunddaten vorhanden

¹⁾ Bilanzansatz mit Mitgliedschaft bei Sparkassenzweckverbänden. Lampertheim ist Mitglied in einem nicht-hessischen Sparkassenzweckverband. Die Angaben in []-Klammern zeigen den Bilanzansatz der Beteiligungen ohne die Mitgliedschaft bei Sparkassenzweckverbänden

²⁾ Angaben stammen aus dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2007

Quelle: Eigene Erhebungen, Eröffnungsbilanzen zum 1. Januar 2009 und Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2008 der Städte; Stand: Oktober 2010

Ansicht 139: Beteiligungen in Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen der Städte

Die Kennzahlen verdeutlichen das unterschiedliche Gewicht der Beteiligungen für jede Stadt. Die Bilanzansätze der Beteiligungen und deren Anteile an Anlagevermögen, Eigenkapital und Bilanzsumme in den städtischen Bilanzen waren verschieden. In Neu-Isenburg war der Bilanzansatz mit 79,0 Millionen € am höchsten. Dort entfielen allein rund 72,1 Millionen € auf eine Wohnungsbaugesellschaft.

Mit 4,6 Millionen € war er in Mörfelden-Walldorf am niedrigsten. Fünf Städte²⁰¹ waren Mitglieder in Sparkassenzweckverbänden. Diese Mitgliedschaften prägten den Bilanzansatz der Beteiligungen in Lampertheim fast vollständig, in Langen mit 16 Prozent und durchschnittlich mit 27 Prozent.

In der Mehrzahl der Fälle war die Beteiligungsstruktur der Städte historisch gewachsen und spiegelt die politischen Entscheidungen und Grundhaltungen im Zeitverlauf wider. Ausgliederungen sind politische Entscheidungen. Innerhalb des geltenden Rechts unterliegen solche politische Entscheidungen – der ständigen Grundhaltung des Hessischen Rechnungshofs²⁰² folgend – nicht der Beurteilung der Überörtlichen

Sparkassen

Gewachsene
Beteiligungsstruktur

²⁰¹ Bensheim, Lampertheim, Langen, Neu-Isenburg, Rodgau. Die Städte Dietzenbach und Viernheim hatten keine belastbaren Eröffnungsbilanzen erstellt.

²⁰² zuletzt Bemerkungen 2009, LT-Drucks. 18/2195, Seite 36

Prüfung, wohl aber deren Wirkungen und Folgen. Als Motive der Ausgliederung nannten die Städte vielfach Steuervorteile durch einen steuerlichen Querverbund und Steuervorteile. Die Beurteilung von Steuervorteilen ist nicht Sache der Überörtlichen Prüfung. Gleichwohl steht sie solchen Überlegungen skeptisch gegenüber. Der Vorteil von steuerlichen Querverbänden überzeugt nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und kann nach dem Gedanken der Einheitlichkeit der öffentlichen Hand nicht als durchgreifend betrachtet werden. Schließlich finanzieren sich die Gemeinden nicht nur aus eigenen Quellen, sondern weitgehend aus den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern.

Steuervorteile von Ausgliederungen waren nicht nachweisbar. Der unmittelbare Einfluss und die Gestaltungsmöglichkeiten der Organe der Städte verringerten sich.

11.9 Ausgegliederte Aufgaben und Beteiligungsstruktur

Die Städte hatten ihre Beteiligungen auf unterschiedliche Weise organisiert. Ansicht 140 zeigt die Rechtsformen der städtischen Beteiligungen.

Unmittelbare und mittelbare Beteiligungen nach Rechtsformen im Jahr 2008						
	Unmittelbare Beteiligungen	davon:				Mittelbare Beteiligungen
		Eigenbetriebe	Kapitalgesellschaften	Zweckverbände	übrige	
Bad Vilbel	10	1	4	4	1	5
Bensheim	11	1	4	5	1	16
Dietzenbach	8	1	5	2	0	3
Hofheim	8	1	3	4	0	0
Lampertheim	6	0	2	3	1	7
Langen	10	1	5	3	1	8
Maintal	7	1	5	1	0	0
Mörfelden-Walldorf	4	1	2	1	0	8
Neu-Isenburg	10	1	4	3	2	1
Oberursel	8	1	5	0	2	6
Rodgau	8	1	3	4	0	0
Viernheim	7	2	1	3	1	7
Summe	97	12	43	33	9	61

Anmerkung: Genossenschaftsanteile sind mit Ausnahme der Volks- und Raiffeisenbanken in den übrigen Beteiligungen enthalten.
Quelle: Eigene Darstellung, Beteiligungsberichte der Städte

Ansicht 140: Unmittelbare und mittelbare Beteiligungen nach Rechtsformen im Jahr 2008

Zweckverbände

Alle Städte beteiligten sich an Zweckverbänden oder Wasser- und Bodenverbänden. Sieben Städte waren Mitglieder in insgesamt acht Sparkassenzweckverbänden (vergleiche Ansicht 141).

Genossenschaften

Sechs Städte waren Mitglied in genossenschaftlich verfassten Volksbanken oder Raiffeisenbanken. Acht Städte hielten Genossenschaftsanteile an Wohnungsbaugesellschaften und entsandten Mitglieder aus Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in die ehrenamtlichen Vorstände oder Aufsichtsräte.

Alle Städte hatten Infrastrukturaufgaben in Eigenbetriebe oder privatrechtliche Unternehmen ausgegliedert. Das Ausgliederungsspektrum war in den Städten sehr unterschiedlich. Nicht allein die Aufgabenwahrnehmung im Bereich von Ver- oder Entsorgung wurde ausgelagert, sondern auch Teile der Infrastruktur. So übertrug Oberursel als einzige Stadt des Vergleichs Gebäude und Grundstücke auf ihren Eigenbetrieb.

Infrastruktur-
aufgaben

Unter dem Namen Stadtwerke bündelten die Städte Unternehmen mit sehr unterschiedlichen Aufgaben. Sie umfassten verschiedenste Kombinationen der Aufgabenfelder Strom und Gas, Wasser, Abwasser, Öffentlicher Personennahverkehr, Stadtentwicklung, Bauhof, Bäder, Hallen-, Gebäude- und Parkraumbewirtschaftung.

Neben der Rechtsform bestimmen die Beteiligungsquote und der Beteiligungsgrad das Beteiligungsportfolio. Ansicht 141 zeigt das Beteiligungsportfolio der Städte nach Beteiligungsquote und Beteiligungsgrad nach dem Stand der Beteiligungsberichte. Die Mitgliedschaften in Sparkassenzweckverbänden waren teilweise in den Beteiligungsberichten aufgeführt. Zu Vergleichszwecken nahm die Überörtliche Prüfung sie vollzählig in die Ansicht auf.

Beteiligungsquoten
und Beteiligungsgrad

Beteiligungsportfolio der Städte nach Beteiligungsquoten und Beteiligungsgrad im Jahr 2008					
	Beherrschte Beteiligungen ¹⁾	Maßgebliche Beteiligungen	Minderheitsbe- teiligungen	Sparkassen- zweckverband	Summe
	(> 50 %)	(20 % bis 50 %)	(< 20 %)		
Bad Vilbel	2	2	6	0	10
Bensheim	4	1	5	1	11
Dietzenbach	4	1	2	1	8
Hofheim	3	2	3	0	8
Lampertheim	2	1	2	1	6
Langen	3	0	6	1	10
Maintal	4	1	2	0	7
Mörfelden-Walldorf	2	0	2	0	4
Neu-Isenburg	3	3	3	1	10
Oberursel	4	0	4	0	8
Rodgau	2	0	4	2	8
Viernheim	3	1	2	1	7
Summe	36	12	41	8	97

¹⁾ einschließlich Eigenbetriebe

Quelle: Eigene Darstellung, Beteiligungsberichte

Ansicht 141: Beteiligungsportfolio der Städte nach Beteiligungsquoten und Beteiligungsgrad im Jahr 2008

Jede Stadt war an mindestens zwei Mehrheitsbeteiligungen beteiligt. Von den 97 unmittelbaren Beteiligungen fielen 36 Unternehmen (37 Prozent) unter die beherrschten Unternehmen. An 61 Beteiligungen waren weitere Anteilseigner oder Mitglieder beteiligt.

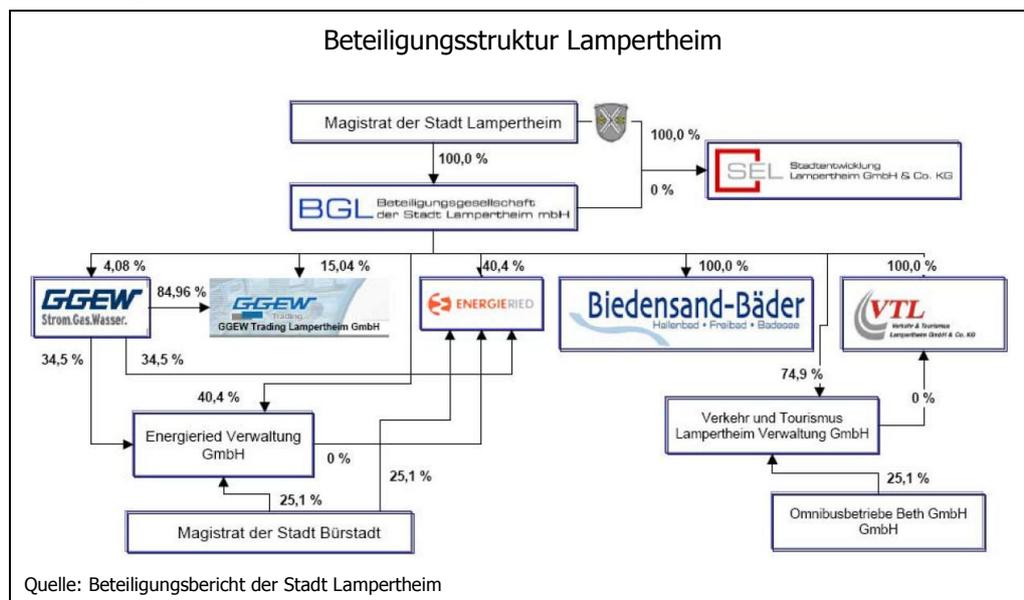
Die Minderheitsbeteiligungen ergaben sich meist aus der Mitgliedschaft in Zweckverbänden. Hier kann der städtische Einfluss eingeschränkt sein, da für Beschlussfassungen die Zweckverbandssatzungen eine qualifizierte Mehrheit oder gar Einstimmigkeit vorsehen. Zur Durchsetzung der städtischen Position ist eine aufwendige Abstimmung mit den anderen Verbandsmitgliedern notwendig. Unter diesen Bedingungen wird die Blockade von Beschlüssen leicht. Die Organisation von Aufgaben in einer Zweckver-

Konzernstrukturen

bandskonstruktion sieht die Überörtliche Prüfung deshalb und im Hinblick auf die Schwierigkeiten bei Austritt der Mitglieder oder Auflösung²⁰³ des Zweckverbands angesichts der zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichts gültigen Rechtslage kritisch.

Lampertheim und Langen hatten einen Teil ihrer Beteiligungen in Beteiligungsgesellschaften zusammengefasst. Das Motiv für die Schaffung dieser Konzernstrukturen bestand in der Ausschöpfung der Möglichkeiten des steuerlichen Querverbands.²⁰⁴ Die Beteiligungsgesellschaften dieser Städte hatten weder Managementfunktionen noch waren sie operativ tätig. Die Beteiligungsverwaltung verblieb bei den beiden Städten.

Ansicht 142 zeigt die Beteiligungsstruktur von Lampertheim beispielhaft für eine Konzernbildung.



Ansicht 142: Beteiligungsstruktur Lampertheim

Dietzenbach und Oberursel (Taunus) bildeten ebenfalls Konzernstrukturen einschließlich steuerlicher Querverbünde. Die operativ tätigen Stadtwerke hatten dabei die Funktion der Muttergesellschaft inne. Das Beteiligungsmanagement lag bei den Städten. Die Struktur diente der Zusammenführung und -fassung von Unternehmen der Versorgung und der Infrastruktur und bot die Möglichkeit zur Beteiligung Dritter unter einem einheitlichen Dach.

Die Beteiligungsgesellschaft Langen GmbH und die Stadtwerke Oberursel (Taunus) GmbH erstellten neben Einzelabschlüssen freiwillig Konzernabschlüsse. Damit leisteten sie wichtige Vorarbeiten für den kommunalen Gesamtabchluss des „Konzerns Stadt“, der verpflichtend zum 31. Dezember 2015 aufzustellen ist.

Schlanke Organisationsformen

Mit der Bildung von Konzernstrukturen wollten Dietzenbach, Langen und Oberursel (Taunus) Effizienzvorteile nutzen. Dazu übernahmen die Geschäftsführer der Stadtwerke diese Funktion in den zum Konzern gehörenden Gesellschaften. Sie waren zugleich Betriebsleiter oder kaufmännische Leiter des kommunalen Betriebs oder Eigenbetriebs. Gleichzeitig wurden die Verwaltungsaufgaben der Konzerngesellschaften und

²⁰³ dazu bereits Achter Zusammenfassender Bericht vom 19. April 2000, LT-Drucks. 15/1100, Seite 24 ff.

²⁰⁴ Unter einem steuerlichen Querverbund wird die körperschaftsteuerrechtliche Zusammenfassung von dauerdefizitären und profitablen Tätigkeiten der öffentlichen Hand im Rahmen von Betrieben gewerblicher Art oder in Kapitalgesellschaften verstanden. Die Zusammenlegung hat zur Folge, dass das Einkommen einheitlich ermittelt wird und ein einheitliches Besteuerungsobjekt entsteht. Der Verlustausgleich im steuerlichen Querverbund mindert die Belastung mit Körperschaftsteuer.

Die Städte nutzten das Instrument, um Verluste des lokalen ÖPNV und von Bädern durch Gewinne anderer Sparten, so aus der Strom-, Gas-, Energie- und Wasserversorgung auszugleichen. Der steuerliche Querverbund war zulässig. Die Praxis des steuerlichen Querverbands wurde mit dem Jahressteuergesetz 2009 gesetzlich festgeschrieben, um die Finanzierung insbesondere der Leistungen der Daseinsvorsorge nicht zu gefährden.

des kommunalen Betriebs auf die Stadtwerke konzentriert. Umgekehrt gingen Hofheim am Taunus, Maintal und Rodgau vor. Sie übernahmen Verwaltungsaufgaben für ihre kleineren Beteiligungen.

Eine besondere Konstellation war in Bad Vilbel und Viernheim festzustellen. Die Stadtwerke Bad Vilbel GmbH und die Stadtwerke Viernheim GmbH hatten einen Kooperationsvertrag abgeschlossen und wurden seit dem 1. September 2009 durch einen Geschäftsführer in Personalunion geführt. Außerdem nutzten sie gemeinsam Ressourcen und Know-how im Controlling und im Beschaffungswesen.

Die Prüfung erbrachte keine tragfähigen Hinweise zur Vorteilhaftigkeit der Ausgliederung von Aufgaben gegenüber der Eigenerledigung. Aufgrund der statischen, historisch gewachsenen Beteiligungsstruktur der Städte waren Feststellungen und Berechnungen letztlich nicht möglich. Zu den wenigen Neugründungen im Prüfungszeitraum lagen keine Daten über einen längeren Auswertungszeitraum vor.

Die Ausgliederung von Aufgaben bleibt stets eine politische Entscheidung, die vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich zu treffen und zu rechtfertigen ist. Die Städte haben ihre Einwirkungsmöglichkeiten zu wahren und Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten sicherzustellen.

Vorteilhaftigkeit der Ausgliederung

11.10 Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen

Die wirtschaftliche Bedeutung der beherrschten und der maßgeblichen Beteiligungen²⁰⁵ zeigt sich im Vergleich korrespondierender Größen des städtischen Kernhaushalts und der Beteiligungsunternehmen als Aufgabenträger.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen und Ausgliederungsquoten 2008 					
	Beteiligungen ¹⁾	Betriebsleistung		Personal	
		Beteiligungen ²⁾	Städte	Beteiligungen ³⁾	Städte
Bad Vilbel	10	41 Mio. €	64 Mio. €	50	372
Bensheim	11	111 Mio. €	76 Mio. €	169	253
Dietzenbach	8	11 Mio. €	43 Mio. €	82	358
Hofheim	8	26 Mio. €	57 Mio. €	95	213
Lampertheim	6	43 Mio. €	45 Mio. €	31	261
Langen	10	77 Mio. €	69 Mio. €	189	329
Maintal	7	25 Mio. €	51 Mio. €	108	378
Mörfelden-Walldorf	4	8 Mio. €	51 Mio. €	31	358
Neu-Isenburg	10	79 Mio. €	74 Mio. €	318	286
Oberursel	8	53 Mio. €	79 Mio. €	212	235
Rodgau	8	14 Mio. €	50 Mio. €	99	286
Viernheim	7	65 Mio. €	41 Mio. €	222	141
Mittelwert	8	46 Mio. €	58 Mio. €	134	289
Ausgliederungsquoten ⁴⁾		39 %	61 %	31 %	69 %
		100 %		100 %	

¹⁾ beherrschte und maßgebliche Beteiligungen

²⁾ anteilige Betriebsleistung ausgehend von der Beteiligungsquote

³⁾ anteilige Beschäftigte ausgehend von der Beteiligungsquote

⁴⁾ berechnet sich als Mittelwert der Ausgliederungsquoten der Städte

Quelle: Eigene Berechnung, Jahresabschlüsse und Beteiligungsberichte der Städte

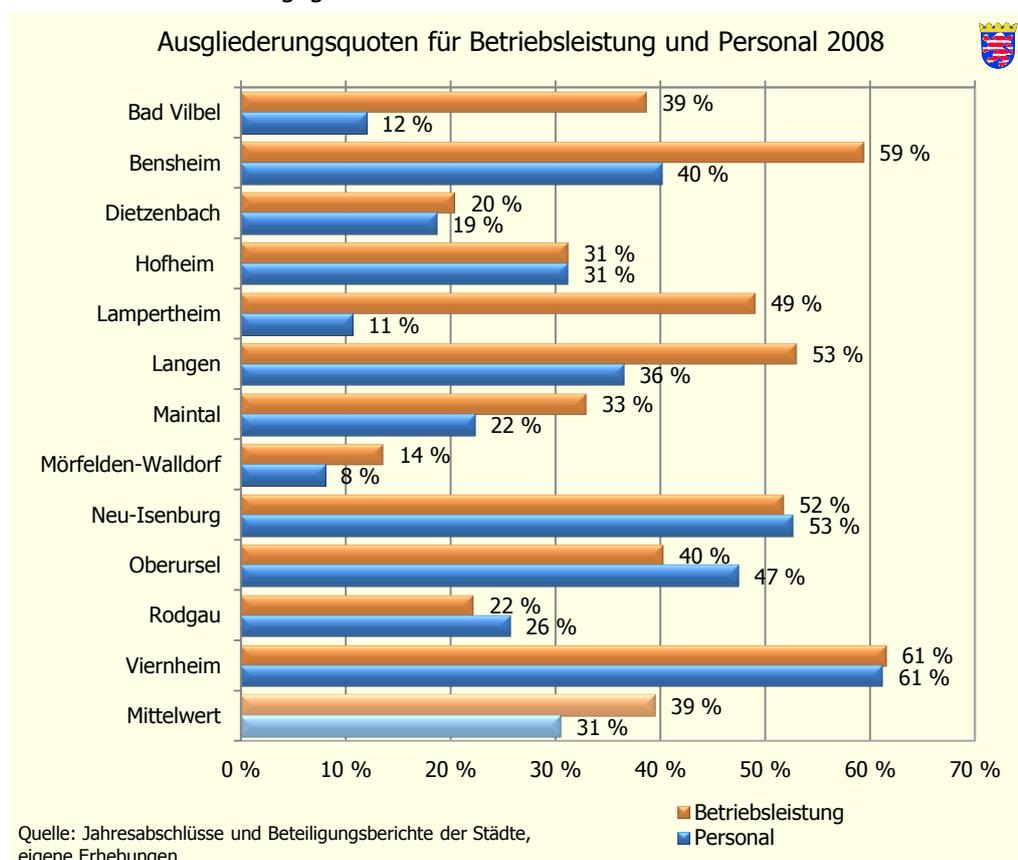
Ansicht 143: Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen und Ausgliederungsquoten 2008

²⁰⁵ Berücksichtigt sind die Beteiligungen mit einer Anteilsquote von mehr als 20 Prozent. Die Mitgliedschaft an Sparkassenzweckverbänden wurde nicht berücksichtigt.

Als Maß für die wirtschaftliche Bedeutung wurden Ausgliederungsquoten²⁰⁶ für Betriebsleistung²⁰⁷ und für Personal der Städte und der Beteiligungsunternehmen gebildet. Ansicht 143 zeigt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungsunternehmen im Vergleich der geprüften Städte.

Im Durchschnitt waren rund 39 Prozent der kommunalen Betriebsleistung und rund 31 Prozent der Beschäftigten ausgegliedert. Bei den hessischen Großstädten lagen diese Quoten mit 50 Prozent (Betriebsleistung) und 61 Prozent (Personal) im Jahr 2007 deutlich höher.²⁰⁸ Die anteilige Betriebsleistung der Beteiligungsunternehmen belief sich im Jahr 2008 im Mittel auf 46 Millionen €, während die Betriebsleistung der städtischen Kernhaushalte rund 58 Millionen € ausmachte. Die anteilige Betriebsleistung der Beteiligungen variierte in einer Bandbreite von 8 Millionen € (Mörfelden-Walldorf) und 111 Millionen € (Bensheim). Im Mittel waren bei den Beteiligungen 134 Mitarbeiter und in den Kernhaushalten 289 Mitarbeiter beschäftigt. Auch beim ausgegliederten Personal war eine große Bandbreite von 31 Beschäftigten (Mörfelden-Walldorf) bis 318 Beschäftigten (Neu-Isenburg) gegeben.

Ansicht 144 stellt die Ausgliederungsquoten der anteiligen Betriebsleistung und beim Personal im Jahr 2008 gegenüber.



Ansicht 144: Ausgliederungsquoten Betriebsleistung und Personal 2008

In Bensheim, Langen, Neu-Isenburg und Viernheim erbrachten die Beteiligungen mehr als die Hälfte der gesamten Betriebsleistung (als Summe Kernhaushalt und anteilige Beteiligungen). Die Beteiligungen der Städte Neu-Isenburg und Viernheim be-

²⁰⁶ Die Ausgliederungsquote entspricht dem Anteil der Beteiligungen an der Gesamtsumme aus Stadt und Beteiligungsunternehmen.

²⁰⁷ Betriebsleistung der Beteiligungsunternehmen = Umsatzerlöse + Erhöhung oder Verminderung des Bestands an fertigen und unfertigen Erzeugnissen + andere aktivierte Eigenleistungen (Datenbasis: Gewinn- und Verlustrechnungen). Zur Betriebsleistung der Städte vergleiche Ansicht 138.

²⁰⁸ Zu beachten ist, dass bei den Großstädten Eigenbetriebe und Zweckverbände nicht berücksichtigt wurden. Bei Berücksichtigung würde deren Ausgliederungsquote noch steigen. Vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 101.

schäftigten dazu mehr als 50 Prozent des Personals. Begründet ist dies in der weitgehenden Ausgliederung der Versorgung und Entsorgung. In diesen vier Städten hatten die Beteiligungen ein höheres wirtschaftliches Gewicht als die Städte selbst, die damit in hohem Maß von der Entwicklung ihrer Beteiligungen abhängig waren.

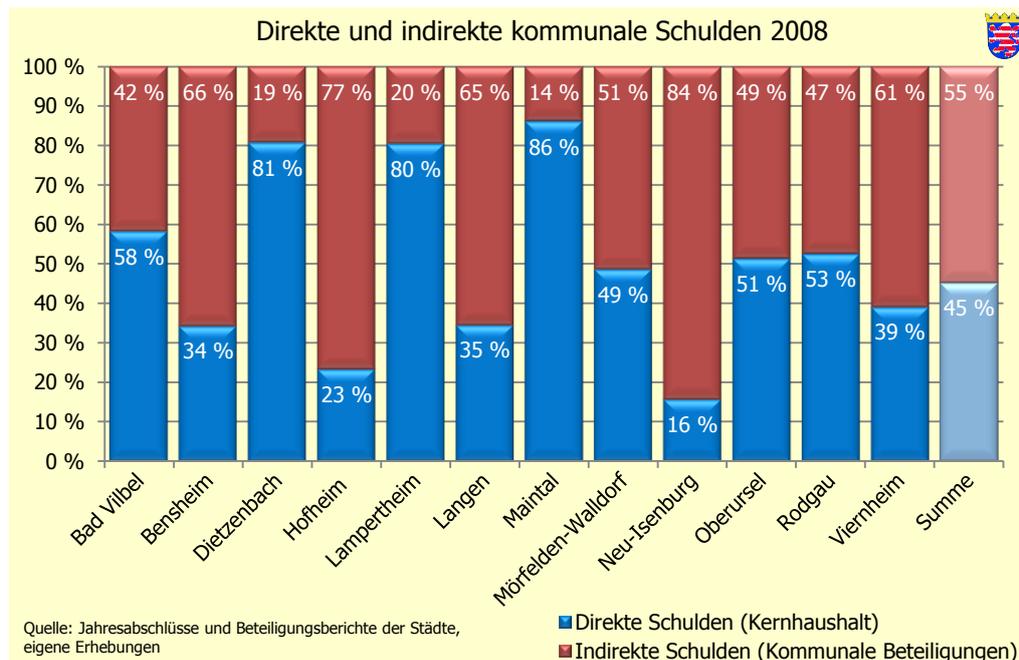
In Bad Vilbel erbrachte über einen Betriebsführungsvertrag ein Dritter einen Teil der Betriebsleistung der Stadtwerke Bad Vilbel GmbH. Ein Beteiligungsunternehmen in Langen beschäftigte kein eigenes Personal, sondern nahm Personal der Stadt in Anspruch. Die Personalausgliederungsquote dieser Städte verringerte sich hierdurch (Ansicht 144).

11.11 Kommunale Schulden

Hohe Schulden der Kernhaushalte und die daraus folgenden Zinsaufwendungen belasten die kommunalen Haushalte. Die kommunalen Schulden der Städte bestehen aus:

- Schulden der Kernhaushalte (direkt, Darlehen und Kassenkredite)
- Schulden der kommunalen Beteiligungen (indirekt, den Städten zurechenbare anteilige Schulden der Eigenbetriebe, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften)²⁰⁹

Ansicht 145 zeigt die Verteilung der kommunalen Schulden auf die Kernhaushalte (direkte Schulden) und anteilige Schulden der kommunalen Beteiligungen (indirekte Schulden) zum 31. Dezember 2008. Bei den Städten mit kameraler Rechnungslegung²¹⁰ wurden die Schulden einschließlich der Kassenkredite entsprechend der Schuldenübersichten der Städte und bei denen mit doppischer Rechnungslegung die Verbindlichkeiten aus den Jahresabschlüssen zugrunde gelegt.

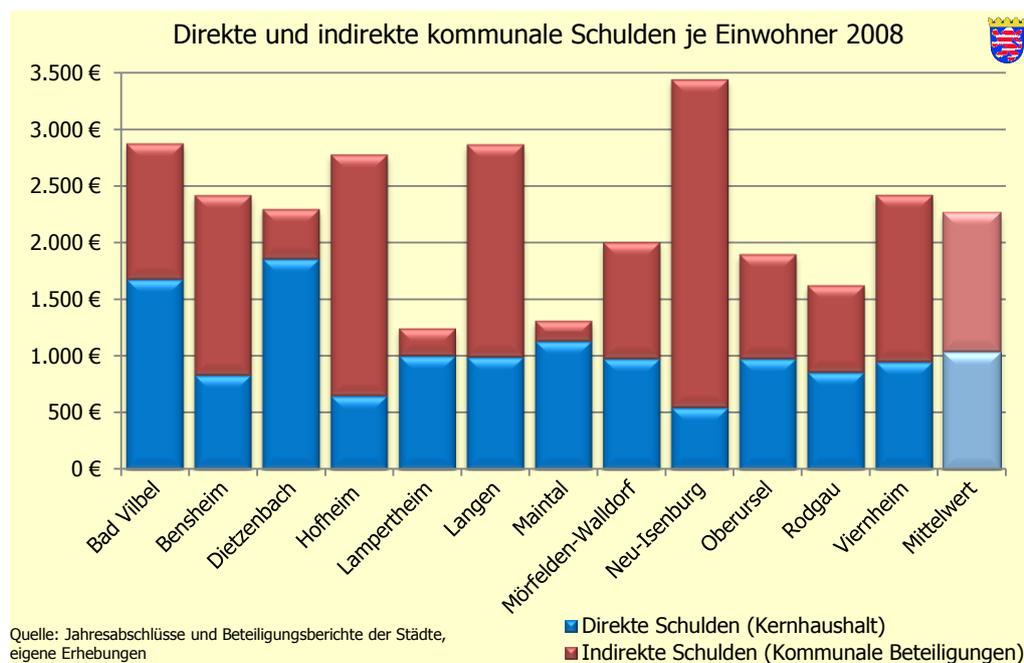


Ansicht 145: Direkte und indirekte kommunale Schulden 2008

Die Schulden der kommunalen Beteiligungen machten im Prüfungszeitraum einen wesentlichen Teil der kommunalen Schulden aus. Ihr Anteil lag bei 55 Prozent. Am höchsten waren diese indirekten Schulden mit 84 Prozent in Neu-Isenburg, am niedrigsten in Maintal mit 14 Prozent. Bezogen auf die Einwohnerzahl ergibt sich folgendes Bild (Ansicht 146).

²⁰⁹ Die Schulden der kommunalen Beteiligungen umfassen die der Eigenbetriebe sowie die anteiligen Schulden der Zweckverbände und Gesellschaften des Privatrechts zum 31. Dezember 2008. Maßgeblich waren die Beteiligungsunternehmen, an denen die Stadt mit mehr als 20 Prozent beteiligt war.

²¹⁰ Bad Vilbel, Dietzenbach, Viernheim



Ansicht 146: Direkte und indirekte kommunalen Schulden je Einwohner 2008

Die höchste Verschuldung je Einwohner hatte Neu-Isenburg mit 3.400 €. Lampertheim zeigte mit 1.200 € je Einwohner im Vergleichsjahr 2008 den niedrigsten Wert. Auf jedem Einwohner der geprüften Städte lasteten im Mittel 1.000 € direkte Schulden und 1.200 € indirekte Schulden. Auch im Mittel überstiegen die ausgegliederten Schulden diejenigen der kommunalen Kernhaushalte.

11.12 Beteiligungsverwaltung

Eine Voraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung ist ein angemessener Einfluss der Städte auf ihre Beteiligungen (§ 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO).²¹¹ Dazu gehören die Ausübung der Prüfungsrechte gemäß § 53 HGrG (§ 123 HGO, § 27 Absatz 2 Satz 3 EigBGes), die Einräumung der Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG sowie die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit über die Beteiligungen (§ 123a HGO).

Entscheidend ist, dass die Städte ihre Steuerungs- und Kontrollfähigkeit behalten. Sie sind die „Gutsherren“. Die mit der Aufgabenerfüllung betrauten, verselbständigten Organisationseinheiten sind die „Gutsverwaltung“.²¹² In diesem Spannungsverhältnis hat die Beteiligungsverwaltung die Funktion, durch Aufbau und Nutzung geeigneter Verfahrensstrukturen, Informationsaufbereitungen und Kontrollaktivitäten die Fähigkeit zur Steuerung und Kontrolle zu schaffen und Steuerungs- und Kontrollaufgaben zu übernehmen. Möglich ist dies, wenn die Beteiligungsverwaltung institutionalisiert ist

²¹¹ § 122 Absatz 1 HGO – Beteiligung an Gesellschaften

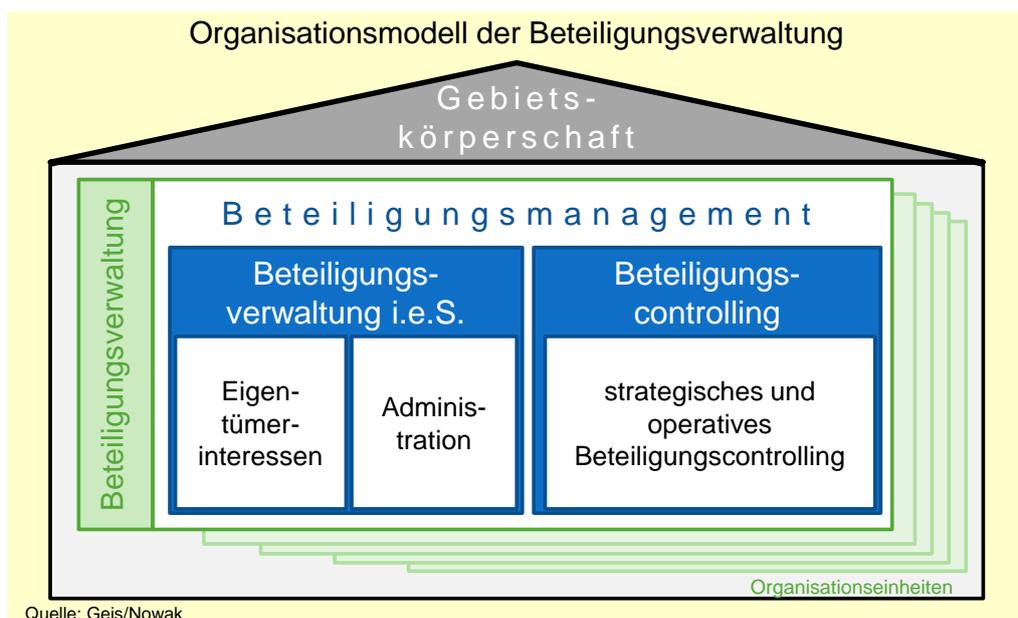
Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

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

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

²¹² vergleiche hierzu auch BGH, Urteil vom 21. Dezember 2005, 3 StR 470/04), BGHSt 50, Seite 331 ff.

und ihre Aufgaben, Zuständigkeiten und Instrumente definiert und standardisiert sind.²¹³ So können Eigentümerinteressen der Stadt gewahrt werden.



Ansicht 147: Organisationsmodell der Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung bezeichnet die bei der Stadt eingerichtete Organisationseinheit, die mit der Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen (Beteiligungsmanagement) befasst ist. Als Funktionen sind ihr die administrativ ausgerichteten Aufgaben der Beteiligungsverwaltung im engeren Sinne, die Mandatsbetreuung und das Beteiligungscontrolling zugewiesen.

Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind in Ansicht 148 zusammengefasst.

Aufgaben der Beteiligungsmanagements	
Beteiligungsverwaltung i.e.S.	Beteiligungscontrolling
<ul style="list-style-type: none"> • Führen der Beteiligungsakten • Überprüfung der Verpflichtungen der Stadt als Anteilseigner • Überwachung der Verpflichtungen und Fristen • Kontrolle des Vollzugs von Organbeschlüssen • Information über Änderungen im rechtlichen Umfeld der Beteiligungsunternehmen • Mandatsträgerbetreuung (fachliche Unterstützung und Schulung von Aufsichtsräten, Empfehlungen und Nachbetreuung) • Beteiligungsbericht 	<ul style="list-style-type: none"> • Beratung zur Vorgabe finanzieller und fachlicher Ziele • Überwachung der Zielerreichung der Beteiligungen • Abstimmung und Prüfung der Wirtschaftspläne • Plan-Ist-Vergleiche, Maßnahmenableitung • Festlegung von Berichtsanforderungen und -pflichten (Informationsanforderungen, Kommunikationsstrukturen, Berichtstermine), Berichtswesen an die Organe der Stadt • Analyse der Jahres- und Konzernabschlüsse der Beteiligungen • Beteiligungsprüfung (Einhaltung öffentlicher Zweck, Subsidiarität, Rentabilität) • Beteiligungsrichtlinie

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 148: Aufgaben der Beteiligungsmanagements

²¹³ vergleiche Geis/Nowak, Beteiligungsmanagement als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung – Interessengerechtes strategisches Management bei Gebietskörperschaften, Der Konzern 3/2011, Seite 98 bis 110

Forderungen an ein Beteiligungsmanagement

Organisation Beteiligungsverwaltung

Aufbau und Aufgabentiefe des Beteiligungsmanagements sollten in angemessenem Verhältnis zum geprüften Risiko aus der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt, zur Zahl der Beteiligungen, zur Komplexität des Beteiligungsportfolios sowie zu den daraus abzuleitenden Anforderungen an die Steuerung und Kontrolle stehen.

Alle Städte nahmen die Aufgaben des Beteiligungsmanagements mit der eigenen Beteiligungsverwaltung wahr. Keine Stadt hatte diese Aufgaben auf ein externes Beteiligungsmanagement ausgelagert.²¹⁴ Dadurch erhielten sich die Städte ihre unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten.

Gutes Beteiligungsmanagement setzt solide praxiserprobte Fachkenntnisse des eingesetzten Personals voraus. Die Städte hatten ihre Beteiligungsverwaltung dem Fachbereich Finanzen oder dem Bereich Steuerung und Kontrolle zugeordnet. Aufgaben der Beteiligungsverwaltung wurden dort anteilig wahrgenommen. Diese Verknüpfung (Berichtswesen, Controlling) mit der Steuerung der Beteiligungen war sachgerecht, da dadurch Qualifikationen gebündelt, gleichartige Ziel- und Steuerungssysteme genutzt und die Informationen für die Steuerung zentral an einer Stelle zusammengeführt wurden. Ansicht 149 zeigt die Personalausstattung des Beteiligungsmanagements der Städte im Vergleich und welche ausgewählten Aufgaben es erfüllte.

Beteiligungsmanagement – Personalausstattung und Aufgabenerfüllung					
	Personal (Vollzeitzeitkraft)	Geprüftes Risiko je Vollzeitkraft ¹⁾	Beteiligungsakten	Geschäftsverteilungsplan	Beteiligungsrichtlinie
Bad Vilbel	0,1	373,2 Mio. €	●	●	●
Bensheim	1,0	56,4 Mio. €	✓	✓	○
Dietzenbach	0,1	223,2 Mio. €	✓	✓	●
Hofheim	0,2	236,0 Mio. €	●	●	✓
Lampertheim	0,1	144,3 Mio. €	✓	●	●
Langen	0,2	492,6 Mio. €	✓	✓	●
Maintal	0,7	15,0 Mio. €	✓	●	●
Mörfelden-Walldorf	0,1	43,2 Mio. €	●	●	●
Neu-Isenburg	0,1	1.421,3 Mio. €	●	●	✓
Oberursel	0,3	384,0 Mio. €	✓	✓	●
Rodgau	0,1	249,8 Mio. €	●	●	●
Viernheim	0,2	163,8 Mio. €	●	●	●

¹⁾ Vollzeitkraft in der Beteiligungsverwaltung
 ✓ = Kriterium erfüllt, ○ = Kriterium teilweise erfüllt (Entwurf), ● = Kriterium nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen, Beteiligungsberichte des Jahres 2008

Ansicht 149: Beteiligungsmanagement – Personalausstattung und Aufgabenerfüllung

Im Durchschnitt waren rund 0,3 Vollzeitkräfte mit Aufgaben des Beteiligungsmanagements betraut. Deutlich darüber lag die Personalausstattung in Bensheim und Maintal. Bad Vilbel, Hofheim am Taunus, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Rodgau und Viernheim führten keine zentralen Beteiligungsakten. Die Festlegung der Aufgaben des Beteiligungsmanagements in einer Beteiligungsrichtlinie waren die Ausnahme (Bensheim, Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg).

²¹⁴ So lagerte beispielsweise Darmstadt die Beteiligungsverwaltung auf eine städtische Beteiligung aus, was die Überörtliche Prüfung beanstandete. Vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 99 ff.

Für einen Vergleich der Personalausstattung in den städtischen Beteiligungsverwaltungen wurde das geprüfte Risiko aus der wirtschaftlichen Betätigung auf eine Vollzeitkraft in der Beteiligungsverwaltung bezogen. Hierbei lag der Mittelwert der Städte bei rund 317 Millionen €. Die höchsten Quoten und damit die geringste Personalausstattung wiesen Neu-Isenburg (mit 1,4 Milliarden €) und Langen (0,5 Milliarden €) auf, die niedrigste Quote Maintal (15 Millionen €).

Die höhere Personalausstattung der Städte Bensheim und Maintal zeigte sich in umfassenden Instrumenten zur Steuerung und Kontrolle und in standardisierten Informations- und Entscheidungswegen zwischen Beteiligungsunternehmen, Beteiligungsverwaltung und Organen der Stadt. Die beiden Städte führten detailliertere Beteiligungsakten. Sie wiesen insoweit gute Ansätze für ein Beteiligungsmanagement auf.

11.13 Beteiligungscontrolling

Eine wirksame Erfüllung der auf die Beteiligungen übertragenen Aufgaben setzt voraus, dass die Stadt sowohl Aufgaben- und Leistungsziele als auch finanzielle Ziele für die Beteiligungen vorgibt. Dieses Zielsystem definiert und überwacht das Beteiligungscontrolling.²¹⁵ Es ist Voraussetzung für das Steuern und Kontrollieren von Beteiligungen. An der Zielerreichung sind die Beteiligungen zu messen. Im Hinblick auf den in § 121 Absatz 8 HGO verlangten Überschuss für den städtischen Haushalt ist es nötig, Ziele zum ökonomischen Wertbeitrag festzulegen.

Wirtschaftspläne sind wegen ihrer Beschränkung auf finanzielle Größen und ihrer Kurzfristperspektive zwar notwendig, aber nicht hinreichend für eine wirksame Steuerung. Sie sind zusammen mit der fünfjährigen Finanzplanung für Mehrheitsbeteiligungen der Kommunen (§ 122 Absatz 4 HGO) und für die Beteiligungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform durch das Gemeindefinanzrecht und das Eigenbetriebsrecht vorgegeben, enthalten aber keine Plangrößen für Aufgaben und Leistungen.

Die Städte nutzten verschiedene Steuerungsinstrumente für ihre Beteiligungsunternehmen (Ansicht 150).

Steuerung der Beteiligungen			
	Plan-Ist-Vergleiche	Berichtswesen	Risikomanagementsystem
Bad Vilbel	✓	●	●
Bensheim	✓	✓	✓
Dietzenbach	✓	●	●
Hofheim	✓	●	✓
Lampertheim	✓	✓	✓
Langen	✓	●	✓
Maintal	✓	✓	✓
Mörfelden-Walldorf	✓	●	●
Neu-Isenburg	✓	●	✓
Oberursel	✓	●	✓
Rodgau	✓	●	●
Viernheim	●	●	✓

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 150: Steuerung der Beteiligungen

²¹⁵ Erforderlich ist ein wertorientiertes Beteiligungscontrolling. Vergleiche Geis/Nowak, Beteiligungsmanagement als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung – Interessengerechtes strategisches Management bei Gebietskörperschaften, Der Konzern 3/2011, Seite 98 bis 110.

Plan-Ist-Vergleiche	Allen Städten lagen Wirtschaftspläne der Beteiligungen vor. Allein vier Städte ²¹⁶ machten über den Wirtschaftsplan hinausreichende differenziertere Zielvorgaben. Mit Ausnahme der Stadt Viernheim nutzten die Städte Plan-Ist-Vergleiche als Instrument der Steuerung und Kontrolle. Der Aufbau der Plan-Ist-Vergleiche entsprach der Wirtschaftsplansystematik. Neben einem Periodenvergleich enthielten sie Hochrechnungen auf das Gesamtjahr. Nur in Einzelfällen lagen schriftliche Kommentierungen zu den Plan-Ist-Vergleichen vor. Die Plan-Ist-Vergleiche waren Gegenstand des in der Regel vierteljährlichen Berichtswesens für die Organe der Beteiligungen.
Berichtswesen	Bensheim, Lampertheim und Maintal hatten ein standardisiertes, strukturiertes Quartalsberichtswesen implementiert, in das die Informationen der Beteiligungen regelmäßig einfließen und dort zusammengefasst wurden. Die Beteiligungsverwaltung bereite die Informationen auf und berichtete mindestens vierteljährlich an die städtischen Organe. Bei den anderen Städten bestand kein standardisiertes Berichtswesen über die Beteiligungen unter Einbindung der Beteiligungsverwaltung an die städtischen Organe.
Risikomanagementsystem	<p>Die Beteiligungsunternehmen von acht Städten (Ansicht 150) setzten Risikomanagementsysteme oder Früherkennungsmaßnahmen ein. Diese waren aufgrund gesellschaftsrechtlicher Vorgaben (Aktienrecht) oder der Betätigungsfelder (Energieversorgung) gesetzlich gefordert. Auf der kommunalen Ebene waren solche Maßnahmen in Ansätzen bei den Städten Bad Vilbel, Dietzenbach, Mörfelden-Walldorf und Rodgau vorhanden. Insgesamt waren die städtischen Risikomanagementsysteme ausbaufähig. Keine Stadt hatte ein Risikomanagementsystem gemeinsam mit ihren Beteiligungsunternehmen eingerichtet.</p> <p>Die Risikomanagementsysteme der Beteiligungen wurden jährlich anlässlich der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 HGrG erweiterten Jahresabschlussprüfung beurteilt. Die Ergebnisse wurden in die Berichte zur Jahresabschlussprüfung aufgenommen. Die Prüfungsberichte zeigten keine Beanstandungen in Bezug auf die eingerichteten Risikomanagementsysteme der Beteiligungen auf.</p>
Balanced Scorecard	Bensheim und Hofheim am Taunus nutzen eine selbstentwickelte Balanced Scorecard für das Beteiligungsmanagement. Die Balanced Scorecards waren mit vier Dimensionen belegt. Sie stellten einen ersten Schritt zu einem kennzahlengestützten System zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen dar.
Steuerung und Kontrolle	<p>Die Städte befassten sich in der Regel nur anlassbezogen mit ihren Beteiligungsunternehmen. Anlässe waren das Eingehen oder Änderungen von Beteiligungsverhältnissen, Änderungen der Rechtsform, des Gesellschaftszwecks oder von Mehrheitsverhältnissen, aber auch städtische Verpflichtungen wie ausgereichte Darlehen und Bürgschaften. Die Prüfung zeigte, dass bei den ausgegliederten wirtschaftlichen Risiken die Anforderungen in Bezug auf die Steuerung und Kontrolle an die Beteiligungsverwaltungen und die Aufsichtsorgane steigen. Dies lag auch an der Betätigung auf komplexen Feldern (so Strom- und Energieversorgung, ÖPNV, Wohnungsbau). Den Beteiligungsverwaltungen fehlte es an der entsprechenden Personalausstattung und der instrumentellen Unterstützung. Dadurch war eine Steuerung und Kontrolle auf Augenhöhe nicht möglich.</p> <p>Die Städte sind aufgefordert, ihre Mitglieder in den Aufsichtsorganen in den Stand zu versetzen, ihren Steuerungs- und Kontrollaufgaben umfassend nachzukommen. Dazu sind Schulungen der Aufsichtsratsmitglieder bei Veränderungen in der Aufsichtsratsbesetzung und im rechtlichen Umfeld notwendig. Die Prüfung zeigte, dass eine sachgerechte Steuerung und Kontrolle nur möglich ist, wenn die Beteiligungsverwaltung angemessen mit Personal ausgestattet und die instrumentelle Unterstützung und Informationsanbindung an die Beteiligungen gegeben ist.</p>
Beteiligungsrichtlinie	Mit einer Beteiligungsrichtlinie, in der das Zusammenwirken der Stadt und ihrer Beteiligungen, die Zielsetzung des einheitlichen Beteiligungsmanagements und seine Organisation, die Aufgaben der Beteiligungen und des Beteiligungsmanagements sowie die

²¹⁶ Bensheim (teilweise), Hofheim am Taunus, Lampertheim, Maintal (teilweise)

zu nutzenden Instrumente standardisiert und institutionalisiert definiert werden, kann ein klarer inhaltlicher und organisatorischer Rahmen für die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen geschaffen werden. Die Beteiligungsrichtlinie ist das wichtige Instrument für ein einheitliches Beteiligungsmanagement, mit dem für alle Beteiligungen identische Regeln gesetzt werden. Sie sollte mindestens die in Ansicht 151 genannten Anforderungen erfüllen.

Mindestanforderungen an eine Beteiligungsrichtlinie	
Regelungskreis	Anforderungen
Rechtliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsquellen • Beschlüsse der Organe der Stadt
Geltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenstellung der Beteiligungen der Stadt (beherrschte und maßgebliche Beteiligungen)
Vertretung im Überwachungsorgan der Beteiligungen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätze für die Bestellung der Mandatsträger • Rechte und Pflichten der Mandatsträger (Verschwiegenheitspflicht, Weisungsbindung) • Teilnahme an Sitzungen
Organisation und Aufgaben des Beteiligungsmanagements	<ul style="list-style-type: none"> • Funktion und organisatorische Einordnung • Kompetenzen und Zuständigkeiten • Beteiligungsverwaltung und Mandatsbetreuung • Aufgaben des Beteiligungscontrollings (Planung, Kontrolle und Berichterstattung)
Auskunfts- und Informationsrechte zu den Beteiligungen	<ul style="list-style-type: none"> • Berichtspflichten und Fristen zum Konzernberichtswesen • Elemente des Berichtswesens (Zielvorgaben, Zielerreichung) • Regelungen zur Teilnahme der Beteiligungsverwaltung an Sitzungen
Informationsaufbereitung für die Verwaltungsspitze	<ul style="list-style-type: none"> • Berichtspflichten und Fristen (Haushaltsberichtswesen) • Elemente des Berichtswesens (Zielvorgaben, Zielerreichung) • Regelungen zur Teilnahme der Beteiligungsverwaltung an Sitzungen
Gesamtabschluss	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeit und Verantwortung • Zeitplanung • Abschlussrichtlinie
Gemeinsame Regelungen mit den Beteiligungen	<ul style="list-style-type: none"> • Zins- und Kreditmanagement • Vergabe • Risikomanagement

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 151: Mindestanforderungen an eine Beteiligungsrichtlinie

Allein die Städte Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg und Bensheim (im Entwurf) hatten bislang eine Beteiligungsrichtlinie erstellt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen kommunalen Körperschaften auch im Hinblick auf den kommunalen Gesamtabschluss die Erstellung einer Beteiligungsrichtlinie.

11.14 Beschränkungen der Betätigung

Die Hessische Gemeindeordnung nennt neben den grundsätzlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung nach § 121 Absatz 1 HGO weitere Regelungen und Vorgaben (§§ 121 Absatz 2 bis 127b HGO). Ansicht 152 zeigt, ob diese Voraussetzungen von den Städten erfüllt wurden.

Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung

Beschränkungen der Betätigung				
	Voraussetzungen für wirtschaftliche Betätigung	Überschüsse	Einflussnahmemöglichkeit	Unterrichtungsrechte
	(§ 121 Abs. 1 HGO)	(§ 121 Abs. 8 HGO)	(§ 122 Abs. 1 HGO)	(§ 54 HGrG)
Bad Vilbel	⊙	⊙	✓	✓
Bensheim	●	⊙	✓	⊙
Dietzenbach	✓	●	✓	✓
Hofheim	●	⊙	✓	✓
Lampertheim	●	●	✓	✓
Langen	✓	●	✓	✓
Maintal	●	⊙	⊙	●
Mörfelden-Walldorf	✓	✓	✓	●
Neu-Isenburg	✓	⊙	✓	⊙
Oberursel	●	⊙	✓	✓
Rodgau	●	✓ ¹⁾	⊙	✓
Viernheim	●	●	⊙	●

✓ = Kriterium erfüllt, ⊙ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

¹⁾ Rodgau war eine Abnahmeverpflichtung der Leistungen des Bauhofs eingegangen. Der Bauhof ist organisatorisch Teil des Eigenbetriebs Stadtwerke Rodgau. Aufgrund dieser Abnahmeverpflichtung erwirtschaftete der ausgegliederte Bereich formal Überschüsse über 4 Prozent.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 152: Beschränkungen der Betätigung

Voraussetzungen für wirtschaftliche Betätigung

Einmal in jeder Wahlzeit haben die Städte zu prüfen, ob die Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung noch gegeben sind (§ 121 Absatz 7 HGO in Verbindung mit § 121 Absatz 1 HGO). Die meisten Städte prüften nicht das Vorliegen der Voraussetzungen. Dabei wäre vor allem von Interesse, ob der öffentliche Zweck die Betätigung (noch) rechtfertigt. Die Stadt Bad Vilbel nahm diese Prüfung bei zwei Beteiligungen vor. Auch die Städte Dietzenbach, Langen und Neu-Isenburg prüften das Vorliegen der Voraussetzungen und dokumentierten die Ergebnisse im Beteiligungsbericht. In Mörfelden-Walldorf ergab sich der öffentliche Zweck der einzigen maßgeblichen Beteiligung aus deren Aufgabenstellung (Abwasserentsorgung und Wasserversorgung).

Überschüsse

Die wirtschaftlichen Unternehmen waren so zu führen, dass sie Überschüsse für den städtischen Haushalt abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist (§ 121 Absatz 8 HGO).²¹⁷

Allein Mörfelden-Walldorf erwirtschaftete bei seinen Beteiligungen Überschüsse und

²¹⁷ § 121 Absatz 8 Satz 2 HGO – Wirtschaftliche Betätigung

Die Erträge jedes Unternehmens sollen mindestens so hoch sein, dass

1. alle Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten gedeckt werden,
2. die Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind und
3. eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird.

Lieferungen und Leistungen von anderen Unternehmen und Verwaltungszweigen der Gemeinde an das Unternehmen sowie Lieferungen und Leistungen des Unternehmens an andere Unternehmen und Verwaltungszweige der Gemeinde sind kostendeckend zu vergüten.

eine marktübliche Eigenkapitalverzinsung.²¹⁸ In sechs Städten gelang dies bei einzelnen Beteiligungen, aber nicht durchgängig.

Die Jahresüberschüsse aller städtischen Beteiligungsunternehmen beliefen sich im Jahr 2008 auf insgesamt 7,5 Millionen € und im Mittel auf 0,6 Millionen €. Bensheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf und Rodgau erreichten in ihrem gesamten ausgegliederten Bereich eine Verzinsung des Eigenkapitals in einer Bandbreite von 4,0 Prozent bis 7,5 Prozent.²¹⁹ Die Beteiligungen schütteten in unterschiedlichem Maß ihre Überschüsse an die Städte aus. Einige Städte verzichteten auf eine Gewinnausschüttung und beließen die Überschüsse im Eigenkapital der Beteiligungen.

Die städtischen Zuschüsse an ihre Beteiligungen, die Verlustausgleiche für defizitäre Bereiche sowie die Erstattung nicht umlagefähiger Kosten bei kostenrechnenden Einrichtungen beliefen sich insgesamt auf 13,4 Millionen €. Allein auf Bensheim entfielen 7,2 Millionen € und auf Maintal 1,5 Millionen €. So führte die wirtschaftliche Betätigung im Saldo zu einer Belastung des städtischen Haushalts.

Hofheim am Taunus und Mörfelden-Walldorf verzichteten auf die Zahlung von Konzessionsabgaben und subventionierten damit indirekt ihre Beteiligungen. Konzessionsabgaben sind Entgelte, die Energieversorgungsunternehmen und Wasserversorgungsunternehmen an Gemeinden für die Einräumung des Rechts zur Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen, die der unmittelbaren Versorgung von Endverbrauchern im Gemeindegebiet mit Strom, Gas und Wasser dienen, zahlen müssen. Rechtsgrundlage waren die Konzessionsverträge zwischen den Netzbetreibern und den beiden Städten. Die Überörtliche Prüfung hält es für sachgerecht, wenn die Städte von ihren kommunalen Eigengesellschaften Konzessionsabgaben erheben.

Grundlegende Voraussetzung für die Beteiligung an Gesellschaften ist, dass die Gemeinde einen angemessenen Einfluss erhält (§ 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO). Die Städte waren angemessen – entweder zahlenmäßig oder über die Funktion – in den Überwachungsorganen der Beteiligungen vertreten. Die Städte entsandten Mitglieder des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung. In Maintal, Rodgau und Viernheim war der städtische Einfluss nur eingeschränkt. Maintal konnte angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Gesellschafterversammlung seinen Einfluss in der Maintal-Werke GmbH nicht durchsetzen.²²⁰ Maintal steht vor der Entscheidung Änderungen des Gesellschaftsvertrags durchzusetzen, um den städtischen Einfluss als Mehrheitsgesellschafter zu gewährleisten.

Einflussnahme

Durch die Abnahmeverpflichtung der Leistungen des Bauhofs²²¹ bestand ein Kontrahierungszwang für die Stadtverwaltung Rodgau. Dadurch waren sowohl die Budgetierung als auch die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Rodgau eingeschränkt.

Viernheim war zwar angemessen in den Aufsichtsgremien der Stadtwerke vertreten und hatte sich über die Besetzung der Position des Aufsichtsratsvorsitzenden einen entsprechenden Einfluss gesichert. Bei den Beteiligungen der Stadtwerke war dies hingegen nicht durchgängig in direkter Form gegeben. Außerdem waren die Stadtwerke Viernheim nicht in ein regelmäßiges Berichtswesen an die Beteiligungsverwaltung integriert. Weder den örtlichen noch den überörtlichen Prüfungsorganen hatten sie Prüfungs- und Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt.

²¹⁸ Die daraus abgeleitete Eigenkapitalverzinsung wurde im Vergleich zur Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen/ Anleihen der öffentlichen Hand des Jahres 2008 von durchschnittlich 4,0 Prozent beurteilt. Quelle: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=&func=row&tr=WU0004 (zuletzt aufgerufen am 31. August 2011)

²¹⁹ Dabei ist zu beachten, dass Beteiligungen mit verschiedenen Betriebssparten defizitäre Leistungen, wie Bäder oder ÖPNV, anboten. Der Verlustausgleich dieser Sparten schmälerte den Überschuss.

²²⁰ Grundsätzliche Entscheidungen waren nur mit einer Dreiviertelmehrheit möglich. Die Stadt Maintal hatte Anteile von 51 Prozent an der Maintal-Werke GmbH.

²²¹ Der Bauhof ist organisatorisch Teil des Eigenbetriebs Stadtwerke Rodgau.

Unterrichtungsrechte

Gehört einer Stadt die Mehrheit der Anteile an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts oder mindestens 25 Prozent der Anteile und gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile, dann hat sie die Rechte nach § 53 Absatz 1 HGrG auszuüben sowie darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die Rechte nach § 54 HGrG eingeräumt werden (§ 123 HGO). Die Unterrichtsrechte der Rechnungsprüfungsbehörde und der überörtlichen Prüfungsbehörde können in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden (§ 54 HGrG in Verbindung mit § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO).

Ansicht 152 zeigt, inwieweit die Beteiligungsunternehmen die Unterrichtsrechte für die Überörtliche Prüfung nach § 54 HGrG eingeräumt hatten. 20 der 26 der privatrechtlichen Beteiligungen hatten dem Rechnungsprüfungsamt die Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt. Für die Überörtliche Prüfung bestanden bei rund zwei Dritteln der Beteiligungen Unterrichtsrechte (18 Beteiligungsunternehmen). Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass ihr die Rechte umgehend eingeräumt werden (§ 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO).²²² Sie vermag keine Gründe zu erkennen, warum die Städte geltendes Recht seit mehr als fünf Jahren nicht umsetzten. Auch die Kommunalaufsichtsbehörden sind gefordert, auf die Einhaltung des Rechts zu achten.

Weitere Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Betätigung

Weitere Voraussetzungen für die Beteiligung an Gesellschaften betreffen die Haftungs- und Einzahlungsverpflichtung der Städte sowie die Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften (§ 122 Absatz 1 Nummer 2 und 4). Sie werden im Folgenden erläutert.

Jahresabschlüsse

Die Beteiligungsunternehmen der Städte stellten ihre Jahresabschlüsse nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften auf und ließen sie danach prüfen (§ 267 Absatz 3 HGB). Zudem waren in den Gesellschaftsverträgen entweder direkte Verweise auf § 122 Absatz 1 Nr. 4 HGO²²³ oder entsprechende Regelungen enthalten.

Die Ausnahme stellte Lampertheim dar. Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Bergstraße prüfte die Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen der Stadt Lampertheim bis zum Jahr 2009. Lampertheim änderte am 17. Dezember 2009 die Gesellschaftsverträge seiner Beteiligungen dahingehend, dass die Gesellschaften ihren Jahresabschluss und Lagebericht entsprechend den für kleine Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften aufzustellen und zu prüfen haben (§ 267 HGB). Die Jahresabschlüsse wurden seitdem von einem externen Wirtschaftsprüfer geprüft. Die Stadt Lampertheim begründete die Änderung mit Kosten- und Arbeitersparnis.

Die Änderung des Verfahrens vermag im Ergebnis nicht zu überzeugen. Für die großen Kapitalgesellschaften gelten weitergehende Ausweis-, Prüfungs- und Veröffentlichungspflichten für Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses. Durch die Vorschriften des § 122 Absatz 1 Nr. 4 HGO werden diese Pflichten den Beteiligungsgesellschaften der Kommunen bewusst auferlegt, um die notwendige Transparenz und Rechenschaft zu erreichen.

In besonderen Fällen sind Ausnahmen von der Anwendung der Regelungen für große Kapitalgesellschaften möglich (§ 122 Absatz 1 Satz 2 HGO).²²⁴ Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung stellt eine Kosten- und Arbeitersparnis bei den Gesellschaften keinen ausreichenden Ausnahmetatbestand dar.

Zehn der zwölf Städte hatten die Jahresabschlussprüfung um eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung erweitert (§ 53 HGrG). Allein die Städte Lampertheim und Rodgau hatten aus Kostengründen auf diese Prüfung verzichtet. Inso-

²²² § 123 Absatz 1 HGO – Unterrichts- und Prüfungsrechte

Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes bezeichneten Umfang, so hat sie [...]

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

²²³ siehe Fußnote 211

²²⁴ siehe Fußnote 211

weit liegt nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung kein ausreichender Ausnahmestatbestand vor.

Die Städte waren zumeist an Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH beteiligt. Da eine GmbH mit ihrem Gesellschaftsvermögen haftet, wäre die Haftung einer Stadt als Gesellschafter auf ihr anteiliges Stammkapital beschränkt. Allerdings hatten 10 von 12 Städten Bürgschaften zugunsten ihrer Beteiligungsunternehmen ausgereicht, aus denen sich eine zusätzliche Haftung ergab. Außerdem übernahmen die Städte Verluste ihrer Beteiligungsunternehmen und führten, wie bei der Stadt Bensheim, Eigenkapital nach Kapitalverzehr zu. Faktisch ergab sich daraus für die Städte die Verpflichtung zur Erhaltung der Unternehmen.

Haftungsbegrenzung

Die Marketing- und Entwicklungs-Gesellschaft Bensheim mbH erwirtschaftete in den Jahren 2003 und 2004 negative operative Ergebnisse mit der Folge, dass die Gesellschaft im Jahr 2004 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von 8,9 Millionen € auszuweisen hatte. Um die Überschuldung der Gesellschaft zu beseitigen und die Gesellschaft zu sanieren, verpflichtete sich Bensheim, die zur Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Geschäftsbetriebs notwendige Liquidität herzustellen und beschloss im Jahr 2005 eine Erhöhung der Kapitalrücklage in drei Jahresbeträgen. Bensheim zahlte insgesamt 12,5 Millionen € in das Beteiligungsunternehmen ein. Zusätzlich übernahm die Stadt noch für sämtliche Kredite der Marketing- und Entwicklungs-Gesellschaft Ausfallbürgschaften.

Nach diesem Beispiel sind die Städte gut beraten, auf strenge Maßstäbe bei der Ausgestaltung ihres Beteiligungsmanagements zu achten.

11.15 Beteiligungsbericht und Offenlegung

Die Städte haben jährlich einen Beteiligungsbericht zu veröffentlichen (§ 123a HGO).²²⁵ In diesen sind alle Unternehmen in privater Rechtsform aufzunehmen, bei denen die Stadt mindestens über 20 Prozent der Anteile verfügt. Der Beteiligungsbericht sollte die in § 123a Absatz 2 Nr. 1 bis 4 HGO aufgeführten Angaben und Informationen enthalten. Der Beteiligungsbericht ist in öffentlicher Sitzung der Gemeindevertretung zu erörtern und für die Einwohner zur Einsichtnahme auszulegen (§ 123a Absatz 3 HGO).

Ansicht 153 zeigt, ob die Städte in ihren Beteiligungsberichten Angaben zu ausgewählten Themen machten.

²²⁵ § 123a 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.

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 für das Unternehmen. [...]

(3) Der Beteiligungsbericht ist in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Die Gemeinde hat die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichtes in geeigneter Form zu unterrichten. Die Einwohner sind berechtigt, den Beteiligungsbericht einzusehen.

Beteiligungsberichte					
	jährliche Vorlage	letzter Beteiligungsbericht für das Jahr	Angaben zu		
			Geschäftsführerbezügen	Unternehmen in öffentlicher Rechtsform	Minderheitsbeteiligungen (< 20 %)
Bad Vilbel	✓	2007/2008	⊖	⊖	⊖
Bensheim	✓	2008	●	✓	✓
Dietzenbach	✓	2007	●	✓	✓
Hofheim	⊖	2007	⊖	⊖	⊖
Lampertheim	⊖	2007/2008	●	⊖	●
Langen	✓	2008	●	⊖	✓
Maintal	✓	2008	⊖	✓	✓
Mörfelden-Walldorf	✓	2007	●	●	●
Neu-Isenburg	✓	2008	●	✓	✓
Oberursel	⊖	2008	●	⊖	⊖
Rodgau	⊖	2008	●	⊖	⊖
Viernheim	✓	2008	●	⊖	●

✓ = Kriterium erfüllt, ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Quelle: Beteiligungsberichte des Jahres 2008; Stand: Oktober 2010

Ansicht 153: Beteiligungsberichte

Mindestanforderungen

Alle Städte legten Beteiligungsberichte vor, jedoch nicht immer zeitnah. In Einzelfällen geschah dies nicht jährlich oder nicht bereits seit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahr 2005 (Kriterium nur teilweise erfüllt). Im Beteiligungsbericht hatten die Städte zu ihren Beteiligungen in privater Rechtsform Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und damit auch zur Realisierung des Unternehmenszwecks zu machen.

Die Arbeitsverträge der Geschäftsführer von Beteiligungsunternehmen wurden in der Regel zeitlich befristet. Sie benannten die Aufgaben, Kompetenzen und Pflichten. Die finanziellen Bedingungen wurden vielfach frei vereinbart. Sie setzten sich zusammen aus fixen und variablen Vergütungsbestandteilen und Regelungen zur Altersversorgung. In 9 von 12 Städten lagen die Geschäftsführerbezüge von Beteiligungsgesellschaften über der Besoldung der Bürgermeister.

Die Städte sind gehalten, die Geschäftsführerbezüge im Beteiligungsbericht für Unternehmen zu veröffentlichen (§ 123a Absatz 2 Satz 2 HGO).²²⁶ Dieser Forderung kamen allein Bad Vilbel, Hofheim am Taunus und Maintal teilweise nach, indem sie Bezüge der Geschäftsführer in Summe oder für einzelne Gesellschaften veröffentlichten. Die

²²⁶ § 123a Absatz 2 Satz 2 HGO Beteiligungsbericht und Offenlegung

Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

übrigen neun Städte machten unter Hinweis auf die Schutzklausel in § 286 Absatz 4 HGB – nach der diese Anhangangabe im Jahresabschluss unterbleiben kann, wenn sich daraus die Bezüge eines einzelnen Geschäftsführers ableiten lassen – keine Angaben im Beteiligungsbericht.

Künftige Verträge mit Geschäftsführern sollten nur bei Vorlage der Einwilligung zur Veröffentlichung der Bezüge abgeschlossen werden. Gleiches gilt bei Vertragsverlängerungen. Die Überörtliche Prüfung mahnt an, dass die Städte ihren Publizitätspflichten nachkommen und Geschäftsführerverträge – auch im Falle der Verlängerung – nur dann abschließen, wenn die Geschäftsführer mit der Veröffentlichung ihrer Gesamtbezüge einverstanden sind.

Auch die Aufsichtsratsvergütungen wurden nicht in allen Beteiligungsberichten veröffentlicht. Die Veröffentlichung der Vergütungen ist eine von der HGO geforderte Mindestangabe im Beteiligungsbericht.

Die Mehrheit der Städte machte freiwillige Angaben zu ihren Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und ihren Beteiligungen in privater Rechtsform mit einem Anteil unter 20 Prozent. Allerdings gaben sie hierzu vielfach reduzierte Informationen und bezogen nicht alle Unternehmen ein.

Freiwillige Angaben

Bis zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses erfüllt der Beteiligungsbericht wichtige Informationsfunktionen, vorausgesetzt, der Beteiligungsbericht ist aktuell. Dietzenbach, Hofheim am Taunus und Mörfelden-Walldorf waren hier deutlich im Verzug. Als Entscheidungsgrundlage kann der Beteiligungsbericht nicht die Informationen ersetzen, die ein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen an die kommunalen Organe bietet.

11.16 Gesamtabschluss für den Konzern Stadt

In den geprüften Städten, wie auch schon bei der Haushaltsstrukturprüfung der Großstädte,²²⁷ waren Ausgliederungsquoten von über 50 Prozent festzustellen (Kapitel 11.10). Die Beteiligungen sind mit der Kernverwaltung spätestens zum 31. Dezember 2015 in einem Gesamtabschluss zusammenzufassen (§ 114s Absätze 5 und 8 HGO). Erst mit diesem Gesamtabschluss wird ein vollständiges Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Städte gezeichnet. Den Städten dürfte es kaum gelingen, den Gesamtabschluss nach den derzeit gültigen Regeln der GemHVO-Doppik sachgerecht und in sich schlüssig abzuschließen, da sich die Grundlagen des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften und ihrer Tochterunternehmen zu weit voneinander unterscheiden.

Deshalb sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die nach der staatlichen Doppik zulässigen, aber vom Handelsrecht abweichenden Regelungen nur in besonders begründeten Ausnahmefällen angewendet werden. Überwiegen die Ausnahmefälle, wird – wegen des materiellen Übergewichts der ausgegliederten, nach Handelsrecht bilanzierenden Gesellschaften – die Zusammenführung des von der GemHVO-Doppik beherrschten kommunalen Jahresabschlusses mit den handelsrechtlichen Abschlüssen im Gesamtabschluss kaum zweckgerecht möglich sein. Der Gesamtabschluss wäre verwässert, weil er aussagekräftige Daten wie ein Konzernabschluss nicht mehr liefern könnte. Die Transparenz des Gesamtabschlusses des Konzerns Stadt wäre eingeschränkt.

Die Kommunen sind gut beraten, sich früh mit dem Gesamtabschluss zu befassen, da ein erheblicher Kommunikations- und Abstimmungsaufwand zwischen der Stadt und ihren Gesellschaften und Betrieben unterschiedlichster Rechtsformen sowie auch der Gesellschaften und Betriebe untereinander nötig wird. Nach den Erfahrungen mit der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und ersten Jahresabschlüssen bei den hessischen Städten, Gemeinden und Landkreisen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, den Aufstel-

Planung
Gesamtabschluss

²²⁷ vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632

lungsprozess für den Gesamtabchluss jetzt zu beginnen, um den gesetzlichen Termin (31. Dezember 2015) einhalten zu können.²²⁸

Die Kommunen sollten rechtzeitig mit dem Projektmanagement zur Bewältigung dieser Herausforderung beginnen. Hierzu gehören Vorgaben wie eine Beteiligungsrichtlinie, eine Bilanzierungsrichtlinie und eine frühe verbindliche Zeitplanung. Zudem ist auch zu klären, inwieweit bestehende zeitliche Abläufe von Aufstellung und Prüfung der Abschlüsse der Tochtergesellschaften angepasst werden müssen. Ohne fundierte und rechtzeitige Planung laufen die Kommunen Gefahr den Umstellungstermin zu überschreiten und in ähnliche Zeitverzögerungen zu kommen wie bei der Aufstellung ihrer Eröffnungsbilanz.

Die Städte hatten mit den Vorbereitungen zum Gesamtabchluss noch nicht begonnen. Begründet wurde dies mit den gebundenen Kapazitäten im Zuge der Umstellung auf die Doppik sowie dem verschobenen Erstellungstermin. Sie planten den Gesamtabchluss erst zum vorgegebenen Termin aufzustellen.

Gesamtsteuerung

Mit dem Gesamtabchluss wird eine bis dahin nur näherungsweise durch Kombination von Daten aus den Jahresabschlüssen der Stadt und ihrer Beteiligungen zu erreichende finanzielle Gesamtsicht auf den Konzern Stadt möglich. Sie dient nicht nur der Rechnungs- und Rechenschaftslegung, sondern auch als Steuerungsgrundlage. Aus den mit dem Gesamtabchluss in einen systematischen Zusammenhang gebrachten finanziellen Relationen von Stadt und Beteiligungen ergibt sich die Notwendigkeit der Gesamtsteuerung. Mit Blick auf den Gesamtabchluss sollten deswegen interne Steuerung der Stadt und externe Steuerung der Beteiligungen inhaltlich, verfahrensmäßig und instrumentell in einem einheitlichen Steuerungsansatz für den Konzern Stadt abgestimmt werden.

11.17 Ausblick

Trotz vergleichbarer geografischer Lage (Süd Hessen, Rhein-Main-Gebiet) und ähnlichen Einwohnerzahlen waren bei den geprüften Städten deutliche Unterschiede in Bezug auf den Umfang der wirtschaftlichen Betätigung und die Ausgliederungsquoten feststellbar. Im Prüfungszeitraum fanden kaum Änderungen in den Beteiligungsportfolios statt, grundsätzliche Umstrukturierungen der wirtschaftlichen Betätigung wurden nicht vorgenommen.

Die Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen entsprachen nicht der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und dem damit verbundenen Risiko. In Bensheim und Maintal gab es gute Ansätze für ein Beteiligungsmanagement. In der Mehrzahl der Städte waren die Beteiligungsverwaltungen nicht angemessen besetzt. Auch ihre Instrumente waren nicht ausreichend. Die meisten Städte befanden sich noch im Umstellungsprozess ihrer Haushaltswirtschaft auf die Doppik und hatten ihre Kapazitäten quantitativ wie qualitativ auf diese Aufgabe konzentriert. Überdies waren die Verwaltungen mit der Haushaltskonsolidierung beansprucht.

Angesichts des Umfangs der kommunalen Betätigung ist der Ausbau der Beteiligungsverwaltung geboten. Mit der Einbindung der Beteiligungen in ein Gesamtsystem wird eine engere systematische Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen notwendig. Der Ausbau sollte in Abstimmung und inhaltlichem Gleichklang mit der vielfach ebenfalls noch ausstehenden Entwicklung des internen Steuerungssystems für den Kernhaushalt einhergehen.

Die Prüfung erbrachte keine tragfähigen Hinweise zur Vorteilhaftigkeit von Ausgliederungen. Aufgrund der gewachsenen Beteiligungsstruktur der Städte, der fehlenden Daten und Informationen zu Neugründungen von Beteiligungen im Prüfungszeitraum sowie der politisch motivierten Organisation der Aufgaben waren fundierte Aussagen hierzu nicht möglich. Letztlich bleibt die Ausgliederung von Aufgaben eine politische

²²⁸ Für die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung (NVS) schätzte die Überörtliche Prüfung seinerzeit einen Vorbereitungszeitraum von rund vier Jahren. Aus heutiger Sicht stellt diese Einschätzung den Mindestzeitraum für ein so umfangreiches Umstellungsprojekt dar. Siehe dazu auch Zehnter Zusammenfassender Bericht vom 21. November 2001, LT-Drucks. 15/2959.

Entscheidung, die vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung auf der kommunalen Ebene zu treffen und zu rechtfertigen ist.

Das bevorstehende Ende der Laufzeit von Konzessionsverträgen für Strom und Gas bot einigen Städten die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Betätigung neu zu ordnen. Neben der Rekommunalisierung²²⁹ wäre die vollständige Privatisierung von Stadtwerken die Alternative. Im Prüfungszeitraum hatten die Überlegungen hierzu erst begonnen.

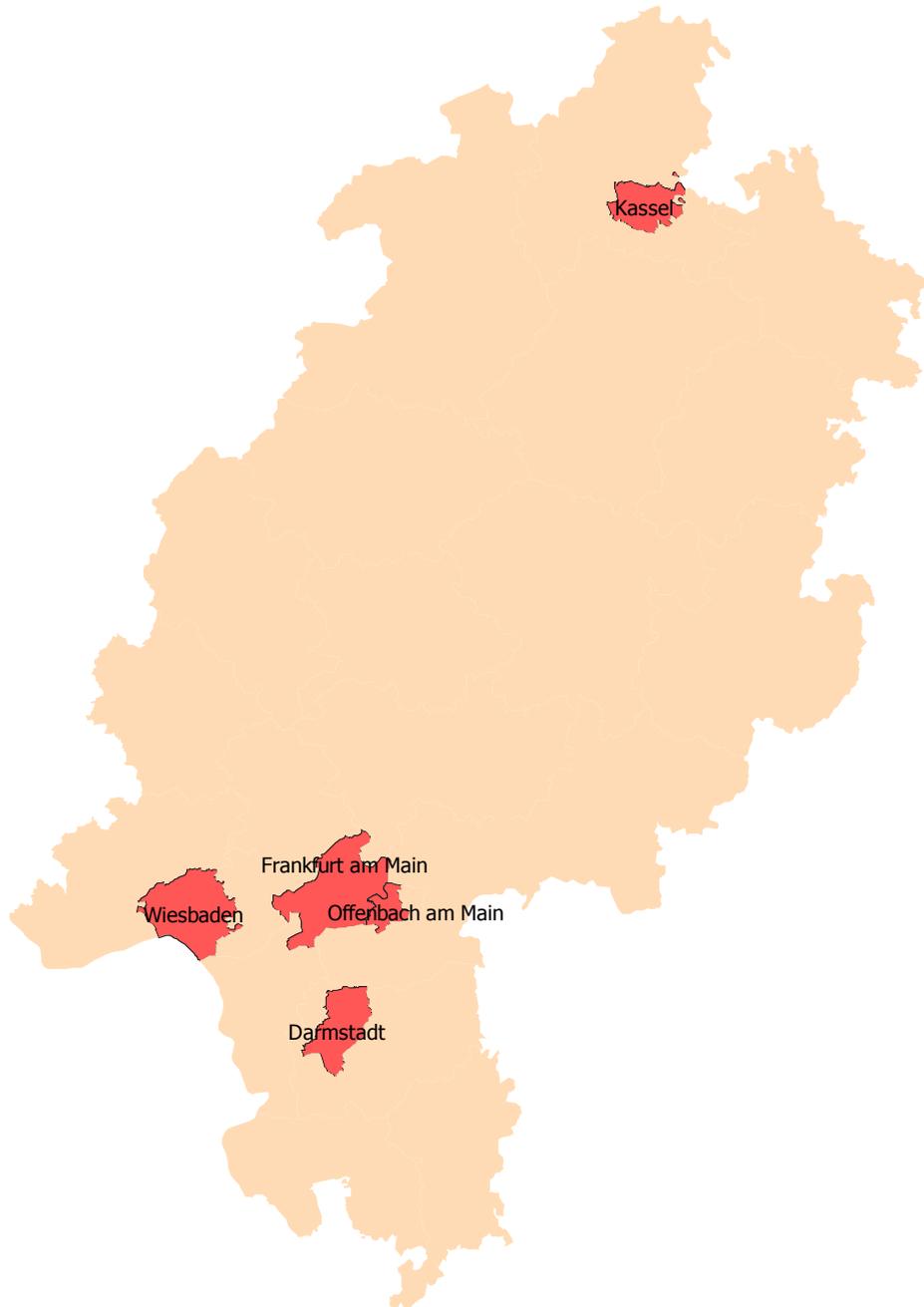
Ergebnisverbesserungen wären auch durch Gewinnausschüttungen der Beteiligungsunternehmen an die Städte anstelle der Thesaurierung möglich. Begründet wurde der Verzicht auf Ausschüttungen mit der Stärkung des Eigenkapitals der Beteiligungen. Ebenso verzichteten einzelne Städte auf die Zahlung von Konzessionsabgaben für die städtischen Netze. Sie subventionierten auf diesem Weg indirekt ihre Beteiligungen. In diesen Fällen ist es geboten, vor dem Hintergrund der Finanzsituation der Städte die Beiträge der Beteiligungsunternehmen zum städtischen Haushalt zu überdenken und Zielvorgaben zu vereinbaren.

²²⁹ Rekommunalisierung kann als Rückführung des vormals an Dritte verkauften Eigentums in kommunale Hand bezeichnet werden. In der Energieversorgung betrifft dies einen Teil der Wertschöpfung oder auch die gesamte Wertschöpfungskette.

12. Einhundertachtundvierzigste Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“

12.1 Geprüfte Städte

Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden



Ansicht 154: „Erziehungshilfen“ – Lage der geprüften Körperschaften

12.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	März 2010 bis Mai 2011
Prüfungszeitraum:	2007 bis 2009
Zuleitung der Schlussberichte:	31. Mai 2011
Prüfungsbeauftragter:	dialogicon GmbH, Hamburg

12.3 Leitsätze

Für Erziehungshilfen zahlten die hessischen Großstädte über 200 Millionen € jährlich. In den Städten leben rund 263.000 Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die Ausgaben für die Erziehungshilfen betrafen zwischen 1,5 bis 3,5 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren.

Seiten 186, 201

Die Entwicklung der familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen in mehrjährigen Zeitreihen zeigen, dass aus der Eingriffsbehörde Jugendamt eine familienunterstützende Organisation wurde. Die Jugendämter versuchen zunehmend jenseits einer konkreten Gefährdungslage, die Lebenschancen und die Lebensqualität von jungen Menschen und deren Familien zu verbessern. Sie greifen nicht erst ein, wenn das Kindeswohl nachhaltig gefährdet ist, sondern unterstützen Familien bei der Bewältigung ihrer Erziehungsprobleme.

Seite 191

Die Hilfedichte war nicht aus dem soziodemografischen Umfeld der Städte ableitbar. Vielmehr hatten die Jugendämter einen großen Einfluss auf die Hilfedichte.

Seite 190

In den Jahren 2007 bis 2009 stiegen die Ausgaben im Mittel um 16 Prozent. Bemerkenswert waren die Zunahmen der Ausgaben in Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Kassel mit mehr als 20 Prozent. In Wiesbaden blieben die Ausgaben nahezu unverändert.

Seite 202

Im Prüfungszeitraum nahmen die Fallzahlen in der Erziehungshilfe in einer Bandbreite von 7 bis 14 Prozent zu. Dies war im Wesentlichen auf die Zunahme der familienbegleitenden Hilfen zurückzuführen; so in Frankfurt am Main um 28 Prozent. Außer in Kassel und Offenbach am Main stiegen die Fallzahlen bei den familienersetzenden Hilfen kaum.

Seiten 191 ff., 199

Wie sich am Beispiel Offenbachs zeigte, kann eine restriktive Gewährungspraxis mittelfristig den Anstieg ausgabenintensiver Hilfen nach sich ziehen. So waren trotz einer geringen Hilfedichte bei steigenden Fallzahlen der familienersetzenden Hilfen die Gesamtausgaben deutlich angestiegen.

Seite 203

Um zu vermeiden, dass die Träger die Hilfen über das notwendige Maß hinaus fortsetzen, ist die Steuerung durch die Jugendämter von besonderer Bedeutung. Eine ausreichende Personalausstattung im Sozialen Dienst, die mit einer sachgerechten Steuerung der Hilfen einhergeht, trägt dazu bei, die Wirtschaftlichkeit der Hilfen zu erhöhen.

Seiten 200, 205

Eine Hilfedichte von 2 bis 2,5 Prozent und ein Anteil familienbegleitender Hilfen zwischen 40 und 45 Prozent an allen Hilfen wird in der Regel dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen gerecht, ohne die Wirtschaftlichkeit in der Erziehungshilfe unberücksichtigt zu lassen.

Seite 204

Die Jugendämter können die Hilfeplanung und die Steuerung der freien Träger weiter verbessern.

Seite 208 f.

12.4 Gliederung

12.5	Geprüftes Risiko, Ergebnisverbesserung und Rückstände	186
12.6	Überblick	187
12.7	Soziodemografie der Großstädte.....	189
12.8	Die langfristige Entwicklung der Erziehungshilfen	190
12.9	Hilfedichte und Fallzahlentwicklung im Prüfungszeitraum	191
12.10	Struktur der Erziehungshilfen	192
12.11	Die Entwicklungsdynamik der Hilfen	198
12.12	Kennzahlen zur Steuerung der Erziehungshilfen	200
12.13	Struktur der Ausgaben in den Erziehungshilfen.....	201
12.14	Zusammenhänge zwischen Hilfedichte, Hilfestruktur und Ausgaben für Erziehungshilfen	203
12.15	Zusammenhang zwischen Personalausstattung, Hilfedichte und Ausgaben für die Erziehungshilfen	204
12.16	Steuerung des Hilfeverlaufs	205
12.17	Ergebnisverbesserungen in der Erziehungshilfe	208
12.18	Ausblick	210

12.5 Geprüftes Risiko, Ergebnisverbesserung und Rückstände

Das geprüfte Risiko umfasste mit 205,5 Millionen € die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für die Erziehungshilfen der Großstädte in den Jahren 2007 bis 2009.

Geprüftes Risiko, Ergebnisverbesserung und Rückstände			
	Geprüftes jährliches Risiko	Jährliche Ergebnisverbesserung	Rückstände
Darmstadt	15,2 Mio. €	0,7 Mio. €	keine
Frankfurt am Main	113,9 Mio. €	11,8 Mio. €	keine
Kassel	28,6 Mio. €	2,0 Mio. €	0,1 Mio. €
Offenbach am Main	13,9 Mio. €	keine	0,2 Mio. €
Wiesbaden	33,9 Mio. €	1,3 Mio. €	0,3 Mio. €
Summe	205,5 Mio. €	15,8 Mio. €	0,6 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresrechnungen 2007 bis 2009

Ansicht 155: Geprüftes Risiko, Ergebnisverbesserung und Rückstände

Aus der Prüfung lässt sich eine jährliche Ergebnisverbesserung von 15,8 Millionen € ableiten. Dies sind 7,7 Prozent der jährlichen Durchschnittsausgaben.

Die Jugendämter in Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden benötigen nach Inkraft treten des neuen Bundeskinderschutzgesetzes²³⁰ zusätzliches Personal. Weiterer Personalbedarf besteht wegen gesteigener Fallzahlen bei den Pflegekinderdiensten.

Rückstände in einigen Ämtern

²³⁰ Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22. Juni 2011, BT-Drucks. 17/6256

12.6 Überblick

Anspruch auf Erziehungshilfe hat ein Personensorgeberechtigter bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist (§ 27 Absatz 1 SGB VIII). Der Leistungskatalog der Hilfen ist im Vierten Abschnitt, Erster Unterabschnitt des Achten Sozialgesetzbuchs geregelt.

Ansicht 156 zeigt die untersuchten Erziehungshilfen. Dabei wurden die Hilfen in die grundsätzlichen Formen „familienbegleitend“ und „familienersetzend“ unterschieden. Die Überörtliche Prüfung bezog noch die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und die Hilfen für junge Volljährige in ihre Untersuchungen ein (§ 41 SGB VIII).²³¹

Erziehungshilfen

Erziehungshilfen		
Hilfeform	Hilfeart	Rechtsgrundlage
familienbegleitend (ambulant)	sonstige Erziehungshilfen	§ 27 Absatz 2 SGB VIII
	Erziehungsberatung	§ 28 SGB VIII
	soziale Gruppenarbeit	§ 29 SGB VIII
	Erziehungsbeistandschaft	§ 30 SGB VIII
	Sozialpädagogische Familienhilfe	§ 31 SGB VIII
	Erziehung in einer Tagesgruppe	§ 32 SGB VIII
familienersetzend (stationär)	Vollzeitpflege	§ 33 SGB VIII
	Heimerziehung	§ 34 SGB VIII
	intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	§ 35 SGB VIII

Anmerkung: Die Eingliederungshilfen (§ 35a SGB VIII) und die Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) können sowohl familienbegleitend als auch familienersetzend ausgestaltet werden.

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 156: Erziehungshilfen

Bei der Gewährung der Erziehungshilfen nach § 27 Absatz 2 SGB VIII²³² kommt den Jugendämtern in der Ausgestaltung der Hilfen ein großer Spielraum zu. Das Spektrum reicht von sozialpädagogischen Lernhilfen bis zu Ganztagsunterbringungen in Kindertageseinrichtungen unter Einbeziehung des Allgemeinen Sozialen Dienstes im Jugendamt.

Neben der Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns lag in dieser Prüfung der Schwerpunkt auf der Sachgerechtigkeit der Aufgabenwahrnehmung in den Sozialen Diensten – vor allem der Erziehungshilfe – der Jugendämter. Die besondere Rolle und Verantwortung der Jugendämter für das Kindeswohl und der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung rechtfertigten einen Vorrang

Untersuchungsschwerpunkte

²³¹ Diese Hilfen zählen zwar nicht unmittelbar zu den Erziehungshilfen, stehen aber in einem engen Bezug dazu. So sind die Eingliederungshilfen schwierig von anderen Hilfen abzugrenzen, so dass die Gewährungspraxis in den Jugendämtern keine eindeutige Trennung zu den Erziehungshilfen zulässt. Bei den Hilfen für junge Volljährige handelt es sich häufig um die Fortsetzung von Erziehungshilfen mit dem Ziel einer Verselbständigung von Jugendlichen, die zuvor in Heimeinrichtungen untergebracht waren.

²³² § 27 Absatz 2 des SGB VIII – Hilfe zur Erziehung
Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 SGB VIII gewährt. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden. [...]

der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung vor wirtschaftlichen Erwägungen (§ 8a Absatz 1 SGB VIII).²³³

Neben den Sozialen Diensten der Jugendämter, die vorrangig für die Einleitung, Steuerung und Beendigung von Erziehungshilfen zuständig sind, wurden weitere Dienste der Jugendämter in die Prüfung einbezogen, die in einem engen Bezug zu den Erziehungshilfen stehen:

- Die wirtschaftliche Jugendhilfe ist für die finanzielle Steuerung der Erziehungshilfen zuständig. Alle im Zusammenhang mit der Gewährung von Erziehungshilfen stehenden Ausgaben und Einnahmen verwaltet die wirtschaftliche Jugendhilfe.
- Der Pflegekinderdienst der Jugendämter wirbt Pflegeeltern an, sorgt für die Fortbildung und betreut diese während der Unterbringung von Pflegekindern. Ferner beschafft der Dienst auch Unterbringungsplätze für Kinder, die in professionellen Einrichtungen (Erziehungsstellen) und bei besonders qualifizierten Pflegeeltern untergebracht werden müssen.

Ansicht 157 gibt einen Überblick über die in die Prüfung einbezogenen Leistungsbereichen der Jugendämter.



Ansicht 157: Ausgewählte Leistungsbereiche der Jugendhilfe

In den folgenden Analysen zur Struktur und Entwicklung der Erziehungshilfen werden keine absoluten Fallzahlen verwendet. Die unterschiedliche Größe der Städte verlangt für aussagefähige Vergleiche die Analyse prozentualer Anteile und Veränderungen.

²³³ § 8a Absatz 1 SGB VIII – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen. Dabei sind die Personensorgeberechtigten sowie das Kind oder der Jugendliche einzubeziehen, soweit hierdurch der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird. Hält das Jugendamt zur Abwendung der Gefährdung die Gewährung von Hilfen für geeignet und notwendig, so hat es diese den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten anzubieten.

12.7 Soziodemografie der Großstädte

Das soziodemografische Umfeld der fünf Großstädte für das Jahr 2009 unterschied die Überörtliche Prüfung anhand von fünf Indikatoren (Ansicht 158).

Daten zum soziodemografischen Umfeld für das Jahr 2009						
		Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Einwohner		143.332	671.927	194.774	119.051	275.251
Einwohner bis 21 Jahre		26.896	121.055	36.851	24.832	53.756
Indikator						
1	Anteil Einwohner bis 21 Jahre	18,8 %	18,0 %	18,9 %	20,9 %	19,5 %
2	Transferegeldempfänger ¹⁾	9,1 %	10,6 %	13,3 %	15,9 %	11,4 %
3	Durchschnittseinkommen ²⁾	33.238 €	35.818 €	26.674 €	28.112 €	34.544 €
4	Anteil Alleinerziehender ³⁾	15,1 %	12,6 %	11,6 %	15,8 %	12,3 %
5	Ausländeranteil	15,0 %	20,8 %	11,6 %	24,9 %	17,0 %

¹⁾ Anteil der SGB II Empfänger unter 65 Jahren an der Einwohnerschaft; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

²⁾ Quelle: Statistisches Landesamt (Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004). Unter den Steuerpflichtigen werden unbeschränkt Einkommensteuerpflichtige (Pflichtveranlagte) und Lohnsteuerpflichtige (Nicht- oder Antragsveranlagte) zusammen nachgewiesen. Zählung je Alleinstehendem oder je getrennt veranlagtem Ehegatten oder je zusammenveranlagtem Ehepaar.

³⁾ Anteil Alleinerziehender zum Anteil der Einwohner bis 21 Jahre
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 158: Daten zum soziodemografischen Umfeld für das Jahr 2009

Die Einwohnerzahl hat Einfluss auf den Personalbedarf und damit auf die organisatorische Struktur und die Steuerbarkeit der Jugendämter. Insbesondere Frankfurt am Main hat mit neun Sozialrathäusern, die regional für Stadtteile zuständig sind, ganz andere Steuerungsprobleme als die übrigen Städte, in denen der Soziale Dienst noch zentral an einer Stelle untergebracht ist und durch Abteilungs- oder Sachgebietsleitungen einfacher koordiniert werden kann.

Aus dem ersten Indikator wird der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren an der Einwohnerschaft deutlich.

Der zweite Indikator gibt den Anteil der Empfänger von Transferleistungen nach SGB II, das heißt alle erwerbs- und nicht erwerbsfähigen Transferegeldempfänger unter 65 Jahren an. Sie war in Offenbach am Main am höchsten und in Darmstadt am niedrigsten. In Offenbach am Main lag der Anteil um rund 60 Prozent höher als in Darmstadt.

Der dritte Indikator, das Durchschnittseinkommen, gibt Hinweise auf die soziale Struktur der Städte. Ähnlich wie die Zahl der Transferegeldempfänger verweisen geringere Durchschnittseinkommen auf potentiell höhere Bedarfe in der Erziehungshilfe. Dementgegen betonten alle Jugendämter in Gesprächen mit der Überörtlichen Prüfung, dass auch der Mittelstand zunehmend mangelnde Erziehungskompetenzen aufweise. Das Durchschnittseinkommen von Kassel und Offenbach am Main war mit 26.700 € bzw. 28.100 € vergleichsweise niedrig, das der übrigen Städte lag mit mehr als 33.000 € deutlich darüber. In Frankfurt am Main lag das durchschnittliche Einkommen mit 35.800 € an der Spitze des Vergleichs.

Der vierte Indikator beschreibt den Anteil der Alleinerziehenden. Die höchsten Anteile fanden sich in Darmstadt und Offenbach am Main. In den übrigen Städten lag der Anteil bis zu 3,5 Prozentpunkten niedriger.

Der fünfte Indikator, die Ausländerquote, begründet aus Sicht der Ämter einen erhöhten Aufwand, da häufig erst eine Akzeptanz für die Inanspruchnahme der Hilfen ge-

weckt werden müsse. Die Prüfung ergab keine Anhaltspunkte, die diese Aussage belegen oder ihr widersprechen. Aus den gesichteten Fallakten ließen sich keine ausreichenden Schlüsse auf den Migrationsstatus ableiten.

Ansicht 159 zeigt das Ergebnis der groben, aber in der Tendenz zutreffenden Kategorisierung anhand der Indikatoren für das soziodemografische Umfeld.

Soziodemografisches Umfeld					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Anteil Einwohner bis 21 Jahre	■	■	■	■	■
Transfergeldempfänger	■	■	■	■	■
Durchschnittseinkommen	■	■	■	■	■
Anteil Alleinerziehender	■	■	■	■	■
Migrationsanteil	■	■	■	■	■

■ = schwieriges Umfeld, ■ = durchschnittliches Umfeld, ■ = günstiges Umfeld
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 159: Soziodemografisches Umfeld

Darmstadt, Frankfurt am Main und auch Wiesbaden zählen zu den Großstädten mit günstigerem soziodemografischen Umfeld. Kassel und Offenbach am Main weisen dagegen ein schwieriges soziodemografisches Umfeld auf. Das soziodemografische Umfeld impliziert die Erwartung, dass Großstädte mit einer vergleichsweise hohen Zahl an Transfergeldempfängern und geringen Einkommen einen höheren Erziehungshilfebefehl haben. Diese Erwartung wurde nicht durch die Prüfung bestätigt. Die Überörtliche Prüfung unternahm daher weitere Analysen zur Struktur und Entwicklung der Erziehungshilfen.

12.8 Die langfristige Entwicklung der Erziehungshilfen

Die Entwicklung der familienbegleitenden und der familienersetzenden Hilfen in mehrjährigen Zeitreihen zeigt Ansicht 160.²³⁴

Entwicklung der Erziehungshilfen in den Jahren 1994 bis 2009			
	Zeitraum	Veränderung der Fallzahlen	
		familienbegleitende Hilfen	familienersetzende Hilfen
Darmstadt	1996 – 2008	+238 %	-9 %
Frankfurt	2004 – 2009	+66 %	-5 %
Kassel	2001 – 2010	+160 %	+76 %
Offenbach	○	○	○
Wiesbaden	1994 – 2009	+216 %	+5 %

○ = Offenbach hatte die Fallzahlen über eine längere Zeitreihe nicht dokumentiert.
Quelle: Angaben der Jugendämter

Ansicht 160: Entwicklung der Erziehungshilfen in den Jahren 1994 bis 2009

²³⁴ Die Zeitreihen beruhen auf Auswertungen der Jugendämter und können durchaus auf unterschiedlicher Grundlage erhoben worden sein (z. B. unter Einbeziehung von Zahlfällen oder nur bezogen auf Fälle im Stadtgebiet). Diese Unterschiede sind für den hier dazustellenden Sachverhalt aber nicht von Bedeutung. Die Zeitreihen der Ämter sind konsistent, es geht allein um die langfristige Entwicklung der Hilfeformen.

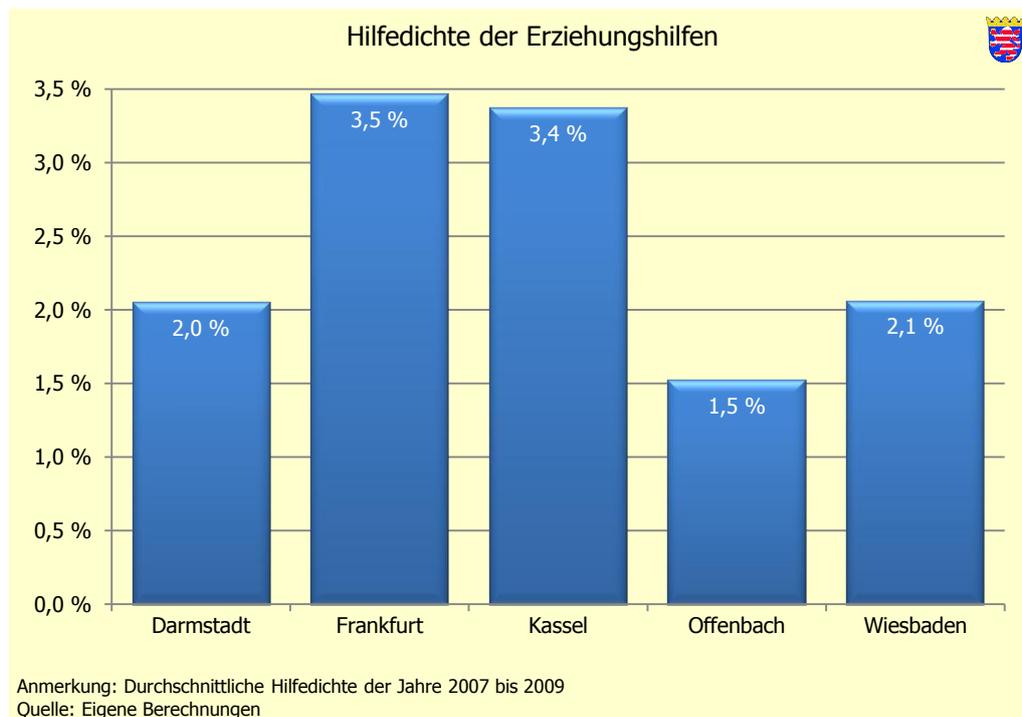
Der gesetzlich vorgesehene Leistungskatalog eröffnet den Jugendämtern bei der Wahl der Hilfen Ermessensspielräume, die flexible Entscheidungen zwischen Hilfen in der Familie und außerhalb der Familie erlauben.

Die geringe Veränderung der Fallzahlen bei den familienersetzenden Hilfen deutet darauf hin, dass sich die Maßstäbe für eine Herausnahme von jungen Menschen aus der Familie über längere Zeiträume änderten.²³⁵ Demgegenüber wird deutlich, dass verstärkt familienbegleitende Hilfen eingesetzt wurden. Die Fallzahlentwicklung lässt den klaren Schluss zu, dass die Jugendämter jenseits einer konkreten Gefährdungslage zunehmend versuchen, die Lebenschancen und die Lebensqualität von jungen Menschen und deren Familien zu verbessern. Sie greifen nicht erst ein, wenn das Kindeswohl nachhaltig gefährdet ist, sondern unterstützen Familien bei der Bewältigung von Erziehungsproblemen. Aus der Eingriffsbehörde Jugendamt wurde zunehmend eine Organisation, die unterstützend tätig ist. Insofern stellen die Fallzahlanstiege in der familienbegleitenden Hilfe einen Gewinn an kommunal finanzierter Leistungsqualität für junge Menschen dar, die in schwierigen Lebensverhältnissen aufwachsen.

Steigende Zahl familienbegleitender Hilfen

12.9 Hilfedichte und Fallzahlentwicklung im Prüfungszeitraum

Der Umfang der Hilfgewährung in den Städten wird durch die Hilfedichte beschrieben. Dies ist der prozentuale Anteil aller Hilfen nach den §§ 27 bis 41 des SGB VIII an der Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die in den fünf Großstädten unterschiedlichen Hilfedichten zeigt Ansicht 161.



Ansicht 161: Hilfedichte der Erziehungshilfen

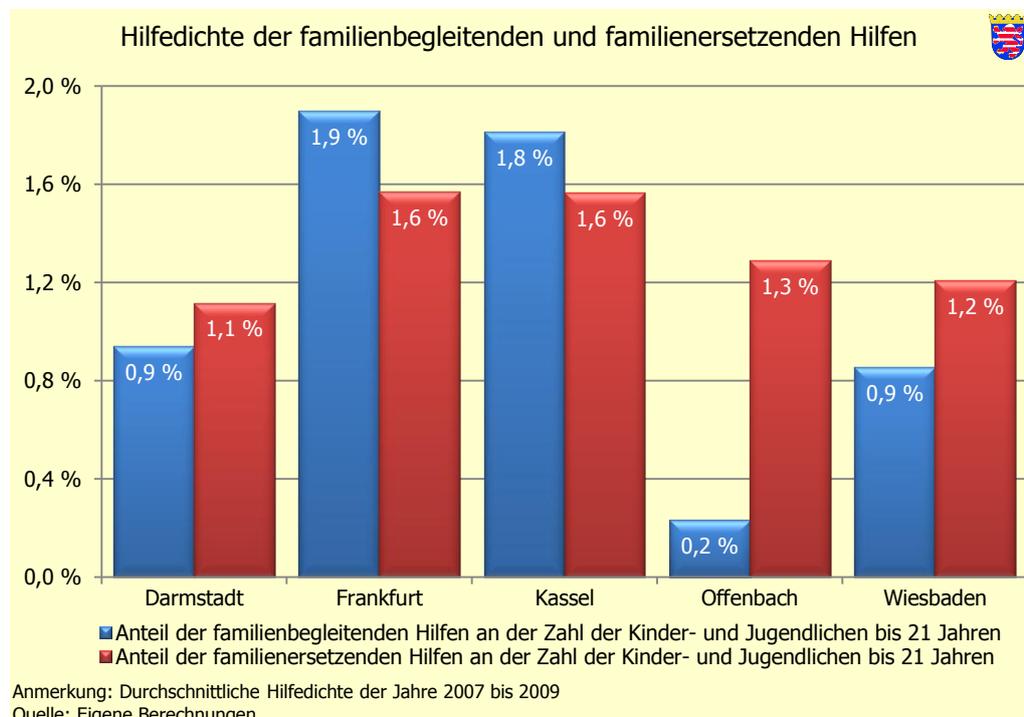
Während Offenbach am Main mit 1,5 Prozent die geringste Hilfedichte im Prüfungszeitraum aufwies, lagen die Werte in Frankfurt am Main und Kassel mit 3,5 bzw. 3,4 Prozent deutlich über den anderen Städten des Vergleichs. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der soziodemografischen Situation der Städte bemerkenswert: Offenbach am Main mit dem schwierigsten soziodemografischen Umfeld wies die geringste Hilfedichte auf. Frankfurt am Main lag mit einer Hilfedichte von 3,5 Prozent bei einem günstigeren soziodemografischen Umfeld dagegen an der Spitze des Ver-

Kein Zusammenhang von Soziodemografie und Hilfedichte

²³⁵ In Kassel war die abweichende Entwicklung bei den familienersetzenden Hilfen auf den Tod eines Kindes im Jahre 2005 zurückzuführen, das zu einer erheblichen Änderung der Maßstäbe für die Einleitung der Hilfen beigetragen hat.

gleichs. Somit war kein Zusammenhang von Soziodemografie und Hilfedichte erkennbar.²³⁶

Ursächlich für dieses Ergebnis ist die Steuerung und Ablauforganisation der Jugendämter durch ihre Entscheidungsträger. Diese entscheiden über die Einleitung der Hilfen und die Hilfeart. Demgegenüber hat die soziodemografische Situation der Städte eine untergeordnete Bedeutung.



Ansicht 162: Hilfedichte der familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen

Für die Hilfedichte insgesamt ist in höherem Maße der Anteil der familienbegleitenden Hilfen entscheidend. Dies ist schon an der Bandbreite der beiden Hilfeformen in Ansicht 162 erkennbar. Während bei den familienersetzenden Hilfen der Abstand zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert bei 0,5 Prozentpunkten lag, war er mit 1,7 Prozentpunkten bei den familienbegleitenden Hilfen mehr als dreimal so hoch. Die in der Langzeitbetrachtung der Hilfeentwicklung festgestellte weitgehende Konstanz der familienersetzenden Hilfen (Ansicht 160) spiegelt sich zugleich in den Daten für den Prüfungszeitraum wieder.

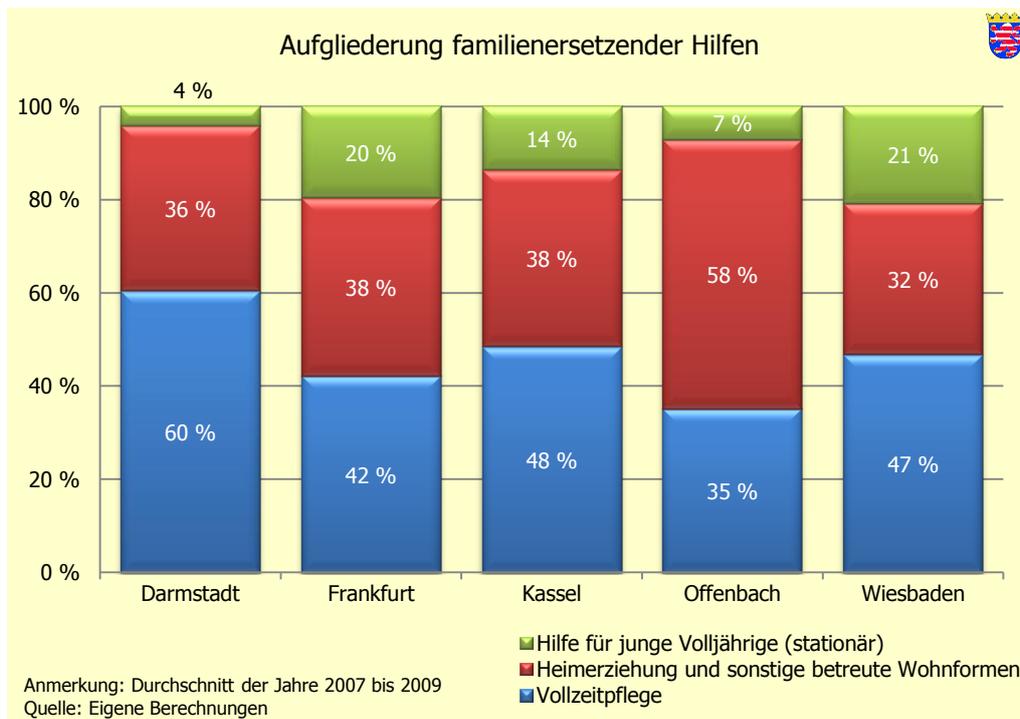
12.10 Struktur der Erziehungshilfen

Für die Wirtschaftlichkeit der Hilfestellung ist die Struktur der Hilfen, also die quantitative Verteilung der Hilfearten von Bedeutung, da die verschiedenen Arten der Hilfen unterschiedliche Ausgaben für die Städte zur Folge haben.

- **Familienersetzende Hilfen**

Ansicht 163 zeigt die Struktur der wichtigsten familienersetzenden Hilfen.

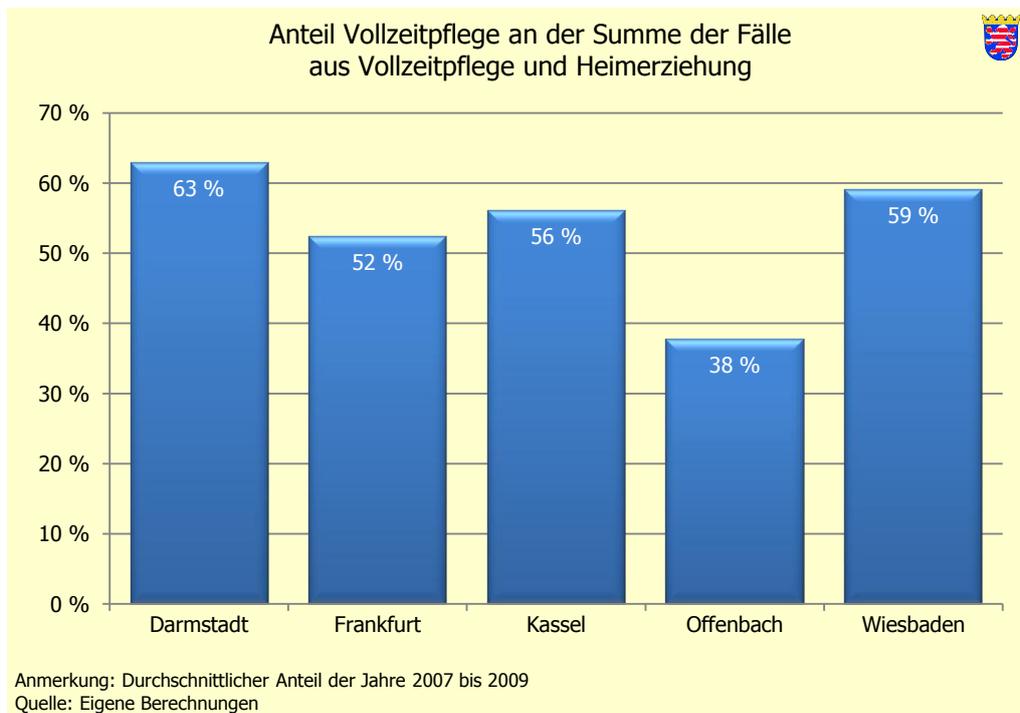
²³⁶ Punktuelle Belastungen, so die Zahl der Alleinerziehenden in Darmstadt und die hohen Ausländeranteile in Frankfurt am Main oder die Zahl der Transfergeldempfänger in Frankfurt am Main und Wiesbaden, waren zwar feststellbar. Sie sind aber kaum geeignet, gravierende Unterschiede zwischen den drei Städten zu begründen.



Ansicht 163: Aufgliederung familienersetzender Hilfen

Ansicht 163 verdeutlicht, dass die Verteilung der Hilfen auf die Hilfearten deutliche Unterschiede aufweist. Diese Strukturen können in einem gewissen Umfang gegeneinander substituiert werden: Heimerziehungsfällen durch die Vollzeitpflege. Dadurch ließe sich neben einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit auch eine Verbesserung der Verselbständigungsprozesse in der Vollzeitpflege erreichen.

Bei den familienersetzenden Hilfen wurde das Verhältnis zwischen den Fallzahlen in der Vollzeitpflege und jenen in der Heimerziehung analysiert. Ansicht 164 zeigt, dass der Anteil der Vollzeitpflege an der Summe aller Fälle aus Heimerziehung und Vollzeitpflege sehr unterschiedlich war.



Ansicht 164: Anteil Vollzeitpflege an der Summe der Fälle aus Vollzeitpflege und Heimerziehung

Indikator:
Vollzeitpflege

Die Anteile der Vollzeitpflege lagen zwischen 38 Prozent in Offenbach am Main und 63 Prozent in Darmstadt.²³⁷ Das Verhältnis der Fallzahlen in der Vollzeitpflege und in der Heimerziehung wirkt auf die Wirtschaftlichkeit der Hilfen:

Die Vollzeitpflege wird vor allem bei Kindern im Vorschulalter eingesetzt, wenn in der Herkunftsfamilie zentrale Versorgungs- und Erziehungsfunktionen nicht gewährleistet sind.²³⁸ Ein geringer Anteil von Fällen in der Vollzeitpflege ist darauf zurückzuführen, dass entweder geeignete und qualifizierte Pflegeeltern fehlen oder ein hoher Anteil spät einsetzender Hilfen ohne Option auf eine Vermittelbarkeit in die Vollzeitpflege vorliegt.

Die Ausgaben einer Unterbringung bei Pflegeeltern, gemeint sind hier Pflegefamilien ohne speziellen professionellen Hintergrund in Form von sozialpädagogischer oder psychologischer Ausbildung, belaufen sich auf rund 10.000 € im Jahr, die einer Heimunterbringung auf rund 45.000 €.



Ansicht 165: Frankfurt am Main. Mädchenzimmer in einer Heimeinrichtung. Aufnahme vom 30. September 2010

²³⁷ Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung und die Eingliederungshilfen in der stationären Form blieben unberücksichtigt.

²³⁸ vergleiche Mürder, Meysen, Trenczek (Hrsg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII, 6. Auflage, Baden-Baden 2009, Seite 308

Während Darmstadt, Kassel und Wiesbaden höhere Anteile der Vollzeitpflege hatten, fielen die Zahlen in Frankfurt am Main und Offenbach am Main geringer aus. Als Gründe wurden genannt:

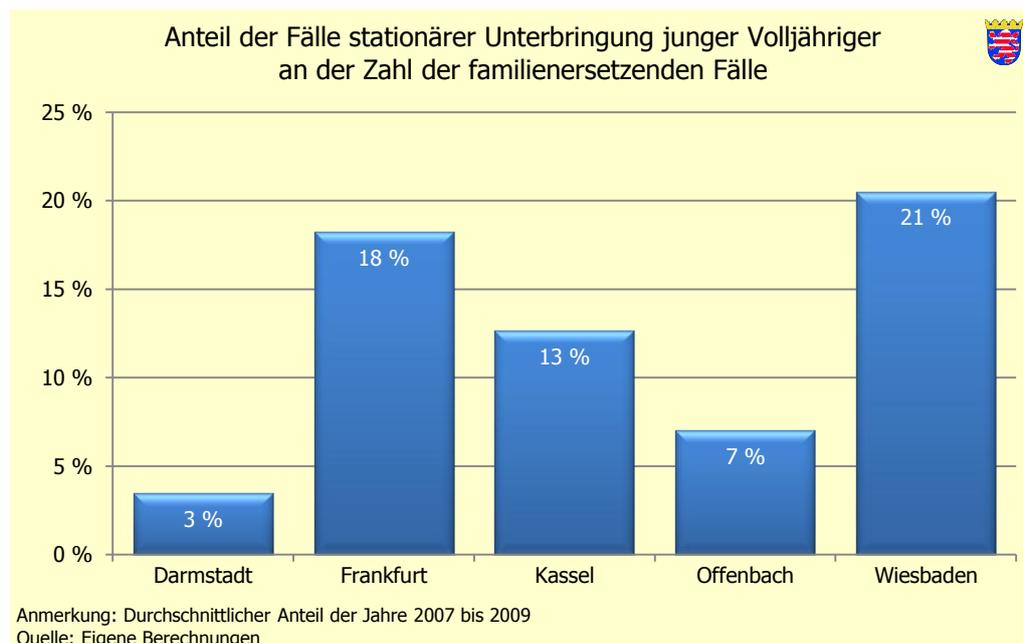
Unterschiedliche Ursachen für Zahl von Heimunterbringungen

- Das Jugendamt in Frankfurt am Main gab Schwierigkeiten bei der Akquisition von Pflegeeltern an. Diese Probleme seien nach Angaben der Jugendämter nicht ungewöhnlich, da in Großstädten häufig beide Partner berufstätig seien und die Neigung zur Aufnahme von Pflegekindern geringer wäre. Kassel arbeitete deswegen mit dem Landkreis Kassel zusammen und konnte so auf das ländliche Umland zurückgreifen.
- Das Jugendamt in Offenbach am Main führte die hohe Heimunterbringungsquote darauf zurück, dass Pflegeeltern die zusätzlichen Belastungen durch die Aufnahme der Kinder nicht mehr bewältigen könnten.

Für Frankfurt am Main bietet sich eine Kooperation mit den umliegenden Landkreisen an, wobei zu klären wäre, wie die Kostenübernahme zu regeln ist, da die Landkreise damit finanziell belastet werden.²³⁹ In Offenbach am Main wären frühere familienersetzende Maßnahmen denkbar, um die Kinder und Jugendlichen noch durch eine Pflegefamilie versorgen zu können.

Ein weiterer Strukturindikator ist die Zahl junger stationär untergebrachter Volljähriger im Verhältnis zur Zahl aller familienersetzenden Fälle. Die Zuständigkeiten der Jugendämter für diese Gruppe enden in der Regel mit der Vollendung des 21. Lebensjahrs (die Hilfe kann allerdings in begründeten Einzelfällen in Fortsetzungs- und Nachbetreuungshilfen übergeleitet werden). Die Werte bewegten sich hier in einer Bandbreite zwischen 3 Prozent (Darmstadt) und 21 Prozent (Wiesbaden).

Indikator: junge Volljährige



Ansicht 166: Anteil der Fälle stationärer Unterbringung junger Volljähriger an der Zahl der familienersetzenden Fälle

Ziel kann nicht sein, die familienersetzende Unterbringung junger Volljähriger weitgehend zu vermeiden. Die Entscheidungen über die Dauer der Hilfen sind im Einzelfall im Interesse der jungen Menschen zu treffen. Um zu vermeiden, dass die Träger die Hilfen über das notwendige Maß hinaus fortsetzen, ist die Steuerung durch die Jugendämter von besonderer Bedeutung. Auf Dauer angelegte Hilfen für Minderjährige in der Vollzeitpflege oder in der Heimunterbringung sind in geringerem Umfang beeinflussbar als der Verselbständigungsprozess junger Volljähriger. Zudem ist ein sehr spät oder

Große Unterschiede bei der Verselbständigung junger Volljähriger

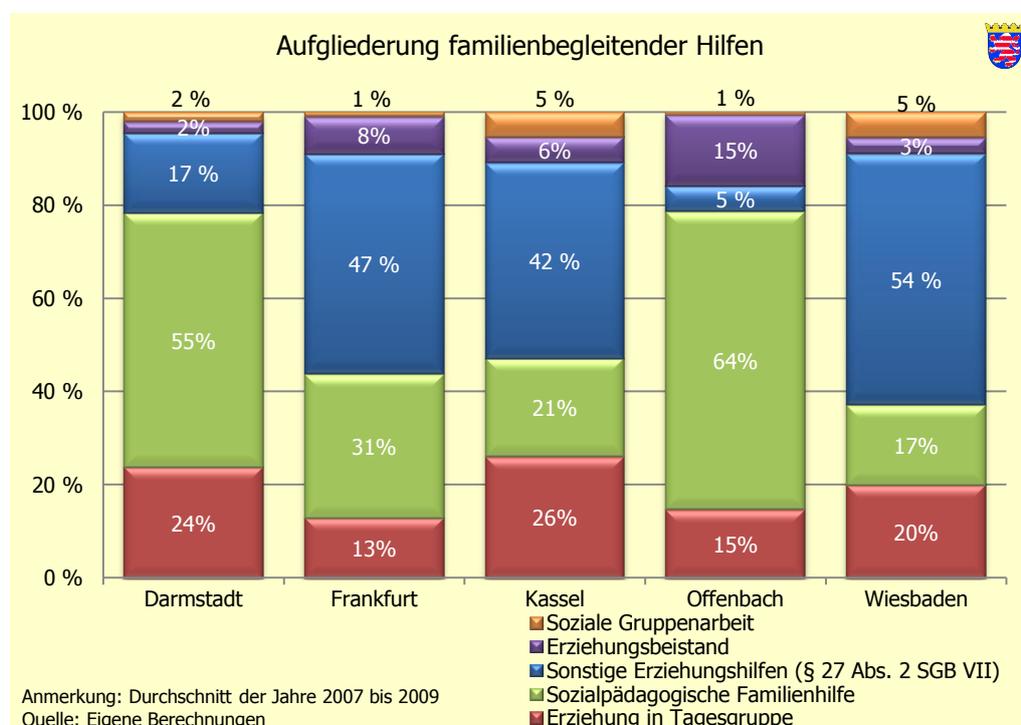
²³⁹ § 86 Absatz 6 SGB VIII – Örtliche Zuständigkeit für Leistungen an Kinder, Jugendliche und ihre Eltern. Das zuständige Jugendamt hat in diesen Fällen einen Kostenerstattungsanspruch nach § 89a SGB VIII.

nicht vollständig abgeschlossener Prozess mit dem Erreichen der Altersgrenze von 21 Jahren für die jungen Menschen mit Risiken behaftet, da die dann greifenden Hilfesysteme des SGB II und des SGB XII²⁴⁰ nicht in dem Umfang individuelle Hilfen gewährleisten können. Über regelmäßige Auswertungen des Stands der Verselbständigung, so die Überleitung in Wohngruppen oder betreutes Wohnen, verfügten die Ämter nicht. Allein in Frankfurt am Main ließen sich Zahlen aus dem dort vorhandenen Datenbestand ermitteln.

Für die Jugendämter wären genauere Prüfung der Fähigkeit zur Verselbständigung und entsprechende Hilfeplanung und Steuerung sachgerecht und zudem wirtschaftlich. Für Frankfurt am Main würde bereits die Senkung des Anteils junger Volljähriger an den familienersetzenden Hilfen um einen Prozentpunkt oder 19 Fälle zu einer Einsparung von 680.000 € führen.²⁴¹ Für Wiesbaden, der Stadt mit der zweithöchsten Quote familienersetzend untergebrachter junger Volljähriger, ergibt sich bei einer Reduktion um einen Prozentpunkt immerhin eine Einsparung von jährlich 270.000 €.

• Familienbegleitende Hilfen

Im Bereich der familienbegleitenden Hilfen zeigten sich ebenfalls deutliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Hilfearten (Ansicht 167).



Ansicht 167: Aufgliederung familienbegleitender Hilfen

Aus Ansicht 167 ist ersichtlich, dass der Anteil der sonstigen Erziehungshilfen (überwiegend Hilfen nach § 27 Absatz 2 SGB VIII) große Unterschiede aufwies. Soweit diese Hilfen zur Substitution von anderen familienbegleitenden Erziehungshilfen eingesetzt werden, kann dies wirtschaftlicher sein und auch zu einer passgenaueren Hilfegewährung beitragen. Die Hilfedichte in Frankfurt am Main und Kassel deutet jedoch darauf hin, dass diese Hilfen vor allem zu einer Ausweitung der Fallzahlen beigetragen haben und daher kritisch im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Notwendigkeit hinterfragt werden sollten.

²⁴⁰ Die intensive Betreuung beispielsweise durch Bezugsbetreuer nach dem SGB VIII ist im SGB II oder SGB XII nicht vorgesehen. Dort ist allenfalls finanzielle Unterstützung und Beratung (in Bezug zu Beruf und Ausbildung) möglich.

²⁴¹ Durchschnittskosten im Jahr für die stationäre Unterbringung in Frankfurt am Main von 35.720 € multipliziert mit 19 Fällen (ein Prozent von 1.900 familienersetzenden Fällen). Berechnung für Wiesbaden in gleicher Form.

Bei ihrer weiteren Untersuchung zog die Überörtliche Prüfung die Anteile der Hilfen in Tagesgruppen an der Summe der Hilfen in Tagesgruppen und Sozialpädagogischen Familienhilfen je Großstadt heran. Für diese beiden Hilfearten bestehen - ähnlich wie bei der Heimerziehung und der Vollzeitpflege (vergleiche Ansicht 163) - Möglichkeiten der Substitution.²⁴² Die Anteile lagen zwischen 19 Prozent in Offenbach am Main und 55 Prozent in Kassel (Ansicht 168).

Indikator:
Tagesgruppe



Ansicht 168: Tagesgruppenanteil an der Summe aus Tagesgruppe und Sozialpädagogischer Familienhilfe

Den 300 Fallakten, die in der 137. Vergleichenden Prüfung²⁴³ und der 148. Vergleichenden Prüfung eingesehen wurden, war zu entnehmen, dass überwiegend das Verhalten der Eltern eine wesentliche Ursache für die Entwicklungsprobleme von Kindern und Jugendlichen war. Insofern setzten die familienbegleitenden Hilfen bei der Erziehungskompetenz an. Für Darmstadt und Frankfurt am Main lag der Anteil der Hilfen in Tagesgruppen bei rund 30 Prozent und der Anteil der Sozialpädagogischen Familienhilfe bei rund 70 Prozent. Deutlich höhere Anteile der Hilfen in Tagesgruppen, wie in Kassel und Wiesbaden, können verschiedene Gründe haben:

Keine pädagogische Begründung für Tagesgruppenanteile erkennbar

- Die Städte haben größere Tagesgruppenangebote, teils in städtischer Trägerschaft, die ausgelastet werden sollen.
- Familien akzeptierten nach Angaben der Jugendämter keine Sozialpädagogische Familienhilfe. Das Jugendamt entschied sich im Interesse der Kinder und Jugendlichen für eine Hilfe in der Tagesgruppe.

²⁴² Die beiden Hilfearten sind jedoch nicht beliebig substituierbar. Die Sozialpädagogische Familienhilfe richtet sich vor allem an die Eltern und versucht, deren Erziehungskompetenzen zu erhöhen. Tagesgruppen sind entweder ein Hilfeinstrument, um die jungen Menschen bei der Bewältigung ihrer Probleme zu unterstützen, oder ein Mittel, um fehlende Unterstützung durch die Eltern zu kompensieren.

²⁴³ Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht 2010 vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633



Ansicht 169: Frankfurt am Main. Hausaufgabenzimmer in einer Tagesgruppe. Aufnahme vom 5. Oktober 2010

Ein Anteil von rund 30 Prozent der Hilfen in Tagesgruppen und 70 Prozent in der Sozialpädagogischen Familienhilfe kann wirtschaftlich sein. Zwar gehören zum Tagesgruppenangebot die Zusammenarbeit mit den Eltern und deren Beratung. Doch will gerade die Sozialpädagogische Familienhilfe primär eine Hilfe, die das Verhalten der Eltern und damit die Entwicklungs- und Lebensbedingungen der Kinder und Jugendlichen in der Familie verbessert. Die Ausgaben der Sozialpädagogischen Familienhilfe lagen im Schnitt unter den Ausgaben für die Hilfen in Tagesgruppen.²⁴⁴

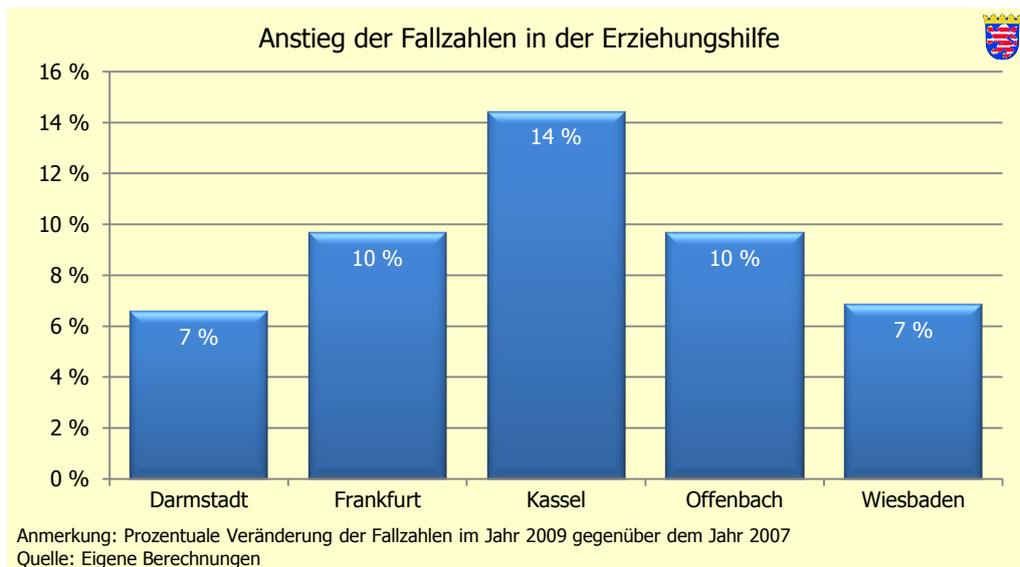
Einfluss der Ämter
auf Wirtschaftlichkeit

Der Vergleich der Struktur quantitativ bedeutender Hilfearten zeigt, dass die Jugendämter erheblichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der gewährten Hilfen haben. Eine bedarfsgerechte Zahl von Pflegeeltern, die Unterstützung von Verselbständigungsprozessen bei jungen Volljährigen und die Gewährung von Familienhilfen zur Verbesserung der Erziehungsfähigkeit der Eltern sind sachgerecht und können zugleich eine höhere Wirtschaftlichkeit in der Erziehungshilfe gewährleisten.

12.11 Die Entwicklungsdynamik der Hilfen

Neben der Struktur der gewährten Hilfen ist auch die quantitative Entwicklung der verschiedenen Hilfearten für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Bedeutung.

²⁴⁴ Die jährlichen Fallkosten lagen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe bei 14.500 €, bei Unterbringung in Tagesgruppen dagegen bei 25.000 €.



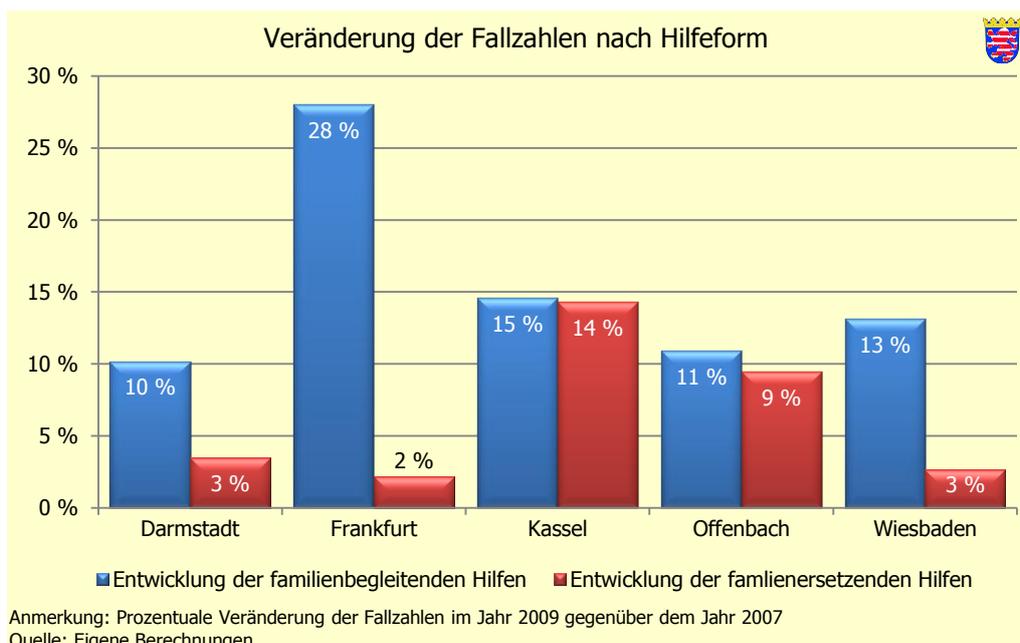
Ansicht 170: Anstieg der Fallzahlen in der Erziehungshilfe

Für den Untersuchungszeitraum gilt, dass die Fallzahlen in allen Städten stiegen. Den geringsten Anstieg hatten Darmstadt und Wiesbaden mit 7 Prozent zu verzeichnen, während Kassel mit 14 Prozent einen Spitzenwert einnahm. Bis auf Kassel war der Anstieg der Fallzahlen auf die familienbegleitenden Hilfen zurückzuführen.

Weiter ansteigende Fallzahlen

Die Entwicklung der Fallzahlen in der Erziehungshilfe ist insbesondere in Frankfurt am Main mit der erhöhten Zahl der familienbegleitenden Hilfen zu begründen (Anstieg um mehr als 28 Prozent). Auch in Kassel und Wiesbaden war die Zunahme der familienbegleitenden Hilfen deutlich (15 und 13 Prozent). Vor dem Hintergrund geringer Veränderungen bei den familienersetzenden Hilfen kann ein Anstieg der familienbegleitenden Hilfen sowohl unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt sein. Allein die parallel steigenden Fallzahlen in beiden Hilfeformen in Kassel – von einem bereits hohen Niveau ausgehend – sind auffällig und sollten daher Anlass geben, diesen Anstieg genauer zu überprüfen.

Darmstadt und Wiesbaden zeigten, dass ein Fallzahlenanstieg zwar nicht völlig zu verhindern war, aber zumindest in seinem Umfang begrenzt werden konnte.



Ansicht 171: Veränderung der Fallzahlen nach Hilfeform

In Darmstadt gelang nicht allein eine Begrenzung des Fallzahlenstiegs, sondern auch eine Verbesserung der Hilfestruktur. Während kostenintensive Fälle in Heimen um 18 Prozent zurückgeführt wurden, erhöhte sich die Zahl der Fälle in Vollzeitpflege um 28 Prozent. Mit solchen Entwicklungen schöpfen die Jugendämter die Möglichkeiten der Unterbringung von Kindern und jungen Menschen bei Pflegefamilien in steigendem Umfang aus. Sofern die Vollzeitpflege in einer Pflegefamilie die geeignete Hilfe für die jungen Menschen darstellt, ist die Nutzung solcher Spielräume auch wirtschaftlich.

12.12 Kennzahlen zur Steuerung der Erziehungshilfen

Daten und Analysen
nur teilweise
vorhanden

Zur sachgerechten und wirtschaftlichen Steuerung der Erziehungshilfen sind differenzierte Analysen nötig, die in den Ämtern nur teilweise vorhanden waren oder mit erheblichem, oft manuellem Aufwand zu erheben waren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Jugendämtern folgende Analysen:

- Analyse der Gründe für eine Beendigung der Hilfen
Aussagen zu den Gründen für eine Beendigung der Hilfen trafen alle Jugendämter aufgrund ihrer Berichtspflichten gegenüber dem Hessischen Statistischen Landesamt. Allerdings nutzten die Ämter diese Daten nicht zur systematischen Steuerung der Hilfearten.
- Analyse der Verweildauer
Nicht die durchschnittliche Verweildauer ist steuerungsrelevant, sondern die Extremwerte. Hilfen wurden oft binnen sechs Monaten beendet, weil die Klienten²⁴⁵ keine ausreichende Mitwirkung zeigten oder mit der Art und Weise der Hilfe (und des damit verbundenen Eingriffs in die Familie) nicht einverstanden waren. Das ist ein Hinweis darauf, dass die Vorbereitung der Hilfen nicht zureichend war.
Bei den familienbegleitenden Hilfen ist eine Verweildauer von mehr als 24 Monaten stets prüfenswert. Wenn nach diesem Zeitraum keine Hilfefortschritte erkennbar sind, dürfte eine Fortführung der Hilfe nur in begründeten Ausnahmefällen sinnvoll sein. Im einen oder anderen Fall mag die Fortführung der Hilfe dazu beitragen, eine familienersetzende Hilfe zu vermeiden – eine bei solchen Konstellationen häufig sachgerechte und auch wirtschaftliche Entscheidung. In den meisten Fällen haben sich aber Träger und Familie in der gewählten Hilfeart eingerichtet oder arbeiten aneinander vorbei, ohne dass nennenswerte Fortschritte in der Stabilisierung oder Förderung der Familien erreicht wurden. Das Controlling der Jugendämter verfügte über präzise Daten zur Verweildauer der Klienten. Eine systematische Analyse dieser Daten und eine darauf aufbauende Auseinandersetzung mit den Fallverläufen nahmen die Sozialen Dienste jedoch nicht im ausreichenden Maße vor.
- Daten- und Strukturvergleiche
Die Sozialen Dienste waren in allen Städten regional organisiert. Die regional unterschiedlichen Hilfestrukturen wurden nicht systematisch analysiert, um daraus Handlungsspielräume der Jugendämter abzuleiten. Zwar kannten Darmstadt, Kassel und Wiesbaden solche Daten; die darauf beruhende Steuerung war nur in Ansätzen erkennbar.
- Wirkungsanalysen
Kein Jugendamt evaluierte systematisch die Ergebnisse der Erziehungshilfen. Inwieweit die Bedingungen für die Persönlichkeitsentwicklung und die Eigenverantwortlichkeit junger Menschen (so § 1 Absatz 1 des SGB VIII) verbessert wurden, ist nicht einfach erfassbar. Dennoch sind namentlich bei spezifischen Hilfen mit eindeutigen Zielsetzungen – wie die sozialpädagogischen Lernhilfen – Wirkungsanalysen nötig.

²⁴⁵ In der Sozialarbeit werden die Adressaten der Hilfen als Klienten bezeichnet.

Unterschiede bei der Abbruchquote der Hilfen

Im Hinblick auf die Ergebnisse der planmäßigen Beendigung der Hilfen liegen Darmstadt und Wiesbaden mit rund 60 Prozent vor Frankfurt am Main und Kassel, die 43 bzw. 49 Prozent erreichten. Beendigungen, abweichend vom Hilfeplan, überwiegend Abbrüche, waren mit 36 bzw. 33 Prozent recht hoch in Frankfurt am Main bzw. Wiesbaden. Kassel lag bei 31 Prozent und Darmstadt bei 24 Prozent. Offenbach am Main waren die Daten nicht bekannt.

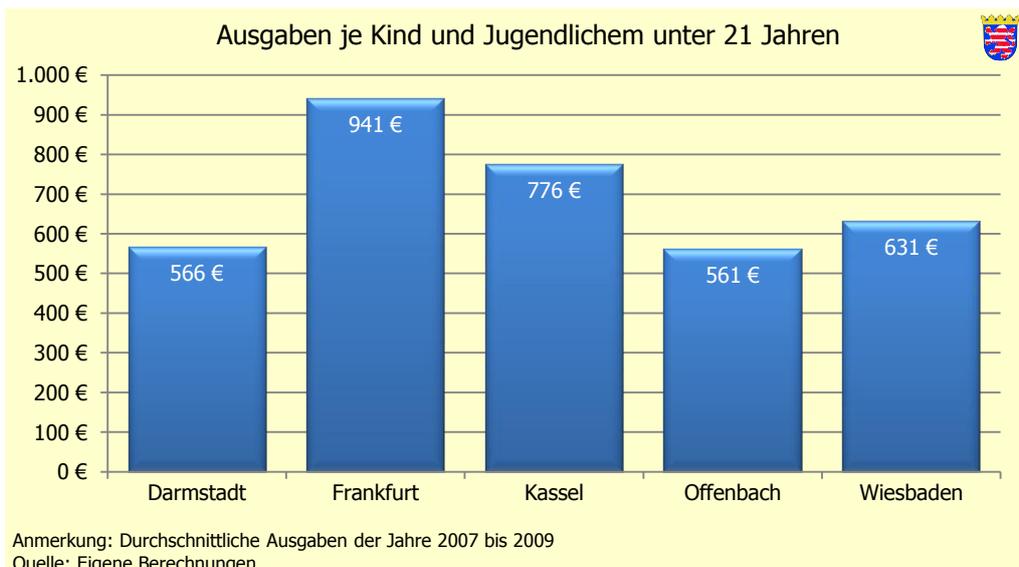
Beendigungsgründe von Hilfen zur Erziehung im Jahr 2008					
Beendigungsgrund	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Ziel/ Teilziel erreicht	60 %	43 %	49 %	n.d.	57 %
Beendigung durch Klienten oder Abbruch durch Träger/ Jugendamt	24 %	36 %	31 %	n.d.	33 %
sonstige Beendigungsgründe (Wechsel der Zuständigkeit oder in eine andere Hilfe, Umzug etc.)	16 %	21 %	20 %	n.d.	10 %
n.d. = nicht dokumentiert					
Quelle: Angaben der Jugendämter					

Ansicht 172: Beendigungsgründe von Hilfen zur Erziehung im Jahr 2008

Die besseren Erfolgsquoten in Darmstadt und Wiesbaden decken sich mit den Erkenntnissen zur Steuerungsfähigkeit der Ämter in Kapitel 12.16. Dort wird gezeigt, dass Darmstadt und Wiesbaden eine höhere Steuerungsfähigkeit besaßen.

12.13 Struktur der Ausgaben in den Erziehungshilfen

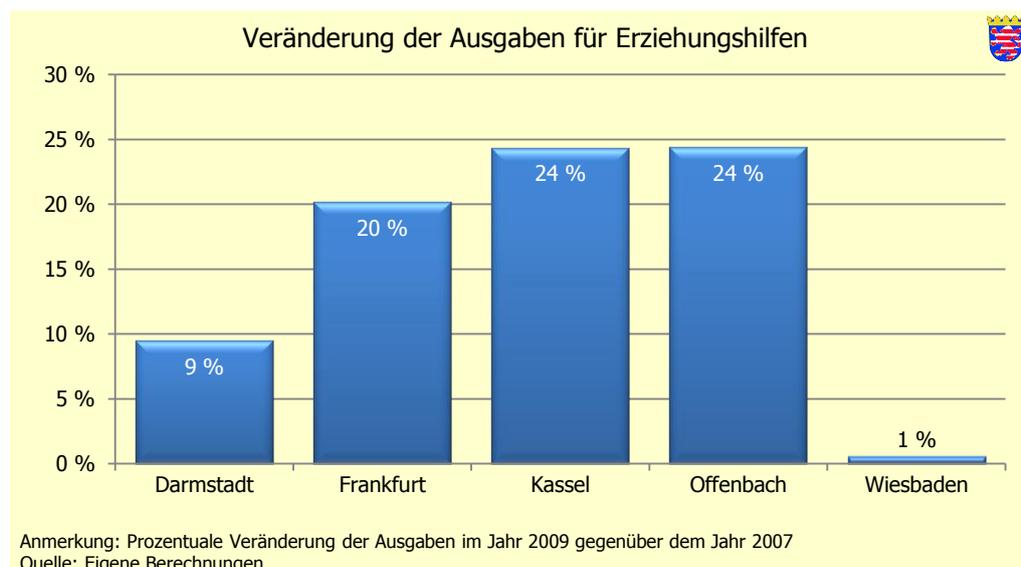
Die fünf Großstädte zahlten jährlich zusammen 205,5 Millionen € für die Erziehungshilfen.²⁴⁶ Die Personalausgaben der Sozialen Dienste machten dabei durchschnittlich 10 Prozent der Gesamtausgaben aus und waren somit im Vergleich zu den Transferleistungen, die die Städte an die Freien Träger für die Gewährung der Hilfeleistungen zahlten, gering. Die Ausgaben für Erziehungshilfe erreichten zwischen 1,5 bis 3,5 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Zum Vergleich der Belastungen der Städte werden die Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahre betrachtet (Ansicht 173).



Ansicht 173: Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahren

²⁴⁶ Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 (Ansicht 155). Hierbei wurden die Ausgaben für die Hilfen selbst und die Ausgaben für das städtische Personal sowie die Erziehungsberatungsstellen berücksichtigt.

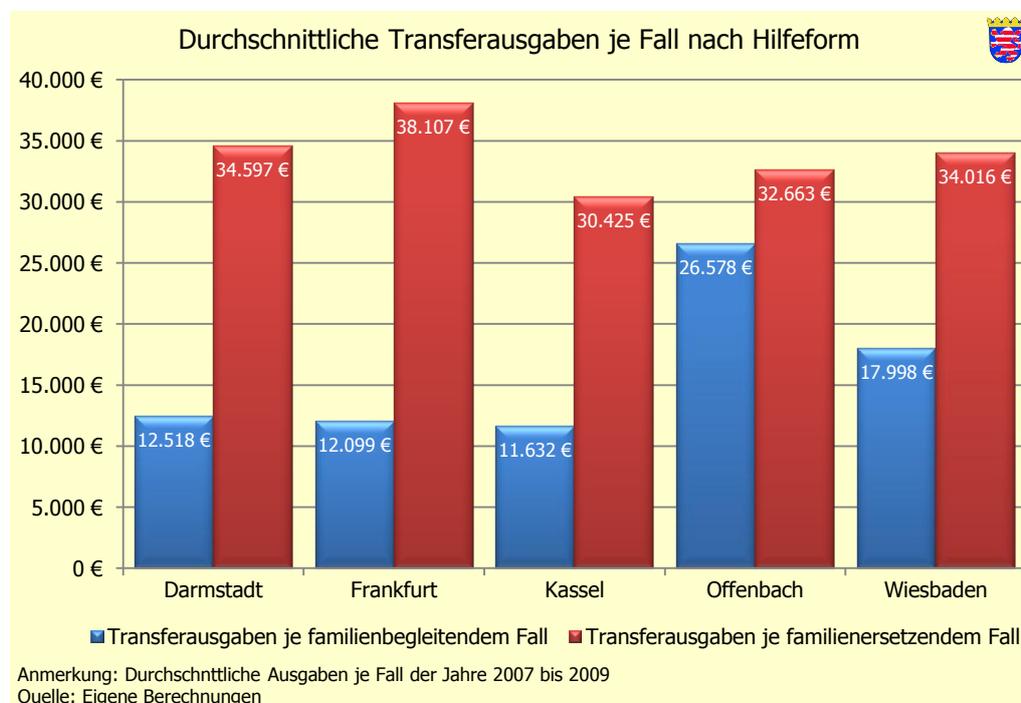
Die Hilfgewährung stellte sich demnach in Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden kostengünstiger dar als in Frankfurt am Main und Kassel.



Ansicht 174: Veränderung der Ausgaben für Erziehungshilfen

Unterschiede im Anstieg der Ausgaben

Im Mittel erhöhten sich die Ausgaben für Erziehungshilfen im Prüfungszeitraum um 16 Prozent. Auch die Entwicklung der Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahren in den Jahren 2007 bis 2009 ist bemerkenswert. Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Kassel steigerten im Untersuchungszeitraum ihre Ausgaben um mehr als 20 Prozent. Ende 2009 war nicht mehr Offenbach am Main die Stadt mit den geringsten Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahren, sondern Darmstadt. Den geringsten Ausgabenanstieg hatte Wiesbaden mit 2 Prozent. Angesichts der steigenden Personalausgaben, die in den Transferausgaben an Freie Träger enthalten sind, stabilisierte Wiesbaden somit sein Ausgabeniveau.



Ansicht 175: Durchschnittliche Transferausgaben je Fall nach Hilfeform

Ansicht 175 zeigt die durchschnittlichen Transferausgaben je Fall für familienbegleitende und familienersetzende Hilfen. Danach wies Kassel die geringsten Ausgaben in beiden Hilfeformen auf. In Offenbach am Main waren die durchschnittlichen Ausgaben

bei den familienbegleitenden Hilfen dagegen am höchsten, während Frankfurt am Main bei den familienersetzenden Hilfen den Spitzenplatz einnahm.

Für die Transferausgaben je familienbegleitenden Fall zeigte sich, dass in Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel zwischen 11.600 € bis 12.500 € je Fall ausgaben. Die deutlich höheren Transferausgaben in Offenbach am Main sind auf höhere Stundenkontingente für die einzelnen Hilfen zurückzuführen. Eine weitere denkbare Erklärung für die unterschiedlichen Transferausgaben je Fall, nämlich der unterschiedliche Anteil der frei gestaltbaren Hilfen nach § 27 SGB VIII, die überwiegend geringere Ausgaben nach sich ziehen, ließ sich anhand der vorliegenden Daten nicht bestätigen. Städte mit höherem Anteil solcher Hilfen (Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden) und geringerem Anteil (Darmstadt und Offenbach am Main) hatten höchst unterschiedliche Transferausgaben zu verzeichnen.

Bei den familienersetzenden Hilfen zeigte sich im Hinblick auf die durchschnittlichen Ausgaben dieser Hilfen, dass Darmstadt, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden rund 30.000 bis 35.000 € je Fall zahlten, während Frankfurt am Main 38.000 € erreichte. Ein wesentlicher Grund für diese Ausgabenunterschiede ist der unterschiedliche Anteil der Fälle in der Vollzeitpflege.

12.14 Zusammenhänge zwischen Hilfedichte, Hilfestruktur und Ausgaben für Erziehungshilfen

Während die drei Städte Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden, mit einem Ausgabenniveau von rund 600 € je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahren recht wirtschaftliche Ergebnisse schafften (vergleiche Ansicht 173), lagen Frankfurt am Main und Kassel deutlich über diesem Niveau. Die Unterschiede in den Ausgaben lassen sich aus der Quantität (Hilfedichte) und Qualität (Hilfestruktur) ableiten:

- Darmstadt hat zum einen seine Hilfeplanungsprozesse in den letzten Jahren weiterentwickelt, zum anderen wurde die Steuerung der freien Träger über die Qualitätsentwicklung verbessert. Damit konnte sowohl die Hilfedichte mit rund zwei Prozent vergleichsweise niedrig gehalten als auch eine Hilfestruktur erreicht werden, die eine angemessene und wirtschaftliche Gewährung von Erziehungshilfen kennzeichnete.
- Frankfurt am Main überarbeitete den Hilfeplanungsprozess. Trotzdem ist es dort nicht gelungen, die Zahl der Hilfen zu reduzieren oder die Hilfestruktur entscheidend zu verbessern. Gründe hierfür liegen zum einen im starken Anstieg schulbegleitender Hilfen, wie der Lernhilfe nach § 27 Absatz 2 SGB VIII,²⁴⁷ zum anderen fehlen noch spürbare Veränderungen in der Hilfestruktur.
- In Kassel war ein Anstieg der Hilfedichte nach einem Todesfall im Jahr 2005 zu verzeichnen. Vor allem die dem Todesfall folgenden höheren Fallzahlen waren ursächlich für die gestiegenen Ausgaben, weniger die Änderungen in der Hilfestruktur. Ansatzpunkte für eine höhere Wirtschaftlichkeit ergaben sich für Kassel aus einer Reduktion der Fallzahlen. Das Jugendamt Kassel leitete bereits einen Prozess zur Überprüfung der Kriterien der Hilfestruktur ein, der nach Angaben des Amtes dazu beitrug, die Ausgaben im Jahr 2010 um zwei Millionen € zu reduzieren.
- Offenbach am Main hatte vor allem auf Basis der geringen Hilfedichte weniger Ausgaben. Die hohen Transferausgaben insbesondere bei den familienersetzenden Hilfen hängen mit der Gewährungspraxis in Offenbach zusammen: Die Entwicklung der Fallzahlen (Ansicht 171) und der Ausgaben (Ansicht 174) zeigte, dass tendenziell restriktive Strategien²⁴⁸ mittelfristig zu einem Anstieg ausgabenintensiver Hilfen beitragen können.

²⁴⁷ Die Hilfen nach § 27 Absatz 2 SGB VIII stiegen im Untersuchungszeitraum um 28 Prozent.

²⁴⁸ Die tendenziell restriktive Strategie Offenbachs zeigte sich in der vergleichsweise niedrigen Hilfedichte und dem hohen Anteil familienersetzender Hilfen.

- Für Wiesbaden lassen sich ähnliche Feststellungen wie für Darmstadt treffen. Ein sorgfältig mit den Klienten entwickelter Hilfeplan mit nachvollziehbaren und erreichbaren Zielen und eine konsequente Begleitung des Hilfeprozesses durch den Sozialen Dienst tragen zu einer moderaten Hilfedichte und einer ausgewogenen Hilfestruktur bei.

Die Ergebnisse lassen eine erste Antwort auf die Frage nach dem „richtigen“ Maß von Hilfen zu, um für junge Menschen das „Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“²⁴⁹ durchzusetzen. Die Untersuchungsergebnisse besagen, dass gegenwärtig eine Hilfedichte von 2 bis 2,5 Prozent und ein Anteil familienbegleitender Hilfen zwischen 40 und 45 Prozent an allen Hilfen diesen Anspruch gerecht werden kann, ohne dabei die Wirtschaftlichkeit in der Erziehungshilfe unberücksichtigt zu lassen.

Weitere Voraussetzungen sind eine zielorientierte Gestaltung der Hilfeprozesse und eine angemessene Personalausstattung, wie die folgenden Kapitel zeigen.

12.15 Zusammenhang zwischen Personalausstattung, Hilfedichte und Ausgaben für die Erziehungshilfen

Der Vergleich der Personalausstattung²⁵⁰ der Sozialen Dienste, die für die Einleitung und Steuerung der Erziehungshilfen verantwortlich sind, zeigte deutliche Unterschiede, wie aus Ansicht 176 ersichtlich ist.



Ansicht 176: Erziehungshilfefälle je Fachkraft im Sozialen Dienst

Geringste Fallzahlen in Offenbach

Die geringsten Fallzahlen je Fachkraft im Sozialen Dienst hatten demnach Offenbach am Main sowie Darmstadt und Wiesbaden mit rund 20 Fällen. Kassel wies eine Fallzahl von 31 Fällen je Fachkraft auf, in Frankfurt am Main waren 28 Fälle je Fachkraft festzustellen.

Die Gegenüberstellung der Ausgaben der Städte je Kind oder Jugendlichen unter 21 Jahren und der Personalausstattung zeigt, dass die Jugendämter mit den geringsten Ausgaben in ihren Sozialen Diensten am besten mit Personal ausgestattet sind. Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden mit rund 20 Erziehungshilfefällen je Fachkraft im Jahr 2009 hatten geringere Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jah-

²⁴⁹ § 1 Absatz 1 SGB VIII – Recht auf Erziehung, Elternverantwortung, Jugendhilfe

²⁵⁰ Für Zwecke des Vergleichs wurden die Personalausstattungen der Ämter bereinigt. Dabei wurden bedingt durch die unterschiedliche Organisation der Ämter die Jugendgerichtshilfe in Offenbach am Main und Wiesbaden sowie in Kassel und Offenbach am Main die Aufgaben nach SGB XII in Abzug gebracht, da diese Aufgaben in den übrigen Ämtern in eigenständigen Sachgebieten oder anderen Ämtern wahrgenommen wurden.

ren als die anderen Großstädte. Frankfurt am Main und Kassel mit fast 30 Fällen hatten höhere Ausgaben je Kind oder Jugendlichen unter 21 Jahren.

Die Formel „mehr Personal gleich geringere Transferausgaben“ ist angesichts einer Personalausgabenquote von zehn Prozent an den Gesamtausgaben der Erziehungshilfen zunächst attraktiv. Das würde bedeuten, dass bei Einsatz eines zusätzlichen Mitarbeiters, der jährlich rund 50.000 € kostet, die Transferausgaben um 450.000 € sinken. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob diese Formel zutrifft und welche Bedingungen gegeben sein müssten, damit solch ein Wirkmechanismus greift.

Im Jugendamt Kassel hatte im Untersuchungszeitraum eine Fachkraft bis zu 35 Fälle gleichzeitig zu bearbeiten. Aus den Fallakten ging hervor, dass unter diesen Bedingungen nur einmal jährlich eine Hilfeplanung vorgenommen wurde. Die Hilfedichte war in Kassel höher als in Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden, die über eine bessere Personalausstattung verfügten und die Hilfeplanung halbjährlich vornahmen.

Im Jugendamt Frankfurt am Main lag im Jahr 2007 die Fallzahl je Fachkraft bei 22 Fällen. Dieser Wert stieg in drei Jahren bei konstantem Personal auf mehr als 28 Fälle. Demnach hatte eine gute Personalausstattung nicht automatisch dämpfende Effekte auf die Fallzahlentwicklung.

Zusätzliches Personal kann demnach dazu beitragen, die Steuerung der Fälle zu verbessern und Ausgaben zu reduzieren oder es kann sich neuer Fälle annehmen mit der Folge höherer Ausgaben. Entscheidend für die Wirksamkeit eines hohen Personaleinsatzes ist die Steuerungsfähigkeit der Sozialen Dienste. Eine gute Personalausstattung hat demnach nur Wirtschaftlichkeitsvorteile, wenn dieses Personal für eine bessere Steuerung der Hilfen und damit passgenauere und wirksamere Hilfen eingesetzt wird. Erst nach Verbesserung der Steuerung der Hilfen kann das Personal aufgestockt werden.

12.16 Steuerung des Hilfeverlaufs

Die Entscheidung über die Aufnahme eines Falls und die angemessene Hilfe waren in allen Ämtern in ähnlicher Weise geregelt: Eine Fachkraft des Sozialen Dienstes brachte einen vorbereiteten Fall in ein Fachteam ein. Das Team entschied schließlich, ob eine Hilfe eingeleitet wird und welche Art der Hilfe angemessen ist. Im Detail waren Unterschiede in der Fallvorbereitung deutlich:

Fallvorbereitung hat Einfluss auf Hilfedichte

- Die Fallvorbereitung in Darmstadt umfasste zwei bis drei Monate mit detaillierter Recherche im familiären Umfeld und in Institutionen, mit denen die Familie Kontakt hatte (Schule, Kindertagesstätte, Behörden etc.). Eine ausführliche Anamnese war Grundlage für die Fallvorstellung im Fachteam. Hilfen wurden zunächst für ein Jahr eingeleitet, die weitere Bewilligung hing von einer Überprüfung des Fallverlaufs im vergangenen Jahr ab.
- Wiesbaden bereitete die Fälle auf Basis des Jugendhilfeplanungsformulars, kurz JuMBo, vor. Den JuMBo nutzte das Amt zugleich als Instrument für die Hilfeplanung und Steuerung der Hilfen. Für die Fallvorstellung im Fachteam wurden die beiden Teile des Bogens herangezogen, die die Problembeschreibung und die Ziele der Hilfen sowie die Indikatoren,²⁵¹ an denen der Zielfortschritt gemessen werden konnte, enthielten. Das JuMBo-Verfahren strukturierte die Auseinandersetzung mit dem Fall und erzwang eine klare Zielorientierung.
- Offenbach am Main unterschied sich in der Organisation des Sozialen Dienstes. Der Allgemeine Soziale Dienst betreute die Klienten durch die Beratung zu oder die Vermittlung von weitergehenden Hilfen aus dem Bereich des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende der Jugend).

²⁵¹ Indikatoren sind für die Überwachung der Zielerreichung für alle Beteiligten besser nachvollziehbar als nur sehr allgemein formulierte Ziele („Erziehungskompetenz der Mutter erhöhen“).

cherung für Arbeitsuchende)²⁵² oder SGB XII (Sozialhilfe)²⁵³ sowie durch den Verweis auf die Erziehungsberatung oder als Unterstützung bei der Wohnungssuche. Konnte mit diesen eher materiellen Maßnahmen eine Stabilisierung der Familie nicht erreicht werden, bereitete der Allgemeine Soziale Dienst den Fall als Vorlage für die regelmäßigen Fallkonferenzen mit dem Besonderen Sozialen Dienst und der Leitungsebene vor. In den Fallkonferenzen wurde entschieden, ob Erziehungshilfen eingeleitet werden, die dann durch den Besonderen Sozialen Dienst betreut wurden. Diese Verfahrensweise sah hohe Hürden für die Einleitung der Hilfen vor und zwang die falleinbringende Fachkraft zu einer sehr sorgfältigen Fallvorbereitung und -analyse. Zudem setzte dieses Verfahren auf Hilfsinstrumente im Vorfeld einer Einleitung von Erziehungshilfen.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den Hilfedichten der Städte in Kapitel 12.9 zeigt sich, dass der sorgfältigen Fallvorbereitung und Fallentscheidung eine große Bedeutung zukommt. Darmstadt und Wiesbaden, deren Jugendämter sich durch eine strukturierte und zielorientierte Fallvorbereitung auszeichneten, hatten eine deutlich geringere Hilfedichte als Frankfurt am Main und Kassel. Gleichwohl war sowohl in Frankfurt am Main als auch in Kassel erkennbar, dass sich die Ämter um eine strukturierte Fallvorbereitung bemühten, jedoch noch nicht den gebotenen Detaillierungsgrad bei den Zielformulierungen erreichten.

Einbeziehung der Klienten

Zudem ließ sich aus den Fallakten erkennen, dass die Einbeziehung der Klienten in die Hilfeplanung in Darmstadt und Wiesbaden einen höheren Stellenwert besaß als in Frankfurt am Main und Kassel. So wurden beispielsweise in Wiesbaden die Wünsche der Familie und Zielsetzungen, bei denen zwischen Jugendamt und Familie ein Dissens bestand, dokumentiert und im Hilfeverlauf berücksichtigt. In Darmstadt dokumentierten mehrere Träger der Hilfen die Wahrnehmung des Hilfefortschritts nicht allein aus Sicht des Trägers, sondern auch der Familien. Dies kann dazu beitragen, dass die Akzeptanz für die Hilfen zunimmt und weniger Abbrüche von Maßnahmen vorkommen. Die Statistik der Beendigungsgründe in Ansicht 172 weist darauf hin, dass die Zielerreichung der Hilfen in Darmstadt und Wiesbaden besser war als in Frankfurt am Main und Kassel.

Zur zuverlässigen Steuerung des Hilfeverlaufs durch die Jugendämter gehören nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung folgende Kernelemente:

- In Hilfeplänen sind – aufbauend auf einer gründlichen Analyse der Lebenssituation der Klienten – die Ziele der Hilfen für alle am Hilfeprozess Beteiligten detailliert zu formulieren.
- Die Ziele sollten nicht zu allgemein formuliert sein. Konkrete Ziele, die in einem überschaubaren Zeitraum erreichbar und zudem messbar sind, erlauben allen Beteiligten ein zielorientiertes Handeln. Solche Zielbeschreibungen sind verständlicher und nachvollziehbarer für die Klienten. Durch das Erreichen von Teilzielen erfahren die Klienten Erfolgserlebnisse, die für die Motivation wichtig sind.
- Die Formulierung der Ziele im Hilfeplan stellt für den Träger der Hilfe eine klare Orientierung dar und unterstützt die Steuerung durch den Sozialen Dienst. Allgemeine Zielformulierungen oder reine Problembeschreibungen in der Hilfeplanung führen dazu, dass der Träger selbst Art und Umfang der Hilfe präzisiert. Dies wurde in den während der örtlichen Erhebungen geführten Interviews von einigen Trägern bemängelt.

²⁵² Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I, Seite 2954, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. März 2011, BGBl. I, Seite 453

²⁵³ Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I, Seite 3022, zuletzt geändert durch Artikel 3b des Gesetzes vom 20. Juni 2011, BGBl. I, Seite 1114

- Wichtig ist die Beurteilung des Hilfefortschritts in der Wahrnehmung der Beteiligten. In der 137. Vergleichenden Prüfung²⁵⁴ konnte die Überörtliche Prüfung bereits feststellen, dass solche Befragungen zur Eigen- und Fremdwahrnehmung durch Träger oder Jugendämter erhebliche Unterschiede aufzeigten. Fallakten und Statistiken wiesen darauf hin, dass die Klienten mit ihrer Entwicklung häufig zufriedener als die professionellen Helfer waren.
- Wie an den Hilfeplan sind auch an die Entwicklungsberichte der Freien Träger hinsichtlich der Qualitätsentwicklung bestimmte Anforderungen zu stellen. Die Entwicklungsberichte sollten eine klare Gliederung nach verschiedenen Entwicklungsbereichen wie Schule, sozialem Verhalten und Freundschaften aufweisen, auf die Zielformulierungen der Hilfepläne abgestimmt sein und der Fachkraft des Jugendamts einen schnellen Überblick über die Entwicklungsprozesse im Hilfeverlauf verschaffen.

Alle Jugendämter bemühten sich um die Steuerung der Hilfen und um die Verbesserung der Prozesse. Die Jugendämter sind jedoch gehalten, ständig an der Weiterentwicklung der Prozesse in diesem Bereich zu arbeiten. Vor allem die Steuerung der Freien Träger und die Qualitätsentwicklung zusammen mit den Freien Trägern bedürfen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung klarer Verbesserungen.

Ansicht 177 zeigt die Situation in den Jugendämtern nach spezifischen Kriterien für die Steuerung der Hilfeplanung.

Steuerung der Hilfeplanung und Qualität der Planungsprozesse					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Diagnostischer Prozess vor Beginn der Hilfeplanung	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓
Diagnose wird durch den Sozialen Dienst erstellt	✓✓	✓	✓	✓	✓✓
Überprüfung des Hilfebedarfs nach einem definierten Zeitraum	✓	✓	✓✓	○	●
Halbjährliche Fortschreibung des Hilfeplans	✓	✓	●	✓✓	✓
Zielformulierung nach SMART-Kriterien ¹⁾	○	○	●	●	✓
Zielformulierung bezieht sich konkret auf die Beteiligten am Hilfeprozess	●	○	✓	●	✓✓
Bewertung der Zielerreichung bei der Fortschreibung von Hilfeplänen	○	●	○	●	✓✓
Eigen- und Fremdwahrnehmung des Hilfefortschritts	●	●	✓	●	✓
Einbeziehung weiterer Bezugspersonen in die Hilfeplangespräche (z. B. Lehrer, Erzieherinnen)	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓
IT-gestützte Auswertung von Hilfefortschritten	●	●	●	●	●

✓✓ = Kriterium wird vollständig erfüllt, ✓ = Kriterium wird in wichtigen Elementen erfüllt, ○ = erste Ansätze zur Erfüllung des Kriteriums erkennbar, ● = nicht erfüllt / nicht vorhanden

¹⁾ S = spezifisch, M = messbar, A = anspruchsvoll, R = realistisch, T = terminiert

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 177: Steuerung der Hilfeplanung und Qualität der Planungsprozesse

²⁵⁴ Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht 2010 vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

Wiesbaden schnitt am besten ab. Mit dem JuMBo-Verfahren (siehe Kapitel 12.16) konnte in Wiesbaden ein hoher Standardisierungsgrad in der Hilfeplanung erreicht werden, der eine detaillierte Zielformulierung und Zielverfolgung garantierte. Damit war zudem auch eine bessere Beurteilung möglich, wann eine Hilfe beendet werden konnte.

Die Qualität der Entwicklungsberichte der Freien Träger konnte für Wiesbaden nicht ähnlich positiv beurteilt werden. Zwar hatten die Berichte, zumindest überwiegend, eine Gliederungsstruktur, in der die verschiedenen Felder der Hilfe beschrieben wurden. Ein direkter Bezug zu den Zielen und ein schneller Abgleich mit ihnen waren auf Basis der Entwicklungsberichte aber nicht möglich.

Auch in Darmstadt wurde im Zuge der internen Qualitätsentwicklung der Prozess der Hilfeplanung in den letzten Jahren spürbar verbessert. Jeder Hilfeplan enthielt die Ziele, die zu Beginn der Hilfe vereinbart wurden. Es folgte eine Beschreibung der aktuellen Bedarfe, die für die weitere Hilfe von Bedeutung waren.

Steuerung der freien
Träger in Darmstadt
beispielgebend

Beispielgebend war die Qualitätsentwicklung zusammen mit einigen Freien Trägern in Darmstadt. Die Entwicklungsberichte der Träger wiesen eine klare Zielorientierung auf. Die Ziele wurden beispielsweise aufgrund von Zustandsbeschreibungen formuliert („Klient X reagiert mit adäquatem Verhalten auf Anforderungen“) oder in Form einer Skala von Zuständen (von „Klient Y meistert schwierige Situationen, ohne weinerlich oder bockig zu sein“ bis zu „Klient Z wird mehrmals täglich bockig und weinerlich in schwierigen Situationen. Er schafft es nur mit starker Unterstützung, dieses Verhalten abzulegen“). Diese Form der Berichterstattung garantierte,

- dass die Hilfeplanung bei den Trägern detailliert umgesetzt wurde,
- dass der Fortschritt der Hilfen nachvollziehbar dokumentiert wurde,
- dass der Soziale Dienst präzise Informationen bekam, um gegebenenfalls die Hilfeplanung anzupassen, und
- dass die Berichte eine gute Entscheidungsgrundlage boten, um eine Hilfe als erfolgreich beenden zu können.

12.17 Ergebnisverbesserungen in der Erziehungshilfe

Die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Städten im Hinblick auf ihre Bevölkerungsstruktur, die personelle Ausstattung der Jugendämter, die Fähigkeiten zur sachgerechten und wirtschaftlichen Steuerung der Erziehungshilfen und die etablierte Hilfestruktur waren Faktoren, die in eine Beurteilung von Ergebnisverbesserungen einfließen mussten. Daher verbot sich die Berechnung von Ergebnisverbesserungen auf Basis einiger weniger Kennzahlen und des im Vergleich erreichten besten Werts.²⁵⁵

Ansicht 178 gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

²⁵⁵ Wie in den vorangehenden Kapiteln gezeigt, wurde die Ausgabenhöhe durch die Hilfedichte, die Fallkosten und die Fallstruktur der Erziehungshilfen bestimmt. Personelle Ausstattung, Steuerungsfähigkeit und spezifische Ausgangsbedingungen der Bevölkerung, aber auch politische Entscheidungen über Standards lieferten weitere Erklärungsbeiträge für die Aufwendungen in der Erziehungshilfe.

Rechnerische Ergebnisverbesserungen bei den Erziehungshilfen	
Parameter	Strategie
Hilfedichte	Senkung der Hilfedichte (Frankfurt, Kassel)
Hilfestruktur	Reduzierung der Heimunterbringung durch Erhöhung der Fälle in der Vollzeitpflege (Frankfurt, Kassel, Wiesbaden)
	Reduzierung der Tagesgruppenfälle (Kassel)
	Senkung des Anteils junger Volljähriger an den familienersetzenden Hilfen (Wiesbaden)
Leistungsumfang	Senkung der durchschnittlichen Ausgaben für Tagesgruppen (Darmstadt)
Leistungsentgelte	Neuverhandlung von Tagessätzen in der Sozialpädagogischen Familienhilfe (Frankfurt)
Ergebnisverbesserungen	Darmstadt: 0,7 Mio. €, Frankfurt: 11,8 Mio. €, Kassel: 2,0 Mio. €, Offenbach: keine, Wiesbaden: 1,3 Mio. €
Quelle: Eigene Berechnungen	

Ansicht 178: Rechnerische Ergebnisverbesserungen bei den Erziehungshilfen

Die Aufwendungen der Städte wurden daher auf Basis folgender Parameter einem Vergleich unterzogen:

- Hilfedichte**

Hier wurden Ergebnisverbesserungen auf Basis der Werte in Darmstadt für die familienbegleitenden Hilfen und auf Basis der Werte in Darmstadt und Offenbach am Main für die familienersetzenden Hilfen berechnet. Der sehr niedrige Wert in Offenbach am Main wurde für die familienbegleitenden Hilfen nicht angesetzt, da er angesichts der in Darmstadt und Wiesbaden trotz höherer Hilfedichten erreichten Wirtschaftlichkeit unter dem Aspekt der Sachgerechtigkeit durchaus differenziert zu beurteilen ist.
- Ausgaben je Kind und Jugendlichen unter 21 Jahren**

Für die Transferausgaben je Fall wurde der durchschnittliche Wert je Kind oder Jugendlichen im Alter von unter 21 Jahren als Berechnungsgrundlage verwendet, der sich in Offenbach am Main ergeben hatte. Da Darmstadt und Wiesbaden im Untersuchungszeitraum vergleichbare Ausgabenniveaus erreichten und im Jahr 2009 bessere Werte als Offenbach am Main erzielten, ist der gewählte Referenzwert eine realistische Grundlage für mögliche Ergebnisverbesserungen.
- Durchschnittliche Ausgaben nach Hilfeart**

Für die Berechnung von Ergebnisverbesserungen auf Basis der Ausgaben je Fall zog die Überörtliche Prüfung für häufige und daher ausgabenrelevante Hilfearten die Werte von Darmstadt und Wiesbaden heran. Auf die teilweise geringeren Ausgaben der Stadt Kassel wurde nicht zurückgegriffen, da die dort vereinbarten Preise für die Hilfen im Rhein-Main-Gebiet nicht erzielbar sind.
- Hilfestruktur**

Die Ausführungen in Kapitel 12.10 zeigen, dass die Hilfestruktur einen erheblichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Hilfen hatte. Die Berechnung der Ergebnisverbesserungen wurden auf Basis folgender Faktoren vorgenommen:

 - Anteil von 30 Prozent der Hilfen in Tagesgruppen an der Summe der Hilfen aus Sozialpädagogischer Familienhilfe und Tagesgruppenfällen,
 - Anteil von 37 Prozent der Fällen in der Heimunterbringung an der Summe der Fälle aus Heimunterbringung und Fällen in der Vollzeitpflege sowie
 - Anteil von 13 Prozent junger Volljähriger an den familienersetzenden Hilfen.

Ergebnisverbesserungen nicht kurzfristig zu erreichen

Die anhand der einzelnen Parameter erzielbaren Ergebnisverbesserungen wurden nicht addiert, sondern die Ergebnisse wurden vor dem Hintergrund der soziodemografischen Situation der Städte und der Ausgangssituation gegeneinander abgewogen. Für jedes Amt konnte daher eine individuelle Strategie der Ergebnisverbesserung entwickelt werden.

Diese Ergebnisverbesserungen sind erst über einen mehrjährigen Zeitraum erzielbar, da die Umstellung der Gewährungspraxis und die Anpassung der Steuerungsinstrumente nicht kurzfristig möglich sind. Zudem kann die Anpassung im Wesentlichen auf Neufälle angewendet werden. Aufbauend auf diesen Ergebnissen erklärte Frankfurt am Main im Nachgang zur Prüfung, die Vorschläge schrittweise zu berücksichtigen.

12.18 Ausblick

In den letzten Jahren war ein Fallzahlenanstieg der Erziehungshilfen in den Jugendämtern festzustellen. Er war nahezu vollständig auf die vermehrte Einleitung von familienbegleitenden Erziehungshilfen zurückzuführen. Damit haben die Unterstützung der Familien und die Vermeidung von familienersetzenden Hilfen erheblich an Bedeutung gewonnen.

Für die Großstädte zeigte sich – wie bereits in der 137. Vergleichenden Prüfung für die Sonderstatusstädte – ein Anstieg der Ausgaben für Erziehungshilfen. Die zunehmende Unterstützung der Familien durch die Jugendämter führte zu höheren Ausgaben der Kommunen.

Während sich das Hilfespektrum der Ämter deutlich veränderte, zeigen sich in der Planung und Steuerung der Ämter zwar spürbare Fortschritte, die Ergebnisse der Prüfung zeigen, dass hier weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Dass die Jugendämter einen wesentlichen Einfluss auf die Zahl der Hilfen, deren Struktur und damit auf die Höhe der Ausgaben für Erziehungshilfen haben, verdeutlichten die unterschiedlichen Hilfedichten in Frankfurt am Main (3,5 Prozent) und Offenbach am Main (1,5 Prozent).

Die künftige Qualität der Hilfen, ihre Passgenauigkeit und die Höhe der Ausgaben werden davon abhängen, ob es den Jugendämtern gelingt, die Planung und Steuerung der Hilfen weiter zu verbessern. Entscheidend wird die Umsetzung von Steuerungsinformationen auf der Ebene der Sozialen Dienste sein. Erst wenn sich Planung und Controlling nicht allein auf die Leitungsebene beschränkt, sondern unmittelbar Steuerungsunterstützung der Fachkräfte sind, können Wirkungen auf die Fallzahlen und die Wirtschaftlichkeit der Hilfen eintreten.

Zur verbesserten Qualität der Erziehungshilfen trägt auch die abgestimmte Zusammenarbeit mit den Freien Trägern bei. Die Jugendämter müssen zwischen dem (verständlichen) Bestreben der Träger, eine angemessene Auslastung zu erreichen und der Beendigung von Hilfen, wenn die Ziele erreicht sind, vermitteln. Die zielorientierte Gestaltung der Entwicklungsberichte der Träger, eine auf die formulierten Ziele abgestimmte Gestaltung der Hilfen und die Einbeziehung der Klienten in die Zielformulierung sind hier wichtige Wegmarken für die wirtschaftliche Gestaltung des Hilfeprozesses.

13. Eihundertneunundvierzigste Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“

13.1 Geprüfte Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen

Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt (VK Darmstadt), Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt (ZVK Darmstadt), Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main (ZVK Frankfurt), Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel (BVK Kassel), Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Kassel (ZVK Kassel), Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau (BVK Wiesbaden), Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden (ZVK Wiesbaden)

13.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	September 2009 bis Februar 2011
Prüfungszeitraum:	2007 bis 2009
Zuleitung der Schlussberichte:	21. Juni 2011
Prüfungsbeauftragter:	Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Eschborn

13.3 Leitsätze

Bis zum Jahresende 2009 sammelten die hessischen kommunalen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen Vermögensanlagen von 3,0 Milliarden € an. Davon entfielen 2,9 Milliarden € auf die Zusatzversorgungskassen. Die Anlagen der Versorgungskassen waren von untergeordneter Bedeutung.

Seiten 212, 221 ff.

Die tarifvertraglichen Regelungen zur kommunalen Zusatzversorgung erwarten eine Rendite von 5 Prozent. Diesen Wert erreichten die Zusatzversorgungskassen im Prüfungszeitraum nicht; die Renditen schwankten zwischen -0,4 Prozent (2008) und 4,3 Prozent (2007).

Seiten 216, 228 ff.

Seit dem 31. Dezember 2007 ist eine Kündigung des Tarifvertrags möglich. Bis zum Abschluss der Prüfung im Jahr 2011 nutzte keiner der Tarifpartner das Kündigungsrecht, obwohl die Vorgaben zur Verzinsung im Prüfungszeitraum mit angemessenen Risiken nicht erreicht werden konnten.

Seite 215

Der Deckungsgrad der Zusatzversorgungskassen lag im Jahr 2009 zwischen 22 Prozent in Darmstadt und 35 Prozent in Frankfurt am Main. Um das Ziel einer vollständigen Kapitaldeckung zu erreichen, fehlten über alle Zusatzversorgungskassen rund 7,8 Milliarden €.

Seite 223

Höhere Renditen wären bei risikoreicheren Anlagen möglich. Allerdings erwiesen sich risikoreichere Anlagen im Prüfungszeitraum als nicht krisenfest. So waren solche Anlagen im Jahr 2008 außerplanmäßig mit 124 Millionen € abzuschreiben, davon bei der ZVK Wiesbaden 85,2 Millionen € und bei der ZVK Frankfurt 28,7 Millionen €. Die ZVK Frankfurt nahm Abschreibungen in Höhe von 14,6 Millionen € allein auf ihren Spezialfonds vor.

Seite 228 ff.

Keine der Zusatzversorgungskassen aktualisierte in den Jahren von 2007 bis 2009 ihre Anlagerichtlinie, was gerade wegen der Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise unumgänglich gewesen wäre.

Seite 217

Im Finanzmanagement der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen waren rund 6,6 Vollzeitbeschäftigte tätig. Bezogen auf ihre personelle Ausstattung entsprach das einem Anteil von 3 Prozent aller Vollzeitstellen. Steuerung und Kontrolle der Kapitalanlagen waren dem eingesetzten Kapital und den Risiken nicht angemessen organisiert.

Seite 234

Das Risikomanagementsystem ist auszubauen.

Seite 236

13.4 Gliederung

13.5	Geprüftes Risiko	212
13.6	Überblick	213
13.7	Grundlagen der Vermögensanlage.....	215
13.8	Wirtschaftliche Verhältnisse	218
13.9	Wertansätze für das Finanzanlagevermögen	220
13.10	Zusammensetzung der Vermögensanlagen	221
13.11	Beurteilung der Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen.....	226
13.12	Rendite und Abschreibungen.....	228
13.13	Finanzmanagement und Kapitalanlage.....	232
13.14	Steuerung und Kontrolle	234
13.15	Ausblick.....	237

13.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko umfasst die Vermögensanlagen der (Beamten-)Versorgungskassen und der (Angestellten-)Zusatzversorgungskassen.²⁵⁶ Ansicht 179 zeigt die auf die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen entfallenen Teilbeträge.

Geprüftes Risiko der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen			
	2007	2008	2009
Versorgungskassen (VK)			
Darmstadt	26 Mio. €	27 Mio. €	27 Mio. €
Kassel	25 Mio. €	26 Mio. €	25 Mio. €
Wiesbaden	29 Mio. €	34 Mio. €	41 Mio. €
Zwischensumme Versorgungskassen	81 Mio. €	87 Mio. €	94 Mio. €
Zusatzversorgungskassen (ZVK)			
Darmstadt	666 Mio. €	693 Mio. €	751 Mio. €
Frankfurt	589 Mio. €	567 Mio. €	576 Mio. €
Kassel	476 Mio. €	497 Mio. €	539 Mio. €
Wiesbaden	968 Mio. €	961 Mio. €	1.010 Mio. €
Zwischensumme Zusatzversorgungskassen	2.699 Mio. €	2.718 Mio. €	2.876 Mio. €
Summe	2.780 Mio. €	2.805 Mio. €	2.970 Mio. €
Rundungsbedingte Differenzen			
Quelle: Jahresabschlüsse der Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen			

Ansicht 179: Geprüftes Risiko der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

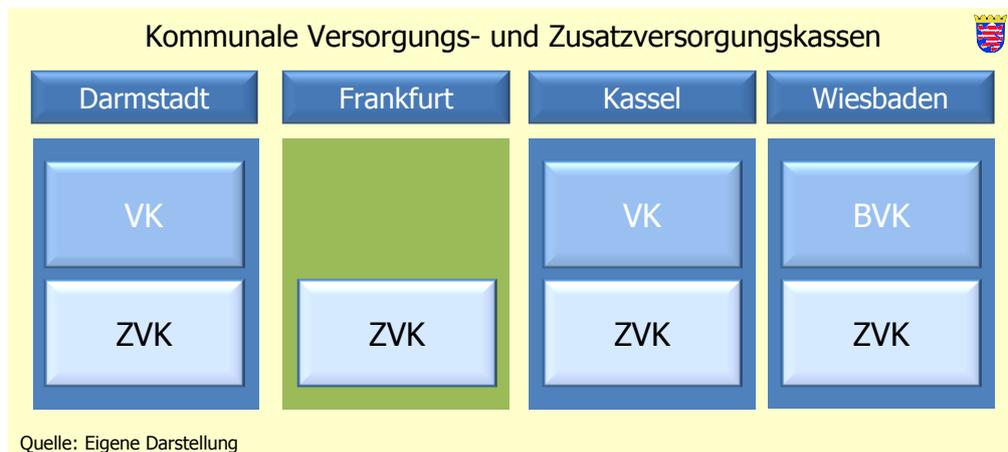
²⁵⁶ Basis: Wert der im Jahresabschluss ausgewiesenen Vermögensanlagen aus den Bilanzpositionen Grundstücke, Bauten, Finanzanlagen und Flüssige Mittel

Im Jahr 2009 betrug das geprüfte Risiko der Versorgungs- und der Zusatzversorgungskassen knapp drei Milliarden €. Dabei überstieg das geprüfte Risiko der Zusatzversorgungskassen das der Versorgungskassen um das Dreißigfache.

13.6 Überblick

Die Prüfung knüpft an die 24. Vergleichende Prüfung „Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“ an, deren Ergebnisse im Fünften Zusammenfassenden Bericht im März 1998 veröffentlicht wurden.²⁵⁷ Seitdem änderte sich der Aufbau der Kassen nicht, namentlich blieb die Frage der Notwendigkeit von sieben kommunalen Kassen in Hessen unbeantwortet. Daher wurden in dieser Prüfung die Fragen der 24. Vergleichenden Prüfung nicht aufgegriffen, weil offensichtlich die politischen Beharrungskräfte sämtliche denkbaren Reformansätze überwogen.

Die sieben Kassen sind nach wie vor für die Versorgung der kommunalen Beamten und die Zusatzversorgung der kommunalen Angestellten und Arbeiter (jetzt Beschäftigte) verantwortlich. Ansicht 180 gibt den Aufbau der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen schematisiert wieder. Die hessischen kommunalen Versorgungskassen verwalten jeweils eine rechtlich unselbständige kommunale Zusatzversorgungskasse mit eigener Satzung und besonderer Vermögensverwaltung als Sondervermögen der Versorgungskasse. Daneben führt die Stadt Frankfurt am Main eine eigene Zusatzversorgungskasse als Einrichtung der Stadt.



Ansicht 180: Kommunale Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

Insgesamt betreuen sie im Jahr 2009 knapp rund 655.000 Personen (aktive Bedienstete, Versicherte, Versorgungsempfänger und Betriebsrentner). Die Umlagen und Beiträge betragen im gleichen Jahre 790 Millionen €. Die Auszahlungen für Versorgung, Beihilfen und Betriebsrenten lagen bei 700 Millionen €. Der Aufwand aller Kassen für Personal und Betrieb (Verwaltungskosten) erreichte rund 20 Millionen €.

Bestandsdaten Beamtenversorgung und Zusatzversorgung					
Beamtenversorgung					
	Aktive Bedienstete	Versorgungsberechtigte	Umlagen, Beiträge	Versorgungsbezüge	Verwaltungskosten
VK Darmstadt	3.162	2.533	78 Mio. €	80 Mio. €	1,7 Mio. €
BVK Kassel	1.452	1.337	43 Mio. €	43 Mio. €	1,6 Mio. €
BVK Wiesbaden	2.046	1.587	49 Mio. €	42 Mio. €	2,5 Mio. €
Summe	6.660	5.457	170 Mio. €	166 Mio. €	5,8 Mio. €

²⁵⁷ Fünfter Zusammenfassender Bericht vom 14. Mai 1998, LT-Drucks. 14/3800, Seite 3 ff.

Zusatzversorgung						
		Versicherte ¹⁾	Betriebsrenten-empfangler	Umlagen, Beiträge	Betriebsrenten	Verwaltungskosten
ZVK Darmstadt	Pflichtversicherung	155.580	41.074	198 Mio. €	167 Mio. €	4,2 Mio. €
	Freiwillige Versicherung	5.487	209	5 Mio. €	0 Mio. €	
ZVK Frankfurt	Pflichtversicherung	58.315	21.395	78 Mio. €	95 Mio. €	2,6 Mio. €
	Freiwillige Versicherung	1.722	40	2 Mio. €	0 Mio. €	
ZVK Kassel	Pflichtversicherung	101.653	25.443	121 Mio. €	102 Mio. €	2,3 Mio. €
	Freiwillige Versicherung	3.816	120	4 Mio. €	0 Mio. €	
ZVK Wiesbaden	Pflichtversicherung	183.401	40.325	206 Mio. €	170 Mio. €	5,3 Mio. €
	Freiwillige Versicherung	3.895	93	5 Mio. €	0 Mio. €	
Summe		513.869	128.699	617 Mio. €	534 Mio. €	14,4 Mio. €

¹⁾ mit beitragsfrei Versicherten

Quelle: Eigene Erhebungen, Geschäftsberichte der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen mit Angaben für das Jahr 2009

Ansicht 181: Bestandsdaten Beamtenversorgung und Zusatzversorgung

Beamtinnen und Beamte, Beschäftigte mit Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen, die Hinterbliebenen und Unfallfürsorgeberechtigten richten ihre Ansprüche gegen ihre Dienstherrn. Die Versorgungskassen gleichen diesen Aufwand innerhalb ihrer Mitglieder, die die Dienstherrn sind, aus. Zusätzlich haben die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen noch einige weitere Pflicht- und freiwillige Aufgaben übernommen. Anspruchsberechtigt gegen die Zusatzversorgungskassen sind hingegen alle aufgrund der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie die Personen, für die eine Mitgliedschaft an der Zusatzversorgung vereinbart wurde.

Ansicht 182 zeigt die Aufgaben und die Finanzierung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen.

Aufgaben und Finanzierung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen		
	Versorgungskassen	Zusatzversorgungskassen
Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Versorgungslasten • Beihilfen • Bezügeabrechnung • Landesfamilienkasse 	Betriebliche Altersversorgung für die Beschäftigten ihrer Mitglieder als Pflichtversicherung und freiwillige Versicherung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Umlagen 	Pflichtversicherung: Umlagen der Mitglieder und der Versicherten sowie Erträge aus den in der Pflichtversicherung angesammelten Kapitalanlagen (Sicherungsvermögen) ¹⁾ Freiwillige Versicherung: Beiträge der Versicherten (Kapitaldeckung) sowie Erträge aus den in der Freiwilligen Versicherung angesammelten Kapitalanlagen (Sicherungsvermögen)

¹⁾ Die Zusatzversorgungskassen Darmstadt, Kassel und Wiesbaden bieten ihren Mitgliedern zusätzlich eine kapitalgedeckte Pflichtversicherung an, die auf den gleichen Finanzierungsgrundsätzen beruht wie die Freiwillige Versicherung.

Quelle: Eigene Darstellung

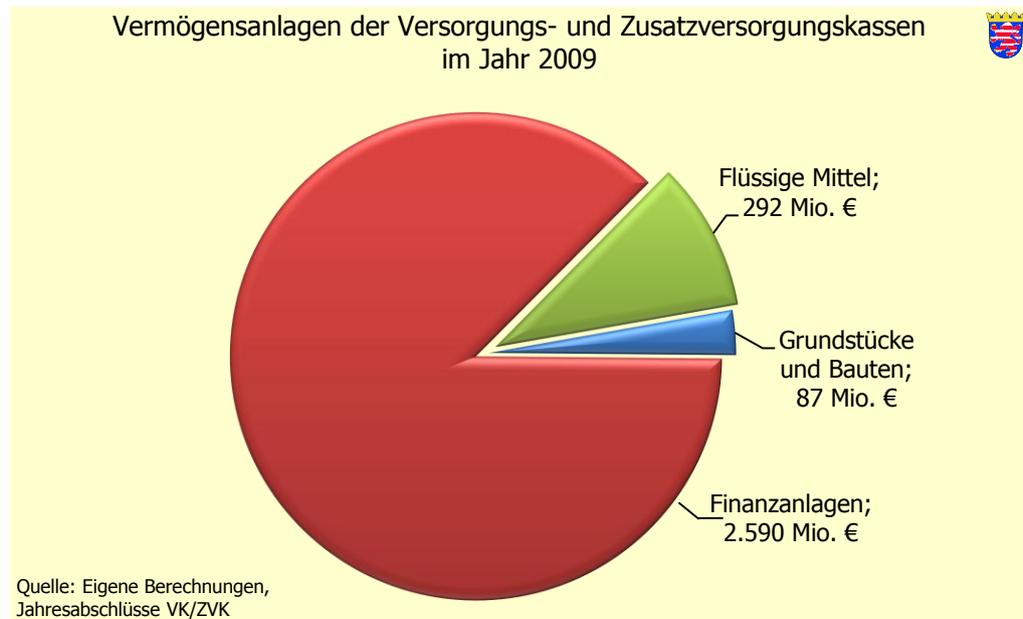
Ansicht 182: Aufgaben und Finanzierung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

Die Pflichtversicherung der Zusatzversorgungskassen wird nach einem Abschnittsdeckungsverfahren finanziert, im Ergebnis nach einer Mischform aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung.²⁵⁸ Die Einnahmen der Pflichtversicherung setzen sich aus Umlagen, Sanierungsgeldern²⁵⁹ und Zinserträgen zusammen. Die Freiwillige Versicherung²⁶⁰ fußt auf einem Kapitaldeckungsverfahren (wie die kapitalgedeckte Pflichtversicherung) und finanziert sich aus Versicherungsbeiträgen der Versicherten sowie Zinserträgen.

Pflichtversicherung
und Freiwillige
Versicherung ZVK

Die Prüfung galt dem Finanzmanagement für die Vermögensanlagen der sieben Kassen. Die Gesamthöhe aller Vermögensanlagen lag zum Jahresende 2009 bei 3 Milliarden €. Diese verteilten sich auf Finanzanlagen, Flüssige Mittel (Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten) sowie Grundstücke und Bauten (Ansicht 183).²⁶¹

Prüfungsinhalt



Ansicht 183: Vermögensanlagen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009

Das Gewicht der Prüfung lag auf der Steuerung und Kontrolle der Vermögensanlagen wie auch auf dem Risikomanagement und der Risikovorsorge im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Kriterium für den Erfolg des Finanzmanagements der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen war damit auch die Anfälligkeit der Anlagestrategie und die Wertentwicklung der Kapitalanlagen in Krisenzeiten.

13.7 Grundlagen der Vermögensanlage

Die Bedingungen für die kommunale Zusatzversorgung sowie die angestrebte Kapitaldeckung richten sich primär nach dem Tarifvertrag über die zusätzliche Altersvorsorge

²⁵⁸ Umlagen, Sanierungsgelder und Zinserträge sind mindestens so zu bemessen, dass aus dem Vermögen und den Erträgen sowie den voraussichtlichen Einnahmen aus Umlagen und Sanierungsgeldern innerhalb des gewählten Deckungsabschnitts (5 oder 10 Jahre), die im gleichen Zeitraum und einem weiteren Jahr zu erwartenden Ausgaben bestritten werden. In engem Zusammenhang stehen Deckungsrückstellungen, die zur Deckung der Verpflichtungen für den Deckungsabschnitt zu bilden sind.

²⁵⁹ Die Zusatzversorgungskassen erheben ein Sanierungsgeld zur Deckung eines zusätzlichen Finanzbedarfs. Das Sanierungsgeld ist die einzige von den Kassen beeinflussbare Größe der Mitgliederleistungen.

²⁶⁰ Mit Umstellung des Leistungsrechts in der Zusatzversorgung durch den Altersvorsorge-TV-Kommunal im Jahr 2002 wurde die Möglichkeit der beitragsfinanzierten Freiwilligen Versicherung geschaffen. Seitdem sind den Versicherten Höherversicherung und Entgeltumwandlung zugänglich.

²⁶¹ Eine detaillierte Aufgliederung der Vermögensanlagen im Jahr 2009 zeigt Ansicht 192.

der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.²⁶² In dem Tarifvertrag ist neben den Grundfragen für die Zahlung der Betriebsrenten der maßgebliche Rechnungszins für die Verpflichtungen der Zusatzversorgungskassen geregelt. Daraus berechnet sich ein aus den Vermögensanlagen zu erwirtschaftender Zinssatz von rund 5 Prozent.²⁶³ Bei ihren Vermögensanlagen haben die Zusatzversorgungskassen die gleichen Bedingungen wie Versicherungsunternehmen zu erfüllen. Für sie gelten die Vorschriften der §§ 54 ff. Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)²⁶⁴ und die danach erlassene Anlageverordnung²⁶⁵ in gleicher Weise (§ 2 Absatz 1 HVAG).²⁶⁶ Die Zusatzversorgungskassen sind schließlich versicherungsaufsichtsrechtlich verpflichtet, ihre Anlagegrundsätze in einer Anlagerichtlinie zu konkretisieren (BaFin-Rundschreiben 15/2005).²⁶⁷

Für die Versorgungskassen bestand hingegen keine gesetzliche Regelung zur Vermögensanlage.²⁶⁸ Sie verpflichteten sich gleichwohl in ihren Satzungen zur Anwendung der Anlagegrundsätze nach § 54 VAG sowie der Anlageverordnung.

Die Anlagen der Zusatzversorgungskassen stehen im Spannungsverhältnis von Sicherheit und Rentabilität. Sie haben die jederzeitige Liquidität unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung zu ermöglichen (§ 2 HVAG i.V.m. § 54 Absatz 1 VAG).²⁶⁹ Bezogen auf die Situation des Anlegers sind der Anlagerichtlinie zu bestimmen:

- zugelassene Vermögensanlagen und zulässige Höchstsätze (§§ 1 bis 4 AnIV)

²⁶² Tarifvertrag über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zwischen der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände und der DBB Tarifunion vom 1. März 2002 (Altersvorsorge-TV-Kommunal [ATV-K]), veröffentlicht unter: <http://www.versorgungskassen.de/downloads/betriebsrenten/atv-vka.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31. August 2011).

§ 39 Absatz 2 ATV-K – In-Kraft-Treten

Dieser Tarifvertrag kann jederzeit schriftlich gekündigt werden. Unabhängig von Satz 1 kann § 11 Absatz 1 gesondert ohne Einhaltung einer Frist jederzeit schriftlich gekündigt werden. Die Kündigung nach Satz 1 oder 2 kann jedoch frühestens zum 31. Dezember 2007 erfolgen.

²⁶³ Anlage 4 Nr. 3. Versicherungsmathematische Grundsätze für die Bewertung der Verpflichtungen im Rahmen der versicherungstechnischen Bilanz des Tarifvertrags über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vom 1. März 2002 -Altersvorsorge-TV-Kommunal- (ATV-K): Der Rechnungszins beträgt 3,25 Prozent in der Zeit bis zum Eintritt eines Versorgungsfalles und 5,25 Prozent nach Eintritt eines Versorgungsfalles. Außerdem kommen noch eine jährliche Dynamik von einem Prozent hinzu sowie soziale Komponenten, die bei der Berechnung der Betriebsrenten zu beachten sind.

²⁶⁴ Versicherungsaufsichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992, BGBl. I, Seite 2, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. März 2011, BGBl. I, Seite 288

²⁶⁵ Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung – AnIV) vom 20. Dezember 2001, BGBl. I, Seite 3913, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 11. Februar 2011, BGBl. I, Seite 250

²⁶⁶ Hessisches Versicherungsaufsichts- und Kostenerstattungsgesetz (HVAG) vom 15. November 2007, GVBl. I, Seite 782

²⁶⁷ BaFin-Rundschreiben 15/2005, A. II. 1. Sicherheit

Die Sicherheit der Vermögensanlagen bestimmt die Qualität des Versicherungsschutzes. Dem Gebot möglichst großer Sicherheit der Vermögensanlage kommt höchste Priorität zu (§ 54 Absatz 1 VAG). Dies gilt für jede Anlage und den gesamten Bestand. Spekulative Anlagen sind unzulässig. Sicherheit bedeute die Sicherung des Nominalwerts [...] aber auch die Erhaltung der Substanz der Vermögensanlagen.

Das Rundschreiben 15/2005 war maßgeblich für den Prüfungszeitraum. Es wurde mit Sammelverfügung der BaFin vom 15. April 2011 (Anordnung betreffend die Darlegungspflichten gemäß § 1 Absatz 4 Anlageverordnung) aufgehoben. Das neue Rundschreiben 4/2011 (Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (§ 54 VAG, §§ 1 ff. Anlageverordnung)) trat mit Wirkung zum 1. Juni 2011 in Kraft.

²⁶⁸ Die Versorgungskassen finanzierten sich durch Umlagen ihrer Mitglieder. Die Vermögensanlage und das Finanzmanagement spielten hier eine geringere Rolle.

²⁶⁹ § 54 Absatz 1 VAG – Anlagegrundsätze für das gebundene Vermögen; Anzeigepflichten

Die Bestände des Sicherungsvermögens (§ 66) und das sonstige gebundene Vermögen gemäß Absatz 5 (gebundenes Vermögen) sind unter Berücksichtigung der Art der betriebenen Versicherungsgeschäfte sowie der Unternehmensstruktur so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität des Versicherungsunternehmens unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung erreicht wird.

- Zusammensetzung der Vermögensanlagen (Anlageformen, Länder, Währungen)
- qualitative und quantitative Voraussetzungen für den Erwerb von Anlageprodukten (Rating, Derivate, Mindestgrößen)
- Grundsätze der Organisation des Kapitalanlageprozesses

Die Anlagerichtlinien haben ferner im Einklang mit den haushaltswirtschaftlichen Vorgaben zu stehen.

Die Zusatzversorgungskassen haben bei ihrer strategischen und taktischen Anlagepolitik durch ein qualifiziertes Anlagemanagement die Einhaltung der Anlagegrundsätze sicherzustellen (§ 1 Absatz 2 Satz 2 AnIV).²⁷⁰ Grundlagen für die Anlagestrategie sind Prognosen zur Entwicklung der Verpflichtungen und deren Fälligkeit, der Vermögensanlagen, der künftigen Einnahmen und Ausgaben und deren Risiken sowie zur Zinsentwicklung der Anlageformen. Die verbindliche und schriftlich dokumentierte Festlegung der Anlagestrategie ist Grundlage einer geordneten und systematischen Vermögensanlage.

Anlagestrategie

Alle Zusatzversorgungskassen benötigen in regelmäßigen zeitlichen Abständen eine Asset-Liability-Analyse für den Status ihrer Vermögensanlagen und Verpflichtungen, der Abhängigkeiten, der Ausgaben- und Einnahmeentwicklungen sowie zur Justierung ihrer Anlagestrategie (§ 1 Absatz 2 Satz 3 AnIV). Ansicht 184 zeigt zusammenfassend die Grundlagen der Vermögensanlage der Zusatzversorgungskassen.

Asset-Liability-Analyse

Grundlagen der Vermögensanlage der Zusatzversorgungskassen			
	Anlagerichtlinie	Asset-Liability-Analyse	Formulierte Anlagestrategie
ZVK Darmstadt	✓ (1995)	✓ (2005)	✓
ZVK Frankfurt	●	●	●
ZVK Kassel	✓ (1999)	✓ (2007)	✓
ZVK Wiesbaden	✓ (2001)	●	●

Angabe in Klammer gibt das Jahr an, indem die jeweiligen Grundlagen zuletzt aktualisiert wurden.
 ✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen, Dokumentation zur Vermögensanlage; Stand: Dezember 2009

Ansicht 184: Grundlagen der Vermögensanlage der Zusatzversorgungskassen

Keine der Zusatzversorgungskassen aktualisierte in den Jahren von 2007 bis 2009 ihre Anlagerichtlinie, was wegen der Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise angebracht gewesen wäre. Erst im Jahr 2010 beschlossen Darmstadt und Kassel aktuelle Anlagerichtlinien. In Wiesbaden galten noch die Anlagerichtlinien des Jahres 2001. Frankfurt kannte überhaupt keine Anlagerichtlinien.

Die Zusatzversorgungskassen in Darmstadt und Kassel hatten in den Jahren zwischen 2005 bis 2007 Asset-Liability-Analysen beauftragt. Die Analysen berücksichtigten zwangsläufig nicht die Verwerfungen der Finanzmärkte im Jahr 2008 und waren damit nicht mehr auf einem aktuellen Stand. Die ZVK Wiesbaden ließ im Jahr 2010 eine As-

²⁷⁰ § 1 Absatz 2 AnIV – Anlagegrundsätze und Anlagemanagement

Die Anlage des gebundenen Vermögens hat mit der gebotenen Sachkenntnis und Sorgfalt zu erfolgen. Die Einhaltung der allgemeinen Anlagegrundsätze des § 54 Absatz 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes und der nachfolgenden besonderen Vorschriften dieser Verordnung sind durch ein qualifiziertes Anlagemanagement, geeignete interne Kapitalanlagegrundsätze und Kontrollverfahren, eine strategische und taktische Anlagepolitik sowie weitere organisatorische Maßnahmen sicherzustellen. Hierzu gehören insbesondere die Beobachtung aller Risiken der Aktiv- und Passivseite der Bilanz und des Verhältnisses beider Seiten zueinander sowie eine Prüfung der Elastizität des Anlagebestandes gegenüber bestimmten Kapitalmarktszenarien und Investitionsbedingungen.

set-Liability-Analyse fertigen. Die ZVK Frankfurt beschränkte sich im Jahr 2010 auf eine Portfolio-Analyse der Freiwilligen Versicherung.²⁷¹

13.8 Wirtschaftliche Verhältnisse

Auch die Ergebnisstruktur und sie bestimmende Größen variierten zwischen den Zusatzversorgungskassen. Ansicht 185, in der die jährlichen Zuführungen zu den Deckungsrückstellungen,²⁷² die Finanzergebnisse²⁷³ und die Jahresergebnisse einander gegenübergestellt sind, veranschaulicht das.

Ergebnisstruktur der Zusatzversorgungskassen			
	2007	2008	2009
Zuführung Deckungsrückstellungen			
ZVK Darmstadt	34,1 Mio. €	34,0 Mio. €	26,5 Mio. €
ZVK Frankfurt	2,8 Mio. €	-23,9 Mio. €	0,0 Mio. €
ZVK Kassel	26,6 Mio. €	23,0 Mio. €	41,2 Mio. €
ZVK Wiesbaden	56,3 Mio. €	-31,7 Mio. €	72,5 Mio. €
Finanzergebnis			
ZVK Darmstadt	23,1 Mio. €	7,7 Mio. €	26,9 Mio. €
ZVK Frankfurt	24,6 Mio. €	-5,1 Mio. €	23,6 Mio. €
ZVK Kassel	23,2 Mio. €	10,7 Mio. €	21,4 Mio. €
ZVK Wiesbaden	34,4 Mio. €	-43,7 Mio. €	35,6 Mio. €
Jahresergebnis			
ZVK Darmstadt	1,4 Mio. €	-8,9 Mio. €	33,8 Mio. €
ZVK Frankfurt	-0,6 Mio. €	-24,1 Mio. €	7,2 Mio. €
ZVK Kassel	0,4 Mio. €	-0,3 Mio. €	0,3 Mio. €
ZVK Wiesbaden	0,6 Mio. €	-41,7 Mio. €	-2,6 Mio. €

Quelle: Jahresabschlüsse der Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen

Ansicht 185: Ergebnisstruktur der Zusatzversorgungskassen

²⁷¹ Damit fehlten zum einen Analysen zum weitaus größeren Teil der Pflichtversicherung, zum anderen basierte die Portfolioanalyse auf Annahmen auf der Verpflichtungsseite und nicht auf tatsächlichen Verhältnissen.

²⁷² Die Deckungsrückstellungen umfassen den handelsrechtlich anzusetzenden Wert der Schuld des Versicherers aufgrund der Verpflichtungen aus einem Versicherungsvertrag, soweit sie sich nicht auf bereits fällige oder aufgrund von bereits eingetretenen Versicherungsfällen bestehende Ansprüche beziehen. Da diese Verpflichtungen ungewiss sind, handelt es sich um Rückstellungen. Die Schuld besteht in dem Erfüllungsrückstand des Versicherers aus dem Vertrag, für den der Versicherungsnehmer bereits in Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten Beiträge gezahlt hat, der Versicherer aber noch nicht seine Gegenleistung, die Tragung von Versicherungsschutz oder die Erbringung anderer Leistungen erfüllt hat. Ein solcher Erfüllungsrückstand ist zur Darstellung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu berücksichtigen, auch wenn die Verpflichtung möglicherweise erst in Jahrzehnten fällig wird. Die Versicherungsnehmer haben mit ihrer Beitragszahlung, die der Versicherer als Ertrag ausgewiesen hat, Ansprüche erworben, die der Versicherer im Gegenzug auszuweisen hat. Bei der Bewertung der zukünftigen Verpflichtungen des Versicherers werden mindernd diejenigen Beiträge des Versicherungsnehmers berücksichtigt, die dieser in Zukunft noch zur Aufrechterhaltung des Anspruches leisten muss.

²⁷³ Das Finanzergebnis setzt sich zusammen aus den Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen vermindert um Abschreibungen auf Finanzanlagen und übliche Abschreibungen auf Wertpapiere des Umlaufvermögens sowie um Zinsen und ähnliche Aufwendungen.

Die Jahresergebnisse aller Zusatzversorgungskassen waren im Jahr 2008 negativ, aber in 2009 bis auf das der ZVK Wiesbaden wieder positiv. Das Ergebnis der ZVK Wiesbaden blieb wegen einer nachträglichen Zuführung an die Deckungsrückstellungen der Freiwilligen Versicherung negativ.

Der Erfolg des Finanzmanagements zeigt sich am Finanzergebnis und seinem Beitrag zum Jahresergebnis. Die Vermögensanlagen sollen durch positive Finanzergebnisse zur Sicherung der Betriebsrente mit beitragen. Dieses Ziel verfehlten die ZVK Frankfurt und die ZVK Wiesbaden im Jahr 2008. Deren negative Finanzergebnisse kamen durch Abschreibungen auf Vermögensanlagen im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise zustande.

Zum Ausgleich ihrer negativen Jahresergebnisse lösten die ZVK Frankfurt und die ZVK Wiesbaden im Jahr 2008 Teile ihrer bilanzierten Deckungsrückstellungen auf. Sie verminderten so den Bilanzausweis ihrer zukünftigen Verpflichtungen, ohne dass sich die Berechnungsgrundlagen geändert hätten. Mit der Teilauflösung der Deckungsrückstellungen wird ein Teil der Zukunftsvorsorge aufgezehrt.

Die Bilanzen der Zusatzversorgungskassen wurden durch wesentliche Positionen bestimmt (Ansicht 186).

Bilanzstruktur

Wesentliche Bilanzpositionen der Zusatzversorgungskassen	
Aktiva	Passiva
<ul style="list-style-type: none"> • Vermögensanlagen • Sonstige Aktiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenkapital • Deckungsrückstellungen • Sonstige Passiva

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 186: Wesentliche Bilanzpositionen der Zusatzversorgungskassen

Die Zusatzversorgungskassen hatten ähnliche Bilanzstrukturen. Sie waren auf der Aktivseite geprägt durch die Vermögensanlagen, deren Anteil an der Bilanzsumme durchgängig bei über 95 Prozent lag. Die Deckungsrückstellungen bestimmten die Passivseite. Ihr Anteil an der Bilanzsumme bewegte sich zwischen 90 Prozent (ZVK Darmstadt) und 99 Prozent (ZVK Kassel). Die bilanzierten Deckungsrückstellungen waren bei den Zusatzversorgungskassen nahezu vollständig durch die Vermögensanlagen gedeckt. Bei den Versorgungskassen spielten die Vermögensanlagen eine geringere Rolle. Deckungsrückstellungen waren nicht zu bilden.

Für die Zusatzversorgungskassen hat ein Verantwortlicher Aktuar jährlich eine versicherungstechnische Bilanz nach anerkannten versicherungsmathematischen Grundsätzen zu erstellen (§ 2 HVAG in Verbindung mit § 11a VAG). Sie kann erst nach Abschluss des Geschäftsjahres gefertigt werden und geht den Kassen daher meist im dritten und vierten Quartal des Folgejahrs zu. Daraus resultieren Anpassungen des handelsrechtlichen Jahresabschlusses oder die Berücksichtigung im Folgeabschluss.

Versicherungstechnische Bilanz der ZVK

Die Zusatzversorgungskassen sollten darauf hinwirken, dass der Verantwortliche Aktuar sein versicherungsmathematisches Gutachten zur Bestimmung der Deckungsrückstellung für die ZVK und seinen Bericht zur Finanzlage mit dem Vorschlag zur Überschussverwendung spätestens vier Monate nach dem Ende des Geschäftsjahrs vorlegt. Anpassungen der handelsrechtlichen Bilanz blieben dadurch entbehrlich.

13.9 Wertansätze für das Finanzanlagevermögen

Die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen führten ihre Bücher nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung auf Grundlage des Handelsgesetzbuchs (HGB).²⁷⁴ Ansicht 187 zeigt die Rechnungslegungsvarianten der Kassen im Jahr 2009.

Rechnungslegung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009			
	maßgebliche Vorschrift für die Rechnungslegung	Bewertungsmethoden	Konsequenzen
VK Darmstadt	Eigenbetriebsgesetz i.V.m. HGB	gemildertes Niederstwertprinzip ¹⁾ und Wertbeibehaltungswahlrecht	<ul style="list-style-type: none"> • höhere Kontinuität der Wertansätze • Wertansätze können Risiken enthalten
ZVK Darmstadt			
ZVK Frankfurt	GemHVO-Doppik	gemildertes Niederstwertprinzip ²⁾ und Wertaufholungsgebot	<ul style="list-style-type: none"> • höhere Kontinuität der Wertansätze • Wertansätze können Risiken enthalten
BVK Kassel	HGB i.V.m. RechVersV	strenges Niederstwertprinzip ³⁾ und Wertbeibehaltungswahlrecht	<ul style="list-style-type: none"> • jährliche Anpassung der Wertansätze • Bildung stiller Reserven
ZVK Kassel			
BVK Wiesbaden	HGB i.V.m. RechVersV	strenges Niederstwertprinzip ³⁾ und Wertbeibehaltungswahlrecht	<ul style="list-style-type: none"> • jährliche Anpassung der Wertansätze • Bildung stiller Reserven
ZVK Wiesbaden			

¹⁾ Wegen der Verweisung im Eigenbetriebsgesetz auf die Vorschriften, die alle Kaufleute anwenden, §§ 238 ff. HGB, können außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen werden, um die Vermögensgegenstände mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der ihnen am Abschlussstichtag beizulegen ist; sie sind vorzunehmen bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung (§ 253 Absatz 2 Satz 3 HGB).

²⁾ Nach § 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik besteht eine Pflicht zur Abwertung im Falle einer voraussichtlich dauernden Wertminderung. Ein Wahlrecht wird nicht eingeräumt.

³⁾ In Anlehnung an § 341b Absatz 2 HGB kommt ein strenges Niederstwertprinzip nach den für das Umlaufvermögen geltenden Vorschriften zur Anwendung.

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 187: Rechnungslegung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009

Das Handelsgesetzbuch (HGB a.F.).²⁷⁵ sah eine Pflicht zur außerplanmäßigen Abschreibung auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens bei voraussichtlich dauernder Wertminderung vor. Im Fall voraussichtlich nicht dauernder Wertminderung können hingegen außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen werden (gemildertes Niederstwertprinzip, § 253 Absatz 3 HGB a.F.). Von diesem Wahlrecht machten die Kassen unterschiedlich Gebrauch. Dabei sind jedoch die von den einzelnen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen gewählten Bewertungsmethoden zur Bestimmung der Wertansätze nach dem Grundsatz der Bewertungsstetigkeit von Jahr zu Jahr beizubehalten (§ 252 Absatz 1 Nr. 6 HGB a.F.).

²⁷⁴ Handelsgesetzbuch (HGB) vom 10. Mai 1897, RGBl. I, Seite 219, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 1. März 2011, BGBl. I, Seite 288

²⁷⁵ HGB a.F. = Handelsgesetzbuch vor Inkrafttreten des Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz – BilMoG) vom 25. Mai 2009, BGBl. I, Seite 1102
Die erstmalige Anwendung der neuen handelsrechtlichen Bilanzierungsregelungen durch das BilMoG ist in den Artikeln 66 und 67 EGHGB geregelt. Die meisten Vorschriften sind für Geschäftsjahre anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2009 beginnen. Sie können wahlweise auch für vorhergehende Geschäftsjahre, die nach dem 31. Dezember 2008 beginnen, angewendet werden.

VK und ZVK Darmstadt schrieben ihre Direktanlagen nur bei dauernder Wertminderung außerplanmäßig ab (gemildertes Niederstwertprinzip). Ihre Fonds bewerteten sie hingegen nach dem strengen Niederstwertprinzip. Die BVK und ZVK Kassel sowie die BVK und ZVK Wiesbaden legten für alle ihre Finanzanlagen das strenge Niederstwertprinzip zugrunde und setzten sie dementsprechend zum Bilanzstichtag ungeachtet der Dauerhaftigkeit der Wertminderung mit den aktuellen Kurswerten an.

Die ZVK Frankfurt nahm entsprechend den Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts außerordentliche Abschreibungen nur bei voraussichtlich dauernder Wertminderung vor (§ 43 GemHVO-Doppik).

Durch die Anwendung unterschiedlicher Rechnungslegungsvarianten ergaben sich unterschiedliche Wertansätze bei den Kassen, die zu abweichenden Abschreibungen, Finanzergebnissen und Jahresergebnissen führten und die Vergleichbarkeit einschränkten.²⁷⁶

Die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen ermittelten im Prüfungszeitraum stille Reserven. Diese ergaben sich aus der Differenz von Marktwert und in der Bilanz ausgewiesenem Buchwert einer Finanzanlage und beliefen sich im Jahr 2007 noch auf insgesamt 31,6 Millionen € ehe sie im Jahr 2008 auf 9,1 Millionen € abnahmen. Schließlich erhöhten sich im Jahr 2009 die stillen Reserven auf 68,5 Millionen €. Hier- von entfielen rund 4,3 Millionen € auf die Versorgungskassen.²⁷⁷

Stille Reserven

Nach dem Inkrafttreten des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) für Geschäftsjahre ab 2010 verringerten sich die bilanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten für diejenigen, die nach HGB bilanzieren (§ 253 Absatz 5 HGB). So entfällt zum Beispiel die Möglichkeit, stille Reserven zu bilden. Die bestehenden stillen Reserven würden dem Vermögensbestand zugeschrieben und diesen um den entsprechenden Betrag erhöhen. Allerdings waren die Neuregelungen im HGB durch das BilMoG nur für die Versorgungskassen anzuwenden. Ein Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 9. November 2010 nahm die Zusatzversorgungskassen wegen der statischen Verweisung im Hessischen Versicherungsaufsichts- und Kostenerstattungs-gesetz (HVAG) auf Bestimmungen des HGB von der Anwendung der Regelungen aus. Lediglich die Versorgungskassen haben die handelsrechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung der Regelungen durch das BilMoG erstmals für den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2010 anzuwenden. Damit galten für Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen ab diesem Zeitpunkt unterschiedliche Rechtsgrundlagen zur Bilanzierung.

Auswirkungen
BilMoG

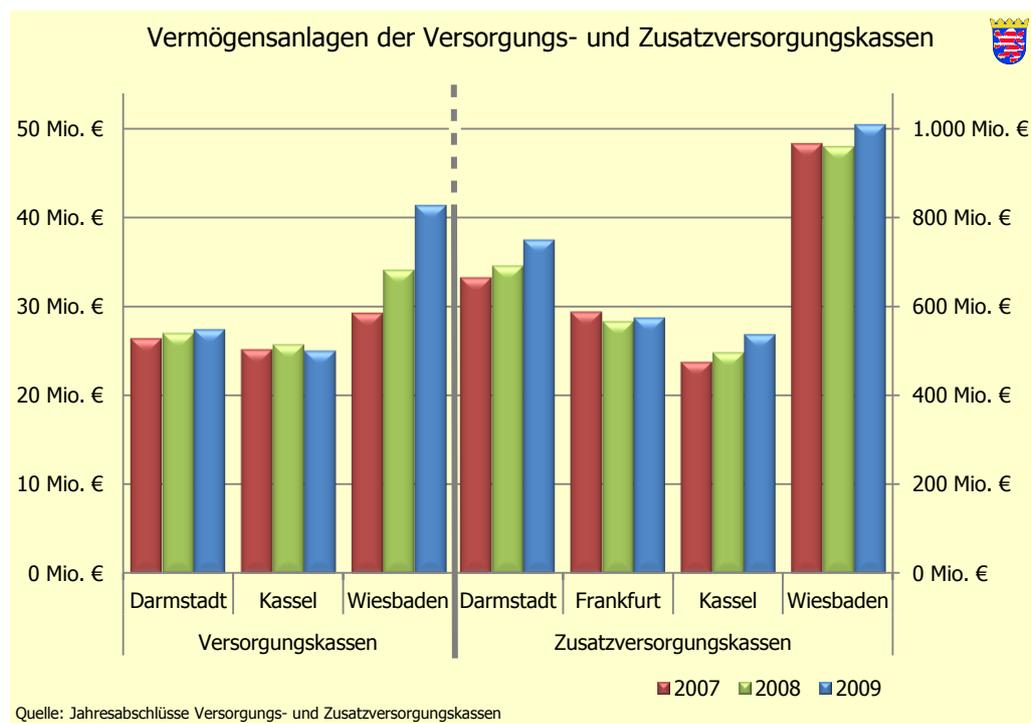
13.10 Zusammensetzung der Vermögensanlagen

Die drei Versorgungskassen und vier Zusatzversorgungskassen bauten bis zum Jahr 2009 rund 3,0 Milliarden € an Vermögensanlagen auf (2007: 2,8 Milliarden €). Davon entfielen mit 2,9 Milliarden € rund 97 Prozent auf die Zusatzversorgungskassen. Ansicht 188 zeigt den Stand der Vermögensanlagen zum Abschlussstichtag der Jahre 2007 bis 2009.

²⁷⁶ Die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen konnten beim gemilderten wie auch dem strengen Niederstwertprinzip nach handelsrechtlichen Vorschriften den niedrigeren Wertansatz beibehalten, auch wenn die Gründe für die außerplanmäßige Abschreibungen nicht mehr bestanden (§ 253 Absatz 5 HGB a.F.). Nach den Vorschriften der GemHVO-Doppik war hingegen zwingend eine Wertaufholung vorzunehmen, wenn die Gründe entfallen sind. Im Prüfungszeitraum wurden keine Wertaufholungen zwin- gend.

Sofern das gemilderte Niederstwertprinzip nicht zu Abwertungen führt, enthalten die Vermögensposi- tionen potentielle Risiken, zugleich glättet sich im Zeitablauf das Ergebnis. Das strenge Niederstwert- prinzip bewirkt eine jährliche Anpassung der Wertansätze der Vermögenspositionen und führt bei Weg- fall der Wertminderungsgründe zu stillen Reserven, da kein Zuschreibungsgebot besteht. Zugleich er- geben sich stärkere periodenbezogene Ergebnisschwankungen.

²⁷⁷ Angaben der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen



Ansicht 188: Vermögensanlagen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

Bis auf die ZVK Frankfurt steigerten die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen ihre Vermögensanlagen über den gesamten Prüfungszeitraum. Die Zusatzversorgungskassen in Frankfurt und Wiesbaden mussten aufgrund außerplanmäßiger Abschreibungen im Jahr 2008 einen Rückgang des Werts ihrer Vermögensanlagen hinnehmen. Bei der ZVK Frankfurt belief sich der Wertverlust auf 22 Millionen €, bei der ZVK Wiesbaden auf 7 Millionen €. Die ZVK Wiesbaden übertraf mit rund einer Milliarde € im Jahr 2009 wieder den Vermögensbestand des Jahres 2007. Die ZVK Frankfurt konnte dagegen ihre Verluste im Prüfungszeitraum nicht aufholen.

Ansicht 189 zeigt, welcher Betrag aus der Vermögensanlage der Zusatzversorgungskassen auf den einzelnen Anspruchsberechtigten entfällt.

Vermögensanlage
je Anspruchsberechtigtem

Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen je Anspruchsberechtigtem 2009			
	Vermögensanlagen	Anspruchsberechtigte ¹⁾	Vermögensanlagen je Anspruchsberechtigtem
ZVK Darmstadt	751 Mio. €	202.350	3.712 €
ZVK Frankfurt	576 Mio. €	81.472	7.066 €
ZVK Kassel	539 Mio. €	131.032	4.111 €
ZVK Wiesbaden	1.010 Mio. €	227.714	4.437 €
Mittelwert	719 Mio. €	160.642	4.832 €

¹⁾ aktive Bedienstete und Versorgungsberechtigte, vergleiche Ansicht 181

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse der Zusatzversorgungskassen

Ansicht 189: Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen je Anspruchsberechtigtem 2009

Im Jahr 2009 entfielen durchschnittlich 4.832 € der Vermögensanlagen auf einen Anspruchsberechtigten, bei der ZVK Frankfurt sogar 7.066 €. In der Vergangenheit konnte sie wegen ihrer Versichertenstruktur wesentlich mehr Kapital ansammeln als die anderen Zusatzversorgungskassen. Entsprechend erreichte die ZVK Frankfurt einen höheren Deckungsgrad (vergleiche Ansicht 190).

Die Zusatzversorgungskassen berechneten auf versicherungsmathematischer Grundlage ihren Verpflichtungsumfang. Ansicht 190 zeigt den Verpflichtungsumfang des Jahres 2009 bei vollständiger Kapitaldeckung.

Vermögensanlagen und Verpflichtungsumfang

Vermögensanlagen in Bezug auf die Deckungsrückstellungen zum 31. Dezember 2009			
Kassen	Vermögensanlagen	Deckungsrückstellungen ¹⁾	Deckungsgrad
ZVK Darmstadt	751 Mio. €	3.362 Mio. €	22 %
ZVK Frankfurt	576 Mio. €	1.631 Mio. €	35 %
ZVK Kassel	539 Mio. €	2.114 Mio. €	25 %
ZVK Wiesbaden	1.010 Mio. €	3.594 Mio. €	28 %
Summe	2.876 Mio. €	10.701 Mio. €	

¹⁾ Die Deckungsrückstellungen entsprechen dem versicherungsmathematischen Barwert der am Bilanzstichtag bestehenden Anwartschaften und Ansprüche bei einem Pensionierungsalter von 65 Jahren und unter Anwendung der Heubeck-Richttafeln (1998).

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Zusatzversorgungskassen, Berechnungen des Aktuars

Ansicht 190: Vermögensanlagen in Bezug auf die Deckungsrückstellungen zum 31. Dezember 2009

Im Mittel reichten die Vermögensanlagen für 28 Prozent der künftigen versicherungsmathematischen Leistungsverpflichtungen der Zusatzversorgungskassen aus. Der Deckungsgrad der ZVK Frankfurt war mit 35 Prozent der höchste, der der ZVK Darmstadt mit 22 Prozent der niedrigste. Das langfristig angestrebte Ziel der vollständigen Kapitaldeckung (100 Prozent) war damit noch nicht annähernd erreicht. Zur vollständigen Kapitaldeckung fehlten über alle Zusatzversorgungskassen betrachtet rund 7,8 Milliarden €.

Lücke zur vollständigen Kapitaldeckung von 7,8 Milliarden €

Die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen investierten in drei Anlageformen (Ansicht 191).

Vermögensanlagen nach Anlageformen	
Grundstücke und Bauten	
Finanzanlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Aktien, Investmentanteile, Fonds • Namensschuldverschreibungen • Schuldscheinforderungen und Darlehen • Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere • Hypotheken und Grundschulden • sonstige Wertpapiere und Beteiligungen
Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	
Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 191: Vermögensanlagen nach Anlageformen

Zwischen den Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen bestanden erhebliche Unterschiede im Volumen der Vermögensanlagen. Die Verteilung der Vermögensanlagen auf die Anlageformen geht aus Ansicht 192 hervor.

Vermögensanlagen im Jahr 2009							
	Versorgungskassen			Zusatzversorgungskassen			
	Darmstadt	Kassel	Wiesbaden	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Wiesbaden
Grundstücke und Bauten	3 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	36 Mio. €	9 Mio. €	21 Mio. €	18 Mio. €
Finanzanlagen	13 Mio. €	18 Mio. €	36 Mio. €	635 Mio. €	540 Mio. €	481 Mio. €	867 Mio. €
Aktien, Investmentanteile, Fonds	3 Mio. €	6 Mio. €	7 Mio. €	359 Mio. €	43 Mio. €	178 Mio. €	354 Mio. €
Namensschuldverschreibungen	0 Mio. €	5 Mio. €	8 Mio. €	121 Mio. €	23 Mio. €	58 Mio. €	74 Mio. €
Schuldscheinforderungen und Darlehen	9 Mio. €	7 Mio. €	13 Mio. €	151 Mio. €	464 Mio. €	216 Mio. €	238 Mio. €
Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere	1 Mio. €	0 Mio. €	5 Mio. €	4 Mio. €	11 Mio. €	29 Mio. €	91 Mio. €
Hypotheken und Grundschulden	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	1 Mio. €	16 Mio. €
sonstige Wertpapiere und Beteiligungen	0 Mio. €	0 Mio. €	4 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €	94 Mio. €
Flüssige Mittel ¹⁾	12 Mio. €	7 Mio. €	5 Mio. €	80 Mio. €	27 Mio. €	36 Mio. €	125 Mio. €
Summe	27 Mio. €	25 Mio. €	41 Mio. €	751 Mio. €	576 Mio. €	539 Mio. €	1.010 Mio. €

¹⁾ Flüssige Mittel setzen sich aus Kassenbeständen sowie Guthaben bei Kreditinstituten zusammen.

Quelle: Jahresabschlüsse der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

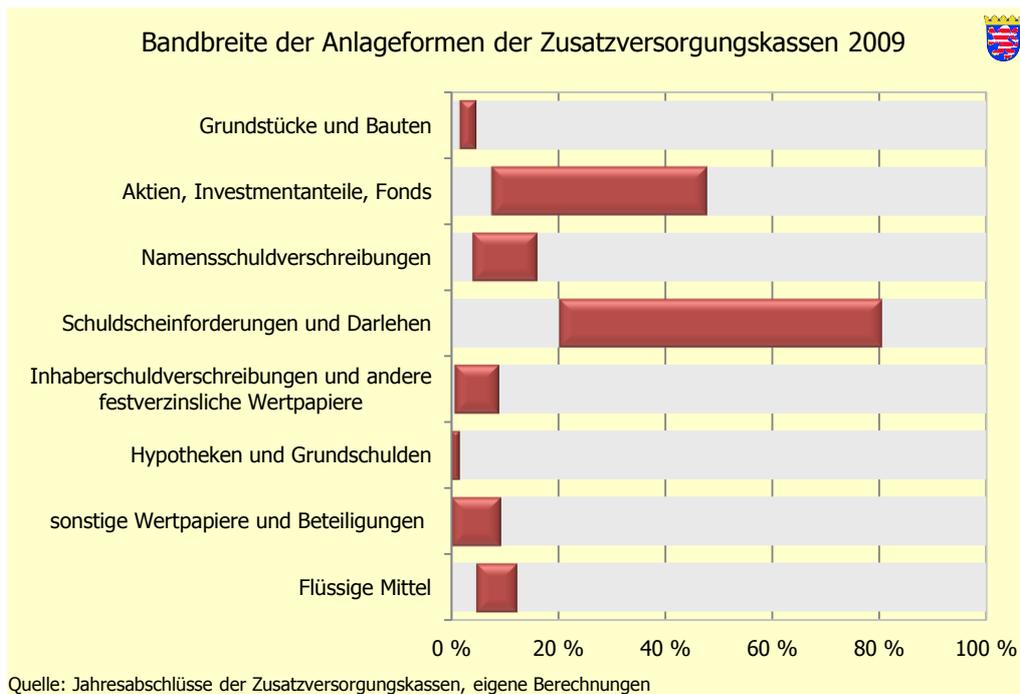
Ansicht 192: Vermögensanlagen im Jahr 2009

Der Schwerpunkt der Vermögensanlagen lag mit 87 Prozent auf Finanzanlagen. Sie verteilten sich im Wesentlichen auf die Anlageformen „Schuldscheinforderungen und Darlehen“ (37 Prozent), „Aktien, Investmentanteile, Fonds“ (32 Prozent) und „Namensschuldverschreibungen“ (10 Prozent). Im Durchschnitt der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen entfielen 3 Prozent der Vermögensanlagen auf Grundstücke und Bauten und 10 Prozent auf die Flüssigen Mittel.

Die Anteile der Anlageformen am Gesamtportfolio der einzelnen Kassen unterschieden sich deutlich. Für die Versorgungskassen war festzustellen, dass sie mit größeren Anteilen in festverzinsliche Anlageformen investierten. Auch der Anteil der Flüssigen Mittel war bei ihnen finanzierungsbedingt deutlich höher (bis zu 45 Prozent bei BVK Darmstadt) als bei den Zusatzversorgungskassen.

Ansicht 193 zeigt die Bandbreite der einzelnen Anlageformen bei den Zusatzversorgungskassen.

Anlageformen der Zusatzversorgungskassen



Ansicht 193: Bandbreite der Anlageformen der Zusatzversorgungskassen 2009

Bei Schuldscheinforderungen und Darlehen war die Spannweite groß. Sie reichte von einem Anteil von 20 Prozent (ZVK Darmstadt) bis zu 80 Prozent (ZVK Frankfurt). Ebenfalls eine große Spanne von 40 Prozentpunkten gab es bei Aktien, Investmentanteilen und Fonds. Hier reichten die Anteile von 7 Prozent (ZVK Frankfurt) bis 48 Prozent (ZVK Darmstadt). In diesen Bandbreiten dokumentieren sich die unterschiedlichen Anlagestrategien, verdeutlicht am Beispiel der ZVK Darmstadt und ZVK Frankfurt. Die ZVK Darmstadt hatte fast die Hälfte ihrer Vermögensanlagen in einen Spezialfonds in Form eines Masterfonds²⁷⁸ investiert, den eine Master-Kapitalanlagegesellschaft extern steuert. Die ZVK Frankfurt hingegen hatte über 40 Prozent ihrer Vermögensanlagen als Darlehen an die Stadt Frankfurt am Main und ihre Beteiligungsunternehmen ausgereicht.

Die quantitativen Mischungsbeschränkungen werden durch § 3 AnIV festgelegt, der den Kassen die zulässigen Höchstgrenzen für einzelne Anlageformen vorschreibt. Die Zusatzversorgungskassen hielten die Vorgaben zur Mischung weitgehend ein.²⁷⁹ Risikokapitalanlagen dürfen bis zu 35 Prozent der Vermögensanlagen betragen (§ 2 Absatz 3 AnIV).²⁸⁰ Die Bandbreite der Zusatzversorgungskassen bei den Risikokapitalanlagen war im Jahr 2009 hoch. Sie reichte von 8 Prozent in Darmstadt und Kassel, über 16 Prozent in Frankfurt bis 35 Prozent in Wiesbaden.

Mischung der Anlagen

²⁷⁸ Masterfonds bieten die Möglichkeit, ein großes Kapitalvolumen zu sammeln und auf mehrere Subfonds aufzuteilen. Diese können von verschiedenen Fondsmanagern verwaltet werden.

²⁷⁹ dazu Kapitel 13.11

²⁸⁰ vergleiche BaFin Rundschreiben 15/2005, Abschnitt A.V.2. Risikokapitalanlagen

Der Anteil der direkt oder indirekt gehaltenen Anlagen in Aktien, Genussrechten, Forderungen aus nachrangigen Verbindlichkeiten und Beteiligungen sowie der Anlagen, die der Quote des Absatzes 2 Buchstabe g unterliegen, ist nach § 2 Absatz 3 Satz 1 AnIV auf höchstens 35 Prozent des Sicherungsvermögens und des sonstigen gebundenen Vermögens zu begrenzen. Auf diese Quote werden auch Anlagen in Wertpapierdarlehen (§ 1 Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe a AnIV) angerechnet, soweit Aktien im Sinne der Nummer 12 des Anlagekatalogs ihr Gegenstand sind (§ 2 Absatz 3 Satz 2 AnIV) sowie direkte und indirekte Anlagen in High Yield-Anleihen (s.o. Abschnitt II 1 e).

Streuung der Anlagen

Zur Risikodiversifizierung gibt die Anlageverordnung schuldnerbezogene Beschränkungen der Vermögensanlagen vor (§ 4 AnIV).²⁸¹ Nach der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung der Anlageverordnung durften höchstens 30 Prozent des gebundenen Vermögens bei einem öffentlich-rechtlichen Schuldner investiert werden. Bei anderen Schuldnern galt eine Quote von 5 Prozent je Schuldner. Nur bei der ZVK Frankfurt bestand eine Anlagehäufung über die zulässige Quote hinaus. Im Jahr 2009 hatte sie mit einer Quote von 41,4 Prozent für die Stadt Frankfurt gegen die Höchstgrenze nach § 4 AnIV verstoßen (Pflichtversicherung). Der Versicherungsaufsicht war die Überschreitung der Quote bekannt. Die ZVK Frankfurt hatte im Prüfungszeitraum begonnen, den Anteil der Vermögensanlagen bei der Stadt Frankfurt abzusenken und strebte eine Einhaltung der Quote an.

13.11 Beurteilung der Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen

Die Portfolios der Zusatzversorgungskassen unterschieden sich sowohl im Hinblick auf die Anteile der Anlageformen an den gesamten Vermögensanlagen als auch in der Zusammensetzung der einzelnen Anlageformen. Die Überörtliche Prüfung analysierte die Vermögensanlagen der Zusatzversorgungskassen, ihre besonderen Ausprägungen und spezifischen Risiken, um Aussagen über den Erfolg des Finanzmanagements treffen zu können.

Vermögensanlagen ZVK Darmstadt

Die ZVK Darmstadt investierte 80 Prozent der Vermögensanlagen in festverzinsliche Wertpapiere. Diese setzten sich aus Rentenfonds und Rentenanteilen in gemischten Fonds (359 Millionen € oder 45 Prozent) sowie Direktanlagen in festverzinslichen Wertpapieren zusammen (35 Prozent). Von den Fondsanteilen entfielen auf einen Masterfonds 351 Millionen € (oder 98 Prozent).

Finanzderivate ließ die ZVK Darmstadt zu Sicherungszwecken innerhalb des Masterfonds zu und setzte sie ein. Art und Zweck gab sie in den Anlageprofilen der einzelnen Fondssegmente vor.

Die ZVK Darmstadt verfolgte eine marktübliche Strategie, die in die konservative Anlagepolitik und zur Verantwortung gegenüber den Versicherten passte. Die Wahl einer Masterfondskonstruktion ist im Hinblick auf die Forderungen eines flexiblen und zeitnahen Reportings sachgerecht. Derivative Finanzinstrumente waren zur Absicherung kommerzieller Grundgeschäfte eingesetzt oder in Fonds als Bestandteil einer einzelnen Anlagen übergreifenden Sicherung auf Fondsebene und damit sachgerecht verwendet.

Vermögensanlagen ZVK Frankfurt

Über drei Viertel der Vermögensanlagen der ZVK Frankfurt entfielen im Jahr 2009 auf Schuldscheinforderungen und Darlehen (464 Millionen €). Davon bestanden rund 213 Millionen € (rund 46 Prozent) aus Darlehensforderungen gegenüber der Stadt Frankfurt oder ihren Eigenbetrieben und städtischen Gesellschaften.

Die ZVK Frankfurt hielt als einzige Kasse Aktien im Direktbestand. Zusätzlich zu den in einem Fonds enthaltenen Aktien (12,4 Millionen €) hatte die ZVK Frankfurt weitere 5 Millionen € an Aktien im Direktbestand. Dies entsprach einer Aktienquote von rund 3 Prozent. Der Aktienbestand beruhte auf einem im September 2009 fällig gewordenen Schuldscheindarlehen, das so konzipiert war, dass der Emittent ein Wahlrecht zur Rückzahlungsweise hatte. Er konnte entweder zum Nominalbetrag tilgen oder nach dem Ausgabepreis Aktien des DAX 30 ausgeben. Aufgrund einer dauernden Wertminderung war zum 31. Dezember 2008 eine Abschreibung von rund 3 Millionen € auf den aktuellen Buchwert dieses Schuldscheindarlehens nötig.

²⁸¹ § 4 AnIV – Schuldnerbezogene Beschränkungen (Streuung) in der Fassung vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I, Seite 3278)

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 2 dürfen alle auf ein und denselben Aussteller (Schuldner) entfallenden Anlagen 5 vom Hundert des gebundenen Vermögens nicht übersteigen. Hat ein Aussteller gegenüber dem Versicherungsunternehmen für Verbindlichkeiten eines Dritten die volle Gewährleistung übernommen, so ist auch diese Gewährleistungsverbindlichkeit auf diese Quote anzurechnen. [...]

(2) Für Anlagen

a) bei ein und demselben Aussteller (Schuldner) nach § 2 Absatz 1 Nr. 3 Buchstabe a, b und d, b) in von ein und demselben Kreditinstitut mit Sitz in einem Staat des EWR oder Vollmitgliedstaat der OECD in Verkehr gebrachte Schuldverschreibungen, wenn diese durch eine kraft Gesetzes bestehende besondere Deckungsmasse gesichert sind,

c) bei ein und demselben geeigneten Kreditinstitut nach § 2 Absatz 1 Nr. 18 Buchstabe b, wenn und soweit die Anlagen durch eine umfassende Institutssicherung des Kreditinstituts oder durch ein Einlagensicherungssystem tatsächlich abgesichert sind; der satzungsmäßige Ausschluss eines Rechtsanspruchs auf Leistung der Einlagensicherungseinrichtung schließt eine tatsächliche Absicherung nicht aus, und

d) bei ein und demselben öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut nach § 2 Absatz 1 Nr. 18 Buchstabe c gilt eine Quote von 30 vom Hundert des gebundenen Vermögens.

Der Anteil von direkt und indirekt gehaltenen Anlagen in Hedgefonds durfte nach der Anlageverordnung fünf Prozent nicht übersteigen. Die ZVK Frankfurt hatte zum Jahresende 2009 rund 28,8 Millionen € indirekt in Hedgefonds²⁸² mit Kapitalgarantie angelegt. Die ZVK Frankfurt hatte diese Quote mit 5,1 Prozent ausgeschöpft.

Der Anteil von Darlehen war nach der Anlageverordnung auf 50 Prozent beschränkt. Im Jahr 2008 belief sich der Darlehensanteil in der Pflichtversicherung der ZVK Frankfurt auf rund 59 Prozent (rund 338 Millionen €) und überschritt die Höchstgrenze deutlich. Im Jahr 2009 verminderte die ZVK Frankfurt den Bestand auf einen Anteil unter 49 Prozent.

Die ZVK Frankfurt investierte in einen Spezialfonds²⁸³, der erhebliche Wertverluste im Prüfungszeitraum erlitt. Allein im Jahr 2008 führten Kursverluste zu Abschreibungen in Höhe von 14,6 Millionen €. Zum 31. Dezember 2009 wies die ZVK für diesen Fonds einen Buchwert von rund 37,9 Millionen € aus. Ob der Nachteil zu einem finanziellen Schaden führen wird, hängt von der weiteren Entwicklung des Fonds ab.

Das Anlageportfolio der ZVK Frankfurt enthielt Vermögensanlagen, die geringe bis höhere Risiken enthielten. Durch den Anteil von insgesamt rund 33 Prozent am Gesamtbestand und einem Volumen von 191,2 Millionen € wird die Bedeutung offensichtlich. Die Risikokapitalquote nach der Anlageverordnung (vergleiche Fußnote 280) betrug rund 16 Prozent und bedeutete den zweithöchsten Wert.

Die ZVK Frankfurt verfolgte eine Buy and Hold-Strategie, die darauf setzte, Geldanlagen langfristig zu behalten.²⁸⁴ Bei deutlichen Kursveränderungen hatte die ZVK Frankfurt zum Teil erfolgreich versucht, Anpassungen bei Konditionen und Laufzeiten mit den Schuldnern oder Emittenten zu vereinbaren. Der vergleichsweise hohe Anteil an Risikokapitalanlagen erhöht die Notwendigkeit, eine auf die Verhältnisse der ZVK Frankfurt zugeschnittene Anlagerichtlinie zu erlassen.

Die Vermögensanlagen der ZVK Kassel entfielen im Jahr 2009 zu rund 33 Prozent auf Fondsanteile (rund 177,5 Millionen €), zu rund 40 Prozent auf Schuldscheinforderungen und Darlehen (216 Millionen €), zu rund elf Prozent auf Namensschuldverschreibungen (rund 58 Millionen €) und zu geringeren Anteilen auf Flüssigen Mittel, Inhaberschuldverschreibungen und Hypotheken und Grundschulden.

Die ZVK Kassel hielt Anteile verschiedener Fonds und Fondskategorien. Darunter waren Immobilienfonds, in denen rund 14,5 Millionen € angelegt waren. Diese ursprünglich offenen Immobilienfonds wurden im Zuge der Finanzkrise und damit einhergehender Liquiditätsprobleme im Jahr 2008 geschlossen. Außerdem wurde eine Sperrfrist für die Anteilsrücknahme verhängt. Damit konnte die ZVK Kassel seitdem diese Fondsanteile nicht veräußern. Sie plante, diese nach der Wiedereröffnung abzugeben.

Im Jahr 2009 mussten Wertberichtigungen in einem Umfang von 730.000 € vorgenommen werden. Ein Fonds wurde zusätzlich im September 2010 durch die Fondsgesellschaft um 18 Prozent wertberichtigt. Im Oktober 2010 beschloss die Fondsgesellschaft den Fonds aufzulösen und auszuzahlen. Der Anteilspreis wurde von 46,79 € auf unter 28 € korrigiert. Daraus ergeben sich weitere Abschreibungen in Höhe von 2,5 Millionen €.

Im Fondsvermögen enthalten war ein Fonds, der ausschließlich in Bonuszertifikate²⁸⁵ investierte. Durch die indirekte Anlage in einem Fonds waren die mit Zertifikaten verbundenen Risiken limitiert. Lediglich eine Position im Portfolio der ZVK Kassel war risikobehaftet. Hier wurde in Rohstoffe und Futures investiert. Diese Position stellte weniger als ein Prozent des Gesamtportfolios dar.

Vermögensanlagen
ZVK Kassel

282 Hedge-Fonds haben mit „Hedging“ im Sinne einer Absicherung nichts zu tun. Kennzeichnend für Hedge-Fonds ist es, dass diese grundsätzlich keinen Anlagerichtlinien unterliegen und alle Formen der Kapitalanlage nutzen und dadurch einem höheren Risiko als normale Investmentfonds unterliegen. Diese Eigenschaften sind andererseits der große Vorteil von Hedge-Fonds: Sie bieten dem Anleger ein breit gefächertes Spektrum, – eine Anlage in Aktien oder Rentenpapieren bis hin zu Options- und Futuregeschäften ist ohne Einschränkung möglich.
Quelle: <http://www.bundesfinanzministerium.de>, Glossar: Hedge-Fonds (zuletzt aufgerufen am 26. August 2011)

283 Ein weiterer Spezialfonds wurde auch für die Stadt Frankfurt am Main aufgelegt. In diesen investierte die Stadt Frankfurt am Main im Laufe des Jahres 2000 insgesamt 54,5 Millionen €. Zum 31. Dezember 2008 hatte der Spezialfonds einen Wert von 36,7 Millionen €. Vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 77 ff. Dort bemerkte die Überörtliche Prüfung ferner, dass die Anlage im Spezialfonds zu einem um 40,1 Millionen € niedrigeren Vermögen Frankfurts zum 31. Dezember 2008 im Vergleich zu einer risikolosen Anlage führte.

284 Buy and Hold steht für eine passive Anlagestrategie, die auf Schwankungen am Aktienmarkt nicht reagieren will. Die Buy and Hold-Strategie bezeichnet die Vorgehensweise von Investoren mit langfristigen Zeithorizont. Ziel ist nicht die kurzfristige Erzielung von Kursgewinnen durch Verkauf über Einstandskurs, sondern ein langfristiger Vermögenszuwachs durch nachhaltige Kurssteigerungen der erworbenen Papiere.

285 Aufgrund ihrer Rechtsnatur als Schuldverschreibung besteht bei Bonuszertifikaten das Risiko, dass bei Zahlungsunfähigkeit des Emittenten ein Totalverlust des investierten Kapitals eintritt. Die in Fonds angelegten Gelder sind hingegen durch ihren rechtlichen Status als Sondervermögen bei der Insolvenz der Fondsgesellschaft geschützt.

Die ZVK Kassel betrieb eine konservative Anlagepolitik. Sie verfolgte den Ansatz der Investition in riskantere Anlagen nur in Höhe eines aus realisierten Kursgewinnen gespeisten Puffers. Das war eine marktübliche Strategie.

Die ZVK Wiesbaden hatte im Jahr 2009 rund eine Milliarde € in Vermögensanlagen angelegt. Mit rund 86 Prozent war der überwiegende Teil in Finanzanlagen gebunden. Die ZVK Wiesbaden hatte im Jahr 2009 rund 353,6 Millionen € in Fondsanteilen investiert. Diese waren in Spezial-Investmentfonds (darunter ein Masterfonds mit rund 202 Millionen €), in Publikumsfonds, in insgesamt acht Immobilienfonds (höchstens 13,7 Millionen € je Fonds) sowie in Private Equity-Fonds²⁸⁶ mit einem Umfang von 22 Millionen € angelegt.

Es bestanden Beteiligungen aus einer stillen Einlage bei einer Landesbank in einem Umfang von rund 2,5 Millionen € und aus einer Beteiligung an einem Venture Capital-Unternehmen²⁸⁷ (rund 6,8 Millionen €). Dieses investierte vor allem in innovative Technologien und Dienstleistungsfirmen in Großbritannien und Deutschland. Außerdem waren rund 82 Millionen € in strukturierten Produkten²⁸⁸ angelegt, die ebenfalls unter die Anlageform Beteiligungen und sonstige Wertpapiere fielen. Die strukturierten Produkte bestanden überwiegend aus (Bonus-) Zertifikaten (31,4 Millionen €), Credit Linked-Notes (rund 20 Millionen €) und strukturierten Schuldscheindarlehen (rund 20 Millionen €). Für High Yield-Anleihen²⁸⁹ war der Höchstwert nach der Anlageverordnung auf fünf Prozent festgelegt. Die ZVK Wiesbaden wies im Jahr 2009 einen Anteil von 5,3 Prozent auf. Sie hatte damit die Quote überschritten.

Die ZVK Wiesbaden hielt im Prüfungszeitraum Lehman-Inhaberschuldverschreibungen in einem Umfang von 1,9 Millionen €. Sie hatte die schwebenden Verluste aus diesen Papieren in den Anteilspreisen berücksichtigt und ging von einem Verlust von 1,6 Millionen € aus. Weitere gefährdete Papiere waren Credit Linked-Notes, die auf griechischen Staatsanleihen beruhten oder griechische Papiere im Korb hatten. Der schwebende Verlust daraus wurde von der ZVK Wiesbaden im April 2010 auf rund 4,3 Millionen € taxiert, was 21 Prozent des Buchwerts entsprach. Inwieweit Verluste eintreten, ist ungewiss.

Die ZVK Wiesbaden hatte zwar diversifiziert investiert, aber rund 35 Prozent der Kapitalanlagen waren als Risikokapital ausgewiesen. Diese Größenordnung wird vor dem Hintergrund der Priorität der Anlagensicherheit als Ziel der Vermögensanlage kritisch erachtet. Sie hob sich deutlich vom entsprechenden Anteil der anderen Zusatzversorgungskassen ab. Folge war eine höhere Anfälligkeit in Krisenzeiten. Bei der ZVK Darmstadt lag die vergleichbare Quote bei rund 7,5 Prozent.

13.12 Rendite und Abschreibungen

Die Rendite stellt ein Maß für die Beurteilung des Ertrags einer Kapitalanlage gemessen am eingesetzten Kapital dar. Unter Berücksichtigung des Werteverzehrs in Form von Abschreibungen und Verlusten aus Anlageabgängen errechnet sich die Netto-Rendite. Die Überörtliche Prüfung berechnete diese für einzelne Anlageformen bezogen auf den durchschnittlichen Vermögensbestand eines Jahres. Für die vergleichende Betrachtung wurden bei den Zusatzversorgungskassen die Pflichtversicherung und die Freiwillige Versicherung zusammengefasst. Ansicht 194 zeigt die Netto-Rendite der Vermögensanlagen im Jahr 2009.

²⁸⁶ Private Equity bedeutet die Kapitalbeteiligung an einem Unternehmen, das zunächst Kapital von Investoren benötigt, um zu einem späteren Zeitpunkt den wirtschaftlichen Erfolg mit den Kapitalgebern zu teilen. Das Konzept Private Equity ist eine Kapitalunterstützung auf Zeit.

²⁸⁷ Venture Capital (Risikokapital) bezeichnet ein Investment, das unter Verlustrisiko zur Finanzierung eines neu gegründeten Unternehmens eingesetzt wird. Die Beteiligung ist mit einem sehr hohen Risiko verbunden, das die Gefahr eines Totalverlusts des eingesetzten Kapitals in sich birgt.

²⁸⁸ Unter einem strukturierten Produkt versteht man ein klassisches Anlageinstrument (z. B. Schuldscheindarlehen), das mit derivativen Elementen gekoppelt wird (z. B. Kündigungsrecht). Strukturierte Produkte müssen für eine Bewertung in ihre Bestandteile zerlegt werden, um die dem strukturierten Produkt innewohnenden Risiken zu erkennen. Die für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente aufzustellenden internen Grundsätze und Verfahren sind für Geschäfte mit strukturierten Produkten zu ergänzen. Strukturierte Produkte sind nur dann für das gebundene Vermögen geeignet, wenn sie den Anforderungen des § 54 Absatz 1 VAG an die Sicherheit, Rentabilität und Liquidität der Vermögensanlage genügen. Dies ist nur dann der Fall, wenn das strukturierte Produkt eine Kapitalgarantie gewährt und eine negative Verzinsung ausgeschlossen ist.

²⁸⁹ High Yield-Anleihen oder -Bonds sind hochverzinsliche Anleihen, die von maßgeblichen Ratingagenturen mit BB+ oder schlechter eingestuft wurden. Die schlechtere Bonität führt zu höherer Rendite und höherem Risiko.

Netto-Rendite der Vermögensanlagen im Jahr 2009								
	Versorgungskassen			Zusatzversorgungskassen				Mittelwert
	Darmstadt	Kassel	Wiesbaden	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Wiesbaden	
Grundstücke und Bauten	3,4 %	○	○	4,1 %	2,7 %	1,1 %	3,0 %	2,9 %
Finanzanlagen	3,2 %	3,6 %	5,3 %	4,2 %	4,4 %	4,5 %	4,1 %	4,2 %
Aktien, Investmentanteile, Fonds	1,2 %	0,2 %	4,2 %	3,9 %	0,0 %	3,9 %	4,0 %	2,5 %
Namensschuldverschreibungen	○	5,6 %	3,9 %	4,3 %	4,6 %	4,7 %	5,3 %	4,7 %
Schuldscheinforderungen und Darlehen	4,2 %	4,8 %	5,5 %	4,9 %	4,8 %	5,0 %	5,6 %	5,0 %
Inhaberschuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere	3,0 %	○	12,3 %	4,2 %	1,7 %	4,9 %	0,1 %	4,4 %
Hypotheken und Grundschulden	○	○	3,3 %	○	8,9 %	4,9 %	5,3 %	5,6 %
Sonstige Wertpapiere und Beteiligungen	○	○	1,7 %	○	○	○	3,1 %	2,4 %
Flüssige Mittel	1,4 %	1,9 %	1,5 %	1,1 %	1,9 %	1,3 %	1,2 %	1,5 %
Netto-Gesamtrendite	2,3 %	3,1 %	4,5 %	3,9 %	4,2 %	4,2 %	3,8 %	3,7 %
Netto-Gesamtrendite (Mittelwert)	3,3 %			4,0 %				

○ = keine Vermögensanlage
 Quelle: Jahresabschlüsse der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

Ansicht 194: Netto-Rendite der Vermögensanlagen im Jahr 2009

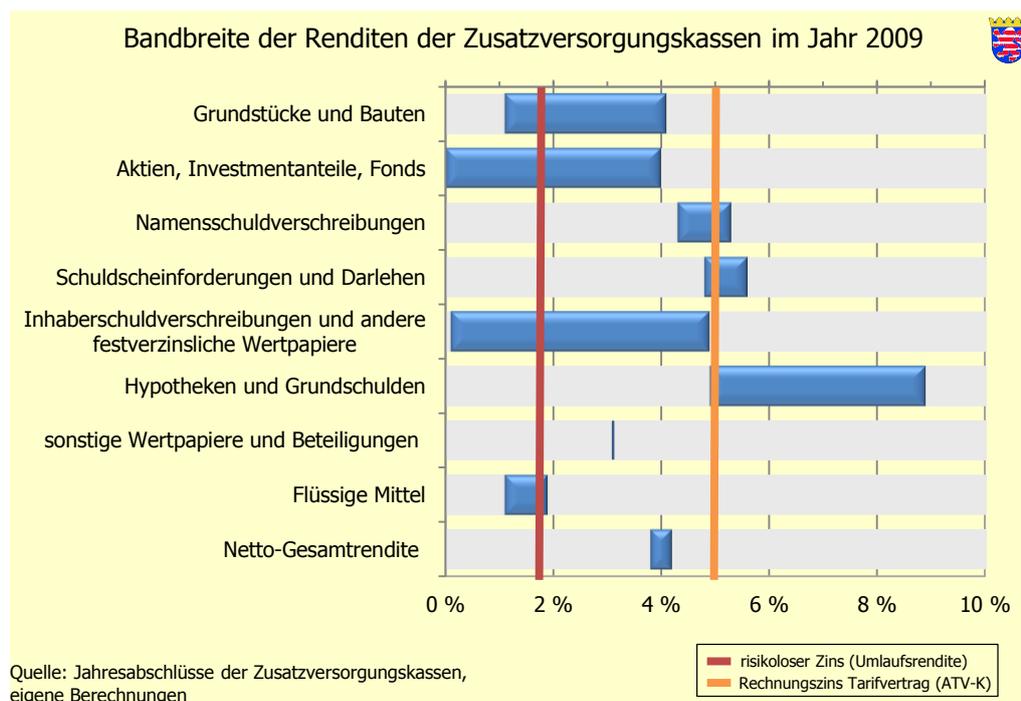
Im Jahr 2009 lag die durchschnittliche Netto-Gesamtrendite der Zusatzversorgungskassen mit 4,0 Prozent um einen Prozentpunkt unterhalb des aus dem Tarifvertrag abgeleiteten Rechnungszins von 5,0 Prozent. Den Versorgungskassen war keine Zielrendite vorgegeben. Im Mittel erzielten alle Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen eine Netto-Gesamtrendite von 3,7 Prozent. Allein bei den Finanzanlagen belief sie sich auf 4,2 Prozent. Die höchsten Durchschnittsrenditen mit 5,6 Prozent wurden bei einer eher untergeordneten Anlageform erzielt (Hypotheken und Grundschulden). Schuldscheinforderungen und Darlehen erreichten im Mittel eine Rendite von 5,0 Prozent, dagegen Aktien, Investmentanteile und Fonds eine von 2,5 Prozent.

Übersteigen die Abschreibungen und Verluste aus Anlageabgängen die Erträge, ergeben sich negative Renditen. Das war im Jahr 2008 bei der ZVK Frankfurt (-1,0 Prozent) und der ZVK Wiesbaden (-4,1 Prozent) aufgrund von Abschreibungen und Verlusten aus Anlageabgängen der Fall.

Ansicht 195 zeigt die Bandbreiten der Renditen, getrennt nach Anlageformen der Zusatzversorgungskassen für das Jahr 2009. Im Vergleich hierzu wird der Rechnungszins von 5,0 Prozent nach dem Tarifvertrag und ein risikoloser Zins²⁹⁰ von 1,8 Prozent abgebildet.

Renditen der Zusatzversorgungskassen

²⁹⁰ Als risikolosen Zins zog die Überörtliche Prüfung die Verzinsung von börsennotierten Bundeswertpapieren mit einer Restlaufzeit von drei Jahren zum 31. Dezember 2009 heran. Diesen Wert hätten die geprüften Zusatzversorgungskassen erreicht, wenn sie ausschließlich solche Bundeswertpapiere in ihrem Portfolio gehalten hätten.



Ansicht 195: Bandbreite der Renditen der Zusatzversorgungskassen im Jahr 2009

Keine Zusatzversorgungskasse schaffte im Jahr 2009 eine Netto-Gesamtrendite von 5,0 Prozent. Eine derartige Rendite konnte im Jahr 2009 allein bei Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen sowie bei Hypotheken und Grundschulden erreicht werden. Die tatsächlich realisierte Netto-Gesamtrendite variierte zwischen 3,8 und 4,2 Prozent und betrug im Mittel 4,0 Prozent. Den risikolosen Zins von 1,8 Prozent erwirtschafteten alle Zusatzversorgungskassen mit ihrer Gesamtrendite im Jahr 2009, allerdings lagen Renditen einzelner Anlageformen niedriger.

Abschreibungen auf Finanzanlagen

Ansicht 196 zeigt den Umfang der außerplanmäßigen Abschreibungen²⁹¹ auf Finanzanlagen.

Abschreibungen auf Finanzanlagen				
	2007	2008	2009	Summe
Versorgungskassen	0,2 Mio. €	1,6 Mio. €	0,1 Mio. €	1,9 Mio. €
VK Darmstadt	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
BVK Kassel	0,0 Mio. €	0,3 Mio. €	0,0 Mio. €	0,3 Mio. €
BVK Wiesbaden	0,2 Mio. €	1,3 Mio. €	0,1 Mio. €	1,6 Mio. €
Zusatzversorgungskassen	11,1 Mio. €	122,5 Mio. €	8,9 Mio. €	142,5 Mio. €
ZVK Darmstadt	0,0 Mio. €	3,7 Mio. €	0,0 Mio. €	3,7 Mio. €
ZVK Frankfurt	0,6 Mio. €	28,7 Mio. €	0,0 Mio. €	29,3 Mio. €
ZVK Kassel	1,2 Mio. €	4,8 Mio. €	0,7 Mio. €	6,8 Mio. €
ZVK Wiesbaden	9,3 Mio. €	85,2 Mio. €	8,2 Mio. €	102,7 Mio. €
Summe	11,3 Mio. €	124,2 Mio. €	9,0 Mio. €	144,5 Mio. €

Rundungsbedingte Differenzen
 Quelle: Jahresabschlüsse der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

Ansicht 196: Abschreibungen auf Finanzanlagen

²⁹¹ einschließlich der Verluste aus Anlagenabgängen

In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise war der Abschreibungsbedarf mit 124 Millionen € im Jahr 2008 am höchsten. Im dreijährigen Prüfungszeitraum mussten die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen insgesamt 145 Millionen € auf Finanzanlagen abschreiben, davon allein die ZVK Wiesbaden 103 Millionen € und die ZVK Frankfurt 29 Millionen €. Die ZVK Kassel schrieb rund 7 Millionen € ab und die ZVK Darmstadt rund 4 Millionen €. Keine Abschreibungen auf Finanzanlagen hatte die VK Darmstadt.

Die Überörtliche Prüfung setzte die Abschreibungen im Jahr 2008 mit dem Bestand des Anlagevermögens zu Beginn des Jahres in Relation, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, wie krisensicher die Anlageformen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise waren. Anhand der Höhe der außerplanmäßigen Abschreibungen und der zugrunde liegenden Anlagestrategie und deren Ausprägungen ist zu erkennen, welche Anlagestrategie sich in der Krise bewährt hat (Ansicht 197).

Abschreibungen zu Bestand der Vermögensanlagen

Abschreibungen im Verhältnis zum Bestand der Vermögensanlagen im Jahr 2008			
	Abschreibungen	Anfangsbestand Vermögensanlagen zum 1.1.2008	Abschreibungen im Verhältnis zu den Vermögensanlagen
Versorgungskassen	1,6 Mio. €	81 Mio. €	2,0 %
VK Darmstadt	0,0 Mio. €	26 Mio. €	0,0 %
BVK Kassel	0,3 Mio. €	25 Mio. €	1,2 %
BVK Wiesbaden	1,3 Mio. €	29 Mio. €	4,4 %
Zusatzversorgungskassen	122,5 Mio. €	2.699 Mio. €	4,5 %
ZVK Darmstadt	3,7 Mio. €	666 Mio. €	0,6 %
ZVK Frankfurt	28,7 Mio. €	589 Mio. €	4,9 %
ZVK Kassel	4,8 Mio. €	476 Mio. €	1,0 %
ZVK Wiesbaden	85,2 Mio. €	968 Mio. €	8,8 %
Summe	124,2 Mio. €	2.780 Mio. €	4,5 %
Rundungsbedingte Differenzen			
Quelle: Jahresabschlüsse der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen			

Ansicht 197: Abschreibungen im Verhältnis zum Bestand der Vermögensanlagen im Jahr 2008

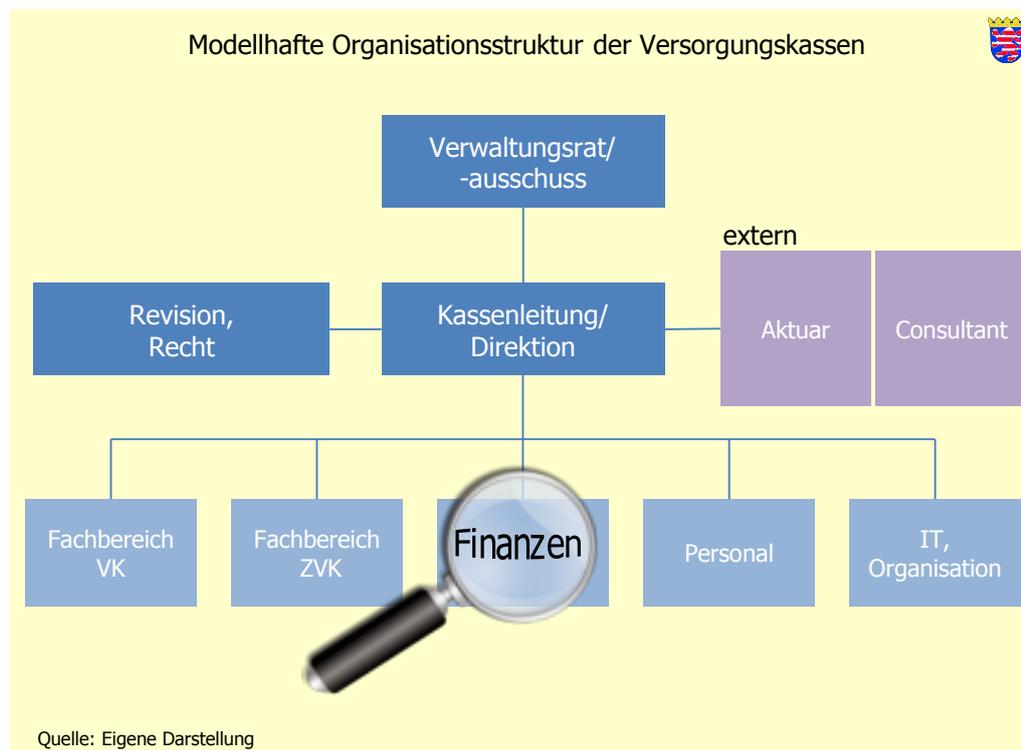
Die Abschreibungen der ZVK Darmstadt und der ZVK Kassel waren unter den Zusatzversorgungskassen verhältnismäßig im Jahr 2008 am niedrigsten. Dies war Ausfluss der konservativen Anlagestrategie und der Wahl risikoarmer Anlagen. Der betragsmäßig und verhältnismäßig höchste Abschreibungsbedarf bestand bei der ZVK Frankfurt (4,9 Prozent) und ZVK Wiesbaden (8,8 Prozent), was auf die hohen Fondsanteile zurückzuführen war.

Die Prüfung zeigte, dass die Kassen mit einem höheren Anteil riskanter Anlageformen (ZVK Frankfurt, ZVK Wiesbaden) einen höheren Abschreibungsbedarf im Prüfungszeitraum hatten als die Kassen, die in größerem Umfang in sichere Anlageformen investierten (ZVK Darmstadt, ZVK Kassel). Die riskanteren Anlageformen der Zusatzversorgungskassen in Frankfurt und Wiesbaden erwiesen sich als krisenanfälliger und führten bei diesen Kassen zu höheren Abschreibungen. Erst die weitere Entwicklung der Vermögensanlagen wird zeigen, ob den aufgrund des Vorsichtsprinzips erfassten Buchverlusten auch ein realer Vermögensverlust folgt.

Risikokapital

13.13 Finanzmanagement und Kapitalanlage

Die organisatorische Einbindung des Finanzmanagements in die Versorgungskasse zeigt modellhaft Ansicht 198.



Ansicht 198: Modellhafte Organisationsstruktur der Versorgungskassen

Das Finanzmanagement war Bestandteil des Fachbereichs Finanzen. Unter das Finanzmanagement werden alle Funktionen und Bereiche gefasst, die mit der Planung, Verwaltung und Abwicklung, Steuerung und Kontrolle (Controlling) und dem Risikomanagement der Vermögensanlagen und dem Kapitalanlageprozess betraut sind.

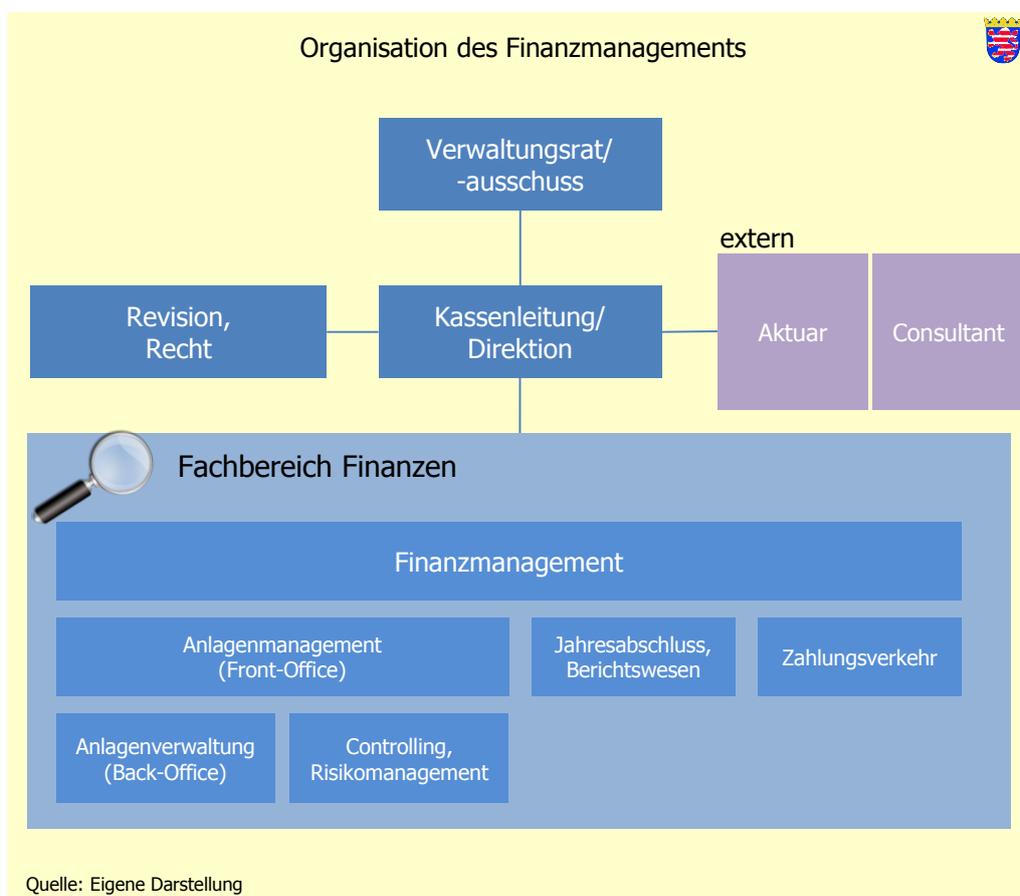
Grundsätzliche Anlageentscheidungen traf in allen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen das Aufsichtsorgan (Verwaltungsausschuss, Kassenausschuss, Verwaltungsrat). Die Entscheidungsvorbereitung in Form der Feststellung von Anlagebedarf und Anagemöglichkeiten sowie der Angebotseinholung war Aufgabe des Finanzmanagements, was sachgerecht ist. Die Entscheidung über die einzelne Anlage lag bei der Kassenleitung. Verfügungen zur Wertpapierneuanlage zeichnete der Leiter der Finanzverwaltung oder der (stellvertretende) Direktor als sachlich und rechnerisch richtig. Die Anordnung erteilte der Direktor oder stellvertretende Direktor. Mit dieser Verfahrensweise war das Vieraugenprinzip umgesetzt. Davon wich die Grundstruktur der ZVK Frankfurt und der BVK/ZVK Kassel ab. In Kassel nahm der externe Consultant im Kapitalanlageprozess eine beratende Funktion ein. Er legte der BVK/ZVK Kassel Anlagevorschläge vor und beriet sie in Anlagefragen. Dem Finanzmanagement oblag die technische Abwicklung und Pflege der Vermögensanlagen. Die Entscheidung und Anordnung lag bei der Kassenleitung. Das Finanzmanagement der ZVK Frankfurt nahm die Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main wahr.

Im Finanzmanagement wird in Front- und Back-Office unterschieden. Zentrale Aufgabe des Back-Offices soll die effiziente, zeitnahe und korrekte Abwicklung und Überwachung der Anlagegeschäfte sein, was eine entsprechende EDV-Ausstattung bedingt. Nur so ist eine Überwachung der Anlagegrenzen aus der Anlageverordnung und internen Vorgaben sichergestellt. Dem Front-Office obliegt das Anlagemanagement. Dazu gehören Marktsichtung, Angebotseinholung und Anweisung der Transaktion. Der Unternehmensbereich, der für das Back-Office zuständig ist, muss nach dem BaFin-Rundschreiben 15/2005 für Versicherungsunternehmen vom Front-Office getrennt sein.

Prozess der Vermögensanlage

Vorgaben zur Organisation des Finanzmanagements

Ansicht 199 zeigt, wie die Trennung des Front-Office vom Back-Office modellhaft umgesetzt werden sollte und welche weiteren Funktionen im Finanzmanagement und außerhalb mit der Vermögensanlage befasst waren. Die Funktionen Jahresabschluss-erstellung, Berichtswesen oder der Zahlungsverkehr wurden mit ihren auf den Kapitalanlageprozess entfallenden Anteilen einbezogen.



Ansicht 199: Organisation des Finanzmanagements

Im Finanzmanagement war der Kapitalanlageprozess bei allen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen klar strukturiert. Verantwortlichkeiten waren definiert. Allerdings waren Funktionen Anlagenmanagement (Abschluss) und Anlagenverwaltung (Abwicklung) der Anlagegeschäfte im Prüfungszeitraum nicht durchgängig getrennt (Trennung Front-Office und Back-Office), so dass einzelne Mitarbeiter sowohl mit Aufgaben des Anlagenmanagements als auch der Anlagenverwaltung betraut waren. Das Controlling und Risikomanagement war bei den Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen erst im Aufbau begriffen.²⁹²

Im Jahr 2010 begannen die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen mit der organisatorischen Trennung von Anlagenverwaltung und Anlagenmanagement. Die BVK/ZVK Kassel beauftragte eine Unternehmensberatung mit der Untersuchung des Bereichs Finanzmanagement, die eine Reorganisation des Bereichs zur Folge hatte (Aufbau Front-Office, Risikomanagement). Die VK/ZVK Darmstadt betrauten einen Mitarbeiter mit der Prüfung des Kapitalanlageprozesses. Im neuen Geschäftsverteilungsplan wird diese Trennung dokumentiert und die Stelle mit der Befugnis zum sachlich richtig Zeichnen ausgestattet. Mit dem bei der Frankfurter Stadtkämmerei organisatorisch angesiedeltem Finanzcontrolling bestand eine getrennte Kontrolle der Anlagenverwaltung.

Umsetzung im Kapitalanlageprozess

²⁹² Der Stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wird in den Abschnitten 13.14 dargestellt.

Ansicht 200 stellt die Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) dem gesamten Personal der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen, dem Personal des Finanzmanagements auf Basis von Vollzeitstelle (VZSt)²⁹³ sowie den betreuten Vermögenswerten gegenüber.

Personal im Finanzmanagement im Jahr 2009					
	Verwaltungs- kosten	Personal insgesamt	Personal Finanz- management	Vermögens- anlagen	Vermögens- anlagen je VZSt im Finanzma- nagement
VK Darmstadt ¹⁾	6,0 Mio. €	70,5 VZSt	1,5 VZSt	779 Mio. €	519 Mio. €
ZVK Darmstadt ¹⁾					
ZVK Frankfurt	2,6 Mio. €	22,7 VZSt	1,5 VZSt	576 Mio. €	384 Mio. €
BVK Kassel ¹⁾	3,9 Mio. €	52,8 VZSt	1,5 VZSt	564 Mio. €	376 Mio. €
ZVK Kassel ¹⁾					
BVK Wiesbaden	7,8 Mio. €	70,1 VZSt	2,1 VZSt	1.052 Mio. €	501 Mio. €
ZVK Wiesbaden					
Summe [Mittelwert]	20,2 Mio. €	216,1 VZSt	6,6 VZSt	2.970 Mio. €	[450 Mio. €]
Rundungsbedingte Differenzen					
¹⁾ Beratung des Finanzmanagements durch externe Consultants.					
Quelle: Eigene Berechnungen					

Ansicht 200: Personal im Finanzmanagement im Jahr 2009

Insgesamt waren rund 6,6 Vollzeitbeschäftigte bei den Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen im Finanzmanagement tätig. Bezogen auf ihre personelle Besetzung insgesamt (rund 216 Vollzeitstelle), entsprach das einem Anteil von 3,1 Prozent. Im Mittel wurden 450 Millionen € an Vermögensanlagen von einer Vollzeitstelle verwaltet. Die Darmstädter Kassen wiesen den höchsten Wert bei den verwalteten Vermögensanlagen je Vollzeitstelle auf. Sie wurden aber auch, wie die Kassen in Kassel, von einem Consultant unterstützt. Sämtliche Aufgaben des Anlagemanagements der ZVK Frankfurt übernahm die Stadtkämmerei. Die ZVK Frankfurt und BVK/ZVK Wiesbaden sicherten sich ihren Sachverstand auf dem Gebiet der Vermögensanlagen mit internen personellen Maßnahmen. Bei der ZVK Frankfurt wurde im Jahr 2009 der Bereich Finanz- und Risikocontrolling aufgebaut, bei der BVK/ZVK Wiesbaden wurden durch Neueinstellungen entsprechende Qualifikationen geschaffen.

13.14 Steuerung und Kontrolle

Die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen hatten ihre Vermögensanlagen in Fonds, Direktanlagen, Flüssige Mittel und Immobilien getrennt. Planung, Steuerung und Kontrolle dieser Teile waren weder instrumentell noch methodisch verknüpft. Eine automatisierte Gesamtschau über alle Vermögensanlagen mit Mischungsverhältnissen und Angaben zu Renditen, Entwicklungen und Risiken war im Prüfungszeitraum nicht eingerichtet. Vielmehr bestanden nur individuelle, eigenständige Lösungen, aber mit eingeschränkter Transparenz. Die BVK/ZVK Wiesbaden beabsichtigten, die Defizite mit bereits beschaffter Portfoliomanagement- und Finanzsoftware abzustellen. Die VK/ZVK Darmstadt und BVK/ZVK Kassel sondierten den Markt nach geeigneten IT-gestützten

²⁹³ Ein VZSt (Vollzeitstelle) ist eine Normierungseinheit und stellt die Kapazität eines im Jahr durchgehend vollzeitbeschäftigten Mitarbeiters dar. Mit der Größe kann der auf das Finanzmanagement entfallende Anteil einer Stelle berücksichtigt werden.

Systemen, in denen sämtliche Vermögensanlagen und die flüssigen Mittel erfasst, kontrolliert und gesteuert werden.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist es geboten, Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinformationen zu bündeln, damit eine hinreichende Grundlage für die notwendige Gesamtsteuerung gelegt ist.

Zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen gehört die Einrichtung eines operativen Finanzcontrollings. Zu dessen laufenden Aufgaben gehört ein standardisiertes Berichtswesen zu Wirtschaftsplan, Vermögensanlagen, Versicherten sowie Leistungszahlen mit der Gegenüberstellung von Plan- und Ist-Werten. Dabei sind auch Gegenstand, Verfahren, Turnus und Empfänger der Berichterstattung zu klären.

Finanzcontrolling und Berichtswesen

Bei allen Kassen bestand kein standardisiertes Berichtswesen. Das Berichtswesen beschränkte sich weitgehend auf die Entwicklung der Vermögensanlagen.

Die VK/ZVK Darmstadt führte im Finanzcontrolling Bestandslisten ohne instrumentelle Unterstützung. Sie war dabei, ein IT-gestütztes System auf Basis einer Access-Datenbank mit diesen Elementen zu entwickeln.

Die ZVK Frankfurt richtete im Jahr 2009 das Finanzcontrolling ein. Es bezog sich auf die Finanzanlagen und berichtete quartalsweise über die mit den Finanzanlagen verbundenen Risiken und Renditen. Die Quartalsberichte des Finanzcontrollings der ZVK Frankfurt bauten auf Daten aus der IT-gestützten²⁹⁴ Vermögensverwaltung auf, waren aber nicht aufbereitet und in verdichteter Form zusammengeführt oder kommentiert.

Bei der BVK/ZVK Kassel unterstützte der Consultant die Kassenleitung/ Direktion bei Aufgaben der Steuerung und Kontrolle der Vermögensanlagen. Er erstellte regelmäßige, mindestens quartalsweise Berichte zur Entwicklung der Vermögensanlagen und der Märkte. Das Controlling der BVK/ZVK Kassel berichtete in Abständen von 3 bis 4 Tagen der Kassenleitung/ Direktion über den aktuellen Marktwert des Vermögens.

Die BVK/ZVK Wiesbaden begannen im Prüfungszeitraum den Aufbau des Finanzcontrollings, das den Organen regelmäßig über die Entwicklung der Vermögensanlagen berichten sollte.

Die Innenrevisionen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen und das Revisionsamt der Stadt Frankfurt am Main untersuchte nicht im Prüfungszeitraum die Vermögensanlagen in Zusammensetzung, Entwicklung, Ergebnissen und ihren Risiken, der damit verbundenen Prozesse sowie der Einhaltung der durch Satzung, Geschäftsordnung, Geschäftsverteilung dafür formulierten Vorgaben und der externen Vorschriften (§ 54 VAG, AnIV). Damit fehlte eine von der Abteilung Finanzverwaltung unabhängige interne Prüfung, wie im BaFin-Rundschreiben 15/2005 gefordert.²⁹⁵

Innenrevision

Die Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen sollten im Hinblick auf Stellung und Funktion der Internen Revision nach den Regelungen des Rundschreibens verfahren und zumindest einmal jährlich den Anlagenbestand und die schriftlich festgelegten Anlagegrundsätze und -verfahren (Anlagerichtlinie) überprüfen. Es genügt nicht, wenn von der Innenrevision die Zusammensetzung der Kapitalanlagen und ihre Entwicklung im Vorjahresvergleich untersucht und in den Berichten über die Jahresabschlussprüfung dargestellt wird.

Das Revisionsamt der Stadt Frankfurt am Main bzw. die Innenrevision der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen in Kassel und Wiesbaden prüften auch den Jah-

²⁹⁴ Daten wurden in einem standardisierten Tabellenkalkulationsprogramm geführt.

²⁹⁵ IX. 4. Interne Revision (BaFin-Rundschreiben 15/2005)

[...] Die Prüfer haben die Unabhängigkeit und die allgemeine Effektivität des Anlagemanagements und dabei insbesondere die Wirksamkeit der internen Kontrollen für die Messung, Begrenzung und Meldung von Risiken sorgfältig zu bewerten. Außerdem haben sie die Einhaltung der Risikogrenzen zu prüfen sowie die Zuverlässigkeit und die Zeitnähe der Informationen zu bewerten, die an die Leitung des Anlagemanagements und den Vorstand übermittelt werden. Die Prüfer sollten auch in regelmäßigen Abständen von höchstens einem Jahr den Anlagenbestand und die schriftlich festgelegten Anlagegrundsätze und -verfahren überprüfen, um sicherzustellen, dass die Pflichten des Versicherungsunternehmens gegenüber der Aufsicht eingehalten werden. Die Interne Revision muss unabhängig sein.

resabschluss der Kassen. Allein die VK/ZVK Darmstadt hatten die Jahresabschlussprüfung an einen externen Wirtschaftsprüfer vergeben.

Aufsichtsbehörden

Die Aufsicht ist in den Kassen weitgehend einheitlich geregelt (Ansicht 201).

Aufsichtsbehörden der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen	
Versorgungskassen	
VK Darmstadt, BVK Kassel	Rechtsaufsicht HMdIuS
BVK Wiesbaden	Staatsaufsicht HMdIuS
Zusatzversorgungskassen	
ZVK Darmstadt, ZVK Frankfurt, ZVK Kassel, ZVK Wiesbaden	Allgemeine Aufsichtsbehörde HMdIuS
ZVK Darmstadt, ZVK Kassel, ZVK Wiesbaden	Versicherungsaufsichtsbehörde HMWVL
ZVK Frankfurt	Fachaufsichtsbehörde HMWVL
HMdIuS = Hessisches Ministerium des Innern und für Sport HMWVL = Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Quelle: Eigene Erhebungen, Satzungen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen	

Ansicht 201: Aufsichtsbehörden der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen

Die Aufsichtsbehörden wurden von den Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen zu Verwaltungsratssitzungen und Ausschusssitzungen eingeladen; hierüber wurden ihnen Sitzungsvorlagen und Protokolle zugeleitet. Die Zusatzversorgungskassen erstellten für die Aufsichtsbehörden jährlich standardisierte Bericht über ihre Kapitalanlagen (§ 54d VAG²⁹⁶).

Gesamtrisikomanagement

Angesichts der Größenordnung der Aufgaben und der Höhe der Vermögensanlagen der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen hält die Überörtliche Prüfung ein Gesamtrisikomanagement für unabdingbar. Ein Gesamtrisikomanagement besteht aus den Kernelementen Risikostrategie, organisatorische Rahmenbedingungen, internes Steuerungs- und Kontrollsystem und Interne Revision.²⁹⁷ Es erstreckt sich auf alle Risiken der Tätigkeit von Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen: Kapitalanlagenrisiken, Versicherungsrisiken und operationelle Risiken.

Alle Kassen planten, ihr Gesamtrisikomanagement einzurichten und nach ihren spezifischen Bedingungen auszuformen. Gleichwohl waren bei den Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen erste Ansätze der Risikovorsoege vorzufinden. So bestanden für die Fonds verbindliche fondsbezogene Anlagevorgaben, in denen die zulässigen Anlagen, zulässige Derivate, Wertgrenzen und Mindestrating definiert waren. Damit sollten die Risiken fondsbezogen eingegrenzt werden. Diese Ansätze sind fortzuentwickeln und zu einem Gesamtrisikomanagement auszubauen.

Stresstest

Die ZVK Frankfurt hatte im Jahr 2010 für die Vermögensanlagen der Freiwilligen Versicherung einen Stresstest zum 31. Dezember 2009 auf freiwilliger Basis vorgenommen. Grundlage war der jährliche Stresstest der BaFin bei Pensionskassen. Mit ihm wurden die Konsequenzen verschiedener Zins- und Kursszenarien auf die Vermögensanlagen simuliert.

Ein freiwilliger Stresstest ist auch für die Pflichtversicherung empfehlenswert, um für den in Anlagevolumen und Verpflichtungsumfang deutlich größeren Abrechnungsverband Aussagen zur Risikotragfähigkeit zu erhalten.

²⁹⁶ § 54d Satz 1 VAG - Berichterstattung an die Aufsichtsbehörde

Die Versicherungsunternehmen haben über ihre gesamten Vermögensanlagen, aufgegliedert in Neuanlagen und Bestände, in den von der Aufsichtsbehörde festzulegenden Formen und Fristen zu berichten.

²⁹⁷ vergleiche auch die Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) e.V. zur Ausgestaltung des Gesamtrisikomanagements, Rundschreiben 50/2010 – ZVK

13.15 Ausblick

Nicht zuletzt seit der Finanz- und Wirtschaftskrise unterliegen die Finanzmärkte einer hohen Volatilität. Dies erfordert einen geschärften Blick für das Finanzmanagement. Aspekte der Sicherheit und der Risikosteuerung bekommen eine große Bedeutung für die Kassen.

Keine Zusatzversorgungskasse erwirtschaftete im Prüfungszeitraum die Zielrendite von 5 Prozent aus dem Tarifvertrag. Sie wäre nur durch risikoreichere Investments zu erreichen, was aber im Widerspruch zur geforderten Sicherheit stehen könnte. Gezeigt hat sich, dass sich die risikoreicheren Investments im Prüfungszeitraum als nicht krisenfest erwiesen. Bewährt hat sich in Krisenzeiten eine konservative Anlagestrategie.

Alle Zusatzversorgungskassen verfehlten die langfristig im Tarifvertrag angestrebte vollständige Kapitaldeckung. Mit den bisher eingesetzten Finanzierungsinstrumenten wird die vollständige Kapitaldeckung auch künftig nicht gelingen. Dafür wären, wie in den Satzungen vorgesehen, Zusatzbeiträge und damit höhere Belastungen der Mitglieder notwendig. Dies zu entscheiden, liegt in der politischen Verantwortung der Mitglieder der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen.

Obwohl die ZVK Frankfurt und die ZVK Wiesbaden ihr Vermögen in riskantere Anlageformen investierten, waren ihre Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle dieser Anlagen nicht dementsprechend ausgeprägt.

Alle Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen erkannten ihre Defizite im Bereich des Risikomanagements sowie der Steuerung und Kontrolle ihrer Vermögensanlagen und begannen im Prüfungszeitraum, ein gemeinsam entwickeltes Risikomanagementsystem und organisatorische Maßnahmen im Bereich Finanzmanagement umzusetzen. Sie sind aufgefordert, ihre Organisation zügig weiter zu entwickeln. Dazu zählt auch, ein den hohen Anforderungen im Umgang mit den kommunalen Geldanlagen angemessenes Risikomanagementsystem einzusetzen.

ANLAGEN

14. 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)²⁹⁸ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG ist in Ansicht 202 zusammengefasst.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
	Körperschaften
Nr. 1	5 kreisfreie Städte ¹⁾ 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
Nr. 2	421 kreisangehörige Städte und Gemeinden ¹⁾ 41 Städte und Gemeinden bis 3.000 77 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 141 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 130 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 25 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000
Nr. 3	21 Landkreise ²⁾ 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
Nr. 4	Landeswohlfahrtsverband Hessen
Nr. 5	Regionalverband FrankfurtRheinMain
Nr. 6	Zweckverband Raum Kassel
Nr. 7	Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
Nr. 8	1 kommunales Gebietsrechenzentrum
Nr. 9	375 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Angestellte
Nr. 12	Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen ³⁾
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ²⁹⁹ ²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ³⁰⁰ ³⁾ 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. Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 202: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

²⁹⁸ Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, Seite 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159; vergleiche Kapitel 18 dieses Berichts

²⁹⁹ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, Seite 142 ff.; zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119

³⁰⁰ Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005 zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119, 120

15. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 18 Projekte zu bearbeiten, von denen 8 beendet wurden. Geprüft wurden 224 Einzelprojekte.

15.1 Laufende Prüfungen

150. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“ bei 5 Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis)

151. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“ bei 7 Sonderstatusstädten (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar)

152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ bei 25 Städten und Gemeinden (Bad Emstal, Bad Endbach, Beerfelden, Dornburg, Edertal, Ehringshausen, Fliesen, Florstadt, Fuldabrück, Großalmerode, Hasselroth, Hohenstein, Hünstetten, Lahna, Linsengericht, Neukirchen (Knüllgebirge), Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim, Schöffengrund, Sinnatal, Waldeck, Wehrheim, Weilmünster, Weilrod, Wetter (Hessen))

153. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“ bei 25 Städten und Gemeinden (Brachtal, Brensbach, Breuna, Burgwald, Diemelsee, Eczell, Eppertshausen, Glashütten, Groß-Rohrheim, Hilders, Hohenahr, Kiedrich, Knüllwald, Lindenfels, Meinhard, Neckarsteinach, Niedenstein, Rabenau, Reinhardshagen, Stockstadt am Rhein, Tann (Rhön), Trendelburg, Waldems, Walluf und Wehretal)

154. Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“ beim Landeswohlfahrtsverband Hessen

155. Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit“ bei 12 Städten und Gemeinden (Baunatal, Biebertal, Butzbach, Felsberg, Friedberg (Hessen), Fürth (Odenwald), Kelkheim (Taunus), Mörlenbach, Mühlheim am Main, Pfungstadt, Rosbach v.d. Höhe, Taunusstein)

156. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“ bei 13 Landkreisen, 9 Städten und 14 Zweckverbänden (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis, Bad Hersfeld, Borken (Hessen), Darmstadt, Felsberg, Fulda, Grebenstein, Marburg, Offenbach am Main, Schwalmstadt, Zweckverband Sparkasse Battenberg, Zweckverband Sparkasse Bensheim, Sparkassenzweckverband Dieburg, Sparkassenzweckverband Dillenburg, Sparkassenzweckverband Gießen, Sparkassenzweckverband Grünberg, Zweckverband Sparkasse Hanau, Zweckverband Kasseler Sparkasse, Zweckverband Sparkasse Langen-Seligenstadt, Zweckverband Sparkasse Laubach-Hungen, Sparkassenzweckverband Nassau, Sparkassenzweckverband Heppenheim, Zweckverband Taunus-Sparkasse, Zweckverband Sparkasse Wetzlar)

157. Vergleichende Prüfung „Naturschutz 2011“ bei 8 Landkreisen (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Gießen, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Offenbach, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Wetteraukreis)

158. Vergleichende Prüfung „Wasserversorgung“ bei der Stadt Wetzlar

167. Vergleichende Prüfung „Denkmalschutz“ bei 9 Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Main-Kinzig-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Wetteraukreis)

15.2 Beendete Prüfungen

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 Lahnggebiet, Wasserverband Rodau-Bieber, Wasserverband Sauerbach, Wasserverband Schwalm, Wasserverband Wohra)

143. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ bei 5 Landkreisen (Landkreis Fulda, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Wetteraukreis)

144. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“ bei 20 Städten und Gemeinden (Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Eiterfeld, Gemünden (Wohra), Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Niddatal, Rockenberg, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen, Wartenberg)

145. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“ bei 20 Städten und Gemeinden (Altenstadt, Erlensee, Eschborn, Friedrichsdorf, Freigericht, Geisenheim, Haiger, Hainburg, Idstein, Langenselbold, Langgöns, Münster, Neuhof, Niestetal, Ober-Ramstadt, Schauenburg, Steinau an der Straße, Wald-Michelbach, Weiterstadt, Wetztenberg)

146. Vergleichende Prüfung „Vollzug des Kommunalisierungsgesetzes“ bei 5 Landkreisen (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Kassel, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Main-Taunus Kreis, Vogelsbergkreis)

147. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“ bei 12 Städten (Bad Vilbel, Bensheim, Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Viernheim)

148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“ bei 5 Großstädten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)

149. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“ bei 7 Versorgungs- oder Zusatzversorgungskassen (Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel, Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau, Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Kassel, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden)

Die Überörtliche Prüfung bespricht im Verlauf eines Prüfungsverfahrens mit den geprüften kommunalen Körperschaften die aufgenommenen Sachverhalte und deren Bewertungen in den Prüfungsfeststellungen. Ansicht 203 zeigt den Umfang der Besprechungen mit den geprüften Körperschaften aus den im Berichtsjahr beendeten 8 Einzelprojekten bzw. ihren 95 Einzelprojekten.

Beendete Prüfungen: Besprechungen			
	Körperschaften	Besprechungen	Dauer
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN			
143. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“	5	15	27:25
144. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“	20	51	58:20
145. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“	20	49	102:40
	45	115	188:25
FACHPRÜFUNGEN			
140. Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung“	21	47	50:20
146. Vergleichende Prüfung „Kommunalisierungsgesetz“	5	15	18:07
147. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“	12	38	53:32
148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“	5	15	37:15
149. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“	7	13	25:36
	50	128	184:50
Summe	95	243	375:15
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 203: Beendete Prüfungen: Besprechungen

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

16. Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Für die in diesem Bericht vorgestellten Projekte wurden geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen 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 Aufwendungen der Ergebnisrechnungen, 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.

Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen			
	Geprüfte Körperschaften	Geprüfte Risiken	Ergebnisverbesserungen
140. Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung“	21	15 Mio. €	0,2 Mio. €
143. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“	5	2 Mrd. €	4 Mio. €
144. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden“	20	198 Mio. €	18 Mio. €
145. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte“	20	675 Mio. €	27 Mio. €
146. Vergleichende Prüfung „Kommunalisierungsgesetz“	5	69 Mio. €	n.a.
147. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten“	12	606 Mio. €	1 Mio. €
148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“	5	206 Mio. €	16 Mio. €
149. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“	7	3 Mrd. €	n.a.
Summe	95	6,8 Mrd. €	66,2 Mio. €
n.a. = nicht ausgewiesen			

Ansicht 204: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Das geprüfte Risiko der im Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht veröffentlichten Prüfungen bezifferte 6,8 Milliarden €. Die in diesen Prüfungen festgestellten Ergebnisverbesserungen betragen 66,2 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.

17. Stichwortverzeichnis

- Abschreibungen 219, 220, 221, 222, 227, 228, 229, 230, 231
- Alleinerziehende 192
- Allgemeine Deckungsmittel 78, 93
- Allgemeine Rücklagen 99
- Allgemeine Zuweisungen 20
- Altstadt 86, 103, 104, 242
- Altersteilzeitrückstellungen 51
- Anhangangabe 50
- Anlageformen 217, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 237
- Anlagendeckungsgrad 52, 102
- Anlagenintensität 52, 102
- Anlagerichtlinie 216, 217, 227, 235
- Anlagestrategie 215, 217, 227, 231, 237
- Anlageverordnung . 216, 226, 227, 228, 232
- Asset-Liability-Analyse 217
- Ausgaben 20, 244
- Ausgabenniveau 203
- Ausgliederungsquoten .. 160, 168, 181, 182
- Bad Emstal 241
- Bad Endbach 241
- Bad Hersfeld 32, 241
- Bad Homburg v.d. Höhe 241
- Bad Karlshafen 28
- Bad Sooden-Allendorf 28
- Bad Vilbel 156, 160, 167, 169, 172, 174, 176, 180, 242
- Baunatal 241
- BDO AG 87
- Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck 242
- Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel 211, 221, 234
- Beerfelden 241
- Beihilferückstellungen 50
- Bensheim 156, 160, 163, 168, 172, 173, 174, 175, 177, 179, 182, 242
- Berichtswesen 172, 174, 177, 181, 233
- Besprechungen 243
- Betätigung 158, 160, 175, 177, 183
- angemessener Einfluss 177
- Beteiligungsverwaltung 170
- indirekte Schulden 169
- wirtschaftliche Bedeutung.. 160, 167, 168, 182
- Beteiligungsbericht . 157, 165, 179, 180
- Beteiligungscontrolling 171, 173
- wertorientiert 173
- Beteiligungsmanagement 166, 171, 172, 173, 174, 175, 179, 182
- Beteiligungsportfolio 165
- Beteiligungsquote 98, 158
- Beteiligungsrichtlinie 157, 172, 174, 175, 182
- Beteiligungsstruktur 163, 166, 167, 182
- Beteiligungsverwaltung . 166, 170, 171, 172, 173, 174, 177, 182
- Organisationsmodell 171
- Betreuungsangebot 62
- Betriebsleistung 160, 161, 168, 169
- Beurteilung 36
- Bewertungsmethode 70, 73
- Bewertungsmethoden 71, 72
- Bewirtschaftungspläne 121
- Biebergemünd 64, 82, 242
- Biebental 241
- Biebesheim am Rhein 64, 72, 242
- Bilanzanalyse 53, 73, 102
- Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz 220, 221
- Birstein 64, 82, 242
- Borken (Hessen) 241
- Brachtal 241
- Brensbach 241
- Breuberg 64, 242
- Breuna 241
- BSL Public Sector
- Managementberatung GmbH 117
- Bürgerschaft 107
- Burgwald 241
- Butzbach 241
- Controlling 232, 233
- Darmstadt 28, 184, 189, 190, 195, 197, 199, 201, 202, 203, 205, 209, 241, 242
- Deckungsrückstellungen. 215, 218, 219
- Derivate 217, 226, 236
- dialogicon GmbH 185
- Diemelsee 241
- Diemelstadt 64, 242
- Dietzenbach .. 156, 160, 162, 166, 169, 174, 176, 181, 242
- Dolose Handlungen 83
- Doppik 32, 35, 113, 160, 181, 182
- Umstellung 41, 67, 89
- Dornburg 241
- Echzell 241
- Edertal 241
- Ehringshausen 241
- Eigenkapitalquote 52, 74, 102

Eigenkapitalverzinsung	
marktüblich	177
Einkommensteuer	94
Einnahmen	20
Eiterfeld	64, 242
Eppertshausen.....	241
Ergebnisverbesserungen	40, 66, 82, 88, 106, 118, 140, 144, 159, 183, 186, 208, 209, 210, 244
Erlensee	86, 242
Ernst & Young GmbH	157, 211
Eröffnungsbilanz	92, 103, 108
Korrektur	53
Erträge.....	35
Erziehungsberatungsstellen	201
Erziehungshifen	
familienbegleitend	196
Erziehungshilfen	203
familienersetzend	192
Hilfeformen	187
Struktur	192
Eschborn.....	28, 86, 91, 107, 108, 242
Fallzahlen	193, 199
Felsberg	241
Finanzergebnis	219
Finanzierung.....	166
Finanzierungsdefizit	24
Finanzmanagement	215, 216, 232, 233, 234, 237
Finanzstatistik.....	32
Flächenerwerb.....	125, 134
Flieden	241
Fließgewässerdynamik	119
Fließgewässertypologie	119
Florstadt	241
Fördermittel	111
Förderquoten	110
Frankfurt am Main ..	28, 184, 189, 190, 191, 195, 197, 201, 203, 242
Freie Träger	202
Freigericht.....	86, 242
Freiwillige Versicherung.....	215, 228
Friedberg (Hessen)	241
Friedrichsdorf	86, 92, 242
Frielendorf.....	28
Fristen	43, 89, 90
Termtreue	68
Fulda	241
Fuldabrück	241
Funktionstrennung.....	45, 46
Fürth (Odenwald)	241
Gebühren	81
Kostendeckungsgrad	81
Geisenheim	86, 92, 104, 242
Geldmarksätze.....	23
Gemünden (Wohra) ...	64, 82, 111, 242
Geprüftes Risiko..	40, 66, 88, 118, 144, 212, 213, 244
Gesamtabschluss	41, 42, 157, 166, 175, 181, 182
Gesamtrisikomanagement	236
Geschäftsführerbezüge.....	157, 180
Gewässerbewirtschaftung.....	118
Gewässerentwicklung.....	125, 126
Gewässerunterhaltung...	118, 120, 122, 123, 134
Wirtschaftlichkeit	132
Gewässerunterhaltungskosten	134
Gewässerverband Bergstraße	116, 126, 133, 242
Gewässerverband Salzbödetal	116, 242
Gewerbesteuereinnahmen	21
Gewerbesteuerumlage.....	20
Gießen	241
Glashütten.....	241
Grävenwiesbach.....	64, 242
Grebenstein	241
Großalmerode.....	241
Großenlüder	64, 242
Groß-Rohrheim	241
Gründau	28
Haftungsbegrenzung	179
Haiger	86, 242
Hainburg	86, 242
Hanau	241
Hasselroth	241
Haushaltslage ...	35, 36, 54, 55, 57, 76, 100
Haushaltssicherungskonzept...	99, 105, 106, 108
Haushaltswirtschaft.....	32, 37
Heimerziehung.....	193
Heringen (Werra).....	28
Hessische Gemeindeordnung	240
§ 10.....	36
§ 114a	32
§ 92.....	32
Hessische Landkreisordnung	
§ 25.....	240
Hessischer Wasserverband Diemel	116, 125, 133, 242
Hessisches	
Sonderinvestitionsprogrammgesetz	
.....	109
Hilders	241
Hilfedichte	191, 192, 206, 208
Hilfeplanung	208
Hilfestruktur	209
Hochtaunuskreis	28, 38, 47, 50, 53, 57, 60, 62, 241, 242

- Hochwasserschutz ..118, 123, 128, 129
 Hochwasserschutzanlagen 131
 Baukosten 135
 Hochwasserschutzkonzept128, 129,
 131, 137, 141
 Hofheim am Taunus 156, 160, 162,
 167, 172, 174, 175, 177, 180, 181,
 242
 Hohenahr..... 241
 Hohenstein 241
 Hünstetten..... 241
 Idstein.....86, 242
 Indirekten Schulden 160
 Infrastrukturquote 52, 74, 75, 102
 Innenfinanzierungskraft 97
 Internes Kontrollsystem 45
 Investitionszuschüsse 47
 Jahresabschluss 42, 90
 Jahresergebnis 32
 Jossgrund 28
 Kapitaldeckung..... 215, 223, 237
 Kassel.....28, 184, 189, 190, 191, 197,
 199, 201, 203, 242
 Kassenkredite25, 26, 28, 56, 95, 96
 Kelkheim (Taunus) 241
 Kennzahlenanalyse53, 103
 Kiedrich 241
 Kirchheim 28
 Knüllwald 241
 Kommunalbeamten-Versorgungskasse
 Nassau211, 221, 234, 242
 Kommunalisierung
 Finanzielle Wirkung 154
 Synergieeffekt 148
 Kommunalisierungsgesetz 144
 Konjunkturprogramme 22, 25, 27, 109,
 111
 Fördermitteln 110
 Mittelabfluss 111
 Zusätzlichkeit 111
 Konzessionsabgaben 177
 Korruptionsvorbeugung 83, 84
 Kostendeckungsgrad 82
 Kostenneutralität 144
 Kreditverschuldung 58
 Kreis- und Schulumlage 57
 Kreisumlage 57
 Lahna 241
 Lahn-Dill-Kreis...38, 43, 46, 49, 50, 53,
 111, 241, 242
 Lampertheim. 156, 160, 163, 166, 170,
 174, 178, 242
 Landeswohlfahrtsverband Hessen.. 241
 Landeszuweisungen..... 139, 140
 Landkreis Bergstraße 241
 Landkreis Darmstadt-Dieburg 241
 Landkreis Fulda 28, 38, 43, 46, 47, 50,
 53, 241, 242
 Landkreis Gießen 241
 Landkreis Groß-Gerau ... 142, 147, 148,
 150, 241, 242
 Landkreis Hersfeld-Rotenburg 241
 Landkreis Kassel142, 147, 150, 242
 Landkreis Limburg-Weilburg 241
 Landkreis Marburg-Biedenkopf . 38, 42,
 46, 47, 49, 61, 62, 241, 242
 Landkreis Offenbach 241
 Landkreis Waldeck-Frankenberg ... 142,
 150, 153, 241, 242
 Langen ..156, 160, 163, 166, 168, 169,
 173, 176, 242
 Langenselbold86, 97, 242
 Langgöns 86, 242
 Leistungen der Sozialhilfe und
 Jugendhilfe 23
 Limeshain 64, 242
 Linden 28
 Lindenfels 241
 Linsengericht..... 241
 Löhnberg64, 82, 242
 Ludwigsau..... 28
 Main-Kinzig-Kreis 241
 Maintal...156, 157, 160, 162, 167, 169,
 172, 173, 174, 177, 180, 182, 242
 Main-Taunus-Kreis.. 28, 142, 149, 150,
 242
 Marburg 241
 Meinhard..... 241
 Mengerskirchen64, 75, 242
 Messel64, 75, 242
 Mischung216, 225
 Mittlere Bearbeitungsdauer 151
 Mörfelden-Walldorf 156, 157, 159, 160,
 162, 163, 168, 172, 174, 176, 177,
 181, 242
 Mörlenbach 241
 Mühlheim am Main 241
 Münster 86, 242
 Neckarsteinach 241
 Neuhof..... 86, 101, 107, 242
 Neu-Isenburg 156, 157, 159, 160, 162,
 163, 168, 169, 170, 172, 173, 175,
 176, 242
 Neukirchen (Knüllgebirge) 241
 Niddatal 64, 242
 Niedenstein 241
 Niestetal 86, 91, 93, 102, 110, 242
 Normiertes Haushaltsergebnis ... 35, 54
 Nutzungsdauer 48, 49, 71
 Schulbauten 48

Straßen.....	70	Hausmeisterkosten	61
Ober-Ramstadt	86, 107, 242	Schulreinigung.....	61
Oberursel (Taunus)156, 160, 165, 166, 242		Schulträgeraufgaben	59
Odenwaldkreis.....	28, 241	Schwalm-Eder-Kreis	241
Offenbach am Main... 27, 28, 184, 189, 190, 191, 195, 197, 201, 202, 203, 205, 209, 241, 242		Schwalmstadt	241
Ordentliches Ergebnis	35	SGB VIII.....	191, 203
Organisation.....	217, 237	Sinntal.....	241
P & P Treuhand GmbH	39	Sontra	64, 242
Pensionsrückstellungen	50	Sozialausgaben	22
Personalausgaben.....	22	Sozialpädagogische Familienhilfe...197, 198	
Personalausstattung.....	150, 204, 205	Soziodemografische Umfeld	189
Pflegeeltern.....	194, 195	Spangenberg	28, 64, 82, 242
Pfungstadt.....	241	Sparkassenzweckverband Dieburg .241	
PricewaterhouseCoopers Aktiengesellsc haft	65	Sparkassenzweckverband Dillenburg	241
Prüffelder	35	Sparkassenzweckverband Gießen...241	
Prüfungsdauer	90	Sparkassenzweckverband Grünberg241	
Qualitätsentwicklung	207, 208	Sparkassenzweckverband Heppenheim	241
Rabenau	241	Sparkassenzweckverband Nassau ..241	
Rechnungslegung	35	Spezialfonds	225, 227
Reichelsheim (Odenwald).....	241	Sporthallennutzung	62
Reinhardshagen.....	241	Staufenberg.....	64, 242
Renaturierung	118	Steinau an der Straße	86, 242
Rendite	228, 230	Steuereinnahmen.....	21
Rheingau-Taunus-Kreis	28, 241	Steuerlicher Querverbund.....	164, 166
Risikodiversifizierung.....	226	Steuerung und Kontrolle157, 159, 160, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 182	
Risikokapital	227, 228	Steuerungsinstrumente	173
Risikomanagement 215, 232, 233, 236		Stichprobe.....	46
Risikomanagementsystem	174	stille Reserven	221
Rockenberg	64, 75, 242	Stockstadt am Rhein	241
Rodgau .156, 160, 162, 163, 167, 172, 174, 176, 177, 178, 242		Straßen-Infrastrukturvermögen..	69, 70
Rosbach v.d. Höhe.....	241	Streuung	216, 226
Rückstellungen	49, 51	Subsysteme.....	44, 45
Rüsselsheim	28, 241	Synergieeffekt	144, 153
Schaafheim	241	Tann (Rhön).....	241
Schauenburg	86, 242	Tarifvertrag	215, 216, 229, 237
Schlüsselzuweisungen	20	Taunusstein.....	241
Schöffengrund.....	241	Totalverlust	227
Schulbauprogramm.....	58	Transfergeldempfänger	189, 192
Schulden .28, 29, 32, 56, 95, 157, 169, 170		Transferleistungen	189, 201
Eigenbetriebe.....	29	Transparenz	113, 147
Eigengesellschaften	30	Trendelburg.....	241
je Einwohner.....	27	Unterhaltungsverband Obere Lahn116, 140, 242	
Kassenkredite.....	25	Unterrichtungsrechte.....	178
Kernhaushalt.....	25, 26, 29	Verantwortliche Aktuar	219
Zweckverbände	29	Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal- Schauenburg	116, 137, 242
Schulgrundstücke	48	Vereinfachte	
Rückübertragungsverpflichtung	47	Durchschnittswertmethode.....	70
Schulträgeraufgabe			
Fläche je Schüler	60		

- Vermögensanlagen 211, 212, 215, 216, 217, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 232, 234, 235, 236, 237
- Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt 211, 221, 231, 233, 242
- Verwaltungshaushalt
Einnahmen 20
- Vieraugenprinzip 45, 62, 232
- Viernheim 156, 160, 162, 167, 168, 169, 172, 177, 242
- Vogelsbergkreis 142, 147, 150, 241, 242
- Volkmarsen 64, 70, 242
- Vollzeitpflege . 193, 194, 195, 200, 203
- Wabern 28
- Waldbewertung 72
- Waldeck 241
- Waldems 241
- Waldkappel 28
- Wald-Michelbach 86, 242
- Walluf 241
- Warn Grenzen 35, 54
- Wartenberg 64, 69, 242
- Wasserverband Bürstadt 116, 125, 140, 242
- Wasserverband Gersprenzgebiet .. 116, 125, 126, 140, 242
- Wasserverband Haune... 116, 140, 242
- Wasserverband Kinzig... 116, 129, 137, 140, 242
- Wasserverband Lahn-Ohm 116, 124, 242
- Wasserverband Losse ... 116, 122, 140, 242
- Wasserverband Lumdatal 116, 140, 242
- Wasserverband Modaugebiet 116, 126, 133, 140, 242
- Wasserverband Mümling 116, 125, 126, 127, 137, 140, 242
- Wasserverband Nidder-Seemenbach 116, 122, 124, 242
- Wasserverband Oberes Lahnggebiet 116, 140, 242
- Wasserverband Rodau-Bieber 116, 122, 242
- Wasserverband Sauerbach 116, 122, 242
- Wasserverband Schwalm 116, 124, 126, 133, 242
- Wasserverband Untere Horloff 116, 140, 242
- Wasserverband Wohra ... 116, 122, 242
- Wasserverbände
Haushaltswirtschaft 138
- Wehretal 241
- Wehrheim 241
- Weilmünster 241
- Weilrod 241
- Weiterstadt 86, 242
- Werra-Meißner-Kreis 241
- Wettenberg 86, 242
- Wetter (Hessen) 241
- Wetteraukreis.. 38, 42, 43, 44, 45, 111, 241, 242
- Wetzlar 241
- Wiesbaden 28, 184, 190, 195, 199, 201, 202, 204, 205, 242
- WIKOM AG 143
- Willingen (Upland) 28
- Zielformulierungen 206, 207
- Zinsausgaben 23
- Zinsen 35
- Zugriffsrechte 44
- Zukunftsinvestitionsgesetz 109
- Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main 211, 218, 221, 223, 225, 226, 227, 229, 231, 232, 234, 237, 242
- Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt 211, 217, 219, 221, 223, 225, 226, 228, 231, 233, 234, 235, 236, 242
- Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Kassel 211, 217, 219, 227, 228, 231, 232, 233, 234, 235, 242
- Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden 211, 217, 219, 222, 228, 229, 231, 234, 237, 242
- Zuschussquote 52, 74, 102
- Zweckverband Kasseler Sparkasse . 241
- Zweckverband Sparkasse Battenberg 241
- Zweckverband Sparkasse Bensheim 241
- Zweckverband Sparkasse Hanau 241
- Zweckverband Sparkasse Langen-Seligenstadt 241
- Zweckverband Sparkasse Laubach-Hungen 241
- Zweckverband Sparkasse Wetzlar .. 241
- Zweckverband Taunus-Sparkasse .. 241

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

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, Seite 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde³⁰¹

¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen³⁰²

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.³⁰³

³⁰¹ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, Seite 542).

³⁰² § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

³⁰³ [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main,³⁰⁴
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,³⁰⁵
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main,³⁰⁶
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandsmitglieder einbezogen werden,³⁰⁷
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.³⁰⁸

³⁰⁴ § 4 Absatz 1 Nr. 5 zuletzt geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, Seite 152)

³⁰⁵ § 4 Absatz 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, Seite 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, Seite 153).

³⁰⁶ § 4 Absatz 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, Seite 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, Seite 153).

³⁰⁷ § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

³⁰⁸ § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht³⁰⁹ (1)

¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

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, Seite 666 ff)

³⁰⁹ § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

19. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

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,
bis 31. August 2011

Dr. Dieter Bolkenius
Leitender Forstdirektor
Stv. Abteilungsleiter,
Projektleiter
bis 31. August 2011

Peter Meyer
Regierungsoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 253

Martin Westermann
Regierungsrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 258

Heike Weyell
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 260

Natascha Ehret
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 254

Dr. Walter Wallmann
Leitender Ministerialrat
Abteilungsleiter (m.d.W.d.G.b.),
seit 1. September 2011
Telefon: (0 61 51) 381 250

Willi Petri
Regierungsdirektor
Stv. Abteilungsleiter (m.d.W.d.G.b.),
Projektleiter
seit 1. September 2011
Telefon: (0 61 51) 381 256

Martina Geis
Regierungsoberrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 257

Dr. Hava Erdem
Regierungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Isolde Schatz-Görisch
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 251

Christine Boettiger
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 602